

מבט על, גיליון 759, 26 באוקטובר 2015

סיכוי קלוש ביותר ליישום היוזמה לשלילת תושבות מפלסטינים תושבי מזרח ירושלים

גלעד שר

על רקע גל הטרור והפרות הסדר שפוקד את המדינה בכלל ואת ירושלים בפרט, והעובדה שרבים מן המתפרעים והמחבלים הם תושבי ירושלים המזרחית, פורסם, כי ראש הממשלה נתניהו שוקל לשלול תושבות מפלסטינים המתגוררים מעבר לגדר במזרח ירושלים. על פי הדיווחים, הרעיון עלה בישיבת קבינט בתחילת החודש, ויש שכינו אותו "מהלך מדיני דרמטי". ואולם, נראה, כי מימוש בפועל של המהלך הזה יהיה קשה עד מאוד, ובעל סיכוי אפסי מבחינה משפטית וחוקתית.

תושביה הפלסטינים של מזרח ירושלים, כ-300,000 בתחום השטח המוניציפלי, מתגוררים במזרח ירושלים במעמד של תושב קבע בישראל. בית המשפט העליון הגדיר את מעמדם של תושבים אלה לפי תקנות הכניסה לישראל כ"תושב קבע", מעמד המוקנה בדרך כלל לאזרחים זרים המגיעים מרצונם החופשי לישראל ומבקשים להשתקע בה. הפלסטינים במזרח ירושלים נושאים תעודת זהות כחולה, אך אינם זכאים לדרכון ישראלי ואינם בעלי זכות בחירה לכנסת. הם נהנים מזכויות סוציאליות שונות וזכאים לשירותי רווחה, כגון ביטוח לאומי, שירותי בריאות ושירותים מוניציפאליים.

בין תושביה הפלסטינים של מזרח העיר, כ-55,000 נותרו בשעתם מעבר לגדר הביטחון. אלה, על פי הדיווחים, הם מי שראש הממשלה מבקש לשלול מהם את אשרת ישיבת הקבע. בפועל, משיקולי ביטחון, הוצבו מחסומים ועליהם הכיתוב המפורט "מחסום משטרה ניד זמני" גם בשכונות המצויות בתוך תוואי הגדר. עוד דווח, כי בהערכות מצב עלתה האפשרות לשקול סנקציות (עונשיות ומניעיות) נגד תושבי מזרח ירושלים הערבים ובהן שלילת האשרות במתכונות מצומצמות ורחבות, כיתור השכונות, שלילת אשרות ישיבת קבע למחבלים ומשפחתם, והגבלת חופשת התנועה.

המסגרת החוקית

ספק רב אם המסגרת החוקית שמאפשרת הטלת הגבלות וסנקציות של כיתור טובה גם לשלילת אשרת ישיבת קבע, במיוחד אם מדובר על שלילה גורפת מחלקים נרחבים מאוכלוסיית תושביה הערבים של ירושלים. שר הפנים רשאי אמנם לשלול אשרות ישיבת קבע, במקרים ספציפיים שמוגדרים בחוק ובהתאם לקריטריונים שנקבעו, אך בשום אופן לא באופן גורף.

מקור חוקי נוסף לכאורה, הן תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945, אך אלו כלליות מאוד, ופוגעות פגיעה בלתי מידתית בזכויות אדם בניגוד לחוקי יסוד. מכאן הבעייתיות של השימוש בהן.

כמה חוקים ותקנות עוסקים בנושא ומשיקים לשאלות בקשר לאשרת ישיבת קבע. העיקריים שבהם: חוק האזרחות, תשי"ב-1952, חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, תקנות הכניסה לישראל, תשל"ד - 1974 ותקנות ההגנה (שעת חירום) 1945.

סעיף 11 לחוק האזרחות מסמיך את שר הפנים לבטל אזרחותו של אדם אם הפר אמונים למדינת ישראל, בגד בה, או לקח חלק בפעילות טרור. הסעיף מותנה בכך שלא יוותר אותו אדם ללא אזרחות, אך החוק מסייג זאת במילים "חזקה על מי שיושב דרך קבע מחוץ לישראל כי לא יוותר חסר כל אזרחות".

ס' 11 לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 מסמיך את שר הפנים לבטל אשרות לפי שיקול דעתו, לרבות אשרת ישיבת קבע. החוק מאפשר אומנם לשלול אשרת ישיבת קבע במקרים פרטניים, אך לא באופן גורף וכוללני. לעומת זאת, תקנות 10-11 לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, מאפשרות ביטול רחב יותר.

מן התקנות 10-11 לתקנות הכניסה לישראל עולה, כי אשרת ישיבת קבע ניתנת להפקעה במקרים של שהייה מחוץ לישראל לתקופה העולה על שבע שנים, קבלת רישיון לישיבת קבע באותה מדינה, קבלת אזרחות של מדינה זרה בדרך של התאזרחות, ובמקרים שבהם לא קוימו התנאים שהותנו במתן אשרה לישיבת קבע.

תקנות 108 ו-109 לתקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945 מאפשרות לשר או למפקד צבאי להוציא צווים לשם הבטחת שלומם של הציבור והגנת ישראל במקרים של צורך לדכא התקוממות, מרד או מהומה. תקנות 119-120 הן תקנות ענישה. התקנות מסמיכות מפקד צבאי להורות על החרמה והריסה של רכוש של אותו אדם או אזור ממנו הגיעו הפעולות החבלניות. תקנה 122 לאותן תקנות מסמיכה מפקד צבאי או אדם

הפועל בהרשאתו, לאסור או לצמצם תעבורה, להטיל עוצר, לסגור נתיבי תחבורה, ולהכריז על שטח צבאי סגור.

אפשרויות הפעולה

- א. אין כיום חוק המסמך מפורשות רשות שלטונית בישראל לשלול באופן גורף אשרות ישיבת קבע. יתרה מכך, אין חוק המסמך מפורשות לבטל אשרה של ישיבת קבע בעקבות פעילות חבלנית נגד מדינת ישראל. עם זאת, ס' 11 לחוק האזרחות מאפשר לבטל את אזרחותו של אדם שמעורב בפעילות טרור נגד ישראל, מפר אמונים או בוגד במדינה. מקל וחומר ניתן לכאורה להסיק, כי אם בסמכותו של השר לשלול אזרחות, הרי שבסמכותו לשלול אשרת ישיבת קבע בגין אותן פעולות לעיל גם אם אינן כתובות.
- ב. תקנות 10-11 לתקנות הכניסה לישראל אומנם מאפשרות שלילה של אשרות ישיבת קבע באופן רחב יותר, ולראייה, בתקנות אלו נעשה שימוש נרחב לאורך השנים ולפי מספר מקורות מאז 1967 שללה ישראל את תושבות הקבע של למעלה מ-14,000 פלסטינים תושבי מזרח ירושלים. ואולם, תקנות אלה דורשות שיתקיימו התנאים המפורטים בהן על מנת שיהיה רשאי שר הפנים לבטלן ולכן אין מדובר בהיתר לשלילה גורפת.
- ג. תקנות 108 ו-109 לתקנות ההגנה (שעת-חירום), 1945 נראות לכאורה מתאימות למצב במזרח ירושלים של מרד והתקוממות. נדמה, כי תקנות אלו תאפשרנה פעולות כמו כיתור או עוצר על מזרח ירושלים, אך הן מאוד כלליות ופוגעניות, ורצוי מאוד שסמכויות שכאלה יהיו מעוגנות בחוק ולא רק בתקנות.
- ד. בכנסת הועלו בשעתן כמה הצעות חוק שתכליתן לשלול אזרחות וישיבת קבע של אותו מפגע ובני משפחתו, אך הצעות אלה טרם נתקבלו. על אף הסמכות של שר הפנים לשלול אזרחות מאדם העוסק בפעילות טרור, הפרת אמונים או בגידה בישראל, על פי המצב המשפטי כיום, אין בכך כדי לשלול ממשפחת המפגע את אשרת ישיבת הקבע שלה על סמך מעשה של אחד מבני משפחתו, אך כן חשופים הם להחרמה או פגיעה ברכושם על פי תקנה 119-120 לתקנות ההגנה לשעת חירום.
- ה. חלק י"ב לתקנות ההגנה לשעת חירום, הוראות-עונשין שונות, עוסק בעונשים שרשאי מפקד צבאי להורות בצו. אכן תקנה 119 מאפשרת להרוס רכוש ו/או להחרים מיטלטלין ומקרקעין שקשורים לאותה פעילות חבלנית, ואכן מדובר בענישה לאחר מעשה. מעבר לכך, תקנה 122 מאפשרת למפקד צבאי למנוע את חופש התנועה של כל אדם בצו. התקנות המדוברות הן תקנות כלליות מאוד ויכולות לקלוט לתוכן ספקטרום רחב של מקרים ותגובות.

סיכום

1. אין כיום במשפטנו מקור חוקי שמסמך גורם שלטוני לבטל ביטול גורף של אשרת ישיבת קבע לתושביה הערביים של מזרח ירושלים.
2. פעולות כמו כיתור, החרמת רכוש, הריסת רכוש והגבלת חופש התנועה, הן בסמכות מפקד צבאי בהסתמך על תקנות ההגנה (שעת חירום) 1945.
3. ואולם, התקנות הנ"ל פוגעות בזכויות אדם בסיסיות ולא נעשו בהן התאמות לאורך השנים. הן אינן יכולות כיום להוות תחליף לחקיקה ראשית של הכנסת: "זכויות אדם אינן בלתי מוגבלות. צורכי ביטחון המדינה, שלום הציבור ובטחונו, ומשטרה הדמוקרטית של המדינה מהווים תכלית ראויה להגבלת זכויות האדם. מידתיות הפגיעה תהא נקודה מרכזית לה יידרש המחוקק לתת את דעתו".

ניתן לעשות שימוש זהיר, מוגבל ומידתי בסמכויות המוקנות לרשות המבצעת נוכח גל הטרור, לצרכי ביטחון, מניעה וענישה. לשם שלילה גורפת של זכויות מתושבי מזרח ירושלים נדרשת בחינה מעמיקה ופרטנית יותר של האמצעים והנסיבות, בהתבסס על המסגרת החוקית שהובאה לעיל בתמצית. במצב היום, אין לצעדים גורפים שכאלה היתכנות של ממש – בכל מקרה, **לא באופן כוללני, לא בהיעדר הסדר בחקיקה ראשית של הכנסת, ולא בלי שהתקיים הליך שיפוטי.**