

בעניין:

שר הפנים

ע"י ב"כ עו"ד מפרקליטות מחוז חיפה (אזרחי)
שדרות פל-ים 15 א, חיפה
טל: 04-8634007/8 ; פקס: 04-8634011

המבקש

נגד

עלאא זיוד, ת"ז 205897481

ע"י ב"כ עוה"ד סאוסן זהר ואחרים
מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
רחוב יפו 94, חיפה
טל': 04-9501610 ; נייד: 052-6399147 ; פקס: 04-9503140
דואר אלקטרוני: Sawsan@adalah.org

וכן

עוה"ד עודד פלר ואחרים
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רחוב נחלת בנימין 75, תל אביב
טל': 03-5608185 ; נייד: 052-2547163 ; פקס: 03-5608165
דואר אלקטרוני: Oded@acri.org.il

המשיב

כתב תשובה

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מתכבד המשיב להגיש כתב תשובה מטעמו לפיו. המשיב יבקש מבית המשפט הנכבד:

- א. להורות על ביטול סעיף 11(ב)2 לחוק האזרחות, התשי"ב – 1952 בשל היותו בלתי חוקתי ובכך גם לדחות את בקשת המבקש על הסף;
- ב. לחלופין, להורות על דחייה על הסף של בקשת המבקש לביטול אזרחותו של המשיב לפי סעיף 11(ב)2 לחוק האזרחות, התשי"ב – 1952.

הטענות שבכתב התשובה הינן משפטיות, ועל כן אינן נתמכות בתצהיר.

תקציר

1. ענייננו בבקשה שהוגשה ע"י שר הפנים לבית המשפט הנכבד כדי שיורה על ביטול אזרחותו של המשיב בגין עבירות פליליות שבהן הורשע. בקשת המבקש מבוססת על סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן – **חוק האזרחות**), הקובע שבית המשפט רשאי לבקשת שר הפנים לשלול אזרחות של מי שהפר אמונים למדינת ישראל. "הפרת אמונים" מוגדרת, בין היתר, ככזו הכוללת "מעשה טרור" לפי הגדרתו בחוק איסור מימון טרור, התשס"ה-2005 (בחודש יוני האחרון, אחרי הגשת בקשה זו, שונתה הגדרת "מעשה טרור" והיא כיום כהגדרתה בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016).
2. למעשה, זהו המקרה הראשון מאז תוקן סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות שבו ייטען לאי-חוקתיותו של הסעיף, וזאת בעקבות הפעלתו על המשיב. עוד יצוין, כי במקביל להליך זה תלויה ועומדת בקשה דומה, שבה מבקש שר הפנים מבית המשפט המחוזי מרכז בלוד לאשר ביטול אזרחותו של אזרח ערבי אחר מהעיר טייבה (ענמ"א (מרכז) 39716-12-15 **שר הפנים נ' מפארג'ה**).
3. בשל תקיפת חוקתיותו של סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות, יחולק כתב תשובה זה לשני חלקים. בחלק הראשון נטען, כי סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות הינו בלתי חוקתי ועל כן יש לבטלו. סעיף החוק מאפשר שלילת אחת הזכויות החשובות ביותר, הנחשבת אם כל הזכויות ובעלת המעמד הרם ביותר, וזאת בשל מעשים בגינם אדם נשפט, הורשע ואף מרצה עונש מאסר. הפגיעה מתאפשרת מכח חוק עמום, ההופך את ההסמכה לפגיעה בזכויות אדם לגורפת ועל כן לבלתי חוקתית.
4. בחלק השני, נטען כי לחלופין, גם אם בית המשפט הנכבד יקבע שסעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות הינו חוקתי, הרי שיש לדחות את בקשת המבקש לגופה, וזאת ממספר טעמים.
5. טעם ראשון הוא תנאי הסף העיקרי שבלעדיו אי אפשר להפעיל את סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות. לפי תנאי זה, בית המשפט לא ידון בביטול אזרחותו של אדם לפני שיובא בפניו מתווה לאזרחות אלטרנטיבית, על מנת שהאדם לא יוותר חסר מעמד. הן היועץ המשפטי לממשלה (היועמ"ש) והן המבקש לא סיפקו מתווה אלטרנטיבי כמבוקש לביטול אזרחותו של המשיב.
6. טעם שני הוא דוקטרינת האכיפה הבררנית שחלה בענייננו, שכן החוק נאכף על בסיס שייכות לאומית. בשל כך, הופך היישום לבלתי חוקי. אכיפה בררנית פוגעת בעקרון שלטון החוק ופגיעה בעקרון על זה מחייבת אי יישומו של החוק.
7. טעם שלישי – החלת סעיף החוק על המשיב ואישור ביטול אזרחותו ע"י בית המשפט תהיה בלתי מידתית בנסיבות העניין. המשיב הורשע ודינו נגזר והוא רק התחיל לרצות עונש מאסר בפועל לתקופה של 25 שנים. ראשית, ההליך הפלילי ועונש המאסר הכבד שהוטל על המשיב הם דרכה של החברה להתמודד עם עבירות פליליות חמורות, כפי שקבע בית המשפט העליון

שעה שדחה את העתירה להורות על שלילת אזרחות של יגאל עמיר (בג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18 (1996)). קביעות אלה מחייבת את בית המשפט הנכבד גם בעניינו. שנית, ביטול אזרחותו של המשיב כעת, כשאך החל לרצות את עונשו, מחבל בסיכווי שיקומו, שכן יהיה בכך לגזור עליו שנים של כליאה ללא ודאות באשר לגורלו עם שחרורו. הוא אף אינו מביא בחשבון שהאדם שישתחרר מהכלא בעוד שנים רבות לא יהיה זה שנכנס אליו לא מכבר. את שנות חייו כבוגר צעיר הוא יבלה בכלא. כשישתחרר יהיה מבוגר יותר, ואיש אינו יודע כיצד התקופה בכלא תשפיע עליו, על מעשיו ועל דעותיו. שלישית, זולת ההשפעה הפסיכולוגית הרעה שתהיה לביטול האזרחות על המשיב אין ערך או צורך בביטול אזרחותו דווקא בשעה שהוא מרצה עונש מאסר. הוא ממילא אינו נהנה כעת מחופש תנועה, שהמבקש מציג כטעם מרכזי לביטול האזרחות. רביעית, כשישחרר המשיב מן הכלא ממילא יינה מחופש תנועה, שהרי בהעדר מעמד במדינה כלשהי הוא יוותר בישראל. כך שאין כל מתאם רציונאלי בין התכלית שאותה מבקש המבקש להשיג לבין האמצעי החמור שהוא מבקש מבית המשפט לנקוט.

8. עוד בטרם נפנה לפירוט הטענות, נבקש להקדים ולהדגיש – הליך זה אינו הליך מינהלי רגיל, בו מתבקש בית המשפט הנכבד להסתפק בבחינת סבירות שיקול דעתו של המבקש, שר הפנים, ואת חוקיות החלטתו, וככל שיימצא שלא נפל פגם לאשר את החלטת השר. יש לזכור – החלטת השר אינה לבטל אזרחות, שכן הוא אינו מוסמך לעשות כן. החלטת השר היא להגיש את הבקשה לבית המשפט הנכבד. גם אם החוק עומד בתוקפו וגם אם לא נפל כל פגם בהחלטת השר להגיש את הבקשה, אין באלה כדי לחייב את בית המשפט לקבל את בקשת השר. שיקול הדעת האם לבטל אזרחות מסור באופן אבסולוטי לבית המשפט הנכבד. ההחלטה האם לבטל את אזרחותו של המשיב לא תהיה החלטתו של השר. תהיה זו החלטת בית המשפט הנכבד. יש בכך להבהיר הן את אי החוקתיות הגלום בהסדר, והן את אי החוקיות שבמהלך לגופו. למעשה, בית המשפט נגרר להליך שמנהל גורם פוליטי מטעמו פוליטיים בעיתוי שבחר בו. מדובר בהליך ששרים שקדמו לשר המכהן לא נקטו בו, וייתכן שהבאים אחריו לא ינקטו בו. כל שר ושר יכול להחליט, על פי שיקוליו הפוליטיים, לרתום את בית המשפט לצרכיו. ברצותו, ויהיו שיקוליו אשר יהיו – יעשה זאת, וברצותו, ויהיו שיקוליו אחרים – יימנע, ובית המשפט ככלי שרת בידי של השר. שר שבחר לנהל הליכים שכאלה רק נגד אזרחים ערבים, כי יש בכך לשרת את האינטרסים הפוליטיים הצרים שלו, יגרור את בית המשפט למאבקו המפלה באזרחים הערבים, ויכתים על ידי כך את בית המשפט. אי-החוקתיות, ולצידה אי החוקיות, זועקות מן ההסדר שבחוק ומאופן יישומו, ושומה על בית המשפט הנכבד שהדברים יעמדו כל העת לנגד עיניו.

הפרק הראשון: החוק מכוחו הוגשה הבקשה אינו חוקתי, ולכן בטל

על הסמכות הקיצונית והעמומה לבטל אזרחות

9. בשנת 2008 תוקן חוק האזרחות ואפשר לבית המשפט לאשר לבקשת שר הפנים ביטול אזרחותו של מי שהפר אמונים למדינת ישראל. האפשרות לביטול אזרחות בשל הפרת אמונים

היתה קיימת בחוק האזרחות גם עובר לתיקון, אך הסמכות היתה נתונה בידי שר הפנים. לשון סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות לאחר התיקון משנת 2008 קובעת כדלקמן:

- "(ב) בית המשפט לעניינים מינהליים (בסעיף זה – בית המשפט), רשאי לבקשת שר הפנים, לבטל את אזרחותו הישראלית של אדם אם התקיים אחד מאלה:
- (1) האזרחות נרכשה על יסוד פרטים כוזבים וחלפו לפחות שלוש שנים מיום שנרכשה כאמור;
 - (2) אותו אדם עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל, ובלבד שעקב ביטול האזרחות הישראלית לא ייוותר אותו אדם חסר כל אזרחות, ואם ייוותר חסר כל אזרחות כאמור – יינתן לו רישיון לישיבה בישראל, כפי שיורה בית המשפט; לעניין פסקה זו, חזקה על מי שיושב דרך קבע מחוץ לישראל כי לא ייוותר חסר כל אזרחות; בפסקה זו, "הפרת אמונים למדינת ישראל", כל אחד מאלה:
- (א) מעשה טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 (בחוק זה – חוק המאבק בטרור), סיוע או שידול למעשה כאמור, או נטילת חלק פעיל בארגון טרור כהגדרתו בחוק האמור;
 - (ב) מעשה המהווה בגידה לפי סעיפים 97 עד 99 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, או ריגול חמור לפי סעיף 113(ב) לחוק האמור;
 - (ג) רכישת אזרחות או זכות לישיבת קבע במדינה או בשטח המנויים בתוספת.
- (ג) לא תוגש בקשה לפי סעיף קטן (ב)(2) אלא בהסכמתו בכתב של היועץ המשפטי לממשלה."

10. סעיף 11(ב) לחוק האזרחות מנוסח באופן גורף ומאפשר את הפעלתו באופן שרירותי. הסעיף מעניק לבית המשפט, לבקשת שר הפנים, את הסמכות לבטל אזרחות, שהינה אחת מזכויות היסוד החשובות ביותר והנחשבת לאם כל הזכויות. זאת, שעה שהגדרת "הפרת אמונים" הינה כל כך רחבה עד כדי כך שהיא מותירה את החוק עמום. הגדרת "הפרת אמונים" שבסעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות כוללת ביצוע מעשה טרור, סיוע או שידול למעשה כאמור או נטילת חלק פעיל בארגון טרור. בכל המקרים האלו, ביטול האזרחות יהיה אחיד ויוטל כעונש אחיד עבור כל אחד מהמבצעים, המסייעים, המשדלים או אלה שנטלו חלק כלשהו במעשה עצמו. זוהי קשת רחבה מאוד של עבירות שחלקן חמורות יותר וחלקן חמורות פחות ובגין ביצוען נקבעו עונשים שונים. על אף זאת, לצורך ביטול אזרחותו של אדם, לא תהיה התחשבות בחומרת העבירה או החלק של אותו מבצע בביצוע העבירה.

11. סעיף 11(ב)(2) אינו כולל בהגדרת "הפרת אמונים" עבירה ספציפית כלשהי אלא מסתפק בהפנייה להגדרה העמומה והרחבה של "מעשה טרור". לצורך האבחנה נציין כי בסעיף 11(ב)(2) הקובע כי "בגידה" תיחשב ל"הפרת אמונים", מפרט הסעיף את הסעיפים הספציפיים בחוק העונשין להם הוא מכוון ואשר אפשר בגינם לבקש את ביטול האזרחות. לעומת זאת, הגדרת "מעשה טרור" מפנה להגדרה בחוק המאבק בטרור אך אין הפנייה לסעיף ספציפי כלשהו. עיון בהגדרת "מעשה טרור" בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 מחזק את המסקנה הנ"ל. כך מוגדר "מעשה טרור":

- "מעשה טרור" – מעשה המהווה עבירה או איום בעשיית מעשה כאמור, שמתקיימים לגביהם כל אלה:
- (1) הם נעשו מתוך מניע מדיני, דתי, לאומני, או אידיאולוגי;

- (2) הם נעשו במטרה לעורר פחד או בהלה בציבור או במטרה לאלץ ממשלה או רשות שלטונית אחרת, לרבות ממשלה או רשות שלטונית אחרת של מדינה זרה, או ארגון ציבורי בין-לאומי, לעשות מעשה או להימנע מעשיית מעשה;
- (3) במעשה שנעשה או במעשה שאיימו בעשייתו, היה אחד מאלה, או סיכון ממשי לאחד מאלה:
- (א) פגיעה חמורה בגופו של אדם או בחירותו;
- (ב) פגיעה חמורה בבטיחות הציבור או בבריאותו;
- (ג) פגיעה חמורה ברכוש, שבנסיבות שבהן בוצעה יש אפשרות ממשית שתגרום לפגיעה חמורה כאמור בפסקאות משנה (א) או (ב) ושנעשתה במטרה לגרום לפגיעה כאמור;
- (ד) פגיעה חמורה בקודשי דת; לעניין זה, "קודשי דת" – מקום פולחן או קבורה ותשמישי קדושה;
- (ה) פגיעה חמורה בתשתיות, במערכות או בשירותים חיוניים, או שיבוש חמור שלהם, או פגיעה חמורה בכלכלת המדינה או בסביבה;"

12. הגדרה זו משתמשת במונחים ערטילאיים, עמומים, כלליים ובלתי ברורים בקביעת נורמה פלילית. כתוצאה, לא ברור מתי מעשה ייחשב לבעל מניע לאומני ומתי ייחשב למדיני ובידי מי הסמכות לייחס לעובר העבירה את המניע בגין מעשיו. עמימות כזו מותירה בידי הרשויות סמכות רחבה ביותר להחליט מתי עבירה פלילית הינה "מעשה טרור". שרירות כזו עלולה גם להדביק תווית של "מעשה טרור" על מעשה פלילי שלא היה נגוע במניע כלשהו אך זה "הודבק" לו בשל לחצים פוליטיים.

13. כך יוצא, שלאור עמימות הגדרת "מעשה טרור" הרי שמחאה פוליטית, לרבות מטעם האזרחים הערבים, בין אם היא נגד הכיבוש או נגד האפליה הממוסדת והגזענית נגד האזרחים הערבים (למשל, חסימה ממושכת של צירי תנועה מרכזיים, שיוחסו לה שיבוש תשתיות ושירותים או סיכון לפגיעה בבטיחות הציבור, למשל על ידי חבלה ברמזורים או בתמרורים), עלולה להיחשב כ"מעשה טרור" בגלל המניעים שלה. לא זו בלבד, אלא שכל סיוע, שידול או נטילת חלק בעבירה כאמור עלולה להוביל לביטול האזרחות. עמימות המונח "מעשה טרור" בהקשר לתחולת סעיף 11(ב)2 לחוק האזרחות עלולה להגיע כדי אבסורד (ולהווי ידוע, שעל שרי הפנים מופעלים כל העת לחצים פוליטיים לפעול לביטול אזרחותם של אזרחים ערבים בגין מעשים רבים ושונים המוגדרים שוב ושוב כטרור).

14. אמנון רובינשטיין וברק מדינה מתייחסים בספרם **המשפט החוקתי של מדינת ישראל**, לסכנה בהענקת סמכות כה גורפת לשר הפנים לבטל אזרחות:

"ספק רב אם ראוי להותיר סמכויות מרחיקות לכת שכאלה בידי של השר. בית המשפט הכיר בכך, שהאזרחות המוקנית לאדם היא זכות יסוד – "בין היתר משום שהיא היסוד לזכות הבחירה לכנסת, ממנה צומחת הדמוקרטיה" – ומשום שביטול האזרחות עלול להביא לגירושו של אדם מן הארץ. הענקת הסמכות לשר לבטל את האזרחות בגין מעשיו של אדם, בלא לקבוע אמות מידה ברורות (ביחס לעילה של הפרת אמונים למדינה) או בלא להבטיח הליך נאות (ביחס לעילה של מסירת פרטים כוזבים) אינה עולה בקנה אחד עם עקרונות יסוד של שלטון החוק. בית המשפט מוסמך אמנם להכריז אף הוא על בטלותה של אזרחות שהוענקה על יסוד ידיעות כוזבות – למשל, אגב דיון בבקשה הסגרה של אזרחי ישראלי – אולם לרוב יימנע בית המשפט מכך, כדי

לאפשר לשר הפנים לנהל את הליך ביטול האזרחות, תוך כיבוד זכות הטיעון של האזרח הנוגע בדבר.

השימוש בעילה הראשונה נדיר ביותר. בית המשפט הכיר בסבירות המדיניות של שר הפנים, לפיה יש להימנע ככל האפשר מהפעלת הסמכות לבטל את האזרחות מכוח ההכרה בכל שהאזרחות היא זכות יסוד – בין היתר משום שהיא יסוד לזכות הבחירה לכנסת – ומכוח השאיפה להימנע מהפיכת אדם לחזר כל אזרחות. " (אמנון רובינשטיין וברק מזינה, **המשפט החוקתי של מדינת ישראל, רשויות השלטון ואזרחות** (מהדורה שישית, שוקן 2005), עמ' 1109-1110).

15. אף על פי שסעיף החוק תוקן בשנת 2008 והעביר לבית המשפט את הסמכות לבטל אזרחות לבקשת שר הפנים, החשש מפני פגיעה גורפת עודנו שריר וקיים. שכן ברגע שבו מגיש שר הפנים בקשה לבבית המשפט לענייניים מנהליים לביטול אזרחותו של מי שהפר אמונים, הרי בית המשפט הופך צד לעניין, ועליו לקבל החלטה. גם בית המשפט, כמו השר לפניו, אינו יכול להפעיל שיקול דעת על בסיס חוק עמום, ודאי כאשר העמימות נוגעת לביטול הזכות לאזרחות. להמחשת הטיעון הנ"ל ראו עניין **טיבי** שבו הובאה בקשה בפני בית המשפט העליון לאישור פסילת רשימות מלהתמודד בבחירות לכנסת, ונקבע כי "באישור בחירות בית המשפט העליון הוא אורגן של הפונקציה המורכבת המשכללת החלטה למנוע ממועמד מלהשתתף בבחירות." (א"ב 11280/02 **ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' טיבי**, פ"ד נז(4) 1, 31 (2003)).

16. גם המכון הישראלי לדמוקרטיה התייחס לחשש מפני הסכנה הקיימת בסמכות לביטול אזרחות חרף העברתה לבית המשפט. במחקר שפרסם המכון, וחובר על ידי החוקרת אפרת רחף בהנחיית מרדכי קרמניצר, צויין:

"לסיום יש להתייחס לטענה שהפקדת הסמכות לשלילת אזרחות בידי בית המשפט תמנע שימוש לרעה בסמכות זו. אין ספק שבית המשפט הוא גוף מתאים יותר להפעיל סמכות זו, אולם העברת הסמכות לידי אינה מסירה את החשש מפני ניצולה לרעה או מפני יישומה במקרים לא מתאימים. כבר קרה שבתי משפט במדינות דמוקרטיות החליטו החלטות שגויות, במיוחד בתקופות דוחק בטחוני והתגברות הלחץ הציבורי למיצוי הדין עם 'בוגדים'. מבחינה מעשית שיקול הדעת השיפוטי אף נוטה להיות עצמאי פחות בנושאים ביטחוניים. כאשר מעמד האזרחות עומד על הפרק מוטב שלא להשליך יתבנו על הרגישות השיפוטית." (אפרת רחף בהנחיית מרדכי קרמניצר, "אף על פי שחטא - ישראלי הוא? שלילת אזרחות בגין הפרת אמונים" **מחקר מדיניות 73** (המכון הישראלי לדמוקרטיה. יולי 2008), עמ' 14 (להלן – **רחף**)).

17. גם כיום החוק מותיר לשר הפנים שיקול דעת גורף לפנות במקרים ובמועדים שהוא מוצא לנכון אל בית המשפט בבקשה שיאשר את ביטול אזרחותו של אדם. זהו שיקול דעת קיצוני המוביל לכך שהחוק יופעל מתוך שיקולים פוליטיים ובאופן שיוביל לאכיפה בררנית. אין פלא, כי עיון בהיסטוריה החקיקתית של התיקון משנת 2008 מעלה, כי חברי כנסת רבים הביעו חשש כבד מפני אכיפה בררנית של סעיף זה כלפי האזרחים הערבים. עוד יושם אל לב, כי חמישה שרי פנים שקדמו לשר הפנים דהיום, שכיהנו במשרה מאז תוקן החוק בשנת 2008, לא

ראו לפנות לבית המשפט בבקשות לביטול אזרחות. השר דרעי הוא הראשון שהחליט, משיקוליו הפוליטיים, לעשות כן, והוא גורר את בית המשפט הנכבד לקחת בכך חלק. מילים אחרות: שר פנים אחר יכול – ולנוכח פני הדברים אף סביר – שלא היה פונה כלל לבית המשפט. הפעלת החוק תלויה בגורם פוליטי מזדמן ובשיקוליו הפוליטיים.

ההיסטוריה החקיקתית של סעיף 11(ב) לחוק האזרחות - קבוצת המטרה: האזרחים ערבים

18. ההיסטוריה החקיקתית שהובילה לתיקון מעידה על כך שהאזרחים הערבים סומנו כמטרה של התיקון לחוק. בקשר לחשש מפני אכיפה ברחיק נגד האזרחים הערבים, ציינה חברת הכנסת זהבה גלאון בדיון במליאת הכנסת:

”זו לא הצעת חוק שמבקשת להגן על הדמוקרטיה. זו הצעת חוק שמבקשת צעד אחר צעד, היא עוד שלב בטרנספר של אזרחי ישראל הערבים מכאן. קודם הבאתם את חוק האזרחות, חוק שמונע איחוד משפחות, ועכשיו אתם רוצים למנוע מאלה שנוסעים. באים ואומרים - לשלול מהם את האזרחות”. (דיון לקראת קריאה טרומית, ישיבה 83 של הכנסת ה-17 (10.1.2007), עמ' 74-75).

עוד אמרה:

”לא מציעים לשלול אזרחות בצורה כל כך חסרת אחריות, גורפת. הופכים את כל האזרחים הערבים לאזרחים על תנאי. זה מה שאתם עושים. אתם רוצים למנוע מחברי הכנסת הערבים לממש את הזכות הבסיסית שלהם. כל יום הם צריכים להצהיר מחויבות למדינה על הדגל? כל יום הם צריכים להצהיר מחויבות לשר הפנים?” (שם, עמ' 75; ראה גם דבריה בדיון לקראת קריאה ראשונה, ישיבה 155 של הכנסת ה-17 (16.10.2007), עמ' 66).

ח"כ יוסי ביילין ציין בישיבת וועדת הפנים והגנת הסביבה להכנת התיקון לקריאה ראשונה:

”כאשר מדברים על עילות, תמיד מדברים על הטרוריסט הפלסטיני. מה קורה עם טרוריסטים יהודים? מה קורה עם רוצחים סדרתיים, אנסים סדרתיים? הרי יש כל מני דברים נוראים בעולם הזה. פתאום נגדיר הגדרה שלפיה במעשים מסוימים שוללים את האזרחות ובמעשים אחרים לא שוללים את האזרחות.” (פרוטוקול 202 מישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה (1.8.2007), עמ' 7-8).

ח"כ אברהם צרצור אמר באותה ישיבה:

”זה מובן מאליו שאני מתנגד להצעת החוק הזו. אני לא אגזים אם אני אגיד, שזו גזענות בהתגלמותה. הסיבה לכך היא פשוטה מאוד, אוכלוסיית היעד של הצעת החוק הזו, היא לא יותר מאשר הערבים עצמם. האווירה שלתוכה נולדה הצעת החוק הזו מובנת מאליו: הנושא של עזמי בשארה וכל מיני הצהרות שנשמעות. לצערי, המטרה של הצעת החוק הזו היא לדחוף את הערבים לפינה. זה לא מקובל עלי בשום פנים ואופן. לכן, במדינה שמתיימרת להיות דמוקרטית אין מקום להצעות חוק מהסוג הזה.” (שם, עמ' 17).

ח"כ ג'מאל זחאלקה אמר בדיון במליאה לקראת קריאה ראשונה :

"וכוונת החוק היא לפגוע בעיקר באזרחים הערבים. לא ראיתי את חבר הכנסת ארדן מביא חוק שיכול לשלול למשל את אזרחותו של יגאל עמיר." (עמ' 70).

ועוד אמר :

"החוק הזה הוא אנטי-דמוקרטי. הוא נועד, על-פי כוונת המשורר או המחוקק או מי שהציע אותו, לפגוע באזרחותם של האזרחים הערבים. הוא אנטי-חוקתי, הוא פוגע בהליכים משפטיים." (ר' עמ' 73 ועמ' 75 ; כן ר' דבריו בדיון במליאה לקראת קריאה שניה שלישיית, ישיבה 264 של הכנסת ה-17 (28.7.2008), עמ' 193).

19. חלק מחברי הכנסת מתחו ביקורת על העובדה שהשימוש בביטול אזרחות מכפיל את העונש המוטל על האדם שעבר על החוק, ועמדו על כך שחוק העונשין הוא שנועד לטפל ולהעניש כל מי שעבר עבירות, לרבות עבירות ביטחוניות. כך למשל ח"כ יוסי ביילין בישיבת וועדת הפנים והגנת הסביבה ביום 1.8.2007 :

"אני סבור שהנושא של שלילת אזרחות הוא לא חלק מהענישה. בעיני, זה לא שייך לעולם הענישה. יש עונשים חמורים מאוד בישראל. לצערי, אפילו עונש מוות לא בוטל בישראל. כל זה נעשה במסגרת של אזרחות. אחד הדברים הראשונים שעשתה רוסיה אחרי שהתפרקה ברית המועצות זה לבטל את שלילת האזרחות. זה באמת מאפיין משטרים טוטאליטריים." (שם, עמ' 7).

ח"כ ביילין אמר עוד בישיבת המליאה ביום 28.7.2008 :

"לגבי האיזון והמידתיות שבחוק הזה. אני חושב שביטול אזרחות בכלל הוא לא בגדר עונש. יש עונשים – חלקם עונשים קשים ביותר, כמו מאסר עולם – ואין להוסיף עליהם את ביטול האזרחות. נעשים מעשים קשים מאוד, קשים מאוד, ממש יום-יום בחברה הישראלית – אנשים שפוגעים או רוצחים את בני המשפחות שלהם וכו', ואנחנו לא מעלים על הדעת שחלק מהעונש הוא ביטול האזרחות שלהם." (עמ' 183).

וח"כ דב חנין אמר בישיבת הוועדה ביום 1.8.2007 :

"אני מצטרף לחה"כ ביילין, שאמר שיש להפריד הפרדה מאוד חדה בין ענישה לבין שלילת אזרחות, ובין ענישה לבין שאלת האזרחות. כל עבירה פלילית היא עבירה שאפשר להעניש עליה, ואפשר להעניש אליה בחומרה ואפילו בחומרה רבה. אין קשר, ולא צריך לייצר קשר בין שאלת הענישה הפלילית לבין שאלת האזרחות. שלילת אזרחות ברמה העקרונית לא יכולה, ואסור שתהיה, אמצעי ענישתית." (עמ' 11).

פרוטוקול הדיון במליאה לקראת קריאה טרומית, ישיבה 83 של הכנסת ה-17 (10 בינואר 2007) : http://fs.knesset.gov.il/17/Plenum/17_ptm_129614.doc

פרוטוקול 202, ישיבת ועדת הפנים והגנה על הסביבה (1.8.2007), הכנה לקריאה הראשונה :
<http://knesset.gov.il/protocols/data/rtf/pnim/2007-08-01-02.rtf>
פרוטוקול הדיון במליאה לקראת קריאה ראשונה, ישיבה 155 של הכנסת ה-17 (16.10.2007) :
http://fs.knesset.gov.il/17/Plenum/17_ptm_129471.doc
פרוטוקול הדיון במליאה לקראת קריאה שניה ושלישית, ישיבה 264 של הכנסת ה-17 (28.7.2008) :
http://fs.knesset.gov.il/17/Plenum/17_ptm_129254.doc

20. החשש הכבד מפני אכיפה בררנית של החוק הובא גם במחקרה של רחף, אשר ניתח את סוגיית ביטול אזרחות בשל הפרת אמונים והתייחס באופן מפורש לאכיפה הסלקטיבית נגד האזרחים הערבים והפיכת אזרחותם לאזרחות על-תנאי. במחקר מתארת רחף כיצד "גדלה הסכנה של שימוש פסול בסמכות לביטול אזרחות בדרך של אכיפה לא שוויונית. דין אחד יהיה לבוגדים יהודים ודין אחר לבוגדים ערבים, משום שהבחנה בין אויב ובוגד לבין פטריוט קשורה בטבורה לאופייה הפוליטי של המדינה ולטיב האליטות הפוליטיות והחברתיות השולטות בה" (עמ' 169). כמו כן היא מציינת, כי "כשם שהיהודי נחשב 'פטריוטי' יותר מן הערבי, כך הערבי נחשב 'בוגדני' יותר מן היהודי, והציבור הערבי כולו מתואר לעתים קרובות כ'גייס חמישי'. במצב דברים זה מעשים של ערבים ייחשבו בקלות רבה יותר ל'הפרת אמונים' המצדיקה שלילת אזרחות" (עמ' 170).

21. בפרסום אחר של המכון הישראלי לדמוקרטיה, שחובר על ידי לינא סאבא וטליה שטיינר, נטען על ידי המחברות :

"השינויים המוצעים בחוק מרחיבים יתר על המידה את תחולת הסנקציה הבעייתית של שלילת אזרחות, והם פותחים פתח לשימוש מוגבר בכלי זה מתוך ניצולו לרעה. יתרה מכך, אנו סבורות שהתזמון של העלאת ההצעה יחד עם הרטוריקה הנלווית אליה הן הסיבה האמיתית לדאגה. הצעת חוק זו, יחד עם כמה הצעות חוק נוספות, יוצרות אווירה ציבורית של חשדנות וניכור כלפי המיעוט הערבי במדינה ומחריפות את המתח בחברה הישראלית השסועה ממילא." (לינא סאבא וטליה שטיינר "אזרחות על תנאי או אזרחים על תנאי: שלילת אזרחות בישראל" מיהו אזרח? פרלמנט גיליון 67 (המכון הישראלי לדמוקרטיה) : <https://www.idi.org.il/parliaments/11099/11106>)

הפגיעה בזכות לאזרחות

22. הפעלת סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות פוגעת בזכות לאזרחות שמעמדה הינו רם ביותר. הזכות לאזרחות נתפשת לא רק כזכות יסוד אלא "אם כל הזכויות".

23. על אף המימד האוניברסאלי של זכויות האדם, המדינה היא הספק המרכזי (ולעתים היחיד) של שירותים ויתרונות רבים, הנחוצים לניהול תקין של החיים, והחברות בה, האזרחות, היא גורם קרדינאלי בקביעת רמת חייו של הפרט ואיכותם. שוויון בפני החוק, השתתפות פוליטית, הזכות לבריאות וכן הלאה – כולם שואבים את משמעותם המעשית מקיומה של תשתית

חברתית-מדינית, המאפשרת אותן, מסגרת בתוכה עליהם להתממש ולקבל תוכן, ואשר מהווה כתובת לקובלנות על פגיעה בזכויות אלה כמו גם לתביעות לקבל אותן. החברות במדינה טומנת בחובה זכות לתעסוקה ונגישות לשירותי חירום ולמשאבים סוציו-אקונומיים. האזרחות אוצרת בקרבה גם השתתפות פוליטית (הזכות לבחור ולהיבחר), זכות כניסה קבועה וחסינות מפני גירוש (ר': נעמה כרמי "הגבלות על הגירה: מדיניות הגירה בתורת הצדק הליברלית" חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה" (אוניברסיטת תל-אביב, 1999) עמ' 9 – 11, עמ' 66 (להלן – **כרמי**); יפה זילברשץ "האזרחות: מהי ומה תהיה?" מחקרי משפט טז (תשס"א) 55, 60-61 (להלן – **זילברשץ**); Jeffrey L. Blackman "State Successions and Statelessness: The Emerging Right to an Effective Nationality Under International Law" 19 *Michigan Journal of International Law* 1141 (1998), pp. 1145-1148 (להלן – **בלקמן**); Jules L. Colman and Sara K. Harding "Citizenship, the Demands of Justice, and the Moral Relevance of Political Borders" in *Justice in Immigration* (Warren F. Schwartz (ed.), Cambridge University Press, 1995), p. 30.

24. נוסף על כך, האזרחות היא תנאי למימוש רוב זכויות הפרט במשפט הבין-לאומי. האזרחות נותנת למדינתו של הפרט את הזכות הבלעדית להגן על האינטרסים שלו בזירה הבין-לאומית. כך, בין היתר, מאפשרת האזרחות למדינות להקנות הגנה דיפלומטית; אם מדינה אחת פוגעת באזרח של מדינה אחרת, היא פוגעת בריבונות אותה מדינה, ונושאת באחריות כלפיה (ר': **בלקמן**, עמ' 1150; **זילברשץ**, עמ' 60).

25. ואולם, אזרחות אינה רק סטטוס, המעניק יתרונות במסגרת המדינה ובזירה הבין-לאומית. האזרחות היא מרכיב מכונן ומהותי של זהות אנושית וכבוד אנושי. היא מדגישה את השתייכותו התרבותית של אדם, את הקשר שלו לקהילתו, את זיקתו לארץ מגוריו:

"The function of the State in the life of the individual is not expressed merely by the creation of a defense mechanism that enables the individual to live his life in safety. The State is also a national-cultural framework for the people who live in its territory. The State's language, its symbols, and the history of the State and the people living there together compose the elements of the national-cultural framework. In this connection the State contributes significantly to the formation of the identity of the people living within its territory." (Yaffa Zilbershats **The Human Right to Citizenship** (Ardsley, New York: Transnational publishers, 2002), p. 113).

ור' גם: **כרמי**, עמ' 49; **זילברשץ**, עמ' 63 ואילך.

26. חוסר אזרחות הוא, לפיכך, מצב פסול. חוסר אזרחות מונע יתרונות, שזכאי היחיד לקבל ממדינתו. מחוסר אזרחות אינו נהנה מהגנה חוקית על כל אותן זכויות, הדורשות, במפורש או

במשתמע, מסגרת חברתית-פוליטית שתספק אותן. באופן מעשי, נשללות ממנו רוב זכויות האדם, אשר מניחות מסגרת כזו למימושן. חוסר האזרחות שולל מן היחיד את היתרונות, שהוא עשוי לקבל מהחוק הבין-לאומי באמצעות מדינתו, המייצגת אותו. חוסר אזרחות פוגע בכבודו של האדם (ר': **כרמי**, עמ' 66-67). כדברי הפילוסופית חנה ארנדט:

“To be stripped of citizenship is to be stripped of worldliness; it is like returning to a wilderness as cavemen or savages... A man who is nothing but a man has lost the very qualities which make it possible for other people to treat him as a fellow man... they could live and die without leaving any trace, without having contributed anything to the common world.” (Hannah Arendt **The Origins of Totalitarianism** (new ed. 1966), p. 300).

עוד בעניין הפגיעה הקשה בזכויותיהם של מחוסרי אזרחות ר': Laura Van Waas "Nationality and Rights" in *Statelessness and the Benefits of Citizenship: A Comparative Study* (Brad K. Blitz and Maureen Lynch (ed.), Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights and International Observatory (on Statelessness, June 2009), pp. 19-36.

27. מתוך הכרה בינלאומית בחשיבותה העליונה של האזרחות להגשמת זכויות הפרט, להגנה עליו בזירה הבינלאומית ולכבודו של האדם, הוכרה הזכות לאזרחות כזכות יסוד. סעיף 15(1) להכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם (1948) קובע מפורשות, כי כל אדם זכאי לאזרחות. סעיף 15(2) מוסיף וקובע, כי לא תישלל מאדם אזרחותו דרך שרירות. ההכרזה זכתה להכרה בחלק מן המדינות כמשפט בינלאומי מינהגי, וסעיף 15 אומץ במסגרת החלטות שיפוטיות של מדינות רבות (ר' Johannes M.M. Chan *The Right to Nationality as a Human Right* 12 [1-2] *Human Rights Law Journal* 1 (1991), p. 3).

28. מאז ההכרזה הצטרפה שורה של התחייבויות בינלאומיות למאמץ האוניברסאלי לעגן את הזכות לאזרחות ולהגן עליה. האמנה בדבר מעמדם של מחוסרי אזרחות (1954) (כ"א 245) מתייחסת לקשיים, הנובעים מהעדר אזרחות. האמנה לצמצום מחוסרי האזרחות (1961) (Convention on the Reduction of Statelessness, 989 U.N.T.S. 175) מטילה על מדינות חובה לפעול למיגור תופעת מחוסרי האזרחות. מדינת ישראל חתמה על אמנה זו בשנת 1961, אך לא אישרה אותה, ואולם "אמנה זו הינה בעלת חשיבות לא רק בהיבט הפורמאלי, אלא גם כשיקוף של תפיסת המשפט הבינלאומי בסוגיה זו." (ר' דברי היועץ המשפטי לממשלה, מר מני מזוז, לשר הפנים, מר רוני בר-און, מיום 6.8.2006, במכתבו בעניין בקשת שר הפנים לשקול ביטול אזרחותו של ח"כ ואסל טאהא: <http://bit.ly/2iiEBiY>).

29. איסור על אפליה באשר למימוש הזכות לאזרחות מעוגן בסעיף 5 לאמנה בדבר ביעור כל הצורות של אפליה גזעית (1966) (כ"א 861) (ור' עוד: סעיף 7 לאמנה בדבר זכויות הילד (1989) (כ"א 1038); סעיף 24(3) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (1966); האמנה הבין-אמריקאית לזכויות האדם (1978) (Inter-American Convention on Human Rights, 1144 U.N.T.S. 123); אמנת האזרחות האירופית (1997) (European Convention on Nationality, ETS No. 166).

30. מעמדה של הזכות התבסס, עד שהפכה זכות אדם אינהרנטית במשפט הבינלאומי. בפסיקה של בית הדין הבין-אמריקאי לזכויות האדם נקבע:

"It is generally accepted today that nationality is an inherent right of all human beings. Not only is nationality the basic requirement for the exercise of political rights, it is also has an important bearing on the individual's legal capacity. [...] The classical doctrinal position, which viewed nationality as an attribute granted by the state to its subjects, has gradually evolved to the point that nationality today perceived as involving the jurisdiction of the State as well as human rights issues." (RE Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica 5 HRLJ 167 (1984)).

31. כמו כן, החלטה מספר 50/152 של העצרת הכללית של האו"ם קוראת למדינות החברות באו"ם לחוקק חוקים אשר יביאו לצמצום תופעת חוסר האזרחות, בין היתר באמצעות איסור על שלילה שרירותית של האזרחות. כך לשון סעיף 16 להחלטה:

"16. Calls upon States to adopt nationality legislation with a view to reducing statelessness, consistent with the fundamental principles of international law, in particular by preventing arbitrary deprivation of nationality and by eliminating provisions that permit the renunciation of a nationality without the prior possession or acquisition of another nationality, while at the same time recognizing the right of States to establish laws governing the acquisition, renunciation or loss of nationality."

32. לא בכדי מצאו בתי משפט במדינות אחרות לנכון לדחות בקשות לביטול אזרחות בשל "הפרת אמונים". כך למשל, דחה בית המשפט העליון בארה"ב ביטול אזרחות בשל הפרת אמונים עקב עריקה מהצבא בזמן שירות, והדגיש את האיסור לבטל אזרחות כאקט של ענישה. בית המשפט מצא כי ביטול אזרחות מפר את הוראות התיקון השמיני לחוקת ארה"ב שקובע איסור על עינויים ועל התייחסות משפילה ובלתי אנושית:

"Citizenship is not a license that expires upon misbehavior... The deprivation of citizenship is not a weapon that the Government may use to express its displeasure at a citizen's

conduct, however reprehensible that conduct may be." (*Trop v. Dulles*, 356 U.S. 86 (1958)).

33. ברוח ההכרה הבינלאומית בזכות לאזרחות ובחשיבותה, הוכרה גם בישראל הזכות לאזרחות כזכות יסוד. על הרשות המינהלית להימנע מלפגוע בזכויות יסוד אלא לתכלית ראויה ובמידה ראויה, "קל וחומר בשלילת אזרחות, להבדיל מפגיעה אחרת, ובן בנו של קל וחומר בשלילת אזרחות העושה אדם, שיש לו אזרחות מלידה, לחסר כל אזרחות." (בג"ץ 2757/96 **אלראי נ' שר הפנים**, פ"ד נ2) 18, 22 (1996) (להלן – עניין **אלראי**). אזרחותו של אדם בישראל מקנה זכויות ומטילה חובות מן המעלה הראשונה, ולפיכך הענקתה או שלילתה צריכות להיעשות לאחר בירור עובדתי ושיקול דעת ראויים (ר' בג"ץ 754/83 **רנקין נ' שר הפנים**, פ"ד לח(4) 113, 117 (1984) (להלן – עניין **רנקין**); בג"ץ 2394/95 **מוציניק נ' משרד הפנים**, פ"ד מט(3) 274, 280 (1995); בג"ץ 1227/98 **מלבסקי נ' שר הפנים**, פ"ד נב(4) 690, 696 (1998) (להלן – עניין **מלבסקי**); בג"ץ 3648/97 **סטמקה נ' שר הפנים**, פ"ד נג(2) 728, 791 (1999); בג"ץ 1712/00 **אורבנביץ' נ' משרד הפנים**, פ"ד נח(2) 951, 957 (2004); בג"ץ 2597/99 **טושבייס נ' שר הפנים**, פ"ד נט(6) 721, 757-758 (2005); בג"ץ 2934/07 **שורת הדין – Israel Law Center נ' יושבת-ראש הכנסת**, פ"ד סב(3) 92, 105-107 (2007)).

34. בעניין **אלראי**, בו התבקש בית המשפט – עד כה בפעם הראשונה והאחרונה – להורות לשר הפנים לבטל אזרחות מהטעם של "הפרת אמונים" (באותו מקרה – ביטול אזרחותו של יגאל עמיר, רוצחו של ראש הממשלה יצחק רבין) נדחתה העתירה, ובית המשפט קבע כי האזרחות היא זכות יסוד:

"האזרחות היא זכות יסוד. כך מקובל במשפט הבינלאומי. לדוגמה, סימן 15 להכרזה האוניברסלית של האומות המאוחדות משנת 1948 בדבר זכויות האדם קובע כי כל אדם זכאי לאזרחות. זאת ועוד. אמת האומות המאוחדות בדבר צמצום המעמד של חוסר אזרחות, משנת 1961, קובעת בסימן 8 איסור, בסייגים מסוימים, לשלול מאדם אזרחות, אם יהיה בכך כדי לעשותו חסר כל אזרחות. כך מקובל גם במשפט של מדינות רבות שקבעו את האזרחות כזכות חוקתית. ראו, לדוגמה, סעיף 1 לתיקון 14 (משנת 1868) לחוקת ארצות-הברית. ואף כי בישראל לא זכתה האזרחות למקום של כבוד בחוק יסוד, אין ספק כי היא נמנית עם זכויות היסוד, בין היתר משום שהיא היסוד לזכות הבחירה לכנסת, שממנה צומחת הדמוקרטיה. כידוע, חובה היא על כל רשות מינהלית להימנע מפגיעה בזכות יסוד, והאזרחות בכלל זה, אלא לתכלית ראויה ובמידה ראויה; קל וחומר בשלילת אזרחות, להבדיל מפגיעה אחרת, ובן-בנו של קל וחומר בשלילת אזרחות העושה אדם שיש לו אזרחות מלידה לחסר כל אזרחות. המעמד הנכבד של האזרחות בא לידי ביטוי אף במשפט העמים." (שם, בעמ' 21-22).

35. על מעמדה וחשיבותה של הזכות לאזרחות עמד בית המשפט גם במקרים אחרים. כך, למשל, בבג"ץ 1884/02 **דימיטרוב נגד שר הפנים** (פסק דין מיום 16.8.2010) נקבע, כי "שלילת מעמד אזרחי ממי שזכאי לכך על פי דין מהווה פגיעה קשה בפרט, בהינתן מעמד-העל הניתן לזכות האזרחות במדינה." בעניין **מלבסקי**, קבע השופט זמיר, כי "הזכות לאזרחות, אף שעדיין לא עוגנה בחוק-יסוד, היא לפי מהותה זכות יסוד... לפיכך יש להגן על הזכות לאזרחות, ששר

הפנים לא ימנע אותה ממי שזכאי לה, ועוד יתר מכך, שהשר לא יבטל אותה, לאחר שהוענקה, שלא כדין." (שם, בעמ' 696). ובעניין **רנקין** נקבע מפי השופט (כתוארו אז) ברק, כי "הענקת אזרחות היא מעשה בעל חשיבות רבה, האזרחות יוצרת קשר משפטי נמשך בין אדם לבין מדינתו, ... לקשר זה חשיבות בתחומי משפט נרחבים, הן מבחינת המשפט הבינלאומי והן מבחינת המשפט המדינתי. יש באזרחות כדי להטיל חובות על המדינה ביחסי החוץ שלה. מבחינת האזרח עצמו, יש בה כדי ליתן לו זכויות, להעניק לו כוחות, להטיל עליו חובות ולהכיר בחסינותו בעניינים שונים ומגוונים." (שם, בעמ' 117).

36. הנה כי כן, הזכות לאזרחות הינה זכות יסוד, ופגיעה בה פוגעת בכבודו של האדם. חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו מעניק לזכות לכבוד ממד כפול: אין לפגוע בו (סעיף 2 לחוק היסוד) ויש להגן עליו (סעיף 4 לחוק היסוד). פגיעה בזכות לאזרחות פוגעת בזכויות המעוגנות בחוק היסוד, ופגיעה שכזו יכול שתהיה רק בתנאים שנקבעו בפסקת ההגבלה (סעיף 8 לחוק היסוד). לא למותר לשוב ולהזכיר:

"כידוע, חובה היא על כל רשות מינהלית להימנע מפגיעה בזכות יסוד, והאזרחות בכלל זה, אלא לתכלית ראויה ובמידה ראויה; קל וחומר בשלילת אזרחות, להבדיל מפגיעה אחרת, ובן-בנו של קל וחומר בשלילת אזרחות העושה אדם שיש לו אזרחות מלידה לחסר כל אזרחות." (עניין **אלראי**, בעמ' 20).

37. סעיף 11(ב) לחוק האזרחות עמום ופוגע בזכות היסוד לאזרחות. נבחן אותו כעת לאורם של המבחנים החוקתיים הקבועים בפסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו:

"אין פוגעים בזכויות שלפי חוק-יסוד זה אלא בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש, או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו."

38. כפי שנראה, הפגיעה אינה מכוח הסמכה מפורשת בחוק, תכליתה אינה ראויה והיא אינה מידתית.

הפגיעה בזכות החוקתית אינה עונה על מבחן ההסמכה המפורשת בחוק

39. אף על פי שהחוק מאפשר ביטול אזרחות, ההסמכה הינה פורמאלית בלבד ואינה משקפת את עקרון שלטון החוק המהותי. לכן, אין היא מקיימת את מבחן "ההסמכה המפורשת בחוק" הנדרשת מכח פסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. ההסמכה לפגיעה בזכות חוקתית, כל שכן עת מדובר בזכות לאזרחות, חייבת להיות ברורה, מפורטת, וכזו המתווה "נורמה המדריכה (מכוונת) התנהגות בשיטת המשפט" (ר': אהרן ברק **פרשנות במשפט** (כרך שלישי, נבו 1994), עמ' 490 (להלן – **ברק**)). כפי שהראינו, החוק אינו קובע מתווה מדויק, מפורט וברור למקרים שבהם אפשר לבטל אזרחות. הוא מותיר שיקול דעת רחב ביותר לשר הפנים לפנות לבית המשפט בבקשה לביטול אזרחות ומחייב בית המשפט לדון בבקשה ולהכריע בה תחת תנאים עמומים.

40. העובדה כי "מעשה טרור" לפי הגדרת החוק למאבק בטרור נכלל בהגדרת "הפרת אמונים למדינת ישראל" אינה מספיקה ואינה מהווה נורמה ברורה המדריכה התנהגות בשיטת המשפט. עקרונות אלה נובעים מתוך שלטון החוק, אשר מחייב כי שיקול הדעת להגבלת זכות יהיה מונחה ומבוקר. כדברי פרופ' ברק:

"שלטון החוק בהיבטו המהותי הצר, מתייחס לכל אותם יסודות שהם חיוניים לקיומו של חוק כנורמה המדריכה (מכוונת) התנהגות בשיטת המשפט. כך, למשל, תנאי הוא לשלטון החוק שהחוק יהיה כללי, פומבי, ידוע ומפורסם, ושהוא יהיה ברור, ודאי, וניתן להבנה באופן שבני הציבור יוכלו לנהל על פיו את ענייניהם... {הרכיב} "בחוק" – אין משמעותו אך זאת שחוק של הכנסת מכיל את ההגבלה. הדרישה אינה באה להצביע אך על הצורך במקור משפטי פורמלי להגבלת זכות אדם... לדעתי, הוא מוסיף וקובע, כי מקור פורמלי זה צריך לקיים דרישות נוספות שהן טבעיות ומהותיות לקיומו של משפט כגורם המכוון התנהגות אנושית... חקיקה הקובעת כי זכויות האדם יוגבלו על פי שיקול דעתו של פלוני, אינה מקיימת את דרישות המינימום של הגבלה "בחוק" במשפטנו. על פי גישה זו הדרישה כי ההגבלה על זכות האדם תהא "בחוק" היא בעלת חשיבות רבה. אין זו אך דרישה פורמלית (שלטון חוק פורמלי), אלא גם דרישה מהותית... המהותיות נבחנת מבחינת תפקודו של המשפט כמערכת מדריכה ומכוונת התנהגות אנושית. גישה דומה באשר לתכליתה של פסקת ההגבלה נוקטים בית-המשפט האירופאי לזכויות האדם ובתי המשפט הקנדיים." (ברק, בעמ' 490-491).

41. כך, למשל, בעניין **מטה הרוב** שדן בסמכות הכללית שניתנה בסעיף 85 לפקודת המשטרה למפקד המחוז במשטרה ליתן רישיון להפגנה, להתנותו בתנאים או לסרב לתת אותו נקבע כי ההסמכה היתה עמומה:

"עיון בלשונו של סעיף 85 לפקודת המשטרה מעלה כי ההסמכה הניתנת בו למפקד המשטרה להתנות מתן רישיון להפגנה בתנאים, הינה כללית ועמומה. הסעיף איננו מפרט, ולו בקווים כלליים, מהם התנאים אותם רשאי מפקד המשטרה לקבוע, ובשל אלו שיקולים רשאי הוא לקבוע תנאים כאמור. אין בו הכוונה כלשהי של שיקול הדעת המינהלי. זוהי חקיקה סתומה (vague). חקיקה סתומה איננה רצויה. יש בה כדי לפגוע בעקרון הפרדת הרשויות ובעקרון שלטון החוק (ראו בג"ץ 2740/96 **שנסי נ' המפקח על היהלומים**, פ"ד נא(4) 481, 520; להלן – פרשת **שנסי**). בעקרון הפרדת הרשויות כיצד? עקרון זה מחייב כי הכנסת, ולא הרשות המבצעת, תקבע את אמות המידה הכלליות להפעלתה של סמכות מנהלית. הסמכה רחבה וסתומה פוגעת בסמכות החקיקה של הכנסת. בעקרון שלטון החוק כיצד? שלטון החוק המהותי מחייב שהחוק יהיה "ברור ודאי וניתן להבנה באופן שבני הציבור יוכלו לנהל על-פיו את ענייניהם" (שם, שם). הסמכה כוללנית ועמומה פוגעת ביכולתם של בני הציבור לדעת אל נכון את זכויותיהם וחובותיהם... חקיקה עמומה נוגדת את הוראות החוקה (ראו למשל L. Tribe, American Constitutional Law 2nd ed. 1988) 1033-1035; P.W. Hogg, Constitutional Law of Canada (Student ed. 2005) 1063-1068). גישה זו חלה גם במשפטנו, וזאת לעניין חקיקה שאינה 'מוגנת' מביקורת חוקתית באמצעות הוראות של 'שמירת דינים'." (בג"ץ 2557/05 **מטה הרוב נ' משטרת ישראל**, פ"ד סב(1) 200, 214-215 (2006)).

42. המשנה לנשיא חשין בפסק דינו בעניין **ועדת המעקב העליונה** התייחס לבעייתיותה של חקיקה כזו והוא מצטט את דבריו של פרופסור קלינגהופר לפיהם :

"...שלטון החוק פירושו איננו שדי בכך שלכל פעולה רשמית יהיה כיסוי פורמלי בחוק... גם במשטרי רודנות יש חוקים, אלא שהם נותנים לרודן יפוי – כוח בלתי מוגבל לעשות כל דבר שיעלה על דעתו. הלזה יקרא מדינת חוק?" (בג"ץ 11163/03 **ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נגד ראש ממשלת ישראל**, פ"ד סא(1) 1, 66-67 (2006) (להלן – עניין **ועדת המעקב העליונה**)).

43. עצם קיומו של חוק חרות, שהוא ברור וודאי, מעניק יציבות וביטוי מוחשי לתפיסות היסוד של רשויות השלטון. בהקשר זה יפים גם דבריו של הנשיא שמגר בעניין **ניימן** :

"עצם קיומו של חוק חרות מעניק למשטר המדיני ולתפיסות היסוד השוררות בו הן ביטוי מוחשי והן יציבות. זו האחרונה נובעת מקיומה של הנורמה החקוקה, אשר בה ובתוכה אמת המידה, שעל פיה נמדדת חוקיות מעשיהן של רשויות השלטון... ביטוי העיקרי של שלטון החוק הוא בכך שהוא אינו שלטונם של אנשים-לפי החלטותיהם, שיקוליהם ומאווייהם הבלתי מוגבלים - אלא בכך שהוא נשען על הוראותיהן של נורמות יציבות, השוות לכול ואשר מחייבות את הכול במידה זהה." (ע"ב 2/84 **ניימן נגד יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת-עשרה**, פ"ד לט(2) 225, 261 (1985)).

44. ור' גם דברי המלומד טרומבלי בספרו **שלטון החוק, צדק ופרשנות** :

"...[t]he law must be precise. The content of the legal rules must not be undermined, vague, ambiguous, obscure, or contradictory so as to leave the government, the judges, and the citizens with discretionary power. That corollary is opposed to using or appealing to vague, confused and general standards such as "public policy", "good morals", "reasonableness", "good faith", "public interest, equity", "fairness", and the like." (Luc Tremblay **The rule of law, justice and interpretation** (1997), p. 152).

45. יוצא אם כן, כי בשל עמימות החוק והכללת הגדרה רחבה ביותר ל"הפרת אמונים למדינת ישראל", החוק המאפשר ביטול אזרחות פוגע בעקרון שלטון החוק במובנו המהותי, ועל כן אינו עונה על מבחן ההסמכה המפורשת בחוק. ניתן היה להסתפק בטיעון זה כדי לבסס את הנימוק לביטול סעיף החוק, אך נוסף ונראה כי גם אם ממשיכים בניתוח החוקתי של סעיף 11(ב) לחוק האזרחות, נסיק כי הסעיף אינו עונה על מבחני התכלית הראויה והמידתיות הקבועים בפסקת ההגבלה.

סעיף 11(ב) לחוק האזרחות אינו לתכלית ראויה

46. ביטול אזרחות בשל הפרת אמונים אינו לתכלית ראויה. חוק שאינו רגיש לזכויות אדם, במיוחד כאשר עסקינן בזכות לאזרחות, אינו לתכלית ראויה. הלכה פסוקה, שתכלית שאינה

נותנת משקל לפגיעה בזכויות אדם, היא תכלית בלתי ראויה (ר' בג"ץ 1661 /05 המועצה האזורית חוף עזה נ' כנסת ישראל, פ"ד נט(2) 481, 570 (2005); בג"ץ 4769/95 מנחם נ' שר התחבורה, פ"ד נו(1) 235, 264 (2002); בג"ץ 5578/02 מנור נ' שר האוצר, פ"ד נט(1) 729 (2004)).

47. נוסף על כך, תכלית החוק אינה ראויה, כי אכיפתו נועדה לצורך הטלת עונש נוסף על מי שעבר (או נחשד שעבר) עבירה פלילית, על ידי שלילת זכויותיו והגבלת תנועתו. שיקולי הרתעה וענישה הם שיקולים הנוגעים להליך הפלילי שנועד במיוחד על מנת להרתיע מפני ביצוע העבירות ולהעניש את עוברי העבירה. תכלית דיני העונשין נקבעה, בין היתר, בתיקון 113 לחוק העונשין, במסגרתו הוסף סימן א'1 ונקבע, כי בית המשפט רשאי לחרוג מהענישה כדי להגן על שלום הציבור (סעיף 40ה) או כדי להרתיע את הנאשם עצמו (סעיף 140). שני סעיפים אלו הגבילו את הענישה וההרתעה "ובלבד שהעונש לא יחרוג ממתחם העונש ההולם."

48. אותם שיקולים של הרתעה וענישה אינם יכולים להוות שיקול לביטול אזרחות של אדם. התייחס לכך גם בית המשפט בעניין אלראי, עת קבע כי:

"החברה המאורגנת כבר הביעה הסתייגות נחרצת מן הרצח בדרכים רבות ושונות. בית המשפט שהרשיע את הרוצח לא חסך מילים כדי לגנות ולהוקיע את הפשע האיום מכל בחינה. גם מחוץ לכותלי בית המשפט הביעה החברה כולה, מקצה לקצה, זעזוע וסלידה מן הרצח המתועב. וכי יכול אדם, שעניינים לו לראות ואוזניים לו לשמוע, לבוא ולטעון כי בלי ביטול האזרחות של הרוצח עדיין לא הביעה החברה המאורגנת את עמדתה כלפי הרצח באופן ראוי?" (עניין אלראי, בעמ' 23).

49. פגיעה קשה וקיצונית בזכות לאזרחות לצורך תכליות השאובות מן הדין הפלילי אינה תכלית ראויה. ביטול אזרחותו של אדם על מנת להענישו אינו תכלית ראויה. ענישה גרידא הינה תמיד תכלית בלתי ראויה. יפים לענייננו דברים שנקבעו בעניין דוברין, שם דן בג"ץ בשאלה האם נפלו פגמים מנהליים בהחלטת שירות בתי הסוהר להציב תנאים מגבילים על האופן בו יעביר יגאל עמיר דגימה מזרעו לבת זוגו מחוץ לכלא. בית המשפט קבע כי אין לערב שיקולי הרתעה וענישה נוספים מעבר לעובדה שיגאל עמיר כלוא בבית הכלא. שיקולים שכאלה, נפסק, נוגדים את עקרונות המשפט הישראלי:

"התפיסה לפיה ניתן לפגוע בזכות להורות הנתונה לאסיר בשל חומרת העבירה שעבר, ונוכח שיקולי הרתעה והוקעה של העבריין, זרה לעקרונות היסוד של הדין הפלילי ותורת הענישה. גישה זו עומדת בסתירה בולטת גם לתפיסה החוקתית השלטת בשיטת המשפט הישראלית." (בג"ץ 2245/06 דוברין נ' שירות בתי הסוהר (פסק דין מיום 13.6.2006), פסקה 23 לפסק הדין).

סעיף 11(ב) לחוק האזרחות הינו גורף ובלתי מידתי

50. לאור האמור לעיל, אין אלא להסיק כי סעיף 11(ב) לחוק האזרחות הינו גורף ועל כן הוא אף אינו מידתי. סעיף החוק אינו מידתי כי הוא מאפשר ביטול אזרחותו של אדם על ידי מדינת אזרחותו והדרתו באופן גורף מכל הזכויות המאוגדות בגדר האזרחות: זכויותיו הפוליטיות, האזרחיות, החברתיות, הכלכליות והתרבותיות.

51. החוק אינו מידתי כי הוא עמום ועמימותו היא ביטוי גם לגורפתו. העובדה ששר הפנים יכול לפנות בבקשה לביטול אזרחות של מי שעבר עבירה, בגין קשת רחבה מאוד של עבירות, וללא קשר לחומרתן, הינה בלתי מידתית. עצם העובדה שהחוק אינו מסתפק בהליך הפלילי שהוא זה שנועד להעניש עוברי עבירה, ומטיל עונש נוסף, הופך אותו לבלתי מידתי.

52. מכל הטעמים האלה יתבקש בית המשפט הנכבד לקבוע כי סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות אינו חוקתי, ולכן בטל. כתוצאה, יש לדחות את בקשת המבקש לבטל את אזרחותו של המשיב.

הפרק השני: לחלופין, בקשת השר פסולה לגופה וביטול האזרחות מפלה ואינו מידתי

53. בפרק זה נטען, כי לחלופין, ככל שבית המשפט הנכבד לא יורה על בטלותו של סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות כמבוקש, הרי שאין להחיל את הוראות החוק על עניינו של המשיב וזאת מהנימוקים שיפורטו להלן. נפתח ברקע להליך, ולאחר מכן יפורטו הטענות כסדרן.

הרשעת המשיב והעונש שנגזר עליו

54. המשיב הורשע בעבירות שיוחסו לו בכתב האישום לאחר הסדר טיעון אליו הגיעו הצדדים. נגזר עליו עונש של 25 שנים מאסר בפועל; מאסר על תנאי לשנתיים בגין הרשעה בעבירות אלימות מסוג פשע במשך שלוש שנים; מאסר על תנאי למשך שנה בגין הרשעה בעבירה לפי סעיפים 144 ו-186 (א) לחוק העונשין במשך שלוש שנים; והוא חוייב בתשלום פיצויים לנפגעי העבירות (תפ"ח 15-11-756-11-15 **מדינת ישראל נ' זיוד** (גזר דין מיום 1.6.2016). גזר הדין זמין בקישור: https://www.nevo.co.il/psika_html/mechozi/ME-15-11-756-555.htm.

הודעת המבקש על כוונתו לבטל את אזרחותו של המשיב בשל "הפרת אמונים"

55. במהלך ההליך הפלילי ועוד לפני סיומו וגזירת עונשו של המשיב, שלח המבקש ביום 31.1.2016 אל המשיב הודעה על כוונה לפעול לביטול אזרחותו לפי סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות. הנימוק היה זה:

"ביסוד הכוונה לביטול אזרחות עומד המעשה הרצחני שביצעת ביום 11 באוקטובר 2015, כאשר על פי הנתונים שנמסרו ממשרת ישראל,

דרסת ודקרת ארבעה אזרחים ישראלים, ביניהם שני חיילים, אשר חלקם נפצעו באורח קשה.

מעשה זה בוצע על ידך תוך ניצול חופש התנועה בישראל, אשר התאפשרה לך כתוצאה מנשיאת תעודת הזהות הישראלית שברשותך.

מעשה זה מהווה מעשה מובהק של הפרת אמונים למדינת ישראל. (העתק פניית השר צורף לבקשה לביטול אזרחות והוא מסומן ד').

56. הח"מ, ב"כ המשיב, השיבו לדברים בכתב (העתק מכתב הח"מ לשר הפנים מיום 1.3.2016. צורף לבקשה לביטול אזרחות והוא מסומן ו'). בפנייתם הדגישו הח"מ כי השימוש בסמכות מכח סעיף 11(ב) לפנות לבית המשפט הינו קיצוני ופגיעתו בזכויות האדם של המשיב חמור וקשה מאוד. עוד צוין, כי השימוש בסמכות נעשה תוך הפעלת שיקולים זרים, ותוך אכיפה בררנית ואפליה על רקע לאום נגד השייכים לאוכלוסייה הערבית בישראל. נקיטה באמצעי זה של ביטול אזרחות הינה לתכלית לא ראויה, במיוחד כאשר היא מתבצעת בעוד ההליך הפלילי נגד האדם טרם הסתיים. בפנייה הודגש כי העובדה שהסמכות הזו טרם הופעלה כלפי יהודים שביצעו עבירות ביטחוניות דומות ואפילו חמורות יותר, מעידה על שימוש בשיקולים זרים, על שרירות ואפליה בהפעלת שיקול הדעת. כמו כן נטען, כי השימוש בסמכות זו מעביר מסר משפיל ופוגעני לאזרחים הערבים לפיו אזרחותם אינה מובנת מאליה. עוד נטען, שהטענה בדבר ניצול חופש התנועה על-ידי מי שמחזיק בתעודת זהות ישראלית, אינה עילה לביטול אזרחות, ודאי לאור מעמדה הרם של הזכות לאזרחות. הח"מ הדגישו, כי ביטול האזרחות מנוגד למשפט הבינלאומי, הקובע כי כל אדם זכאי לאזרחות וכי לא ניתן לבטל אזרחותו של אדם באופן שרירותי לא כל שכן באופן המפלה על רקע גזעני או רקע לאום.

57. על רקע דברים אלה נפנה לפירוט הטענות לגופן.

תנאי הסף להפעלת החוק אינו מתקיים ולכן לא ניתן להחילו על המשיב

58. סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות קובע תנאי סף, לפיו יופעל הסעיף "ובלבד שעקב ביטול האזרחות הישראלית לא יוותר אותו אדם חסר כל אזרחות,..." תנאי זה אינו מתקיים בעניינו של המשיב ולכן יש לדחות את בקשת המבקש על הסף. המבקש פנה לבית המשפט, לאחר אישור בכתב מאת היועמ"ש וזאת אף על פי ששניהם לא העמידו מתווה כלשהו לאזרחות אלטרנטיבית שתוענק למשיב ככל שאזרחותו הישראלית תבוטל. העובדה שסעיף 11(ג) לחוק האזרחות קובע, כי "לא תוגש בקשה לפי סעיף קטן 11(ב)(2) אלא בהסכמתו בכתב של היועץ המשפטי לממשלה" מחייבת, כי היועמ"ש יבטיח שיתקיימו כל פרטי ההסדר, ובכלל זה תוצג עמדה לעניין מתווה אזרחות אלטרנטיבי. הסכמה בעלמא בכתב, כפי שהדבר נעשה במקרה דנן, אינה מספיקה. בהעדר מתווה לאזרחות, לא מתקיים תנאי סף המאפשר הגשת בקשה.

59. תנאי כזה אינו תנאי סף של מה בכך. זהו תנאי מהותי, שכן מדובר במצב בו יוותר אדם ללא אזרחות רק בשל ענישה נוספת ומפלה בגין מעשה פלילי שהוא כבר נענש בגינו. כאמור, הותרת אדם ללא אזרחות מפשיטה אותו מאגד שלם של זכויות אזרחיות, פוליטיות, חברתיות

כלכליות ותרבותיות, עליהן עמדנו בפירוט בפרק הקודם (נשוב ונפנה לדברים בדבר הזכות לאזרחות בדין הישראלי, במשפט הבינלאומי ובמשפט המשווה). מכאן, דחיית בקשת המבקש מתחייבת לאור כיבוד עקרון שלטון החוק. הפעלת החוק מבלי שיתקיימו התנאים שבו, פוגעת בעקרון שלטון החוק הן במובנו הפורמאלי והן המהותי. פגיעה זו הינה חמורה במיוחד, ודאי כשמנגד עומדת הפגיעה בזכות לאזרחות.

אכיפה בררנית וסלקטיבית בהפעלת החוק

60. המבקש הגיש את הבקשה לבית המשפט הנכבד חרף תגובת הח"מ בדבר אכיפה בררנית. לאחר הגשת הבקשה ומשום הסימנים לאכיפה בררנית בהפעלת שיקול הדעת של שר הפנים, פנו הח"מ ביום 6.6.2016 אל ב"כ המבקש בדרישה לפרטים נוספים, לפי הוראות תקנה 11 לתקנות בתי המשפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), התשס"א-2000. במסגרת בקשה זו נתבקשו פרטים אודות האירועים המוגדרים כמעשה טרור, שבהם הורשעו אזרחים מאז 2005 ועד היום לפי פילוג של מבצעי עבירה יהודים וערבים; פרטים אודות כל המקרים בהן בוטלה אזרחות מטעמים של הפרת אמונים על פי הנוסחים השונים של חוק האזרחות מאז נחקק בשנת 1952 ועד היום; פרטים אודות כל המקרים שהובאו לוועדה המייעצת לשר הפנים מכח סעיף 11(ח) לחוק האזרחות ואת החלטות שר הפנים בעניין המלצות הוועדה הנ"ל; וכן נתבקשה עמדת השב"כ ביחס לבקשה לביטול אזרחותו של המשיב וביחס לקביעה לפיה ביטול אזרחותו של המשיב הינה "מסר הרתעתי חשוב" (כפי שנטען בסעיפים 39 ו-42 לבקשת המבקש).

העתק הדרישה לפרטים נוספים מיום 6.6.2016 מצ"ב ומסומן **מ/ש1**.

61. רק ביום 6.10.2016, ארבעה חודשים לאחר קבלת הדרישה, העבירה ב"כ המבקש את תשובת המדינה. התשובה העמומה, שלא נתמכה בתצהיר חרף הוראות התקנות, מאמתת את החשש, ולפיו ביטול אזרחות בשל "הפרת אמונים" נאכף במהלך השנים, בניסוחים השונים מאז שנחקק חוק האזרחות, אך ורק על אזרחים ערבים שביצעו עבירות המוגדרות כעבירות ביטחוניות. מעולם לא נשקל ביטול אזרחותו של אזרח יהודי מהטעמים האלה, מעולם לא הוגשה בקשה לביטול אזרחות של אזרח יהודי וממילא מעולם לא בוטלה אזרחות של אזרח יהודי.

העתק התשובה לדרישה לפרטים נוספים מיום 6.10.2016 מצ"ב ומסומן **מ/ש2**.

62. המבקש מסר, כי אין ברשות המדינה ריכוז של נתונים אודות ביצוע עבירות ביטחוניות בפילוח לאומי. כפי שנראה בהמשך, שירות הביטחון הכללי דווקא עורך פילוח שכזה.

63. המבקש התבקש למסור פרטים גם אודות כלל המקרים שהובאו בפני הוועדה המייעצת לפי סעיף 11 לחוק האזרחות ואת המלצותיה של הוועדה והחלטת השר בכל אחד מהמקרים. המבקש סירב להעביר מידע זה בטענה, כי הוועדה מקיימת דיונים מעת לעת "במקרים רבים

בהם נדרש שר הפנים לשאלת שלילת אזרחות, מטעמים שונים, אשר אין ביניהם לבין ענייננו דבר" והוסיף, כי העברת הפירוט המבוקש "כרוכה בחשיפת פרטים אישיים של צדדים שלישיים ומשכך חסויה". המבקש יכול היה להעביר, כמובן, את המידע שהתבקש אודות פעולות הוועדה המייעצת ללא שמות או פרטים מזהים ובכך לשמור על פרטיותם של צדדים שלישיים עלומים אלה, אך הוא בחר שלא לעשות כן, מסיבותיו שלו. ברי עוד, שהמבקש מבקש להיתמם, ועל ידי כך לזרות חול בעיניים בהתייחסו ל"מקרים רבים" שהובאו בפני הוועדה; הוועדה המייעצת עוסקת בעיקר בביטול אזרחות שנרכשה על יסוד פרטים כוזבים (סעיף 11(א) לחוק האזרחות). מקרים שכאלה הם שכיחים, להבדיל מביטול אזרחות משום הפרת אמונים (סעיף 11(ב) לחוק האזרחות). מובן שהמשיב לא ביקש נתונים אודות מקרים של ביטול אזרחות שנרכשה על יסוד פרטים כוזבים. ואולם, המשיב, שמבקש ליצור את הרושם כי הוא דן ב"מקרים רבים" של ביטול אזרחות בשל הפרת אמונים, כרך את שתי העילות יחדיו, בלי לערוך הבחנה ביניהן. כך או כך, בהעדר מידע מפורט בעניין זה וכן בהעדר תצהיר, המסקנה המתבקשת לעניין זה היא כי אין בפני בית המשפט הנכבד כל מידע על כך שהובאו בפני הוועדה המייעצת בקשות לשלילת אזרחותו של אדם בגין הפרת אמונים, מלבד במקרה דנן ובמקרה המקביל המתנהל כיום בפני בית המשפט לעניינים מינהליים מרכז בלוד.

64. באשר למידע שנתבקש בדבר מספר המקרים בהם בוטלה אזרחות בשל "הפרת אמונים", נמסר על-ידי המבקש, כי היו שני מקרים בשנת 2002 בהם נשללה אזרחות על בסיס "הפרת אמונים". בשני המקרים היו אלה אזרחים ערבים. במקרה הראשון, נשללה האזרחות על רקע חברות בארגון חמאס והשתתפות בביצוע עבירות בטחון. ביטול האזרחות לא נתקף. במקרה השני, נשללה אזרחות של מי שהיה פעיל בארגון חיזבאללה והיה מעורב באופן פעיל בעבירות ביטחוניות. אותו אזרח שוהה עד היום בחו"ל ובשל כך גם לא הוגש כתב אישום נגדו והוא לא תקף את שלילת אזרחותו. נציין למען הנוחות, כי מדובר בניהאד אבו קישק ובקייס עוביד, בהתאמה. הפרטים פורסמו על ידי שר הפנים דאז. עוד יצוין, כי באותם ימים הסמכות לביטול אזרחות היתה נתונה לשר הפנים.

65. מעבר לכך, ולפי המידע שנמסר בתשובה לפרטים נוספים, נעשה שימוש בנוסח הנוכחי האחרון של החוק רק בשני מקרים. המקרה הראשון הוא של המשיב כאן ואילו המקרה השני, הוא אותו מקרה התלוי ועומד נגד מוחמד מפארג'יה, אזרח ישראל ויליד העיר טייבה, אשר ביצע עבירת בטחון בשנת 2012. ההליך נגד מפארג'יה תלוי ועומד בימים אלו בבית המשפט המחוזי מרכז בלוד, ובית המשפט טרם הכריע אם לאשר את ביטול האזרחות אם לאו.

66. אם כן, תשובת המשיב לדרישה לפרטים הנוספים מלמדת, כי החקיקה בעניין ביטול אזרחות מטעמים של "הפרת אמונים" הופעלה עד היום רק לגבי אזרחים ערבים. זאת, אף על פי שאזרחים יהודים ביצעו עבירות ביטחוניות דומות ובמקרים רבים אף חמורות יותר נגד אזרחים פלסטינים או פלסטינים מהשטחים הכבושים, והם נשפטו, הורשעו ונגזר עליהם מאסר בפועל. נדגיש, כי עצם השימוש בסמכות זו, ללא קשר לזהות הלאומית של האזרח, הוא קיצוני, פוגעני, משפיל ובלתי חוקתי. אין שוללים את האזרחות, בהיותה אם כל הזכויות, באופן שרירותי וכאמצעי לענישה והרתעה מכל אזרח וללא קשר לזהותו. לצד זאת, העובדה

כי הליכי ביטול אזרחות מתנהלים אך ורק בעניינם של אזרחים ערבים, משמעה אכיפה בררנית של החוק. זוהי אפליה פסולה על רקע לאום.

67. כך למשל, ניתן למנות את האירועים העיקריים שבוצעו על-ידי אזרחים יהודים נגד ערבים מאז תוקן חוק האזרחות בשנת 2008 ושבגינם לא הוגשה בקשה אחת לביטול אזרחות (ואת שהמשיב לא רצה לומר בתשובתו לדרישה לפרטים נוספים נאמר אנו בקול צלול – אף לא נבחנה כלל האפשרות לבקש את ביטול האזרחות):

- בשנת 2013 הורשע יעקב טייטל בעשרה אישומים שונים של רצח, ניסיון לרצח, הסתה לאלימות ועבירות נשק. בין היתר הוא רצח נהג מונית ערבי במזרח ירושלים בשנת 1997 ורועה צאן מסוסיא הסמוכה לחברון. בית המשפט העליון דחה ערעור שהגיש טייטל ואשר התמקד בטענה שהוא בלתי כשיר לעמוד לדין. הוא נדון ל-30 שנות מאסר בפועל (ע"פ 6317/13 טייטל נ' מדינת ישראל). שר הפנים לא ביקש לבטל את אזרחותו בשל "הפרת אמונים".

- בשנת 2016 הוגש כתב אישום נגד עמירם בן אוליאל וקטין נוסף בגין רצח וקשירת קשר לביצוע רצח בעקבות השלכת בקבוק תבערה אל בית משפחת דוואבשה בכפר דומא, שבעקבותיה נרצחו ההורים ובנם התינוק בן השנה עלי. אחמד בן ה-4 נפצע באורח קשה. שר הפנים לא ביקש לבטל את אזרחותם של המעורבים בגין "הפרת אמונים".

- בשנה זו הורשעו גם יוסף חיים בן דוד ושני קטינים נוספים בעבירות רצח, חטיפה לשם רצח, ניסיון חטיפה לשם כליאה, תקיפה הגורמת חבלה של ממש וניסיון הצתה וזאת בעקבות מעורבותם בחטיפתו, הכאה, חניקתו ושריפתו למוות של הנער בן ה-16, מוחמד אבו חדיר. הקטינים נדונו למאסר של 3 ו-21 שנים ובן דוד נדון למאסר עולם ול-20 שנות מאסר במצטבר (תפח (י-ם) 34700-07-14 מדינת ישראל נ' בן דוד). שר הפנים לא ביטל לבטל את אזרחותם בגין "הפרת אמונים".

68. גם לפני תיקון החוק בשנת 2008, כאשר הסמכות לביטול האזרחות בגין הפרת אמונים היתה נתונה בידי שר הפנים, אזרחים ישראלים היו מעורבים באירועים ביטחוניים, אך אזרחותם לא בוטלה. נזכיר מקרים אחדים:

- אלן גודמן, אזרח ישראל, חדר בשנת 1981 אל מתחם מסגד אלאקצא במטרה "לשחררו" וביצע עבירת רצח וארבע עבירות של ניסיון לרצח. הוא נדון בשנת 1985 למאסר עולם ועונשו נקצב ל-24 שנים (ע"פ 317/83 גודמן נ' מדינת ישראל, פ"ד לט(3) 427). אזרחותו לא בוטלה בשל "הפרת אמונים".

- בשנת 1985 הורשעו חברי "המחתרת היהודית" בשורה של עבירות רצח, ניסיון לרצח, קשירת קשר לביצוע פשע וגרימת חבלה חמורה וכן הורשעו בעבירות של חברות בארגון טרור (ת"פ (י-ם) 203/84 מדינת ישראל נ' ליבני, פד"ח תשנ(3) 330). אזרחותם של כל 15 חברי הארגון הני"ל לא בוטלה בשל "הפרת אמונים".

- באותה שנה הורשע דוד בן-שימול ברצח ובניסיון רצח לאחר שהשליך מטען חבלה לעבר בית קפה בעיר העתיקה בירושלים ובארוע אחר ירה טיל "לאוו" לעבר אוטובוס של נוסעים ערבים בירושלים. הוא גנב את הנשק שלו מהצבא. הוא נדון למאסר עולם (ע"פ 410/85 **בן שימול נ' מדינת ישראל**, פ"ד מ(4)757). שר הפנים לא ביטל את אזרחותו בשל "הפרת אמונים".
- באותה שנה הורשע יונה אברושמי בעבירות של רצח וניסיון רצח לאחר שהשליך רימון לעבר הפגנת "שלום עכשיו" על רקע אידיאולוגי. במעשיו רצח אברושמי את המפגין אמיל גרינצוויג ופצע תשעה אחרים. הוא נדון למאסר עולם (ע"פ 154/85 **אברושמי נ' מדינת ישראל**, פ"ד מא(1)387). שר הפנים לא ביטל את אזרחותו בשל "הפרת אמונים".
- בשנת 1992 הורשע נחשון וולס ברצח ובניסיון רצח לאחר שירה לעבר רכב בחברון ובו נוסעים ערבים. כתוצאה נרצחה אשה בהריון ואחרים נפצעו. הוא נדון למאסר עולם אך עונשו נקצב ל-13 שנות מאסר (ע"פ 1928/92 **וולס נ' מדינת ישראל**). שר הפנים לא ביטל את אזרחותו בשל "הפרת אמונים".
- בשנת 1995 הורשעו ארבעה חברים של "סיירת הנקמה", שהיו גם חברים ב"כהנא חי", ברצח של ערבי תושב מזרח ירושלים ובפציעת שבעה אנשים נוספים לאחר שהשליכו רימון בשוק הקצבים בעיר העתיקה (ע"פ 2796/95, 2813, 2814 **פלונים נ' מדינת ישראל**, פ"ד נא(3)388). הם זכו לחנינה מטעם נשיא המדינה, ואזרחותם לא בוטלה על-ידי שר הפנים בשל "הפרת אמונים".
- בשנת 1995 רצח יגאל עמיר את ראש הממשלה יצחק רבין מסיבות אידיאולוגיות ובמטרה לחבל בתהליך השלום בין הישראלים לפלסטינים. הוא נדון למאסר עולם (ע"פ 3126/96 **עמיר נ' מדינת ישראל**, פ"ד נ(3)638). במקרה זה, כאמור, לא רק ששר הפנים לא הפעיל סמכותו לשלילת אזרחותו של עמיר אלא עתירה שהוגשה לחיוב שר הפנים להפעיל את הסמכות מהטעם של "הפרת אמונים" נדחתה בבג"ץ **אלראי**. בשנים 2003 ו-2004 הורשעו ארבעה חברי "מחתרת בת-עין" בניסיון רצח, עבירות נשק וחברות בארגון טרור לאחר שהניחו עגלת תופת מחוץ לבית ספר במזרח ירושלים במטרה לרצוח תלמידות, וזאת, לטענתם, כנקמה על הרג יהודים. כוונתם לא יצאה לפועל רק בשל התערבות כוחות המשטרה. הם נדונו לתקופות מאסר של 8 עד 15 שנים (ע"פ 10110/03 **גמליאל נ' מדינת ישראל**, ע"פ 645/05 **זליגר נ' מדינת ישראל**). גם זו הפעם לא נעשה שימוש בחוק המאפשר ביטול אזרחות בשל "הפרת אמונים".

69. הביטוי לאכיפה סלקטיבית מקבל חיזוק עת מעיינים בנתוני השב"כ, המפורסמים מדי שנה וכוללים מידע אודות קיומו ואף החמתו של "הטרור היהודי" נגד אזרחים ערבים ופלסטינים בשטחים הכבושים. חרף נתוני השב"כ אודות החמרה בפעילות הטרור מטעמם של יהודים לא הוגשה אף לא בקשה אחת לביטול אזרחות של מי מהיהודים שהיו מעורבים בפעילות שכזו. כך למשל, לפי סיכום שנת 2014, תחת פרק "טרור יהודי", צויין כי חלה עלייה בחומרתם של פיגועי טרור ופשיעה לאומנית של יהודים. כן צויין כי בשנה זו אירעו 16 פיגועי טרור בידי פעילי ימין קיצוני; 10 פיגועי "תג מחיר" (לעומת 17 בשנת 2013); 306 אירועים אלימים (לעומת 455 בשנת 2013), מהם "בלטו 7 אירוע תקיפה של ערבים חפים מפשע

בירושלים, בעקבות פיגועי הדריסה והטבח בבית הכנסת בירושלים". כן מצוין, כי "חלה התגברות בשיח הלאומני המוקצן בדגש על גילויי גזענות וקריאה לאלומות כלפי ערבים" לרבות אלו שהיו בהובלת ארגון להב"ה. לפי סיכום השב"כ לשנת 2015, תחת פרק "טרור יהודי", צויין כי בוצעו 16 פיגועי טרור מצד יהודים וכן "נרשמה עלייה בחומרתם של הפיגועים, ובמקביל במספר הנפגעים, כתוצאה מטרור יהודי". בתוך כך, 4 פעילים הושמו במעצר מנהלי וכן הוצאו 45 צווי הרחקה מנהליים.

"סיכום שנתי 2014, נתונים ומגמות בטרור ומענה הסיכול", שירות הביטחון הכללי, 2014:

<https://www.shabak.gov.il/publications/study/Pages/ReportY2014.aspx>

"סיכום שנתי 2015, נתונים ומגמות בטרור ומענה הסיכול", שירות הביטחון הכללי, 2015:

<https://www.shabak.gov.il/publications/study/Pages/ReportY2015.aspx>

70. זאת ועוד, סיכומי השב"כ לשנים 2014 ו-2015 קובעים במפורש, כי מעורבות אזרחים ערבים בפיגועי טרור היא **מינורית**. על רקע דברים אלה, בדרישה לפרטים נוספים ביקש המשיב שהמבקש יציג את עמדת השב"כ ביחס לבקשה זו לביטול אזרחות. זאת, כיוון שהמבקש טען כי בשלילת האזרחות יש "מסר הרתעתי חשוב". המבקש בחר להשיב לכך באופן כללי, ללא ציון מיהו הגורם מפיו נמסרה העמדה, בלי שהדברים נתמכו בתצהיר, ובלי להתייחס לגופו של עניין לנושא שעליו נתבקש להשיב – האם ביטול אזרחותו של המשיב אכן נחוצה לדעת השב"כ לצורך אותו "מסר הרתעתי חשוב".

האכיפה הבררנית של החוק פוגעת בשלטון החוק ועל כן אין להתירה

71. הרקע לעיל, לרבות תשובת המבקש לדרישה לפרטים נוספים, מוכיחים כי מדובר באכיפה בררנית. במבחן התוצאה סעיף החוק הנוגע לפתיחת הליך לביטול אזרחות ישראלית מופעל רק לגבי אזרחים ערבים, וזאת אף על פי שגם אזרחים יהודים היו מעורבים לאורך השנים בביצוע פעולות המוגדרות כ"מעשה טרור". הדברים עולים כדי אפליה על רקע לאום (ר' עניין **ועדת המעקב העליונה**).

72. אכיפה בררנית זו פוגעת גם בשלטון החוק. אחד מהמרכיבים העיקריים של שלטון החוק הוא אכיפה שוויונית של החוק וללא אפליה. בהקשר לאכיפה בלתי שווה של הדין, ראו עניין **תשלובת ח. אלוני בע"מ**, שם נדונה סוגיית אכיפת חוק התקנים, תשי"ג-1953 על מרצפות המיובאות מחו"ל אך לא נאכף על מרצפות המיובאות מהגדה המערבית ומחבל עזה. בעניין זה נקבע, כי רשויות המדינה נוהגות בחוסר שוויון בולט וקשה ככל שמדובר באכיפת החוק וכי אין להתיר את אכיפתו הסלקטיבית של החוק (ראו: בג"ץ 53/96 **תשלובת ח. אלוני בע"מ נ' שר התעשייה והמסחר**, פ"ד נב (2) 1, 9-10 (1998)).

73. לא למותר להזכיר בהקשר זה גם את עניין **זקין**, שם הוגדרה האכיפה הבררנית כאכיפה הפוגעת בשוויון באופן הבא:

"אולם, אפשר שאכיפה חלקית תהיה אכיפה בררנית ובשל כך גם תהיה אכיפה פסולה. מהי אכיפה כזאת? אפשר להגדיר אכיפה בררנית בדרכים שונות לצרכים שונים. ראו K.C. Davis *Discretionary Justice* [24], at pp. 162-187. ללא יומרה להציע הגדרה ממצה, אפשר לומר, לצורך עתירה זאת, כי אכיפה בררנית היא אכיפה הפוגעת בשוויון במובן זה שהיא מבדילה לצורך אכיפה בין בני-אדם דומים או בין מצבים דומים לשם השגת מטרה פסולה, או על יסוד שיקול זר או מתוך שרירות גרידא. דוגמה מובהקת לאכיפה בררנית היא, בדרך-כלל, החלטה לאכוף חוק כנגד פלוני, ולא לאכוף את החוק כנגד פלמוני, על בסיס שיקולים של דת, לאום או מין, או מתוך יחס של עוינות אישית או יריבות פוליטית כנגד פלוני. די בכך ששיקול כזה, גם אם אינו שיקול יחיד, הוא השיקול המכריע (דומיננטי) בקבלת החלטה לאכוף את החוק. אכיפה כזאת נוגדת באופן חריף את העיקרון של שוויון בפני החוק במובן הבסיסי של עיקרון זה. היא הרסנית לשלטון החוק; היא מקוממת מבחינת הצדק; היא מסכנת את מערכת המשפט. הסמכות להגיש אישום פלילי היא סמכות חשובה וקשה. היא יכולה לחרוץ גורל אדם. כך גם הסמכות לאכוף חוק בדרך אחרת, כגון הסמכות לעצור אדם או הסמכות להחרים רכוש. היא חייבת להיות מופעלת באופן ענייני, שוויוני וסביר. דברים שאמר Davis על ארצות-הברית (שם, בעמ' 169), יש לומר גם על ישראל:

"The ideal engraved on the Supreme Court building – 'equal justice under law' – should apply not only to the Supreme Court and to other courts and tribunals but also to decisions made by agencies and officers that initiate or prosecute".

(בג"ץ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר-שבע, פ"ד נג(3) 289, 305 (1999)).

74. גם המשפט הבינלאומי מעגן היטב את עקרון איסור האפליה על רקע לאום בכל הנוגע לקבוצות לאומיות. כך למשל, סעיף 1(ג) לאמנה הבינלאומית לביעור כל צורות האפליה הגזעית, שנחתמה ואושררה ע"י ישראל, קובע כי "שום דבר באמנה זו לא ניתן לפרשו כפוגע באופן כלשהו בהוראות-חוק של מדינות בעלות האמנה לעניין לאומיות, אזרחות או התאזרחות, ובלבד שאותן הוראות אינן מפלות כלפי לאומיות מסויימת." וכן נקבע בסעיף 5 לאותה אמנה כי המדינות החברות מתחייבות לאסור על אפליה גזעית "ולערוב ולזכותו של כל אדם, בלא הבחנה באשר לגזע, צבע מוצא לאומי או אתני, לשוויון בפני החוק" בין היתר בכל הנוגע לזכות לאזרחות. יוצא אם כן, כי האמנה לביעור סוגי האפליה הגזעית אינה מתירה אפליה או הדרה כלשהי על בסיס לאום או שייכות אתנית אף לא באזרחות או בהליכי התאזרחות (ור' עוד ובהרחבה בפרק הקודם בדבר הזכות לאזרחות במשפט הבינלאומי).

75. אכיפה בררנית על בסיס שייכות לאומית גוררת פגיעה בזכות החוקתית לכבוד המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו. העובדה שהחוק מיושם לגבי המשיב רק בגלל שהוא אזרח ערבי, שעה ששר הפנים נמנע בעקביות מהגשת בקשות דומות נגד אזרחים יהודים שהיו מעורבים ב"מעשה טרור", למרות ריבוי מעשים אלו, משמעה ששר הפנים הגיש את הבקשה לבית המשפט רק בגלל שהמשיב הוא אזרח ערבי. אין ספק, כי שיקולים פוליטיים מובהקים עמדו בפני המבקש עת הגיש את בקשתו נגד המשיב. המבקש משתמש אם כן בהליך זה כדי להשיג רווח פוליטי, ולפיו הוא נחוש בפעילותו כלפי האזרחים הערבים. על ידי כך מבקש השר

להעביר מסר, ולפיו אזרחותם של אזרחים ערבים הינה חסד ולא זכות, וממילא אינה ברורה מאליה. מסר כזה משפיל את בנות ובני האוכלוסיה הערבית ופוגע בזכותם החוקתית לכבוד.

הפעלת סעיף 11(ב) לחוק האזרחות על המשיב הינה בלתי מידתית

76. החלת החוק על המשיב בלתי מידתית. המשיב הורשע ודינו נגזר והוא רק התחיל לרצות עונש מאסר בפועל לתקופה של 25 שנים.

77. ראשית, ההליך הפלילי ועונש המאסר הכבד שהוטל על המשיב הם, כאמור, דרכה של החברה להתמודד עם עבירות פליליות חמורות, כפי שקבע בית המשפט בפרשת **אלראי**. קביעות אלה מחייבת את בית המשפט הנכבד כאן שעה שהוא בוחן בקשה לביטול אזרחות.

78. שנית, ביטול אזרחותו של המשיב כעת, כשאך החל לרצות את עונשו, מחבל בסיכויי שיקומו, שכן יהיה בכך לגזור עליו שנים של כליאה ללא ודאות באשר לגורלו עם שחרורו. הוא אף אינו מביא בחשבון שהאדם שישתחרר מהכלא בעוד שנים רבות לא יהיה זה שנכנס אליו לא מכבר. את שנות חייו כבוגר צעיר הוא יבלה בכלא. כשישתחרר יהיה מבוגר יותר, ואיש אינו יודע כיצד התקופה בכלא תשפיע עליו, על מעשיו ועל דעותיו.

79. שלישית, זולת ההשפעה הפסיכולוגית הרעה שתהיה לביטול האזרחות על המשיב אין ערך או צורך בביטול אזרחותו דווקא בשעה שהוא מרצה עונש מאסר. הוא ממילא אינו נהנה כעת מחופש תנועה, שהמבקש מציג כטעם לביטול האזרחות.

80. לעניין זה יש להדגיש – כשישחרר המשיב מן הכלא בעוד שנים רבות ממילא יהנה מחופש תנועה, שהרי בהעדר מעמד במדינה כלשהי הוא יוותר בישראל. כך שאין כל מתאם רציונאלי בין הטעם שאותו מציג המבקש לבין האמצעי החמור שהוא מבקש מבית המשפט לנקוט.

81. עוד נדגיש, כי באף הזדמנות לא הסביר המבקש מדוע עניינו של המבקש דווקא, להבדיל ממקרים אחרים, מצדיק שימוש באמצעי קיצוני כל כך של ביטול אזרחות ואף לא מדוע וכיצד השימוש באמצעי זה יביא להרתעת אחרים מפני ביצוע עבירות דומות. נימוקים אלה חייבים להיות מיוסדים על תשתית מבוססת וחזקה ביותר. תשתית כזו לא הובאה. הספרות שעסקה בבחינת התועלת במדיניות שלילת אזרחות כאמצעי הרתעה מפני ביצוע "עבירות טרור" באמצעות שלילת אזרחות הראו כיצד כלי כזה לא יוביל להרתעה:

"In perhaps the only analogous case of as severe a punishment - execution by the state - evidence suggests that it has only a minimal deterrence effect, and the issue is a matter of ongoing debate." (Patti Tamara Lenard, *Democracies and the Power to Revoke Citizenship*, 30 *Ethics & International Affairs* 73, 85 (2016)).

“If the practical aim of citizenship revocation is to deter terrorism, there is certainly no evidence that stripping citizenship will deter a potential terrorist any more or better than the prospect of a criminal conviction and lengthy imprisonment or, for that matter, the prospect of blowing oneself up, being detained indefinitely, tortured or killed. This undermines the ingenuousness of asserting deterrence as an objective.” (Audrey Macklin, *Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien*, 40 Queen’s L. J. 1, 30 (2014)).

82. לסיכום תת פרק זה :

(א) לא מתקיים קשר רציונאלי בין האמצעי הקיצוני לבין התכליות שאותן מצהיר המבקש שהוא מבקש להשיג (ענישה, הרתעה והגבלת חופש התנועה). המשיב נעש, וחופש התנועה שלו ממילא מוגבל בשנים הרבות לבוא. כשישתחרר, בעוד שנים ארוכות, הרי שבהעדר אזרחות אחרת ממילא יוותר בישראל, ויהיה חופשי לנוע בה. באשר להרתעה – הרי שזולת אמירה כללית בדבר הרתעה – מן הפה אל החוץ ותו לא – תכלית זו לא הוכחה כלל; היא אינה תואמת את נתוני השב"כ; ועומדת בניגוד לעמדה בספרות, באופן שמעיד שהיא אינה יותר ממשאלת לב.

(ב) הדין הפלילי הוא האמצעי שפגיעתו פחותה לטיפול בעבירות חמורות, כפי שפסק בית המשפט בעניין אלראי.

(ג) הפגיעה במשיב הינה חד משמעית וקשה מנשוא. אין לה הצדקה נוסף על העונש שהוטל על המשיב, אין לה דבר עם מניעת חופש תנועה בעתיד, ולא הוכח שיש בה להרתיע, או שיש צורך בהרתעה כזו כלל.

משמעות הדברים, כי ביטול האזרחות אינו עומד במבחני המידתיות.

לאור האמור לעיל מתבקש בית המשפט הנכבד לדחות את בקשת המבקש ולא לאשר את ביטול אזרחותו של המשיב.

עודד פלר, עורך-דין

עודד פלר, עורך-דין

ב"כ המשיב

סאוסן זהר, עורכת-דין

22 בדצמבר 2016

רשימת נספחים

שם הנספח	מסומן
העתק הדרישה לפרטים נוספים מיום 6.6.2016	מש/1
העתק התשובה לדרישה לפרטים נוספים מיום 6.10.2016	מש/2

נספח מש/1

העתק הדרישה

לפרטים נוספים

מיום 6.6.2016

6 ביוני 2016

1/EN

לכבוד

עו"ד איתן לדרר ועו"ד אורלי מירון-שקד
פרקליטות מחוז חיפה, אזרחי

שלום רב,

הנדון: עת"ם (חיפה) 57857-05-16 שר הפנים נ' עלאא זיוד –

דרישה לפרטים נוספים

בהתאם להוראות תקנה 11(ב) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), תשס"א-2000, נבקש לקבל פרטים נוספים לעניין סעיפים 13 – 19, 30 – 33, 36, 39, 41 ו-42 לעתירה כדלקמן:

1. בכמה אירועים המוגדרים מעשה טרור בחוק איסור מימון טרור, תשס"ה-2005 היו מעורבים אזרחים ישראלים מאז נקבעה ההגדרה בחוק בשנת 2005 ועד היום? מהו שיעורם מתוך כלל אזרחי המדינה?

2. בכמה מן האירועים כאמור בסעיף 1 ביצעו אזרחים יהודים מעשה טרור? מהו שיעורם מתוך כלל אזרחי המדינה היהודים? נבקשם לפרט אודות כל אירוע ואירוע – מועדו, פרטיו ומי שביצעו אותו.

3. בכמה מן אירועים כאמור בסעיף 1 ביצעו אזרחים ערבים מעשה טרור? מהו שיעורם מתוך כלל אזרחי המדינה הערבים? נבקשם לפרט אודות כל אירוע ואירוע – מועדו, פרטיו ומי שביצעו אותו.

4. נבקש לקבל פירוט אודות כל המקרים שבהם בוטלה אזרחות מטעמים של הפרת אמונים על פי נוסחיו השונים של חוק האזרחות, תשי"ב-1952 (להלן: חוק האזרחות) מאז נחקק בשנת 1952 ועד היום. בתוך כך, נבקש לפרט את שמות מי שאזרחותם בוטלה, מתי ארע הדבר, על ידי איזה גורם בוטלה האזרחות ומה היו האירועים או האירועים שהובילו לכך.

5. נבקש לקבל את פירוט כל המקרים שהובאו בפני הוועדה המייעצת לשר הפנים לפי סעיף 11(ח) לחוק האזרחות, את המלצותיה של הוועדה בכל אחד ואחד מהמקרים ואת החלטות שר הפנים בכל אחד ואחד מן המקרים.

למענה: עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, רח' יפו 94, ת"ד 8921, חיפה 3109001, טלפון: 04-9501610, פקס: 04-9503140

האגודה לזכויות האזרח בישראל, רח' נחלת בנימין 75 ת"א 6515417, טלפון: 03-5608185, פקס: 03-5608165

6. נבקש לקבל את עמדת שירות הביטחון הכללי ביחס לבקשה לביטול אזרחותו של המשיב. בתוך כך נבקש לקבל את עמדת שירות הביטחון הכללי ביחס לקביעה, כי ביטול אזרחותו של המשיב מהווה "מסר הרתעתי חשוב" (סעיפים 39 ו-42 לעתירה).

בכבוד רב,

עוזי פלר

עודד פלר, עו"ד



סאוסן זהר, עו"ד

נספח מש/2

העתק התשובה

לדרישה לפרטים נוספים

מיום 6.10.2016



92448634011

1

2/EN

מדינת ישראל

משרד המשפטים

פרקליטות מחוז חיפה - אזרחי

תאריך: ד' תשרי, תשע"ז

6 אוקטובר, 2016

מספר: 52/00002328/16

בוא מצעו. פקס: 04-9503140

03-5608165

לכבוד

עו"ד סאוסן זהר ועו"ד עודד פלר

שלום רב,

הנדון: עת"מ 57857-05-16 שר הפנים נ' עלאז זינד

בשם מרשי, מדינת ישראל – שר הפנים, אני מאשרת קבלת פנייתכם בן רישה לפרטים נוספים, מיום 6.6.2016, ומתכבדת להשיבכם דבר.

1. עיון ברשימת הפרטים כפי שהתבקשו בפנייתכם מלמדת, כי עלי פניו לא מדובר בפרטים הדרושים "לשם הבהרה או השלמה של נימוקים שבעובדה או שבחוק הנוכחים בעתירה, או הנוגעים להם". לפיכך גם אין מקום למסירת פרטים כלשהם בתצהיר.

נציין, כי התיקונים המאוחרים בחוק האזרחות, התש"ל"ב-1952, לצד שינוי המדיניות בעניין, מייזרים את הרלבנטיות של נתוני העבר. מדובר בטענה חוק חדש יחסית, אשר עד לאתרוגה לא נשקלה הגשת בקשה מכוחו לביטול אזרחות בשינוי מעשה טרור. ברי כי אין בכך כדי לגרוע מהסמכות שבדין לנקוט בהליך זה.

2. מבלי לגרוע מהאמור לעיל ומעבר לצורך, להלן פרטים נוספים ככל שמצויים בידי מרשי ואין מניעה מהצגתם (סדר התשובות לפי סדר השאלות) –

(1) – (3) מידע זה אינו נדרש לשם הבהרה או השלמה של נימוקים ונוכחים בעתירה; אין בידינו ריכוז נתונים הכולל את הפרטים המבוקשים בפנייתכם, בוודאי שאין בנמצא ריכוז נתונים בפילות הנזכר בה.

92448634011

2

(4) מידע זה אינו נדרש לשם הבהרה או השלמה של נימוקים הנזכרים בעתירה; קודם לתיקון החוק היו שני מקרים בהם בוטלה אזרחותם של אזרחי ישראל. במקרים אלה, ובהתאם למצב החוקי באותה עת, הסמכות לביטול אזרחות היתה בידי שר הפנים;

* בתאריך 9.9.2002 נשללה אזרחותו של פלוני, נ' א' ק', על רקע חברוהו בארגון החמאס והשתתפותו בביצוע עבירות ביטחון חמורות תוך ניצול תעודת הזהות שבידו. הני"ל הורשע ומרצה מספר מאסרי עולם. החלטת שר הפנים לא נתקפה.
* בתאריך 27.11.2002 נשללה אזרחותו של פלוני, ק' ח' כ' נ', על רקע היותו פעיל בארגון החיזבאללה ומעורבותו המתמשכת בייזום פעילות טרור נגד יעדים ומטרות ישראליות. הני"ל לא הועמד לדין מאחר ושהה בלבנון משך כל השנים וזלזל. החלטת שר הפנים לא נתקפה.

לאחר תיקון החוק הוגשו לבתי המשפט שתי בקשות לביטול אזרחות – האחת היא בעניינו של מחמוד מפארג'ה המתבררת במקביל לעניינו, והשניה היא הבקשה נשוא הליך זה.

(5) מידע זה אינו נדרש לשם הבהרה או השלמה של נימוקים ונזכרים בעתירה; הוועדה המייעצת לשר הפנים, לפי סעי' 11(ח) לחוק האזרחות, מקיימת מעת לעת דיונים במקרים רבים בהם נדרש שר הפנים לשאלת שלילת אזרחות, מנימוקים שונים, אשר אין בינם לבק עניינו דבר.

מבלי לגרוע מן האמור ובבחינת למעלה מן הצורך נציין, כי העברת הניירות שהתבקש כרוכה בחשיפת פרטים אישיים של צדדים שלישיים, ומשיך חוסה תוצת חסיון.

(6) עמדת שירות הביטחון הכללי באשר לבקשה לביטול אזרחותו של המשיב –

המשיב, בהיותו אזרח ישראלי, ביצע פיגוע טרור חמור בנו ארה לנרום למותם של 4 ישראלים, במהלך גל הפיגועים הקשה המתחולל מאז אויג טובר 15. לנוכח חומרתו התריגה של המעשה, המהווה הפרת אמוני צ ברוויה כלפי מדינת ישראל, על רקע העלייה התלולה בפעולות טרור חמורות ו מבוצעות בעיקר כנגד יהודים על רקע דתי ולאומני, וכן לנוכח הצורך בהרתעת רבים מהישגות מקרים מעין אלו, שירות הביטחון הכללי סבור כי יש צורך ביטחוני ממשי להעביר מסר מרתיע מפני מעורבותם של ישראלים בביצוע פעולות טרור חמורות.

בכבוד רב,

אורלי מיון-שקד, עו"ד

סגנית בכירה א' בפרע ליטות מח"ז חיפה - אזרחי

פמ"ח 52/00002328/16

✉ שד' פלמ"ח 15 חיפה, 3309519, ת"ד 550, חיפה 3100401 • ☎ 04-8634005/6/7/8 • פקסימילה

04-8634011