

נוהל ליווי ובחינת בקשות לביטול אזרחות שנרכשה על יסוד פרטים כוזבים

1. תשתית נורמטיבית

א. הוראות החוק והמנגנונים לביטול אזרחות, אשרת עולה ותעודת עולה

- 1) **ביטול אשרת עולה ותעודת עולה שהושגו על יסוד מתן ידיעות כוזבות על ידי שר הפנים – סעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן: "חוק הכניסה"), מסמיך את שר הפנים לבטל בהחלטה מנומקת אשרת עולה ותעודת עולה שניתנו לפי חוק השבות, תשי"ב-1950, אם הושגו על ידי מתן ידיעות כוזבות.**
- 2) **ביטול אזרחות שנרכשה על יסוד פרטים כוזבים על ידי שר הפנים – סעיף 11(א) לחוק האזרחות, תשי"ב-1952 (להלן: "חוק האזרחות") מסמיך את שר הפנים לבטל את אזרחותו הישראלית של אדם אם הוכח להנחת דעתו שהאזרחות נרכשה על יסוד פרטים כוזבים, וטרם חלפו שלוש שנים מיום רכישת האזרחות.**
- 3) **ביטול אזרחות שנרכשה על יסוד פרטים כוזבים על ידי בית משפט לעניינים מנהליים – סעיף 11(ב) לחוק האזרחות מסמיך את בית המשפט לעניינים מנהליים, לבקשת שר הפנים, לבטל את אזרחותו הישראלית של אדם אם האזרחות נרכשה על יסוד פרטים כוזבים וחלפו לפחות שלוש שנים מיום רכישת האזרחות.**

ב. תכליות ההסדר

"האזרחות מציינת את הזיקה המיוחדת שבין אדם לבין מדינה. זיקה זו מעניקה לו זכויות ומטילה עליו חובות. עם אלה נמנות, מצד אחד, חובתה של המדינה להעניק הגנה לאזרחיה, זכות הצבעה לכנסת, הזכות להיכנס לישראל, לשהות בה ולצאת ממנה, היכולת לשאת משרות ציבוריות שונות, ועוד; ומצד שני מוטלת על האזרח חובת אמונים למדינה, חובת שירות בצבא, ועוד" (אמנון רובינשטיין וברק מדינה **המשפט החוקתי של מדינת ישראל** כרך ב - רשויות השלטון ואזרחות 1071 (2005)). אזרחות נחשבת לזכות יסוד במשפט החוקתי הישראלי¹, אולם אין מדובר בזכות מוחלטת: "גם האזרחות, ככל זכות אחרת, אינה זכות מוחלטת. ראשית, הזכות מסויגת מלכתחילה. שנית, ניתן לבטלה בדיעבד"².

מעיקרון ריבונות המדינה נגזר העיקרון לפיו למדינה יש זכות לקבוע מי יהיו אזרחיה³. להענקת אזרחות ישנן השלכות רחבות היקף בישראל, והתנאים לרכישת אזרחות הם בעלי

¹ בג"ץ 1227/98 **מלבסקי נ' שר הפנים**, פ"ד נב(4) 690, 697 (1998); בג"ץ 7348/08 **גריגוריאן נ' משרד הפנים** (פורסם באר"ש, 5.1.2010).

² עניין **מלבסקי**, שם, בעמ' 698.

³ בג"ץ 7052/03 **עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202, פס' 51 לפסק דינו של המשנה לנשיא (בדימוס) חשין.

השפעה חשובה על אופייה של המדינה⁴. אם כן, לאור חשיבותה של האזרחות, יש אינטרס ציבורי להקפיד על התקיימותם של התנאים לרכישת אזרחות, לצורך הבטחת התכליות העומדות בבסיס הענקת האזרחות הישראלית, כמו גם הקפדה על הליך ביטולה במקרים המתאימים⁵.

על רקע האמור, חוק האזרחות קובע הסדר לביטול בדיעבד של אזרחות שנרכשה על יסוד פרטים כוזבים, ממי שמלכתחילה לא עמד בתנאים לקבלת האזרחות. הוראה בענין נכללה כבר בנוסחו המקורי של החוק מ-1952, בסעיף 11(א)(1). בהתאם, קיימת פסיקה עקבית של ביהמ"ש העליון בדבר סמכותו של שר הפנים לבטל אזרחות שנרכשה על יסוד פרטים כוזבים⁶. בצד זאת קבע ביהמ"ש העליון, כי יש להקפיד מאד בשלילתה⁷.

לשם קיומו של הליך מסודר בענין, במסגרת החלטה האם לבטל אזרחות שנרכשה על יסוד פרטים כוזבים אם לאו, יש לשקול את מכלול השיקולים הנוגעים לענין, כמפורט באמות המידה שיפורטו להלן⁸. את שקילת השיקולים יש לערוך בכל שלב, לרבות בעת קבלת ההמלצה הסופית לאחר שנשמעו טענותיו של האזרח שמבקשים לבטל את אזרחותו (או העולה שמבקשים לבטל את תעודת העולה שלו), ועל רקע טענותיו כפי שהוצגו (ככל שהוא בחר לעשות כן).

2. אמות מידה מהותיות לבחינת בקשה לביטול מעמד שהושג על יסוד פרטים כוזבים

- א. במסגרת קבלת החלטה האם לבטל מעמד שהושג על יסוד פרטים כוזבים יש לשקול את מכלול השיקולים הנוגעים לענין. על הבקשה לעמוד בכללי המשפט המינהלי.
- ב. תשתית עובדתית – האם קיימות ראיות "ברורות, חד משמעיות ומשכנעות"⁹ לכך שהמעמד נרכש על יסוד מסירת פרטים כוזבים ואשר עומדות במבחן הראייה המינהלית.

⁴ השוו: אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל כרך ב: רשויות השלטון ואזרחות 1071 (מהדורה שישית 2005).

⁵ בג"צ 8386/06, 1029 ד"ר יולי נודלמן ואח' נ' שר הפנים ואח', פסקה 8 והאסמכתאות המוזכרות שם.

⁶ ראו לדוגמה: עניין מלבסקי ועניין גריגוריאן, לעיל ה"ש 1; בג"ץ 1884/02 פטר דימיטרוב נ' שר הפנים (פורסם באר"ש, 16.8.2010).

⁷ עניין מלבסקי, לעיל ה"ש 1, בעמ' 696; עניין נודלמן, לעיל ה"ש 5, פסקה 8.

⁸ עע"מ 8277/17 עלאא זיוד נ' שר הפנים, פס' 91 לפסק דינה של הנשיאה חיות (פורסם באר"ש, 21.7.2022): "בית משפט זה קבע בעבר כי ללא אמות מידה וכללים ברורים, אשר לאורם תתקבל החלטת הרשות המנהלית, החלטותיה עשויות לחטוא בשרירותיות מעצם טיבן, באופן המנוגד לכללי המינהל התקין... דברים אלה יפים לענייננו, הנוגע לסמכות פוגענית ביותר, שעשויה להוביל – כתלות בהחלטת בית המשפט – לביטול אזרחותו של אדם".

⁹ לעיקרון העומד מאחורי מבחן ראייתי זה ראו בג"צ 951/06 עזרא שטיין נ' רב ניצב משה קראדי המפקח הכללי של משטרת ישראל, פסקה 21 (פורסם באר"ש, 30.4.2006): "ככל שעוצמת הפגיעה בזכות האדם גדולה יותר כך נדרשת רמת שכנוע גבוהה יותר, בהתבסס על הראיות שבפני הרשות, כדי להצדיק את החלטתה". לראיות המנהליות הנדרשות לצורך שלילת אזרחות ראו עניין מלבסקי, לעיל ה"ש 1, בעמ' 717; עניין דימיטרוב, לעיל ה"ש 6, פס' 20: "לאור מעמדה הרם של הזכות לאזרחות, לא יוכלו ראיות פחותות משקל לשמש בסיס לשלילתה של זכות זו. כדבריו של השופט מצא בענין מוצ'ניק: "שלילת תעודת עולה ואזרחות שכבר הוענקו נעשית לאחר שהסתיים ההליך המינהלי, ולפיכך גורמת לפגיעה קשה ביותר באינטרס ההסתמכות והציפייה. לכן נדרשות לביסוסה ראיות מינהליות חזקות במיוחד" (ענין

ג. דרישת הרלוונטיות – לצורך ביטול אזרחות שהושגה על יסוד פרטים כוזבים, נדרש קשר סיבתי בין הפרטים הכוזבים לבין הענקת האזרחות. כך, רק מקום בו הפרט הכוזב רלוונטי למתן האזרחות, מוסמך שר הפנים לשלול את האזרחות או לבקש מבית המשפט לשלול אותה¹⁰.

ד. שיקולים רלוונטיים לעניין ביטול האזרחות:

1. **מידת ההשתקעות בישראל** – ככל שמרכז חייו של האזרח בישראל, ועוצמת זיקתו למדינה ומידת השתקעותו בה רבות יותר, ביטול אזרחותו יוביל לפגיעה משמעותית יותר בו. להלן רשימה לא סגורה של שיקולים רלבנטיים לבחינת מידת ההשתקעות של האזרח בישראל:

א. משך הזמן שחלף מאז קבלת האזרחות.

ב. משך הזמן שבו האזרח שהה בישראל בפועל מאז קבלת האזרחות, ובפרט - בחמש השנים האחרונות.

ג. גילו של האזרח במועד קבלת האזרחות, והאם היה קטין באותה העת.

ד. האם האזרח נישא או מקיים קשר זוגי בישראל; האם נולדו לו ילדים בישראל; והאם משפחתו שוהה בישראל.

ה. שירות צבאי בישראל.

2. **מידת המעורבות בהצגת הפרטים הכוזבים וקיומו של יסוד נפשי** – הפסיקה נוטה לדעה, כי לפי חוק האזרחות לא נדרש שאדם ימסור פרטים כוזבים "ביודעין" כדי שניתן יהיה לבטל את אזרחותו על יסוד מסירת פרטים כוזבים. עם זאת, נפסק כי המצב הנפשי עשוי להיות שיקול ענייני במסגרת שיקול-הדעת של שר הפנים¹¹. לנוכח האמור, ככל שהאזרח היה מעורב בהגשת הבקשה למעמד ובהצגת הפרטים הכוזבים, והיה מודע לכך שמדובר בפרטים כוזבים, ניתן לראות בכך נסיבה לחומרה שיכולה לתמוך בביטול מעמדו. בהקשר זה יש לקחת בחשבון האם היה האזרח קטין בעת קבלת המעמד, וככזה - גם אם היה מודע, יהיה לכך משקל פחות.

3. **חומרת הכזב** – המידה או החומרה שבכזב היא שיקול ענייני במסגרת שיקול הדעת של שר הפנים¹². בהתאם, ככל שהכזב נוגע לפרט מהותי יותר שחשיבותו רבה לצורך קבלת המעמד, וככל שמידת חומרתו משמעותית יותר, הדבר יכול לתמוך בביטול המעמד. בתוך כך, ככל שמושא בקשת הביטול הביא במירמה לישראל אנשים נוספים מכוח אזרחותו, הדבר יכול להעיד על חומרה נוספת במעשה הכזב (ומבלי לגרוע מאפשרות ביטול האזרחות לגבי אותם אנשים).

¹⁰ מוצ'ניק, בעמ' 280) (ההדגשה אינה במקור); בג"ץ 1712/00 יורי אורבניץ' נ' משרד הפנים, מינהל האוכלוסין, נח(2) 951, 957 (2004): "אכן, אין די בראיות של מה בכך כדי לבטל אשרות שניתנו או לשלול אזרחות שהוענקה".
¹¹ עניין מלבסקי, לעיל ה"ש 1, בעמ' 706; עניין גריגוריאן, לעיל ה"ש 1, פס' 12 לפסק דינו של השופט גובראן.

¹² עניין מלבסקי, לעיל ה"ש 1, בעמ' 708-709; עניין גריגוריאן, לעיל ה"ש 1, פס' 12 לפסק דינו של השופט גובראן. אמנם, פסקי הדין עסקו בהסדר הקודם בדבר ביטול אזרחות שנרכשה על יסוד פרטים כוזבים, שקדם תיקון מס' 9 לחוק האזרחות, אך נראה כי היעדר דרישה לקיומו של יסוד נפשי רלוונטית גם ביחס להסדר הנוכחי.

¹² עניין מלבסקי לעיל, בעמ' 710.

4. **חלופי הזמן** – על פרק הזמן שבין מועד גילוי הכזב על ידי הרשות, לבין מועד קבלת ההחלטה המנהלית בדבר ביטול המעמד, ו/או מועד הגשת בקשת הביטול לבית המשפט, להיות סביר בנסיבות העניין.
5. **נסיבות אישיות ותרומה מיוחדת לחברה** – נסיבות אישיות אשר מחמירות את מצבו של מושא ביטול המעמד, או משפחתו, עלולות ללמד על עוצמה גבוהה יחסית של פגיעה בהם. כמו כן, תרומה משמעותית של מושא הבקשה לחברה בישראל היא נסיבה שעשויה להצדיק הימנעות מביטול המעמד.
- ה. יובהר כי השיקולים המובאים לעיל אינם בגדר "רשימה סגורה" אלא בגדר שיקולים אשר עשויים להיות רלוונטיים ולפיכך יש מקום להביאם בחשבון במסגרת השקלול הכולל העומד בבסיס ההחלטה על שלילת מעמד. זאת, בראי האיזון הנדרש בין מידת ההגשמה של תכלית ההסדר לבין עוצמת הפגיעה הכרוכה בביטול המעמד כנזכר לעיל.
3. **מתן רישיון למי שיוותר חסר אזרחות**
- מקום בו ביטול האזרחות יביא לכך שאותו אדם יהיה חסר כל אזרחות, הוא יטופל בהתאם ל"נוהל לטיפול במי שטוען כי הוא מחוסר אזרחות" מספר 10.1.0015 של רשות האוכלוסין וההגירה, וינתן לו רישיון ישיבה חלופי שלא יפחת מרישיון לישיבת ארעי מסוג א/5.