



03.11.24

לכבוד,
עו"ד שגית אפיק
היועצת המשפטית לכנסת
[דוא"ל: applications@mops.gov.il](mailto:applications@mops.gov.il)

לכבוד,
ח"כ משה ארבל
שר הפנים
[דוא"ל: marbel@knesset.gov.il](mailto:marbel@knesset.gov.il)
sar@moin.gov.il

לכבוד,
עו"ד גלי בהרה מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
פקס: 02-6467001

לכבוד,
ח"כ אופיר כץ
יו"ר וועדת הכנסת
[דוא"ל: okatz@knesset.gov.il](mailto:okatz@knesset.gov.il)

שלום רב,

הנדון: להימנע מקידום הצעת חוק גירוש משפחות מחבלים, התשפ"ד-2024

הריני לפנות אליכם בזאת לפעול למניעת קידומה של הצעת החוק לגירוש משפחות מחבלים, התשפ"ד-2024 (להלן: "ההצעה") בהיותה בלתי חוקתית ומנוגדת לערכים הדמוקרטיים הבסיסיים ביותר, עקרונות היסוד של המשפט הפלילי והדין הבינלאומי, והכל כמפורט להלן:

1. ההצעה מבקשת להסמיך את שר הפנים לקבל החלטה מנהלית לגרש בני משפחה של מי שהוגדר בחוק כפעיל טרור, שידעו או שהיה עליהם לדעת מראש על תכניתו לבצע מעשה טרור, ולא עשו את כל המאמצים הנדרשים, כדי למנוע את עשייתו, את השלמתו או את תוצאותיו, לפי העניין, לרבות אך לא רק, דיווח לגופי הביטחון או המשטרה; או הביעו תמיכה או הזדהות עם המעשה או פרסמו דברי שבח, אהדה או עידוד למעשה הטרור, וזאת, לרצועת עזה או ליעד גירוש אחר שיקבע בהתאם לנסיבות.

2. תוקף צו הגירוש ביחס לאזרח, כאמור בחוק האזרחות, תשי"ב-1952, לא יפחת משבע שנים ולא יעלה על חמש עשרה שנים, וביחס לאדם שמחזיק רישיון לשיבה ארעית או לשיבת קבע, כאמור בחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, לא יפחת מעשר שנים ולא יעלה על עשרים שנים.

3. ההגדרה של "פעיל טרור" לצורך ההצעה נמצאת בחוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה מממשלת ישראל, התשע"ח-2018. יודגש, הגדרה זו היא רחבה מאוד ולא כוללת אך את מי שהורשע בביצוע מעשה טרור במסגרת הליך פלילי, אלא גם מי שמוחזק במעצר בחשד לביצוע עבירה מעין זו.

4. אזרחות הנה זכות יסוד, ושלילתה אינה רק גוררת פגיעה אנושה בזכויות יסוד אחרות הקשורות אליה, אלא אף פוגעת במעמדו של הפרט בחברה ככלל. הזכות לאזרחות מוגנת במשפט

P.O. Box 9744 Haifa 3109701 Israel Tel: (972)-4-950-1610 Fax: (972)-4-950-3140

חיפה 3109701, ס.ב. 9744, טלפון 04-9501610, פקס 04-9503140
חיפה 3109701, ת.ד. 9744, טלפון 04-9501610, פקס 04-9503140
Email: adalah@adalah.org http://www.adalah.org

הבינלאומי ובאמנות שישראל חתמה עליהן לרבות אמנת האו"ם בדבר צמצום חוסר באזרחות (ראו: סעיף 15(1) להכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם (1948) והאמנה לצמצום חוסר אזרחות (1961)), האוסרת במפורש שלילתה של אזרחות מטעמים אתניים ופוליטיים כדוגמת הצעת החוק עסקינן. וכן נקבע כי "חובה היא על כל רשות מינהלית להימנע מפגיעה בזכות יסוד, והאזרחות בכלל זה, אלא לתכלית ראויה ובמידה ראויה; קל וחומר בשלילת אזרחות העושה אדם שיש לו אזרחות מלידה לחסר כל אזרחות. המעמד הנכבד בא לידי ביטוי אף במשפט העמים. כך גם קבע בית המשפט עת דן בשלילת אזרחותו של יגאל עמיר. (ראו בג"ץ 2756/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 22 (1996)) עמ' 22-21(להלן: "עניין אלראי").

5. מכל מקום, גם אם תישמר האזרחות או התושבות לאחר הגירוש, פעולת הגירוש מאיינת את המובן של הזכות לאזרחות הכוללת הזכות החוקתית לצאת ולהיכנס לארץ לפי סעיף 6 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

6. יתרה מזאת, ההצעה לא עוברת את תנאי פיסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ראשית היא לא עומדת בתנאי "הפגיעה בחוק" כי היא פוגעת בעקרון החוקיות לפיו לא פוגעים בזכויות יסוד אלא בחוק ברור ומפורש ביותר. הצעת החוק לוקה בעמימות רבה, באופן זה שסעיפיה אינם ברורים ואינם מפרטים את המעשים המופללים עליהם ייענשו בני המשפחה. היא נוקטת בלשון רחבה תוך שימוש ב"מונחי שסתום", כמו "הביע תמיכה", "הביע הזדהות", "המאמצים הנדרשים" שיכולים להתפרש במספר דרכים.

7. עוד יודגש, כי עמימות לשון ההצעה היא ביטוי לגורפותו, כך שלפי ההצעה ייווצר מצב לפיו שר הפנים יכול לבטל אזרחות או תושבות של אדם, בגין קשת רחבה מאוד, ובלתי ברורה, של עבירות. עניין זה כשלעצמו מספיק כדי לבסס את הנימוק בדבר אי חוקתיות ההצעה.

8. שנית, ההצעה אינה לתכלית ראויה. חוק שלא נותן משקל ואינו רגיש לזכויות אדם, קל וחומר בעניין הזכות לאזרחות העומדת ביסוד מימוש הזכויות של הפרט, אינו לתכלית ראויה (ראו בג"ץ 1661/05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 570 (2005)). לפי דברי ההסבר, בבסיס ההצעה עומד הרציונל לפיו "אין כל ספק שמחבלים רבים ימנעו מביצוע פיגוע ככל שידעו שבני משפחותיהם ייענשו על כך". וכי "בגירוש המשפחה הגרעינית אין כל ספק שתושלם חבילת ההרתעה שתרתיע מחבלים [...] גירוש משפחות המחבלים יציל במבט צופה פני עתיד את חייהם של אזרחי ישראל". הדברים האמורים ספקולטיביים ואינם מבוססים, חמור מכך, מחקרים הראו כי לא ניתן לקבוע קשר כזה בדבר האפקטיביות שבהריסת בתים במישור ההרתעה (ראו "עלות ללא תועלת במדיניות הריסת בתים" עמיחי כהן וטל מימרן, עמ' 18).

9. ההצעה והצהרות מקדמיה מלמדות כי אין ענייננו ברצון להגשים תכליות של הרתעה אינדיבידואלית. עניין לנו בשימוש בבני אדם כאמצעי לחץ להשגת מטרות פוליטיות מסוימות, וללא ספק שימוש כזה הינו פגיעה בגרעין של כבוד האדם. בית המשפט עמד לא פעם על כך שאין להשתמש בפרט כאמצעי להרתעת הכלל, במיוחד כאשר לא נשקפת סכנה קונקרטיית ממנו (ראו את פסק דינה של השופטת ארבל בבג"ץ 714/15 נג'ט סרג' אדם נ' הכנסת, פד סו(1) 717, 771-773). עניין זה בולט במיוחד בעניין הכללת בני משפחה של חשודים ועצורים שטרם הוכרע דינם

וטרם הורשעו, או בכלל לא יודעים מה המיוחס להם במעצרים מנהליים, באוכלוסיה נגדה יופעל החוק באם תעבור ההצעה.

10. כדברי השופט עמית בבג"ץ 2293/17 **גורסהר נ' כנסת** [פורסם בנבו, 26.4.2020] (להלן: **"עניין גורסהר"**) "מתוך האמצעי הבלתי מידתי שנקט בו המחוקק ניתן לעיתים לזהות את התכלית הלא ראויה". (שם, בפסקה 6 לחוות דעתו של השופט עמית). כך ש"התכלית של החוק אינה נבחנת אפוא בבדידותה, במנותק מהפגיעה בזכות החוקתית ומעוצמת הפגיעה. כעומק הזכות הנפגעת כך נדרשת תכלית חברתית חשובה וחיונית יותר להצדקתה" (שם, בפס' 9). ובענייננו, תכלית סמויה (להלן: **"התכלית הסמויה"**) מבצבת לה מבעד לשורות, והיא נלמדת מן האמצעים שאומצו בחוק וזאת בשני מישורים: הראשון, מתן סמכות רחבה לשר הפנים לגרש אדם ולנשלו מכלל זכויותיו בחוק שלא עומד בתנאי הבהירות. תכלית זו עולה כדי ענישה קולקטיבית של בני משפחה על מעשה קרוביהם, המתבטאת בשלילה מוחלטת וגורפת של כל הזכויות הזכאי להן הפרט מכוח מעמדו האזרחי, בין אם מדובר בתושב או באזרח, אך בשל קרבתו המשפחתית, תוך שימוש בטרמינולוגיה רחבה, עמומה ובלתי ברורה. השני, קריטריונים רחבים לעניין האוכלוסיה עליה יחול החוק אם תתקבל ההצעה: על בני משפחה של אנשים שהורשעו במיוחס להם, וכן על בני משפחה של אנשים המוחזקים במעצר בגין אשמות שלא הוכחו; וכן בני משפחה של עצורים במעצר מנהלי בהתאם לחוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), תשל"ט-1979, שכידוע בהליך זה אין הראיות מוצגות בפני החשוד והחלטת המעצר מתקבלת גם היא בידי שר. כך שהוראות חוק אלה מופעלות באופן אולטימטיבי נגד ערבים פלסטינים, הן מהגדה המערבית והן פלסטינים אזרחי ותושבי המדינה.

11. יתרה מזאת, ההצעה בעצם מחמירה את הדרישה ביחס למניעת העבירות המנויות בה בידי בני המשפחה באופן שמצביע בבירור על התכלית הבלתי ראויה והנקמנית העומדת בבסיסה. כאשר מוטלת אחריות רחבה על בן המשפחה למנוע את העבירה, מבלי שקיימת חובה ספציפית ומחמירה מעין זו ביחס לעבירות אחרות כגון אונס או ניסיון רצח. האמור מקבל משנה תוקף לאור הדרישה כי הפעולות שבן המשפחה ינקוט לא יסתכמו בדיווח לגופי הביטחון, כאשר בעצם מדובר בהעברה של האחריות והתפקיד של המשטרה וגופי הביטחון לכתפי האזרח, מקום שהוא עשה את המוטל עליו על פי חוק, והכל ממניעים גזעניים ונקמניים. קל וחומר כאשר ניתן להעמידו לדין בהתאם לסעיף 262 לחוק העונשין במידה ולא פעל למניעת העבירה.

12. ועוד, ככל שהתכלית היא הרתעתית הרי ששיקולי הרתעה וענישה הם שיקולים הנוגעים להליך הפלילי. אותם שיקולים של הרתעה וענישה אינם יכולים להוות שיקולי לביטול אזרחותו של אדם, וכך גם קבע בית המשפט בעניין **אלראי**, עת נדונה אפשרות שלילת אזרחותו של יגאל עמיר: "החברה המאורגנת כבר הביעה הסתייגות נחרצת מו הרצח בדרכים רבות ושונות. בית המשפט שהרשיע את הרוצח לא חסך מילים כדי לגנות ולהוקיע את הפשע האיום מכל בחינה. גם מחוץ לכותל בית המשפט [...] וכי יכול אדם שעניינים לו לראות ואוזניים לו לשמוע, לבוא ולטעון בלי ביטול האזרחות של הרוצח עדיין לא הביעה החברה המאורגנת את עמדתה כלפי הרצח באופן ראויה" (שם, בעמ' 23). פגיעה קשה וקיצונית בזכות לאזרחות לצורך תכליות שאומצו מהדין הפלילי אינה תכלית ראויה. האמור מקבל משנה חשיבות עת מדובר בבני משפחתו של מבצע העבירה, ולא מבצע העבירה עצמו. ויודגש כי ענישה גרידא לעולם אינה יכולה להוות תכלית ראויה.

13. אך, התכלית הסמויה אינה רק הפרשנות שלנו להצעה, אלא היא גם עולה בקנה אחד עם הצהרותיהם של יוזמי ההצעות בדיוני הוועדה ובתקשורת. המניעים העומדים בבסיס ההצעה הם מניעים פסולים ונקמניים שמטרתם לכרסם במעמדם האזרחי הלגיטימי של אזרחים ותושבים פלסטינים. וכך אמר ח"כ אלמוג כהן, יוזם אחת ההצעות שצורפו להצעה, בדיון בוועדה מיום 15.10.24: "אני רוצה לפגוע איפה שכואב להם, בצורה לא מידתית, אני רוצה הרתעתיות, כולם חלק מהטרור הזה." (הדגשות הוספו) וכן, ח"כ בן גביר התבטא מספר פעמים בתקשורת, תוך ניצול פופוליסטי של הסיטואציה, לדוגמא: הגיע לזירת הפיגוע בבאר שבע ביום 06.10.24 ואמר: "[...] אנחנו במלחמה. יש הרבה בדואים נאמנים למדינה, אבל יש כאלה שלא נאמנים. מי שלא נאמן, צריך לפעול מולו בתקיפות. להרוס לו בתים, להיכנס ולהראות משילות [...] אני קורא לראש הממשלה להעביר עוד היום את החוק שהצענו, לגירוש משפחות מחבלים. אנחנו רואים בסיפור הזה שעוד פעם ועוד פעם בן משפחה." (זמין בלינק: [https://hm-](https://hm-news.co.il/509878/) [news.co.il/509878/](https://hm-news.co.il/509878/)). וזאת, על אף שבני המשפחה לא היו מעורבים כלל וכלל באירוע.

14. לכן מדובר בתכלית גזענית המופנית הלכה למעשה נגד האזרחים הערבים ותושבי מזרח ירושלים. הצעת החוק כוללת שורה ארוכה של מקרים בהם היא עלולה להיות מופעלת שמובילה למסקנה כי הצעת החוק נועדה לחול בפרט על ערבים, כאשר הצעת החוק תהווה עילה לגירושם, כגון: מי שהורשע בעבירת טרור כהגדרתה בחוק המאבק בטרור; מי שמוחזק במעצר לפי חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), התשל"ט – 1979; מי שמוחזק במעצר לפי החלטת מפקד צבאי בהתאם להוראות פרק ט' לצו בדבר הוראות ביטחון; מי שמוחזק מכוח צו כליאה או מכוח הוראת כליאה זמנית, שהוצאו לפי הוראות חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, התשס"ב-2002; מי שביצע עבירה מהעבירות כאמור בפסקה (1) או (4) ולא הועמד לדין בשלה, או שנהרג במהלך ביצוע עבירה כאמור או במהלך ניסיון לביצועה או הכנה לה ועוד...

15. הצעת החוק לא מקיימת את התנאי הראשון של עקרון המידתיות אשר מבקש קשר רציונלי בין התכלית לאמצעי. לפי הפסיקה, על מנת לקבוע כי קיים קשר ענייני ורציונלי חובה לבסס את התכלית על תשתית עובדתית מוצקה. אין שום מחקר או עבודה רצינית כלשהי המצדיקה את הקשר בין התכלית לאמצעי. הקשר הרציונאלי היחידי שאפשר להסיק הוא הרצון לקבוע את מעמדם של האזרחים והתושבים הערבים כמעמד על תנאי.

16. ההצעה לא מקיימת את התנאי השני האוסר על גורפות ומצדד בחלופות. גם אם התכלית היא הרתעה כתכלית ראויה הרי קיימים אמצעים חילופיים שיענו על תכלית זו ללא נקיטת אמצעי גורף המביא לשלילת תושבות או אזרחות. מרבית הקריטריונים בגינם ניתן להפעיל את הוראות הצעת החוק דגן מופיעים בחוק העונשין, תשל"ז-1977 (להלן: "חוק העונשין") או בהוראות חוק המאבק בטרור, התשל"ז-2016. היינו, במסגרת החוקים האמורים, עם כל הבעייתיות החוקתית הקיימת בהם, ניתן להעמיד את בני המשפחה לדין בגין העבירות שביצעו, בכך שעניינם יתברר בפני בית המשפט בצורה הוגנת המעניקה לנאשם הגנה על זכויותיו, וללא השלכות רחבות, בלתי מידתיות וחמורות כמו אלה שהצעת החוק דגן תוביל אליהן. קל וחומר שעה מדובר בהחלטה מנהלית שתקבל על ידי גורם פוליטי ללא הליך הוגן, מלבד שימוע אחד אותו עורך השר; כאשר לבסוף ההחלטה תתקבל על סמך ראיות מנהליות, כאשר בעצם עסקינן בעניין שהוא בעל אופי פלילי. ונגד האדם עומדת חזקת תקינות המנהל שמטילה עליו נטל כבד הרבה יותר, כשהעונש המתבקש – גירוש – בלתי ראוי; בלתי חוקתי; קיצוני; וחורג מגבולות

ההשלכות הפוטנציאליות של ההרשעה בפלילים. המצב המתואר הוא מצב אבסורדי לפיו הסנקציה המנהלית הקיצונית והבלתי חוקתית דן תוטל על בן המשפחה ללא קיום הליך שיפוטי, בעוד שבעניינו של מי שביצע את המעשה יתנהל משפט. במיוחד כאשר משווים אותם למקרים אחרים, בהם יזדהו אנשים שאינם מבני המשפחה עם המעשים, ובעניינם יתנהל משפט פלילי, בעוד שבני המשפחה יגורשו. אם כך, חזקה כי קיים כלי שהוא פוגעני הרבה פחות בידי המדינה מזה שקיים בהצעה – הדין הפלילי.

17. יודגש, אין בהגבלת תקופת הגירוש כדי "לעדן" את הפגיעה האמורה בזכויות, שכן מדובר בפגיעה בעלת השלכות רחבות וחמורות על זכויות וחיי הפרט נגדו תופעל ההצעה באם תעבור, וכן על זכויות וחיי בני משפחתו.

18. לאור האמור, גירושו של אדם מהווה ענישה אכזרית ובלתי מידתית בעליל; קל וחומר כאשר הדבר נעשה באופן מכוון כנגד אוכלוסיה ספציפית על רקע שייכות לאומית.

19. לסיכום, מדובר בהצעה בלתי חוקתית וקיצונית (גם בהתאם לדברי ההסבר שניסחו המציעים), המנוגדת לדין הבינלאומי, ומבקשת לא רק לפגוע בזכויות יסוד מוגנות, אלא גם מאפשרת את שלילתן כליל מהפרט, והכל ממניעים פסולים וגזעניים המכוונים כנגד אזרחים ותושבים, ועל כן מרכז עדאלה מתנגד אליה ומבקש למנוע את קידומה.

נודה לתגובתכם בהקדם.

בכבוד רב,



הדיל אבו סאלח, עו"ד