



המכון לאסטרטגיה ציונית
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

דמוקרטיה בדילמה – אמצעים למאבק בטרור

סקירה משווה

עמית איזנמן

עריכה: נועה לזימי

יולי 2018

תמוז תשע"ח



המכון לאסטרטגיה ציונית הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות. המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל. המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות. המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

The Institute for Zionist Strategies is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence. The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage. The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism. The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

בית החברה האזרחית, רח' יפו 224, מיקוד : 94383 ירושלים

224 Jaffa St., 94383 Jerusalem

Tel. +972 2 581 7196

<http://izs.org.il> ; info@izs.org.il

תוכן עניינים

5	1	תקציר
8	2	מבוא
15	2.1	מתודולוגיה
16	2.2	הגדרת טרור והדין הבינלאומי
20	3	פרקטיקות למאבק בטרור
20	3.1	סיכולים ממוקדים
25	3.1.1	ארצות הברית
27	3.1.2	בריטניה
29	3.1.3	צרפת
31	3.1.4	קנדה
33	3.1.5	איטליה
33	3.2	הריסת בתים
36	3.2.1	ההשתלשלות המשפטית בנוגע להריסת בתים
39	3.2.2	הצדקות וביקורות
45	3.2.3	הדין בצרפת
45	3.3	שלילת אזרחות
51	3.3.1	שלילת אזרחות בעקבות הפרת אמונים
52	3.3.2	ארצות הברית
53	3.3.3	בריטניה
54	3.3.4	צרפת
55	3.3.5	קנדה
56	3.3.6	איטליה
57	3.3.7	גרמניה
59	4	סיכום
59	4.1	סיכול ממוקד
61	4.2	הריסת בתים
63	4.3	שלילת אזרחות
67	4.4	מסקנות
69	5	ביבליוגרפיה

1. תקציר

אחת הסוגיות המורכבות ביותר הניצבות בפני המדינה הליברלית המודרנית היא יכולת התמודדותה מול פעילויות טרור הנקטות כנגדה. קונפליקט זה טומן בחובו דיסוננס בין שניים מערכי היסוד של המדינה: ערך הביטחון ושמירת חיי האזרחים ומן הצד השני, ערך זכויות האדם הכולל מגוון חירויות וזכויות אשר עלולות להישלל מן הפרט כחלק ממאבק המדינה בטרור. זוהי "הדילמה הדמוקרטית", דילמה אשר לא ניתן להכריע בה בתשובה חותכת כי אם באמצעות שקילת היתרונות והחסרונות ביישומה של כל מדיניות ומדיניות.

אף במחקר זה לא נעשה ניסיון להשיב באופן מוחלט על הסוגיה הנידונה. השימוש במתודולוגיה השוואתית נועד לספק תמונה רחבה יותר על הנעשה בעולם ועל הדרכים השונות בהן מדינות מבקשות להתמודד עם האיומים הניצבים לפתחן. נדגיש, אין כאן קריאה לחקות באופן פשוט את מנהגיהן של מדינות זרות. מטרתו של מחקר זה היא להעניק אופק ריאלי יותר לגבי דרישותיה המוסריות העצמיות של ישראל ולסטנדרטים הבינלאומיים על פיהם אנו שופטים ומבקרים את מדיניות הלוחמה בטרור שלנו.

במסגרת המחקר נבחן השימוש בשלוש פרקטיקות נבחרות – הסיכול הממוקד, הריסת הבתים ושליחת האזרחות – בקרב המדינות החברות בארגון המדינות המתועשות (Group of Seven; G7). מדינות אלו כוללות את קנדה, צרפת, גרמניה, איטליה, בריטניה וארצות הברית (יפן הורדה מן הסקירה מסיבות שאפרט בהמשך).

מן הממצאים של מחקר זה עולה כי:

- **3 מבין 6 המדינות הנבחרות עושות שימוש בפרקטיקת הסיכול הממוקד.**
 - **4 מבין 6 המדינות הנבחרות מחזיקות ברשותן כטב"מים (כלי טיס בלתי מאוישים) מזוינים.**
 - **לא נמצאה מדינה העושה שימוש בפרקטיקת הריסת בתי מחבלים.** עם זאת, הדין הצרפתי מאפשר הפקעת כלל רכושו של אדם – כולל נכסי נדל"ן – אשר הורשע בטרור.
 - **בית המשפט העליון קבע כי על בסיס שורה של מחקרים וריכוז מידע חסוי שהציגו כוחות הביטחון ישנן ראיות המספיקות בכדי להצדיק את השימוש בהריסת הבתים על ידי ישראל.**
 - **5 מבין 6 המדינות הנבחרות מאפשרות הליך של שלילת אזרחות בעילת פעילות כנגד האינטרס הלאומי.** במדינה השישית הייתה אפשרות להליך שכזה עד לשנה האחרונה אך הוא בוטל עקב שינויי חקיקה של הממשלה הנבחרת (קנדה).
 - **1 מבין 6 המדינות הנבחרות מאפשרת הליך של שלילת אזרחות אף אם האדם יוותר מחוסר אזרחות (איטליה).** במדינה נוספת ניתן לעשות זאת גם כן, זאת אם מדובר במתאזרח בלבד ולא באזרח מלידה (בריטניה).
- ממחקר זה ניתן ללמוד כי ישראל אינה יוצאת דופן באופן התמודדותה עם הטרור המתרחש תחת ריבונותה. מדינות העולם עושות שימוש מגוון בכלים העומדים לרשותן בכדי להגן על

אזרחיהן. אמנם, לא נמצאו מקבילות לשימוש בהריסת הבתים במדינות נוספות. עם זאת, יש להביא בחשבון את המשתנים הייחודיים של המקרה הישראלי ואת ההצדקות החוקתיות שביהמ"ש העליון מביא לשימוש באמצעי זה.

2. מבוא

אחד הקונפליקטים המורכבים ביותר העומדים בפני קיומה של המדינה הדמוקרטית המודרנית הוא המאבק בטרור. אמנם, ניתן היה לומר כי לא מדובר במאבק בר-חשיבות שהרי אנו דנים בהתמודדות א-סימטרית בין מדינת לאום מודרנית ובין ארגון טרור המונה אלפי פעילים בלבד, בעל אמצעי לחימה מוגבלים ויכולת פיננסית מזערית בהשוואה לסדר הגודל המדינתי. אף על פי כן, היו שהחליטו לכנות מאבק זה כ-"הדילמה הדמוקרטית"¹, זאת משום שקונפליקט זה מעמיד משני צדי המתרס שניים מן היסודות החשובים ביותר של המשטר הדמוקרטי: מחד גיסא, עומד עקרון הביטחון והדאגה לחיים, אשר מכונן את ההסכמה החברתית ליצירתה של המדינה בהגות הליברלית². מאידך גיסא, ניצב עקרון זכויות האדם המתבטא במגוון חירויות וזכויות אשר עלולות להישלל מהפרט מתוך רצון במאבק אפקטיבי בגורמי הטרור³. במחקר זה אציג את האמצעים השונים להתמודדות המדינתית עם הטרור בישראל, תוך העלאת הביקורות וההסתייגויות מהם, וכן סקירה משווה של התמודדות זו במדינות אחרות ברחבי העולם.

ישנם הסבורים כי הרושם לפיו הטרור מכה דווקא במדינות דמוקרטיות הוא מוטה בלבד. אין זאת אלא שכלי התקשורת שבדמוקרטיה חופשיים לדווח על כל אירוע ללא הגבלה שלטונית, וכך נוצר הרושם כי התופעה נפוצה יותר דווקא במדינות דמוקרטיות. עם זאת, חוקרים אחרים טוענים כי ישנו קשר

¹ גנור, בועז. 2004. <https://www.idf.il>

² גרוס, עמנואל. 2005.

³ גנור, בועז. 2004.

מהותי בין המשטר הדמוקרטי ופעילות ארגוני הטרור. לדידם ישנם תכונות ומאפיינים של הדמוקרטיה אשר גורמים לטרור לצמוח ולפרוח במסגרתה: קיומה של תקשורת עצמאית ומפותחת מאפשרת לארגוני הטרור להגיע אל ציבור האזרחים וכך להעביר את המסרים המאיימים; מגבלות הענישה כובלות את ידיה של הדמוקרטיה ואינן מאפשרות לה להשתמש בכל הצעדים היעילים לצורך לכידת הטרוריסטים והענשתם; פגיעה בביטחון האזרחים במשטר הדמוקרטי הוא החמור ביותר ועלול להוביל לשינוי פוליטי ולהחלפת השלטון, על כן הטרוריסטים יכולים לדרוש מחירים גבוהים לאין שיעור⁴.

בין כך ובין כך, המדינות הדמוקרטיות נאלצות להישיר מבט כנגד האיום הפוקד אותן ולשקול בכובד ראש את הצעדים שיש לנקוט כנגדו. מאז התקפות הטרור של ה-11 בספטמבר 2001, ניתן להבחין בשינוי מגמה חריף המצביע על הליכי חקיקה נחרצים המספקים כלים אפקטיביים בידי המדינות בלחימתן כנגד הטרור הגובר. בדצמבר 2001 קיבל הפרלמנט הבריטי את ה-*Anti-Terrorism, Crime and Security Act (ATCSA)* ובכך הרחיב באופן משמעותי את הסמכויות הניתנות לשירותי הביטחון הבריטיים בתחום המעצרים, בתחום החקירה והמעקב ובתחום המאבק בטרור לא קונבנציונלי. בתחום המעצרים לדוגמא, פרק 4 לחוק כונן מנגנון אשר נותן בידי שר הפנים את הכוח להורות על מעצר מנהלי של נתינים זרים (שאינם אזרחי או תושבי בריטניה) החשודים בהיותם טרוריסטים המסכנים את ביטחונה הלאומי של בריטניה. בשנים 2001-2003 עצרה בריטניה

⁴ ש.ם.

מכוח ה-ATCSA 16 נתינים זרים. ב-2004 חוק זה בוטל ותחתיו חוקקו ב-2005 חוק בשם: Prevention of Terrorism Act. חוק זה אפשר הוצאת צווי הגבלה ופיקוח נגד חשודים במעורבות בטרור, כמו צווי מעצר בית וצווי הגבלת תנועה, בלא הבחנה בין אזרחים בריטים לאזרחים זרים⁵. יש לציין שהחקיקה בבריטניה מתעדכנת באופן תדיר, כשהחוק האחרון שעבר ב-2015, The Counter-Terrorism and Security Act, מחייב את ספקי שירותי האינטרנט לשמור את הנתונים המציינים את כתובת ה-IP שהוקצתה למכשיר בזמן הנתון, כך שיתאפשר למשטרה לגשת לנתוני התקשורת כשתזדקק להם.

את עיקר תגובתה של ארצות הברית לאירוע הטרור הטראומטי שהתחולל בשטחה ניתן לראות בחקיקת חוקי הפטריוט (USA Patriot Act) ב-26 באוקטובר 2001. חוקים אלו ערכו רפורמה אדירה בסמכויות רשויות הביטחון בארצות הברית והקנו להן אמצעים פולשניים במאבקם בטרור. לדוגמא, סעיף 412 לחוק תיקון את ה-Immigration and Nationality Act והוסיף לו הוראת מעצר של חשודים במעורבות בטרור. תיקון זה מסמיך את התובע הכללי להורות על מעצר אזרחים כאשר יש לו יסוד סביר להניח כי הם חשודים במעורבות בטרור או מהווים סכנה לביטחון הלאומי של המדינה. תקופת המעצר מכוח עילה זו הוגבלה לשבעה ימים אשר במהלכם על התובע הכללי להחליט אם ברצונו להמשיך בגירוש או בנקיטת הליך פלילי כנגד העצור⁶. חוק הפטריוט הגשים את משאלתן של רשויות האכיפה ואפשר

⁵ תובל, יוגב. 2008. <https://www.idi.org.il>

⁶ שם.

להן לבצע חיפוש ולדחות את מתן ההודעה על החיפוש לאדם אשר אצלו החיפוש מתבצע. סעיפים 201-202 אפשרו להפעיל אמצעי פיקוח, ציתות והאזנה לפעילויות הקשורות לטרור; סעיף 203 אפשר חשיפה של מידע רגיש על אודות אזרחי ארצות הברית וציתות על ידי סוכני מודיעין בלא פיקוח שיפוטי; סעיף 209 מאפשר לתפוס מידע תוכני שהתקבל ואוחסן באמצעים אלקטרוניים לרבות אי-מיילים וליירט מידע מאוחסן של תקשורת לרבות תא קולי; סעיפים 210-211 מאפשרים לרשויות האכיפה להזמין ולקבל מידע לצורך ביצוע חקירות, כשהדבר אינו כפוף לביקורת שיפוטית⁷. עקב היותו של חוק זה וסעיפיו שנויים במחלוקת ציבורית עזה, הוא נתון לתיקונים ואישורים מחדש מדי תקופה.

במדינת ישראל ניתן להצביע על שני אפיקים אשר מספקים מענה לאתגרי השעה: חקיקה ואמצעים לסיכול הטרור. במהלך שנות קיומה של המדינה נחקקו מספר חוקים אשר תכליתם היא המאבק העיקש בטרור. חודשים ספורים לאחר הקמת המדינה נחקקה הפקודה למניעת טרור, תש"ח-1948. החוק אוסר פעילות של ארגון אשר 'משתמש בפעולותיו במעשי אלימות העלולים לגרום למותו של אדם או לחבלתו, או איומים במעשי אלימות כאלה' (סעיף 1) ואוסר חברות בארגון כזה, תמיכה מילולית או כספית בו והזדהות עמו. החוק מותנה בקיומו של מצב חירום, מצב שכזה הוכרז מרגע הקמת המדינה ומתקיים עד היום. חוק נוסף הוא חוק יסוד הכנסת (סעיף 7א), הקובע כי אדם או רשימה השוללים את 'קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית

⁷ גרוס, עמנואל. 2005.

ודמוקרטיה ומסיתים לגזענות אינם מורשים להשתתף בבחירות. בשנת 2002 נוסף לחוק איסור בתמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או ארגון טרור נגד מדינת ישראל. הכלי החקיקתי האחרון הן תקנות ההגנה לשעת חירום, 1945. תקנות אלו הן ירושה מספר החוקים המנדטורי ועיקר השימוש בהן נעשה בשטחי יו"ש. התקנות מאפשרות לרשויות הביטחון להחרים רכוש, לערוך חיפושים ברשות הפרט, להרוס בתים ולהטיל עוצר וסגר. סמכויות אלו מפוקחות ומוגבלות על ידי התקנה עצמה, ניתן ליישם אותן רק במקרים חריגים בהם שר הביטחון או הדרג הצבאי מאשרים כי הפעולה הכרחית ליהבטחת שלומו של הציבור, הגנתה של ישראל וקיומו של הסדר הציבורי (הוראת תקנה 108). הגבלה נוספת היא עיגון זכויות הפרט בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו שתקנות אלו כפופות לו⁸.

פקודות ההגנה הללו מעניקות סמכויות רבות, כמו: הריסת בתים, הצבת מחסומים ומעצרים מנהליים. פרקטיקות אלו של התגוננות מפני טרור מעוררות ביקורות עזות משום שהן עלולות לבוא על חשבון זכויות אדם יסודיות. בין השנים 1967-2000 הייתה הריסת בתי מחבלים האמצעי החמור ביותר בו השתמשה ישראל במאבקה בטרור⁹. ב-2005 הפסיקה ישראל לנקוט במדיניות זו עקב מסקנותיה של וועדה צבאית מקצועית אשר קבעה כי חוקיותה של פרקטיקה זו מוטלת בספק. עם זאת, בשנים האחרונות מערכת הביטחון שינתה את מדיניותה ושבה להשתמש באמצעי הריסת הבתים. הביקורת המרכזית הנשמעת בסוגיה זו נוגעת לכך שמדובר בענישה קולקטיבית ולכן היא

⁸ הימ"ן-ריש, נעמי. 2008. <https://www.idi.org.il>

⁹ גיל, אלעד, יוגב תובל וענבר לוי. 2010.

מיועדת למטרות מניעה של עבירה ולא כעונש עליה. בעיה נוספת נוגעת לכך שמדובר בהריסה המתבצעת ללא הליך משפטי מקובל. הצבת מחסומים במעברים בין שני עברי הקו הירוק – אמצעי נוסף המקובל במאבק כנגד הטרור – משבשת את שגרת חייהם של פלסטינים רבים, לעתים תוך יחס שאינו ראוי מצד החיילים וכוחות הביטחון. עוד אמצעי הוא המעצרים המנהליים, יסודם של אלה בחוק סמכויות שעת חירום, התשל"ט-1979, אשר נותן בידי שר הביטחון את האפשרות להורות על מעצר ללא משפט של אדם מטעמי הגנה על ביטחון המדינה והציבור. הפגיעה החמורה מתבטאת בכך שהחוק אינו מאפשר לעצור לדעת בגין מה נעצר, לעתים אף מסתירים מן החשוד ומעורך דינו את הראיות שהביאו למעצר וכך אין מאפשרים לו להתגונן כראוי¹⁰.

לאחרונה הועבר חוק חדש בכנסת, חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016. חוק זה נועד להסדיר בין שני תחומים אשר דינם להתנגש: הזכות לחיים וביטחון מול זכויות האדם האחרות. לחוק זה מטרה כפולה. המטרה הראשונה היא יצירת מסגרת משפטית להתמודדות עם טרור, באופן המלקט את הסמכויות הרלוונטיות הן מן התחום הפלילי והן מן התחום המנהלי והאזרחי, שהיו מפוזרות עד כה במקומות שונים בספר החוקים הישראלי. החוק מעגן שימוש באמצעים כנגד טרור שלא באמצעות תקנות שעת החירום, כמו מעצרים מנהליים וצווי איסור יציאה מהארץ. החוק גם מאפשר לשב"כ לנהל מעקב ממוחשב אחר כל מי שנחשד בפעילות טרור, באישורו של ראש

¹⁰ הימין-ריש, נעמי. 2008; גיל, אלעד, יוגב תובל וענבר לוי. 2010.

הממשלה¹¹. החוק מגדיר עבירות פליליות חדשות העוסקות בטרור, למשל קריאה ישירה לביצוע מעשה טרור תיחשב לעבירת טרור, גם ללא דרישת הסתברות שיבוצע מעשה בעקבות הקריאה¹². כמו כן, חפירת מנהרה לצורכי טרור תיחשב אף היא לעבירת טרור. מטרתו השנייה של החוק היא להגדיר מחדש את משולש הטרור – "ארגון טרור"; "פעיל טרור"; "מעשה טרור" ולהחמיר את העונשים על המעורבים והמסייעים לפעילות זו¹³. עיקר המחלוקת שהתגלעה בתהליך החקיקה נגעה להפרדה בין סוגים שונים של ארגוני טרור בהתבסס על הקשר הישיר או העקיף שלהם למעשה הפיגוע עצמו. אף על פי שהחוק עבר והוכנס לספר החוקים הישראלי, יש הטוענים כי המלאכה באשר לחוק זה טרם הושלמה. בחוק חסרה התייחסות מקיפה לתחום הסייבר, וכן לאמצעים המנהליים אותם מנינו למעלה¹⁴.

בנוסף להסדרי החקיקה ישנם האמצעים לסיכול הטרור אשר גם הם מהווים את יכולת התמודדותה של מדינת ישראל עם הטרור המכה בה. השימוש באמצעים אלו גורמים למורת רוח בקרב חלקים מן החברה הישראלית. כאלה הן לדוגמא שיטות החקירה. ועדת לנדוי אשר הוקמה ב-1987 קבעה כי בנסיבות מסוימות ניתן להפעיל לחץ פיזי מתון על הנחקר. כעשור לאחר מכן פסל בג"צ מגוון שיטות ששימשו את חוקרי השב"כ בחקירותיהם בעקבות עתירה של הוועד נגד עינויים בישראל. אמצעי נוסף הנתון במחלוקת הוא הסיכול הממוקד. המתנגדים לכך טוענים כי מדובר בהוצאה לפועל של גזר דין ללא משפט. כמו

¹¹ ליס, יהונתן. 2016. [.https://www.haaretz.co.il](https://www.haaretz.co.il)

¹² וולף, איציק. 2016. [.www.news1.co.il](http://www.news1.co.il)

¹³ קם, זאב. 2016. [.https://www.makorrishon.co.il](https://www.makorrishon.co.il)

¹⁴ בן יעקב, אורי ודרור הראל. 2016. [.https://www.ict.org.il](https://www.ict.org.il)

כן, סיכולים אלו פוגעים לעתים גם בסביבתו של המבוקש ולא בו בלבד. ב-2006 קבע בג"צ כי אין להכריע מראש כי סיכול ממוקד אסור או מותר אלא ראוי לבחון כל פגיעה אינדיבידואלית על פי ההקשר הקונקרטי¹⁵.

2.1. מתודולוגיה

עבודה זו נערכה בצורה של מחקר השוואתי. כוחה של עבודת ההשוואה אינו בהצדקה העקרונית הניתנת לכל פרקטיקה – אף על פי שגם לכך יוחד מקום – אלא בהצדקתה היחסית מתוך העולה מסקירת מדינות לאום אחרות. אל לנו להסתמך על הנעשה במדינות אחרות בכדי לקבוע מדיניות רשמית. פעמים אין הסיטואציות הפוליטיות דומות מספיק בכל הפרמטרים הרלוונטיים, ובכלל, על מדינה ריבונית לקבל את החלטותיה – הקלות והקשות – בעצמה ולמען עצמה, הן מן האספקט ההגנתי-ביטחוני והן מן האספקט הערכי-מוסרי. יחד עם זאת, לא ניתן להתעלם מערכה של ההשוואה בכך שהיא מאפשרת לראות תמונה מלאה יותר של המצב האנושי ולזהות חריגות וסטיות מהקונצנזוס המקובל. גם אם לא יהיה בקונצנזוס זה בכדי לשכנע, יהיה בו בכדי להאיר ולחדד את תהליך קבלת ההחלטות המדיני.

במסגרת המחקר נבחן השימוש בשלוש פרקטיקות – הסיכול הממוקד, הריסת הבתים ושליטת האזרחות – בקרב המדינות החברות בארגון המדינות המתועשות (Group of Seven; G7). מדינות אלו כוללות את קנדה, צרפת, גרמניה, איטליה, בריטניה וארצות הברית. קבוצת מדינות אלו נבחרה

¹⁵ הימין-ריש, נעמי. 2008.

משתי סיבות. הראשונה נוגעת לעובדה שמדינות אלו הן בעלות עוצמה וכוחות צבאיים אשר מאפשרים להן לפעול בדרכים אלו, בשונה ממדינות אחרות שאינן מחזיקות בידיהן את האמצעים לפעולה וממילא אינן יכולות להשתמש באמצעים לעיל. הסיבה השנייה לכך היא שבסופו של דבר מדובר במדינות הדמוקרטיות המובילות את העולם המתקדם והנאור, אלו הן מדינות הייחוס להן מדינת ישראל מבקשת להשוות עצמה ולאורן היא שואפת ללכת. כיוון שכך, להצבעה על נקודות דמיון בשימוש באמצעים כנגד טרור בקרב מדינות אלו יהיה ערך רב עבור אזרחי ישראל הנושאים עיניהם אל דמותן של אותן מדינות. הערה אחרונה נוגעת להורדתה של יפן מהסקירה. מכיוון שיפן אינה יעד מבוקש במיוחד לטרור, היא אינה נדרשת לסוגיות אותן סקירה זו ביקשה לבחון. אם כך, לא יהיה זה בעל ערך לגלות שהיא אינה משתמשת בפרקטיקות הלחימה כנגד טרור שסיגלו לעצמן שאר המדינות.

2.2. הגדרת טרור והדין הבינלאומי

כיצד בכלל יש להגדיר "טרור"? היה ניתן לחשוב שלא תהיה בעיה לזהות את הטרור, הרי את המוחש לא ניתן להכחיש בנקל. אף על פי כן מסתבר שמתגלעת אי-הסכמה בין מדינות וארגונים בינלאומיים בנוגע להגדרת הטרור והנכלל בו; בפי אחדים מוגדרים מבצעי הפיגועים כ"טרוריסטים", בעוד אצל אחרים "אנשי גרילה", "לוחמי חופש" או "מהפכנים". מכל מקום, הגדרתו של הטרור חיונית משום שבכדי לגבש אסטרטגיה, ובוודאי כזו שעליה להתמודד עם איום בטחוני כטרור, יש להגדיר באופן חד ומדויק את האיום מולו ניצבים.

המילה "טרור" מופיעה בפעם הראשונה בתיאור המהפכה הצרפתית (בצרפתית: *la Terreur*). השימוש בה נעשה בכדי לתת סימנים במשטר הדיכוי האלים והאכזרי שניהלה הממשלה בראשות מקסימיליאן רוברספייר נגד כל מי שנחשד כאויב המהפכה מבית, זאת על ידי הוצאות להורג ומעשי טבח והרס רבים. כיום, נדמה ששימושה העכשווי של המילה מסייע לנו לתאר כל מקרה של רוע. המונח "טרור" משמעותו: "שימוש שיטתי ומכוון או איום להשתמש באלימות כדי להשיג מטרות פוליטיות", אולם הגדרה זו צרה מדי ואינה מכילה התייחסות להיבטים שנויים במחלוקת כמו זהות מושא הטרור וכן אינה מבחינה בין טרור ובין צורות נוספות של אלימות פוליטית כמהפכה, מרד ומלחמת גרילה¹⁶.

על חשיבות הגדרתו של הטרור נוכל ללמוד מצפייה בהתנהלותן של מדינות בזירה הבינלאומית, דווקא המדינות התומכות בטרור באופן מובהק הן אלו שיובילו את המהלכים לקידום ההגדרה המוסכמת של הטרור. באוגוסט 1987 כינסה סוריה ועידה של הליגה הערבית בדמשק בכדי ליצור ניסוח מוסכם למושג הטרור אשר יוגש למושב העצרת הכללית של האו"ם. באוקטובר 1987 שגריר לוב באו"ם הציע כי האו"ם ייזום כינוס של ועידה בינלאומית לטרור, אשר תיצור הגדרה מחודשת למונח "טרור". באמצעות ההגדרה המתאימה לטרור מעוניינות אותן המדינות להסיר מעל גבן את האחריות הישירה לפיגועי הטרור וכך לחמוק מעונש¹⁷.

¹⁶ בלאנדר, דנה. 2008. <https://www.idi.org.il>

¹⁷ גנור, בועז. 2003.

אמנם, ישנם כאלה המתנגדים להגדרה בינלאומית עבור הטרור ולשיטתם, עלינו להגדירו כפשע פלילי מן המניין, כזה אשר יש להתמודד עמו בעזרת קודקס החוקים המקובל. מנגד, התומכים בצורך בהגדרה בינלאומית מתעקשים כי הגדרה אובייקטיבית של התופעה תיתכן, וכי אין מנוס מלהסכים על הגדרת טרור מקובלת בכדי להכריע את הטרור באופן יעיל¹⁸. מודריק-אבן חן טוענת כי הפיגוע במגדלי התאומים בושינגטון הבירה בארה"ב הביא – אולי לראשונה – להכרה בכך שהפרדיגמה המשפטית המתאימה להתמודדות עם פעולתו רבת העוצמה של הטרור היא זו של דיני המלחמה של המשפט הבינלאומי, ולא בעזרת האמצעים הפליליים השגורים¹⁹.

מדינת ישראל חשה להגדיר את ארגון הטרור כבר בשנת 1948. בפקודת מניעת הטרור ארגון הטרור מוגדר: "חבר אנשים המשתמש בפעולותיו במעשי אלימות העלולים לגרום למותו של אדם או לחבלתו, או באיומים במעשי אלימות כאלה". ואילו חבר בארגון טרור מוגדר: "אדם הנמנה עליו וכולל אדם המשתתף בפעולותיו, המפרסם דברי תעמולה לטובת ארגון טרוריסטי או פעולותיו". הגדרה זו רחבה מאוד והיא חסרה התייחסות לתכונות הייחודיות לטרור, אלו שמבחינות אותו מהתנהגות אלימה ופלילית אחרת.

חוקים פליליים אחרים מרחבי העולם אמנם מתמקדים יותר בהבדלת פעילות הטרור מפעילות אלימה פלילית אחרת, אך עדיין מתקשים לכלול את כל מאפייני פעילות הטרור. חוק העונשין בספרד קובע כי מעשי טרור ייחשבו לכאלה רק כאשר האדם

¹⁸ ש.ם.

¹⁹ מודריק-אבן חן, הילי. 2010.

שביצע אותם שייך לכנופיות חמושות, לארגונים או לקבוצות שמטרתם הפרעת הסדר הציבורי, או פעל בשמם או בשיתוף פעולה עמם²⁰. החוק הפלילי באיטליה מגדיר פעיל טרור כאדם המקדם, יוצר, מארגן או מכוון התאגדויות שתכליתן היא ביצוע פעולות אלימות כדי לחסל את הסדר הדמוקרטי²¹. החוק הפלילי בגרמניה מגדיר ארגון טרור כארגון שמטרתו לבצע רצח, הריגה, רצח עם, פשעים נגד האנושות ופשעי מלחמה. על פי החוק, עצם ההשתייכות לארגון טרור הינה עבירה פלילית²². חוק הטרור בקנדה מרחיב את סוג המעשים הנחשבים למעשי טרור²³. בנוסף לפעולות המוזכרות בחוקים לעיל, החוק הקנדי כולל במסגרת פעילות הטרור גם קשר, ניסיון או איום לבצע פעולות אלה, וכן סיוע לאחר מעשה וייעוץ הנוגע לפעולות אלה²⁴. זאת על אף שהחוק מחריג מגדרו פעולות שנעשו במסגרת עימות מזוין ועל פי המשפט הבינלאומי²⁵. לבסוף, החוק מתייחס גם למטרות הטרור וכולל בתוכן מטרות פוליטיות, דתיות או אידיאולוגיות²⁶.

ניתן לומר כי מגמת החקיקה הבינלאומית היא הוצאת פעולות נגד חיילים מן התחום המוגדר כטרור. הסיבה לכך יכולה להיות הקושי ליצירת קונצנזוס בנוגע לשאלה אם פעולות טרור יכולות להינקט בתנאים מסוימים גם במסגרת מאבק לשחרור לאומי²⁷.

²⁰ סעיף 571 לחוק הפלילי הספרדי, ספר שני, שער שנים עשר, פרק חמישי.

²¹ סעיף 270 לחוק הפלילי האיטלקי, חלק שלישי.

²² סעיף 129a לחוק הפלילי הגרמני.

²³ Bill C-36, 1st Session, 37th Parliament, 49-50 Elizabeth II, 2001

²⁴ שם, חלק 2(1), סעיף 83.01(1)(b).

²⁵ שם.

²⁶ שם.

²⁷ מודריק-אבן חן, הילי. 2010.

3. פרקטיקות למאבק בטרור

את אמצעי ההתמודדות עם הטרור של המדינה הדמוקרטית ניתן לחלק לשתי קטגוריות מובחנות: אמצעים מניעתיים-סיכוליים ואמצעים הרתעתיים-עונשיים. יודגש כי אמנם לא ניתן לסווג את הפרקטיקות השונות באופן דיכוטומי ונוקשה אלא מדובר בקו רציף אחד, שכן במספר אמצעים מניעתיים ישנו גם פן של ענישה ובאמצעים ההרתעתיים ישנו גם ממד של מניעה. האמצעים המניעתיים כוללים פרקטיקות כגון: התחקות מודיעינית אחר תשתיות טרור; הפעלת לחץ פיזי ופסיכולוגי על נחקרים החשודים כנמנים על תשתיות טרור; הפעלת סמכויותיו המנהליות של המפקד הצבאי כנגד תשתיות הטרור; סיכול מניעתי ממוקד של אישים הנמנים על תשתיות הטרור. האמצעים הענישתיים כוללים עונשי מוות וישנם גם אמצעים המשלבים בתוכם הן מרכיב של מניעה והן מרכיב של הרתעה כהריסת בתים²⁸.

בעבודה זו אסקור שלוש פרקטיקות של התמודדות במאבק נגד הטרור: סיכולים ממוקדים, הריסת בתים ושליטת אזרחות.

3.1. סיכולים ממוקדים

מונח ה"סיכול הממוקד" נטבע לראשונה על ידי אליקים רובינשטיין, שופט בית המשפט העליון לשעבר, אשר טען בכנס של הפורום למשפט ולחברה כי המינוח "חיסול" גורם עוול לישראל ויש לכנותו "סיכול ממוקד"²⁹. את הסיכול הממוקד (או הריגה מונעת) ניתן להגדיר כך:

²⁸ גרוס, עמנואל. 2009. <http://law.haifa.ac.il>.

²⁹ גדעון אלון, הארץ, 2.12.2001.

[זהו] אמצעי המשמש את המטרה להביא לחיסולו של אדם מסוים: מנהיג פוליטי או צבאי, מפקד או פעיל בארגון מחבלים או אדם שנושא באחריות (לפי מידע מודיעיני) לפעולות טרור.³⁰

באופן טבעי, הריגתם המכוונת של מנהיגים בכירים בארגוני טרור מעוררת קשיים רבים, הן במישור המוסרי והן במישור המשפטי. עבור ביטחון אזרחיה מוכנה המדינה להפעיל את הכוח הקטלני ביותר העומד לרשותה, זאת מבלי להקדים לכך הליך שיפוטי ראוי בפני טריבונל נטול פניות האמון על שמירת זכויותיו החוקתיות של הנאשם.³¹

המתנגדים לשימוש בפרקטיקה זו טוענים כי מדובר בהפרה בוטה של דיני המלחמה הבינלאומיים וכי מדינת חוק ליברלית אינה יכולה להתיר לעצמה לנהוג באופן של רצח בכוונת תחילה. כמו כן, חרף שמש, לא תמיד הסיכולים הממוקדים מאפשרים פגיעה נקייה ומדויקת במטרה אליה כוונה הפעולה. פעולת הסיכול עלולה לפגוע גם באוכלוסייה אזרחית מוגנת אשר שוהה בסמוך ליעד הסיכול.³² התומכים, לעומתם, סבורים כי אכן מדובר בפרקטיקה חמורה ביותר אך כזו הנדרשת במציאות הביטחונית האיומה בה אנו שרויים. ישנם הטוענים כי לא רק שיש בידה של המדינה להשתמש בפרקטיקה זו אלא שזוהי חובתה המוסרית לנהוג כך. על המדינה להגן על אזרחיה מפני אותם טרוריסטים אשר יצאו זה מכבר לפעולה, אך לא פחות מכך עליה לאתר ולפגוע במשלחיהם ובמוריהם הרוחניים, אשר

³⁰ קרמניצר, מרדכי. 2005, עמ' 5. <https://www.idi.org.il>

³¹ גרוס, עמנואל. 2009.

³² הימין-ריש, נעמי. 2008; גרוס, עמנואל. 2009.

בלעדיהם אותה פעילות טרור לא הייתה יוצאת אל הפועל³³. ישנו גם טיעון מוסרי-תועלתני לפיו, ההריגה הממוקדת מאפשרת למנוע פגיעה מיותרת ובלתי פרופורציונלית בגופם ובקניינם של אזרחים חפים מפשע, פגיעה אשר לא היה ניתן למנוע בתנאי לחימה קונבנציונלית³⁴.

מחלוקת זו בוערת במיוחד בישראל משום שפרקטיקת הסיכול הממוקד הפכה למדיניותה המוצהרת ומבוצעת על ידי הצבא באופן שיטתי כחלק מהמאבק נגד הטרור³⁵. במהלך שנת 2005 לדוגמא, בוצעו למעלה מ-50 תקיפות ממסוקי אפאצ'י וקוברה שמטרתן הייתה סיכול ממוקד³⁶. השימוש הראשוני בו נקטה ישראל בסיכולים הממוקדים התבצע במהלך אינתיפאדת אל-אקצא³⁷, חיסולו של חוסיין עביאת ב-9 בנובמבר 2000 בבית לחם סימן את תחילתה של מדיניות רשמית זו של ישראל. עם זאת, ישראל הפעילה שיטה זו עוד קודם לכן מחוץ לה: בחיסולם של רוצחי הספורטאים הישראלים באולימפיאדה במינכן בידי אנשי המוסד ב-5 בספטמבר 1972 וכן בחיסולו של שייח' עבאס מוסאווי בלבנון ב-16 בפברואר 1992³⁸.

בעתירה שהוגשה לבג"ץ בינואר 2002³⁹ נידונה הסוגיה של חוקיות מדיניות הסיכול הממוקד. בדצמבר 2006, ביום כהונתו האחרון של הנשיא אהרן ברק, קבע בית המשפט בפסק חדשני

³³ גרוס, עמנואל. 2009.

³⁴ מודריק-אבן חן, הילי. 2010.

³⁵ גרוס, עמנואל. 2009.

³⁶ יפה, אהרון. 2006. www.acpr.org.il.

³⁷ הימין-ריש, נעמי. 2008.

³⁸ קרמניצר, מרדכי. 2005.

³⁹ בג"ץ 769/02 הוועד הציבורי נגד העינויים בישראל נ' ממשלת ישראל.

<http://elyon1.court.gov.il>

ופורץ דרך כי אזרח החבר בארגון טרור או מיליציה אינו נהנה מהחסינות לה זכאים האזרחים. בנסיבות שכאלה ניתן לשקול את השימוש בסיכולים הממוקדים ויש לבחון כל מקרה לגופו, וכי על המדינה לפעול כך למטרות מניעה בלבד ולא למטרות נקם, ענישה או הרתעה⁴⁰. בפסיקתו מנה בג"ץ מספר קריטריונים בנוגע לשימוש בסיכול הממוקד: א. הסיכול הממוקד חייב להיות מניעתי ולא עונשי; ב. הסיכול הממוקד חייב להתבצע כנגד אדם הלוקח חלק ישיר בלחימה, כלומר שאינו אזרח מוגן; ג. השימוש בסיכול הממוקד ייעשה רק כאשר אין אלטרנטיבה פחות קטלנית, שלא תביא לסיכון מוגזם של כוחות צה"ל; ד. יש להימנע מנזק אגבי לא-מידתי; ה. יש לבחון בדיעבד את הנזק האגבי שנגרם מהתקיפה לחיי אזרחים לא מעורבים על ידי וועדה מיוחדת שתוקם לצורך עניין זה⁴¹.

הדין הבינלאומי מחלק את הטעמים המשפטיים לאיסור הריגה מונעת לשניים: איסור הריגה מונעת בעת שלום ובעת מלחמה. כאן אתרכז באיסור ההריגה המונעת בעת מלחמה בלבד. במהותה, המלחמה נתפסת כאקט בלתי פרסונלי אשר נערך בין חיילים אנונימיים שלא על בסיס יריבות אישית. החיילים משני צדי החזית הם נציגיהם של צבאותיהם ומדינותיהם, והם הורגים ונהרגים רק בשל כך. כל עוד הם נוהגים על פי דיני המלחמה המקובלים, אין להם אחריות משפטית למעשיהם. עם זאת, בחירתו של חייל מסוים דווקא והגדרתו כמטרה ייחודית, מערערת את התשתית המושגית והמוסרית של דיני המלחמה עצמם. את הבעייתיות הזאת ניתן

⁴⁰ זכריה, דוד. 2012.

⁴¹ רזנצווייג, עדו. 2014. www.inss.org.il

לפתור על ידי עקרון הצורך הצבאי מבוסס תפיסת הסיכון. עקרון זה אומר כי ככל שהשמדת המטרה האנושית הספציפית חיונית לניצחון במלחמה והתגברות על היריב, כך גוברת הלגיטימיות להוציא לפועל את חיסולה. באופן זה החיסול הממוקד אינו סותר את דיני המלחמה המקובלים אלא משתלב בהם⁴².

פרופ' גרוס⁴³ קובע כי את פעולת הסיכול הממוקד אין לבצע כעניין שבשגרה אלא כמוצא אחרון, עבור כך הוא מתנה שני תנאים:

1. **תנאי המידתיות**: האיזון בין צרכי הביטחון לזכויות של

הפרט (הן של הטרוריסט והן של האזרח החף מפשע) מתיר למדינה לפעול תוך הפגיעה המועטה ביותר בזכויות היסוד האפשרית בהתאם לנסיבות. למשל, אם באפשרות המדינה לתפוס את הטרוריסט מבלי לסכן את חייליה באופן בלתי סביר – מחובתה לעשות זאת, ולאחר מכן להעמיד את הטרוריסט לדין פלילי או לעצרו במעצר מנהלי. גם בנסיבות אשר לא מעמידות אלטרנטיבה פוגענית פחות, ייתכן והתועלת אשר תצמח מהריגת הטרוריסט אינה מידתית באופן סביר לעוצמת הנזק העתידי שתגרום הריגתו.

2. **תנאי התשתית הראייתית המספקת**: ביישום התנאי יש

להבחין בין שני משורים:

(א) יש לוודא שיעד החיסול אכן מעורב בפעולות

המיוחסות לו, ועל כן מהווה סכנה חמורה לשלום

⁴² מודריק-אבן חן, הילי. 2010.

⁴³ גרוס, עמנואל. 2009.

הציבור. הראיות צריכות לעמוד בסטנדרט של "ראיות ברורות ומשכנעות".

(ב) אין להוציא את פקודת החיסול אלא לאחר שיעד החיסול זוהה בוודאות, בכדי למנוע הריגתו של חף מפשע.

כעת אעבור לסקור את השימוש באמצעי הסיכול הממוקד במדינות נוספות בעולם.

3.1.1. ארצות הברית

הדיון הציבורי בארצות הברית בנוגע לסוגיית ההריגה המונעת החל כבר בראשית שנות ה-70. באותה תקופה החלו להישמע ידיעות אשר טענו כי ישנה מעורבות של המודיעין והצבא האמריקניים בניסיונות וביצוע חיסולים בפועל של מנהיגים זרים בשנות ה-50-60 (פידל קסטרו בקובה ורפאל טרוזיילו ברפובליקה הדומיניקנית). הנשיא ג'רלד פורד הוציא צו האוסר לנקוט בסיכול הממוקד וכן לקחת חלק בתכנונה וביצועה. ב-1981 הורחב הצו באמצעות צו מנהלי שהוציא הנשיא רונלד רייגן. הצו הסדיר את דרכי פעולותיו של שירות המודיעין האמריקני ואסר גם על השתתפות עקיפה במבצעי התנקשות שלא בזמן מלחמה. באמצע שנות ה-80 אגף הדין הבינלאומי במחלקת יחסי החוץ של הממשל הכין תזכיר המפרש את המונח "התנקשות" ומסביר מהן הפעולות האסורות והמותרות במסגרתו. המסמך יוצר הבחנה בין התנקשות בעת שלום ובין כזאת בעת מלחמה. בנוסף לכך, המסמך מבדיל בין מצבי אלימות שונים: אין דין המלחמה הקונבנציונלית כדין מלחמת הגרילה והמלחמה להגנה עצמית. מאחר ומלחמת הגרילה מתאפיינת בלוחמה מקרב האוכלוסייה

ובלוחמה שאינה כוללת לבישת מדים דווקא, הריגתו של לוחם גרילה שהסתתר בקרב אוכלוסייה לא תיחשב להתנקשות⁴⁴.

בעקבות מתקפת הטרור הישירה ב-11 בספטמבר 2001, החלה ארצות הברית להשתמש ביתר שאת במדיניות הסיכולים הממוקדים. הנשיא ג'ורג' וו. בוש החליט כי על ארצות הברית לגבש אסטרטגיית לחימה בטרור, וכך באמצעות השימוש בסיכולים הממוקדים חוסלו כמה מפקדים צבאיים של אל-קאעידה⁴⁵. פקודת הסיכול הממוקד נתונה בסמכותו של מנגנון הביטחון הלאומי, תחת פיקודו של נשיא ארצות הברית והמועצה לביטחון לאומי. פעולת הסיכול נעשית פעמים על ידי שליחת כוחות קרקעיים מיוחדים אך לרוב על ידי שליחת כטב"מים (כלי טיס בלתי מאוישים) חמושים המגיעים עד למדינות כמו אפגניסטן, עיראק, פקיסטן ותימן⁴⁶. מאז תקופת כהונתו של הנשיא ברק אובמה בשנת 2009 הוגברה פעילות הלוחמה באמצעות הסיכול הממוקד, זאת בכדי לייעל ולהאיץ את המערכה נגד אל-קאעידה. אובמה הרחיב את סמכויותיה של סוכנות הביון המרכזית (CIA) לבצע פעילויות של סיכול ממוקד ברחבי העולם. למעשה אישר אובמה יותר פעולות של סיכול ממוקד מכל נשיא אחר בהיסטוריה המודרנית. תחת כהונת אובמה מספר הסיכולים הממוקדים כמעט הוכפל מ-33 בשנת 2008 ל-53 בשנת 2009, ולאחר מכן עלה שוב ל-118 בשנת 2010⁴⁷.

⁴⁴ קרמיצר, מרדכי. 2005.

⁴⁵ יוגב, עינב ויורם שוייצר. 2012. www.inss.org.il

⁴⁶ Waldron, Jeremy. 2016.

⁴⁷ יוגב, עינב ויורם שוייצר. 2012.

במחקר שנערך לאחרונה⁴⁸ העוסק בהתפשטותה של פרקטיקת הסיכול הממוקד ברחבי העולם, הוצגו נתונים לגבי שכיחות השימוש בה בין השנים 2002-2016, על ידי מדינות שונות. בטבלה המצורפת ניתן לראות את מספר הסיכולים הממוקדים המיוחסים לארצות הברית על פי מאגרי מידע שונים בהשוואה למספר הסיכולים הממוקדים אותם מייחסים

Table A1. Number of targeted-killing strikes (January 2002–November 2016).

Data source	Attacker	Target	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
BUJ	United States	Pakistan	NA	NA	1	3	2	5	38	54	128	75	50	27	25	13	3	424
		Yemen	1	0	0	0	0	0	0	3	33	34	124	33	36	32	51	347
		Somalia	NA	NA	NA	NA	NA	5	2	1	0	5	3	2	3	13	15	49
		Afghanistan	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	236	410	646
			1	0	1	3	2	10	40	58	161	114	177	62	64	294	479	1466
LWJ	United States	Pakistan	NA	NA	1	2	3	5	35	53	117	64	46	28	24	11	3	392
		Yemen	1	0	0	0	0	0	0	2	4	10	41	26	23	23	31	161
NAF	United States	Pakistan	NA	NA	1	3	2	4	36	54	122	72	48	26	22	10	3	403
		Yemen	1	0	0	0	0	0	0	2	1	12	56	25	17	24	37	175
		Somalia	NA	2	1	0	0	5	2	1	0	4	2	2	3	5	13	40
CSTK	United States	Pakistan	NA	NA	1	3	3	5	36	56	136	76	49	27	24	14	3	433
		Yemen	1	0	0	0	0	0	0	2	2	20	60	31	29	29	23	197
		Somalia	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	8	2	1	3	7	6	27
		Israel	NA	NA	10	3	4	0	0	0	3	8	4	22	98	0	0	152
		Gaza Strip (Palestine)	NA	NA	10	3	4	0	0	0	3	8	4	22	98	0	0	152
		Sudan	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	3	0	1	0	0	0	0	0	4
		Egypt	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1	0	0	0	1
Lebanon	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1	0	0	0	0	1	

לישראל:

על פי מאגרי הנתונים, בין ינואר 2002 ובין נובמבר 2016 ביצעה ארה"ב בין 553 (על פי ההערכה המינימליסטית) ל-1466 (על פי ההערכה המקסימליסטית) סיכולים ממוקדים, בעוד שישראל ביצעה כ-158 סיכולים ממוקדים בסך הכול.

3.1.2 בריטניה

בניגוד לארצות הברית, השימוש שעשתה בריטניה בסיכול הממוקד באמצעות כטב"ם נעשה עד לאחרונה מתחת לפני

⁴⁸ Senn, Martin, and Jodok Troy. 2017.

השטח. גישה רשמית זו השתנתה ב-2015 כשראש הממשלה דאז דיוויד קמרון הודה בפני בית הנבחרים ששני לוחמים בארגון דאע"ש בעלי אזרחות בריטית, ריאד חאן ורחול אמין, חוסלו בסוריה על ידי כטב"ם⁴⁹. האמנה החוקתית של בריטניה קובעת כי לפני שהממשלה בוחרת להשתמש בכוח קטלני במדינות זרות, לבית הנבחרים עומדת האפשרות לדון בסוגיה אלא אם מדובר במקרה חירום אשר לא מאפשר התייעצות מראש. מקרים חריגים מעין אלו כוללים מצבים בהם האינטרס הלאומי הבריטי מונח על כף המאזניים או כשמדובר בחומרים סודיים אשר הופכים את הדיון לבלתי אפשרי. במקרים יוצאי דופן אלו יכולה הממשלה לפעול באופן מידי וללא דיחוי, ולספק הסברים לבית הנבחרים לאחר מכן, בהזדמנות המוקדמת ביותר⁵⁰.

כשמונה חודשים לאחר האירוע פרסמה הוועדה הפרלמנטרית לזכויות האדם בבריטניה (JCHR) דו"ח לגבי מדיניות הממשלה בנוגע לשימוש בסיכולים ממוקדים באמצעות כטב"מים⁵¹. הדו"ח בולט בכך שהוא מדגיש את התפיסה החדשה של ממשלת בריטניה לגבי שימוש בכוח במדינה זרה אשר אינה נמצאת במצב של עימות מזוין עם בריטניה. הממשלה הבריטית נוקטת בפרשנויות המרחיבות את היקפה והגדרתה של הזכות להגנה עצמית במשפט הבינלאומי, פרשנויות המקרבות את בריטניה יותר ויותר למדינות של הממשלה האמריקאית בראשות הנשיא בוש בין השנים 2001-2008. למרות מספר הבהרות מאז פרסום הדו"ח, עמדתה של ממשלת בריטניה נותרה

⁴⁹ Wilkinson, Michael, Peter Dominiczak and Steven Swinford. 2011.

<https://www.telegraph.co.uk>.

⁵⁰ Joint Committee on Human Rights. 2016. <https://publications.parliament.uk>.

⁵¹ ש.ם.

מלאת סתירות ולא עקבית. היא ממשיכה להתעקש שאינה נוקטת במדיניות של סיכולים ממוקדים, בעוד היא קובעת נחרצות כי תגן על בריטניה ואזרחיה כנגד גורמים המאיימים על ביטחונם⁵².

על פי הפורום האירופי לכטב"מים מזוינים (EFAD; The European Forum on Armed Drones) בריטניה מחזיקה ברשותה עשרה כטב"מים מזוינים מסוג MQ-9 Reaper ותכניתה היא להחליפם ב-20-26 כטב"מים חדשים (אשר ימותגו מחדש ככטב"מים 'הגנתיים') עד 2021. המכון הבינלאומי לחקר השלום בשטוקהולם (SIPRI; Stockholm International Peace Research Institute) טוען כי ממצאיו מראים כי בריטניה היא אחת מיבואניות הכטב"מים הגדולה ביותר בעולם. מאז 2007 בריטניה הזמינה שלושה כטב"מים מסוג MQ-9 Reaper מארצות הברית ו-55 כטב"מים מסוג Watchkeeper WK450 מישראל. אף על פי שאושר כי מספר לא ידוע מבין עשרת הכטב"מים המזוינים של בריטניה פרוסים במזרח התיכון כחלק ממבצע "Shader", השאלה בדבר שליחתם של כטב"מים מזוינים נוספים נגד דאע"ש בעיראק, בסוריה או במקומות אחרים, נותרה ללא מענה⁵³.

3.1.3. צרפת

צרפת גם היא שמרה על חשאיות בנוגע למדיניות הסיכולים הממוקדים שהפעילה, זאת עד לאחרונה. בספרו 'שגיאות

⁵² Turns, David. 2017. <https://dspace.lib.cranfield.ac.uk>.

⁵³ <https://www.efadrones.org>.

חמורות' (Fatal Errors, 2017), טוען העיתונאי החוקר וינסנט נוזיל (Vincent Nouzille) כי נשיא צרפת פרנסואה הולנד נתן את אישורו לחיסולם של "לפחות 40" מטרות מבוקשות בין השנים 2013-2016. החיסולים נעשו על ידי הצבא וסוכנות הביון הצרפתית (DGSE; Direction générale de la sécurité extérieure) או בעקיפין על ידי בנות בריתה של צרפת שפעלו בהסתמך על מודיעין צרפתי. בספר נטען כי בכל חודש התבצע מבצע אחד לפחות, אשר על כן מדובר בשיעור ההריגה הגבוה ביותר מאז שנות ה-50 בזמן המלחמה באלג'יריה. לדוגמא, לאחר התקיפה באתר הגז עין אמנאס שבאלג'יריה ב-16 בינואר 2013, על ידי תא של אל-קאעידה, הרכיבה צרפת רשימה של שמונה מבוקשים. על פי גנרל פייר דה-ויליירס (Pierre de Villiers), ראש המטה הכללי של הצבא הצרפתי, עד לאוקטובר 2014 כולם מלבד אחד – "נוטרלו". במקרים אחרים, צרפת ביצעה סיכולים ממוקדים באזרחיה שלה, בשטחי סוריה ועיראק על ידי ירי כטב"מים⁵⁴.

מקור נוסף לשימושה של צרפת בפרקטיקת הסיכול הממוקד ניתן למצוא בכתבה שהתפרסמה בעיתון הצרפתי לה מונד (Le Monde), אשר טענה כי סלים בנגהם בן ה-35, חוסל על ידי חיל האוויר הצרפתי בעיר א-רקא אשר בצפון סוריה. ככל הנראה השירות החשאי האמריקאי העביר מידע לצרפת לפיו

⁵⁴ Samuel, Henry. 2017. <https://www.telegraph.co.uk>.

בנגהם אחראי לגיוס צרפתים נוספים לדאע"ש, ועל כן צרפת החליטה לפעול בהתאם⁵⁵.

על פי הפורום האירופי לכטב"מים מזויינים צרפת מחזיקה ברשותה שלושה כטב"מים מסוג MQ-9 Reaper ועוד שני כטב"מים מסוג EADS Harfang, עד 2019 צרפת מתכוונת לרכוש עוד תשעה כטב"מים נוספים⁵⁶. נכון לשעה זו צרפת לא ניסחה מדיניות ברורה לגבי השימוש שלה בכטב"מים מזויינים, אף על פי כן משרד הביטחון הצרפתי הבהיר כי צרפת תעשה שימוש בכטב"מים מזויינים מחוץ לשדה הקרב המסורתי עבור סיכולים ממוקדים, כל עוד שימושה בהם יהיה 'חריג' ו'מוגבל' (לא צוינה משמעותם של המילים 'חריג' ו'מוגבל')⁵⁷.

3.1.4. קנדה

בסוף שנת 2015 הודיעה הממשלה כי היא מודעת לכך ש-180 אנשים מאזרחיה נסעו לחו"ל בכדי להצטרף לארגוני טרור, ושעוד כ-60 אזרחים שבו ממסע דומה לקנדה. עד כה הצליחה הממשלה להביא למשפט רק שניים מתוך 60 האזרחים אשר חזרו מההכשרה בארגוני הטרור. במקרים מסוימים המודיעין שנאסף על לוחמים אלו אינו עומד בסטנדרטים המבוקשים בבית המשפט הקנדי. במקרים אחרים, הממשלה מוותרת על התביעה בכדי להגן על מקורותיה הסודיים. אף על פי כן, עמדתה הנוכחית של ממשלת קנדה בראשות ראש הממשלה ג'סטין טרודו היא

⁵⁵ Follorou, Jacques. 2015. www.lemonde.fr.

⁵⁶ <https://www.efadrones.org>.

⁵⁷ Cvijic, Srdjan and Lisa Klingenberg. 2017. <https://www.ecchr.eu>.

שלא ללכת בעקבות מדיניות הסיכולים הממוקדים של בנות בריתה של קנדה: בריטניה, צרפת וארצות הברית.⁵⁸

בקנדה עוד לא החל להתקיים דיון ציבורי ער בעניין חוקיות הסיכולים הממוקדים, קל וחומר בנוגע לסיכול ממוקד של אזרח קנדי. בתקופה זו לראשונה ישנו מספר לא מבוטל של קנדים אשר נוסעים לחו"ל בכדי להשתתף בהתקוממויות זרות ולהצטרף לארגוני טרור – דאע"ש, אל-קאעידה וא-שבאב – המעודדים באופן אקטיבי מתקפות טרור כנגד קנדים וכנגד מדינת קנדה. למעשה, קנדה עצמה מעורבת בעימות מזוין עם אחד מן הארגונים הללו – דאע"ש – בשטחי עיראק וסוריה. כך, לראשונה מאז קבלת כתב הזכויות והחירויות הקנדי ב-1982, עשויה ממשלה קנדה לבקש מחייליה להרוג ולחסל אזרחים קנדים במדינות זרות או לסייע לבעלות בריתה בכך.⁵⁹

סטיוארט האנדין, עורך דין ומרצה במכללה הצבאית המלכותית סובר כי אין זה משנה אם האדם הוא אזרח קנדי או לא, ברגע שהוא משתייך לארגון טרור כמו דאע"ש, הנמצא בעימות מזוין עם קנדה, אותו אדם עלול להוות מטרה לגיטימית עבור הסיכול הממוקד. ד"ר קאריסימה מאטן, המלמדת משפט חוקתי באוניברסיטת אוטווה, מביעה עמדה מסויגת יותר. לטענתה אם מדינת קנדה תשתמש בפרקטיקת הסיכול הממוקד אפשר והדבר יפר את זכותו של האדם לחיים על פי כתב הזכויות והחירויות הקנדי. סעיף 7 לכתב הזכויות מבטיח "את הזכות לחיים, חירות וביטחון של האדם, ואת הזכות שלא ישללו ממנו

⁵⁸ Dyer, Evan. 2017. <http://www.cbc.ca>.

⁵⁹ Forcese, Craig, and Leah Sherriff. 2017.

זכויות אלו אלא בהתאם לעקרונות הצדק הבסיסי⁶⁰. מאטן מוסיפה ואומרת כי זכות זו אמנם אינה אבסולוטית, אך נדרשות נסיבות קיצוניות ודחופות בכדי שהממשלה תוכל לפעול באופן שכזה⁶¹.

3.1.5. איטליה

על פי הפורום האירופי לכטב"מים מזויינים איטליה מחזיקה ברשותה שישה כטב"מים מזויינים מסוג MQ-1 Predator ועוד שישה מסוג MQ-9 Reaper. איטליה לא ניסחה מדיניות מסודרת באשר לשימושה האפשרי בכטב"מים אלו⁶².

3.2. הריסת בתים

מדיניות הריסת בתים היא למעשה שם משותף לשלוש פרקטיקות שונות: הריסת בתים של פעילי טרור אשר ביצעו פעולות טרור, הריסת בתים בשל חריגות בתחום התכנון והבנייה והריסת בתים כחלק ממבצע לחימה צבאי⁶³. לעתים הגבול בין המקרים אינו ברור אך בכל אופן בעבודה זו אתמקד בהריסת בתים בהקשרה הראשון בלבד.

מקורה של פרקטיקה זו מבוססת על ניסיונות עבר של מדינות אשר ביקשו להתמודד עם ארגוני טרור בשטחם, כמו גרמניה, טורקיה, רוסיה וארה"ב. הריסת הבתים בישראל עומדת – בין השאר – על מדיניותה של בריטניה בתקופת המנדט על פלשתינה⁶⁴. סעיף 5(V) לדבר המלך במועצה על פלשתינה (א"י),

⁶⁰ Canadian Charter of Rights and Freedoms. <http://laws-lois.justice.gc.ca>.

⁶¹ Dyer, Evan. 2017.

⁶² <https://www.efadrones.org>.

⁶³ כהן, עמיחי וטל מימרן. 2015. <https://www.idi.org.il>.

⁶⁴ שם.

1931, הסמיך את הנציב העליון בפלשתינה (א"י) להורות על הריסתו של כל מבנה אם הוא סבור כי הריסה שלו תהיה הכרחית בכדי להגן על ביטחון פלשתינה (א"י). בהמשך התבצעו הריסות הבתים מכוח סעיף 119 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945. תקנות אלו הן חקיקת חירום שחוקקו הבריטים בכדי להתמודד עם פעילותם של ארגוני המחתרות היהודיים והערביים. הבריטים חשבו כי כך ירתיעו את האוכלוסייה המקומית ויעצרו את צעדי ההתנגדות האלימים היוצאים ממנה. אמנם יש לציין כי הבריטים נקטו בפרקטיקה זו רק כלפי האוכלוסייה הערבית בפלשתינה (א"י) ומעולם לא כנגד היהודים. לימים, מדינת ישראל אימצה לעצמה את השימוש בפרקטיקה זו, מוביל המהלך היה שר הביטחון משה דיין, אשר במהלך שירותו בצבא הבריטי חזה בהריסת הבתים והשתכנע כי מדובר באמצעי יעיל במאבק כנגד הטרור.⁶⁵

בישראל הריסת הבתים לובשת שתי צורות מרכזיות: הריסה (מלאה או חלקית) של בית מגורים או אטימתו (המלאה או החלקית) בתגובה למעורבותו של אחד או יותר מבני הבית בפעילות טרור. אטימה של בית מבוצעת על ידי הנחה של לוחות מתכת או לבנים בפתחי הבית, בחלונות ובדלתות. ישנן מספר סיבות אשר בגינן עשוי המפקד הצבאי להחליט כי דרושה אטימת בית ולא הריסתו, ביניהן: א. כשחומרת העבירה אינה מצדיקה הריסה מלאה או חלקית של הבית; ב. כשמסיבות פרקטיות או הנדסיות הריסת הבית אינה אפשרית; ג. כשמלבד מבצע העבירה מתגוררים במבנה בני בית נוספים אשר לא היו קשורים לביצוע

⁶⁵ גיל, אלעד, יוגב תובל וענבר לוי. 2010.

העבירה; ד. כשמדובר באמצעי זמני עד שתידון העתירה להריסת הבית⁶⁶. לרוב הריסת הבתים נעשית בשטחי יהודה ושומרון ובחבל עזה (עד למהלך ההתנתקות של ישראל בשנת 2005). עם זאת, היא גם יושמה במזרח ירושלים⁶⁷. ישראל השתמשה בפרקטיקה זו בשיטתיות ובהרחבה במהלך שתי תקופות מרכזיות. האחת היא תקופת האינתיפאדה הראשונה (-1987 1993), אז הרסה ישראל באופן מלא או חלקי 493 בתי מחבלים ואטמה באופן מלא או חלקי 344 מהם. בשנת 1992 ניכרת ירידה חדה במספר הבתים שהרסה ישראל, אפשר לייחס זאת בעיקר לקיומן של שיחות השלום בין ישראל והפלסטינים⁶⁸. בין השנים 1998-2001 לא השתמשה ישראל באמצעי הריסת הבתים כלל. הסיבות לכך היו העברת שטחים ובראשם הערים הפלסטיניות המרכזיות ביו"ש ובעזה, לשליטתם של הפלסטינים בעקבות החתימה על הסכמי אוסלו וכן מדיניות הריסת הבתים המגבילה של בית המשפט העליון. התקופה השנייה מתחילה בשנת 2000, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה שבה ישראל להשתמש בפרקטיקת הריסת הבתים וביתר שאת. בין השנים 2001-2005 הרסה ישראל באופן מלא או חלקי 668 בתי מחבלים ואטמה באופן מלא 3 מהם (ראו על כך בפירוט בלוח 1).

⁶⁶ ש.ם.

⁶⁷ כהן, עמיחי וטל מימרן. 2015.

⁶⁸ גיל, אלעד, יוגב תובל וענבר לוי. 2010.

לוח 1
הריסת בתים ואטימתם

שנה	הריסה מלאה	הריסה חלקית	אטימה מלאה	אטימה חלקית
מ־9 בדצמבר 1987	1	0	0	0
1988	125	24	39	26
1989	144	18	76	27
1990	107	11	97	11
1991	46	4	34	20
1992	8	2	25	16
1993	1	2	18	15
1994	0	1	4	3
1995	0	0	1	0
1996	11	0	0	0
1997	6	0	2	0
1998	0	0	0	0
1999	0	0	0	0
2000	0	0	0	0
2001	10	1	0	0
2002	251	1	0	0
2003	224	0	3	0
2004	177	0	0	0
2005	4	0	0	0
סך כל הפעולות	1,115	64	299	118

מקור: אתר ארגון "בצלם": www.btselem.org/Hebrew/Punitive_Demolitions/Statistics.asp

3.2.1. ההשתלשלות המשפטית בנוגע

להריסת בתים

בשנת 1971 הציג היועץ המשפטי לממשלה ולימים נשיא בית המשפט העליון, מאיר שמגר, את עמדתו בנוגע לחוקיות נקיטת אמצעי הריסת הבתים. עמדתו הייתה דומה לעמדת מדינת ישראל כפי שהובעה בתשובות המדינה לעתירות שהוגשו לבג"ץ נגד הריסות הבתים מסוף שנות ה-70 והלאה. שמגר הציג שלושה

טיעונים משפטיים מרכזיים המצדיקים לשיטתו מדיניות זו: א. הוראות תקנה 119 גוברות על הוראות מהותיות אחרות של המשפט הבינלאומי. טענה זו מתבססת על האמור בסעיף 64 לאמנת ז'נבה הרביעית הקובע כי הוראות המשפט המקומי הפלילי יישארו בתוקפן לאחר תפיסת השטח הכבוש; ב. הוראות תקנה 119 עולות בקנה אחד עם הוראות המשפט הבינלאומי ההומניטרי העוסקות בהחרמה והריסה של רכוש פרטי. סעיף 53 לאמנת ז'נבה הרביעית קובע כי מדינה כובשת רשאית להורות על הריסת רכוש פרטי בנסיבות בעלות נחיצות צבאית מובהקת, ומתיר לישראל לנקוט הריסת בתים עונשית בשטחים; ג. הריסת בתים בתגובה על ביצוע עבירות ביטחוניות אינה נחשבת לענישה קולקטיבית, היא אמצעי הרתעה שיש להפעילו רק במקרה בו יש קשר בין העבירה הביטחונית ובין הבית המיועד להריסה.

בשנת 1979 נדרש לראשונה בית המשפט העליון לדון בחוקיות אמצעי הריסת הבתים. בפסק דין תקדימי בעניין סחוויל⁶⁹, אישר לראשונה בית המשפט את מדיניות הריסת הבתים בישראל. אולם פסקי הדין לעיל עסקו באטימתו המלאה או החלקית של בית המגורים ולא בהריסתו. המקרה הראשון שהובא בפני בית המשפט העליון ונגע בחוקיות הריסה מלאה של בית היה בשנת 1982, בפסק הדין בעניין חמרי⁷⁰. לפסק דין זה הייתה השפעה מרחיקת לכת בכך שהוא העביר מסר ברור למערכת הביטחון: בית המשפט העליון לא יהסס לאשר הריסות בתים. את חלחול המסר הזה יהיה ניתן לראות עם פרוץ האינתיפאדה הראשונה, כשישראל החלה להרוס בתים בהיקף

⁶⁹ בג"ץ 434/79 סחוויל נ' מפקד אזור יהודה ושומרון. www.hamoked.org.il.
⁷⁰ בג"ץ 361/82 חמרי נ' מפקד אזור יהודה ושומרון. <http://www.hamoked.org.il>.

נרחב ולא להסתפק באטימתם. בפסק דין חשוב בעניין סביח⁷¹ קבע השופט גבריאלי בך הגבלות על נקיטת אמצעי הריסת הבתים. בבוא המפקד הצבאי להפעיל את סמכותו הקבועה בתקנה 119, פסק השופט בך, עליו לשקול את השיקולים הבאים: א. חומרת המעשים המיוחסים לחשוד המתגורר בבית המיועד להריסה; ב. מידת המעורבות של יתר דיירי הבית בביצוע העבירות הביטחוניות. היעדר ראיה למודעות ולמעורבות מצדם אינו מונע כשלעצמו את הפעלת הסמכות, אך עשוי להשפיע על היקף הצו; ג. האם ניתן לראות במגורי החשוד יחידת מגורים נפרדת מיתר חלקי המבנה; ד. האם ניתן להרוס את יחידת מגורי החשוד מבלי לפגוע ביתר חלקי המבנה. אם מתברר כי הדבר אינו אפשרי, אזי יש לשקול הסתפקות באטימת היחידה הרלוונטית; ה. מספר האנשים שייפגעו מהריסת המבנה ואשר יש להניח כי הם עצמם חפים מפשע ואף לא היו מודעים למעשי החשוד.

מסקירת פסיקות בית המשפט העליון בעניין חוקיות אמצעי הריסת הבתים, נראה כי כמעט תמיד צידד בית המשפט בטוענים כי פרקטיקה זו חוקית היא. בשורה של פסקי דין קבעו שופטי בית המשפט העליון כי: א. תקנה 119 גוברת על כל נורמה אחרת של המשפט הבינלאומי; ב. הריסת בית אינה תלויה בהרשעת מבצע העבירה; ג. הריסת בית אפשרית גם כשחלק מדיירי הבית אינם חשודים בביצוע העבירה; ד. ניתן להרוס בית גם כשהחשוד אינו מתגורר בבית בקביעות; ה. ניתן להרוס בית כל עוד מדובר ב"יחידת מגורים בלתי נפרדת"⁷².

⁷¹ בג"ץ 1730/96 סביח ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון.

www.hamoked.org.il

⁷² גיל, אלעד, יוגב תובל וענבר לוי. 2010.

3.2.2. הצדקות וביקורות

בבסיס מדיניות הריסת הבתים של מדינת ישראל עומד עקרון ההרתעה. מטרת המדיניות היא להרתיע מפגעים פוטנציאליים מפני ביצוע פעולות טרור, וכן לעודד את המתגוררים בבית למנוע פעולות מסוג זה. השימוש באמצעים פליליים כנגד פעילי הטרור התגלה כלא יעיל דיו בהשגת ההרתעה הדרושה⁷³. מדוע נבחרה דווקא הריסת הבתים בכדי להשיג את אפקט ההרתעה המבוקש? הריסת הבתים מעבירה מסר חד-משמעי לארגוני הטרור כי פעולות טרור יגבו מחיר יקר מהעם הפלסטיני כולו; הריסת הבתים מציבה למעשה "תמרורי אזהרה" פיזיים באזורי המגורים הפלסטיניים; השליטה בקרקע ובאדמה תופסת מקום חשוב בתרבות הפלסטינית והיא מאפיין מרכזי של הלאומיות הפלסטינית. הריסת הבתים הורסת את הקשר שבין הפלסטינים לבין ביתם ואדמתם, פרנסתם וקשרי המשפחה שלהם, כך היא משיגה את ההרתעה הנדרשת⁷⁴.

אם נעדיף להביט על כך מבחינה תיאורטית נוכל לומר כי ההצדקה המוסרית של מדינת ישראל לשימוש בפרקטיקה זו מעוגנת בגישה התועלתנית. גישה זו מצווה את האדם לפעול כך שיביא את האושר הרב ביותר למספר הגדול ביותר של אנשים. באופן שכזה ניתן להבין פגיעה באדם אחד או יותר בכדי להביא רווחה למספר גדול אף יותר של אנשים, מתוך חישוב עלות-תועלת בין הרווח לפגיעה. מנגד לגישה זו ניצבת העמדה הדאונטולוגית, גישה זו סוברת כי ישנם איסורים מוסריים אשר אין להפר אותם בהגדרה גם אם עשויה להיות בכך תועלת.

⁷³ Simon, Dan. 1994.

⁷⁴ גיל, אלעד, יוגב תובל וענבר לוי. 2010.

רלוונטי לענייננו הוא האיסור שלא להשתמש באדם בתור אמצעי להשגת מטרה. הריסת בתים, באשר היא פגיעה בבני משפחתו של המחבל, מוצדקת בשם אפקט ההרתעה מביצוע פעולות טרור.⁷⁵

אך שוברה של עמדה זו בצידה. אם הצידוק לשימוש בפרקטיקת הריסת הבתים הוא תועלתני, הרי שאז – היות ומדובר בסנקציה קיצונית הפוגעת באופן חריף בזכויות יסוד – אל לה למדינה להרוס בתים מבלי לבסס זאת על תשתית עובדתית מוצקה של יעילות.⁷⁶ בית המשפט העליון מתמודד עם טענה זו בשני אופנים. האופן הראשון הוא אופן ענייני ולפיו ישנן ראיות המספיקות בכדי להצדיק את השימוש בהריסת הבתים. בפסק דינו⁷⁷ הראה השופט סולברג בשורה ארוכה של מחקרים כי להריסת הבתים ישנה אפקטיביות – גם אם מסוימת וקצרת-טווח – בהרתעת מחבלים מלבצע פיגועים, לחוות דעת זו הצטרפה גם השופטת חיות. בפסק דין נוסף⁷⁸ עוסקת השופטת נאור באפקטיביות הריסת הבתים וטוענת כי לאחר שעיינה בחומר חסוי – אשר אמנם אינו בגדר "מחקר" כי אם ריכוז מידע – דעתה היא כי די במידע זה בכדי להביא למסקנה שאין להתערב בהחלטת המפקד הצבאי והדרג המדיני. האופן השני בו נוקט בית המשפט בבואו להתמודד עם טענת אפקטיביות ההרתעה הוא המישור העקרוני, כלומר, האם משום שנטל הראייה על אפקטיביות ההרתעה מוטל על המדינה אסור לה לעשות בהריסת

⁷⁵ כהן, עמיחי וטל מימרן. 2015.

⁷⁶ שם.

⁷⁷ בג"ץ 8091/14 המוקד להגנת הפרט ואח' נ' שר הביטחון ואח'. www.hamoked.org.il.

⁷⁸ בג"ץ 7040/15, בג"ץ 7076/15, בג"ץ 7077/15, בג"ץ 7079/15, בג"ץ 7081/15, בג"ץ 7082/15, בג"ץ 8084/15, בג"ץ 8085/15, בג"ץ 8087/15, בג"ץ 8092/15, בג"ץ 7180/15 - חג' חמד ואח' נ' המפקד הצבאי באיזור הגדה המערבית ואח'.

www.hamoked.org.il

הבתים השימוש כל עוד לא תוכיח כי לפרקטיקה זו אפקט מובהק. לדעתו של השופט סולברג⁷⁹ על המדינה לקבל החלטות קשות גם כאשר שוררת אי-בהירות בנוגע לכל השלכותיהן. לעתים לא ניתן להעלות הוכחה מדעית מובהקת ויש להיסמך על התבונה ושיקול הדעת של הגורמים המוסמכים. אם ניטול מהם את סמכותם זו, הרינו מעקרים את יכולתם של אותם גורמים להתמודד עם אתגרים חדשים.

אחת הביקורות העיקריות הנשמעת בפי המתנגדים לאמצעי הריסת הבתים טוענת כי במהותה פרקטיקה זו היא ענישה קולקטיבית. בכך שאנו הורסים את ביתו של פעיל הטרור אנו פוגעים לא רק בו כי אם גם בבני משפחתו המתגוררים אף הם שם. יתרה מכך, ברוב המקרים הריסת הבית כלל לא תפגע בפעיל הטרור באופן ישיר: אם הוא נתפס בידי גורמי הביטחון הרי שיזכה בעונש מאסר כבד; אם הוא נמלט על נפשו לא ישוב לביתו עוד; אם הוא נהרג תוך ביצוע פעולת הטרור או לאחריה לא יחווה עוד סבל; בני משפחתו הם לבדם אלו שיינזקו מהריסת הבית באופן בלתי אמצעי⁸⁰.

פרופ' אלן דרשוביץ' מציע להצדיק את השימוש בהריסת הבתים על בסיס הרחבה של הגדרת השותפות לדבר עבירה. לטענתו אנו יכולים לייחס אשם אישי לכל הפלסטינים התומכים באופן פסיבי בביצוע פעולות טרור ואינם מנסים למנוע אותן⁸¹. לעומתו, פרופ' פלטשר דוחה טענה זו באומרו כי ישראל מטילה

⁷⁹ ש.ם.

⁸⁰ גיל, אלעד, יוגב תובל וענבר לוי. 2010.

⁸¹ Dershowitz, Alan. 2002.

אשם קולקטיבי על הפלסטינים בטענה כי הם מטפחים תרבות המעלה על נס את מבצעי פעולות הטרור⁸².

את התמודדותו הישירה של בית המשפט העליון עם טיעון זה נוכל למצוא בפעם הראשונה ב-1986 בפסק הדין בעניין דג'לס⁸³ ⁸⁴. העותרים לבית המשפט טענו כי אין לבצע את גזר הדין של הריסת הבית משום שהיא נוגדת את האמור בסעיף 50 לתקנות האג ובסעיף 33 לאמנת ז'נבה הרביעית שעל פיהם אסורה הטלת עונש קולקטיבי על אוכלוסייה אזרחית בימי מלחמה. השופט בן-דרור דחה את קובלנת העותרים. בפסק דינו הסביר כי פרשנות שכזו לתקנה 119 היה למעשה מרוקן אותה מתוכנה, שכן מטרתה של התקנה היא ליצור אפקט הרתעתי ואפקט שכזה צריך לחול בהגדרה לא רק על המחבל עצמו אלא על הסובבים אותו. דומה הדבר, המשיך השופט בן-דרור, לעונש מאסר החל על אבי המשפחה. ילדיו הקטנים של הפושע עתידים להישאר ללא תומך וללא מפרנס, האם מעתה נקרא לעונש מאסר "פגיעה קולקטיבית בחפים מפשע"? אלא שעל הפושע להביא זאת בחשבון קודם שיצא לבצע את זממו, עליו לדעת כי בני משפחתו אף הם ייאלצו לסבול מתוצאות מעשיו.

יש הטוענים כי מדינת ישראל נוקטת בפרקטיקת הריסת הבתים לעתים קרובות בלא הליך משפטי הוגן. ההחלטה מתקבלת על ידי המפקד הצבאי ולא על ידי ערכאה שיפוטית⁸⁵. אך למעשה, פגיעה בזכויות יסוד היא אינה נחלתה של בית

⁸² Fletcher, George. 2004.

⁸³ בג"צ 698/85 דג'לס נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יו"ש. <https://www.thelawfilm.com>

⁸⁴ גיל, אלעד, יוגב תובל וענבר לוי. 2010.

⁸⁵ ש.ם.

המשפט בלבד. ישנם גופים שלטוניים נוספים אשר בסמכותם להפעיל סנקציות בנסיבות ספציפיות. לדוגמא, בסמכותה של הרשות המקומית להוציא צו הריסה למבנה שבנה תושב ללא רישיון. האם עצם העובדה שהרשות המקומית פוגעת בזכות הקניין של התושב הופכת את ההליך ללא-ראוי? כמובן שלא. גוף שלטוני מוסמך לפגוע בזכויות יסוד של אדם אם הוסמך לכך במפורש בחוק. עם זאת נוסף, עלינו להבטיח כי לא תהיה פגיעה שרירותית מצד השלטון או שמניעיה יהיו פסולים. בכדי להגיע לוודאות זו חויבו המפקדים – בטרם גזר הדין יבוצע – לאפשר לנוגעים בדבר להשיג על החלטתם. באפשרות העותרים לערער על הדין בבית המשפט הגבוה לצדק בכדי לבחון את חוקיות החלטת המפקד. לכן אפוא קשה לקבל את הטענה כי יש בהפעלתה של תקנה 119 משום הפרה של הליך משפטי הוגן⁸⁶.

בעתירות לבית המשפט העליון רבות הפעמים בהן ניתן לשמוע טרזניה על צביעות המדיניות הישראלית בכך שהיא נוקטת איפה ואיפה בין אזרחיה היהודים והערבים. בעוד כנגד המפגעים הערבים ננקטים צעדים עונשיים חמורים כהריסת בתים, כנגד מפגעים יהודים מעולם לא ננקט עונש חמור שכזה. בעתירה שהגישו ארגוני זכויות אדם⁸⁷ דחה בית המשפט טענה זו. על פי השופט סולברג, הסיבה לכך שלא נעשה שימוש בתקנה 119 כלפי יהודים היא משום שאיננו זקוקים לאותה הרתעה סביבתית במגזר היהודי. אמנם יש מעשים של תקיפה מצד יהודים נגד ערבים, מודה השופט סולברג, אך השוני – באיכות הפיגועים, בכמותם וביחס הסביבה אליהם – מכריע ולכן איננו נדרשים

⁸⁶ גרוס, עמנואל. 2005.

⁸⁷ בג"ץ 8091/14 המוקד להגנת הפרט ואח' נ' שר הביטחון ואח'.

לצעד החמור של הריסת הבתים⁸⁸. לעומת זאת, בעתירת משפחת אבו ח'דיר לבית המשפט הגבוה לצדק⁸⁹ טיעוני השופטים היו שונים לחלוטין. בפסק דינם של השופטים רובינשטיין, הנדל וזילברטל נקבע אמנם כי אין להפעיל את אמצעי הריסת הבתים כנגד הרוצחים אך לא מטעמי חוסר רלוונטיות לאופי הציבור היהודי, שכן לדברי השופטים "כוחה של ההרתעה המונחת ביסודה של תקנה 119 יפה כלפי כולי עלמא, מה לי יהודי ומה לי ערבי"⁹⁰. לטענת השופטים, השימוש בהריסת בית במקרה קונקרטי זה אינו ראוי משום שלא ניתן להשיג באמצעותו את תכליתו ההרתעתית. הריסת הבית נועדה ליצור אפקט הרתעה בקרב מרצחים פוטנציאליים וחלק מהותי מאותה ההרתעה הוא שהשימוש בפרקטיקת הריסת הבית יתבצע בסמוך למועד אירוע הטרור. במקרה דנן, מכיוון שפניית העתירה נעשתה כ-22 חודשים לאחר מעשה הרצח, מצאו השופטים כי מדובר בשיהוי ניכר אשר לא מאפשר להיעתר לעתירה.

ביקורות נוספות הנשמעות בין כותלי בית המשפט ומחוץ לו מטעימות כי הריסת בתים היא עונש אכזרי וכמעט בלתי אנושי, משום שאמצעי זה פוגע בזכותו היסודית של כל אדם למקום מגורים. כמו כן, בני המשפחה שהתגוררו בבית חווים ירידה תלולה ברמת החיים ונגרם להם נזק רכושי כבד. ולבסוף, נמצא כי למדיניות זו השפעות מרחיקות לכת על מרקם חייה של החברה הפלסטינית. הריסת הבתים מערערת את לכידות התא

⁸⁸ כך גם בבג"ץ 7040/15, בג"ץ 7076/15, בג"ץ 7077/15, בג"ץ 7079/15, בג"ץ 7081/15, בג"ץ 7082/15, בג"ץ 8084/15, בג"ץ 8085/15, בג"ץ 8087/15, בג"ץ 8092/15, בג"ץ 7180/15 חג' חמד ואח' נ' המפקד הצבאי באיזור הגדה המערבית ואח'.

⁸⁹ בג"ץ 5376/16 אבו ח'דיר ואח' נ' שר הביטחון ואח'. <http://www.hamoked.org.il>.

⁹⁰ שם.

המשפחתי ויוצרת תחושות קשות של השפלה, תלישות וזרות בקרב הנפגעים מהן⁹¹. עם זאת, לא היה בטיעונים אלו בכדי לערער את בית המשפט העליון בעמדתו היסודית.

3.2.3. הדין בצרפת

בחוק הצרפתי אמנם לא ניתן למצוא הוראה המאפשרת להרוס את ביתו או חדרו של מחבל, אך ניתן למצוא הוראה שהעקרון העומד בבסיסה דומה. בחוק פשעי הטרור (2012), תחת סעיף 422-6 קיימת הוראה המתירה את הפקעת כלל רכושו של אדם – כולל נכסי נדל"ן – אשר הורשע בטרור. בסעיף 422-7 נכתב כי באפשרות המדינה למכור או להשכיר את נכסיו של אותו אדם ולהעביר את הרווחים מנכסים אלו לקרן עבור נפגעי טרור. אנו יכולים למצוא כאן דמיון לחוק הישראלי אשר מניח כי ניתן ורצוי להשתמש באפקט הרתעה ממוני במסגרת הלוחמה כנגד הטרור.

3.3. שלילת אזרחות

סוגיית האזרחות היא מן הסוגיות היסודיות בשיח הדמוקרטי. חשיבותה נובעת מהעובדה הפשוטה שהיא למעשה מכוננת את הקהילה הפוליטית, יוצקת לה קירות ופותחת בה חלונות. האזרחות בוחנת מי רשאי להצטרף לקבוצה אשר בוחרת להיכן להוליך את גורלה, באילו תנאים ותחת אילו הגדרות. המחוקק שם לבו גם אל צדו השני של המטבע – דלת היציאה מן החברה האזרחית – מניעת אזרחות מאדם המגיעה לו בדין; וויתור על אזרחות מרצון בעליה; שלילת אזרחות מן המחזיקים בה. חלק זה יעסוק בהליך שלילת האזרחות בלבד כחלק מהאמצעים העומדים לרשות המדינה המודרנית במאבקה בטרור.

⁹¹ גיל, אלעד, יוגב תובל וענבר לוי. 2010.

מהי אזרחות? ובכן, "האזרחות משקפת את הקשר החזק ביותר שבין האדם למדינה, קשר שמתבטא בכך שהאזרח זכאי למלוא הזכויות שהמדינה מעניקה ומחויב במלוא החובות שהיא מטילה"⁹². ב-10 בדצמבר 1948, בעקבות מלחמת העולם השנייה, התקבלה 'ההכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם' (The Universal Declaration of Human Rights) בעצרת הכללית של האו"ם. הכרזה זו מונה את זכויות האדם היסודיות אשר צריכות להיות מוענקות בכל מדינה ומדינה⁹³. בסעיף 15 מתוארת הזכות לאזרחות:

(1) כל אדם זכאי לאזרחות.

(2) לא תישלל מאדם אזרחותו דרך שרירות ולא תקופח דרך שרירות זכותו להחליף את אזרחותו.

רוב מדינות העולם הצטרפו להכרזה זו והיא מהווה מקור השראה לפעילות בתחום זכויות האדם, הן במישור הפנים מדינתי והן במישור הבינלאומי⁹⁴. בשנת 1961 אומצה 'אמנה בדבר מעמדם של מחוסרי אזרחות' (Convention relating to the Status of Stateless Persons), אמנה בינלאומית אשר מגמתה הייתה לצמצם את תופעת היעדר האזרחות. אמנה זו מחייבת להעניק אזרחות למי שנולד בשטח המדינה, או להורה אזרח המדינה אם ללא הענקה זו יהיה חסר אזרחות. כמו כן,

⁹² זילברשץ, יפה. 2003.

⁹³ קאופמן, אדי. 2001.

⁹⁴ גביזון, רות וחגי שנידור, עורכים. 1991.

היא אוסרת על המדינה לבטל אזרחות או להסכים לוותר
אזרחות אם על ידי כך האדם ייהפך לחסר אזרחות.⁹⁵

מדינות העולם מעניקות אזרחות על בסיס אחד משני
עקרונות משפטיים: דין האדמה (Jus soli) או דין הדם (Jus
sanguinis). דין האדמה משמעותו שהמדינה רואה בכל הנולדים
על אדמתה אזרחים, ללא התחשבות באזרחות הוריהם. משמעות
דין הדם לעומתו מתחשבת באזרחות ההורים ללא שימת לב
למקום הלידה הקונקרטי של הילד, בין אם הוא בתוך טריטוריית
המדינה ובין אם מחוץ לה.⁹⁶ על פי אמנת האג מ-1930, חופשית
כל מדינה לחוקק חוקים אשר יכריעו מי נחשב כאזרח המדינה
ומי אינו רשאי להיהפך לכה. עם זאת, על חוק האזרחות לעלות
בקנה אחד עם אמנות בינלאומיות, המנהג הבינלאומי ועקרונות
החוק שבו מכירים ביחס לאזרחות.⁹⁷ חוק האזרחות הישראלי
(התשי"ב-1952) מייצר חמישה מסלולים של רכישת אזרחות: א.
מכוח שבות, ב. מכוח נישואין לאזרח ישראלי ו"איחוד
משפחות", ג. מכוח ישיבה בישראל, ד. מכוח לידה ומכוח אימוץ,
ה. מכוח התאזרחות.

במדינת ישראל הזכויות המוקנות לאזרח מתוקף אזרחותו
הן: הזכות לבחור⁹⁸ ולהיבחר⁹⁹; כשירות לכהן במשרה
ציבורית¹⁰⁰; חסינות מפני הסגרה¹⁰¹; הזכות לקבל דרכון ישראלי

⁹⁵ סיבל, רובי. 2010.

⁹⁶ אלוני, שולמית. 1979.

⁹⁷ כרמי, נעמה. 2003.

⁹⁸ מגיל 18.

⁹⁹ מגיל 21.

¹⁰⁰ נשיא מדינה, ראש ממשלה, שרים, שופטים, מבקר המדינה ועובדים במוסדות הביטחון.

¹⁰¹ זכות שאינה מוחלטת, לעתים המדינה מסגירה אזרחים מואשמים לחו"ל.

והזכות לשהות בארץ מבלי להיות מגורש. כמו כן, בכדי ליהנות מזכויות אזרחיות יש למלא גם אחר החובות המוטלות בגינה, והן: החובה לשרת בצה"ל; החובה לשלם מיסים; חובת הציות לחוק וחובת הנאמנות למדינה¹⁰². האזרחות היא המעמד הגבוה ביותר מבין שלל מעמדות אשר ניתן לקנות בכדי לשהות בארץ. קטגוריות נוספות של שהייה הן: תושב קבע¹⁰³; תושב ארעי¹⁰⁴; בעל רישיון ל"ישיבת ביקור"¹⁰⁵ ובעל רישיון ל"ישיבת מעבר"¹⁰⁶.

סעיף 11 לחוק האזרחות קובע כי ישנן שלוש סיבות אשר בגינן אזרחותו של אדם תוכל להישלל ממנו, ואלו הן:

(1) אזרח ישראלי שיצא מישראל שלא כדין לאחת מהמדינות הנזכרות בסעיף 2א לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט)¹⁰⁷... או רכש את אזרחותה, יראוהו כמי שוויתר על

¹⁰² הפרת אמונים למדינה אינה גוררת שלילה אוטומטית של האזרחות הישראלית, נרחיב על כך בהמשך.

¹⁰³ אדם שמרכז חייו נמצא בישראל והוא רשום במרשם האוכלוסין של משרד הפנים. בדרך כלל הוא זכאי לאזרחות אך אפשר וסירב לקבלה או שהתגלתה בעיה כלשהי המונעת מן המדינה להעניק לו אותה.

תושב קבע חייב בכל החובות שהמדינה מטילה ובכלל זה בגיוס לצה"ל ובתשלום מיסים. לצד זה הוא זכאי גם לכל הזכויות האזרחיות למעט הזכות לבחור ולהיבחר לכנסת והזכות לדרכון ישראלי. תושב קבע נושא תעודת זהות כחולה ורשאי לנוע בתוך ישראל ללא הגבלה.

¹⁰⁴ עונה לאחד מקריטריונים אלו: 'עולה בכוח' – זכאי לאשרת עולה, יכול לשהות עד שלוש שנים בישראל בכדי לבחון האם הוא מעוניין להשתקע ולבסס את חייו במדינה. 'תלמיד (סטודנט)' – שוהה בישראל למטרת לימודים או השתלמות. 'איש דת' – שוהה בישראל לשם מילוי תפקיד דתי בקרב עדתו בישראל לפי הזמנת מוסד דת. וכן כל מי שרוצה לשהות בישראל על פי רישיון לישיבת ארעי למטרה שאינה נמנית עם המטרות לעיל.

¹⁰⁵ עונה לאחד מקריטריונים אלו: 'עובד זר' – אזרח זר המבקש לשהות בארץ בכדי לעבוד בה באופן זמני. 'תייר' – מי שמבקש להיכנס לישראל לשם ביקור או לשם כל מטרה אחרת המצריכה שהות קצרה בלבד. 'מתנדב' – אדם המבקש לשהות בארץ בכדי לעבוד בה שלא בשכר באופן זמני. 'נכנס מסופק' – רישיון שהייה הניתן לאדם "אשר מעמדו לעניין הכניסה לישראל והישיבה בה איננו ברור", רישיון הניתן לחודש ימים בלבד.

¹⁰⁶ מאפשר לאדם לשהות במדינת ישראל חמישה ימים לכל היותר. שר הפנים רשאי להאריך את התקופה עד עשרה ימים.

¹⁰⁷ המדינות המוזכרות הן: איראן, אפגניסטן, לבנון, לוב, מצרים, סודאן, סוריה, סעודיה, עבר-הירדן, עיראק, פקיסטן, תימן ושטח רצועת עזה.

אזרחותו הישראלית והיא תתבטל מיום יציאתו מישראל
[...].

(2) שר הפנים רשאי לבטל את אזרחותו הישראלית של אדם
אשר עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת
ישראל.

(3) שר הפנים רשאי לבטל את אזרחותו הישראלית של אדם
אם הוכח להנחת דעתו שהאזרחות נרכשה על יסוד פרטים
כוזבים [...].

היציאה ממדינת ישראל לאחת מהמדינות הנזכרות ברשימה
גורמת לביטול אוטומטי של האזרחות. אמנם המדינות המנויות
כוללות גם מדינות שאינן בגדר מדינות אויב, אך איבוד האזרחות
מותנה בכך שהיציאה מישראל למדינה נעשתה "שלא כדין".
לפיכך, ההוראה אינה חלה על יציאה למדינות עמן נחתם הסכם
שלום¹⁰⁸.

שלילת אזרחות על רקע עילת הפרת אמונים נדירה מאוד. בכל
תולדות מדינת ישראל שר הפנים עשה שימוש בסעיף זה פעמיים
בלבד. בתאריך 9.9.2002 נשללה אזרחותו של נאהד אבו-קישאק,
ערבי ישראלי בן 24, יליד לוד, אשר הואשם בפעילות בזרוע
הצבאית של החמאס, במסגרתה תכנן פיגועים שגרמו לרציחתם
ולפציעתם של ישראלים רבים. כמו כן, בתאריך 27.11.2002 שר
הפנים שלל את אזרחותו של קייס עובייד, ישראלי תושב טייבה
לשעבר אשר עבר להתגורר בלבנון, הוכר כפעיל בחיזבאללה והיה
מעורב בחטיפתו של אלחנן טננבוים¹⁰⁹. שני אזרחים אלו שהו

¹⁰⁸ מדינה, ברק ואמנון רובינשטיין. 2005.

¹⁰⁹ גרוס, עמנואל. 2005.

בעת שלילת אזרחותם מחוץ לישראל והחזיקו באזרחות
נוספת¹¹⁰.

שלילת האזרחות עקב מסירת פרטים כוזבים הינה נפוצה יותר, אך בשל חשיבותה של האזרחות, שלילת זכות זו צריכה להיעשות לאחר בירור עובדתי ושיקול דעת ראויים¹¹¹. כמו כן, על השר להתחשב ב"אשמתו" של מוסר המידע ובאפשרות שמסירתו הייתה בתום לב, תוך התחשבות במהותו של המידע הכוזב וברלוונטיות שלו לקבלת האזרחות¹¹². דוגמא לשלילת אזרחות המתחייבת מתוך מסירת פרטים כוזבים הינה מקרהו של אנטון מלבסקי. מלבסקי הגיע ב-1994 לישראל כתייר מרוסיה והביע את רצונו להשתקע בארץ, מכיוון שסביו היה יהודי עמדה לו האפשרות להתאזרח מכוח חוק השבות. באוגוסט 1996 פנתה משטרת ישראל למשרד הפנים בבקשה לבטל את אזרחותו שכן התברר ממידע מודיעיני כי הוא אחד מראשי ארגוני הפשע ברוסיה ובעצמו היה מעורב בביצוע פשעים חמורים. שר הפנים נעתר לבקשה ואכן נשללה אזרחותו על בסיס עילת "עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור"¹¹³ ועקב רכישת אזרחות על יסוד פרטים כוזבים¹¹⁴.

כפי שצוין, בעבודה זו ייבחן אך ורק הליך שלילת האזרחות כחלק מהאמצעים העומדים לרשות המדינה במאבקה בטרור, על כן אתייחס בעיקר לעילת הפרת האמונים בחוק האזרחות.

¹¹⁰ סאבא, לינא וטליה שטיינר. 2010. <https://www.idi.org.il>.

¹¹¹ גבזון, רות. 2005. <http://www.metzilah.org.il>.

¹¹² מדינה, ברק ואמנון רובינשטיין. 2005.

¹¹³ חוק השבות (תש"י-1950), סעיף 2(ב).

¹¹⁴ דריישפיץ, שוריק. 2010. <https://www.idi.org.il>.

3.3.1. שלילת אזרחות בעקבות הפרת

אמונים

לאחר שבשנת 2002 שר הפנים דאז, אלי ישי, שלל את אזרחותם של שני טרוריסטים אשר פעלו כנגד אזרחי ומדינת ישראל, הועלו טענות חריפות אשר ביקרו את הסמכות הדרקונית הניתנת בידי שר הפנים: אם רק יעלה ברצונו יכול השר לשלול אזרחות ללא כל פיקוח ובקרה משפטית. בעקבות זאת בשנת 2008 תוקן סעיף 11 לחוק האזרחות ובו נקבע כי רק בסמכותו של בית המשפט לעניינים מנהליים לבטל את אזרחותו הישראלית של אדם, זאת לבקשתו של שר הפנים. בקשתו של השר צריכה להיות מלווה בהסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה. כמו כן, נוסף עוד סייג לחוק והוא ששלילת האזרחות תתאפשר רק במצב בו אותו אדם לא יוותר מחוסר אזרחות לגמרי, במקרה שכזה יינתן לו רישיון לישיבה בארץ. בתיקון לחוק משנת 2011 החליטה הכנסת להסמיך כל בית משפט אשר הרשיע אדם בעבירה של טרור, בגידה או ריגול, להורות על ביטול אזרחותו בנוסף לעונש, זאת לבקשת שר הפנים ובהסכמתו של היועץ המשפטי לממשלה¹¹⁵.

בחודש מאי, 2016 הגיש שר הפנים, אריה דרעי, לבית המשפט לעניינים מנהליים בחיפה בקשה לביטול אזרחותו של עלאא זיוד, אזרח ישראלי תושב אום אל-פחם. זיוד הורשע בביצוע פיגוע דריסה ודקירה בצומת גן שמואל בחודש אוקטובר, 2015. ב-6 באוגוסט, 2017 קיבל בית המשפט את בקשתו של שר הפנים והורה על ביטול אזרחותו של זיוד. זוהי הפעם הראשונה שבה מופעל סעיף החוק מ-2008 המאפשר לבית המשפט להורות

¹¹⁵ צדוק, דינה. 2011. <http://main.knesset.gov.il>

על ביטול אזרחות בשל הפרת אמונים לבקשת שר הפנים. באוקטובר 2017 הוגש ערעור על פסק הדין לבית המשפט העליון וב-12 בדצמבר החליט בית המשפט כי שלילת אזרחותו של עלאא זיוד תעוכב עד להכרעה בערעור.

3.3.2. ארצות הברית

חוק ההגירה והאזרחות האמריקאי קובע כי כל אזרח ארה"ב (בין אם מלידה ובין אם מהתאזרחות) אשר פעל בדרכים המפורטות להלן, מרצון ומתוך כוונה לוותר על אזרחותו – יאבד את אזרחותו. סעיף זה חל במקרים הללו:

- אזרח שגילו מעל 18 אשר מקבל אזרחות זרה על פי בקשתו.
- אזרח שגילו מעל 18 שמצהיר באופן פורמלי או נשבע אמונים למדינה זרה.
- אזרח המשרת בצבא של מדינה זרה, במידה ואותו צבא נתון במצב לחימה עם ארה"ב או אם האזרח משרת כקצין או כמש"ק.
- אזרח שגילו מעל 18 אשר משרת בתפקיד או במשרה בממשלה של מדינה זרה (או של ממשל מקומי בה), במידה ומתקיים בו אחד מן התנאים הללו:
 - (1) יש לו אזרחות של אותה מדינה או שהוא רכש אזרחות כזאת באמצעות קבלת התפקיד או המשרה.
 - (2) לשם קבלת התפקיד או המשרה נדרשת הצהרת נאמנות או שבועת אמונים.
- אזרח שהורשע בבית דין צבאי או בבית משפט באחת העבירות הללו: בגידה; ניסיון להפיכה או שימוש בנשק

כלפי ארה"ב; הסתה למרד או התקוממות או השתתפות בהם; קשירת קשר להפלת הממשלה בכוח או לפתיחה במלחמה נגדה.

מבחינת משרד החוץ האמריקאי, ישנה חזקה כי אזרח ארצות הברית אינו מעוניין לוותר על אזרחותו במקרים הבאים: אם בחר להתאזרח במדינה זרה; אם נתן הצהרת נאמנות או שבועת אמונים שגרתית למדינה זרה; אם שירת בצבא זר שאינו במצב לחימה עם ארצות הברית; אם קיבל תפקיד שאינו בדרג קביעת מדיניות בממשל זר. עם זאת, חזקה זו אינה עומדת לאדם המשרת בצבא זר הנתון במצב לחימה עם ארה"ב, מקבל עליו תפקיד בממשל זר ברמה של קביעת מדיניות או מורשע באחת מהעבירות האמורות לעיל. המשרד יבדוק בכל מקרה לגופו את כוונתו של האזרח בנוגע לאזרחותו האמריקאית¹¹⁶.

3.3.3 בריטניה

חוק האזרחות בבריטניה מסמיך את שר הפנים לשלול את מעמדו האזרחי של אדם, אם הוא משוכנע שהשלילה תביא תועלת לציבור, ובלבד שהשלילה לא תביא לכך שהאדם יישאר חסר אזרחות. תועלת כזו עשויה לצמוח משלילת אזרחות על רקע מעורבות בטרור, ריגול, פשע מאורגן חמור, פשעי מלחמה או התנהגות אחרת שאין להשלים עמה. לפי החוק יש ליידע את האזרח על הכוונה לשלול אזרחותו ועל זכותו לערער בפני טריבונל מעין-שיפוטי (First-tier Tribunal). זכות ערעור זו לא תחול במקרה בו השר הצהיר כי ההחלטה התקבלה על סמך מידע שאין לפרסמו מנימוקי ביטחון לאומי או אינטרס ציבורי אחר.

¹¹⁶ ש.ם.

במקרים אלו יישמע הערעור בפני הנציבות המיוחדת לערעורי הגירה (Special Immigration Appeals Commission). על מבחן התועלת לציבור נמתחה ביקורת רבה ונטען כי למעשה מבחן זה מאפשר שלילת אזרחות שרירותית¹¹⁷.

חוק ההגירה מ-2014 (The Immigration Act) הגדיל את כוחו של שר הפנים והעניק לו את הסמכות לשלול את אזרחותו של אזרח בריטי שהתאזרח, גם כשהדבר יהפוך אותו למחוסר אזרחות לגמרי. חקיקה זו הייתה חלק מתגובת הממשלה לכישלונה בשלילת אזרחותו של הילאל אלג'אדה, אזרח בריטי אשר חזר לארץ הולדתו עיראק ושם נחשד במעורבות בפעילות טרור. בעקבות דחיית בית המשפט העליון את ערעור הממשלה בעניין, הגיש מזכיר הפנים תיקון לחוק ההגירה. בבקשה לחופש המידע מיוני 2016, מסר משרד הפנים כי מאז 2006 נשללה אזרחותם של 36 אזרחים על בסיס העילה של תועלת לציבור¹¹⁸.

3.3.4. צרפת

לפי הקוד האזרחי של צרפת, אזרח שהינו בעל אזרחות זרה ומתנהג כאזרח של אותה מדינה זרה – אפשר לשלול את אזרחותו בצו באישור מועצת המדינה (Conseil d'Etat)¹¹⁹. מועצת המדינה רשאית לשלול בצו את אזרחותו של אדם העובד בשירות הציבורי של מדינה זרה או של ארגון בינלאומי שצרפת

¹¹⁷ ש.ם.

¹¹⁸ McGuinness, Terry and Melanie Gower. 2017.

<http://researchbriefings.files.parliament.uk>.

¹¹⁹ גוף המשמש כיועץ משפטי של הממשלה הצרפתית וכבית משפט עליון לענייני משפט מנהלי.

אינה חברה בו, או מסייע להם, על אף דרישה של ממשלת צרפת שהאזרח יתפטר מעבודתו או יחדל ממתן הסיוע.

כמו כן, אפשר לשלול את אזרחותו של אזרח צרפת שהתאזרח בה, באישור מועצת המדינה, במקרים הללו:

- הוא הורשע בעבירה – רגילה או חמורה – הפוגעת באינטרסים החיוניים של האומה או שהיא בגדר מעשה טרור.

- הוא הורשע בעבירה – רגילה או חמורה – הקבועה בחוק העונשין בפרק העוסק בעבירות כנגד הממשל שביצעו עובדי ציבור.

- הוא הורשע בגין השתמטות מחובותיו לפי החוק בדבר שירות לאומי.

- הוא עשה למען מדינה זרה מעשים שאינם מתיישבים עם "הסטטוס הצרפתי" שלו ופוגעים באינטרסים של צרפת.

אפשר לשלול אזרחות בצרפת לפי סעיף זה רק בהתקיים התנאים הבאים: מדובר באזרח שהתאזרח; המעשים נעשו לפני ההתאזרחות או בתוך עשר שנים אחריה, והצו הוצא בתוך עשר שנים מביצוע המעשים; שלילת האזרחות לא תגרום לכך שיהיה חסר אזרחות¹²⁰.

3.3.5. קנדה

ב-2014 הועבר חוק אזרחות חדש בקנדה (Strengthening Canadian Citizenship Act), אשר סעיפיו השנויים ביותר

¹²⁰ צדוק, דינה. 2011.

במחלוקת נוגעים לתהליכים על פיהם ניתן לבטל את האזרחות. שר האזרחות וההגירה קיבל סמכויות חדשות רבות אשר טרם העברת החוק היו שייכות לנציב המועצה. בחוק החדש נקבע כי משרדו של השר יכול לבטל את אזרחותם של מעורבים בפעולות המנוגדות לאינטרסים הלאומיים של קנדה (כבגיזה, טרור וריגול) וכן במקרה שהם מואשמים מחוץ לקנדה בעבירה שאם הייתה מבוצעת בתוכה הייתה נחשבת לעבירה פלילית חמורה. יש להדגיש, הוראה זו מכוונת אך ורק לאזרחים המחזיקים באזרחות כפולה וגם לכאלה שנולדו על אדמת קנדה¹²¹.

ב-26 בספטמבר 2015, היה זכריה עמארה, בעל אזרחות כפולה (קנדית וירדנית), לראשון אשר נשללה ממנו אזרחותו הקנדית. עמארה הואשם בתכנון שרשרת פיגועים בדרום אונטריו שבקנדה ובהובלת תא טרור המונה כ-17 חברים. עם זאת, ב-15 ביוני 2017, העבירה המפלגה הליברלית תיקון לחוק האזרחות הקנדי (C-6) המבטל לאלתר את אפשרות שלילת אזרחותם של המחזיקים באזרחות כפולה בגין פעולות הנוגדות את האינטרס הלאומי של קנדה. כתוצאה מכך, ב-19 ביוני של אותה השנה, שוחזרה אזרחותו של עמארה באופן אוטומטי¹²².

3.3.6. איטליה

לפי חוק האזרחות האיטלקי תישלל האזרחות לעושה אחד מן המעשים הללו:

- משרת בצבא או עובד בשירות הציבורי של מדינה זרה, או בארגון בינלאומי שאיטליה אינה חברה בו, ואינו מסיים את

¹²¹ Winter, Elke. 2015. <http://cadmus.eui.eu>.

¹²² Smith, Marie-Danielle. 2017. <http://nationalpost.com>.

שירותו או תפקידו על אף דרישה מפורשת של ממשלת איטליה לעשות כן.

- משרת או עובד במדינה זרה בשעה שאיטליה נתונה במלחמה עם אותה מדינה (במצב זה עליו לעזוב את השירות או העבודה אף מבלי שיידרש לעשות כן).

- מקבל מרצונו אזרחות של מדינה זרה בשעה שאיטליה נתונה במלחמה עם אותה מדינה.

יש לציין כי שלילת האזרחות בכל העילות המפורטות לעיל אינה תלויה בכך שתהיה לאזרח אזרחות נוספת, כלומר אין מניעה שאותו אדם יישאר מחוסר אזרחות¹²³.

3.3.7. גרמניה

לפי חוק האזרחות של גרמניה, אזרח יאבד את אזרחותו אם הוא מתגייס בהתנדבות לצבא או לארגון דומה של מדינה זרה שהוא אזרח שלה, ללא אישור משרד ההגנה הפדרלי של גרמניה. ההוראה לא תחול אם האזרח רשאי להתגייס על בסיס הסכם בין גרמניה למדינה אחרת. כמו כן, אזרח יאבד את אזרחותו אם הגיש בקשה וולונטרית לאזרחות זרה או הסכים לקבל אזרחות כזאת. ההוראה לא תחול במקרים הללו:

- אם הגיש בקשה לאזרחות של מדינה החברה באיחוד האירופי, בשוויץ או במדינה שיש לגרמניה הסכם עמה בנושא אזרחות כפולה.

- אם קיבל מראש אישור על ידי רשות מוסמכת לשמור את אזרחותו.

¹²³ צדוק, דינה. 2011.

יש לציין כי שתי עילות השליכה מבוססות על ההנחה שלאזרח
יש אזרחות נוספת ולכן לא יישאר מחוסר אזרחות¹²⁴.

¹²⁴ ש.ם.

4. סיכום

מחקר זה בחן את השימוש בשלוש פרקטיקות למאבק בטרור – הסיכול הממוקד, הריסת הבתים ושליחת האזרחות – בקרב המדינות החברות בארגון המדינות המתועשות (Group of Seven; G7). מדינות אלו כוללות את קנדה, צרפת, גרמניה, איטליה, בריטניה וארצות הברית. מחקר זה נועד להרחיב את מבטם של מקבלי ההחלטות בישראל ולהדגים כיצד מדינות שונות מתמודדות עם אתגרי הלחימה בטרור הניצבים לפתחן בדרכים דומות. להלן עיקרי הממצאים:

4.1. סיכול ממוקד

- **3 מבין 6 המדינות הנבחרות עושות שימוש בפרקטיקת הסיכול הממוקד.**
- **4 מבין 6 המדינות הנבחרות מחזיקות ברשותן כטב"מים (כלי טיס בלתי מאוישים) מזוינים.**

המדינות אשר לגבן ישנם ממצאים המורים על שימוש באמצעי הסיכול הממוקד הן ארצות הברית, בריטניה וצרפת. בארצות הברית החלו להשתמש במדיניות זו בעיקר לאחר אירועי הטרור של ה-11 בספטמבר 2001. מאז כהונתו של הנשיא אובמה הוגברה פעילות הלוחמה באמצעות הסיכול הממוקד ולמעשה אישר אובמה יותר פעולות שכאלה מאשר כל נשיא אחר בהיסטוריה המודרנית. בין ינואר 2002 ובין נובמבר 2016 ביצעה ארה"ב בין 553 (על פי ההערכה המינימליסטית) ל-1466 (על פי ההערכה המקסימליסטית) סיכולים ממוקדים, בעוד שישראל ביצעה כ-158 סיכולים ממוקדים בסך הכול.

בבריטניה מדיניות זו הפכה להיות מפורשת עם הצהרתו של ראש הממשלה דיוויד קמרון ב-2015 על כך שבריטניה חיסלה שני לוחמי דאע"ש בעלי אזרחות בריטית באמצעות כטב"מ. עם זאת, עמדת בריטניה מלאת סתירות: היא מתעקשת שאינה נוקטת במדיניות סיכולים ממוקדים בעוד היא קובעת נחרצות כי היא תגן על אזרחיה כנגד גורמים המאיימים על ביטחונם. על פי הפורום האירופי לכטב"מים מזויינים בריטניה מחזיקה ברשותה עשרה כטב"מים מזויינים מסוג MQ-9 Reaper ותכניתה היא להחליפם ב-20-26 כטב"מים חדשים (אשר ימותגו מחדש ככטב"מים 'הגנתיים') עד 2021. המכון הבינלאומי לחקר השלום בשטוקהולם טוען כי ממצאיו מראים כי בריטניה היא אחת מיבואניות הכטב"מים הגדולה ביותר בעולם. מאז 2007 בריטניה הזמינה שלושה כטב"מים מסוג MQ-9 Reaper מארצות הברית ו-55 כטב"מים מסוג Watchkeeper WK450 מישראל.

בצרפת מדיניות זו נותרה עד כה חשאית באופן רשמי. עם זאת בספר שפורסם לאחרונה במדינה נטען כי נשיא צרפת פרנסואה הולנד נתן את אישורו לחיסולם של "לפחות 40" מטרות מבוקשות בין השנים 2013-2016. עוד נכתב בספר כי בכל חודש התבצע מבצע אחד לפחות, אשר על כן מדובר בשיעור ההריגה הגבוה ביותר מאז שנות ה-50 בזמן המלחמה באלג'יריה. מקור נוסף למדיניות בלתי רשמית זו של צרפת הוא כתבה בעיתון הצרפתי לה מונד אשר בה דווח כי חיל האוויר הצרפתי חיסל את סלים בנגהם בן ה-35 בעיר א-רקא אשר בצפון סוריה. ככל הנראה השירות החשאי האמריקאי העביר מידע לצרפת לפיו בנגהם אחראי לגיוס צרפתים נוספים לדאע"ש, ועל כן צרפת

החליטה לפעול בהתאם. על פי הפורום האירופי לכטב"מים מזויינים צרפת מחזיקה ברשותה שלושה כטב"מים מסוג MQ-9 Reaper ועוד שני כטב"מים מסוג EADS Harfang, ועד 2019 צרפת מתכוונת לרכוש עוד תשעה כטב"מים נוספים. נכון לשעה זו צרפת לא ניסחה מדיניות ברורה לגבי השימוש שלה בכטב"מים מזויינים, אף על פי כן משרד הביטחון הצרפתי הבהיר כי צרפת תעשה שימוש בכטב"מים מזויינים מחוץ לשדה הקרב המסורתי עבור סיכולים ממוקדים, כל עוד שימושה בהם יהיה 'חריג' ו'מוגבל' (לא צוינה משמעותם של המילים 'חריג' ו'מוגבל').

על פי הפורום האירופי לכטב"מים מזויינים איטליה מחזיקה ברשותה שישה כטב"מים מזויינים מסוג MQ-1 Predator ועוד שישה מסוג MQ-9 Reaper. איטליה לא ניסחה מדיניות מסודרת באשר לשימושה האפשרי בכטב"מים אלו.

4.2. הריסת בתים

- לא נמצאה מדינה העושה שימוש בפרקטיקת הריסת בתים מחבלים. עם זאת, הדין הצרפתי מאפשר הפקעת כלל רכושו של אדם – כולל נכסי נדל"ן – אשר הורשע בטרור.
- בית המשפט העליון קבע כי על בסיס שורה של מחקרים וריכוז מידע חסוי שהציגו כוחות הביטחון ישנן ראיות המספיקות בכדי להצדיק את השימוש בהריסת הבתים על ידי ישראל.

השימוש באמצעי הריסת הבתים עבר תהפוכות רבות במסגרת המדיניות הישראלית. ישראל השתמשה בפרקטיקה זו בשיטתיות ובהרחבה במהלך שתי תקופות מרכזיות. האחת היא

תקופת האינתיפאדה הראשונה (1987-1993), אז הרסה ישראל באופן מלא או חלקי 493 בתי מחבלים ואטמה באופן מלא או חלקי 344 מהם. בשנת 1992 ניכרת ירידה חדה במספר הבתים שהרסה ישראל, אפשר לייחס זאת בעיקר לקיומן של שיחות השלום בין ישראל והפלסטינים. בין השנים 1998-2001 לא השתמשה ישראל באמצעי הריסת הבתים כלל. הסיבות לכך היו העברת שטחים ובראשם הערים הפלסטיניות המרכזיות ביו"ש ובעזה, לשליטתם של הפלסטינים בעקבות החתימה על הסכמי אוסלו וכן מדיניות הריסת הבתים המגבילה של בית המשפט העליון. התקופה השנייה מתחילה בשנת 2000, עם פרוץ האינתיפאדה השנייה שבה ישראל להשתמש בפרקטיקת הריסת הבתים וביתר שאת. בין השנים 2001-2005 הרסה ישראל באופן מלא או חלקי 668 בתי מחבלים ואטמה באופן מלא 3 מהם. על אף הביקורות הרבות, כיום בית המשפט העליון מתיר שימוש נקודתי בפרקטיקה זו. בפסק דינו הראה השופט סולברג בשורה ארוכה של מחקרים כי להריסת הבתים ישנה אפקטיביות – גם אם מסוימת וקצרת-טווח – בהרתעת מחבלים מלבצע פיגועים, לחוות דעת זו הצטרפה גם השופטת חיות. בפסק דין נוסף עוסקת השופטת נאור באפקטיביות הריסת הבתים וטוענת כי לאחר שעיינה בחומר חסוי – אשר אמנם אינו בגדר "מחקר" כי אם ריכוז מידע – דעתה היא כי די במידע זה בכדי להביא למסקנה שאין להתערב בהחלטת המפקד הצבאי והדרג המדיני. באופן עקרוני דעתו של השופט סולברג היא שעל המדינה לקבל החלטות קשות גם כאשר שוררת אי-בהירות בנוגע לכל השלכותיהן. לעתים לא ניתן להעלות הוכחה מדעית מובהקת ויש להיסמך על התבונה ושיקול הדעת של הגורמים המוסמכים. אם ניטול מהם

את סמכותם זו, הרינו מעקרים את יכולתם של אותם גורמים להתמודד עם אתגרים חדשים.

אמנם לא נמצאו מקבילות ברחבי העולם לשימוש באמצעי הריסת הבתים אך ניתן להצביע על פרקטיקה המעלה דמיון מסוים. בחוק פשעי הטרור הצרפתי (2012), תחת סעיף 422-6 קיימת הוראה המתירה את הפקעת כלל רכושו של אדם – כולל נכסי נדל"ן – אשר הורשע בטרור. בסעיף 422-7 נכתב כי באפשרות המדינה למכור או להשכיר את נכסיו של אותו אדם ולהעביר את הרווחים מנכסים אלו לקרן עבור נפגעי טרור. אנו יכולים למצוא כאן דמיון לחוק הישראלי אשר מניח כי ניתן ורצוי להשתמש באפקט הרתעה ממוני במסגרת הלוחמה כנגד הטרור.

4.3. שלילת אזרחות

- **5 מבין 6 המדינות הנבחרות מאפשרות הליך של שלילת אזרחות בעילת פעילות כנגד האינטרס הלאומי.** במדינה הששית הייתה אפשרות להליך שכזה עד לשנה האחרונה אך הוא בוטל עקב שינויי חקיקה של הממשלה הנבחרת (קנדה).

- **1 מבין 6 המדינות הנבחרות מאפשרת הליך של שלילת אזרחות אף אם האדם יוותר מחוסר אזרחות (איטליה).** במדינה נוספת ניתן לעשות זאת גם כן, זאת אם מדובר במתאזרח בלבד ולא באזרח מלידה (בריטניה).

המדינות אשר מאפשרות הליך של שלילת אזרחות במסגרת החקיקה שלהן כוללות את: ארצות הברית, בריטניה, צרפת, איטליה וגרמניה. בארצות הברית חוק ההגירה והאזרחות קובע

כי אזרח אמריקאי – בין אם מלידה ובין אם מהתאזרחות – יאבד את אזרחותו במגוון מקרים ובעיקר: אם הוא משרת בצבא מדינה זרה במידה והוא נתון במצב לחימה עם ארה"ב; אם הורשע בבית דין צבאי או בבית משפט באחת העבירות הללו; בגידה; ניסיון להפיכה או שימוש בנשק כלפי ארה"ב; הסתה למרד או התקוממות או השתתפות בהם; קשירת קשר להפלת הממשלה בכוח או לפתיחה במלחמה נגדה.

חוק האזרחות בבריטניה מסמיך את שר הפנים לשלול את מעמדו האזרחי של אדם, אם הוא משוכנע שהשלילה תביא תועלת לציבור, ובלבד שהשלילה לא תביא לכך שהאדם יישאר חסר אזרחות. חוק ההגירה מ-2014 הגדיל את כוחו של שר הפנים והעניק לו את הסמכות לשלול את אזרחותו של אזרח בריטי שהתאזרח, גם כשהדבר יהפוך אותו למחוסר אזרחות לגמרי. חקיקה זו הייתה חלק מתגובת הממשלה לכישלונה בשלילת אזרחותו של הילאל אלג'אדה, אזרח בריטי אשר נולד בעיראק. בעקבות דחיית בית המשפט העליון את ערעור הממשלה בעניין, הגיש מזכיר הפנים תיקון לחוק ההגירה. בבקשה לחופש המידע מיוני 2016, מסר משרד הפנים כי מאז 2006 נשללה אזרחותם של 36 אזרחים לטובת הגנה על האינטרס הציבורי.

לפי הקוד האזרחי של צרפת, אזרח שהינו בעל אזרחות זרה ומתנהג כאזרח של אותה מדינה זרה – אפשר לשלול את אזרחותו בצו באישור מועצת המדינה. ישנם מקרים נוספים בהם ניתן לשלול את אזרחותו של אזרח צרפת ובעיקר: אם הורשע בעבירה – רגילה או חמורה – הפוגעת באינטרסים החיוניים של האומה או שהיא בגדר מעשה טרור; אם הורשע בעבירה – רגילה

או חמורה – הקבועה בחוק העונשים בפרק העוסק בעבירות כנגד הממשל שביצעו עובדי ציבור; אם עשה למען מדינה זרה מעשים שאינם מתיישבים עם "הסטטוס הצרפתי" שלו ופוגעים באינטרסים של צרפת. עם זאת שלילת האזרחות בצרפת יכולה להתקיים רק בהינתן התנאים הבאים: מדובר באזרח שהתאזרח; המעשים נעשו לפני ההתאזרחות או בתוך עשר שנים אחריה, והצו הוצא בתוך עשר שנים מביצוע המעשים; שלילת האזרחות לא תגרום לכך שהאדם יהיה חסר אזרחות.

לפי חוק האזרחות האיטלקי תישלל אזרחותו של העושה אחד ממעשים אלו: שירות בצבא או עובד בשירות הציבורי של מדינה זרה, או בארגון בינלאומי שאיטליה אינה חברה בו, ואינו מסיים את שירותו או תפקידו על אף דרישה מפורשת של ממשלת איטליה; משרת או עובד במדינה זרה בשעה שאיטליה נתונה במלחמה עם אותה מדינה; מקבל מרצונו אזרחותה של מדינה זרה בשעה שאיטליה נתונה במלחמה עם אותה מדינה. שלילת האזרחות במסגרת העילות שנמנו אינה תלויה בכך שתהיה לאזרח אזרחות נוספת, כלומר אין מניעה שאותו אדם יישאר מחוסר אזרחות.

לפי חוק האזרחות של גרמניה, אזרח יאבד את אזרחותו במקרים שונים ובעיקר: אם הוא מתגייס בהתנדבות לצבא או לארגון דומה של מדינה זרה שהוא אזרח שלה, ללא אישור משרד ההגנה הפדרלי של גרמניה; אם הגיש בקשה וולונטרית לאזרחות זרה או הסכים לקבל אזרחות כזאת ממדינה שאינה חברה באיחוד האירופי או כזאת שאין לגרמניה הסכם עמה בנושא אזרחות כפולה, או אם לא קיבל מראש אישור לשמור את

אזרחותו על ידי הרשות המוסמכת. שתי עילות שלילת אזרחות אלו מבוססות על ההנחה כי לאזרח ישנה אזרחות נוספת ולכן לא יישאר מחוסר אזרחות.

ב-2014 הועבר חוק אזרחות חדש בקנדה אשר העניק לשר האזרחות וההגירה סמכויות חדשות רבות אשר עד כה היו שייכות לנציב המועצה. בחוק החדש נקבע כי משרדו של השר יכול לבטל את אזרחותם של מעורבים בפעולות המנוגדות לאינטרסים הלאומיים של קנדה (כבגידה, טרור וריגול) וכן במקרה שהם מואשמים מחוץ לקנדה בעבירה שאם הייתה מבוצעת בתוכה הייתה נחשבת לעבירה פלילית חמורה. הוראה זו כוונה אך ורק לאזרחים המחזיקים באזרחות כפולה וגם לכאלה שנולדו על אדמת קנדה. ב-26 בספטמבר, 2015, היה זכריה עמארה, בעל אזרחות כפולה (קנדית וירדנית), לראשון אשר נשללה ממנו אזרחותו הקנדית. עמארה הואשם בתכנון שרשרת פיגועים בדרום אונטריו שבקנדה ובהובלת תא טרור המונה כ-17 חברים. עם זאת, ב-15 ביוני, 2017, העבירה המפלגה הליברלית תיקון לחוק האזרחות הקנדי (C-6) המבטל לאלתר את אפשרות שלילת אזרחותם של המחזיקים באזרחות כפולה בגין פעולות הנוגדות את האינטרס הלאומי של קנדה. כתוצאה מכך, ב-19 ביוני של אותה השנה, שוחזרה אזרחותו של עמארה באופן אוטומטי.

עוד יש לציין כי כלי שלילת האזרחות אינו עומד לבדו וכי במקביל אליו עומד כלי הגירוש מן המדינה. בסקירה זו לא נבחן השימוש בפרקטיקה זו אך אפשר ומדובר בפרקטיקה יעילה אשר נהיית לנפוצה בעולם. כך לדוגמא דווח לאחרונה כי שני תומכי

דאע"ש אשר נולדו בגרמניה, יגורשו ממנה בצעד תקדימי בהיסטוריה של המדינה ואף נשקלת האפשרות למנוע מהם לחזור לגרמניה למשך שארית חייהם¹²⁵. אנשים אלו המחזיקים באזרחות אלג'ירית וניגרית, נעצרו בחשד לתכנון מתקפת טרור לאחר שנמצאו אצלם רובים ודגלי דאע"ש. רשויות המדינה העבירו חוק חדש בפברואר האחרון המאפשר להן לגרש חשודים בטרור המהווים סכנה, זאת בעקבות סנקציות ביטחוניות שהוטלו לאחר פיגוע הדריסה בברלין ב-19 בדצמבר 2016. בית המשפט העליון קבע כי חוק זה חוקתי וכי ניתן לבצעו¹²⁶.

ראינו כי בישראל שלילת האזרחות נותנת מענה מצומצם מאוד לבעיית הטרור שכן רוב רובם של מבצעי הטרור אינם אזרחים. לאור זאת, ייתכן ופרקטיקת הגירוש תוכל לשמש ככלי יעיל יותר במאבק בטרור. את יעילות הגירוש ואת אופן שימוש בישראל ובמדינות העולם ראוי לבחון במחקר המשך אשר יספק מבט רחב וקרקע יציבה יותר בכדי שתוכל להתגבש עמדה מוצקה בנושא.

4.4. מסקנות

מסקירת השימוש באמצעי המאבק כנגד טרור שנבחרו בקרב המדינות החברות בארגון המדינות המתועשות, ניתן לומר כי המקרה הישראלי אינו ייחודי בכל הנוגע למדיניות הסיכול הממוקד ושלילת אזרחות, ויוצא דופן בשימוש באמצעי הריסת הבתים. עם זאת, כפי שכבר צוין, אפשר והמרכיבים המאפיינים את הסיטואציה הפוליטית בישראל הם אלו שדורשים את

¹²⁵ Dearden, Lizzie. 2017. <https://www.independent.co.uk>.

¹²⁶ DPA/The Local. 2017. <https://www.thelocal.de>.

השימוש במדיניות זו ובשונה מהמדינות שנסקרו, בחלק זה תואר בהרחבה המשא ומתן המשפטי העדכני המלווה את סוגיה זו. נשוב ונדגיש, אין על מדיניותה של ישראל להיקבע על סמך הקורה בקרב עמי העולם. ריבונותה של מדינה מתבטאת ביכולתה לבחור את דרכה וגורלה, ללא תלות בהכרעותיהן של מדינות אחרות. תרומתו של מחקר השוואתי זה היא בהדלקת נורות אזהרה אצל קובעי המדיניות או לחילופין, במציאת שותפות לדרך ארוכה. בין כה ובין כה, על הצדקת המדיניות הישראלית להיות עקרונית ולא רלטיבית.

5. ביבליוגרפיה

- Cassese, Antonio. 2006. "The Multifaceted Criminal Notion of Terrorism in International Law". *Journal of International Criminal Justice*, 4 (5): 1-26.
- Cvijic, Srdjan and Lisa Klingenberg. 2017. "Armed drones policy in the EU", Pp. 28-55 in *Litigating Drone Strikes: Challenging the Global Network of Remote Killing*. The European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR).
- Dearden, Lizzie. 2017. "Germany to deport Isis supporters that were born in country in unprecedented move". **The Independent** 22 March.
- Dershowitz, Alan. 2002. *Why terrorism works: Understanding the threat, responding to the challenge*. Yale University Press.
- DPA/The Local. 2017. "Constitutional Court rules deportation of suspected terrorists is legal". **The Local** 27 July.
- Dyer, Evan. 2017. "Does the law prevent Canada from killing its 'terrorist travelers'?". **CBC News** 4 December.
- Falk, Ophir. 2014. "Permissibility of Targeted Killing". *Studies in Conflict & Terrorism*, 37(4): 295-321.

Farrell, Brian. 2002. "Israeli Demolition of Palestinian Houses as a Punitive Measure: Application of International Law to Regulation 119". *Brook. J. Int'l L*, 28(3): 871-936.

Fletcher, George. 2004. "Collective guilt and collective punishment". *Theoretical Inquiries in Law*, 5(1): 163-178.

Follorou, Jacques. 2015. "Syrie: Salim Benghalem, la cible des frappes françaises à Rakka". **Le Monde** 17 October.

Forcese, Craig, and Leah Sherriff. 2017. "Killing Citizens: Core Legal Dilemmas in the Targeted Killing Abroad of Canadian Foreign Fighters". *Canadian Yearbook of International Law/Annuaire canadien de droit international*, 54: 134-187.

Joint Committee on Human Rights. 2016. *The Government's Policy on the Use of Drones for Targeted Killing, 2015-16*. HC 574/HL 141 (UK).

McGuinness, Terry and Melanie Gower. 2017. *Deprivation of British citizenship and withdrawal of passport facilities*. House of Commons Library.

Samuel, Henry. 2017. "François Hollande has personally authorized 'at least 40' targeted killings abroad, says new book". **The Telegraph** 5 January.

Saul, Ben. 2006. *Defining Terrorism in International Law*. Oxford: Oxford University Press.

Senn, Martin, and Jodok Troy. 2017. "The transformation of targeted killing and international order". *Contemporary Security Policy*, 38(2): 175-211.

Simon, Dan. 1994. "The Demolition of Homes in the Israeli Occupied Territories". *Yale J. Int'l L*, 19(1): 1-79.

Smith, Marie-Danielle. 2017. "Immigration minister defends legislation that prevents convicted dual nationals from losing citizenship". **National Post** 1 March.

Turns, David. 2017. "The United Kingdom, Unmanned Aerial Vehicles, and Targeted Killings". *ASIL Insights*, 21(3).

Waldron, Jeremy. 2016. "Death Squads and Death Lists: Targeted Killing and the Character of the State". *Constellations*, 23(2): 292-307.

Wilkinson, Michael, Peter Dominiczak and Steven Swinford. 2015. "David Cameron: Britain mounted fatal air strike in Syria". **The Telegraph** 7 September.

Winter, Elke. 2015. *Report on Citizenship Law: Canada*. Italy: European University Institute.

אלוני, שולמית. 1979. *אזרח ומדינתו: יסודות בתורת האזרחות*. תל-אביב: מערכות, משרד הביטחון.

בג"ץ 769/02 הוועד הציבורי נגד העינויים בישראל נ' ממשלת ישראל.

בלאנדר, דנה. 2008. "טרור: כואב, אבל עמום". *פרלמנט*, 59.

בן יעקב, אורי ודרור הראל. 2016. *הצעת חוק ממשלתית: המאבק בטרור*. המכון למדיניות נגד טרור (ICT).

גביזון, רות וחגי שנידור, עורכים. 1991. *זכויות האדם והאזרח בישראל: מקראה*. תל אביב: האגודה לזכויות האזרח בישראל.

גביזון, רות. 2005. *אזרחות ושבות*. מרכז מציל"ה: מרכז למחשבה ציונית, יהודית, ליברלית והומניסטית.

גיל, אלעד, יוגב תובל וענבר לוי. 2010. *אמצעים חריגים למאבק בטרור: מעצר מנהלי, הריסת בתים, גירוש ותיחום מגורים*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

גנור, בועז. 2003. *מבוכ הלוחמה בטרור: כלים לקבלת החלטות*. הרצליה: מפעלות, המכון הבינלאומי למדיניות נגד טרור.

גנור, בועז. 2004. "הדילמה הדמוקרטית בלוחמה בטרור". *משפט וצבא: בטאון המערכת המשפטית בצה"ל*, 17: 159-181.

גרוס, עמנואל. 2005. *מאבקה של דמוקרטיה בטרור: היבטים משפטיים ומוסריים*. שריגים-ליאון: נבו.

גרוס, עמנואל. 2009. "מאבקה של דמוקרטיה בטרור המתאבדים: האם העולם החופשי מצויד בכלים מוסריים ומשפטיים במאבק זה?". עמ' 219-301 בתוך שולמית אלמוג, דורית ביניש, יעד רותם (עורכים). *ספר דליה דורנר*. שריגים-ליאון: נבו.

דריישפיץ, שוריק. 2010. "מיהו אזרח בישראל?". *פרלמנט*, 67.

הימין-ריש, נעמי. 2008. "דמוקרטיה מתגוננת בישראל?". *פרלמנט*, 59.

הפקודה למניעת טרור, תש"ח-1948.

וולף, איציק. 2016. "אושר סופית חוק המאבק בטרור". *News1*, 15 ביוני.

זילברשץ, יפה. 2003. "האזרחות: מהי ומה תהיה?". עמ' 123-176 בתוך ידידיה צ' שטרן, יפה זילברשץ ואיתי ליפשיץ (עורכים). *המשפט בישראל: מבט לעתיד*. רמת גן: אוניברסיטת בר אילן.

זכריה, דוד. 2012. קולו הזך של הפיקולו : בית המשפט העליון, דיאלוג ומאבק בטרור. שריגים-ליאון : נבו.

חוק האזרחות (תיקון מס' 10), התשע"א-2011.

חוק האזרחות (תיקון מס' 9), התשס"ח-2008.

חוק האזרחות, התשי"ב-1952.

חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016.

חוק השבות, תשי"י-1950.

חוק יסוד : הכנסת.

יוגב, עינב ויורם שוייצר. 2012. "מדיניות הסיכול הממוקד של ארצות הברית במלחמתה בטרור העולמי – כלי אפקטיבי או חרב פיפיות?". עדכן אסטרטגי, 15(1) : 59-68.

יפה, אהרון. 2006. "הסיכול הממוקד – סיכוי וסיכון". נתיב, 109(2) : 55-58.

כהן, עמיחי וטל מימרן. 2015. עלות ללא תועלת במדיניות הריסת בתים : חשיבה מחדש. ירושלים : המכון הישראלי לדמוקרטיה.

כרמי, נעמה. 2003. חוק השבות : זכויות הגירה וגבולותיהן. תל-אביב : אוניברסיטת תל-אביב.

ליס, יהונתן. 2016. "חוק המרחיב את סמכויות המאבק בטרור אושר לקריאה שנייה ושלישית". **הארץ** 30 במאי.

מדינה, ברק ואמנון רובינשטיין. 2005. **המשפט החוקתי של מדינת ישראל**. ירושלים: שוקן.

מודריק-אבן חן, הילי. 2010. **טרור ומשפט בין-לאומי הומניטרי: ההבחנה בין לוחמים לאזרחים בשדה הקרב המודרני**. שריגים-ליאון: נבו.

סאבא, לינא וטליה שטיינר. 2010. "אזרחות על תנאי או אזרחים על תנאי: שלילת אזרחות בישראל". **פרלמנט**, 67.

סיבל, רובי. 2010. "אזרחות וזכויות האדם". עמ' 220-205 בתוך רובי סיבל (עורך). **משפט בינלאומי**. ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

סמכויות שעת חירום, התשל"ט-1979.

צדוק, דינה. 2011. **הסדרים לשלילת אזרחות בשל הפרת אמונים למדינה: סקירה משווה**. הלשכה המשפטית של הכנסת: תחום חקיקה ומחקר משפטי.

קאופמן, אדי. 2001. **זכויות אדם במערכת הבינלאומית**. ירושלים: משרד הביטחון.

קס, זאב. 2016. "'מענה מודל 2016': חוק המאבק בטרור אושר בכנסת". **Nrg** 15 ביוני.

קרמניצר, מרדכי. 2005. האם הכול כשר בהתמודדות עם הטרור?: על מדיניות ההריגה המונעת (הסיכול הממוקד) של ישראל ביו"ש ובעזה. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.

רוזנצווייג, עדו. 2014. "סיכולים ממוקדים בלחימה בעצימות גבוהה ונמוכה". עמ' 35-44 בתוך פנינה שרביט ברוך וענת קורץ (עורכות). מזכר 133. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.

תובל, יוגב. 2008. "חקיקה נגד טרור בבריטניה ובארצות הברית לאחר אירועי 11 בספטמבר". פרלמנט, 59.

תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945.