

# הפרת אמונים

---

שלילת אזרחות או תושבות  
ממחבלים שמקבלים שכר  
מהרשות הפלסטינית והרחקתם  
לשטחי הרשות תחזק את ההרתעה  
ומהווה אמצעי ענישה אפקטיבי  
מול מחוללי הטרור

## הביטחוניסטים

---

מחלקת המחקר

פברואר 2023 / שבט ה'תשפ"ג

## על תנועת הביטחוניסטים

**הביטחוניסטים** הינה תנועה המונה למעלה מ-15,000 קצינים בכירים, מפקדים ולוחמים במילואים מכלל זרועות הביטחון שקמה על מנת להגן על צרכיה הביטחוניים של מדינת ישראל באופן שיאפשר את קיומה ושגשוגה לדורי דורות.

**הקו שלנו ברור:** אנו דבקים בזכותה של מדינת ישראל לשכון בגבולותיה הבטוחים, הם גבולות ארץ ישראל; מאמינים כי צרכיה הביטחוניים של מדינת ישראל נמצאים בראש סדר העדיפויות הלאומי; ומאמינים כי למדינת ישראל אין את הפריבילגיה להפסיד באף מלחמה. על צה"ל לפעול בחופשיות בכל מרחב בכדי לממש את אחריותו ולהגן על מדינת ישראל.

נבחר כי התנועה איננה מפלגתית, אלא רואה לנגד עיניה את הערכים והחזון המגדירים אותה.

**הועד המנהל של התנועה:** האלוף במיל' גרשון הכהן, האלוף במיל' יצחק ג'רי גרשון (יו"ר), פרופ' אלכסנדר בליי, תא"ל במיל' אמיר אביבי (מנכ"ל)

**בין חברי התנועה:** אלוף במיל' יוסי בכר, אלוף במיל' כמיל אבו רוקון, אלוף במיל' יוסי משלב, ניצב בדימ' שלמה קעטבי, תא"ל במיל' חסון חסון, תא"ל במיל' הראל כנפו, תא"ל במיל' אביגדור קהלני, תא"ל במיל' יוסי קופרווסר, אל"מ במיל' טל בראון, סא"ל במיל' ירון בוסקילה (מזכ"ל)



הביטחוניסטים • ע"ר 580697472 • [idsf.org.il](https://idsf.org.il)

**פורסם:** 7 בפברואר 2023 / ט"ז בשבט ה'תשפ"ג

**מחבר:** אור יששכר, ראש מחלקת המחקר; **ייעצו לכתובת הנייר:** סא"ל במיל' עו"ד מוריס הירש, לשעבר ראש התביעה הצבאית ביהודה ושומרון, כיום חוקר בכיר במחלקת המחקר של הביטחוניסטים, ראש המחלקה המשפטית ב"מבט לתקשורת פלסטינית" ומייעץ לפורום "בוחרים בחיים – משפחות שכולות"; תא"ל במיל' יוסי קופרווסר, מנחה מחלקת המחקר, לשעבר ראש חטיבת מחקר באמ"ן ומנכ"ל המשרד לעניינים אסטרטגיים; **השתתפו בכתובת הנייר:** ידן עמיאל, אסף ישי, עתר פורת.

מחלקת המחקר של תנועת הביטחוניסטים שמה לנגד עיניה להיות קול מוביל, רלוונטי ודינמי בדיון הציבורי בישראל שדרך מחקר יישומי מספק לציבור ולמקבלי החלטות כלים נחוצים להתמודד עם המציאות המדינית-ביטחונית המתפתחת, תוך השרשת עקרונות וערכי הביטחון הלאומי של מדינת ישראל על מנת שתשגשג לדורי דורות כמדינת הלאום של העם היהודי.

אנו מקדמים שיח ענייני, מקצועי ומזמין הלוקח בבסיסו את עקרונות וערכי הציונות והביטחון הלאומי של ישראל בתור נקודת פתיחה מובנת מאליה. אלה כוללים את זהותה של ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, הישענותה על החזון הציוני, ביטחון לאומי שנבנה מבפנים כלפי חוץ ממנו נגזרים עקרונות משילות וריבונות, שליטה ביטחונית מלאה של צה"ל במרחב, עוצמה כמקור לשלום, טיפוח ההון האנושי ועיקרון האומה המתגייסת.

פעילות המחלקה סובבת סביב שני מישורים משלימים: מחקר ותיווכו. אנחנו מספקים דו"חות, מחקרים וניירות עמדה המתמקדים בנושאי הליבה שלנו, בשילוב המלצות מקצועיות. מחקר זה מונגש לציבור ולמקבלי החלטות באמצעים שונים, מפגישות עם מקבלי החלטות דרך הופעות בתקשורת ועד הרצאות פתוחות.

אנו רואים כנר לרגלינו את החינוך וההכשרה של הציבור ככלל והדור הצעיר בפרט.

**ראש המחלקה:** אור יששכר, **מנחה המחלקה:** תא"ל במיל" יוסי קופרווסר, **בין החוקרים:** אלוף במיל" גרשון הכהן, אל"מ במיל" רונן איציק, סא"ל במיל" מוריס הירש, סא"ל במיל" ד"ר מרדכי קידר, ד"ר ענת הוכברג-מרום, ד"ר דורון מצא, ד"ר מרטין שרמן, רס"ן במיל" לילך אשתר, יורם אטינגר, דוד מ. וינברג, סרן במיל" שי שירן, עו"ד אלי קירשנבאום, עתר פורת, ידן עמיאל.

## ■ ■ ■ **מבוא: רציונל בבסיס הנייר**

בנייר עמדה זה מציגה תנועת "הביטחוניסטים" עמדה מקצועית וערכית ברורה לגבי הצעת החוק הנוגעת לשלילת אזרחות ממחבלים אזרחי ישראל ושליילת תושבות מבעלי מעמד תושב בישראל אשר מקבלים משכורות מהרשות הפלסטינית בתמורה למעשי הטרור שביצעו. זהו צעד המבטא שינוי תפישה כלפי המאבק המזויין הפלסטיני כנגד מדינת ישראל ומחוללי הטרור, ויוצאת ממנו אמירה ברורה: מי שניצל את אזרחותו או תושבותו בישראל על מנת לפגוע בישראלים כחלק ממחויבותו לאותו המאבק הפלסטיני לא יהיה יותר חלק מהחברה.

זהו צעד מתבקש שמהווה חלק ממכלול המדיניות ללוחמה בטרור הכוללת עמדה מוסרית ברורה כלפי מחבלים והרחקתם מהחברה הישראלית, שיקום ההרתעה, לוחמה במדיניות המשכורות למחבלים של הרשות, ולא פחות חשוב מכך – עשיית צדק עם הקורבנות ועם המשפחות השכולות במאבקן למען יקיריהם. על חבילת הצעדים המלאה להרתעה וענישה על טרור ומדיניות טרור לכלול אכיפה מלאה של חוק הקיזוז נגד הרשות הפלסטינית, הפניית כספי הטרור למשפחות השכולות, גירוש או הרחקה של המחבל לתחומי הרשות הפלסטינית, בחינה מחדש של תנאי הכליאה בישראל ועונשי מינימום על עבירות טרור.

צעד זה מגיע על רקע הסכמה רחבה ונדירה מסוגה בכנסת החוצה סיעות ומשותפת לקואליציה ולאופוזיציה המבטאת קונצנזוס ציבורי עמוק לגבי הבהירות המוסרית והאמירה הביטחונית והערכית מאחורי מהלך מתבקש זה. לצד זה, הוא עולה לדיון על רקע שחרורם האחרון של מספר מחבלים עם דם על הידיים, כמו כרים ומאהר יונס, ערבים אזרחי ישראל שרצחו את החייל אברהם ברומברג הי"ד, ושחרורו הצפוי של מוניר רג'בי, פלסטיני תושב ישראל שסייע לפיגוע בקו 37 בחיפה במרץ 2003, שבו נרצחו 17 ישראלים.

נייר זה מסביר את עיקרי הצעת החוק בהקשר הרחב ואת היתרונות הביטחוניים שבה, מביא סקירה קצרה של החקיקה הקיימת והפערים שבה, מביא את עיקרי החוק הפלסטיני לעניין משכורות למחבלים, סוקר תקדימים מהעולם המערבי ומהארץ לשלילת אזרחות ממחבלים כאמצעי מדיניות ללוחמה בטרור, ועומד על האמירה הלאומית והערכית הברורה: כללי המשחק הלאומיים מחייבים הוצאה מהמגרש של מחבלים המונעים מאידיאולוגיה עוינת, רואים עצמם חיילים של צבא אויב, וכפועל יוצא מכך התגייסו למטרה ופגעו בישראלים חפים מפשע. המדינה מבטאת בכך באופן מובהק את אי הסכמתה לכלול בחברה מחבלים אשר חותרים תחת אותה חברה ומשתייכים לאומית ואידיאולוגית לאויבי ישראל. לא ניתן לאחוז במקל משני קצותיו: לחתור תחת המדינה לצד השתייכות אליה והפקת תועלת מההטבות שהיא מעניקה.

זהו כלי לאומי להתמודדות עם איום לאומי, בניגוד לכלים עברייניים להתמודדות עם אירועים פליליים. הדבר מבטא תפישה לאומית לפיה חתרנות המונעת מאידיאולוגיה איסלאמיסטית, השתייכות לרשות הפלסטינית ואימוץ הנרטיב הפלסטיני כמניע לפעולה נמצאים מחוץ לכללי המשחק של החברה הישראלית.

## תקציר מנהלים







- **הצעת חוק שלילת אזרחות ותושבות מחבלים** הכוללת מרכיב הרחקה לשטחי הרשות הפלסטינית עומדת כעת לדיון בכנסת ה-25 וזכתה לאמון גדול וקונצנזוס רחב מצד סיעות הבית, קואליציה ואופוזיציה. ההצעה מחדשת על החוק הקיים בכך שהיא קובעת כי **אדם שמתנהג באופן מסויים וממלא אחר שלושת התנאים האמורים בחוק** – ביצוע עבירת טרור, ריצוי עונש מאסר בפועל וקבלת שכר מהרשות הפלסטינית – יאבד את אזרחותו ויורחק לשטחי הרשות.
- ההצעה **מקצרת** את המסלול המנהלי הארוך ו**מקציבה זמן לערעור**, בנוסף להגבלת שיקול הדעת של שר הפנים ושל בתי המשפט. פסקי דין כמו **בג"ץ מפארג'ה ובג"ץ אבו-עארפה**, אותם סוקר הנייר, משקפים את הבהירות החקיקתית הנדרשת בפני בתי המשפט לצד הצורך לצאת מההגדרות העמומות לעמדה ברורה של המחוקק.
- ההצעה באה לענות על הפער הקיים, שבמסגרתו **1,000 ערבים ישראלים ופלסטינים תושבי ישראל הגישו בקשה לרשות הפלסטינית והיום מקבלים ממנה משכורת קבועה בתמורה למעשי הטרור שביצעו**, מספר המהווה 20% מאוכלוסיית האסירים הביטחוניים בכלא.
- על מנת לקבל את המשכורות מהרשות יש **למלא טופס מיוחד ולצרף מסמכים**. אנו קובעים שחתימה על טופס כזה **כמוה כחתימת ויתור על השתייכות לחברה הישראלית וחתימה על השתייכות לחברה הפלסטינית**.
- החוק הפלסטיני רואה את ערביי ישראל בתור **בני העם הפלסטיני**, דבר שמזכה מחבלים מורחקים בזכאות למעמד **תושב אצל הרשות הפלסטינית מבלי שישראל תזדקק להציע להם מעמד חלופי**.
- בעצם תשלום המשכורות למחבלים, הרשות הפלסטינית קובעת בחוק שאותו מחבל שייך **למגזר הלוחם** של הרשות, דבר שמהווה **גיוס לצבא זר**, עילה מספקת לשלילת אזרחות בשורה של מדינות בעולם, כולל 12 מדינות באירופה.
- **הרשות מתקצבת את מערך המשכורות למחבלים ב-1.2 מיליארד ש"ח בשנה**, ובמסגרתו מחבלים כמו מוניר רג'בי שסייע לפיגוע בקו 37 בחיפה יקבל כ-1.1 מיליון ש"ח מהרשות עד שחרורו ועוד עשרות אלפים בשנה למשך שארית חייו; והמחבלים כרים ומאהר יונס שרצחו את החייל אברהם ברומברג ז"ל קיבלו כ-4 מיליון ש"ח עד שחרורם ועוד מאות אלפים בשנה למשך שארית חייהם.
- **שופטים בבית המשפט העליון כבר קבעו בבג"ץ אבו עארפה שיש להניח שמעמדם של מחבלים הוא כשל תושבי הרשות הפלסטינית, והכירו בהכרח הביטחוני לשלילת אזרחות הנהוג במדינות מערביות בעולם**.
- **ישנם תקדימים רבים בעולם המערבי לשלילת אזרחות בשל מעשי טרור**.
  - במדינות מסויימות מבדילין בין שלילת אזרחות למתאזרחים (Denationalisation) לשלילה מאזרחים מלידה (Denaturalisation), ובאחרות כמו בהולנד ואוסטרליה הנוהל זהה לגבי שתי הקטגוריות.
  - **בארצות הברית** החוק מאפשר שלילת אזרחות ממעורבים בטרור, והדבר אף בוצע כלפי מחבלים פלסטינים שהסתירו עובדה זו בעת אזרחותם, דבר שגרר גירוש לירדן.
  - **החוקים בצרפת, בלגיה והולנד הוקשחו משמעותית בשנים האחרונות** לטובת שלילת אזרחות מפעילי טרור, בתנאי שהם בעלי אזרחות כפולה, **לעיתים בכפוף לשיקול דעתו של השר בלבד וללא הרשעה בבית משפט**. בלגיה שללה 21 אזרחויות, צרפת 16 והולנד 23.
  - **אוסטרליה מאפשרת שלילת אזרחות עבור התנהגות מסויימת ועבור הרשעות מסויימות**, כולל פעולות הנוגדות את ערכי המדינה, פעולות המנוגדות לאינטרס הציבורי ומעורבות בטרור. נשללו במדינה 22 אזרחויות עד כה.
  - **בריטניה** מאפשרת שלילת אזרחות מבלי קשר להרשעה משפטית אלא מתוקף שיקול דעתו של מזכיר המדינה.
- **ישנם גם תקדימים רבים בעולם המערבי לשלילת אזרחות מסיבות אחרות**.
  - **ב-10 מדינות** באיחוד האירופי, **מגורים ממושכים בחו"ל** מהווים עילה לביטול אזרחות.
  - **ב-15 מדינות** באיחוד האירופי, ניתן לשלול אזרחות במקרה של **ביגדה או הפרת אמונים**, כמו גם **בארצות הברית ובאוסטרליה**.

- כל מדינות האיחוד האירופי מלבד קרואטיה, פולין ושוודיה, מאפשרות שלילת אזרחות במקרה של השגת אזרחות במרמה.
- מדינות כמו ארצות הברית, אוסטרליה ושורה של מדינות באירופה מתנות קבלת אזרחות בשבועת אמונים למדינה, הוכחת אופי מוסרי טוב והזדהות עם ערכי המדינה.
- הדיון סביב הותרת האדם חסר מדינה (stateless):
  - המקרה הבריטי חריג ומאפשר שלילת אזרחות גם במקרה שבו הדבר יותיר את המחבל חסר מדינה (התיקון משנת 2014 לחוק האזרחות הבריטי), בשל התנהגות שמסכנת את האינטרסים החיוניים של המדינה, בשל כך שיש יסוד סביר להניח שאותו אדם זכאי לאזרחות במדינה או בבריטוריה אחרת. כך נשללה אזרחותם של שמימה בגום (בת 19 בזמנו, שהתה בסוריה, זכאית לדרכון בנגדלשי ונותרה חסרת מדינה בעקבות פסיקת השר הבריטי ואישרור העניין בבית המשפט העליון) ואדם ממוצא סודני שנחשד במעשי טרור בסומליה, נשללה אזרחותו ונאסר עליו לחזור למדינה ללא אפשרות לערעור – היה זכאי לאזרחות סודנית ונותר חסר מדינה, והשיג מאז אזרחות סודנית.
  - בניגוד לחלק מהסברות, הדין הבינלאומי מתיר בנסיבות מסוימות לשלול אזרחות או תושבות מאדם לפי שיקול דעתו של הריבון, הגם שהתוצאה היא השארת אותו אדם חסר מדינה. האמנה בדבר צמצום חוסר האזרחות מ-1961 קובעת חד משמעית שהדבר אפשרי במקרים מסוימים של מגורים ממושכים בחו"ל, השגת הזרחות במרמה, הפרת אמונים או קבלת תשלומים ממדינה אחרת בניגוד לחוק (מקרה שמתכתב עם מדיניות הרשות הפלסטינית), שבועת אמונים למדינה אחרת (שמתכתב עם החתימה על טופס הבקשה למשכורות מהרשות והתגייסות למגזר הלוחם שלה), אדם שהתנער מנאמנותו למדינה או אחד שמסכן את האינטרסים הלאומיים.
- בסופו של דבר, המקרה הישראלי ייחודי ואין המדינה מחוייבת לתקדימים מהעולם. אף על פי כן, מחקר השוואתי מגלה שהדבר אפשרי ומקובל במקרים קיצוניים של דמוקרטיה מתגוננת.
- תנועת הביטחוניסטים מחזקת את ידי המחוקקים בהקשר זה וקוראת להשלמת החקיקה למען ביטחון ישראל, כחלק מחבילת ההרתעה נגד הטרור. החוק חיוני גם בהקשרי גדיעת מערך התשלומים למחבלים או לפחות הרחקת מקבלי המשכורות מהחברה הישראלית. הדבר יחזק את ביטחון אזרחי ישראל, יביא צדק למשפחות השכולות, יחזק את החוסן הלאומי ומעל הכל, יבטא מדיניות ערכית ואמירה לאומית ברורה אל מול הטרור ומבצעיו.

### מבט השוואתי מהעולם

מדינות באיחוד האירופי, בנוסף לארה"ב, בריטניה ואוסטרליה, מאפשרות שלילת אזרחות על בסיס הפרת אמונים ומעשי טרור	15
מדינות בעולם מאפשרות שלילת אזרחות על בסיס הפרת אמונים	134
מדינות בעולם מאפשרות שלילת אזרחות גם אם האדם יותר חסר מדינה, כולל בריטניה	98
מדינות בעולם מאפשרות שלילת אזרחות על בסיס שיקול הדעת של רה"מ או השר, כולל בריטניה, ארצות הברית, אוסטרליה והולנד, לעומת 14 שבהן הדבר תלוי בהחלטת בית משפט	101

### אזרחויות שנשללו עד כה

הולנד 23		ארצות הברית מאות	
צרפת 16		בריטניה 53	
בלגיה 21		אוסטרליה 22	

4..... מבוא: רציונל בבסיס הנייר

8..... עיקרי החוק: הצעת חוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2022

9..... החקיקה הקיימת בישראל ונסיונות חקיקה קודמים

10..... מה מחדשת הצעת החוק על פני המצב הקיים?

11..... רקע לחקיקה – מענה לפער קיים

11..... "החיילים של הרשות הפלסטינית": 1,000 אסירים ביטחוניים מחבלים בעלי אזרחות או תושבות שהגישו בקשה למשכורות מהרשות.

11..... חתימת ויתור על שייכות לחברה הישראלית וחתימת השתייכות לחברה הפלסטינית: טופס הבקשה שמצדיק שלילת מעמד והרחקה

12..... פתרון לקשיים המשפטיים במעמד הרשמי של המחבל כפלסטיני: לשון החוק הפלסטיני

13..... שחרור מחבלים עם דם על הידיים לערי ישראל: דוגמאות עכשוויות

15..... עיכובים משפטיים לשלילה: בג"ץ זיווד ומפארג'ה ובג"ץ אבו-עארפה

21..... **תקדימים לשלילת מעמד ולהרחקה**

21..... תקדימים בישראל לשלילת אזרחות ותושבות והתייחסות בית המשפט העליון להיתכנותה

21..... תקדימים מהעולם המערבי

22..... ארצות הברית

24..... מדינות ששלילת אזרחות מותנית באחזקת אזרחות כפולה: צרפת, הולנד, בלגיה

25..... אוסטרליה

26..... המקרה הבריטי: אסטרטגיה של לוחמה בטרור

27..... תקדימים מהעולם המערבי לשלילת מעמד והרחקה ללא צורך באזרחות כפולה או מעמד במדינה אחרת: "זכאי לאזרחות במקום אחר" ונשאר טכנית חסר מדינה (stateless)

29..... קביעת הדין הבינ"ל: מותר לשלול מעמד אזרחות ותושבות, גם במקרה שהתוצאה היא אדם חסר מדינה (stateless)

30..... **מנגנון המשכורות למחבלים והעסקתם של הרשות הפלסטינית: רקע ונתונים**

32..... **המלצות הביטחוניסטים**

33..... **ביבליוגרפיה**

34..... **נספח 1: נוסחו המלא של הסעיף הרלוונטי בדין הבינלאומי המתיר שלילת אזרחות באופן שמותיר את האדם חסר מדינה (stateless) – האמנה לצמצום חוסר האזרחות מ-1961**

35..... **נספח 2: נוסח החוק הבריטי המאפשר שלילת אזרחות מאדם, והותרו חסר מדינה (stateless) בתהליך, אם הוא זכאי לאזרחות במקום אחר**

## עיקרי החוק: הצעת חוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2022

- **הצעת חוק שלילת אזרחות ותושבות ממחבלים** הוגשה בכנסת ה-25 ע"י מספר רב של ח"כים ממגוון רחב של מפלגות, הן מהקואליציה והן מהאופוזיציה –
  1. קואליציה:
    - (1) הליכוד - שלושה ח"כים: אופיר כץ, משה סעדה, בועז ביסמוט
    - (2) עוצמה יהודית - שני ח"כים: לימור סון הר מלך, אלמוג כהן
    - (3) הציונות הדתית - שלושה ח"כים: משה סולומון, אוהד טל, שמחה רוטמן
    - (4) ש"ס: ח"כ אחד - ינון אזולאי
  2. אופוזיציה:
    - (1) יש עתיד - ארבעה עשר ח"כים: מירב בן ארי, מאיר כהן, רון כץ, סימון דוידסון, מירב כהן, יואב רזבוזוב, אלעזר שטרן, עידן רול, יואב סגלוביץ', רם בן ברק, יסמין פרידמן, טטיאנה מזרסקי, מיקי לוי, מיכל שיר סגמן
    - (2) ישראל ביתנו - שישה ח"כים: אביגדור ליברמן, יבגני סובה, שרון ניר, יוליה מלינובסקי, עמד עמאר, עודד פורר
    - (3) המחנה הממלכתי - שני ח"כים: שרון השכל, זאב אלקין
- הצעת החוק ממזגת את שבע הצעות החוק שהוגשו בנושא ע"י ח"כ שמחה רוטמן (הציונות הדתית), שרון השכל (המחנה הממלכתי), אופיר כץ (הליכוד), זאב אלקין (המחנה הממלכתי), עודד פורר (ישראל ביתנו), ינון אזולאי (ש"ס) ומאיר כהן (יש עתיד).
- הצעת החוק הנוכחית מבקשת לקבוע כי **שר הפנים יוכל לשלול את האזרחות או מעמד התושבות ולגרש לשטחי הרשות הפלסטינית מחבלים שקיבלו שכר או תשלום מהרשות עבור מעשיהם**, בין אם במישרין ובין באמצעות גוף זר, מבלי להתחשב בקיומה של אזרחות חלופית.
- הצעות החוק השונות בעניין צברו תאוצה בחודשים האחרונים על רקע חגיגת השחרור של המחבל כרים יונס, ששוחרר לביתו אחרי 40 שנה בכלא לאחר שרצח חייל. חגיגות אלו, הממחישות את העוול המתרחש במציאות הישראלית לאור המצב המשפטי הנוכחי, הציפו את הסוגייה על פני השטח והאיצו חקיקה בנושא.
- הצעת החוק עלתה במליאת הכנסת לדיון מוקדם בתאריך 16/01/2023 ואושרה בהסכמה נרחבת של הקואליציה והאופוזיציה - רוב של 71 ח"כים מול 9 מתנגדים מהסיעות הערביות. על ההצעה המקורית חתומים 106 חברי כנסת - רוב מכובד המשקף **הסכמה נרחבת בין מפלגות הקואליציה לאופוזיציה, ולנכונות משותפת לקידום החוק** ולהכנסתו לספר החוקים של מדינת ישראל.
- הצעת החוק עברה בקריאה ראשונה בתאריך 30/01/2023 ברוב של 89 ח"כים המשקף הסכמה בין סיעות הקואליציה והאופוזיציה.<sup>1</sup>

1

<https://main.knesset.gov.il/Activity/Legislation/Laws/Pages/LawBill.aspx?t=lawsuggestionssearch&lawitemid=219694>

2



## ■ החקיקה הקיימת בישראל ונסיונות חקיקה קודמים

### ● במצב הנוכחי כיום, קיימים שלושה מסלולים לביטול אזרחות בישראל:

1. **בקשה של שר הפנים לבית משפט** במקרה של יסוד סביר להנחה שאותו אדם השיג את אזרחותו על יסוד פרטים כוזבים (סעיף 11א לחוק האזרחות) – עד 3 שנים מרגע קבלת המעמד ועל בסיס המלצה של וועדה מייעצת
  2. **בקשה של שר הפנים לבית המשפט בעניינים מנהליים** (סעיף 11ב לחוק האזרחות) מאחת מהסיבות הבאות:
    - **הענקת אזרחות על יסוד פרטים כוזבים** – למעלה מ-3 שנים ממועד קבלת האזרחות
    - **הפרת אמונים** – באחד מהמקרים הבאים הרלוונטים למסמך הנוכחי:
      - א. **מעורבות במעשה טרור** כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 (בחוק זה – חוק המאבק בטרור), סיוע או שידול למעשה טרור, או נטילת חלק פעיל בארגון טרור;
      - ב. **מעשה המהווה בגידה** לפי סעיפים 97 עד 99 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, או ריגול חמור לפי סעיף 113(ב) לאותו חוק;
  3. **בקשה לביטול אזרחות תוך כדי הליך פלילי הנוגע לעבירת טרור** – מסלול אשר חודד בתיקון לחוק האזרחות משנת 2017
- **המסלול לביטול תושבות הינו יותר פשוט**, לכאורה, ומדובר בהחלטה של שר הפנים (סעיף 11א לחוק הכניסה לישראל) הניתנת לתקיפה בבית המשפט לעניינים מנהליים.<sup>2</sup>

### היסטוריה חקיקתית

- בכל הנוגע לחקיקת עבר, הוגשו מספר הצעות חוק בשנים האחרונות אשר עיקרן שלילת אזרחות. החוק הראשון בנושא הינו משנת 2008 והוגש על ידי ח"כ אברהם מיכאלי. הצעת החוק כללה שלילת אזרחות למחבלים ושלילת תושבות קבע למחבלים ולמשפחותיהם. עם זאת, הצעה זו לא התקדמה בהליך החקיקה.
- **חוק האזרחות (תיקון מס' 9), התשס"ח-2008**: עד תיקון חוק האזרחות בשנת 2008, הסמכות לשלילת אזרחות הייתה בידי שר הפנים. החל מאוגוסט 2008 חל תיקון לחוק המקציב את הזמן בו שר הפנים יכול לשלול אזרחות בגלל מתן פרטים כוזבים לשלוש שנים, ולאחר מכן שלילת האזרחות היא בסמכות בית משפט לעניינים מינהליים, לפי בקשת שר הפנים ובאישור היועץ המשפטי לממשלה. הליך זה חל גם על כל בקשה לביטול אזרחות בגלל הפרת אמונים למדינה.
  - בפועל, **התיקון הפך את ההוראה הלקונית שבחוק האזרחות להסדר מפורט**, המאפשר לשר שימוש בסמכות שהקנתה לו החוק. במסגרת התיקון נקבעו שתי נסיבות לביטול האזרחות ביוזמת המדינה:
    1. **האזרחות ניתנה על יסוד פרטים כוזבים**, דהיינו על סמך מסמכים מזויפים שהקנו לו זכאות לאזרחות ישראלית מכוח חוק השבות או על יסוד נישואין פיקטיביים לאזרחי ישראל או לזכאי שבות.
    2. **האזרח עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינה**, כאשר התיקון מגדיר "הפרת אמונים למדינת ישראל" בשני סעיפים -
      - (1) מעשה טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, סיוע או שידול למעשה כאמור, או נטילת חלק פעיל בארגון טרור או ארגון טרור מוכרז כהגדרתם בחוק האמור.

<sup>2</sup> נייר עמדה מטעם מכון 'מבט לתקשורת פלסטינית': הצעת חוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2022

(2) מעשה המהווה בגידה או ריגול חמור (בהסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה). כמעשה טרור לפי חוק איסור מימון טרור, או מעשה בגידה או ריגול חמור לפי סעיפים מסוימים בחוק העונשין, או רכישת אזרחות או זכות לישיבת קבע במדינת אויב.

ישנה תוספת לסעיף השני המתארת מצב בו ניתן למנוע את כניסתו של אדם היושב דרך קבע מחוץ לישראל עד שלילת אזרחותו (רלוונטי לראשי ארגונים המתנהלים מאירופה), אם ביהמ"ש השתכנע כי כניסתו לישראל מהווה סכנה ממשית לביטחון המדינה או לשלום הציבור.

○ לפי התיקון, **לא ניתן לבטל את האזרחות במקרה זה אם בשל כך האזרח יישאר חסר אזרחות אחרת, ואם הוא יישאר חסר אזרחות, יינתן לו רישיון לישיבה בישראל.** עם זאת, נקבעה חזקה לפיה מי שיושב דרך קבע מחוץ לישראל, לא יישאר חסר כל אזרחות.

● בשנת 2018 אושרה בקריאה שנייה ושלישית **חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 30), התשע"ח-2018**.<sup>3</sup> הצעת חוק זו תחילתה בהצעת חוק הכניסה לישראל (תיקון - תחולה על תושבי מזרח ירושלים ושיקול דעת שר הפנים),<sup>4</sup> התשע"ח-2017 שיזם והגיש ח"כ אמיר אוחנה.

**הצעת החוק מקנה לשר הפנים סמכות לשלול את תושבות הקבע של מורשעים בעבירות ביטחוניות.** הרקע להצעת החוק הינה בפסיקת בג"ץ אבו-עארפה משנת 2017, אשר פסלה החלטה של שר הפנים דאז לשלול את אזרחותם של מס' פעילי חמאס המתגוררים במזרח ירושלים, ביניהם חבר הפרלמנט הפלסטיני מחמד אבו טיר.

● בשנת 2017 אושרה בקריאה שנייה ושלישית הצעת **חוק האזרחות (תיקון מס' 13), התשע"ז-2017**,<sup>5</sup> המאפשרת לשלול אזרחות גם ללא נוכחות אותו אזרח בבית המשפט ובזמן שהוא שוהה בחו"ל. הרקע להצעת חוק זו הינה פרשת הריגול של ח"כ לשעבר עזמי בשארה לארגון חיזבאללה, בעקבותיה נמלט בשארה לחו"ל.

● **חוק עזמי בשארה:** בעקבות פרשת הריגול של ח"כ לשעבר עזמי בשארה לארגון חיזבאללה, תוקן חוק האזרחות באופן המאפשר לשלול אזרחות גם ללא נוכחות אותו אזרח בבית המשפט ובזמן שהוא שוהה בחו"ל.

## מה מחדשת הצעת החוק על פני המצב הקיים?

● **שלושת התנאים הבאים צריכים להתקיים על מנת שאדם ייראה כמי שוויתר על אזרחותו או תושבותו בישראל ויורחק לשטחי הרשות הפלסטינית:**

1. אדם שביצע עבירת טרור

2. אדם שריצה כתוצאה מכך מאסר בפועל

3. אדם שפנה לרשות הפלסטינית וביקש תשלומים בגין הטרור

● משמעות החוק המוצע, על פי הנוסח שגובש על ידי היועמ"ש לוועדה, היא **שישנה דרך נוספת על הקיים לנתק אדם מאזרחות: מי שמתקיימים לגביו שלושת התנאים, שר הפנים מחוייב לפנות לבית המשפט לדורש את שלילת האזרחות של המחבל ובית המשפט מחוייב לאשר את הדרישה.**

● החוק המוצע גם מחדש בכך שהוא **מוסיף את רכיב השכר ואת משמעות החתימה על טופס בקשה לשכר מהרשות הפלסטינית כרכיב מרכזי במעמדו של אדם ביחס למדינה.**

● המסלול הנוכחי הוא **מסלול מנהלי ארוך** אשר מתנה את שלילת האזרחות בבקשת שר הפנים לבית המשפט ובאישורו של בית המשפט. התיקון המוצע הוא **מסלול מנהלי קצר** המפרט 3 תנאים שאם אותו אדם ממלא אותם, הוא יאבד את אזרחותו. שיקול הדעת של שר הפנים ובית המשפט מצומצם במקרה זה, והזכות לערער על ההחלטה מתוחמת בזמן קצר, ללא אותה "סחבת" ממקרים אחרים (בג"ץ מפארג'ה, בג"ץ אבו עארפה ואחרים שנמשכו גם 11 שנים, במקרים מסויימים).

<sup>3</sup> [https://fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_lsr\\_491468.pdf](https://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_491468.pdf)

<sup>4</sup> [https://fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_lst\\_393182.docx](https://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lst_393182.docx)

<sup>5</sup> [https://fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_lsr\\_381759.pdf](https://fs.knesset.gov.il/20/law/20_lsr_381759.pdf)

## רקע לחקיקה – מענה לפער קיים

**"החיילים של הרשות הפלסטינית": 1,000 אסירים ביטחוניים מחבלים בעלי אזרחות או תושבות שהגישו בקשה למשכורות מהרשות**

- על פי החוק הפלסטיני שקבעה הרשות הפלסטינית, כל מחבל זכאי למשכורת חודשית בתמורה לפעילות הטרור שביצע - בין אם הוא איש פת"ח, חמאס, חזית עממית או פלג אחר, בין אם הוא פלסטיני תושב יהודה ושומרון או עזה או בין אם הוא ערבי אזרחי ישראל, בין אם הוא פעל במסגרת שייכות ארגונית או מיוזמה עצמית ("זאב בודד"). הרשות לא מבדילה בהגדרה את "הפלסטינים" בין תושבי הרשות לבין פלסטינים תושבי ישראל וערבים אזרחי ישראל.
- ההצעה באה לענות על הפער הקיים, שבמסגרתו ערבים ישראלים רבים הגישו בקשה לרשות הפלסטינית והיום מקבלים ממנה משכורת קבועה בתמורה למעשי הטרור שביצעו. על פי הנתונים, מתוך 5,000 אסירים ביטחוניים ישנם 1,000 מקבלי שכר מהרשות הפלסטינית שהם או ערבים ישראלים או פלסטינים בעלי תושבות ישראלית, כלומר 20% מאוכלוסיית האסירים הביטחוניים בכלל: 300 מתוכם ערבים בעלי אזרחות ישראלית ו-700 פלסטינים בעלי תושבות ישראלית.

## חתימת ויתור על שייכות לחברה הישראלית וחתימת השתייכות לחברה הפלסטינית:

### טופס הבקשה שמצדיק שלילת מעמד והרחקה

- בניגוד למחבלים פלסטינים תושבי שטחי הרשות ביהודה ושומרון, אשר משתייכים לרשומות הממשל הפלסטיני, נדרש מאמץ מיוחד ממחבל ערבי ישראלי על מנת לקבל את המשכורות של הרשות. הדבר משלב הגשת טופס בקשה מיוחד שאליו הוא מצרף מסמכים המעידים על ביצוע פעולת הטרור.
- לצורך כך, על המחבל או בני משפחתו לפנות לגורמים הרלוונטיים ברשות, ולקבוע את מיופה הכוח שלו במסגרת אותו טופס בקשה.
- הדרישות הבירוקרטיות שעל בסיסן מתבצעים התשלומים מפורטות בהחלטת ממשלת הרש"פ מספר 23 לשנת 2010 בעניין "תקנה 6 לתשלום משכורת חודשית לאסיר".

#### סעיף 3 בהחלטה קובע:

"לצורך תשלום המשכורת החודשית של אסיר, קרוביו נדרשים להציג את מסמכים

הנדרשים למנהלה המוסמכת, ואלה הם:

1. מסמך מקורי של הצלב האדום המעיד על מעצרו, ויש להביא מסמך עדכני כל

שלושה חודשים עבור אסיר שעדיין נמצא במעצר.

2. כתב אישום של התביעה הצבאית הישראלית או צילום מאושר שלו.

3. צילום תעודת הזהות של האסיר, אם יש כזו.

4. צילום תעודת הזהות של מיופה הכוח.

5. צילום של תעודת הנישואין.

6. צילום תעודות הלידה של הילדים.

7. מספר חשבון על שמו של מיופה הכוח באחד הבנקים בשטח ברש"פ.

8. גזר דין של בתי המשפט הישראליים, או צילום מאושר שלו..."

- סעיף 5 להחלטה קובע את הדרך שבה מגדיר המחבל הכלוא מי יהיה "מיופה הכוח" שלו לצורך קבלת הכספים:

1. ייפוי הכוח - אם האסיר נשוי, אשתו תיחשב למיופה הכוח שלו, כל עוד הוא לא ייפה כוחו של אדם אחר.
2. אם האסיר אינו נשוי, אחד מהוריו יהיה מיופה הכוח. במקרה שקיימת מחלוקת על כך, האסיר יגדיר אחד משניהם, או כל אדם אחר, כמיופה הכח.
3. ייפוי הכוח יתבצע באמצעות [טופס] ייפוי כוח שמנופק על ידי הצלב האדום וחתום בחתימת האסיר, או בייפוי כוח אישי חתום על ידיו ומאושר על ידי עורך דין מטעם המשרד [לענייני אסירים] ועל ידי המנהלה הכללית לעניינים משפטיים במשרד. המסמך יהיה תקף רק במשרד [לענייני אסירים] למטרת תשלום המשכורות".

- **סעיף 1 להחלטה** מגדיר את "מיופה הכוח" בתור "האדם שהוסמך לקבל את המשכורת בשם האסיר". כך, **רק בהתאם להגדרת המחבל**, במסמך מיוחד שעליו הוא בעצמו נדרש לחתום, נקבע זהות הגורם שיקבל עבור את תשלומי הרש"פ.<sup>6</sup>
- לצד הצורך הפורמלי, החתימה של המחבל הערבי הישראלי על אותו טופס טומנת בחובה משמעויות כבדות משקל: **בכך המחבל חותם ויתור על שייכותו לחברה הישראלית וחותם על השתייכות לחברה הפלסטינית**, ואף מעבר לכך - על שייכותו ל"**מגזר הלוחם**" של העם הפלסטיני, כפי שמגדירה הרשות במסגרת התשלומים.
- **בראש ובראשונה**, אומרת החתימה על הטופס, כי **המחבל רואה את עצמו כפלסטיני** "שיושב בבתי הכלא של הכיבוש על רקע השתתפותו במאבק נגד הכיבוש" (כהגדרת המונח "אסיר" ב"חוק האסירים" והן בהחלטה מספר 23), ולמעשה **מתגייס בתור חייל של הרשות הפלסטינית**.
- **שנית**, משמעות החתימה היא שהמחבל **פונה אל הרש"פ על מנת שגם היא תכיר בו כפלסטיני**, ותשלם לו תגמול בעבור כך שהשתתף "במאבק נגד הכיבוש", כלומר ביצע עבירת טרור.
- **שלישית**, כאשר הרש"פ נעתרת לבקשת המחבל הערבי הישראלי ומשלמת לו את "המשכורת", **היא לא רק מעניקה לו שכר, אלא מעמד לאומי**: תגמול כספי בנוסף להכרה בתור חייל של הרשות הפלסטינית שמוציא לפועל פעולות טרור בשמה ובן לעם הפלסטיני.
- **רביעית**, הרשות מוסיפה **רכיב שכר מיוחד לתושבי מזרח ירושלים** (300 ש"ח תוספת בחודש) **ולערבים אזרחי ישראל** (400 ש"ח תוספת בחודש).
- הדבר בא בהמשך לתפישת הרשות לפיה **כל הערבים שבין הים לירדן, הן בישראל והן בשטחי יהודה, שומרון ועזה, הם בני העם הפלסטיני**: ערביי ישראל מכונים בחוק הפלסטיני "ערביי הפנים":
  - כך למשל מגדיר סעיף 8(2) באותה החלטת ממשלת הרש"פ מספר 23 לשנת 2010: "תוספת מיוחדת תשולם לאסירים [מזרח] ירושלים ומהפנים; אם אסיר נשוי ליותר מאישה אחת, כל אחת מנשותיו זכאית לתוספת שווה לזו הניתנת לאסירי [מזרח] ירושלים והפנים."<sup>7</sup>

## פתרון לקשיים המשפטיים במעמד הרשמי של המחבל כפלסטיני: לשון החוק הפלסטיני

- כמפורט לעיל, **מרגע שאותו אדם חתם על טופס בקשה לשכר של הרשות, הוא התגייס בתור חייל של הרשות הפלסטינית**, ישות זרה ועוינת, אשר רואה בו מתוקף תשלומי השכר בתור פלסטיני ששייך ל"מגזר הלוחם" שלה וזכאי לתשלומים כמו פלסטיני לכל דבר ועניין.
- **מעמדם של ערביי ישראל ופלסטינים תושבי יהודה ושומרון כ"פלסטינים" תושבי הרשות מוגדר בחוק הפלסטיני**, שקובע שכל ערבי (ולא יהודי) שנולד בתחומי "המנדט הבריטי על פלסטין", כלומר כלל ארץ ישראל, או

<sup>6</sup> נייר עמדה מטעם מכון 'מבט לתקשורת פלסטינית': הצעת חוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2022

כאלה שזכאים ללאומיות פלסטינית תחת החוקים הבריטים מאותה תקופה. הוא גם קובע שכל ערבי שנולד בעזה, ביהודה ושומרון ובירושלים מוגדר כפלסטיני.<sup>8</sup>

○ ההגדרה מיהו "פלסטיני", דהיינו מיהם האנשים שזכאיים על פי מעמדם כ"פלסטינים" להצביע בבחירות למוסדות הרש"פ, מוסדר בסעיף 27 לחוק הבחירות:<sup>9</sup>

1. A person who fulfills the following requirements shall be deemed eligible to vote:
  - a. To be Palestinian.
  - b. To be at least 18 years of age on polling day.
  - c. To be enlisted in the final voters registry.
  - d. Not to be deprived of the right to vote in accordance with Article (29) of this law.
2. For the purposes of this law, a person shall be considered Palestinian:
  - a. If he/she was born in Palestine with borders defined in the British Mandate, or was entitled to acquire the Palestinian nationality under the applicable laws during that era.
  - b. If he/she was born in the Gaza Strip or the West Bank, including Holy Jerusalem (Alquds Alshareef)
  - c. If one of his/her ancestors falls under the application of paragraph (1) above irrespective of where he/she was born.
  - d. If he/she is a spouse of a Palestinian as defined above.

- סעיף 1 לחוק היסוד המתוקן מבהיר באופן שאינו מותיר ספק, ש"פלסטיני" הוא ערבי בלבד, מבלי להותיר מקום לפרשנות רחבה שמדובר גם ביהודים שנולדו בתחומי המנדט הבריטי:

"Palestine is part of the larger Arab world, and the Palestinian people are part of the Arab nation. Arab unity is an objective that the Palestinian people shall work to achieve."
- סעיף 26 לחוק היסוד המתוקן של הרש"פ קובע את הזכויות הפוליטיות השונות של הפלסטינים,<sup>10</sup> ובכללן הזכות להצביע בבחירות לפרלמנט הפלסטיני, לרוץ בבחירות לפרלמנט (כפי שעשו שלושת פעילי חמאס מבג"ץ אבו-עארפה) ולמלא תפקידי ממשל.
- **החשש ממעמד "חסר מדינה" (stateless) אינו יכול להיות ישים למקרים של שלילת תושבות מאדם שהגיש בקשה וקיבל מעמד תושבות, מאחר שההנחה היא שמעמדו הקודם מספיק, הגם שהיה חסר מדינה לפני כן. בתור פלסטיני, יש לו זכאות לתושבות פלסטינית.**

## שחרור מחבלים עם דם על הידיים לערי ישראל: דוגמאות עכשוויות

- **ההצעה באה גם על רקע שחרורם בתקופה זו של שורה של מחבלים מהכלא וחזרתם לערי ישראל, ערבים אזרחי ישראל או פלסטינים תושבי ישראל, אשר חזרו או עתידים לחזור לסביבת מגוריהם של קורבנות הפיגוע.**

○ **תושב ישראל: המחבל מוניר רג'בי**, תושב חיפה, היה חלק מחוליית חמאס שביצעה את פיגוע ההתאבדות באוטובוס קו 37 בחיפה ב-5 במרץ 2003, א' אדר ב' ה'תשס"ג. בפיגוע נרצחו 17 גברים, נשים וילדים, 9 מתוכם היו ילדי בית ספר שנמצאו בדרכם מהלימודים. רג'בי נשפט ונגזרו עליו 20 שנות מאסר בלבד, וזאת

<sup>8</sup> שם

- ראו לעניין זה חוק הבחירות של הרש"פ שאליו מפנה האתר של ועדת הבחירות המרכזית של הרש"פ<sup>9</sup>

[https://www.elections.ps/Portals/0/pdf/Election\\_Law\\_%282007-Sept\\_02%29-EN.pdf](https://www.elections.ps/Portals/0/pdf/Election_Law_%282007-Sept_02%29-EN.pdf)

<sup>10</sup> ראו לעניין זה חוק היסוד שאליו מפנה האתר של ועדת הבחירות המרכזית של הרש"פ

[https://www.elections.ps/Portals/0/pdf/The\\_Amended\\_Basic\\_Law\\_2003\\_EN.pdf](https://www.elections.ps/Portals/0/pdf/The_Amended_Basic_Law_2003_EN.pdf)

לאחר עסקת טיעון. עסקה זו נחתמה ללא הסכמת המשפחות השכולות ואף ללא ידיעתן, זאת למרות שהיה שותף מלא בתכנון הפיגוע ואף היה מיועד בזמן אמת לשלבי ביצועו.

**מעמד בישראל:** מוניר רג'בי היה באותו זמן בעל מעמד קבע של תושב - תעודת זהות כחולה של מזרח ירושלים מכח איחוד משפחות בשל נישואי הוריו.

**בתחילת חודש מרץ 2023, מוניר רג'בי אמור להשתחרר מהכלא. לאחר שחרורו, יהיה רשאי מוניר רג'בי לחזור למקום מגוריו בחיפה ללא כל הפרעה או מגבלה.**

המקרה של רג'בי מתקשר לבג"ץ אבו-עארפה (ר' "תקדימים בישראל לשלילת אזרחות ותושבות"). בעקבות אותו מקרה הובילה הכנסת את חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 30), התשע"ח-2018, שבעקבותיו אישרו המשנה ליועמ"ש דינה זילבר והיועמ"ש אביחי מנדלבלית את בקשת שר הפנים דרעי לשלול את תושבות המחבל רג'בי, ובעקבות כך, הודיע השר דרעי שיחל בהליכים לשלילת תושבות.

**עד רגע זה רג'בי עדיין מחזיק בתושבות ישראלית ועלול לחזור לחיפה עם שחרורו במרץ 2023.**

**הרחקה:** משפחות הנרצחים הצביעו על כך כי לאחר שחרורו של רג'בי יוצר מצב בלתי סביר שבו משפחות 17 הנרצחים שלא יזכו לעולם לראות את יקיריהן, יהיו עלולות לפגוש במחבל שרצח את יקיריהן יום בסיבת מגוריהן. ברוח זו מקדמות המשפחות השכולות, בהובלת "פורום בוחרים בחיים", מאבק ציבורי בנושא.

**משכורת מהרשות: כ-1.1 מיליון ש"ח עד שחרורו, 10,000 דולר מענק שחרור ועוד 84,000 ש"ח בשנה למשך שארית חייו**

○ **אזרח ישראל: המחבלים כרים ומאהר יונס,** ערבים בעלי אזרחות ישראלית תושבי עארה, רצחו יחד את החייל אבי ברומברג יה"ד מזכרון יעקב בשנת 1980. הנשיא פרס קצב את עונשו של כרים ל-40 שנה והוא שוחרר ב-5 בינואר 2023. בן דודו מאהר יונס שוחרר שבועיים לאחר מכן, ב-18 בינואר 2023, והם שבו להתגורר בעארה, כ-20 ק"מ ממשפחתו של החייל שרצחו.

**משכורת מהרשות: כל אחד כ-4 מיליון ש"ח עד שחרורו, 25,000 דולר מענק שחרור ועוד 144,000 ש"ח בשנה למשך שארית חייו**

○ **אזרח ישראל: המחבל וליד דקה** חטף ורצח ב-1984 את החייל משה תמם, הנשיא פרס קצב את עונשו ל-35 עד 37 שנה והוא עתיד להשתחרר במהלך 2023. דקה חי לפני מאסרו בבאקה אל-גרבייה, בעוד משפחתו של משה תמם גרה בחבצלת השרון ונתניה. אחד מחברי החוליה שהשתתף בחטיפה וברצח, רושדי אבו מוך, השתחרר באפריל 2021 וחזר לגור בביתו בבאקה אל-גרבייה, בסמיכות למשפחתו של החייל הנרצח משה תמם.

**משכורת מהרשות: כ-3.5 מיליון ש"ח עד שחרורו, 25,000 דולר מענק שחרור ועוד 144,000 ש"ח בשנה למשך שארית חייו**

## עיכובים משפטיים לשלילה: בג"ץ זיווד ומפארג'ה ובג"ץ אבו-עארפה

הצורך בחידוש חקיקתי נבע משורה של מקרים שבהם בג"ץ מנע שלילת מעמד בישראל של מחבלים שביצעו עבירת טרור, באופן שמרחיב על הצורך החוקי היבש ומצריך חקיקה נוספת.

### בג"ץ זיווד ומפארג'ה: סירוב לשלילת אזרחות ממחבלים ללא מעמד קבע אחר

מוחמד מפארג'ה, הורשע בביצוע פיגוע האוטובוס בתל אביב ב-2012, במהלך מבצע עמוד ענן, בו נפצעו 24 בני אדם.

#### רקע כללי והתארגנות לביצוע הפיגוע<sup>11</sup>

- מוחמד מפארג'ה נולד בישראל בשנת 1994, אם בעלת רישיון לישיבת קבע בישראל ולאב פלסטיני שקיבל רישיון במסגרת חוק איחוד משפחות.
- מפארג'ה קיבל את אזרחותו הישראלית ביום 12.2.2008, לאחר ששתי בקשות קודמות שהוגשו על ידי המשפחה נדחו.
- מכתב האישום עולה כי בחודשיים שלפני הפיגוע התגורר הנאשם אצל דודו בבית ליקיא, לצורך לימודיו באוניברסיטת ביר-זית שליד רמאללה. ביום השישי למבצע הביע מפארג'ה את רצונו ללחום לצד פעילי החמאס בעזה, בזמן שקנה במכולת.<sup>12</sup>
- מוחמד מפארג'ה ניצל את תעודת הזהות הכחולה שלו, ובמשך שלושה חודשים יצא מדי בוקר מהכפר הפלסטיני בית ליקיא לעבודתו בסניף מקדונלד'ס במודיעין.<sup>13</sup>
- ב-21 בנובמבר מקבל מפארג'ה את התיק עם המטען ומפעילו מבהיר לו שלפני הירידה מהאוטובוס עליו להפעיל את המתג ולאחר מכן להתקשר אליו. הוא העריך שתעודת הזהות הכחולה שהוא וחברו נושאים, תסייע לו לעבור בנקל את המחסום כשמטען החבלה בידיו וכך אכן היה.<sup>14</sup>
- ביום 21.11.2012, במהלך מבצע "עמוד ענן" ברצועת עזה ובהיותו בן 18 ויום, ביצע מפארג'ה פיגוע בהטמינו מטען נפץ באוטובוס עמוס נוסעים, בלב העיר תל אביב. כתוצאה מכך נפגעו 24 בני אדם, שניים מתוכם – חיילת וקטין בן 14 – באורח קשה.

#### פסק הדין<sup>15</sup>

- בגין מעשה זה הורשע מפארג'ה בבית המשפט המחוזי בתל אביב-יפו בעבירות שעניינן עשיית מעשה המגלה כוונה לסייע לאויב, ניסיון לרצח, גרם התפוצצות חומר נפיץ וגרימת חבלה חמורה. ביום 10.3.2014 נגזרו על מפארג'ה 25 שנות מאסר וערעור שהגיש על חומרת העונש – נדחה.
- ביום 18.10.2015, ימים ספורים לפני שניתן פסק הדין בערעור על חומרת עונשו של מפארג'ה, הועברה לידי הודעה על כוונת שר הפנים לפעול על פי סעיף 11(ב)(2) לחוק ולהגיש בקשה לביטול אזרחותו.
- הוועדה המייעצת לשר הפנים המליצה ביום 24.11.2015 להגיש בקשה לביטול אזרחותו של מפארג'ה וביום 7.12.2015 אישר היועץ המשפטי לממשלה את בקשת שר הפנים. במהלך הדיון האחרון בבקשה, שהתקיים ביום 16.7.2017, הוצגה בפני בית המשפט חוות דעת השב"כ ונטען כי עולה ממנה הצורך להרתיע את הקבוצה שאליה משתייך מפארג'ה – דור ב' לאיחוד משפחות – וכי ביטול אזרחותו מהווה כלי הרתעתי

<sup>11</sup> פסק-דין בתיק עע"מ 8277/17 (court.gov.il)

<sup>12</sup> <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4321896,00.html>

<sup>13</sup> <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4322071,00.html>

<sup>14</sup> <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4322071,00.html>

<sup>15</sup> פסק-דין בתיק עע"מ 8277/17 (court.gov.il)

- אפקטיבי.** כמו כן, הוגשה הודעה מעדכנת מטעם שר הפנים בה הובהר כי בכוונתו להעניק למפארג'ה רישיון א/5 אם תבוטל אזרחותו (בהתאם לפסיקה של שלילת אזרחות לאדם ללא אזרחות כפולה).
- בית המשפט קבע כי **הנתונים שהובאו בחוות דעת השב"כ הם עמומים**, אינם מציגים תמונה מלאה וממילא **אינם תומכים במסקנה הנטענת** בדבר מסוכנות מוגברת מצד דור ב' לאיחוד משפחות, או ביכולת להרתיע את דור ב' באמצעות ביטול אזרחות. לפיכך, הוא קבע בית המשפט כי קיימים ביחס למפארג'ה **אמצעים הרתעתיים שפגיעתם פחותה משלילת אזרחות**, ובראשם ההליך הפלילי והעונש הכבד שהוטל עליו.
- ביום 7.6.2018 דחה בית המשפט לעניינים מנהליים מרכז-לוד את בקשת שר הפנים לביטול אזרחותו של מפארג'ה.**
- בית המשפט ציין כי במשך שנים רבות נמנעו שרי הפנים מלהפעיל את הסמכות הקבועה בסעיף 11(ב)(2) לחוק "בהכירם בגזירה הקשה והאכזרית הגלומה בו" (פסקה 61 לפסק הדין). בנסיבות אלה, קבע בית המשפט כי **הפעלת הסמכות כעת מחייבת הסבר מצד שר הפנים באשר לשינוי מדיניותו, וזאת בהתחשב במעמדה הרם של הזכות לאזרחות וחשיבותה במשפט הבינלאומי ובמשפט המשווה**, המשליכים, לגישת בית המשפט, על **הזהירות שיש לנקוט** בעת ביטול אזרחות מחמת הפרת אמונים.
- בית המשפט קבע כי **בהיעדר הסדרה חקיקתית המגדירה אימתי הפרת אמונים מקימה עילה לביטול אזרחות, יש לייחד צעד זה למקרים חריגים וקיצוניים בלבד**, ועוד צוין כי **חרף חומרת מעשיו של מפארג'ה, אין בהם רכיב קיצוני המייחד אותו ממעשי טרור אחרים שבגינם לא נתבקש ביטול אזרחות.**
- בית המשפט הוסיף וציין כי בעניינו של מפארג'ה קיימות **נסיבות מקלות**, ובכללן גילו הצעיר בעת ביצוע הפיגוע; תסקיר שירות המבחן שהוגש בעניינו אשר הצביע על אישיות בלתי בשלה ונוחה להשפעה; העובדה שירד מאוטובוס אחר שהיה עמוס יותר בנוסעים כדי להפחית את הנזק הצפוי (טענה שהתבררה כשגויה והפוכה מדבריו במהלך חקירת השב"כ); וכן העובדה שמעשיו לא גרמו לאבידות בנפש.
- תוך כדי התנהלות התיק הודיע שר הפנים לבית המשפט, שעם שלילת האזרחות **ייתן למשיב מעמד תושב ארעי, דבר שימשיך להקנות לו את כל הזכויות הסוציאליות המגיעות לכל אזרח לרבות קיצבאות מביטוח לאומי למשפחתו עקב אי יכולתו להשתכר בכלא.**<sup>16</sup>
- לבסוף, בית המשפט ציין כי **הצהרת שר הפנים לפיה הוא מתחייב להעניק למפארג'ה רישיון א/5 אם תישלל אזרחותו "אינה מניחה את הדעת, אינה מספקת ואין בה כדי להבטיח את עתידו של המשיב".** זאת, שכן הענקת רישיון ארעי, שהסמכות לחדשו נתונה לשיקול דעתו הבלעדי של שר הפנים, אינה מפחיתה באופן מספק את החשש שמפארג'ה ייוותר חסר מעמד – אפשרות שהמחוקק ביקש למנוע.
- ביחס למבחני המידתיות נטען כי **ההסדר עלול להותיר אדם חסר כל אזרחות**, שכן המעמד החלופי שיינתן לו הוא רישיון ישיבה ארעי בלבד, באופן הסותר עקרונות של המשפט הבינלאומי ובפרט הוראת סעיף 8 לאמנה בדבר צמצום חוסר האזרחות משנת 1961 (Convention on the Reduction of Statelessness), הקובעת כי אין לשלול מאדם אזרחות מקום שבו הוא ייוותר ללא אזרחות אחרת. בהקשר זה צוין כי **שר הפנים והכנסת לא הצביעו על אף מדינה מערבית אחרת המאפשרת להותיר אדם ללא אזרחות בנסיבות דומות.**
- הענקת רישיון ישיבה בישראל כחלופה לאזרחות:** בית המשפט התייחס לסעיף 11(ב) לחוק האזרחות – שקובע שיש לשלול אזרחות אך ורק במקרים שבהם "עקב ביטול האזרחות הישראלית לא ייוותר אותו אדם חסר כל אזרחות, ואם ייוותר חסר כל אזרחות כאמור – יינתן לו רישיון לישיבה בישראל, כפי שיורה שר הפנים; לעניין סעיף זה, חזקה על מי שיושב דרך קבע מחוץ לישראל כי לא ייוותר חסר כל אזרחות."
- בית המשפט גם דחה את הטענות בדבר תפקידה של הרשות הפלסטינית במעמדם האזרחי של המחבלים וברכיב השכר שהם מקבלים ממנה כגמול על מעשיהם:** כנגד הטענה ש"הרשות הפלסטינית מעניקה למפארג'ה ולמחבלים אחרים המצויים בכלא הישראלי, מעמד מיוחד וכן גמול כספי, ועל כן אין כל צורך להעניק

<sup>16</sup> <https://www.israelhayom.co.il/article/773459>



להם מעמד חלופי כלשהו בישראל אף אם תבוטל אזרחותם, "הגיבו השופטים, "לא ראיתי מקום להידרש לטענת המבקשים לפיה מפארג'ה כלל אינו זכאי למעמד חלופי בשל המעמד המוענק לו על ידי הרשות הפלסטינית והסיוע הכספי המוענק לו על ידה."

### **עמדתנו היא ששלוש טענות ליבתיות של בית המשפט אינן מוצדקות במקרה הזה:**

1. **בית המשפט ציין "נסיבות מקלות" לעונש, כולל גילו ואישיותו, העובדה שירד מאוטובוס אחר שהיה עמוס יותר בנוסעים כדי להפחית לכאורה את הנזק הצפוי, וכן העובדה שמעשיו לא גרמו לאבידות בנפש.**

ובכן, ישנן עדויות כבדות משקל לכך שהנאשם ביצע את מעשיו במודעות מלאה ומתוך כוונה לפגוע בחיי אדם הנובעת ממניע לאומני. העובדה שלא נרצחו בני אדם בפיגוע לא מורידה מחומרת מעשיו.

▪ מהחקירה עלה שבניגוד לטענת השופטים, מפארג'ה עלה על אוטובוס עמוס בקו 111 ממודיעין לתל-אביב ויכול היה כבר אז להפעיל את המטען שברשותו. הוא הסביר את העובדה שנמנע מלהפעיל את המטען בכך ש"האוטובוס היה מלא ילדים ולא רציתי שהם ייפגעו", אך בחקירה התברר כי הסיבה האמיתית להמתנה הייתה שבאוטובוס נסעו בעיקר פועלים ערבים. לאחר מכן הוא עלה לאוטובוס ריק של אגד, והחליט בסופו של דבר לעלות על אוטובוס דן בקו 17.142.

▪ מכתב האישום עולה כי בעל אותה מכולת, אחמד מוסא, שוחח עם מפארג'ה ערב הפיגוע על כך שעליהם לעמוד לצדה של עזה, לצד "האנשים שמתים שם", ועל מנת לנקום את מותו של רמטכ"ל חמאס, אחמד ג'עברי, ולנסות לעצור את המתקפה על עזה. מוסא גם שאל את המחבל אם הוא מכיר בכירים ישראלים והבטיח לתת לו אקדח ועוזי כדי שיוכל להרוג ישראלים.<sup>18</sup> מפארג'ה אף הסביר בחקירה, "עשיתי את זה בגלל מבצע עמוד ענן", והכחיש שביצע את המעשה בגלל בצע כסף.<sup>19</sup>

▪ ביומיים שקדמו לפיגוע ערך מפארג'ה "אימונים" ועשה פעמיים את המסלול לתל-אביב עם תיק ריק. ורק לאחר שהיה בטוח ביכולת שלו לממש את כוונותיו, ביצע את המעשה.<sup>20</sup>

2. **בית המשפט קבע כי בהיעדר הסדרה חקיקתית למקרה של "הפרת אמונים" כעילה לביטול אזרחות, יש לייחד צעד זה למקרים חריגים וקיצוניים בלבד, והמקרה של מפארג'ה אינו מהווה מקרה חריג וקיצוני המייחד אותו ממעשי טרור אחרים שבגינם לא נתבקש ביטול אזרחות.**

ובכן, זוהי טענה מעגלית בה נמנע פתרון בשל העובדה שלא נוסה עד כה. מתבקש לשאול, מהו התקדים שיזכה לפרשנות כה חמורה שבעיתו יהיה ניתן להשתמש בכלי הענשה של שלילת אזרחות, והאם אנחנו בטוחים שיש להמתין להיתכנות של אותו תקדים. מעבר לכך, נותרת השאלה הקשה האם למחבל שחתר תחת המדינה ממניע לאומני יש זכות בסיסית להמשיך להשתייך לאותה מדינה.

3. **בית המשפט קבע כי הנתונים שהובאו בחוות דעת השב"כ הם עמומים ואינם מוכיחים מסוכנות מוגברת מצד דור ב' לאיחוד משפחות.**

ובכן, הערכה זו של בית המשפט כשלה אל מול אתגרי המציאות. לאחר מבצע "שומר החומות" התגבש קונצנזוס בדרגים הביטחוניים כי אחד הקטליזטורים להמרדת צעירים ערביים כנגד אזרחים יהודיים בחברה הישראלית, הגיע כתוצאה מאי טיפול מתמשך בחוק איחוד משפחות, שאיפשר תהליך פלסטיניזציה במרחב הציבורי של מדינת ישראל.

<sup>17</sup> <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4322071,00.html>

<sup>18</sup> <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4321896,00.html>

<sup>19</sup> <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4322071,00.html>

<sup>20</sup> <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4321896,00.html>

- על פי נתוני השב"כ, בין השנים 2001-2021 היו **165 פלסטינים תושבי איו"ש ועזה מאוחדים משפחות היו מעורבים בפיגועי טרור, מתוכם רובם המכריע, 71% הינם צאצאים (דור ב') לאיחוד משפחות זה.**<sup>21</sup>
- על פי נתוני השב"כ, **נכון לשנת 2018 היוו 15% מסך המעורבים בפיגועי טרור מקרב אוכלוסייה זו – פי שלושה משיעורם היחסי באוכלוסייה.**
- בין שנת 2001-2006, במהלך האינתיפאדה השנייה, 26 בעלי מעמד בישראל מתוקף "איחוד משפחות" היו מעורבים בסיוע ממשי לפעולות טרור נגד ישראלים, פיגועים שבהם **נהרגו 50 ישראלים ונפצעו למעלה מ-100.**<sup>22</sup> נציג שב"כ אמר בוועדת החוץ והביטחון בכנסת ביולי 2021 ש"אוכלוסיית מבקשי איחוד משפחות מקרב תושבי יו"ש ועזה מהווה סיכון ביטחוני מוגבר ומוכח ביחס למבקשי איחוד משפחות ממקומות אחרים. האוכלוסייה הזו מועדת יותר לפיגועי בודדים".<sup>23</sup>
- בבדיקה שנעשתה בכ-120 כתבי האישום שהוגשו נגד פורעים ערבים בלוד וברמלה במהלך **"שומר החומות"** במאי 2021, נמצא כי **כ-60% מהם צאצאי איחוד משפחות**, כולל שלושה מהנאשמים ברצח יגאל יהושע ז"ל בלוד, ירי לעבר מתנדב מד"א ופציעתו, הצתת גן משחקים באמצעות בקת"ב ואחרים, כולם תושבי לוד ורמלה וצאצאים לנשים פלסטיניות שהתחתנו עם גבר אזרח ערבי ישראלי או בניו להורים פלסטינים במסגרת "איחוד משפחות".<sup>24</sup>
- לאחרונה פורסם כי ראש השב"כ התריע בפני שרת הפנים כי **כ-40% מהמעורבים בפעילות האלימה בפזורה הבדואית בעקבות נטיעות קק"ל בנגב הם צאצאי איחוד משפחות.**<sup>25</sup>
- בקרב המפגעים בעלי המעמד מתוקף איחוד משפחות, גם מחבלים רצחניים דוגמת רוצחי החייל סמל רון קוקיא הי"ד, האחים חאלד וזאהי אבו-ג'ודה מהעיר הבדואית כסייפה שבנגב – דור ב' לאיחוד משפחות.
- מסמך פנימי של שב"כ שהוצג לממשלה חשף שחמאס מגייס במכוון אזרחים ערבים צאצאים (דור ב') לאיחוד משפחות לביצוע פעולות טרור ומודיעין בשל ההזדהות הפוטנציאלית המוגברת שלהם עם המאבק המזויין. המחקר גם מצא נכונות מוגברת בקרב דור ב' ליותר על היתרונות הנובעים מחיים בישראל לטובת חתרנות נגדה.<sup>26</sup>

#### **בג"ץ אבו-עארפה: סירוב לשלילת תושבות מפעילי חמאס ומשר לשעבר ברשות הפלסטינית**

- במסגרת הבחירות לפרלמנט הרשות הפלסטינית שנערכו בינואר 2006, נבחרו מוחמד אבו טיר, אחמד עטוואן ומוחמד טוטח לפרלמנט הפלסטיני מטעם מפלגת "השינוי והרפורמה" המזוהה עם חמאס, וח'אלד אבו ערפה מונה לשר לענייני ירושלים ברשות הפלסטינית. כולם תושבי מזרח ירושלים בעלי מעמד קבע של תושבות.
- בעקבות כך החליט שר הפנים דאז רוני בר און ב-30.6.2006 לשלול את מעמד הקבע שלהם בישראל בעילה של **"הפרת אמונים"**. חמישה שרי פנים שונים קבעו מאז שיש לשלול את תושבותם.
- בעקבות המהלך **עתרו הארבעה לבג"ץ** בשיתוף "עדאלה" ו"האגודה לזכויות האזרח". הם טענו שההוראה לפסול את תושבותם נעשה "בחוסר סמכות", מאחר שאין ב"חוק הכניסה לישראל התשי"ב-1952" סמכות המקנה לשלול מעמד בישראל על בסיס טענה זו. שר הפנים ציטט את סעיף 11(א)(2) - "שר הפנים רשאי, לפי שיקול דעתו – לבטל רשיון ישיבה שניתן לפי חוק זה".
- **בג"ץ פסל את שלילת מעמד הקבע בקביעה שמדובר ב"פגיעה קשה בזכויות יסוד" ובשל כך יש לפרש את "שיקול דעתו" של השר בפרשנות צרה ולא בלשון "רחבה מדי", על מנת שלא לפגוע בזכויותיהם של "ילידי המקום" וזיקתם למקום מגוריהם, דבר המצריך הוראה מפורשת בחקיקה ראשית ולא פרשנות רחבה של**

<sup>21</sup><https://main.knesset.gov.il/Activity/committees/ForeignAffairs/LegislationDocs24/CitizenshipMMM.docx>

<sup>22</sup>

<sup>23</sup><https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts%5C03/520/070/A47&fileName=03070520.A47&type=4> pp.14

<sup>24</sup><https://www.ynet.co.il/news/article/HyadYixT00>

<sup>24</sup><https://www.maariv.co.il/journalists/Article-898861>

<sup>25</sup><https://www.makorishon.co.il/news/451871/>

<sup>26</sup><https://www.israelhayom.co.il/news/defense/article/7850648>

## חקיקה קיימת. הוא גם חידד את ההבדל בין תושבים שמתקבלים למעמד קבע ואלה שנולדו איתו, למרות שייכותם לארגון הטרור חמאס.

○ השופט פוגלמן ציין ש"האפשרות לבטל רישיון לשיבת קבע כרוכה בפגיעה קשה בזכויות יסוד" וציטט את ההבדל בין כאלה שנולדו בישראל לכאלה שמתדפקים על דלתותיה כסיבה שלא לפגוע ב"עוצמתו זיקתו לישראל ולמקום מגוריו": "הזיקה של תושבי מזרח ירושלים אל אזור מגוריהם אינה שקולה לזיקתו של תושב קבע שקנה מעמדו בהליכי הגירה. רבים מהם נולדו, גדלו ובגרו במזרח ירושלים והם מתגוררים שם עשרות שנים, וכך גם הוריהם ולעיתים הורי הוריהם."

○ השופט פוגלמן טען ש"אין לפרש דבר חקיקה כמסמך לפגיעה בזכויות יסוד אלא אם כן ההסמכה לכך היא ברורה, חד משמעית ומפורשת; וכי ככל שהזכות חשובה יותר והפגיעה בה חמורה יותר, כך יעמוד בית המשפט בדווקנות רבה יותר על דרישת ההסמכה ויפרשה בצמצום." הוא הוסיף, "עוצמת הפגיעה בזכויות היסוד בעקבות ביטול רישיון ישיבת הקבע במקרה דנן – רבה וקשה היא. אין לך כמעט זכות שאינה נפגעת שעה שמדובר בגירושו מביתו של יליד המקום שיושב בארץ תקופה ניכרת, עקב שלילת רישיון ישיבת הקבע שבו הוא אוחז: הזכות לכבוד, הזכות לחירות והזכות לחיי משפחה."

○ השופטים התייחסו ל"בעייתיות הכרוכה בהגדרת היקפה של חובת הנאמנות ותוצאותיה המשפטיות" ול"זליגה" או הטשטוש בין דיני האזרחות לדיני התושבות. הם אף התייחסו לאופן שבו בוחרים אזרחים או תושבים לממש את זיקתם למקום: "בעולם בן ימינו, עם התנועה הגלובלית המתמדת בו, מתרבים המצבים של אנשים שמבחינה פורמאלית הם אזרחים, אך חייהם מרוחקים מן המדינה וזיקתם אליה רופפת; ומנגד – אנשים שהם "רק" תושבי קבע במדינה, אך חייהם נטועים בה בכל מובן שהוא. טשטוש תחומים זה, כך צוין, בולט גם בעניינם של תושבי מזרח ירושלים": הם אמנם לא ממלאים חובות הקשורות במדינת ישראל ואינם אזרחים פורמלית, אך הם נולדו וגדלו באותו מקום.

○ השופט פוגלמן התחשב בכך ש"העותרים נבחרו לכהונתם מטעמו של ארגון הטרור חמאס, השולל את קיומה של מדינת ישראל וחותר להשמדה במאבק מזוין" והוסיף ש"אין צריך לומר כי מדינת ישראל אינה צריכה לתת ידה לגורמי ארגון טרור מעין זה", אך בחר להתייחס בקביעתו לאו דווקא לעותרים, אלא בשאלה כללית הנוגעת למעמדם של תושבי מזרח ירושלים.

○ השופטת ברק-ארז הוסיפה ששייכותם לארגון חמאס מקוממת, אך אינה מצדיקה שלילת מעמד קבע: "העותרים שבפנינו אינם ידידיה של מדינת ישראל, בלשון המעטה. הזדהותם עם ארגון החמאס היא קשה ומקוממת מבחינתו של כל אדם החרד לשלומה של ישראל. אולם, הם גם תושבי קבע של המדינה וניהלו בהם את חייהם. מדינת ישראל אינה חסרה כלים משפטיים על מנת להגיב בחומרה על הפרות חוק, המאיימות על שלומה וביטחונה, ובמקרים המתאימים להעמיד לדין ולהעניש את מי שכשלו בכך. הצעד שבו נקטו המשיבים אינו נמנה עמם."

• לעומתם, דעת המיעוט קבע ש"לא ניתן לירוק לבאר ששותים ממנה" - לחתור תחת המדינה תוך הנאה מהטבות שהיא מעניקה, ואין לרוקן את לשון החוק מתוכן ולהפוכה לאות מתה. המקרה של אנשי חמאס מהווה לדעתם מקרה קיצוני שמצדיק שלילת תושבות:

○ המשנה לנשיאה, השופט א' רובינשטיין חלק עליהם: "אמנם אין נדרשת מהם שבועת אמונים לתנועה הציונית, אך הם אינם רשאים לנהל מאבק נגד המדינה (כפי שעושה חמאס), ואל נהיה חלילה כשוטים שבעולם שכאשר יורקים בפנינו נאמר 'גשם נדבות'". הוא הוסיף שלא ייתכן ש"יוכל תושב קבע לחתור תחת המדינה, על ידי השתייכות לאויביה המרים ביותר – וליהנות מברכות התושבות תוך בעיטה בוטה בתוכנה המינימלי; "החתרת תחת מדינת ישראל וגם קיבלת הטבות ממנה?"

○ השופט הנדל חיזק את עמדתו: "הסמכות לבטל (ולהעניק) רישיונות לשיבת קבע מהווה רכיב מרכזי בארגז הכלים של שר הפנים, בו רואה המחוקק את "שומר הסף" של גבולות ישראל, ולכן יש להעניק לה פרשנות שלא תרוקן אותה מתוכן ... המקרה שלפנינו הוא "מקרה קצה" המבטא הפרת אמונים חריפה וקיצונית במיוחד כלפי מדינת ישראל. העותרים בחרו למלא תפקידי הנהגה בארגון טרור ששם לו למטרה למחות

את מדינת ישראל מעל פני האדמה; **הציבו את עצמם ב"חלון הראווה" של הארגון, כמנהיגים פוליטיים בכירים**; ופעלו באופן שיטתי לגייס את תמיכת שכניהם, ופולסטינים אחרים, בחמאס ובמטרותיו – הכוללות, כידוע, פעילות טרור רחבת היקף כנגד אזרחי ישראל. **הפרת אמונים כה בוטה אינה יכולה לדור בכפיפה אחת עם מעמד התושבות במדינת ישראל**, וכמוה כהתנערות רעיונית, ורצונית, של העותרים ממנו. "לדעתו, זוהי גישה השוללת את סמכות שר הפנים לפעול בנסיבות אלה פוגעת בחוק והופכת אותו לאות מתה."

- **עם זאת, סבר בית המשפט כי בנסיבות הייחודיות של המקרה הנדון, מן הראוי להשהות לפרק זמן של 6 חודשים את ביטול החלטת שר הפנים על מנת לאפשר לכנסת להסדיר את העניין בחקיקה.**<sup>27</sup>
- בעקבות כך הוביל ח"כ אמיר אוחנה מהליכוד הצעת חוק שהתקבלה, חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 30), התשע"ח-2018,<sup>28</sup> המסדירה את אותה סמכות ששופטי בג"ץ קבעו שהחוק איננו מעניק: **היא מקנה לשר הפנים סמכות לשלול את תושבות הקבע של מורשעים בעבירות ביטחוניות.**

<sup>27</sup> [https://www.gov.il/BlobFolder/news/spokeman\\_messegas\\_1309\\_17/he/בגץ\\_7803-06.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/news/spokeman_messegas_1309_17/he/בגץ_7803-06.pdf)

<sup>28</sup> [https://fs.knesset.gov.il/20/law/20\\_Isr\\_491468.pdf](https://fs.knesset.gov.il/20/law/20_Isr_491468.pdf)

## ■ תקדימים לשלילת מעמד ולהרחקה

### תקדימים בישראל לשלילת אזרחות ותושבות והתייחסות בית המשפט העליון להיתכנותה

- מאז שאושר התיקון לחוק האזרחות ב-2008 נידונה שלילת אזרחותם של 33 ישראלים.<sup>29</sup>
- בג"ץ אבו עארפה:

○ במסגרת פסק הדין **השופט רובינשטיין, המשנה לנשיאת ביהמ"ש, הכיר במחבלים אלה ככאלה ש"יש להניח שמעמדם הוא כשל תושבי הרשות הפלסטינית"**. השופט רובינשטיין חידד את מעמדם החוקי העכשווי של אותם פעילי חמאס כתושבי הרשות: "אין מבוטלי המעמד של תושב קבע נותרים חסרי מעמד – נסיבה שהן מטעמים אנושיים והן מטעמים בינלאומיים אין לה מקום – מעמדם הוא, כך יש להניח, כשל תושבי הרשות הפלסטינאית."

○ **השופט הנדל הכיר בעובדה שדמוקרטיה רבות בעולם מאפשרות לשלול אזרחות או תושבות קבע בשל תמיכה בארגוני טרור וחתימה תחת המדינה:** "דמוקרטיה יציבות רבות, לרבות ארצות הברית, בריטניה וקנדה, מאפשרות לשלול אזרחות, או תושבות קבע, בשל תמיכה בארגוני טרור, חתימה תחת המדינה, ובמקרים מסוימים אף מעורבות בפשיעה חמורה. מדינת ישראל, שאיביה קוראים תיגר על עצם קיומה זה שבעה עשורים, בוודאי אינה יכולה לגלות סלחנות יתר כלפי הקמים עליה."

○ **השופט חנן מלצר** תמך בדעת המיעוט שיש לדחות את העתירה ולשלול את מעמד הקבע, אך התייחס גם לדין הבינלאומי שלפיו ניתן לפרש את "תיחום מגוריהם" מטעמי הכרח של ביטחון, וגם לעובדה שמזה שנים אינם מתגוררים בפועל במזרח ירושלים, לכן תושבותם פקעה למעשה": תיחום מגורים' מותר מטעמי הכרח של בטחון (Imperative reasons of security) על פי סעיף 60 לאמנת ג'נבה הרביעית, וכי בנסיבות המקרה 'תיחום מגוריהם' של העותרים לאזור שבו פועלים המוסדות אליהם הם נתמנו, או נבחרו אפשרית, במיוחד לנוכח פעילותם שפגעה מהותית בביטחון ירושלים. "בנוסף, הוא הדגיש כי "בפועל מזה שנים רבות העותרים אינם שוהים בירושלים ומשכך ניתן לומר שתושבותם בירושלים פקעה למעשה, אף ללא קשר להחלטת השר בעניינם, וזאת מכוח תקנה 11(ג) ו-11א לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-2591 והלכת עווד".<sup>30</sup>

### תקדימים מהעולם המערבי

בעולם הדמוקרטי המערבי ישנה שורה של מדינות שמיישמות סנקציה של שלילת אזרחות או תושבות וגירוש מהמדינה כאמצעי ענישה על עבירת טרור או כאמירה ערכית, לאומית והרתעתית מול מבצעי הטרור. מדיניות זו קרויה שלילת אזרחות – Citizenship revocation, כאשר ההבדל הוא בין שלילת אזרחות ממתאזרח (Denationalisation) לבין שלילת אזרחות מאזרח שנולד עם אזרחות (Denaturalisation). סנקציות אלה אינן מוגבלות למקרים שבהם למחבל יש אזרחות זרה נוספת או מעמד קבע במדינה אחרת. אמצעי זה מופעל גם בארה"ב וגם באירופה, שלמרות הצגת הצעד יחסית בשנים האחרונות, וכיום המגמה האירופאית היא דווקא הרחבה של סמכויות המדינה לשלול אזרחות בגין מעורבות בפעולות טרור. לרוב ההחלטה איננה החלטה של הממשלה כולה אלא רק של שר הפנים.

כך למשל האמנה האירופית מתירה למדינות החברות באיחוד לשלול אזרחות במקרים בהם הן מזהות התנהגות של האזרח הפוגעת באופן חמור באינטרסים החיוניים של המדינה, כמו פגיעה בביטחון המדינה, ניסיון לשנות בכוח את הסדר החוקתי

<sup>29</sup> <https://www.haaretz.co.il/news/law/2022-07-25/ty-article/.premium/00000182-34a2-d161-afe2-f7b683420000>

<sup>30</sup> [https://www.gov.il/BlobFolder/news/spokeman\\_messegas\\_1309\\_17/he/בגץ\\_7803-06.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/news/spokeman_messegas_1309_17/he/בגץ_7803-06.pdf)

של המדינה, להפגין במעשה או בדיבור חוסר נאמנות כלפי המדינה, ביצוע מעשה המהווה הפרת אמונים למדינה, הרשעה בתכנון, ארגון, מימון, סיוע או ביצוע פעולות טרור בכל דרך שהיא, או במתן מחסה למארגנים, מבצעים או משתתפי פעילות טרור, או חברות בארגון שפעילותו מכוונת נגד הסדר הציבורי וביטחון המדינה.

בדוגמאות אנו רואים כיצד מערכות משפטיות ופוליטיות במדינות מערביות עשו התאמה מהירה לאור אתגרי הטרור שהתעוררו אצלן.

## ארצות הברית

- החוק האמריקאי מבדיל בין **אובדן אזרחות** (loss of nationality) של אמריקאים שנולדו עם אזרחות, לבין **שלילת אזרחות של מתאזרחים** (revocation of naturalization / denaturalization) **עד חמש שנים ממועד קבלת האזרחות**.
  - על פי חוק ההגירה והאזרחות (Immigration and Nationality Act – INA) **גם אזרחים מלידה וגם מתאזרחים ייראו כמי שוויתרו על אזרחותם ויאבדו אותה** באם ביצעו מרצונם מעשה שמהווה "**הפרת אמונים**" כלפי המדינה, מעשה שמעיד **על רצונם לאבד את אזרחותם**. מעשים אלה כוללים:
    1. קבלת אזרחות זרה, על פי בקשה של בגיר;
    2. הצהרת אמונים או שבועת אמונים למדינה זרה על ידי בגיר;
    3. שירות צבאי בצבא זר המעורב בפעילות לוחמתית נגד ארצות הברית (engaged in hostilities);
    4. שירות כקצין או כמש"ק בצבא זר;
    5. כהונה בתפקיד ממשלתי של מדינה זרה או ממשל מקומי, אם אותו אדם בעל אזרחות באותה מדינה או שנדרשה ממנו הצהרת נאמנות או שבועת אמונים לשם קבלת התפקיד;
    6. הרשעה בבית-דין צבאי או בבית-משפט אזרחי באחת מן העבירות הבאות:
      - בגידה
      - ניסיון הפיכה
      - שימוש בנשק כנגד ארה"ב
      - מרד, התקוממות, או השתתפות במזימה לביצוע עבירות אלה
      - קשירת קשר להפלת הממשלה בכוח או לפתיחה במלחמה נגדה
- 
- הפעלת החוק מתבצעת על ידי מזכיר המדינה (Secretary of State).
  - את האזרחות של מתאזרח ניתן לבטל גם בשל **הסתרת עובדות מהותיות הנוגעות לקבלת האזרחות**. לשם שלילת האזרחות בשל עילה זו, צריכים להתקיים **ארבעה תנאים**:
    1. המתאזרח הסתיר עובדות או יצר מצג שווא בנוגע לעובדות הנוגעות להתאזרחות;
    2. הדבר נעשה בודון;
    3. העובדות היו מהותיות להתאזרחות;
    4. ההתאזרחות התקבלה עקב הסתרת המידע או יצירת מצג השווא.
  - על פי החוק, ניתן גם לבטל את האזרחות **אם המתאזרח נעשה חבר במפלגה קומוניסטית, מפלגה טוטליטרית או ארגון טרור** בתוך חמש שנים מיום קבלת האזרחות, משום שאדם כזה נחשב כחסר מחויבות לערכיה החוקתיים של ארצות הברית.
  - יש לציין שעל פי החוק האמריקאי, לשם קבלת האזרחות **על מבקש האזרחות להוכיח אופי מוסרי טוב (good moral character)**, **הזדהות עם עקרונותיה החוקתיים של ארה"ב ומחויבות לשמירה על הסדר הטוב והאוויר של ארה"ב**. במידה ומתברר לתביעה הכללית, שבעת ההתאזרחות, המתאזרח לא ענה על התנאי האמור, ואף אם הוא לא הטעה את הרשויות בעניין זה, בסמכותה להגיש בקשה לבית משפט מחוזי לשלילת האזרחות.<sup>31</sup>

<sup>31</sup> סקירת מרכז המידע של הכנסת, [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/194d9728-a1be-ea11-8118-00155d0af32a/2\\_194d9728-a1be-ea11-8118-00155d0af32a\\_11\\_16370.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/194d9728-a1be-ea11-8118-00155d0af32a/2_194d9728-a1be-ea11-8118-00155d0af32a_11_16370.pdf)

- נכון ל-2008, ארה"ב שללה 87 אזרחויות של פושעים נאצים שברחו לארה"ב לאחר מלחמת העולם השנייה במסגרת הקמת המשרד לחקירות מיוחדות (Office for Special Investigations – OSI), מתוכם 62 עזבו את המדינה. הפער נובע מכך שחלק מהנאשמים נפטרו תוך כדי התהליך, וחלקם נותרו בארה"ב משום שאף מדינה לא הסכימה לקבל אותם.<sup>32</sup> אחד המקרים כולל את פאודור פדורנקו, שומר אוקראיני במחנה המוות טרבלינקה, שגורש לבריה"מ ב-1984, שם נשפט ונדון למוות, ואכן הוצא להורג ב-1987.<sup>33</sup>
- ארה"ב שללה גם מספר אזרחויות של פעילי טרור שהסתירו את עובדה זו בעת בקשת האזרחות, ביניהם:
  - פואז מחמד דמרה (Fawaz Mohammed Damrah), במקור פלסטיני משכם, היגר לארה"ב וקיבל אזרחות. ב-13.1.2002 נעצר בחשד שהסתיר מידע על שייכות עבר לארגון הטרור החזית העממית. דמרה חי באוהיו והפך לאמאם שבדרשותיו מסית לטרור נגד ישראל ונגד יהודים, ואף מגייס כספים עבור ג'יהאד אלים ועבור ארגון החזית העממית דרך "ארגוני צדקה".<sup>34</sup> ב-18.6.2004 הורשע בבית משפט ונשללה ממנו אזרחותו האמריקאית. למרות שהחזיק באזרחות ירדנית, ירדן סירבה לקבלו לשטחה. במסגרת הסדר, הוא הועבר דרך ירדן לישראל, שם נעצר על ידי הרשויות וגורש ליהודה ושומרון.<sup>35</sup> מעמד הקבע הנוכחי שלו איננו ברור – ולמרות זאת, ארצות הברית גירשה אותו משטחה.
  - רסמאה עודה (Rasmea Odeh), ילידת הכפר נטוש ליפתא הסמוך לירושלים, ב-2004 היגרה לארה"ב וקיבלה אזרחות. ב-10.11.2014 היא הורשעה על ידי בית משפט במישיגן על העובדה שהסתירה את מעורבותה בפעילות טרור בשם ארגון החזית העממית: ב-1969 הטמינה מטען בסופרמרקט בירושלים שגבה את חייהם של שני סטודנטים. ב-1979 שוחררה משני מאסרי עולם בעקבות עסקת שחרור אסירים וגורשה לירדן. לאחר מאסר בן 18 חודשים היא הוגלתה מארה"ב לירדן ב-2017 כאשר היא מחזיקה באזרחות ירדנית.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal/legacy/2011/03/14/12-2008osu-accountability.pdf> p.7-8

<sup>33</sup> <https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal/legacy/2011/03/14/12-2008osu-accountability.pdf> pp.69-70

<sup>34</sup> <https://www.investigativeproject.org/profile/110/fawaz-damra>

<sup>35</sup> <https://www.nbcnews.com/id/wbna16638494>

<sup>36</sup> <https://www.investigativeproject.org/case/652/us-v-odeh> , [https://www.mako.co.il/news-world/international-q3\\_2017/Article-f2564cbb712fd51004.htm](https://www.mako.co.il/news-world/international-q3_2017/Article-f2564cbb712fd51004.htm) , <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5010114,00.html>

## מדינות ששלילת אזרחות מותנית באחזקת אזרחות כפולה: צרפת, הולנד, בלגיה

- **צרפת, הולנד ובלגיה מתנות שלילת אזרחות רק במקרה של אזרחות כפולה, ולא מאפשרות שלילת אזרחות מאזרחים שנולדו עם אזרחות (Denaturalisation) אלא רק לאלה שהשיגו אזרחות (Denationalisation).**
- **בלגיה:**
  - **החוק הבלגי קובע שניתן לשלול אזרחות בגין מעורבות בפעילות טרור שסיכן את ביטחונה של בלגיה.** החל מדצמבר 2012 התקיים תהליך חקיקתי שמטרתו שלילת אזרחות ממעורבים בטרור, כאשר מיולי 2015 הגדרה זו הורחבה משמעותית תוך שסעיף הטרור הוא נפרד.
  - **החוק קובע שלא ניתן לשלול אזרחות ממי שנולד איתה או קיבל אותה מאחד מהוריו, ולא ניתן להותיר אדם חסר מדינה (stateless).**
  - **בין 2009-2020 נשללו בבלגיה 21 אזרחויות, של אזרחים ממוצא תוניסאי, מרוקאי, סרבי ואחרים. 4 מהם שהו בכלא בעת השלילה; 13 מהם היו בסוריה בעת השלילה. אלה כוללים את מאליכה אל-ערוד ("האלמנה השחורה של הג'יהאד") ומנהיג התנועה האסלאמיסטית הרדיקלית "Sharia4Belgium" פואד בלקאסם.<sup>37</sup>**
- **צרפת:**
  - **החוק הצרפתי קובע שבמקרים מסויימים בהם אותו אדם פעל כנגד האינטרסים היסודיים של האומה או ביצע פעולות טרור, ניתן לשלול את אזרחותו, ובלבד שהוא לא נולד עם אזרחות צרפתית אלא השיג אותה, והוא בעל אזרחות כפולה.**
  - **הסעיף המקורי מה-Code Civil מ-1996 הורחב ב-2003 רטרואקטיבית לעבירות טרור שבוצעו עד 10 שנים לפני השגת האזרחות (naturalisation), וב-2006 הורחב שוב ל-15 שנה לפני השגת האזרחות (סעיף 25 לקוד האזרחי).**
  - **בין 1996-2020 נשללו בצרפת 16 אזרחויות, מתוכם 6 החזיקו באזרחות אלג'יראית במקביל לזו הצרפתית, 7 אזרחות מרוקאית, והיתר תוניסאית, טורקית ואחרים.<sup>38</sup>**
- **הולנד:**
  - **שלילת אזרחות בהולנד מתבססת על סעיף 14 לחוק האזרחות ההולנדית (Netherlands Nationality Act).**
  - **הסמכות לשלול אזרחות נמצאת בידי משרד המשפטים והביטחון. ניתן לשלול רק במקרים של אזרחות כפולה.**
  - **החוק ההולנדי לא מבדיל בין מתאזרח לאדם שנולד עם אזרחותו ככל שהדבר נוגע לשלילת אזרחות.**
  - **עד 2010, ניתן היה לשלול אזרחות רק מאלה שהשיגו אותה במרמה או תוך הסתרת נתונים רלוונטיים, או מכורח גיוס לצבא זר. מאז נעשו מספר תיקונים בחוק כדי לכלול בו עבירות טרור. ב-2010 הוכנס סעיף (2) 14 שמאפשר לשלול אזרחות מאדם המעורב בעבירות כנגד ביטחון המדינה ויחסייה הבינלאומיים ונגזר עליו עונש מאסר בפועל בן 8 שנים ומעלה, אדם המעורב בפעולות טרור או שהתגייס לצבא זר. ב-2016 הורחב התיקון לכלול גם סיוע להכנת פעולות טרור. ב-2017 סעיף חדש (4) 14 אפשר לשלול אזרחות ללא הרשעה בפלילים, "בכפוף לאינטרס הביטחון הלאומי" מאדם בגיל 16 ומעלה שנמצא מחוץ להולנד, באם אותו אדם חבר בארגון טרור ומציב איום על ביטחון המדינה.**
  - **בין 2017-2020 נשללו בהולנד 23 אזרחויות, רובם ממוצא מרוקאי, וחלקם ממוצא מצרי, עיראקי וטורקי.<sup>39</sup> למשל, נשללו אזרחויותיהן של ארבעה אזרחים הולנדים ממוצא מרוקאי ובעלי אזרחויות כפולות, שהיו מעורבים בלוחמה במסגרת ארגון טרור. שר הביטחון והמשפטים ההולנדי קבע שפעולותיהן סותרות כל ערך הולנדי ושמכאן הם לא שווים יותר את אזרחותם ההולנדית.<sup>40</sup>**

<sup>37</sup> Maarten P. Bolhuis and Joris van Wijk, "Citizenship Deprivation as a Counterterrorism Measure in Europe; Possible Follow-Up Scenarios, Human Rights Infringements and the Effect on Counterterrorism", In: European Journal of Migration and Law, October 2020, [https://brill.com/view/journals/emil/22/3/article-p338\\_2.xml?language=en&ebody=pdf-63199](https://brill.com/view/journals/emil/22/3/article-p338_2.xml?language=en&ebody=pdf-63199), pp. 4-5

<sup>38</sup> Ibid., pp.6-7

<sup>39</sup> Ibid., pp. 8-10.

<sup>40</sup> [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/194d9728-a1be-ea11-8118-00155d0af32a/2\\_194d9728-a1be-ea11-8118-00155d0af32a\\_11\\_16370.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/194d9728-a1be-ea11-8118-00155d0af32a/2_194d9728-a1be-ea11-8118-00155d0af32a_11_16370.pdf)



## אוסטרליה

- ניתן לשלול אזרחות באוסטרליה לאזרחים בעלי אזרחות כפולה בלבד, במקרים שבהם אותו אדם מתנהג באופן מסוים, כמו מעורבות בטרור והפרת אמונים כלפי אוסטרליה. ניתן לשלול אזרחות מאדם ללא קשר כיצד השיג את אזרחותו – בין אם כאלה שנולדו עם אזרחות אוסטרלית, ובין אם כאלה שהשיגו אזרחות אוסטרלית.
- על פי חוק האזרחות האוסטרלי מ-2007 (Australia Citizenship Act) והתיקון לחוק מ-2020, אדם נהנה מהזכויות שנובעות מהיותו אזרח אוסטרלי תמורת החובות הבאות:<sup>41</sup>
  - להצהיר נאמנות לאוסטרליה ולעמה;
  - להיות שותף לערכיהם הדמוקרטיים;
  - לכבד את זכויותיהם וחירויותיהם;
  - לקיים את חוקי המדינה ולציית להם.
- ניתן להיות זכאים לאזרחות מלידה או להשיג אזרחות במסלולים שונים.
- **האזרחות נפסקת במקרים הבאים:**
  - **ויתור מרצון:** אדם מוותר על אזרחותו האוסטרלית;
  - **הליך פלילי או מרמה:** שר הפנים יכול לשלול אזרחות מאדם שלא קיבל את אזרחותו באופן אוטומטי בנסיבות מתאימות.
  - **אי ציות לדרישות תושבות מיוחדות:** שר הפנים יכול לשלול אזרחות מאדם שלא קיבל את אזרחותו באופן אוטומטי.
  - **ילד של נשלה אזרחות:** אם אדם הוא ילד של הורה אחראי שמפסיק להיות אזרח אוסטרליה, שר הפנים יכול לשלול את אזרחותו בנסיבות מסויימות.
  - **התנהגות שאינה תואמת את הנאמנות לאוסטרליה:** סעיף 36 לחוק האזרחות סוקר את מקרה זה וחודד והורחב במסגרת חוק האזרחות בתיקון משנת 2020. הפרלמנט הכיר בכך ש"אזרחות אוסטרלית הינה קשר משותף, המשלב זכויות וחובות הדדיות, ואזרחים עשויים להראות דרך סוגים מסויימים של התנהגויות שאינם תואמים את הערכים המשותפים של הקהילה האוסטרלית שהם קטעו קשר זה והתנערו מנאמנותם לאוסטרליה."
  - סעיף זה קובע שהאזרחות האוסטרלית תישלל אוטומטית (automatically ceases) ובכפוף לשיקול הדעת של שר הפנים על פי שני פרמטרים – באם אותו אדם מתנהג באופן מסוים או מורשע באופן מסוים:
- **קביעה של הפסקת אזרחות בגין התנהגות מסויימת (Citizenship cessation determination for certain conduct) – סעיף 36B:** בסמכותו של שר הפנים לשלול אזרחות מאדם בגיל 14 ומעלה במקרים מסויימים אשר אותו אדם ביצע אותם בעודו שוהה מחוץ לאוסטרליה, או שביצע אותם בשטח אוסטרליה ומאז עזב את המדינה ולא עמד למשפט. כל אחת מההתנהגויות הבאות מראה שהאדם התנער מנאמנותו לאוסטרליה ושהיותו של אותו אדם אזרח אוסטרלי תהיה מנוגדת לאינטרס הציבורי: אלה כוללות מעורבות בפעילות טרור, בין אם ביצוע הפעולה או סיוע לה, התגייסות לארגון טרור או לוחמה במסגרתו, מימון טרור, והתגייסות לצבא זר שנמצא כעת במלחמה כנגד אוסטרליה.
- **קביעה של הפסקת אזרחות בגין הרשעות מסויימות (Citizenship cessation determination for certain convictions) – סעיף 36D:** בסמכותו של שר הפנים לשלול אזרחות מאדם שהורשע בעבירות מסויימות ובגין נגזר עליו מאסר בן 3 שנים לפחות. עבירות אלה מראות שאותו אדם התנער מנאמנותו לאוסטרליה ושהיותו של אותו אדם אזרח אוסטרלי תהיה מנוגדת לאינטרס הציבורי: עבירות אלה כוללות פיגועים באמצעות מטעני נפץ ומכשירים קטלניים, בגידה, חבלה, ריגול, מעורבות זרה, טרור, גיוס לצבא זר.
  - במקרים מסויימים, החוק מתיר אף אי הודעה לאותו אדם שאזרחותו נשללה (סעיף 36G) באם אותה הודעה עלולה לסכן את ביטחונה, הגנתה או יחסיה הבינלאומיים של אוסטרליה או מבצעי אכיפת חוק.
  - באם נשללה מאדם אזרחות בנסיבות אלה, הוא לא יוכל לשוב להיות אזרח.
  - אותו תיקון קובע שאין הבדל בין אדם שנולד עם אזרחות אוסטרלית לאדם שהשיג אזרחות אוסטרלית (סעיפים 36B(4), 36D(4)).

<sup>41</sup> <https://www.homeaffairs.gov.au/foi/files/2022/fa-220100994-document-released.PDF>

○ לא ניתן לשלול אזרחות מאדם שאין לו אזרחות במדינה אחרת, כלומר להותיר אותו חסר מדינה – עפ"י סעיף 36H(3)(a)(i).<sup>42</sup>

- ביוני 2022 בית המשפט העליון האוסטרלי פסל את סעיף 36B, שמעניק לשר הפנים סמכות לשלול אזרחות של אדם ללא משפט בגין התנהגות מסוימת הכוללת מעורבות בעבירות טרור, והגביל את הסמכות לשלול אזרחות בידי הרשות המבצעת רק למקרים המתוארים בסעיף 36D, לאחר הרשעה של הרשות השופטת. הפסילה באה בעקבות פסק דין בעניין מחבל ממוצא טורקי-אוסטרלי שהיה כלוא בסוריה, דליל אלכסנדר, שעתר נגד ההחלטה לפסול את אזרחותו ללא הרשעה בדיון.<sup>43</sup>
- עד מאי 2022 נשללו באוסטרליה 22 אזרחויות כתוצאה מיישום מדיניות זו.<sup>44</sup>

## המקרה הבריטי: אסטרטגיה של לוחמה בטרור

- בריטניה מציגה מדיניות יותר מחמירה במישור שלילת האזרחות כצעד ללוחמה בטרור. בריטניה שללה 373 אזרחויות בין 2006-2018, מתוכם 53 בשל מעורבות בטרור. מספר זה גבוה מכל האזרחויות שנשללו על ידי צרפת, הולנד, קנדה ואוסטרליה גם יחד.<sup>45</sup>
- חוק הלאומיות הבריטית מ-1981 מתיר למזכיר המדינה לשלול אזרחות אם "הוא השתכנע שהשלילה משרתת את התועלת הציבורית." (conducive to the public good) "התועלת הציבורית מוגדר על ידי ממשלת בריטניה כאשר אדם מעורב בפשעים חמורים, פעולות טרור ומקרים של "התנהגות בלתי מתקבלת" כמו הילול טרור. יש למזכיר המדינה מרחב שיקול דעת רחב מאחר ששלילת אזרחות אינו תלוי בהרשעה או באישור משפטי כלשהו.
- מאז 2003 תיקוני החקיקה הרחיבו מאוד את מנעד האפשרויות לשלילת אזרחות ואת יישומה. ב-2003 התיקון הציג סמכות רחבה, במקום תנאים ספציפיים, לשלול אזרח בריטי מאזרחותו עבור "כל דבר שמסכן באופן חמור את האינטרס החיוני של הממלכה המאוחדת או טריטוריה בריטית שמעבר לים" (ניסוח שמזכיר מאוד את האמנה לצמצום חוסר האזרחות מ-1961 – ר' סעיף רלוונטי) ואיפשר גם לשלול אזרחות ממי שנולד עם אזרחות, ולא רק ממי שהשיג אותה. הדבר גם סיפק הגנה מפני חוסר אזרחות (statelessness). ב-2005, לאחר הפיגועים בלונדון, הרף הורד מאוד מ"מסכן באופן חמור" לכך שהשלילה "תשרת את התועלת הציבורית". לעומת זאת, התיקון מ-2014 איפשר לשלול אזרחות גם במקרה שאדם יוותר חסר מדינה.<sup>46</sup>

<sup>42</sup> <https://www.legislation.gov.au/Details/C2020A00088>

<sup>43</sup>

[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_departments/Parliamentary\\_Library/FlagPost/2022/June/Power\\_to\\_revoke\\_citizenship](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_departments/Parliamentary_Library/FlagPost/2022/June/Power_to_revoke_citizenship)

<sup>44</sup> שם

<sup>45</sup> <https://www.cambridge.org/core/journals/law-and-history-review/article/abs/revocation-of-citizenship-and-rule-of-law-how-judicial-review-defeated-britains-first-denaturalization-regime/12A8A7CE76F7E7DB691F38DE5CBB52A1>

<sup>46</sup> [https://brill.com/view/journals/emil/22/3/article-p338\\_2.xml?language=en&ebody=pdf-63199](https://brill.com/view/journals/emil/22/3/article-p338_2.xml?language=en&ebody=pdf-63199) pp.10-12

## תקדימים מהעולם המערבי לשלילת מעמד והרחקה ללא צורך באזרחות כפולה או מעמד במדינה אחרת: "זכאי לאזרחות במקום אחר" ונשאר טכנית חסר מדינה (stateless)

- **שלילת אזרחות מאדם באופן שמותיר אותו חסר מדינה (stateless) אינה נדירה במדינות העולם, ומתקיימת גם בעולם הדמוקרטי.** מחקר שנערך על ידי שני מכונים מצא ש-134 מדינות בעולם מקיימות הסדרי שלילת אזרחות בעילה של הפרת אמונים; ב-98 מתוכן ניתן לשלול אזרחות גם אם כתוצאה מכך האדם יוותר חסר מדינה; ב-101 מתוכן הסמכות לשלול אזרחות מצויה אצל ראש הממשלה או השר הרלוונטי, בעוד שרק ב-14 מתוכן הסמכות לכך נמצאת אצל בתי המשפט.<sup>47</sup> מקרה בוחן בולט בעולם הדמוקרטי בהקשר זה הוא בריטניה.
- בעקבות מקרים שונים של החלטות לאומיות לגבי מיעוטים, מלחמות או הגירה נכפית, **קיימים היום מיליוני אנשים חסרי מדינה (stateless) בעולם – בסוף 2019 מספרם הרשמי נאמד ב-4.2 מיליון**, כאשר מוערך שהמספר האמיתי גבוה בהרבה.<sup>48</sup> **מדינות שאינן דמוקרטיות** כבר שללו באופן המוני אזרחויות בשורה של מקרים בעבר, שחלקם נוגעים לפלסטינים תושבי יהודה ושומרון:

○ **ממלכת ירדן** שללה מיותר ממיליון פלסטינים תושבי יהודה ושומרון אזרחות עוד לפני הקמת הרשות הפלסטינית והמצאת הדרכון הפלסטיני, פעולה שהשאירה אותם חסרי מדינה. הצעד מה-1 באוגוסט 1988, עליו הכריז מלך ירדן דאז חוסיין כונה "ניתוק הזיקה" ("פכ אל ארתבאט", فك الارتباط) ונועד לשלול את האפשרות שיהודה ושומרון ייכללו בעתיד כחלק בלתי נפרד מממלכת ירדן ("האופציה הירדנית" במסגרת תהליך השלום הישראלי-פלסטיני), לאחר שזו החזיקה בשטח במשך 19 שנה בין 1948-1967 והעניקה לתושבי אזרחות ירדנית. במסגרת הצעד איבדו אותם פלסטינים את נציגותם בפרלמנט הירדני ואת אפשרותם לבחור ולהיבחר, ונתקו כל הקשרים המנהליים עם יהודה ושומרון. "לירדן אין ריבונות על הגדה המערבית ורצועת עזה הכבושות, אשר שייכות לעם הפלסטיני", הכריז המלך.

במילותיו של משפטן ירדני, אניס קאסים שאף הוביל מאבקים משפטיים נגד ישראל וגדר הביטחון מול בית הדין הבינלאומי בהאג: "יותר ממיליון וחצי פלסטינים הלכו לישון ב-31 ביולי 1988 כאזרחים ירדנים והתעוררו בבוקר ה-1 באוגוסט כחסרי מדינה".

**ירדן המשיכה לשלול אזרחות מפלסטינים ולהותיר אותם חסרי מדינה גם בשנות ה-2000 ואילך**, ולפי דו"חות שונים שללה 2,700 אזרחויות בין 2004-2008. מטרת הפרקטיקה, על פי הדיווחים, היא לשלול את האפשרות של ישראל לגרש פלסטינים לתחומי ירדן.<sup>49</sup>

○ **סוריה** שללה אזרחויות במקרים רבים, שהבולט בהם הוא שלילת 120 אלף אזרחויות של כורדים ממחוז אל-חסכה שרוב אוכלוסייתו כורדית, דבר שהותיר אותם חסרי מדינה. הדבר נעשה בעקבות "מפקד אוכלוסין" בן יום אחד ב-1962, שביקש לבדוק מי מתושבי המחוז מלאום סורי ומי בן למהגרים ממדינות שכנות.

○ **מיאנמר** שללה אזרחויות ממיליוני בני אדם, בעיקרם מוסלמים בני מיעוט הרוהינגה, בעקבות חוק האזרחות מ-1982. החוק קבע מערכת היררכית בין האזרחים לפי קבוצות אתניות ונסיבות הימצאותם במיאנמר (בעקבות הגירה, נישואין, אזרחות בירושה מההורים וכו') שקובעת גם את המעמד האזרחי של כל אחת מהקבוצות. **כיום כחצי מיליון בני רוהינגה במיאנמר הם חסרי מדינה ורוב מוחלט מתוך 1.8 מיליון בני הרוהינגה שנעקרו מהמדינה וחיים מחוצה לה גם הוא חסר מדינה.** קבוצת הרוהינגה נרדפת במיוחד וסובלת מעקירה, גירושים ומעשי טבח.<sup>50</sup>

- **לצידן, בעולם הדמוקרטי שלילת אזרחות איננה פרקטיקה נפוצה מאוד, אך היא איננה נדירה.**

<sup>47</sup> Global Citizenship Observatory, Institute on Statelessness and Inclusion, [https://files.institutesi.org/Instrumentalising\\_Citizenship\\_Global\\_Trends\\_Report.pdf](https://files.institutesi.org/Instrumentalising_Citizenship_Global_Trends_Report.pdf)

<sup>48</sup> <https://www.unhcr.org/See200e37.pdf> p.56

<sup>49</sup> <https://www.timesofisrael.com/jordan-promises-to-stop-revoking-nationality-from-palestinians/>

<sup>50</sup> <https://statelessjourneys.org/wp-content/uploads/StatelessJourneys-Myanmar-final.pdf>

○ **12 מדינות באירופה קובעות שהתגייסות לצבא זר, לאו דווקא צבא עוין זר, מהווה עילה לביטול אזרחות.** מדינות אלה הן הולנד, ספרד, ליטה, לטביה, צרפת, אסטוניה, קפריסין, רומניה, יוון, גרמניה, אוסטריה, ואיטליה.

○ **כל מדינות האיחוד האירופי מלבד קרואטיה, פולין ושוודיה, מאפשרות שלילת אזרחות במקרה של השגת אזרחות במרמה.**

○ **ב-10 מדינות באיחוד האירופי, מגורים ממושכים בחו"ל מהווים עילה לביטול אזרחות.**

○ **ב-15 מדינות באיחוד האירופי, ניתן לשלול אזרחות במקרה של בגידה או הפרת אמונים.** הדבר כולל ביצוע פשעים חמורים כנגד המדינה, פעולה נגד הסדר החוקתי והמוסדות של המדינה, הפגנת חוסר נאמנות דרך מעשה או דיבור; ופעולה כנגד האינטרסים הלאומיים.<sup>51</sup>

○ **מדינות כמו יפן ואוסטריה אינן מאפשרות אזרחות כפולה, ומחייבות אזרחים, בתנאים משתנים, לבחור בין אזרחות זרה לבין האזרחות המקומית שלהם.**

● **בריטניה מאפשרת לשלול אזרחות מאדם בתנאים מסויימים, גם אם הדבר יותיר את האדם חסר מדינה (stateless).** הדבר מתאפשר בעקבות חקיקת סעיף 40(4A) מ-2014 לחוק האזרחות הבריטית מ-1981. הסעיף הציג **החרגה ייחודת להגנה מפני חוסר אזרחות (statelessness): ניתן להותיר אזרח שהשיג את אזרחותו חסר מדינה כאשר הוא "התנהג באופן שמסכן באופן חמור את האינטרסים החיוניים של הממלכה המאוחדת"** וגם אם מזכיר המדינה קבע שיש לו "יסוד סביר להאמין שאותו אדם מסוגל, תחת החוק של מדינה או טריטוריה מחוץ לממלכה המאוחדת, להפוך לאזרח שלה." (ר' נספח 2)

● המקרה של **שמימה בגום** ממחיש כיצד דמוקרטיה מערבית מתגוננת יכולה לשלול אזרחות או מעמד קבע ממעורבים בטרור גם לאלו המחוסרי מעמד קבע במקום אחר (stateless). בגום גדלה במזרח לונדון להורים מבנגלדש, למרות שלא ביקרה בבנגלדש מעולם ולא החזיקה באזרחות בנגלדשית בנוסף לאזרחותה הבריטית. בפברואר 2015, בגיל 15 היא עברה לסוריה והתחתנה עם לוחם דאע"ש – כלומר, היא לא הייתה לוחמת רשמית בדאע"ש, אלא רק עברה לטריטוריה בשליטת הארגון כדי להתחתן עם מחבל מהארגון.

בשנת 2019 בריטניה שללה ממנה את אזרחותה, ובית המשפט העליון הבריטי גם מנע ממנה לשוב לבריטניה על מנת לערער על החלטתה. בו בזמן, שר החוץ הבנגלדשי אישר שאם תעבור למדינה, היא צפויה לגזר דין מוות עבור מעורבות בטרור. למרות הצהרות עורך הדין של בגום, לפיהן היא תיוותר במקרה כזה ללא הגנתה של אף מדינה ולמעשה stateless דה פקטו, הגיבו במשרד הפנים הבריטי: "היציאה מכלל הנחה ששר החוץ מחוייב לבקש את דעתן של ממשלות זרות לפני שמחליט לשלול אזרחות בריטית מאחד מבני האדם שלהן... תתקע את הליך השלילה כולו."<sup>52</sup>

מעבר לכך, בית המשפט הבריטי חיזק את זכותו של שר הפנים לשלול אזרחות ללא קשר לרצונו של אותו אדם לערער, וציין שהחלטה לשלול מבגום את אזרחותה לא הותירה אותה חסרת מדינה (stateless) רק בשל זכאותה לאזרחות בנגלדשית – ועל אף הודעתה של בנגלדש על כך שאם תחזור היא צפויה לגזר דין מוות. בית המשפט הבריטי אף הוסיף שבגום החזיקה למעשה באזרחות בנגלדשית מכורח מוצאה, בתור זכות מולדת ולא בתור מתנה מטעם ממשלת בנגלדש.<sup>53</sup>

■ בשנת 2010 החליטה בריטניה לשלול אזרחות בריטית מאדם ממוצא סודני בעל אזרחות בריטית שנחשד במעורבות במעשי טרור בסומליה, ולאסור עליו מלחזור למדינה. אותו אדם ערער לבית הדין האירופי לזכויות אדם, עתירה שנדחתה ללא אפשרות לערעור. הוא טען שאין באפשרותו לערער מרחוק על גזר הדין, כיוון שהרשויות בסודן עלולות ליירט את ההתקשרות שלו, אך בית הדין דחה את הטענה וקבע שלא ניתן להשתמש בסיבה זו כחובה הכופה על מדינות לקבל כל אדם חזרה לשטחן על מנת לאפשר לו לערער על פסק דין.

<sup>51</sup> [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS\\_BRI\(2018\)625116\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/625116/EPRS_BRI(2018)625116_EN.pdf)

<sup>52</sup> <https://www.theguardian.com/uk-news/2022/nov/23/stateless-shamima-begum-face-death-penalty-bangladesh-court-hears>

<sup>53</sup> <https://www.theguardian.com/uk-news/2020/feb/07/shamima-begum-loses-appeal-against-removal-of-citizenship>

לבסוף, אמנם לאותו אדם לא הייתה מראש אזרחות סודנית, אך מספיקה הייתה הזכאות לאזרחות כזו, והוא אכן השיג מאז אזרחות סודנית.<sup>54</sup>

## קביעת הדין הבינ"ל: מותר לשלול מעמד אזרחות ותושבות, גם במקרה שהתוצאה היא אדם חסר מדינה (stateless)

- המסתמכים על הקביעה לפיה שלילת אזרחות ותושבות מנוגדת לדין הבינ"ל, ודאי במקרים בהם היא מותירה את אותו אדם חסר מדינה (stateless), אינה מתיישבת עם המציאות. הדין הבינ"ל מתיר לשלול אזרחות ותושבות מאדם לפי שיקול דעתו של הריבון, הגם שהתוצאה תהיה השארת אותו אדם חסר מדינה, ובלבד שמספר תנאים מתקיימים.
- האמנה בדבר צמצום חוסר האזרחות מ-1961 (Convention on the Reduction of Statelessness 1961), שעליה מסתמכים הקובעים שלא ניתן לבצע צעד כזה, קובעת חד משמעית ששלילת אזרחות ותושבות באופן שיותר את האדם חסר מדינה מותרת בנסיבות מסוימות.<sup>55</sup>
- סעיף 8 לאמנה קובע:
  - על פי סעיף (1) מדינה לא תשלול אזרחות (nationality) מאדם אם הדבר יותיר אותו חסר מדינה;
  - אולם סעיפים (2) ו-3 מתארים נסיבות המחריגות את איסור זה, אם הדבר קבוע בחוק של אותה מדינה.
  - על פי סעיף (2) ניתן לשלול אזרחות, גם במקרים שבהם האדם ייוותר חסר מדינה:
    - לאדם אשר מתגורר יותר מ-7 שנים ומעלה במדינה אחרת ולא הודיע למדינה שבכוונתו לשמר את אזרחותו;
    - לאדם אשר נולד מחוץ למדינה, יש לאותה מדינה זכות להתנות את שימור אזרחותו שנה מהגיעו לגיל בגרות בכך שיהיה תושב בשטח אותה המדינה או שיירשם כראוי ברשויות המדינה;
    - לאדם אשר השיג את אזרחותו תוך מצג שווא או במרמה.
  - על פי סעיף (3), למדינה יש זכות לשלול אזרחות ולהותיר אדם חסר מדינה אם בחוק שלה קבועים איסורים על מספר התנהגויות:
    - הפרת אמונים המתבטאת בקבלת תשלומים ממדינה אחרת בניגוד לחוק, או מתנהג באופן שמסכן באופן חמור את האינטרסים החיוניים של אותה מדינה;
    - שבועת אמונים למדינה אחרת או הצהרה רשמית של שייכות למדינה אחרת;
    - אדם שיש ראיות מספיקות לכך שהוא מתנער מנאמנותו למדינה.
- חשוב לציין שהאמנה לא אוסרת על השארת אדם חסר מדינה, אלא מציבה את התנאים שמאפשרים זאת במטרה לצמצם את תופעת מחוסרות המדינה.
- יש לציין שישראל חתומה על האמנה ומחוייבת לה.
- בכל מקרה, ערביי ישראל או פלסטיני בעל תושבות ישראלית זכאי למעמד תושבות פלסטיני על פי חוקי הרשות ולא יותר חסר מדינה.

<sup>54</sup> [https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:\[%22003-5648370-7152422%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng-press#%22itemid%22:[%22003-5648370-7152422%22]})

<sup>55</sup> לנוסח הסעיף הרלוונטי מהאמנה, ר' נספח 1. לאמנה המלאה:

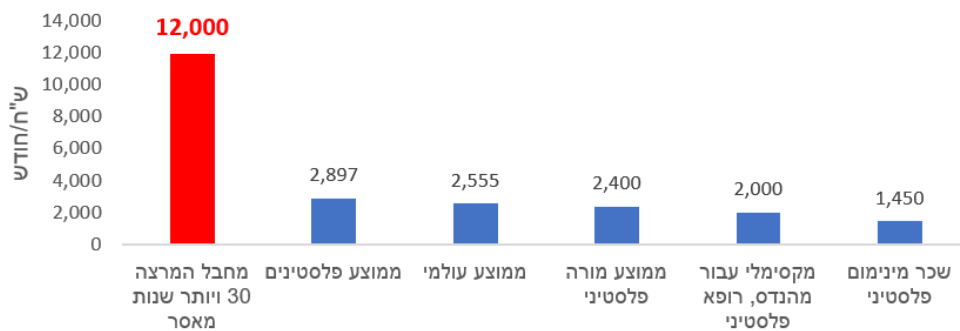
[https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1961-Convention-on-the-reduction-of-Statelessness\\_ENG.pdf](https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1961-Convention-on-the-reduction-of-Statelessness_ENG.pdf)

## ■ מנגנון המשכורות למחבלים והעסקתם של הרשות הפלסטינית: רקע

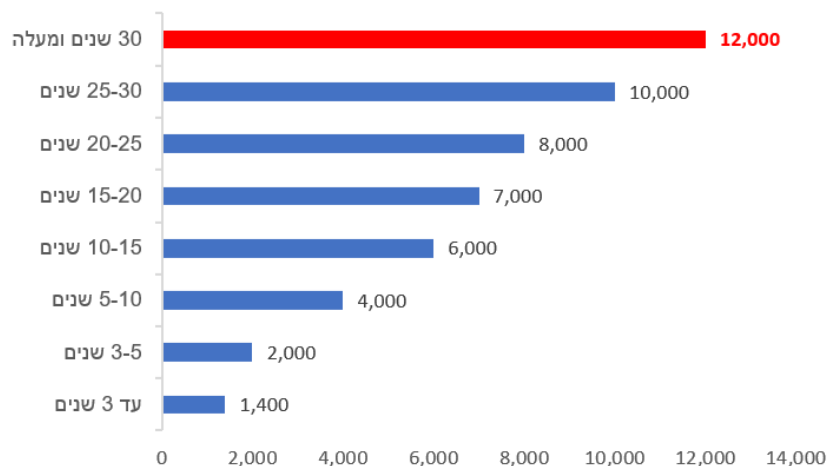
### ונתונים

- **הרשות הפלסטינית**, שנהנית מתדמית של ממשלה פלסטינית אזרחית, בירוקרטית, מתונה ופרגמטית, ודאי בהשוואה לארגון הפלסטיני המתחרה חמאס, **לוקחת חלק פעיל במאבק המזוין נגד ישראל** בדרכים רבות, כולל דרך הפעלת מנגנון כלכלי משומן ועתיר תקציבים שמטרתו לתמרץ טרור עממי, מאורגן ומכל סוגיו בידי פלסטינים כנגד ישראלים חפים מפשע. זהו מנגנון ה-Pay for Slay, "לפגוע בתור מקצוע".
- הרשות עיגנה את תשלום המשכורות למחבלים כלואים ומשוחררים בסדרה של חוקים וצווים ממשלתיים, במיוחד **חוקים מס' 14 ו-19 מ-2004 וחוק מס' 1 מ-2013**. על פי חוקים אלה האסירים הם "מגזר לוחם, וחלק בלתי נפרד מרקמת העם הפלסטיני", ויש להבטיח את הזכויות הכספיות של האסיר ומשפחתו. הרשות תעניק את הקצבה לכל אסיר ללא אפליה – קצבה חודשית במשך שנות המאסר, ומשכורות ומשכורות לאחר השחרור. האסירים זכאים גם לפטור מתשלום עבור חינוך וטיפול רפואי, ולהכשרה מקצועית.
- על פי החוק ברשות הפלסטינית, **כל הפלסטינים הכלואים בבתי הכלא של ישראל בגין ביצוע מעשי טרור, ובכלל זה הערבים אזרחי ישראל ותושבי מזרח ירושלים, כלולים ברשימת הזכאים למשכורת חודשית מהרשות הפלסטינית**. יש לציין, כי אסירים המרצים עונש מאסר על עבירות אזרחיות כגון גניבת מכוניות אינם זכאים לקצבה זו.
- יתרה מזאת, **על מנת לעודד פעולות טרור קטלניות יותר כנגד ישראלים, המשכורת החודשית לאסירים בפועל, המענקים לאסירים משוחררים, ההטבות לבני משפחות המחבלים הכלואים והענקת הדרגה האזרחית או הצבאית למחבלים מחולקים לפי שיטה מדורגת על פי ריצוי שנות המאסר בפועל**. שנות מאסר ממושכות יותר מזכות את האסיר בקצבה גבוהה יותר. למשל, על פי החלטות הממשלה הפלסטינית, הקצבה לאסיר ב-3 השנים הראשונות למאסרו עומדת על 1,400 ש"ח בחודש, והחל מהשנה ה-30 למאסרו – 12,000 ש"ח מדי חודש. זוהי רמת שכר שוות ערך לנשיא בית המשפט העליון הפלסטיני וגבוהה פי 8 משכר המינימום הממוצע ביו"ש ובעזה, כמו גם פי 4 מההכנסה החודשית לנפש של הפלסטיני הממוצע.
- **מחבלים תושבי מזרח ירושלים זכאים לתוספת בת 300 ש"ח בחודש, ומחבלים ערבים אזרחי ישראל – לתוספת של 400 ש"ח בחודש**.
- מחבלים כלואים שהשתחררו לאחר שריצו למעלה מ-5 שנות מאסר ממשיכים לקבל שכר גם לאחר השחרור **לכל החיים**, בנוסף למענק שחרור חד פעמי הנע בין 5,000 ל-25,000 דולר.
- הרשות גם מחויבת לפי החוק להעסיק בשורותיה מחבלים משוחררים על מנת לזכות אותם בביטחון כלכלי ותעסוקתי לכל אורך חייהם, כולל ביטוח בריאות והשכלה בסבסוד מלא, כמו גם לתת להם עדיפות בשיבוצי משרות שנתיים בכל המוסדות הממשלתיים.
- בנוסף, **הרשות מתגמלת דרך אש"ף את משפחותיהם של ה"שהידים" אשר נהרגו או נפצעו במהלך פעולת הטרור באמצעות קצבה חודשית**.
- **הרשות מוציאה בממוצע למעלה ממיליארד ש"ח בשנה למטרה זו**, סכום שווה ערך ברוב השנים שנסקרו לכ-7% מתקציבה, וכמעט למחצית מכלל סיוע החוץ שהיא מקבלת ממדינות ומתורמים אחרים.
- כ-5,000 אסירים וכ-7,200 אסירים משוחררים, כמו גם 37,500 משפחות "שהידים" ופצועים נהנים מקצבאות ומתעסוקה כתוצאה ממדיניות זו.
- **תקציב הטרור לנפש גבוה פי 80 מתקציב הבריאות לנפש**: לשם השוואה, בשנת 2018 תקציב משרד הבריאות הפלסטיני, שמתקצב 5 מיליון תושבים, עמד על 1.787 מיליארד ש"ח (357.4 ש"ח לנפש / שנה), לעומת תקציב מנגנון הטרור, שמשרת 12,200 אסירים ואסירים משוחררים ו-37,500 משפחות "שהידים" ופצועים, חלק זעום מהאוכלוסיה – 1.237 מיליארד ש"ח (28,229.3 ש"ח לנפש / שנה).
- בין המחבלים המקבלים הטבות אלה הם עומר אבו ג'אלל, שרצח את בני משפחת סלומון וצפוי לקבל כ-6.6 מיליון ש"ח במהלך חייו; עבד אלחכים עאסי, שרצח את הרב איתמר בן גל וצפוי לקבל סכום דומה; ואמג'ד וחכים עודד שרצחו את חמשת בני משפחת פוגל מהיישוב איתמר, כולל תינוקת בת 3 חודשים, ונדונו ל-5 מאסרי עולם ול-7 שנות מאסר נוספות, וצפויים לקבל כ-6.9 מיליון ש"ח במהלך חייהם כל אחד.

- טרור נחשב ככלי מרכזי ולגיטימי במימוש מטרת אש"ף והרשות להקים בסופה של דרך מדינה פלסטינית תוך חיסול מדינת ישראל. במסגרת זו, מנגנון המשכורות וההעסקה מהווה בעיני הרשות נדבך חשוב בשימור מנוע הטרור ובהפיכת המאבק המזויין הפלסטיני למדיניות ממוסדת.
- זוהי מדיניות מוצהרת וברורה של הרשות הפלסטינית, המפורסמת באמצעי התקשורת ובמקורות גלויים. כך למשל נשיא הרשות, מחמוד עבאס, שכונה את ה"שהידים" כ"כוכבים בשמי המאבק של העם הפלסטיני", הניציבים "בראש סדר העדיפויות הפלסטיני", הדגיש מספר פעמים כולל מעל במת האו"ם כי "גם לו היה נותר בידינו גרוש אחד בלבד, היינו משלמים אותו למשפחות השהידים והאסירים".
- בכך הרשות מייצרת כדאיות לבחור בטרור כאפיק פעולה שלא רק מזכה את מבצעיו בכבוד והערכה, אלא גם מתגמל אותם בנדיבות רבה יותר ממה שזוכה לה האזרח הממוצע. הדבר מהווה לא רק שידול לרצח, מאחר שהכסף מובטח מראש, כמו גם הפרה בוטה של הסכמי אוסלו, אלא גם סנדרטיזציה מערכתית של המאבק המזויין הפלסטיני.
- בפעולתה זו עונה הרשות על ההגדרה הישראלית והעולמית של ארגון טרור – לא רק שהיא מתמרצת טרור ומממנת טרור דרך אסירים, אסירים משוחררים ומשפחות "שהידים" ופצועים, אלא גם מעסיקה רבים מהם כעובדי ציבור – כולל, למרבה האבסורד, בשורות מנגנוני הביטחון שלה האמורים להילחם בטרור.



**רמת ההכנסה של מחבל פלסטיני המרצה 30 שנות מאסר ומעלה היא פי 4 מהשכר הפלסטיני הממוצע ופי 8 משכר המינימום הממוצע אצל הפלסטינים (יו"ש ועזה)**  
מקור לשכר ממוצע עולמי: ארגון העבודה הבינלאומי (ILO)



לפי שיטת המשכורות המדורגת, מהשנה ה-5 למאסרו מחבל מרוויח למעלה מהשכר הממוצע בקרב הפלסטינים והרבה מעל לשכר המינימום. מהשנה ה-30 למאסרו המחבל מרוויח משכורת מהגבוהות בשטחי הרשות ועזה

## ■ המלצות הביטחוניסטים

1. יש לאמץ את הצעת החוק לפיה תישלל אזרחותו של מי שמבצע פעולות טרור נגד ישראלים, ריצה בעדן עונש מאסר ומקבל משכורת מהרשות הפלסטינית.

2. כחלק מחבילת ההרתעה והמדיניות ללוחמה בטרור, על מדינת ישראל לנקוט יד קשה הרבה יותר נגד מחבלים, הכוללת שלילת אזרחות ותושבותם לצד עונש מאסר כבד ועונשי מינימום, שלילת הזכויות הסוציאליות שלהם והרחקתם מאזרחי ישראל אל שטחי הרשות הפלסטינית (שטחי A ו-B ביהודה ושומרון או עזה). ראוי להזכיר שגירוש למזרח ירושלים איננו מהווה גירוש של ממש מאחר ומזרח ירושלים היא חלק ממדינת ישראל על פי החלטת ממשלה.

3. התמיכה, העזרה והשיקום שמדינת ישראל מציעה למשפחות נפגעי הטרור חייב, בין היתר, לכלול גם התייחסות לעניין חזרתם לקרבת מקום מגוריהם של משפחות הקורבנות זה כחלק מתהליכי הסיוע הפיזיים והנפשיים. גירוש המפגעים ועוזריהם ימנע מצב שבו המפגע חוזר למקום מגוריו בסמיכות למשפחות הקורבנות של הפיגוע שביצע ובסמוך למטרות אזרחיות אחרות. זוהי חובה מוסרית של מדינת ישראל לביטחון אזרחיה ושלומם.

אנו מאמינים כי אימוץ המלצות אלו יחזקו את ביטחון תושבי מדינת ישראל, את ההרתעה נגד הטרור, ובאותה מידה יחזקו את החוסן הלאומי ויממשו מדיניות לאומית ראויה אל מול הטרור. צעדים אלו יפגינו מלחמה בלתי מתפשרת בטרור כמו גם עמידה איתנה לצד המשפחות השכולות.



- חוק האזרחות, תשי"ב - 1952, נבו - [חוק האזרחות, תשי"ב-1952 \(nevo.co.il\)](http://nevo.co.il)
- ירון אונגר, (2020), 'שלילת אזרחות עקב הפרת אמונים למדינה', תחום חקיקה ומחקר משפטי, הלשכה המשפטית - הכנסת - [https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/194d9728-a1be-ea11-8118-00155d0af32a/2\\_194d9728-a1be-ea11-8118-00155d0af32a\\_11\\_16444.pdf](https://fs.knesset.gov.il/globaldocs/MMM/194d9728-a1be-ea11-8118-00155d0af32a/2_194d9728-a1be-ea11-8118-00155d0af32a_11_16444.pdf)
- Maarten P. Bolhuis and Joris van Wijk, (2020), "Citizenship Deprivation as a Counterterrorism Measure in Europe; Possible Follow-Up Scenarios, Human Rights Infringements and the Effect on Counterterrorism", European Journal of Migration - [Citizenship Deprivation as a Counterterrorism Measure in Europe; Possible Follow-Up Scenarios, Human Rights Infringements and the Effect on Counterterrorism in: European Journal of Migration and Law Volume 22 Issue 3 \(2020\) \(brill.com\)](https://brill.com)
- Andrew WALMSLEY, (2006), 'NATIONALITY ISSUES AND THE DENIAL OF RESIDENCE IN THE CONTEXT OF THE FIGHT AGAINST TERRORISM - FEASIBILITY STUDY', BUREAU OF THE EUROPEAN COMMITTEE ON LEGAL CO-OPERATION (CDCJ-BU), COUNCIL OF EUROPE - <https://rm.coe.int/168070029a>
- Arianna Vedaschi and Chaira Grazini, (2019), 'Citizenship Revocation in Italy as a Counter-Terrorism Measure', Verfassungsblog on matters constitutional - <https://verfassungsblog.de/citizenship-revocation-in-italy-as-a-counter-terrorism-measure/>
- מכון 'מבט לתקשורת פלסטינית' - נייר עמדה הצעת חוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2022

■||| נספח 1: נוסחו המלא של הסעיף הרלוונטי בדין הבינלאומי המתיר שלילת אזרחות באופן שמתיר את האדם חסר מדינה (stateless) – האמנה לצמצום חוסר האזרחות מ-1961

## Convention on the Reduction of Statelessness 1961

### Article 8

1. A Contracting State shall not deprive a person of its nationality if such deprivation would render him stateless.
2. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this Article, a person may be deprived of the nationality of a Contracting State:
  - (a) in the circumstances in which, under paragraphs 4 and 5 of Article 7, it is permissible that a person should lose his nationality;
  - (b) where the nationality has been obtained by **misrepresentation or fraud**.
3. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of this Article, a Contracting State may **retain the right to deprive a person of his nationality**, if at the time of signature, ratification or accession it specifies its retention of such right on one or more of the following grounds, being grounds existing in its national law at that time:
  - (a) that, **inconsistently with his duty of loyalty** to the Contracting State, the person
    - (i) has, in **disregard of an express prohibition** by the Contracting State rendered or continued to render services to, or received or continued to receive **emoluments**<sup>56</sup> from, another State, or
    - (ii) has **conducted himself in a manner seriously prejudicial to the vital interests of the State**;
  - (b) **that the person has taken an oath, or made a formal declaration, of allegiance to another State, or given definite evidence of his determination to repudiate his allegiance to the Contracting State.**
4. A Contracting State shall not exercise a power of deprivation permitted by paragraphs 2 or 3 of this Article except in accordance with law, which shall provide for the person concerned the right to a fair hearing by a court or other independent body.

<sup>56</sup> a salary, fee, or profit from employment or office

## ■ נספח 2: נוסח החוק הבריטי המאפשר שלילת אזרחות מאדם, והותרו חסר מדינה (stateless) בתהליך, אם הוא זכאי לאזרחות במקום אחר

### British Nationality Act 1981, Section 40(4A)

#### **[F1 40] Deprivation of citizenship.**

(1) In this section a reference to a person's " citizenship status " is a reference to his status as—

- (a) a British citizen,
- (b) a British overseas territories citizen,
- (c) a British Overseas citizen,
- (d) a British National (Overseas),
- (e) a British protected person, or
- (f) a British subject.

**[F2]**(2) The Secretary of State may by order deprive a person of a citizenship status if the Secretary of State is satisfied that deprivation is conducive to the public good.]

(3) The Secretary of State may by order deprive a person of a citizenship status which results from his registration or naturalisation if the Secretary of State is satisfied that the registration or naturalisation was obtained by means of—

- (a) fraud,
- (b) false representation, or
- (c) concealment of a material fact.

(4) The Secretary of State may not make an order under subsection (2) if he is satisfied that the order would make a person stateless.

**[F3]**(4A) But that does not prevent the Secretary of State from making an order under subsection (2) to deprive a person of a citizenship status if—

- (a) the citizenship status results from the person's naturalisation,
- (b) the Secretary of State is satisfied that the deprivation is conducive to the public good because the person, while having that citizenship status, has conducted him or herself in a manner which is seriously prejudicial to the vital interests of the United Kingdom, any of the Islands, or any British overseas territory, and
- (c) the Secretary of State has reasonable grounds for believing that the person is able, under the law of a country or territory outside the United Kingdom, to become a national of such a country or territory.]

(5) Before making an order under this section in respect of a person the Secretary of State must give the person written notice specifying—

- (a) that the Secretary of State has decided to make an order,
- (b) the reasons for the order, and
- (c) the person's right of appeal under section 40A(1) or under section 2B of the Special Immigration Appeals Commission Act 1997 (c. 68).

(6) Where a person acquired a citizenship status by the operation of a law which applied to him because of his registration or naturalisation under an enactment having effect before commencement, the Secretary of State may by order deprive the person of the citizenship status if the Secretary of State is satisfied that the registration or naturalisation was obtained by means of—

- (a) fraud,
- (b) false representation, or
- (c) concealment of a material fact.]

מקור: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61/section/40>