

בבית משפט לעניינים מנהליים חיפה

בפני כבוד השופט אברהם אליקים

עת"מ 57857-05-16

קבוע ליום 18 באפריל 2017 בשעה 09:00

בעניין שבין:

המבקש:

שר הפנים

ע"י ב"כ מפרקליטות מחוז חיפה-אזרחי
שד' פליים 15 א 3309519
ת"ד 550, חיפה 3100401
טל': 04-8634005/6/7/8, פקס: 04-8634011

- נ ג ד -

המשיב:

עלאא זיוד

ע"י ב"כ עו"ד סאוסן זהר ואח'
עדאללה- המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
מרח' יפו 94 חיפה
טל': 04-9501610, פקס: 04-9503140

עו"ד עודד פלר

מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, תל אביב
טל': 03-5608185, פקס: 03-5601865

עיקרי טיעון מטעם המבקש

המבקש, מדינת ישראל – שר הפנים (להלן: "המבקש" "שר הפנים"), מתכבד להגיש את עיקרי הטיעון מטעמו.

בללי

1. עניינו של הליך זה בבקשת המבקש, כי בית המשפט יעשה שימוש בסמכותו לפי סעי' 11(ב)(2) לחוק האזרחות, התשי"ב-1952, ויורה על ביטול אזרחותו של המשיב, עלאא בן ראיד זיוד, ת.ג. 205897481 (להלן: "זיוד" "המשיב"), בשל הפרת אמונים למדינת ישראל.
2. כפי שהובא בבקשה, עניינו במי אשר ביום 11.10.2015 ביצע פיגוע דריסה ודקירה בצומת גן שמואל. ביום 8.3.2016 הורשע המשיב, על פי הודאתו, בארבע עבירות של ניסיון לרצח

ובעבירה של החזקת סכין שלא כדין ממניע גזעני [תפ"ח 15-11-756], ונדון ביום 8.3.2016 במסגרת הסדר הטיעון עמו, ל-25 שנות מאסר בגין מעשים אלה.

3. לאחר שנמצא כי מעשי המשיב מהווים משום הפרת אמונים למדינת ישראל ונמסרה למשיב הודעה על הכוונה לפעול לשלילת אזרחותו והוא הגיב עליה, נבחנו הדברים על ידי הועדה המייעצת לשר הפנים וזו המליצה פה אחד לשר הפנים לפעול לביטול אזרחותו הישראלית של המשיב. שר הפנים אימץ את המלצת הועדה המייעצת, ולאחר שניתנה הסכמת היועץ המשפטי לממשלה ובהתאם לה מתבקש בית המשפט הנכבד לעשות שימוש בסמכותו, לפי הוראת סעי' 11(ב)(2) של חוק האזרחות, ולהורות על ביטול אזרחותו של המשיב.

4. משכך, ביום 29.5.2016 הוגשה העתירה שבפנינו.

ביום 27.12.2016 הגיש המשיב את תשובתו לעתירה. עיקרה של התשובה בשניים אלה:

- א. הטענה בדבר אי חוקתיות הוראת סעי' 11(ב)(2) לחוק האזרחות, התשי"ב-1952;
- ב. הטענה כי יש לדחות את הבקשה לגופה בשל פגמים לכאורה שנפלו בה –
- (1) היעדר מעמד חלופי למשיב לאחר ביטול אזרחותו הישראלית;
- (2) ביטול האזרחות מהווה אכיפה בררנית;
- (3) ביטול האזרחות אינו מידתי, משעה שהמשיב הורשע בדין ונושא עונש מאסר;

5. המבקש יראה כי אין ממש בטענות המשיב, ובוודאי שאין בהן כדי להביא לדחיית הבקשה, בשל כל אחד מאלה:

- א. הוראת סעי' 11(ב)(2) לחוק האזרחות היא חוקתית;
- ב. הבקשה לביטול אזרחותו של המשיב בנסיבות ענייננו, היא מאוזנת, מידתית, הוגשה בהתאם למנגנונים הסדורים שהותוו בחוק, ואינה נגועה בפגמים מהותיים היורדים לשורשו של עניין; וכך גם היענותו של בית המשפט לבקשה;
- ג. למשיב ניתן מעמד חלופי, תחת האזרחות שתבוטל;
- ד. הבקשה לביטול האזרחות היא ראשונית (אחת משתי בקשות ראשונות שהוגשו על ידי המבקש), ולפיכך ממילא לא ניתן להצביע על דפוס כלשהו (או היעדרו) ובוודאי שלא ניתן לראות בכך משום אכיפה בררנית; יתר על כן, בקשות ראשונות אלה מלמדות כי הסמכות מופעלת במשורה ובמקרי קיצון בלבד;
- ה. הבקשה לביטול האזרחות היא מידתית ונדרשת, בנסיבות החמורות של עניינו של המשיב: הן מן הטעם שביטול האזרחות מהווה משום צעד הצהרתי, המבטא כהלכה את עמדת המדינה, לפיה מקומם של מי שביצעו מעשים כדוגמת המעשים אותם ביצע המשיב לא יכירם בקרב אזרחי המדינה; והן בשל כוחו ההרתעתי של ביטול האזרחות.

הכל כפי שיובא להלן.

6. **חוק האזרחות (תיקון מס' 13) תשע"ז-2017** - בפתח הדברים ועוד קודם נידרש לטענות המשיב נציין את התיקון לחוק האזרחות, אשר בימים אלה נכנס לתקפו, ובמסגרתו נקבע כי מי שיורה על המעמד החלופי, שיינתן למי שאזרחותו תבוטל, הוא שר הפנים; וכך מורה סעי' 11(ב)(2) בדבר ביטול אזרחות:

"בית המשפט לעניינים מנהליים (בסעיף זה – בית המשפט), רשאי לבקשת שר הפנים לבטל את אזרחותו הישראלית של אדם אם התקיים אחד מאלה –

(1) ...

(2) אותו אדם עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל, ובלבד שעקב ביטול האזרחות הישראלית לא יוותר אותו אדם חסר כל אזרחות, ואם יוותר חסר כל אזרחות כאמור – יינתן לו רישיון לישיבה בישראל, כפי שיורה שר הפנים; ... " [ההדגשות אינן במקור, א.מ.ש.]

** העתק חוק האזרחות (תיקון מס' 13), התשע"ז-2017, אשר התקבל בכנסת ביום ח' באדר התשע"ש (6 במרס 2017); פורסם ברשומות, ספר החוקים 2611, י"ח באדר התשע"ז (16.3.2017), מצורף ומסומן כ**נספח א'**.

הוראת סעי' 11(ב)(2) של חוק האזרחות, התשי"ב-1952, היא חוקתית

7. המבקש יטען, כי הוראת סעי' 11(ב)(2) של חוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן: "החוק"), המאפשרת לשר הפנים לבקש ביטול אזרחותו של מי שעשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל, היא הוראה חוקתית, אשר אינה לוקה באף לא אחד מהפגמים להם טען המשיב.

8. **הוראת סעי' 11(ב) לחוק בהירה מבחינה מהותית** – על בית המשפט לדחות את טענות המשיב כאילו ענייננו בהוראת חוק עמומה או גורפת. בניגוד לנוסחה הקודם של הוראת החוק, אשר זנה ב"הפרת אמונים" מבלי להגדיר את טיבה, הרי שנוסח החוק, לאחר תיקון מס' 9 משנת 2008, הוא ברור ומפורש; הוראת סעי' 11(ב) מפנה למספר עבירות מסוימות, חמורות וקונקרטיות: מעשה טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016, סיוע או שידול למעשה כאמור, או נטילת חלק פעיל בארגון טרור או בארגון טרור מוכרז; מעשה המהווה בגידה לפי סעיפים 97 עד 99 לחוק חוק העונשין, תשל"ז-1977, או ריגול חמור לפי סעי' 113 לחוק האמור; וכו'.

9. הדברים מצאו את ביטויים בדברי יו"ר ועדת הפנים בשיבת הוועדה, מיום 14.7.2008 –

"... כל החוק הזה מדבר על העברת סמכות, שלילת אזרחות משר הפנים – אני חושב שאנחנו מקלים בהרבה על המצב הקיים. ... או יש כאן שיפור גדול של המצב מבחינה אחת, קודם כל, שהסמכות הזאת היא לא בידי גורם פוליטי מנהלי אלא בידי בית המשפט, זה דבר חשוב. בי"ת, צמצמו את הפרת האמונים לדברים קונקרטיים מאוד, לטרור, לבגידה, לריגול, לא לכל דבר אמורפי. אגב,

האמורפיה הזאת לדעתי היא לרועץ השב"כ כי בפועל, כתוצאה מהעניין האמורפי לא באמת אפשר לעשות שימוש בסעיף הזה. היום אפשר יהיה לעשות שימוש."

10. **הוראת סעי' 11 לחוק מתווה מנגנון מפורט וסדור להליך ביטול אזרחות – גם**

מבחינה פרוצדורלית מבנה החוק תהליך קבלת החלטות ברור וסדור, ולפיכך על בית המשפט לדחות את טענות המשיב כאילו ענייננו בהוראת חוק עמומה או גורפת. ההיפך הוא הנכון: סעי' 11 מסדיר הליך ברור, מוגדר, וקובע תנאי סף לקיומו ולהשלמתו:

א. הבקשה יכול ותוגש לבית המשפט רק לאחר ששר הפנים נועץ בוועדה, בראשות שופט בדימוס או מי שכשיר להתמנות לשופט בית משפט שלום [סעי' 11(ח)];

ב. בקשת שר הפנים מותנית בהסכמתו הכתובה של היועץ המשפט לממשלה [סעי' 11(ג)];

ג. ההחלטה בדבר ביטול האזרחות מסורה לבית המשפט הנכבד, הבוחן כמובן את מכלול הנסיבות; ההחלטה אינה בסמכות שר הפנים.

11. הליך רב שלבי זה, במהלכו נבחן העניין ונשקל פעם אחר פעם על ידי גורמי מינהל בכירים שונים, מבטיח בחינה מקצועית, עניינית ומקיפה; בוודאי שלא ניתן לראות בהליך כאמור משום מתן "סמכות גורפת" או הפעלת סמכות "באופן שרירותי", כפי שביקש המשיב לראותו.

12. יתרה מזאת, גם לו ניתן היה לסבור כי ענייננו בחוק "סתום", "גורף" או "שרירותי" (וכאמור, אין אלה פני הדברים בענייננו), הרי שהאופן בו הופעלה סמכות זו על ידי שר הפנים במקרה הקונקרטי מלמד, כי החוק מופעל הלכה למעשה באופן מדוד ומחושב, ובמקרי קיצון בלבד; ולראיה נוספת, עד כה הוגשו לבתי המשפט רק שתי בקשות לשלילת אזרחות, שתיהן במקרים מובהקים של פעילות טרור, אשר עולה כדי הפרת חובת הנאמנות. מכאן, שהאופן בו המבקש מפעיל את סמכותו עד כה ממילא מעקר מתוכנה את טענת המשיב לסמכות גורפת, ודינה להידחות.

לעניין זה, יטען המבקש, כי מקום בו הרשות המבצעת את החוק מפרשת ומיישמת את הנורמות בצורה כה דווקנית ומצומצמת, יפחת הצורך בביקורת שיפוטית חוקתית על החוק. נפנה בהקשר זה לבג"צ 4562/92 זנדברג נ' רשות השידור, פ"ד (2) 793, 814 (1996); בג"צ 9098/01 גניס נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נט(4) 241, 276 (2004); רונן פוליאק, "בשלות יחסית: ביקורת שיפוטית חוקתית יישומית או מופשטת", עיוני משפט לו 45, 58-59 (2014).

13. נוסף, כי חרף החשש בו נתלה המשיב, מפני "ניצול לרעה" או יישום החוק "במקרים לא מתאימים" (כפי שנבחן במחקר מדיניות 73, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2008), הרי שנסיונות ענייניים מלמדות את ההיפך – הבקשה נשוא ענייננו היא אחת משתי בקשות ראשונות, אותן הגיש שר הפנים; שתי הבקשות הן במקרים מתאימים וברורים – שתיהן דנות בעניינים של מחבלים, אשר הורשעו בביצוע פיגועי טרור חמורים. לא יכול להיות חולק על מובהקותם של המקרים, ועל היותם ניצבים בלב ליבה של ההוראה בענייני של מי אשר "עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל".

14. הוראת החוק נועדה לתכלית הצהרתית והרתעתית, ולפיכך לתכלית ראויה –

בניגוד לטענות המשיב, שלילת האזרחות לא נועדה לתכלית ענישתית, אלא לתכלית הצהרתית והרתעתית. תימוכין לתכלית ההרתעתית אשר עמדה בבסיס החקיקה, נפנה לדברי ההסבר של ח"כ גלעד ארדן בהצ"ח פ/1708, שעמדה ביסוד התיקון לחוק –

"אדם לא יכול להיות אזרח במדינה שאותה הוא מבקש להשמיד".

בפרוטוקול דיוני ועדת הפנים מס' 202 בכנסת השבע-עשרה, ישיבה מיום 1.8.2007, דברי ח"כ גלעד ארדן –

"לא יכול להיות שלמדינה דמוקרטית אין דרך להתמודד כאשר היא מגלה שאזרח בתוכה פועל כדי להביא למצב שהיא תושמד. אני לא חושב שהכלי הזה צריך להישלל לחלוטין".

ודברי ח"כ אסתר רינה טרטמן באותו דיון –

"הזכויות ראויות לכל אזרח באשר הוא, ללא הפרדה של דת, גזע, לאום או אמורה. להיות אזרח זו זכות. להיות אזרח זה גם מחייב, זה לא רק לקבל מענקים וזכויות. להיות אזרח זה אומר נאמן למדינה שלי, להיות לויאלי למדינה שלי. ברגע שאדם הוא אזרח וזכאי לזכויות, יש לו גם זכות להיות מוגן בפני אזרחים אחרים במדינה, שאינם ממלאים את חובתם. האזרח הוא גם זה שעלול להיפגע בגלל פעולות טרור של אזרח אחר".

ודברי ח"כ מרינה סולודקין באותו דיון –

"אנחנו דמוקרטיה לוחמת, ובגלל זה צריכים להיות גם חוקים הצהרתיים. אני חושבת, שטוב יהיה אם זה יהיה חוק הצהרת. כדמוקרטיה לוחמת, חייבת לעשות את החוק הזה".

כן נפנה לפרוטוקול דיוני ועדת הפנים מס' 280 בכנסת השבע-עשרה, ישיבה מיום 26.12.2007.

לתכלית ההצהרתית ראו בנוסף: עמנואל גרוס, מאבקה של דמוקרטיה בטרור: היבטים משפטיים ומוסריים, שער שיש (2004); יפה זילברשץ, נאמנות למדינה, 491, 498 בתוך: ספר יצחק זמיר: על משפט, ממשל וחברה (יואב דותן ואריאל בנדור עורכים, 2005).

15. בכל הנוגע לתכלית ההרתעה הגלומה בביטול האזרחות נסמך המבקש על עמדתם המקצועית של גורמי הביטחון ושירות הביטחון הכללי. הגם שמדובר במקרים ראשוניים בהם מתבקש ביטול האזרחות, כך שאין בעת הזו ממצאים מלאים באשר למידת ההרתעה המושגת, הרי שממידע מודיעיני שנאסף בירושלים במהלך ההסלמה הביטחונית האחרונה (שפרצה בשנת 2015), עלה כי שלילת אזרחות נתפסת כציבור כצעד מרתיע מפני מעורבות בטרור; זאת, בין היתר, משום שבניגוד לצעדים אחרים (כדוגמת הריסת בתים) נתפס ביטול האזרחות כצעד בלתי הפיך.

16. לעמדת גורמי הביטחון, ביטול אזרחות של המעורבים בטרור הוא כלי הרתעתי משמעותי שעשוי בהחלט לסייע בבלימת התופעה, ומכאן – בין היתר – הטעם שבהגשת הבקשה נשוא ענייננו.

** עמדת גורמי הביטחון באשר למידת ההרתעה שבביטול אזרחות, עליה נסמך המבקש, נערכה בחוות דעת של שירות הביטחון הכללי. בהיות סיווגה של חוות הדעת "בדלתיים סגורות ואיסור פרסום; לעיון ולא להעתיקה", מבוקש להציגה במעמד הדיון – ככל שימצא בית המשפט הנכבד לנכון – וזאת בדלתיים סגורות, איסור פרסום ולעיון בלבד כאמור, מכוח תקנה 13(ב) לתקנות בתי משפט לעניינים מינהליים (סדרי דין), תשס"א-2000.

17. בהקשר זה יוסיף המבקש ויטען, כי לא בשלה העת להכריע בשלל הטענות החוקתיות שהעלה המשיב, באשר לפגמים אפשריים ביישום עתידי של הוראת סעי' 11(ב); ענייננו בבקשה קונקרטית, אחת משתי בקשות ראשונות שהוגשו בעניינם של מי שביצעו פעולות טרור, בנסיבות ברורות ומובהקות. אל לו לבית המשפט להידרש לטענות החוקתיות אשר טרם בשלו. יפה בהקשר זה פסק דינו של כבי השופט גרוניס בעניין בג"צ 2311/11 אורי סבה נ' הכנסת (פורסם בנבו, 17.9.2014) –

"העתירות שלפנינו מעוררות מספר שאלות חוקתיות. העותרים העלו שורה ארוכה של טענות לפגיעה של החוק בזכויות חוקתיות שונות. לגישתי, שתפורט בהרחבה להלן, לא ניתן להכריע בשאלות אלה בשלב הנוכחי. טרם יושם החוק והתקבלו החלטות מכוחו, הפגיעה של החוק בזכויות יסוד (ובכלל זאת, שאלת חוקתיותה של הפגיעה) היא, לטעמי, בגדר אפשרות בלבד, שאין לדעת בשלב המוקדם בו אנו מצויים אם אומנם תתממש. לפיכך, עמדתי היא כי העתירות אינן "בשלות" להכרעה בשלב זה של ההתדיינות החוקתית ויש לדחותן מן הטעם הזה. חשוב להבהיר כי דחיית העתירות בשל חוסר בשלות אין משמעה הבעת עמדה לגבי חוקתיותו או אי-חוקתיותו של החוק. משמעותה של ההחלטה היא כי בעת הנוכחית ובהליך הנוכחי אין בפנינו תשתית עובדתית מספקת להכרעה בשאלות החוקתיות כבדות המשקל, ויש להמתין ליישום של החוק בעתיד." [ההדגשות אינן במקור, א.מ.ש.]

18. בהקשר אחר, אך לא זר לענייננו, נקבע שגם בהיעדר ניסיון מעשי מלא, ניתן לבצע במקרה פרטני "איזון לשעה", וגם לאיזון שכזה יש ליתן תוקף חוקי וחוקתי; ר' לעניין זה פסיקת בית המשפט בעניין בג"צ 3344/94 שחף נתיבי אויר בע"מ נ' שר התחבורה ו-3 אח', תק-על 136, 129 (4)95 -

"מציאת נקודת האיזון בין האינטרסים המתחרים על הבכורה היא פועל יוצא של "שקילת האינטרסים המתחרים זה כנגד זה על-פי משקלם הסגולי" (בג"צ 1452/93 איגלו חברה קבלנית לעבודות צנרת בנין ופיתוח בע"מ נ' שר המסחר והתעשייה פ"ד מז(5) 616,610; בג"צ 1255/94 הנ"ל בפסקה 30). אולם יש והתחרות בין האינטרסים מחייבת איזון ביניים, ודחייתה של ההכרעה הסופית.

במלים אחרות, יש שדחיית ההחלטה על האיזון הסופי היא גופה בגדר איזון לשעה. זאת, כשהנסיבות אינן בשלות לאיזון סופי, ונדרשת התבוננות נוספת תוך ניסוי הדרגתי והליכת עקב בצד אגודל. ואכן, זמניותה של החלטת המשיבים, אשר "ימשיכו במעקב ובלימוד הנתונים על מנת שיהא בידם לשקול עמדתם בעניין הענקת רישיונות בקווי התעופה הפנים ארציים", היא נוסחת האיזון בענייננו. שכן, נותנת היא הזדמנות סבירה לשר ללמוד מן הניסיון, כדי למנוע פגיעה ממשית באינטרס הציבורי העלולה להגרם כתוצאה מזעזועים בקו התעופה. מהלך הדרגתי אשר כזה התחייב לאור החשש הסביר מפני השלכותיו של מעבר חד לשוק חופשי.

...

העולה מן המקובץ, כי לא ניתן לומר על מדיניות הרישוי ההדרגתית האמורה של השר כי היא לוקת לעת הזאת בחוסר סבירות או בתריגה מן האיזון הראוי בין חופש העיסוק לבין אינטרס הציבור. משכך, אין גם לראות כל פסול בדרך שנקבעה לישומה של המדיניות...".

19. **עם שלילת האזרחות יינתן למשיב מעמד תושב ארעי** – הוראת סעי' 11(ב) לחוק, המסדירה את האפשרות לבטל אזרחותו של מי שעשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל, מסייגת את האפשרות לעשות כן, ומורה (ההדגשה הוספה) -

"... ובלבד שעקב ביטול האזרחות הישראלית לא יותר אותו אדם חסר כל אזרחות, ואם יותר חסר כל אזרחות כאמור – יינתן לו רישיון לשיבה בישראל, כפי שיורה שר הפנים; ..."

20. מכאן, שמלכתחילה הכיר המחוקק באפשרות שעקב ביטול האזרחות יותר אדם ללא אזרחות, ואפשר קיומו של מצב דברים זה בכפוף לכך שיינתן לאותו אדם רישיון לשיבה בישראל. בהתאם לתיקון 13 של חוק האזרחות, ההחלטה בדבר סוג הרישיון שיינתן לאותו אדם, מסורה לשר הפנים (קודם לתיקון – סמכות זו היתה בידי בית המשפט). החוק אינו קובע את סוג רישיון הישיבה שיינתן למי שבוטלה אזרחותו.

21. לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, ולאחר שבחן את הדברים ושקל את מכלול השיקולים, יש ליתן למשיב, עם ביטול אזרחותו, רישיון לשיבת ארעי בישראל (רישיון מסוג א/5).

מתן רישיון לשיבת ארעי משקף, לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, איזון ראוי בין השיקולים הנוגעים בדבר. מחד גיסא, מדובר ברישיון מוגבל בזמן, הניתן להארכה מעת לעת, כפי שיידרש. תושבות ארעית מסוג זה, מבטאת את היחלשות הזיקה בין התושב לבין המדינה; ובכך מושג השיקול ההרתעתי. מאידך גיסא, מתן מעמד כאמור אינו פוגע כשלעצמו בעיקר זכויותיו הסוציאליות של מי שבוטלה אזרחותו.

22. עמדת שר הפנים היא, כי מתן רישיון לשיבת ארעי מטה את האיזון המדובר לטובת המשיב. חרף זאת, במצב המשפטי הקיים בעת הזו, כאשר האפשרויות לרישיון לשיבה

בישראל למי שאזרחותו בוטלה הן רישיון לישיבת ביקור (רישיון מסוג ב/1) או רישיון ישיבה - ישיבת ארעי או ישיבת קבע - החליט שר הפנים על מתן רישיון לישיבת ארעי למשיב, כעמדת היועץ המשפטי לממשלה.

יצוין, כי בכוננת שר הפנים לבחון את האפשרות לתיקון חקיקה, אשר יקבע סוג נוסף של רישיון לישיבה בישראל, אשר ייתן מענה לנסיבות דוגמת אלה להן אנו נדרשים בהליך זה.

23. מתן רישיון לישיבת ארעי עם ביטול האזרחות מהווה מענה מאוזן וראוי לנסיבות ענייננו, אשר מחד מבטיח שמירה על גרעין זכויותיו האזרחיות והחברתיות של המשיב, ומנגד מבטא את ניתוק הזיקה האזרחית המלאה בין המדינה לבין מי אשר ביצע פיגוע טרור המהווה הפרת אמונים כמובנה בחוק.

24. נוסף ונבהיר, כי דרך כלל, במצב המשפטי הקיים רשאי בעל רישיון לישיבת ארעי לעבוד בישראל, זכאי לחופש תנועה וכן לזכויות סוציאליות, כפי שנקבעו, בין היתר, בחוק הביטוח הלאומי, [נוסח משולב], תשנ"ה-1995, חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994, וחוק הבטחת הכנסה, תש"מ-1980, שהן עיקר הזכויות הסוציאליות הניתנות לתושב במדינת ישראל.

25. רישיון לישיבת ארעי דומה, בעיקרו, לרישיון ישיבת קבע, אך הוא מוגבל בזמן, ויש לפיכך צורך להאריכו מעת לעת (תקנה 10(א)1) לתקנות הכניסה לישראל, (התשלי"ד-1974). הזכויות האזרחיות והסוציאליות הכלולות ברישיון ישיבה בישראל (בין אם רישיון ארעי ובין אם רישיון לישיבת קבע) דומות לזכויות המוענקות לאזרח, אולם נעדרת מהן הזכות להשתתף בהליך הדמוקרטי – הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת, וכן הזכות לקבל דרכון ישראלי. בנוסף, רק לאזרח קנויה זכות היסוד להיכנס למדינה על פי רצונו (סעיף 6 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו).

יובהר עם זאת, כי לא כל הזכויות הנזכרות לעיל חלות בתקופת מאסרו של אדם. הדין מטיל מגבלות שונות על הזכויות הסוציאליות שיוענקו למשיב בתקופת ריצוי מאסרו.

26. עוד נזכיר, כי הזכויות הסוציאליות כפופות לכל דין, ובכלל זה להוראות חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב] תשנ"ה-1995, השולל בסעי' 326 חלק משמעותי מזכויותיו הסוציאליות של מי שביצע עבירת ביטחון, כהגדרתה בחוק סדר הדין הפלילי (עצור החשוד בעבירת ביטחון)(הוראת שעה), תשס"ו-2006, ככל שביצע עבירה זו מתוך מניע לאומני או בזיקה לפעילות טרור ונגזרו עליו למעלה מ-10 שנות מאסר. זאת, תוך שמירה על גמלאות המבטיחות קיום אנושי מינימלי.

הסדר זה כולל מערך איזונים, המביא לכך שגם באותם מקרי קיצון, אשר הוגדרו בחוק, שלילת זכויות סוציאליות לא תהיה מוחלטת אלא מידתית, במידה שאינה עולה על הנדרש להגשמת תכלית ההרתעה בפני ביצוע פיגועים. ענייננו אף הוא עולה בקנה אחד עם הסדר זה.

27. כאשר אלה פני הדברים, על בית המשפט לדחות את טענות המשיב כאילו הוראות החוק אינן חוקתיות; כפי שהובא לעיל, הוראות החוק מתוות מנגנון קבלת החלטות סדור

וברור, אשר יישומו מבטית בחינה עניינית של כל מקרה ומקרה, ומביא לתוצאה מידתית וראויה, העומדת בתנאי פסקת ההגבלה.

28. **הבקשה מידתית וסבירה** – המבקש יטען כי על בית המשפט לדחות את טענות המשיב כאילו הבקשה אינה מידתית. כפי שתואר לעיל, ויובא גם להלן – יישומה הזהיר והמדוד של הוראת סעי' 11(ב) בנסיבות ענייננו מעידה על הליך מידתי וראוי, אשר לא נפל בו כל פגם.

29. כפי שתואר לעיל, הוראת סעי' 11(ב) לחוק האזרחות מתווה ומכנה הליך קבלת החלטות סדור ומוגדר לביטול אזרחות של מי אשר עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל. ההליך, המורכב משלבים, כולל מערכת בקרה ואיזונים, שתוצאתם בקשה מידתית וסבירה. כך, בין היתר –

- א. בקשת שר הפנים גובשה לאחר שנועץ בוועדה מייעצת;
- ב. הבקשה הוגשה רק לאחר שניתנה הסכמת היועץ המשפטי לממשלה, אשר בחן את המקרה ואת נסיבותיו;
- ג. הבקשה נתמכת בחוות דעת מקצועית של גורמי הביטחון, המעגנת את משקלו ההרתעתי של ביטול האזרחות;
- ד. לאחר ביטול האזרחות יינתן למשיב מעמד תושב ארעי, המעגן את זכויותיו האזרחיות והסוציאליות;
- ה. בסופו של הליך – ההחלטה בדבר ביטול האזרחות מסורה בידי בית המשפט;

30. על בית המשפט לדחות את שלל טענות המשיב, כאילו הבקשה לביטול האזרחות אינה מידתית או כאילו יישומה יוביל לתוצאה שאינה ראויה. לאור האמור בעיקרי טיעון אלה, נכונה ומתבקשת הבקשה נשוא ענייננו, לביטול אזרחותו של מי אשר ביצע פיגוע טרור. המדובר בצעד נכון, ראוי ומידתי, המיישם כנדרש את הוראת סעי' 11(ב) של חוק האזרחות, בנסיבות ברורות המדברות בעד עצמן.

31. **הבקשה אינה מהווה אכיפה בררנית** – המבקש יטען, כי על בית המשפט לדחות גם את טענות המשיב כאילו ענייננו באכיפה בררנית פסולה. עיון בהלכה הפסוקה מעלה, כי רק במקרים נדירים ניתן יהיה להפריך את חזקת החוקיות ממנה נהנית הרשות המנהלית כמו גם חזקת תקינות המעשה המנהלי, ורק במקרים נדירים ניתן יהיה להוכיח קיומה של אכיפה בררנית.

כך, בבג"צ 6396/96 זקין נ' ראש עיריית באר שבע, כ"ד נגד (3) 289 (1999), דן כבי השופט (כתוארו אז) זמיר בשאלת נטל ההוכחה הנדרש להוכחת קיומה של אכיפה בררנית, בציינו:

"אכן, רשות מנהלית המבקשת לאכוף את החוק נהנית, כמו כל רשות מנהלית, מחזקת התוקיות. מי שמעלה נגד החלטת הרשות טענה של אכיפה בררנית, ולכן הוא המבקש לפסול את ההחלטה, עליו הנטל להפריך תזקה זאת. הדעת נותנה כי רק במקרים נדירים ניתן יהיה להפריך את החזקה ולהוכיח אכיפה בררנית. ראשית, הדעת נותנת כי בדרך כלל רשות מנהלית, שיש לה סמכות לאכוף את החוק, תפעיל את הסמכות על יסוד שיקולים ענייניים לאור מטרת החוק. שנית, גם במקרה שבו קיים חשד בדבר אכיפה בררנית, בדרך כלל קיים קושי להוכיח כי הרשות המנהלית הפעילה את הסמכות לאכוף את החוק על יסוד שיקול זר או להשגת מטרה פסולה. אולם, במקרה הנדיר, שבו ניתן להוכיח אכיפה בררנית, מן הראוי שתהיה לכך נפקות משפטית."

וכך גם פסיקתו של כב' השופט דנציגר בבג"צ 5290/14 סעדי עאל עפו קוואסמה נ' המפקד הצבאי לאזור הגדה המערבית (פורסם בנבו, 11.08.14) –

"... על הטוען לקיומה של אכיפה מפלה או "בררנית" מוטל הנטל להציג תשתית עובדתית מספקת שיהיה בה כדי להתגבר על החזקה בדבר התקינות המנהלית. אף אם עבר הטוען משוכה זו, עדיין יכולה הרשות להראות כי אותה אכיפה הנחזית להיות בררנית, למעשה נעוצה בשיקולים ענייניים ...

... במקרה דנן קיבל המשיב החלטה המצויה, כאמור, בליבת שיקול דעתו. טענות העותרים אינן יכולות להצביע, בעת הזאת, על קיומם של אפליה או שיקולים זרים העומדים בבסיס החלטת המשיב. הואיל ותכליתה של תקנה 119 היא הרתעתית ואינה עונשית, אין די בעצם ביצועם של מעשי טרור נתעבים על ידי יהודים, דוגמת חטיפת ורצת הנער מוחמד אבו חדיר, כדי להצדיק לבדם את הפעלה של התקנה כלפי יהודים ואין בהחלטת המשיב שלא להפעיל את התקנה ביחס לחשודים ברצח זה כדי להצביע לבדה על קיומה של אכיפה בררנית."

32. בענייננו, נסיבות המקרה החמורות, כפי שעולות גם מהכרעת הדין בעניינו של המשיב, בעיצומו של גל הטרור, הן אשר הובילו להגשת הבקשה לביטול האזרחות, שהגיש שר הפנים בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה. אין חולק, כי המדובר בנסיבות מובהקות של הפרת אמונים קשה למדינת ישראל; נסיבות המצדיקות את ביטול אזרחותו של המשיב.

33. זאת ועוד. לא ניתן לראות בבקשה משום אכיפה בררנית גם מן הטעם שטרם גובש בנדון זה לא דפוס ולא היעדרו של דפוס, היות שסך כל המקרים בהם ביקש שר הפנים, בהסכמת היועץ המשפטי לממשלה, ביטול אזרחות עומד על שניים בלבד – הבקשה שהוגשה במסגרת ענמ"א (ת"א) 39716-12-15 מ"י נ' מחמד מפארגיה, התלויה ועומדת אף היא בפני בית המשפט, והבקשה נשוא הליך זה. שתי בקשות ראשונות אלה הוגשו – כל אחת מהן – לאחר בדיקה דקדקנית של נסיבות העניין, הן במשרד הפנים והן בפני היועץ המשפטי לממשלה, ולאחר שנחה דעת כל הגורמים המוסמכים הנוגעים בדבר, כי יש מקום להגיש בקשה כאמור. משכך, אין לראות בהגשת בקשה זו משום אבחנה פסולה או בררנית בהפעלת הסמכות, אלא ביטוי טאון להפעלת הסמכות במשורה, במקרי קיצון ותוך בחינת כל מקרה לגופו של עניין ובכובד ראש.

34. נוסף, כי מאחר וביטול אזרחות בגין הפרת אמונים למדינה טרם התבקש בעבר וממילא אף טרם יושם בעבר, אזי מידת האפקטיביות התוצאתית של צעד זה ככלי הרתעתי טרם נבחנה. עם זאת, כפי שהובא בעמדת גורמי הביטחון, מידע מודיעיני שנאסף בירושלים במהלך ההסלמה הביטחונית האחרונה, שפרצה בשנת 2015, העלה כי ביטול אזרחות נתפס בציבור כצעד מרתיע מפני מעורבות בטרור. זאת, בין היתר, משום שבניגוד לסנקציות אחרות, כדוגמת הריסת בתים, נתפס ביטול האזרחות כצעד בלתי הפיך.
35. עוד נמצא, מהמידע המצוי בידי גורמי הביטחון, כי מעורבותם בטרור של מי אשר נמנים על אוכלוסיית מי שהוריהם ממוצא פלסטיני, ומעמדם בישראל התקבל בהליך איחוד משפחות (להלן: "בני דור ב' לאיחוד משפחות" או "בני דור ב'"), גדולה ביתס לחלקם באוכלוסייה; לעניין זה – מעורבות בתכנון, ביצוע או סייענות לפעולות טרור, או מעורבות בסחר באמלי"ח או מעורבות בפיגועים עממיים. רמת האיום היחסי המוגבר, הנשקפת מבני דור ב', עולה גם מנתוני האירועים במהלך ההסלמה הביטחונית האחרונה (החל מאוקטובר 2015) – ערבים ישראלים ביצעו 8 פיגועים משמעותיים (קרי, פיגועים עם נפגעים, שימוש באמלי"ח חס/קר או דריסה), כאשר מחצית מהמבצעים הנ"ל הם בני דור ב' לאיחוד משפחות.
- בענייננו, המשיב נמנה על בני דור ב' – אביו, תושב האזור, קיבל מעמד בישראל מכוח נישואיו לאזרחית ישראל במסגרת בקשה לאיחוד משפחות.
36. ממידע שעלה בחקירות של בני דור ב' המעורבים בטרור, ניכר כי אוכלוסייה זו מובחנת מהמגזר הערבי הכללי, בכך שהיא מושפעת במידה יחסית שונה משלושה מעגלי ההזדהות: המעגל האישי, המעגל המשפחתי והמעגל הסביבתי.
- שלושת המעגלים הללו מגדירים קבוצת אוכלוסייה מובחנת, אשר מצויה במתח זהות. נמצא, כי הרכיבים הפלסטיניים הדומיננטיים (המעגל הסביבתי) בזחות בני דור ב' מובילים לדגישות מוגברת לטריגרים לאומיים, כמו גם לזיקה לשטחים ונאמנות פלסטינית, באופן שמגביר את נכונותם של בני דור ב' לפעול באלימות, עד כדי טרור. כל אלה מתקיימים במתח לצד היותם של בני דור ב' אזרחי המדינה.
37. גם ארגוני טרור באיו"ש וברצועת עזה מסמנים את אוכלוסיית בני דור ב', בהתאמה לכך, כיעד אטרקטיבי לגיוס לצורך קידום פעילות טרור, בין כסייענים ובין כמפגעים בפועל. זאת, על רקע שותפות ערכית, המתקיימת לצד היכרות עם החברה הישראלית והתמצאות בה.
- נציין, כי התופעה המתוארת אינה ייחודית לישראל ומתקיימת גם בקרב צאצאי קהילות מוסלמיות במדינות אירופה, שם תופעת האלימות על רקע לאומני/אידאולוגי הולכת ומתעצמת. האמצעי של הפגיעה במעמד האזרחי ככלי הרתעתי להתמודדות עם תופעת ה"טרור מבית" נבחנת ואף משמשת מדינות נוספות בעולם. כך למשל, בבריטניה מתאפשרת שלילת אזרחות למבצעי פיגועים.

38. הנה כי כן, מעורבותם בטרור של בני דור ב' הפכה לתופעה בשנים האחרונות, ונמצא כי קיים סיכון מוגבר וממשי מאוכלוסייה זו לביצוע פיגועים ולמעורבות בטרור. מכאן גם החשיבות, במקרים המתאימים – כבעניינינו – להפעלת כלי הרתעתי והצהרתי זה.

לעמדת גורמי הביטחון, שלילת אזרחותם של המעורבים בטרור מקרב אוכלוסיית דור ב' היא כלי הרתעתי משמעותי, שעשוי בהחלט לסייע בבלימת התופעה לעתיד לבוא. זאת, כמובן, כבעניינינו, במקרים פרטניים מתאימים, בהם הפרת האמונים למדינת ישראל מובהקת, משמעותית וממשית.

39. בית המשפט נדרש לעניין השוני במידת ההרתעה הסביבתית ביחס לאוכלוסייה אחת לעומת אחרת, אגב דיון בסוגיית הריסת בתים מכוח תקנה 119, בעניין בג"צ 7040/15 פדל מוסטפא פדל המאד נ' המפקד הצבאי באזור הגדה המערבית (פורסם בנבו, 12.11.2015); ועל דרך ההיקש הדברים יפים גם לעניינינו –

"על טענת ההפליה בין פלסטינים לבין יהודים: דין הטענה להידחות, כדברי חברתי הנשיאה בפסקה 30 לפסק דינה. הטעם לכך שלא נעשה שימוש בתקנה 119 כלפי יהודים נעוץ בכך שבמגזר היהודי אין צורך באותה הרתעה סביבתית שהיא תכליתה של הריסת הבתים. הציבור היהודי, ככלל, מורתע ועומד, ואינו מוסת. אמנם אין לכחד: יש ויש מעשים של תקיפה מצד יהודים כלפי ערבים. לבטח מחויבות רשויות האכיפה, ונדרשים בתי המשפט, למצות גם במקרים הללו את הדין הפלילי עד תום. להוותנו אף לכדי הרצח הנורא של מוחמד אבו-ח'דיר הגענו, שלא לדבר על הרצח המזעזע של בני משפחת דוואבשה, שלא כל פרטיו ידועים. אך השוני עולה על הדמיון בכמה וכמה היבטים, ובעיקר לצורך עניינינו – ביחס הסביבה: גינוי תקיף והחלטי מקיר לקיר במגזר היהודי, מה שאין כן בצד שכנגד".

40. הדברים האמורים, בדבר המסוכנות הנשקפת מבני דור ב' לאיחוד משפחות, עוגנו בחוות דעתם המקצועית של גורמי הביטחון, ואשר כאמור תוצג לבית המשפט במעמד הדיון, בדלתיים סגורות, איסור פרסום ולעיון בלבד. דברים אלה, לצד מובהקות מעשה הטרור המהווה הפרת אמונים למדינת ישראל, ניצבים בבסיס הבקשה לביטול אזרחותו של המשיב.

אחרית דבר

41. כאמור בבקשה, עניינינו במי שהפר את חובת הנאמנות שלו כלפי המדינה שבה הוא אזרח, ופגע באופן ממשי בביטחון המדינה ובשלומם וחייהם של אזרחיה, בפיגוע טרור אשר בוצע על רקע לאומני ואידאולוגי נגד אזרחים וכוחות הביטחון.

42. לאור תכליתו של חוק האזרחות, כמו גם חשיבות יסוד ההרתעה שבו, סבור שר הפנים, כי בנסיבות העניין מדובר בהפרה בוטה של חובת הנאמנות למדינת ישראל, העולה כדי פגיעה ממשית בביטחון המדינה ובשלומם של אזרחיה. משכך, לגישת המבקש, קם הצורך

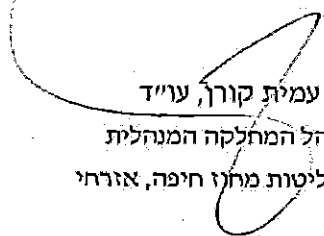
לפעול לביטול אזרחותו של המשיב, ובית המשפט הנכבד מתבקש להורות על ביטול אזרחות כאמור.

היועץ המשפטי לממשלה, אשר בחן את המקרה נשוא ענייננו, נתן הסכמתו להגשת בקשה זו.

43. כפי שהובהר בבקשה ובעיקרי טיעון אלה, לאחר שנבחן מכלול הנסיבות, וככל שיעתר בית המשפט לבקשה זו, הרי שעם ביטול האזרחות בכוונת שר הפנים ליתן למשיב מעמד תושב ארעי מסוג א/5; הכל בהתאם לסמכותו מכוח סעי' 11(ב)(2) של חוק האזרחות, כפי שתוקן לאחרונה (תיקון מס' 13).

44. כאשר אלה פני הדברים, ונוכח כל האמור בבקשה ובעיקרי הטיעון, מתבקש בית המשפט הנכבד לעשות שימוש בסמכותו לפי סעי' 11(ב)(2) של חוק האזרחות ולהיעתר לבקשת שר הפנים – ובהסכמת היועץ המשפטי לממשלה – ולהורות על ביטול אזרחותו המראלית של המשיב.


 אורלי מירון-שקד, עו"ד
 סגנית בכירה א'
 לפרקליט מחוז חיפה, אזרחי


 עמית קורן, עו"ד
 מנהל המחלקה המנהלית
 בפרקליטות מחוז חיפה, אזרחי


 איתן לדר, עו"ד
 פרקליט מחוז חיפה, אזרחי

חיפה יי ניסן, תשע"ז
 6 אפריל, 2017

פמ"ח 52/00002328/16