



30.01.2023

<b>לכבוד,</b> ח"כ אופיר כץ יו"ר הוועדה המשותפת של ועדת הכנסת וועדת הפנים בדוא"ל: <a href="mailto:okatz@knesset.gov.il">okatz@knesset.gov.il</a>	<b>לכבוד,</b> עו"ד שגית אפיק היועצת המשפטית לכנסת בדוא"ל: <a href="mailto:applications@mops.gov.il">applications@mops.gov.il</a>	<b>לכבוד,</b> עו"ד גלי בהרב-מיארה היועצת המשפטית לממשלה בפקס: <a href="tel:02-6467001">02-6467001</a>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**לכבוד,**  
מר מיכאל מלכיאלי  
ממלא מקום שר הפנים  
בדוא"ל:  
[sar@moin.gov.il](mailto:sar@moin.gov.il)

שלום רב,

**הנדון: הצעת החוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023**

הרינו לפנות אליכם בזאת לפעול למניעת קידומה של הצעת החוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023 (להלן: **הצעת החוק או ההצעה**) בהיותה בלתי חוקתית, והכל כמפורט להלן:

1. ביום 09.01.2023, הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023 לדיון מוקדם ומטרתה, כפי שהובא בסעיף 1 שבה, היא "לקבוע כי אזרח ישראלי או בעל רישיון לשיבת קבע בישראל, שנדון למאסר בפועל בעקבות הרשעה בביצוע מעשה טרור והוכח שהוא מקבל תגמול בעד מעשה הטרור מהרשות הפלסטינית או מטעמה, יאבד את אזרחותו או את זכותו לשיבת קבע בישראל". ביום 29.01.2022, הונח נוסח הצעת חוק מעודכן מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה המשותפת של ועדת הכנסת וועדת הפנים והגנת הסביבה לדיון בהצעת החוק הנדונה. ביום 30.01.2023, הצעת החוק המעודכנת אושרה לקריאה ראשונה.
2. הצעת החוק בנוסחה האחרון מבקשת להוסיף שני סעיפים, אחד לחוק האזרחות, התשי"ב-1952 והשני לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, בעניין שלילת אזרחות או תושבות קבע ממי שהורשע בעבירה שהיא מעשה טרור, לפי הגדרתה בחוק המאבק בטרור התשע"ו-2016, או בעבירה לפי סעיפים 97 עד 99 לחוק העונשין, והוטל עליו עונש מאסר בפועל, זאת אם הוכח להנחת דעתו של השר כי האזרח או התושב קיבל הוא או מי מטעמו ובידיעתו כסף מהרשות הפלסטינית בזיקה למעשה הטרור. ההצעה עוד קובעת כי אם התקיימו שני התנאים הנ"ל "בית המשפט יבטל, לבקשת שר הפנים, את האזרחות כאמור אלא אם כן שוכנע, מטעמים מיוחדים שירשמו, כי ביטול האזרחות אינו מוצדק בנסיבות העניין". ביטול מעמד התושבות נעשה בידי שר הפנים ללא התערבות של גורם נוסף. ההצעה מוסיפה וקובעת, באותם סעיפים, כי לצד שלילת האזרחות או התושבות, מי שהחוק יוחל עליו ומעמדו יבוטל יגורש בעת שחרורו ממאסר לשטחי הרשות הפלסטינית.

3. **הצעה זו פוגעת באופן קיצוני בזכויות יסוד מוגנות.** כידוע, הזכות לאזרחות היא בעלת מעמד רם ונחשבת ל"אם הזכויות" שכן קיומה הוא תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר הזכויות (רי' עע"מ 8277/17 עלאא זיוד נ' שר הפנים (נבו 21.07.2022) בעמ' 116). לזכות לאזרחות חשיבות רבה גם כזכות עצמאית הקשורה קשר הדוק עם כבוד האדם שכן היא מאפשרת לפרט לקיים חיי משפחה וקהילה ומעניקה לו תחושת מוגנות ויציבות בעוד ששלילתה כרוכה בנידוי חברתי והשפלה (עניין זיוד, בעמ' 33 ו-112). באופן דומה, גם באשר לפגיעה בזכויות יסוד הנגרמת כתוצאה משלילת תושבות הקבע ובכלל זה ביציבות הפרט, כבודו, חירותו, בזכותו לחיי משפחה ועוד (להרחבה ר' בג"ץ 7803-06 ח'אלד אבו עד ערפה נ' שר הפנים (נבו 13.09.2017) בעמ' 34).
4. **הפגיעה בזכויות אינה לתכלית ראויה.** מדובר בהצעה שמכוונת ספציפית ובאופן בלעדי נגד הפלסטינים אזרחי המדינה ותושבי הקבע של מזרח ירושלים, ועל כן היא פסולה בגלל שהיא מפלה על רקע לאום ולמצער היא נופלת בתחום האסור של תיוג גזעני. אין צורך להרחיב מילים בעניין, שכן מטרה זו ברורה מלשון הצעת החוק וכן מדברי ההסבר להצעה המקורית מיום 09.01.2023 שלפיהם: "מוצע לקבוע כי אזרח או תושב שבוטל מעמדו בהתאם לחוק ישוחרר מהכלא ישירות לתחומי הרש"פ... אלה ואלה רואים את עצמם כפלסטינים".
5. הלכה למעשה, הצעה זו מבקשת לקדם דין אחד לערבים ודין אחר ליהודים. שכן סעיף 32 לחוק המאבק בטרור כבר קבע את העונש בגין ביצוע פעולה ברכוש שקשור לעבירת טרור, והצעה זו מטילה עונש נבדל רק לערבים ללא כל התייחסות ליהודים שביצעו עבירות טרור ומקבלים תגמול עבור ביצועם מכל מיני עמותות. תכלית גזענית המנוגדת לעקרונות השוויון בפני החוק ושלטון החוק אינה יכולה להיות תכלית ראויה.
6. שנית, הצעת החוק משתמשת באמצעים של שלילת מעמד וגירוש כסנקציות ענישתיות. אף תכלית זו ניכרת מדברי ההסבר של ההצעה המקורית לפיהם: "אין זה עולה על הדעת, שאזרחי ותושבי ישראל שלא רק שבגדו במדינה ובחברה הישראלית, אלא אף הסכימו לקבל תשלום מאת הרש"פ כשכר בעד ביצוע מעשה הטרור וממשיכים ליהנות ממנו, ימשיכו להתזיק באזרחות או תושבות ישראלית". תכלית עונשית זו ברורה גם מדבריהם של חברי כנסת בדיון שהתקיים בישיבת הוועדה המשותפת לדיון בהצעת החוק ביום 17.01.2023. כך למשל, ח"כ ניסים ואטורי מסיעת הליכוד שאמר: "הם בוכים לנו כולו על ביטול אזרחות. חכו, עוד לא דיברנו על עונש מוות"; וכן דבריה של ח"כ לימור סון הר-מלך מסיעת עוצמת יהודית לפיהן הצעה זו באה לעשות צדק: "יש גם את הכאב לראות את אותם מחבלים, שלא נעשה איתם צדק".
7. תכלית עונשית זו היא זרה לחלוטין לדיני האזרחות. בעניין זיוד, עמדה הנשיאה חיות על הבעייתיות שבשימוש באמצעי של שלילת מעמד בכדי לממש תכלית עונשית: "תפיסה ענישתית של ביטול אזרחות עלולה להוביל ל"מדרון חלקלק" שבסופו ישמש כלי זה גם כעונש להתנהגויות אנטי-חברתיות נוספות" (בעמ' 44-46). שלילת מעמד מאדם על כלל זכויות היסוד הנגזרות ממנו לצורכי ענישה או נקמות אינה ראויה, ואף מנוגדת לעקרונות היסוד של הדין הפלילי ותורת הענישה (השוו עם בג"ץ 2245/06 ח"כ נטע דוברין נ' שירות בתי הסוהר בעמ' 40-41 (נבו 13.06.2006)).

8. גם תכלית הרתעתית מפני קבלת כספים מהרשות הפלסטינית בקשר לעבירות טרור היא פסולה, משום שהיא משתמשת באדם כאמצעי להשגת מטרה חיצונית והרתעת אחרים – ובכל מקרה התכליות של הרתעה ומניעת הפרט עצמו מקבלת כספים בקשר לעבירת טרור ניתן להשיג באמצעים אחרים בחוק כפי שתכף נפרט. לכן, לא ניתן לראות אף בתכלית זו כתכלית ראויה (השוו: בג"ץ 7146/12 אדם נ' כנסת ישראל, פ"ד סד(2) 717 (2013) בפסקאות 86-90 לפסק דינה של השופטת ארבל).


9. אם מטרת שלילת המעמד והגירוש היא ענישה על ביצוע עבירה טרור או הפרת אמונים – אזי תכלית זו כבר הושגה במסגרת ההליך הפליל בו נשקלו כלל שיקולי הענישה ונסיבות העניין. גם ביצוע פעולה ברכוש הקשור לעבירת טרור חמורה הוא עבירה על סעיף 32 לחוק המאבק בטרור וניתן להעניש בגינו. אם המטרה היא להרתיע את מבצע העבירה ולמנוע ממנו קבלת תגמול מהרשות הפלסטינית – חוק המאבק בטרור כבר מקנה בסעיפים 56 ו-66 סמכויות תפיסה וחילוט מפורשות לשר הביטחון של "רכוש שהושג כשכר או כתגמול בעד ביצוע עבירת טרור חמורה או יועד להיות שכר או תגמול כאמור" גם אם מדובר ברכוש שהתגלה לאחר מתן גזר הדין.

10. על כן, התכליות הנ"ל ניתן להשיג באמצעות דברי חקיקה אחרים, ומבלי לפגוע בזכות לאזרחות או תושבות הקבע. מכאן יוצא כי אין שום תכלית להצעת החוק הנדונה מלבד מטרת הנקמה שהיא תכלית לא ראויה ולא רציונלית.

11. הפגיעה בזכויות היסוד אינה מידתית. שלילת האזרחות או שלילת "תושבות קבע" המובילות לגירוש של אדם ממקום מגוריו ומולדתו בגין קבלת תשלום מהרש"פ כאשר סעיפי חקיקה קיימים, כאמור לעיל, נותנים מענה לכך, היא בבחינת בחירת חלופה קיצונית ביותר ללא תכלית ראויה כלשהי. בנוסף, שלילת מעמד וגירוש הוא אמצעי דרקוני ביותר עד שקשה לחשוב על זכות שלא תפגע כתוצאה מהשימוש בו ומצד שני – אין שום תועלת נוספת בקידומה של ההצעה למימושן של המטרות הנ"ל ובוודא לא כזו שתצדיק את הפגיעה בזכויות. לכן ברור מאילו שאין כל יחס ראוי בין תכליות ההצעה לבין הנזק שייגרם ממנה.

על יסוד האמור לעיל, נבקשכם לפעול לאלתר למניעת קידומו של הליך החקיקה בעניין הצעת החוק המונחת בימים אלו על שולחנה של הכנסת בהיותה הצעת חוק בלתי חוקתית.

בכבוד רב,

  
סלאם ארשייד, עו"ד