

## בבית המשפט העליון

בג"ץ 1227/98

בפני: כבוד הנשיא א' ברק  
כבוד השופט י' זמיר  
כבוד השופטת ד' ביניש

העותר: אנטון מלבסקי

נגד

המשיב: שר הפנים

### **עתירה למתן צו על-תנאי**

תאריך הישיבה: י' באלול תשנ"ח (1.9.98)

בשם העותר: עו"ד יורם שפטל, עו"ד דורון בקרמן

בשם המשיב: עו"ד שי ניצן

### **פסק-דין**

#### השופט י' זמיר:

1. עתירה זאת מעוררת את שאלת הסמכות של שר הפנים לבטל תעודת-עולה ואזרחות ישראלית שהוענקו על פי חוק השבות, התשי"ב-1950.

#### העובדות

2. העותר הגיע מרוסיה לישראל במעמד של תייר ביום 2.5.94. ביום 20.6.94, בהיותו בישראל, פנה העותר למשרד הפנים וביקש לקבל תעודת-עולה ואזרחות מכוח חוק השבות. אזרחות מכוח חוק השבות מוקנית, לפי סעיף 2 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952, למי שעלה לישראל לפי חוק השבות. לפי סעיף 1 לחוק

השבות, "כל יהודי זכאי לעלות ארצה". אמנם העותר אינו יהודי. אך הוא נכד של יהודי. לפי סעיף 4א לחוק השבות, הזכויות של יהודי לפי חוק זה, לרבות הזכות לעלות ארצה, והזכויות של עולה לפי חוק האזרחות, מוקנות גם לנכד של יהודי. לכן החליט משרד הפנים, בחודש יולי 1994, להעניק לעותר תעודת-עולה ואזרחות ישראלית. מאז מתגורר העותר בישראל, יחד עם אשתו וילדיו, אביו ואשתו, דודתו ובנה וכן סבתו.

3. בחודש אוגוסט 1996 פנתה משטרת ישראל למשרד הפנים וביקשה לבחון את האפשרות לבטל את תעודת-העולה ואת האזרחות הישראלית שהוענקו לעותר. פניית המשטרה למשרד הפנים התבססה על מידע מודיעיני חסוי שהגיע למשטרה. על פי מידע זה, העותר הינו אחד מראשי ארגון פשע גדול ברוסיה והיה מעורב, באופן אישי, בביצוע עבירות חמורות. זמן קצר לאחר פניית המשטרה למשרד הפנים, פנה העותר למשרד הפנים, בבקשה להאריך את תוקף הדרכון הישראלי שהונפק לו. שר הפנים החליט שלא להיענות לבקשה עד אשר תיערך בדיקה יסודית של המידע שבידי המשטרה. העותר הגיש עתירה לבית המשפט נגד החלטה זו (בג"ץ 7565/96). אך בית המשפט פסק שהחלטת השר התקבלה מטעמים ענייניים וסבירים. לפיכך נדחתה העתירה. לאחר דחיית העתירה, הגיש העותר עתירה שניה, בה ביקש להאיץ את הבדיקה (בג"ץ 2588/97), וסמוך לאחר מכן הגיש עתירה שלישית (בג"ץ 3485/97), בה ביקש לקבל את כל המידע המודיעיני, עליו התבססה הבדיקה, ולקיים שימוע מסודר. שתי העתירות נדונו יחד בפני בית המשפט, ונדחו לאחר שמשרד הפנים הבהיר כי יאפשר שימוע לעותר. עתירה רביעית הוגשה על-ידי העותר, ובה ביקש כי החלטת השר בעניינו תינתן במועד קרוב (בג"ץ 7122/97). הדיון בעתירה זו התייתר כאשר ביום 12.1.98 קיבל שר הפנים החלטה בעניינו של העותר.

4. בהחלטה של שר הפנים, מיום 12.1.98, מצוין השר כי הוא עיין בחומר הנוגע לעניין, ובכלל זה בתמליל השימוע שנערך (ביום 14.8.97) לעותר במשרד הפנים, בנוכחות באי-כוחו, בחומר שהיה בפני בית משפט זה במסגרת העתירות שהוגשו על ידי העותר, בפסקי הדין שניתנו בעתירות אלה, וכן בחומר שהוצג בפניו על ידי המשטרה. וכך נאמר, בין היתר, בהחלטת השר:

"[עיינתי] בחומר החסוי שהוצג בפני ע"י משטרת ישראל, אשר ממנו עולה כי מר מלבסקי היה והינו אחד מראשי ארגוני הפשע הגדולים ברוסיה הנקרא 'איזמאליבו', ארגון המונה כמה מאות חברים ונחשב לאחת מקבוצות הפשע הוותיקות ברוסיה.

לפי המידע שהוצג בפני מעמדו של מר מלבסקי בהיררכיה העבריינית בחבר העמים הינו בכיר ביותר, וארגונו מוכר כמי שאינו בוחל באלימות וכמי שאינו נמנע מחיסול יריבים לשם קידום ענייניו.

על פי המידע הנ"ל מר מלבסקי עצמו עמד מאחורי מספר מעשי רצח של בני אדם, והוא היה מעורב בסחר וביבוא סמים בהיקף ניכר, סחיטת דמי חסות ועוד.

...

לאחר שעיינתי בכל החומר, למדתי את קביעותיו של בית המשפט, הבאתי בחשבון את העובדה שלמר מלבסקי לא ניתן לעיין בחומר החסוי, אלא רק בפראפרזה שנערכה לגביו, ועל כן לא יכול היה להגיב עליו לפרטי פרטים, ונתתי לכך את המשקל הנדרש, אחר כל זאת הגעתי למסקנה כי מר מלבסקי השיג את תעודת העולה והאזרחות על סמך ידיעות כוזבות, שכן בבקשתו לתעודת העולה הצהיר מר מלבסקי כי לא עבר עבירה פלילית וכי אינו מבוקש על ידי משטרה של מדינה כלשהיא. מהחומר שהוצג בפני עולה כי שתי ההצהרות הינן כוזבות, שכן מר מלבסקי עבר עבירות פליליות והיה מבוקש לפחות על ידי משטרת רוסיה לפני מתן הצהרתו".

לפיכך החליט שר הפנים לבטל את תעודת-העולה ואת האזרחות של העותר. העותר טוען כי לשר

הפנים אין סמכות לבטל לא את התעודה ולא את האזרחות.

### הזכות לאזרחות

5. הזכות לאזרחות, אף שעדיין לא עוגנה בחוק-יסוד, היא לפי מהותה זכות יסוד. וכך אמרתי לעניין זה

בבג"ץ 2757/96 אלראי נ' שר הפנים, פ"ד נ(2) 18, 22:

"האזרחות היא זכות יסוד. כך מקובל במשפט הבינלאומי...כך מקובל גם במשפט של מדינות רבות שקבעו את האזרחות כזכות חוקתית...ואף כי בישראל לא זכתה האזרחות למקום של כבוד בחוק יסוד, אין ספק כי היא נמנית עם זכויות היסוד, בין היתר משום שהיא היסוד לזכות הבחירה לכנסת, שממנה צומחת הדמוקרטיה. כידוע, חובה היא על כל רשות מינהלית להימנע מפגיעה בזכות יסוד, והאזרחות בכלל זה, אלא לתכלית ראויה ובמידה ראויה; קל וחומר בשלילת אזרחות, להבדיל מפגיעה אחרת, וב-בנו של קל וחומר בשלילת אזרחות העושה אדם שיש לו אזרחות מלידה לחסר כל אזרחות".

ראו גם בבג"ץ 754/83 רנקין נ' שר הפנים, פ"ד לח(4) 113, 117.

לפיכך יש להגן על הזכות לאזרחות, ששר הפנים לא ימנע אותה ממי שזכאי לה, ועוד יותר מכך,

שהשר לא יבטל אותה, לאחר שהוענקה, שלא כדין.

6. עם זאת, גם האזרחות, ככל זכות אחרת, אינה זכות מוחלטת. ראשית, הזכות מסוייגת מלכתחילה.

שנית, ניתן לבטלה בדיעבד.

מלכתחילה, הזכות של כל יהודי לעלות ארצה, ולזכות באזרחות ישראל, כפופה לסייגים. וכך קובע

סעיף 2(ב) לחוק השבות:

"אשרת עולה תינתן לכל יהודי שהביע את רצונו להשתקע בישראל, חוץ אם נוכח שר הפנים שהמבקש -

(1) פועל נגד העם היהודי; או

(2) עלול לסכן בריאות הציבור או בטחון המדינה; או

(3) בעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור".

סייגים אלה חלים, לפי סעיף 3(ב) לחוק השבות, גם על הזכות לקבל תעודת-עולה.

הטעם והתכלית של סייגים אלה ברורים מאליהם. על הטעם והתכלית של החרג בנוגע לעבר הפלילי

אמר השופט זוסמן בבג"ץ 94/62 גולד נ' שר הפנים, פ"ד טז 1846, 1855, 1857:

"מדינת ישראל קמה, כמו שנאמר במגילת העצמאות, כדי שתהא פתוחה לעליה יהודית ולקיבוץ גלויות. היא לא קמה כדי לשמש אבן שואבת ולהקים קיבוץ של אלה שעברו על חוקיהן של ארצות מושבן, וחפצים משום כך להימלט מאימת הדין, אפילו הם יהודים... חובתו של שר הפנים לנעול את שערי הארץ בפני עבריינים אינה נופלת בחשיבותה מחובתו לקדם את העליה ולהקל עליה".

אמנם, כפי שציין השופט זוסמן, הכלל הוא שכל יהודי זכאי לעלות לישראל, והסמכות של שר הפנים

למנוע אשרת עולה מיהודי שהוא בעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור היא חריג לכלל, ולכן "אין לפרשו

על דרך ההרחבה" (שם, בעמ' 1855). אולם אין גם לפרש את החרג באופן שיבטל את תכלית החרג. מדינת

ישראל אינה חייבת, ובדרך כלל אף אינה רוצה, לשמש ארץ מקלט ליהודי שעשה את הפשע לדרך חיים. זכותו

של הציבור בישראל לשלום ובטחון אינה צריכה ליפול קורבן לזכותו של יהודי כזה לעלות לישראל.

וכך אמר לעניין זה הנשיא אגרנט בבג"ץ 442/71 לנסקי נ' שר הפנים, פ"ד כו(2) 337, 399:

"אמת, זכות-העליה, המוענקת לכל יהודי לפי חוק השבות ושמאחוריה עומדת שאיפת העם, עתיקת-היומין, של 'ושבו בנים לגבולם', היא בעלת חשיבות ראשונה במעלה. על-כן, אחריות גדולה מוטלת על מי שמחליט למנוע מיהודי פלוני את מימושה של זכות זו. אולם, אין מנוס מזה, מקום ששוכנע שר הפנים שחל עליו הסייג שקבע המחוקק בסעיף 2(ב)(3) לחוק

ואשר מאחוריו עומדת המגמה - ואף היא מושרשת היטב בתודעת העם - שלא יתקבצו כאן אנשים, אפילו הם יהודים, שבארץ מוצאם היו מ'ההופכים ללענה משפט וצדקה לארץ הניחו'. כזהו המקרה שלפנינו. אכן, אין להכחיש, שמצב הפשיעה בישראל מעורר היום דאגה, אך התופעה המיוחדת של הפשע המאורגן, כפי שהתפתחה בארצות-הברית ואשר גרמה שם נזק לחברה בממדים עצומים ובלתי-משוערים וכמעט וערעה את סדרי החיים התקינים, לא הייתה עוד שרשים אצלנו, עד כמה שידוע לי, וחלילה לנו לעודד שייפתח לה פתח".

על השיקולים והבעיות בקשר לשלילה של זכות השבות מבעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור, ראו גם ח' כהן, "חוק השבות", מבחר כתבים (תשנ"ב) (א' ברק ור' גביזון, עורכים), 312.

אם כך היה לפני שלוש שנה לערך, קל וחומר כיום. מצב הפשיעה בישראל, שעורר דאגה כבר לפני שלוש שנה, מעורר כיום דאגה רבה יותר. הסטטיסטיקה הפלילית זועקת. גם התופעה המיוחדת של הפשע המאורגן התפתחה מאז במדינות נוספות, כמו מגיפה, ודומה כי מדינת ישראל אינה חסינה מסכנה זאת. להיפך. היא חשופה יותר לסכנה. מצד אחד, מדינת ישראל התבססה כמדינה דמוקרטית המכבדת את זכויות האדם, התקדמה כמדינה שטוב לחיות בה, ונעשתה אבן שואבת אף לרבים שאינם יהודים, ובהם גם כאלה שחיים מדבר עבירה. מצד שני, מדינת ישראל נפתחה יותר לעולים חדשים, כאשר חוק השבות תוקן, בשנת התש"ל-1970, והעניק את זכות השבות, הכוללת גם את הזכות לאזרחות, אף לילד ונכד של יהודי, לבן-זוג של יהודי וכן לבן-זוג של ילד או נכד של יהודי. דרך שער זה, המקבל בברכה את מי שבא לבנות ולהיבנות, יכולים להיכנס גם כאלה שבאים לכאן, לא בגלל רצון להשתלב בעם היהודי, וכך גם להגשים את התכלית של חוק השבות, אלא כדי להתיישב על קרקע נוחה לפעילות עבריינית. במצב זה אפשר להבין ויש להצדיק את שר הפנים כאשר הוא מדקדק שלא לפתוח את שערי הארץ בפני אדם, בין יהודי ובין שאינו יהודי, שהעבר הפלילי שלו מלמד כי הוא עלול לסכן את שלום הציבור.

### הסמכות לבטל אזרחות

7. לא זו בלבד שהזכות לאזרחות מסוייגת מלכתחילה. אפשר גם לבטלה בדיעבד. ההגיון והנסיין גם יחד מחייבים שניתן יהיה, בישראל כמו במדינות אחרות, לבטל אזרחות בניסיונות מסויימות, לפחות כאשר האזרחות נרכשה בטעות או במרמה.

אכן, חוק האזרחות קובע הוראות בדבר ביטול אזרחות. וכך אומר סעיף 11(ג) לחוק זה:

"שר הפנים רשאי לבטל את אזרחותו הישראלית של אדם אם הוכח להנחת דעתו שהאזרחות נרכשה על יסוד פרטים כוזבים..."

כמו כן, שר הפנים רשאי לבטל אזרחות שנרכשה מכוח שבות אם בוטלה אשרת-עולה או תעודת-עולה שניתנה לפי חוק השבות ושימשה יסוד להענקת האזרחות. וכך קובע לעניין זה סעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל, התשי"ב1952:-

"שר הפנים רשאי בהחלטה מנומקת לבטל אשרת-עולה ותעודת-עולה שניתנו לפי חוק השבות, התשי"1950-, אם הושגו על ידי מתן ידיעות כוזבות".

על פני הדברים יש שוני בין סעיף 11(ג) לחוק האזרחות לבין סעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל, שזה מדבר על "פרטים כוזבים" וזה מדבר על "ידיעות כוזבות". אך זהו שוני בנוסח ללא הבדל במהות. מבחינת המהות אין הבדל ביניהם: פרטים כוזבים הם גם ידיעות כוזבות, ולהיפך. גם אין הגיון, מן הבחינה של תכלית החוק, להבדיל בין זה לבין זה.

8. האם אין דרך לבטל אשרת-עולה ואזרחות אלא הדרך שנקבעה בסעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל ובסעיף 11(ג) לחוק האזרחות?

השאלה נדונה בבג"צ 81/62 גולן נ' שר הפנים, פ"ד טז 1969. במקרה זה התעוררה השאלה, אם שר הפנים רשאי לבטל אשרת-עולה, שניתנה לפי חוק השבות, מכוח הסמכות הכללית שהוענקה לכל רשות מינהלית בסעיף 16(1) לפקודת הפרשנות (שהוחלף על ידי סעיף 15 לחוק הפרשנות, התשמ"א1981-) לשנות או לבטל החלטה מינהלית. בית המשפט פסק מפי השופט לנדוי (בעמ' 1972) לאמור:

"כאן משתמעת כוונה אחרת, כאמור בסעיף 16, רישה [לפקודת הפרשנות], כי מתן הסמכות לשר הפנים לבטל אשרת-עולה בנסיבות המתוארות בסעיף 11(ב) של חוק הכניסה לישראל מורה על כוונת המחוקק שלא תהיה לשר סמכות כללית לבטל אשרת-עולה שלא במסגרת הסעיף 11(ב)".

9. במהלך הדיון במקרה שלפנינו עלתה שוב השאלה, אם הדרך שנקבעה בסעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל היא הדרך היחידה לביטול אשרת-עולה ותעודת-עולה, ואם הדרך שנקבעה בסעיף 11(ג) לחוק

האזרחות היא הדרך היחידה לביטול אזרחות. למשל, נניח שאדם קיבל אזרחות מכוח חוק השבות על יסוד הנחה שהוא יהודי. לימים התברר כי אותו אדם אינו יהודי, וכי האזרחות ניתנה לו בשעתו, אף שאינו יהודי, בגלל טעות או רשלנות של עובד במשרד הפנים. האם ניתן לבטל את האזרחות שהוענקה לו? לפי סעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל רשאי שר הפנים לבטל אשרת-עולה ותעודת-עולה אם הושגו על ידי מתן ידיעות כוזבות. כך גם, לפי סעיף 11(ג) לחוק האזרחות, לגבי ביטול אזרחות. אולם, כפי שהתברר, אותו אדם לא נתבקש כלל להודיע אם הוא יהודי, בפועל הוא לא אמר דבר בעניין זה, ולפיכך אין לומר עליו שמסר ידיעה כוזבת. נראה, לכן, שאין יסוד לשלול את האשרה, התעודה או האזרחות של אותו אדם לפי חוק הכניסה לישראל או לפי חוק האזרחות. האם המסקנה היא שאין כל דרך לבטל את האזרחות של אדם זה? אכן שאלה היא. השאלה היא, אם ניתן לומר במקרה כזה שאפשר לבטל את האשרה, התעודה או האזרחות מכוח סעיף 15 לחוק הפרשנות, שכן במקרה כזה אין לומר שכוונה אחרת משתמעת מחוק האזרחות או מחוק הכניסה לישראל. אך בניסיונות המקרה שלפנינו אין צורך, ואף אין זה ראוי, שבית המשפט ידון ויכריע בשאלה זאת, בעיקר כיוון ששר הפנים לא טען, בתשובתו לעתירה, שהוא מוסמך לבטל אזרחות גם בדרך אחרת, ולכן העותר אף לא התייחס לשאלה זאת.

כיוון שכך, שומה על בית המשפט לבדוק אם שר הפנים היה רשאי לבטל את האזרחות והתעודה של העותר, אם משום שהאזרחות "נרכשה על יסוד פרטים כוזבים", כאמור בסעיף 11(ג) לחוק האזרחות, ואם משום שהתעודה הושגה "על ידי מתן ידיעות כוזבות", כאמור בסעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל.

השאלה העיקרית שבפני בית המשפט היא, אם אכן העותר השיג את התעודה ואת האזרחות על ידי מתן ידיעות כוזבות.

### "ידיעות כוזבות"

10. כאשר העותר פנה אל משרד הפנים, ביום 20.6.94, וביקש לקבל תעודת-עולה ואזרחות ישראלית, הוא מילא טופס רגיל של בקשה לתעודת עולה. בין היתר הוא חתם, במסגרת טופס זה, על הצהרה בלשון זאת:

"אני מצהיר בזה שלא עברתי עבירה פלילית, לא פעלתי נגד העם היהודי ובטחון מדינת ישראל, לא חליתי במחלה העלולה לסכן את בריאות הציבור, לא קיים נגדי צו מעצר שיפוטי ואינני מבוקש ע"י המשטרה של מדינה כלשהיא".

כדי לקבוע אם ההצהרה כוזבת, כטענתו של שר הפנים, יש לקבוע תחילה את העובדות. מה

העובדות?

11. בחודש מאי 1993 נפתח במוסקבה תיק פלילי נגד העותר, הוגש נגדו כתב אישום בגין עבירה של רכישה והחזקה של אקדח וכדורים ללא רשיון, והוחלט על מעצרו. העותר נעצר, אך ביום 5.7.93 חתם על התחייבות שלא יעזוב את מקום מגוריו, וצו המעצר בוטל. הוא הוזמן להמשך החקירה, פעם ראשונה ביום 20.1.94 ופעם שניה ביום 1.2.94, אך לא הופיע. כיוון שכך הוצא נגדו מחדש, ביום 4.2.94, צו מעצר. בצו זה צויין כי "מקום הימצאו אינו ידוע ועקב כך הוכרז על חיפוש אחר הנאשם" (לפי תרגום אחר: "כתוצאה מכך הוכרז כנדרש").

במסגרת הדיון בעתירה הראשונה שהעותר הגיש לבית משפט זה (בג"ץ 7565/96), הגישה פרקליטות המדינה לבית המשפט, בין היתר, מסמך (ללא תאריך) מאת המחלקה לטיפול בפשע מאורגן של משרד הפנים ברוסיה, שנתקבל במשטרת ישראל (לדברי העותר) ביום 1.6.94. במסמך זה נתבקשה משטרת ישראל לעצור את העותר, שכן הוא "דרוש לנו בגין ביצוע פשעים חמורים בעיר מוסקבה", וזאת לאחר שהוצא "צו מעצר נגדו, אך הנ"ל נמלט מחקירה ומבית המשפט".

12. העותר אינו חולק על עובדות אלה, אך הוא מוסיף הסבר לעובדות. לדבריו הוא עזב את רוסיה במחצית הראשונה של חודש ינואר. הוא אינו יכול לציין במדוייק מתי עזב את רוסיה, שכן בינתיים איבד את דרכו, אך הוא בטוח שעזב את רוסיה לפני יום 20.1.94. ומה חשיבות יש למועד בו עזב העותר את רוסיה? ביום 20.1.94 נשלחה אליו במוסקבה הזמנה להמשך החקירה. אולם, לדבריו, כיוון שאותו יום כבר לא היה ברוסיה, הוא "לא ידע ולא יכול היה לדעת על ההזמנות שנשלחו אליו להופיע לחקירה ביום 20.1.94 ו-1.2.94, או על ההחלטה בדבר הוצאת ה'צו' הנ"ל מ-4.2.94", כלומר, הצו בו הוצא נגדו מחדש צו מעצר והוא הוכרז כמבוקש.

עוד מציין העותר כי התיק הפלילי, שנפתח נגדו במוסקבה בחודש מאי 1993, נסגר על ידי משטרת מוסקבה בחודש יוני 1996. פרקליטות המדינה משיבה כי התיק נפתח מחדש על פי החלטה של הפרקליטות הראשית של רוסיה בחודש דצמבר 1996. העותר טוען כי התיק נפתח מחדש בגלל התערבות של פרקליטות המדינה בישראל. פרקליטות המדינה מכחישה. אולם הוויכוח בעניין זה אינו חשוב, שכן מדובר בהתרחשות מאוחרת, שאין לה השלכה על ההצהרה שהעותר נתן למשרד הפנים בישראל בחודש יוני 1994.



מכל מקום, לטענת העותר, ההצהרה שנתן ביום 20.6.94 כאשר ביקש תעודת עולה ממשרד הפנים בישראל, היא הצהרת אמת. ראשית, לדבריו, הוא לא עבר "עבירה פלילית". כראיה הוא מציג מכתב שנשלח על ידי המינהל המקומי לענייני הפשע המאורגן במוסקבה, ביום 23.12.96, אל בא-כוח העותר בישראל, ובו נאמר כי לעותר אין הרשעות קודמות, וכי "בזמן הנוכחי" לא מיוחסות לו "האשמות כלשהן בנוגע לעבירות פליליות". שנית, הוא אומר, לא היה קיים נגדו "צו מעצר שיפוטי", שכן הצו שהוצא נגדו ביום 4.2.94 הוא צו הבאה לא שיפוטי. ושלישית, הוא מוסיף, ההצהרה כי אינו "מבוקש" על ידי המשטרה של מדינה כלשהי היתה הצהרת אמת, שכן טרם יציאתו את רוסיה הוא עדיין לא היה מבוקש. המסקנה היא, לדעת העותר, שאין יסוד לומר כי הוא רכש את התעודה ואת האזרחות בישראל על יסוד ידיעות כוזבות.

### **"מבוקש על ידי המשטרה"**

13. השאלה הראשונה בהקשר זה היא, אם צדק שר הפנים כאשר קבע כי העותר מסר ידיעה כוזבת כאשר הצהיר, על גבי הבקשה לתעודת-עולה, כי אין הוא מבוקש על ידי המשטרה של מדינה כלשהי. לכאורה, לפי פשוטם של דברים, התשובה חיובית. העובדות הבסיסיות הן אלה: העותר הוכרז בצו, ביום 4.2.94, כמבוקש על ידי המשטרה במוסקבה (ואין בכך כדי לשנות שבתרגומים של הצו הרוסי לעברית נאמר כי הוכרז "על חיפוש אחר הנאשם" או שהעותר "הוכרז כנדרש"); ואילו ביום 20.6.94 הגיש העותר למשרד הפנים בישראל את ההצהרה החתומה על ידו, ובה נאמר כי אין הוא מבוקש על ידי המשטרה במדינה כלשהי. הצהרה זאת היא כוזבת לפי המובן הרגיל של המילה, כלומר, היא אינה אמת. האמת היא, שבזמן מתן ההצהרה העותר היה מבוקש על ידי המשטרה במוסקבה.

אכן, זו היתה גם דעתו של בית משפט זה, בהרכב אחר, בעתירה הראשונה שהוגשה על ידי העותר:

בג"ץ 7565/96 מלבסקי נ' שר הפנים (לא פורסם). בפסק הדין שניתן באותה עתירה נאמר, בין היתר, כך:

"אשר למצב נכון ליום 20.6.94, עומד תצהיר העותר אל מול האינפורמציה שבמסמכים שהומצאו על-ידי המשיבים ושהאמור בהם הובא לעיל, מהם עולה כי התצהיר נותן תמונה מטעה, חלקית ובלתי נכונה.

כשניתן התצהיר ב-20.6.94 היתה ידועה או צריכה היתה להיות ידועה לעותר כל ההשתלשלות משנת 1993 ומשנת 1994 עד מועד נתינת התצהיר. הוא לא הזכיר דבר מכל אלה...

בתצהיר האחרון חזר העותר על האינפורמציה הבלתי נכונה שמסר בתצהירו הראשון, באומר 'איני מבוקש כיום ולא הייתי מבוקש בעבר על ידי משטרת רוסיה'. מהתצהיר הנוסף מיום 26.12.96 עולה, כי לטענת העותר עזב הוא את רוסיה לפני 20.1.94 ולא ידע על ההזמנות מ-20.1.94 ועל צו המעצר מ-4.2.94. אמנם אין הוא זוכר תאריך עזיבה מדוייק כי הדרכון הרוסי והדרכון הישראלי אבדו לו, אולם הוא בטוח, ללא

כל מסמך מאשר, שהיה זה לפני 20.1.94. גם אם כך הוא אין בזה כדי להסביר את אי-הזכרת האירועים שנימנו לעיל מ-1993 שאינם מוכחים על ידו, כשלעצמם".

14. אכן, ללא קשר לשאלה אם יש כזב בהצהרת העותר, לפיה אין הוא מבוקש על ידי משטרה כלשהי, חובה היתה עליו להודיע למשרד הפנים עם הגשת הבקשה לתעודת-עולה, בקשר להצהרה שנתבקש לתת, את הידוע לו בנוגע לפרשת מעצרו במוסקבה.

על חובה זאת עמד בית המשפט בבג"ץ 164/97 קונטרם בע"מ נ' משרד האוצר (טרם פורסם). באותו מקרה ביקשה העותרת מאגף המכס במשרד האוצר רשיון למחסן רשוי על מקרקעין מסויימים באשדוד. על פי התקנות לעניין זה, מי שמבקש רשיון למחסן רשוי נדרש להצהיר כי הוא הבעלים, השוכר או החוכר של המקרקעין. בהתאם לכך נתבקשה העותרת על ידי אגף המכס להציג חוזה שכירות או חכירה של אותם מקרקעין. היא הציגה חוזה שנערך בינה לבין רשות הנמלים והרכבות, שהינה הבעלים של מקרקעין אלה, בקשר לשימוש במקרקעין על ידי העותרת. אולם היא לא גילתה לאגף המכס כי קיימת מחלוקת קשה בינה לבין רשות הנמלים והרכבות בקשר לשימוש באותם מקרקעין, כי רשות הנמלים והרכבות רואה את העותרת כפולשת למקרקעין, ולפיכך העותרת נדרשת לפנות את המקרקעין באופן מידי. אגף המכס, שלא היה מודע למחלוקת זאת, נתן לעותרת את הרשיון המבוקש. אולם, כשנתגלתה המחלוקת לאגף המכס, הוא ביטל את הרשיון. האם הרשיון בוטל כדין? בית המשפט פסק כי המחלוקת בדבר השימוש במקרקעין היתה בגדר מידע ענייני וחשוב עבור אגף המכס בקשר להחלטה אם לתת לעותרת רשיון. לפיכך חובה היתה על העותרת, בבקשה את הרשיון, לגלות מידע זה לאגף המכס. אי-קיום החובה עשוי, בנסיבות מסויימות, להצדיק ביטול הרשיון. כך, אכן, נפסק במקרה זה. וכך אמרתי (בפיסקה 38):

"הטעיית רשות מינהלית, כתוצאה של אי-גילוי מידע מהותי על ידי אזרח המבקש לקבל רשיון או טובת הנאה אחרת, פוגעת קשה, לא רק ברשות, אלא גם בציבור. ברור שקיים אינטרס ציבורי למנוע הטעיה כזאת. קיים גם אינטרס ציבורי לשלול רשיון או טובת הנאה שניתנו על ידי הרשות עקב הטעיה כזאת. לכן הטעיה כזאת, אם אין היא הטעיה של מה בכך, עשויה להצדיק החלטה של רשות מינהלית לשלול רשיון או טובת הנאה שנתנה, במיוחד כאשר יש יסוד להניח שלולא ההטעיה הרשות לא היתה נותנת את הרשיון או טובת ההנאה".

עם זאת, עדיין אפשר כי ההפרה של חובת הגילוי על ידי העותר, כשהיא לעצמה, לא תצדיק את ביטול התעודה והאזרחות. מצד אחד, הזכות לתעודת-עולה ולאזרחות היא בעלת חשיבות רבה, ולכן אין לשלול אותה אלא בשל טעם בעל משקל רב. מצד שני, חוק הכניסה לישראל וחוק האזרחות הגבילו את הסמכות לבטל

תעודת-עולה ואזרחות לעילה של ידיעות כוזבות. לכן ספק אם אי-גילוי מידע, אף אם הוא מידע ענייני וחשוב, יש בו עילה מספקת לביטול תעודת-עולה או אזרחות.

אולם במקרה זה אי-גילוי המידע עשה את הצהרת העותר, כפי ששר הפנים טוען, להצהרה כוזבת. לכן, טוען השר, הוא רשאי היה, הן לפי חוק הכניסה לישראל והן לפי חוק האזרחות, לבטל את התעודה ואת האזרחות של העותר.

15. העותר טוען לעומתו כי גם אם הידיעות העולות מן ההצהרה שנתן אינן ידיעות אמת, עדיין אין הן בגדר ידיעות כוזבות, כמשמעות הביטוי בסעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל, או פרטים כוזבים, כמשמעות הביטוי בסעיף 11(ג) לחוק האזרחות. לטענתו אין משרד הפנים רשאי לשאול את מי שמבקש תעודת-עולה כל שאלה שירצה או להחתיים אותו על כל נוסח שינסח. אלא מאי? משרד הפנים רשאי לשאול את מי שמבקש תעודת-עולה רק שאלות שנועדו לברר אם המבקש זכאי על-פי החוק לתעודת-עולה ולאזרחות. בהתאם לכך, השאלות צריכות להתמקד רק בעניינים שנקבעו בסעיף 1 או בסעיף 2(ב) לחוק השבות. ראו סעיף 2(ב) לחוק השבות לעיל בפסקה 6. המשרד רשאי לשאול, בין היתר, אם למבקש יש הרשעות בפלילים, שכן מידע זה נדרש כדי לקבוע אם המבקש הוא בעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור. אך המשרד אינו רשאי לשאול, לדוגמה, אם הוא מבוקש על ידי המשטרה במדינה כלשהי. גם אם יהודי מבוקש על ידי המשטרה, אין בכך כדי להעיד כי הוא בעל עבר פלילי, ולכן אין בכך כדי לשלול את זכותו לעלות ארצה. השאלה, לדעת העותר, אינה רלבנטית, ולכן צריך להתעלם מן התשובה לשאלה זאת, בין אם היא אמת ובין אם לאו. מכאן, שגם אם העותר לא אמר אמת, כאשר הצהיר שהוא אינו מבוקש על ידי המשטרה, אין בכך כדי להצדיק, לדעתו, את ביטול האזרחות.

16. אכן, כפי שהמשיב מסכים, השאלות המופנות על ידי משרד הפנים אל מי שמבקש תעודת-עולה צריכות להיות רלבנטיות לחוק השבות. תשובה בלתי-נכונה לשאלה בלתי-רלבנטית אינה עילה לביטול אזרחות. כך עולה גם מלשון החוק. סעיף 11(ג) לחוק האזרחות מסמיך את שר הפנים לבטל אזרחות אם היא "נרכשה על יסוד פרטים כוזבים", וסעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל מסמיך את השר לבטל אשרת-עולה ותעודת-עולה אם "הושגו על ידי מתן ידיעות כוזבות". משמע, נדרש קשר סיבתי בין הידיעות הכוזבות לבין הענקת האשרה, התעודה או האזרחות. ידיעות בלתי-רלבנטיות (או ידיעות שמבחינה מהותית הן בלתי-חשובות) אינן יכולות להיות סיבה למניעת אשרה, תעודה או אזרחות. כך, לדוגמה, הזכות של יהודי לפי חוק השבות אינה מותנית בהשכלה. אי-אפשר למנוע אשרת-עולה או אזרחות מיהודי משום שהוא חסר-השכלה. לכן, אם יהודי הצהיר

בפני משרד הפנים, במסגרת בקשה לאשרת-עולה, כי הוא בעל השכלה אוניברסיטאית, ולאחר מכן נתברר כי אין לו השכלה כזאת, אין בכך עילה לפי החוק לביטול האשרה או האזרחות.

אולם, האמנם השאלה אם אדם מבוקש על ידי המשטרה היא שאלה בלתי-רלבנטית? התשובה שלילית. השאלה רלבנטית לזכות השבות משתי בחינות. ראשית, היא רלבנטית להחלטה אם אותו אדם, בלשונו של סעיף 2(ב)(3) לחוק השבות, "עלול לסכן את שלום הציבור". שנית, היא רלבנטית להחלטת השר אם לתת לאותו אדם אשרת-עולה ואזרחות לאלתר. הכיצד?

בבג"ץ 125/80 אנגל נ' שר הפנים, פ"ד לד(4) 329, נדונה השאלה אם שר הפנים רשאי למנוע אשרת-עולה ואזרחות מן העותרים שהועמדו לדין באשמת אינוס בקנדה. ברור שעצם העובדה שיהודי הועמד לדין פלילי במדינה אחרת אין בה כדי לשלול את זכותו, לפי חוק השבות, לאשרת-עולה ולאזרחות ישראלית. שהרי אפשר שהוא יזכה, ולא יהיה יסוד לומר שהוא בעל עבר פלילי. אולם, מן הצד השני, אם יורשע, יתכן שיהיה מקום לומר כי הוא בעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור. לכן החליט שר הפנים שלא להיענות לבקשת העותרים לקבל אשרת-עולה, אלא להמתין עד שיסתיימו ההליכים הפליליים נגד העותרים בקנדה. בית המשפט אישר את החלטת השר. וכך אמר השופט י' כהן (בעמ' 332):

"אמת הדבר שבחוק השבות אין למצוא הוראה מפורשת המסמיכה את שר הפנים לדחות את החלטתו עד שיתבררו כל העובדות לפיהן יוכל להחליט האם נתקיים אחד הסייגים שבסעיף-קטן (ב) [לסעיף 2 לחוק השבות] בגינם ניתן לדחות בקשה לאשרת-עולה, ברם סמכות כזו היא סמכות טבועה המצויה בידי כל רשות אשר מתפקדה להחליט אחרי בדיקה עובדתית, האם להיענות לבקשתו של האזרח".

יוצא, איפוא, שאילו הודיע העותר למשרד הפנים, שעה שביקש תעודת-עולה, כי הוא מבוקש על ידי המשטרה ברוסיה, ייתכן כי שר הפנים היה דוחה את מתן התעודה עד לאחר שיברר מדוע העותר מבוקש על ידי המשטרה, או עד לאחר שיסתיימו ההליכים הפליליים נגד העותר. לכן אפשר לומר כי העותר, בהצהירו שאין הוא מבוקש על ידי המשטרה, השיג את תעודת-העולה, במועד בו ניתנה לו התעודה, "על ידי מתן ידיעות כוזבות", כלשונו של סעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל.

17. לעותר יש קו הגנה נוסף. הוא טוען כי ההצהרה שהוא אינו מבוקש על ידי המשטרה, אפילו אינה נכונה, אינה הצהרה כוזבת, כמשמעות הביטוי בחוק, משום שלא היתה לו כוונה לתת הצהרה כוזבת. לפי טענה זאת, ידיעה אינה כוזבת, לפי החוק, אלא אם היא מקיימת שני יסודות: ראשית, יסוד עובדתי - צריך שהידיעה

תהיה בלתי-נכונה; שנית, יסוד נפשי - צריך כוונה למסור ידיעה בלתי-נכונה או מודעות שהידיעה בלתי-נכונה. אך במקרה זה, טוען העותר, לא נתקיים היסוד הנפשי. לדבריו, הוא עזב את רוסיה לפני יום 20.1.94, בו נשלחה אליו ההזמנה להתייצב להמשך החקירה במוסקבה; הוא לא היה ברוסיה כשהוצא, ביום 4.2.94, הצו הקובע כי הוא מבוקש; והוא לא ידע כלל, שעה שנתן את ההצהרה בישראל, ביום 20.6.94, כי הוא מבוקש על ידי המשטרה ברוסיה. לכן, לדעתו, אין לומר עליו כי הוא השיג את התעודה ואת האזרחות על יסוד ידיעות כוזבות.

שר הפנים חולק על העותר. ראשית, לדעתו ידיעה היא כוזבת אם אין היא אמת, אף אם אין מאחוריה כוונת כזב או מודעות לכזב. שנית, גם אם נדרש יסוד נפשי כדי שידיעה תיחשב כוזבת, די לצורך זה ביסוד של עצימת-עיניים. אחרת נגיע לתוצאה אבסורדית. כך, לדוגמה, במקרה של רוצח במדינה אחרת שנמלט לישראל מיד לאחר הרצח, והוא מצהיר בישראל שאינו מבוקש על ידי המשטרה, משום שלא נודע לו כי המשטרה הכריזה עליו כמבוקש לאחר שנמלט. במקרה שלפנינו, טוען השר, גם אם העותר לא ידע שהוא מוסר ידיעה כוזבת, ואין יסוד לייחס לו כוונה לכזב, לפחות אפשר לייחס לו עצימת-עיניים. ראשית, אין כל ראייה לכך שהעותר עזב את רוסיה, כטענתו, לפני יום 20.1.94, ולכן לא ידע שהוזמן להמשך החקירה. עובדה היא שהעותר הגיע לישראל רק בחודש מאי 1994, ואין הוא אומר היכן שהה מאז יצא את רוסיה ועד שהגיע לישראל. שנית, העותר ידע כי מתנהלת נגדו חקירה פלילית במוסקבה שטרם הסתיימה, כי הוא חתם על התחייבות שלא לעזוב את מקום מגוריו, כי הוא עזב את מקום מגוריו בניגוד להתחייבות, וכי סביר שהמשטרה תזמן אותו להמשך החקירה. לכן ודאי ידע, ולפחות צריך היה לדעת, שהוא עשוי להיות מוכרז על ידי המשטרה כמבוקש. אכן, כך אמר בית משפט זה בפסק הדין שנתן בעתירה הראשונה של העותר (בג"ץ 7565/96), כאשר קבע כי השתלשלות הדברים משנת 1993 ומשנת 1994 "היתה ידועה או צריכה היתה להיות ידועה לעותר". ראו לעיל פסקה 13. במצב זה, טוען שר הפנים, נתקיים גם היסוד הנפשי הנדרש כדי לקבוע שהעותר מסר ידיעה כוזבת או, לפחות, הנטל להוכיח כי היסוד הנפשי לא נתקיים עבר אל העותר, והעותר לא הרים את הנטל.

18. אניח, לטובת העותר, כי ידיעה כוזבת, לפי חוק האזרחות וחוק הכניסה לישראל, דורשת גם יסוד עובדתי של אי-אמת וגם יסוד נפשי. גם כך, בנסיבות המקרה שלפנינו, התקיים, לדעתי, גם היסוד הנפשי הנדרש. די בכך שהעותר ידע שהוא עזב את מקום מגוריו במוסקבה לפני שחקירת המשטרה הסתיימה, בניגוד להתחייבות שנטל על עצמו, כדי לייחס לו ידיעה (או עצימת-עיניים לידיעה) שהוא מבוקש על ידי המשטרה לצורך החקירה. וזאת יש להוסיף, שהעותר לא הצביע על נסיון להוכיח את טענתו כי עזב את רוסיה לפני שזמן להמשך החקירה והוכרז מבוקש (כגון, באמצעות רישומים של חברת תעופה או של משטרת הגבולות); הוא אינו טוען שניסה לברר במוסקבה אם הוא מבוקש על ידי המשטרה; והוא אף לא הודיע למשטרה במוסקבה, לאחר

שעזב את מקום מגוריו, על כתובתו החדשה. כל אלה הן ראיות למודעות שלו, או לפחות לעצמת-עיניים מצידו, על היותו מבוקש על ידי המשטרה. הוא גם הפר את חובתו להודיע למשרד הפנים בישראל כי תלוי ועומד נגדו תיק פלילי במוסקבה, וכי הוא עזב את רוסיה לפני שהחקירה נגדו נסתיימה, אף שנשאל אם הוא מבוקש על ידי המשטרה. ראו לעיל פסקה 14. גם זאת היא ראיה ליסוד הנפשי מאחורי הידיעה. די באלה כדי להוכיח שהעותר מסר ידיעה כוזבת, בניגוד לחוק האזרחות ולחוק הכניסה לישראל, אף אם נניח כי חוקים אלה דורשים יסוד נפשי מאחורי הידיעה.

19. מעבר לכך, אני נוטה לדעה כי חוק האזרחות וחוק הכניסה לישראל אינם דורשים יסוד נפשי כדי שידיעה תיחשב כוזבת. השאלה אם נדרש יסוד נפשי תלוייה בלשון החוק ובתכלית החוק. מן הבחינה של לשון החוק, לא נדרש שאדם ימסור ידיעות כוזבות "ביודעין", אלא די בכך שהוא מסר ידיעות כוזבות, ולפי פשוטו של מקרא אלה הן ידיעות שאינן אמת, ללא קשר למצב הנפשי של אותו אדם. מן הבחינה של תכלית החוק, ברור כי הוראות החוק המסמיכות את שר הפנים לבטל תעודת-עולה ואזרחות, נועדו בעיקר להשלים את ההוראה שבחוק השבות, המסמיכה את שר הפנים למנוע תעודת-עולה מאדם הנתפס על ידי הסייגים שבסעיף 2 לחוק זה, כגון, שהוא בעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור. התכלית העיקרית של הוראות אלה היא, בבירור, הגנה על הציבור, ולא ענישה של אותו אדם שמסר פרטים כוזבים. לפיכך, מן הבחינה של תכלית זאת, נודעת חשיבות מכרעת, לצורך ביטול תעודה ואזרחות, למצב העובדתי, כגון, אם אדם הוא בפועל בעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור, ולא למצב הנפשי של אותו אדם כאשר הצהיר בפני משרד הפנים שאין הוא בעל עבר כזה.

20. עם זאת, לא יהיה זה נכון, לדעתי, להתעלם מן המצב הנפשי, הידוע או המשוער, של המבקש תעודת-עולה. המצב הנפשי, אף שאינו קובע לצורך הסמכות של שר הפנים לבטל תעודת-עולה או אזרחות שהושגו על יסוד ידיעות כוזבות, עשוי להיות שיקול ענייני במסגרת שיקול הדעת של שר הפנים. שהרי לפי סעיף 11(ג) לחוק האזרחות וסעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל, אם תעודה או אזרחות הושגו על יסוד ידיעות כוזבות, שר הפנים "רשאי" לבטל את התעודה או האזרחות. רשאי ולא חייב. השוו משפט אלראי, לעיל פסקה 5, בעמ' 21-22. במסגרת שיקול הדעת השר יכול לייחס משקל גם למצב הנפשי של המבקש תעודת-עולה. השוו משפט קונטרם, לעיל פסקה 14, השופט י' זמיר, פסקה 32 בפסק הדין.

במקרה שלפנינו אין בכך כדי לשנות. המצב הנפשי של העותר בעת שהצהיר כי אינו מבוקש על ידי המשטרה, אינו עשוי לפעול, במסגרת שיקול הדעת של שר הפנים, לטובת העותר. ראו לעיל פסקה 18.

21. במסגרת שיקול הדעת של שר הפנים, המצב הנפשי של המבקש תעודת-עולה הוא, כמובן, רק אחד השיקולים. שיקולים אחרים הם, למשל, המידה או החומרה שבכזב והחשיבות המהותית של הידיעה. השר חייב להתחשב בכל השיקולים הענייניים ולעמוד ביתר המבחנים החלים על שיקול דעת מינהלי בדרך כלל, ובכלל זה מבחני הסבירות והמידתיות. שיקול הדעת של השר נתון בכל מקרה לביקורת בית משפט זה.

במקרה שלפנינו טען העותר רק נגד הסמכות של שר הפנים ולא נגד שיקול הדעת של השר: הוא לא טען שאף אם העותר השיג את התעודה על יסוד ידיעות כוזבות, בנסיבות המקרה לא יהיה זה סביר או מידתי, במסגרת שיקול הדעת של השר, לבטל את התעודה והאזרחות של העותר.

עם זאת, הספק עלה אצלי, כמו מעצמו, אם ראוי היה לבטל את התעודה והאזרחות של העותר רק משום שמסר ידיעה כוזבת בשאלה אם הוא מבוקש על ידי המשטרה. אילו לא היתה נגד העותר טענה, אלא זאת שהוא העלים ממשד הפנים כי הוא מבוקש על ידי המשטרה ברוסיה בקשר לאישום בגין רכישה והחזקה של אקדח וכדורים ללא רשיון, אפשר שלא היה די בכך כדי לבטל את התעודה והאזרחות שלו. לצורך הביטול יש מקום להתחשב גם בחומרת העבירה ובנסיבות העבירה. למשל, יכול להיות מקרה בו נסיבות העבירה יחלישו את חומרת העבירה, ויכול אפילו להיות מקרה בו בינתיים נסתיימו ההליכים הפליליים בזיכוי, ומנסיבות המקרה ברור כי לא נשקפת סכנה לשלום הציבור.

העותר מדגיש את העובדה שהמידע, לפיו הוא נעצר והואשם במוסקבה בגין רכישה והחזקה של אקדח וכדורים ללא רשיון, היה מצוי בידי משטרת ישראל כבר בחודש יוני 1994, ולא היה במידע זה כדי למנוע מתן תעודת-עולה ואזרחות לעותר או לגרום בשנתיים שלאחר מכן לביטול התעודה והאזרחות. אכן, אפשר שאילו לא היה בפני משרד הפנים אלא מידע זה, לא היה שר הפנים רואה לנכון, במסגרת שיקול הדעת שלו, לבטל את התעודה והאזרחות של העותר.

אולם, במקרה שלפנינו, כל זה אינו אלא בגדר אפשרות עיונית. מבחינה מעשית, העובדה שהעותר מסר ידיעה כוזבת בשאלה אם הוא מבוקש על ידי המשטרה, אינה אלא חלק מן העילה לביטול התעודה והאזרחות. לעובדה זאת מתווספת טענה, המתבססת על מידע שהגיע למשרד הפנים במועד מאוחר יותר, שהעותר מסר ידיעה כוזבת גם בקשר לעבר הפלילי.

**"עבר פלילי"**

22. העותר הצהיר על גבי הבקשה לתעודת-עולה, בין היתר, כך: "אני מצהיר בזה שלא עברתי עבירה פלילית". אין מחלוקת על כך שהעותר לא הורשע בפלילים אפילו פעם אחת. מכאן, לטענת העותר, כי הצהרה זאת אומרת אמת. אולם שר הפנים הודיע כי ההחלטה לבטל את התעודה והאזרחות של העותר מתבססת גם על כך שהעותר הצהיר הצהרה כוזבת בשאלה זאת, "שכן מר מלבסקי עבר עבירות פליליות". ראו לעיל פסקה 4. ועל מה מתבסס השר? על חומר חסוי שהוצג בפניו על ידי המשטרה. האם חומר זה מספיק כעילה לביטול התעודה והאזרחות של העותר? בעניין זה נחלקו העותר והשר הן מבחינה עובדתית והן מבחינה משפטית.

23. מבחינה עובדתית טוען העותר כי הוא לא עבר עבירות פליליות. הוא ביקש לראות את החומר שהוצג בפני שר הפנים, ממנו הסיק השר כי העותר עבר עבירות פליליות, כדי שיוכל להגיב עליו, באופן שיטתי ופרטני, אך בקשתו נדחתה. אי לכך פנה העותר לבית משפט זה בעתירה נגד מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים, ובה ביקש שבית המשפט יורה על גילוי כל המידע המודיעיני המצביע על מעורבות העותר בפלילים (בג"צ 3485/97). המשיב הסתמך על תעודת חסיון שהוצאה על ידי השר לבטחון פנים. אך, בהסכמת העותר, עיין בית המשפט במידע המודיעיני, שלא בנוכחות העותר, ולאחר העיון החליט לדחות את העתירה. בפסק הדין נאמר כך:

"נחה דעתנו, שמנימוקים טובים, ובין היתר, נימוקים הנוגעים למקורות המידע ולחשש גילויים, אין לגלות את המידע האמור לעותר.

ערים אנו לטענת העותר, על פיה אי גילוי החומר האמור לעיונו פוגע ביכולתו להשמיע את מלוא טענותיו בפני שר הפנים. בעניין זה, מניחים אנו שהשר, בבואו להחליט בעניינו של העותר, יתן לעובדה זו את המשקל הראוי מבלי שנחווה דעתנו ביחס לעמדה שעל השר לנקוט בעניין זה".

התוצאה היא, אם כן, שהעותר אינו יודע מה בדיוק נאמר במידע החסוי, ומי מסר את המידע, אלא הוא יודע רק את המסקנות שלדברי השר עולות מן המידע. בית המשפט בהרכב זה, שלא ראה את המידע, אינו יודע יותר מן העותר. שר הפנים הודיע שהוא מוכן להציג את המידע החסוי בפני בית המשפט. לפיכך שאלנו את בא-כוח העותר, במהלך הדיון, אם הוא מוכן שבית המשפט בהרכב זה יעיין במידע החסוי שלא בנוכחות העותר או בא-כוח העותר. אך בא-כוח העותר סירב.

24. לדעת העותר, המידע החסוי אינו בגדר מידע כשר, ואסור לשר הפנים להסתמך עליו כדי לבטל תעודה ואזרחות. הסתמכות על מידע חסוי, לדעתנו, פוגעת בכללי הצדק הטבעי, שכן קשה מאד להתגונן מפניו, ואין די בכך שהשר הציג בפני העותר, לצורך שימוע, פראפרזה של המידע.



אולם לא זו ההלכה. במספר רב של פסקי דין נפסק כי רשות מינהלית רשאית להסתמך גם על מידע חסוי, מתוך ידיעה שאם החלטת הרשות תותקף בבית המשפט, יהיה על הרשות להצטייד בתעודת חסיון מאת ראש הממשלה או מאת שר אחר, לפי סעיף 44 או סעיף 45 לפקודת הראיות [נוסח חדש], התשל"א-1971, ומתוך מודעות לאפשרות שבית המשפט יחליט על גילוי המידע או יבקש לעיין במידע שלא בנוכחות העותר, אם העותר יסכים לכך. כך נפסק גם, לדוגמה, בקשר לסירובו של שר הפנים לתת אשרת כניסה לישראל (בג"ץ 7975/96 בבנישתי נ' שר הפנים (לא פורסם)) או אשרה לשיבת קבע בישראל (בג"ץ 6191/94 בדוי נ' משרד הפנים (לא פורסם)).

גם אם שר הפנים היה רשאי להסתמך על מידע חסוי, כדי לבסס עליו החלטה המבטלת את התעודה והאזרחות של העותר, לדעת העותר אין בית המשפט רשאי להסתמך על מידע זה. אכן, העותר צודק בכך שבית המשפט אינו רשאי להסתמך על מידע חסוי מכוח תעודת חסיון, כשם שאינו רשאי להסתמך על כל מידע אחר שלא הוצג גם בפני העותר, אלא בהסכמת העותר. אולם, אם העותר אינו מסכים שבית המשפט יעיין, שלא בנוכחותו, במידע החסוי אשר שימש בסיס להחלטת הרשות, תחול על אותה החלטה, בדרך כלל, חזקת החוקיות. החזקה היא, שהרשות המינהלית קיבלה החלטה כדין, ומי שמבקש להפריך את החזקה עליו הראיה. ראו, לדוגמה, בג"ץ 7351/95 בבואני נ' השר לענייני דתות, פ"ד נ(4) 89, 128; ע"פ 1610/93 ותד נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(5) 837, 840. אם חזקת החוקיות חלה במקרה שלפנינו, יש לומר, בהעדר ראיה לסתור, כי בפני שר הפנים אכן הוצג מידע לפיו העותר עבר עבירות פליליות.

אך העותר טוען כי חזקת החוקיות אינה חלה במקרה שלפנינו. הטענה מסתמכת על מסמך שהעותר הציג בפני בית המשפט. מסמך זה הוא מכתב שנשלח ביום 8.8.97 על ידי מנהל המחלקה לענייני פנים באיזור מסויים של מוסקבה אל בא-כוחו של העותר. במכתב זה נאמר על העותר כך: "לפני יציאתו מהארץ לא נתבע לדין פלילי ולא הורשע. לא היו ואין ברשותנו נתונים אופרטיביים על הפרות חוק חמורות. לא הובא לחקירה. נחשב לדמות חיובית במקום מגוריו".

חזקת החוקיות אינה בעלת עוצמה רבה. אפשר להפריך אותה באמצעות ראיות נסיבתיות וראיות לכאוריות, ולעתים די אפילו בנסיבות המקרה כדי לערער את החזקה, ולהעביר את נטל הראיה אל הרשות המינהלית. ראו י' זמיר, "ראיות בבית המשפט הגבוה לצדק", משפט וממשל א (תשנ"ג-1993) 295, 297 ואילך. עוצמת הראיות או מהות הנסיבות הנדרשות כדי להפריך את חזקת החוקיות תלויות בכל מקרה בנסיבות המקרה.

אך במקרה שלפנינו נטל הראיה עבר ממילא אל המשיב. המשיב הודיע לבית המשפט, בשלב מוקדם של ההתדיינות, כי הדיון בעתירה יתנהל כאילו הוצא צו על-תנאי. משמע, המשיב קיבל על עצמו את נטל התשובה לעתירה, ובכלל זה את הנטל של הצגת הראיות התומכות בהחלטתו. חלק מן הראיות הוצגו על ידי המשיב בפני בית המשפט ובפני העותר בהודעות שהגיש לבית המשפט. אך חלק אחר נכלל במידע החסוי מכוח תעודת החסיון שהוצאה על ידי השר לבטחון הפנים. המשיב הציע להציג גם מידע זה בפני בית המשפט, שלא במעמד העותר. אולם העותר סירב להצעה. אכן, אין מקום לבוא בטענה אל העותר על שסירב להצעה, אך גם אין מקום לומר על המשיב שלא עמד בנטל הראיה, ולראות בכך טעם לביטול החלטתו.

גם אין מקום לקבל את טענת העותר כי די במכתב מיום 8.8.97, עליו הוא מסתמך, כדי להפריך את חזקת החוקיות. ראשית, מכתב זה אינו מתיישב עם מסמכים אחרים, שהעותר אינו חולק על האמינות שלהם, בהם נאמר כי נפתח נגד העותר תיק פלילי והוא נעצר והיה נתון לחקירה, וכן כי הוא מבוקש על ידי המחלקה לטיפול בפשע המאורגן של משרד הפנים ברוסיה בגין ביצוע פשעים חמורים בעיר מוסקבה. ראו לעיל פסקה 11. שנית, החזקה המתייחסת למידע הסודי שהוצג בפני שר הפנים מקבלת חיזוק מפסק הדין שניתן על ידי בית משפט זה, בהרכב אחר, בעתירה הראשונה שהוגשה על ידי העותר (בג"ץ 7565/96). במסגרת אותה עתירה עיין בית המשפט, בהסכמת העותר, בחומר החסוי. וכך נאמר בפסק הדין לגבי חומר זה (בפיסקה 11):

"עיינו - בהסכמת ב"כ העותר - בחומר מודיעיני סודי שבידי המשיב 3 [הוא השר לבטחון פנים], שמענו הסברים בקשר לכך ונחה דעתנו כי יש בחומר זה כדי לחזק חיזוק של ממש את הראיות המינהליות שהיו בפני הרשות המינהלית בהגיעה להחלטה אליה הגיעה [כלומר, החלטה שלא להאריך את דרכו של העותר]."

התוצאה היא, שבית המשפט מניח כי יש יסוד לעובדות כפי שהוצגו על ידי שר הפנים, הן בפני העותר והן בפני בית המשפט, כבסיס להחלטת השר לבטל את התעודה והאזרחות של העותר. ראו תיאור כללי של עובדות אלה לעיל פסקה 4.

25. אך העותר טוען כי עובדות אלה, אפילו הן אמת צרופה, אין בהן, מבחינה משפטית, כדי להצדיק החלטה לבטל את התעודה והאזרחות. טענתו היא, ששר הפנים רשאי לבטל בדיעבד תעודה ואזרחות של אדם רק בשל אותו טעם המרשה לו למנוע מראש תעודה ואזרחות מאותו אדם, כלומר, אם אותו אדם הוא, בלשוננו של סעיף 2(ב)(3) לחוק השבות, בעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור. לשון אחרת, אם אדם קיבל תעודה ואזרחות על יסוד הצהרה שאין לו עבר פלילי, ונתברר כי יש לו עבר פלילי, ניתן לבטל את התעודה

והאזרחות שלו. אך אם אין לו עבר פלילי, לא ניתן לבטל את התעודה והאזרחות שלו, אפילו אם ההצהרה שלו כוזבת בעניין זה או אחר.

מהו, אם כן, עבר פלילי כמשמעותו בחוק השבות? העותר טוען כי התשובה ניתנה בשני פסקי דין: במשפט גולד ובמשפט לנסקי. ראו לעיל פסקה 6. לטענתו מפסקי דין אלה עולה הלכה כי אין לאדם עבר פלילי, לעניין סעיף 2(ב)(3) לחוק השבות, אלא אם יש לו הרשעה בפלילים, ואולי גם, אם אין לו הרשעה כזאת, אם הודה בביצוע עבירה פלילית. כיוון שלעותר אין הרשעה בפלילים, והוא אינו מודה בביצוע עבירות פליליות, אין לו עבר פלילי כמשמעותו בחוק השבות. אם כך, טוען העותר, הוא היה זכאי לתעודת-עולה ולאזרחות לפי חוק השבות, ואין יסוד לשלול ממנו את התעודה או האזרחות.

26. שלא כטענת העותר, אני נוטה לומר כי במשפט גולד ובמשפט לנסקי (לעיל) לא נפסקה הלכה שעבר פלילי של אדם קיים, או ניתן להוכחה, אך ורק אם אותו אדם הורשע בפלילים. במשפט גולד הובעו בעניין זה דעות שונות, ונראה שהן אינן מצטרפות כדי להלכה; ואילו במשפט לנסקי, הדברים שנאמרו בדבר הצורך בהרשעה להוכחת עבר פלילי, אינם אלא אמרת-אגב, שכן בפועל היתה קיימת הרשעה במשפט זה.

אילו סברתי כי משפט גולד ומשפט לנסקי קובעים הלכה, לפיה אין עבר פלילי לעניין חוק השבות ללא הרשעה בפלילים או הודאה בביצוע עבירה, הייתי נוטה לסטות מהלכה זאת. נטייה זאת מתבססת על שיקולים אחדים. ראשית, זמן רב עבר מאז ניתנו פסקי הדין במשפט גולד ובמשפט לנסקי, והמצב כיום, בנוגע לעלייה לישראל, שונה מן המצב אז. כידוע, עם שינוי העתים עשויים גם הדינים להשתנות. כדברי פרופ' א' ברק בספרו על פרשנות במשפט, כרך שני - פרשנות החקיקה (תשנ"ג 1993-), 265:

"החוק נחקק בעבר, אך הוא נועד ליתן תשובה לבעיות העתיד. בדרך כלל המחוקק אינו יוצר חוק שיחול לגבי העבר בלבד. החוק נותן פתרון לבעיות העולות במשך הזמן. הזמן אינו עומד מלכת, ועמו משתנה גם הפתרון שהחוק נותן... על הפרשן לגבש את תכלית החקיקה באופן התואם את צרכי ההווה, והמשתלב בערכי היסוד ובחזקות התכלית שבהווה. אכן, התהליך הפרשני אינו נפסק לעולם. פירוש הוא תהליך נמשך, המתחדש כל העת. אין תוצאה פרשנית אחת ויחידה, אלא שעם שינוי הזמנים משתנה משמעותם של הדינים".

החשש שמא מדינת ישראל, במצבה כיום, תיראה בסיס נוח לפעילות של עבריינים ממדינות אחרות, מצדיק יד קמוצה יותר במתן אשרות, תעודות ואזרחות, כאשר יש יסוד לחשוב כי מדובר בעבריינים המבקשים לעלות לישראל כדי להמשיך כאן בפעילות פלילית.

שנית, מבחינת התכלית של חוק השבות, אין טעם לקבוע, באופן מצמצם, כי רק מי שהורשע בפלילים ייחשב כבעל עבר פלילי. התכלית של החוק, בהקשר זה, היא למנוע שישראל תיעשה ארץ מקלט לעבריינים, אפילו הם יהודים, שיבחרו בישראל כבסיס לפעילות עבריינית שיש בה כדי לסכן את שלום הציבור. ברוח זאת דיבר ראש הממשלה הראשון של מדינת ישראל, דוד בן-גוריון, בעת הדיון על הצעת חוק השבות בכנסת. וכך אמר (דברי הכנסת 6, תש"י, בעמ' 2099):

"אל נהיה אנחנו ציונים שוטים. אין דבר טוב לעם ישראל מציונות, אבל ציונות שוטה אינה טובה לעם ישראל... לא נעשה רעיון העליה פלסטר ונביא זונות ובני בליעל".

מבחינה זאת אין הבדל בין עבריין שהורשע בפלילים לבין עבריין, שהפשיעה היא לחם חוקו, שטרם הורשע על ידי בית המשפט. יפה ביטא זאת השופט זוסמן במשפט גולד (בעמ' 1855):

"ומה משתנה, לעניין העליה לישראל והישיבה בה, אדם שעבר עבירה והורשע עליה מאדם שעבר עבירה ולא הורשע עליה, למשל משום שהמעשה התיישן או שיצא במקום ביצועו חוק חנינה, או שההליך המשפטי נגדו נסתיים, או לא נפתח מטעם אחר כיוצא באלה שאין בו כדי לנקות אותו מעברו? האם רוצח שהתחמק ממתן הדין אינו מסכן את שלום הציבור בישראל ממש כמו רוצח שהורשע בדיון?"

אכן, ההבדל בין עבריין שהורשע לבין עבריין שלא הורשע אינו מהותי, בנוגע לזכות השבות, אלא לגבי דרך ההוכחה של העבר הפלילי, שלגבי עבריין שהורשע על ידי בית המשפט ההוכחה היא פשוטה וברורה, ואילו לגבי עבריין שלא הורשע ההוכחה עלולה להיות קשה ומורכבת.

ושלישית, לעניין ההוכחה של העבר הפלילי, אין בלשוננו של סעיף 2(ב) לחוק השבות דרישה שהעבר יוכח אך ורק באמצעות הרשעה. הסעיף קובע עובדה: בעל עבר פלילי. הוא אינו עוסק בדרך להוכחת העובדה. שר הפנים אמור לקבוע את העובדה כפי שרשות מינהלית קובעת בדרך כלל עובדות המשמשות תשתית להפעלת הסמכות. בדרך כלל רשות מינהלית קובעת עובדות על יסוד ראיות מינהליות. ראיה מינהלית היא ראיה שאדם סביר היה מסתמך עליה (או רשות מינהלית סבירה היתה מסתמכת עליה) בהקשר הנדון. כלל זה נקבע במשפט לנסקי. ראו שם בעמ' 357. אמנם שם הוא נקבע רק בהקשר לשאלה אם אדם, בעל עבר פלילי, עלול לסכן את שלום הציבור. אולם מאז התבסס הכלל, וכיום יש לו תחולה כללית, בכל הקשר והקשר. ראו, לדוגמה, בג"ץ 987/94 יורונט קווי זהב (1992) בע"מ נ' שרת התקשורת, פ"ד מח(5) 412, 424. בית המשפט אישר את

תחולת הכלל גם לגבי הוכחת עבר פלילי או התנהגות פלילית בהקשרים שונים. בין היתר הוא אישר את תחולת הכלל לגבי החלטות של ועדות שחרורים לבטל רשיון חופש של אסיר בשל ביצוע עבירה: עע"א 1613/91 ארביב נ' מדינת ישראל, פ"ד מו(2) 765, 772-773; לגבי החלטה של מפקד צבאי להרוס מבנה בעקבות מעשה רצח: בג"ץ 361/82 חמרי נ' מפקד אזור יהודה ושומרון, פ"ד לו(3) 439, 442; לגבי סמכות הנשיא לחון "עבריינים": בג"ץ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505; וכן לגבי מינוי של בעל עבר פלילי למשרה ציבורית: בג"ץ 6163/92 אייזנברג נ' שר הבינוי והשיכון, פ"ד מז(2) 229. במשפט אייזנברג אמר השופט ברק (בעמ' :268):

"אין לזהות עבר פלילי לעניין מינויו של אדם עם הרשעה פלילית. עניין לנו כאן בהחלטה מינהלית של הממשלה למנות את פלוני למשרה ציבורית, ואין לנו עניין בהחלטה להטיל על פלוני עונשים הקבועים בחוק. אין ענישה פלילית בטרם הרשעה פלילית. לא כן לעניין מינוי. כאן רלוואנטי הוא לבחון את מערכת הנתונים העובדתיים שהיו לנגד עיני הרשות המחליטה. אם ממערכת של נתונים אלה רשות סבירה היתה יכולה להסיק את דבר ביצועה של עבירה פלילית - די בכך כדי לבסס 'עבר פלילי' לצורך הכרעה בסבירות המינוי. אכן, לצורך סבירות החלטתה של הרשות השלטונית הממנה, הגורם המכריע הוא ביצועם של המעשים הפליליים, המיוחסים למועמד. הרשעה בפלילים מהווה כמובן 'הוכחה' ראויה, אך תיתכנה דרכי הוכחה אחרות, כגון הודאה בפני רשות מוסמכת".

אכן, אין ספק כי שר הפנים רשאי להסתפק בראיות מינהליות לצורך הוכחת כל הסייגים האחרים שנקבעו בסעיף 2(ב) לחוק השבות, בעניין הזכאות לתעודת-עולה, לרבות הוכחה שאדם עלול לסכן את שלום הציבור. אין הגיון לקבוע שרק לגבי הוכחת עבר פלילי אין די בראיות מינהליות, ואין שר הפנים רשאי למנוע תעודת-עולה מאדם, אפילו יש הוכחות למכביר כי הוא עבריין מקצועי, אלא אם הורשע בפלילים.

לפיכך, גם אילו הוגבלה הסמכות של שר הפנים לבטל תעודת-עולה ואזרחות של אדם למקרה בו הוכח כי אותו אדם הוא בעל עבר פלילי, כמשמעות הביטוי בסעיף 2(ב) לחוק השבות, עדיין הייתי אומר כי השר רשאי להסתמך על ראיות מינהליות, ובכלל זה על מידע חסוי, לצורך הוכחת העבר הפלילי של אותו אדם. אכן, לצורך זה יידרשו ראיות ברורות, חד-משמעיות ומשכנעות. אולם, מבחינה עקרונית, די בראיות כאלה, ואין הכרח בהרשעה, כדי להוכיח עבר פלילי לצורך ביטול תעודת-עולה ואזרחות.

זאת המסקנה, לדעתי, אם נלך בדרך בה הולך העותר ונגביל את הסמכות של שר הפנים לבטל תעודת-עולה ואזרחות למקרה בו נתקיים הסייג שנקבע בסעיף 2(ב) לחוק השבות, כלומר, למקרה בו הוכח כי אדם הוא בעל עבר פלילי העלול לסכן את שלום הציבור. אולם שר הפנים לא הלך בדרך זאת. הוא ביסס את החלטתו על סעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל וסעיף 11(ג) לחוק האזרחות, המסמיכים אותו לבטל תעודת-

עולה ואזרחות אם הושגו על יסוד ידיעות כוזבות. לדעתי, הדרך בה הלך שר הפנים היא נכונה ואף עדיפה, שכן סעיפים אלה עוסקים במישרין ובמפורש בביטול תעודת-עולה ואזרחות. לכן אפנה עכשיו לדרך זאת.

### ידיעות כוזבות בדבר עבירות פליליות

27. כזכור, העותר הצהיר, במסגרת הבקשה לתעודת-עולה, כי "לא עברתי עבירה פלילית". ראו לעיל פסקה 10. אכן, משרד הפנים אינו אמור להציג בפני אדם המבקש תעודת עולה אלא שאלות רלבנטיות. ראו לעיל פסקה 16. אולם ברור כי השאלה אם אדם המבקש תעודת-עולה עבר עבירה פלילית היא שאלה רלבנטית. היא רלבנטית, שכן יש בה, לדעתי, כדי ללמד אם יש לאדם עבר פלילי במשמעות הביטוי בחוק השבות. היא רלבנטית, כמו השאלה אם אדם המבקש תעודת-עולה הינו מבוקש על ידי המשטרה, גם כדי לברר אם אדם עלול לסכן את שלום הציבור, בהתאם לאמור בחוק השבות, וכדי לאפשר לשר הפנים להשהות את ההחלטה בדבר מתן התעודה עד לאחר שיערך בירור נוסף בשאלת הזכאות לקבל את התעודה. ראו לעיל פסקה 16.

כיוון שכן, מתעוררת השאלה אם העותר מסר בעניין זה מידע כוזב. כאן נכנס לתמונה המידע הסודי שהוצג על ידי המשטרה בפני שר הפנים. על יסוד מידע זה הגיע השר לכלל מסקנה כי העותר הינו אחד מראשי ארגוני הפשע הגדולים ברוסיה, וכי הוא עצמו "עמד מאחורי מספר מעשי רצח של בני אדם, והוא היה מעורב בסחר וביבוא סמים בהיקף ניכר, סחיטת דמי חסות ועוד". ראו לעיל פסקה 4. מידע זה אומר בבירור כי העותר עבר עבירות פליליות, בניגוד להצהרה עליה חתם. אכן, מידע זה אינו אלא בגדר ראיה מינהלית. אולם, גם אם נותר ספק בשאלה אם ניתן להסתפק בראיות מינהליות לצורך הוכחת עבר פלילי לפי סעיף 2(ב) לחוק השבות, או שמא נדרשת הרשעה בפלילים לצורך זה, אין כל ספק כי שר הפנים רשאי להסתמך על ראיות מינהליות כדי לברר ולקבוע אם אדם השיג תעודת-עולה ואזרחות על יסוד ידיעות כוזבות. כך פסק בית המשפט בבג"ץ 2394/95 מוצ'ניק נ' שר הפנים, פ"ד מט(3) 274. כאן ביטל שר הפנים אשרת-עולה ואזרחות של עותרת, כשהוא מסתמך על סעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל וסעיף 11(ג) לחוק האזרחות. הוא ביטל את האשרה והאזרחות לאחר שהגיע למסקנה כי העותרת קיבלה את האשרה והאזרחות על יסוד ידיעות כוזבות: היא קיבלה את האשרה והאזרחות לפי חוק השבות, אף שאינה יהודיה, מכוח נישואין ליהודי; אולם השר קבע, על פי הראיות שבידיו, כי הנישואין היו פיקטיביים. בית המשפט החליט שלא להתערב בהחלטת השר. וכך אמר השופט אור (בעמ' 277):

"כדי להגיע למסקנה שנתקיים התנאי בשני סעיפים אלה [כלומר, סעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל וסעיף 11(ג) לחוק האזרחות] לביטולם של אשרת העולה או האזרחות הישראלית, על שר הפנים להשתכנע בקיום התנאי על-פי 'כלל הראיה המינהלית', דהיינו שהראיה שלפניו הינה כזו 'אשר כל אדם סביר היה רואה אותה כבעלת ערך הוכחתי והיה סומך עליה!...'".

ראו גם בג"ץ 1712/93 טורשצ'ב נ' שר הפנים (לא פורסם).

המסקנה היא, שאין לבית המשפט יסוד להתערב בקביעה של שר הפנים, כי העותר השיג את התעודה והאזרחות על יסוד ידיעות כוזבות, בניגוד לסעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל וסעיף 11(ג) לחוק האזרחות.

28. שר הפנים, בתגובתו לעתירה, ביקש להסתמך גם על פרשה נוספת שהתרחשה בבולגריה. הוא הסתמך על מכתב מאת האינטרפול בבולגריה, מיום 16.7.97, בו צויין כי העותר נחשד בקבלת דרכון בולגרי על שמו של העותר, ביום 24.1.94, באופן בלתי-חוקי, וכי העותר מבוקש על ידי המשטרה בבולגריה בגין פרשה זאת. מכאן, טוען שר הפנים, שהצהרה של העותר בפני משרד הפנים בישראל, כי הוא אינו מבוקש על ידי משטרה כלשהי, הינה הצהרה כוזבת גם מבחינת הפרשה הבולגרית.

בהודעה נוספת מטעם שר הפנים נמסרו פרטים נוספים בקשר לפרשה הבולגרית. בין היתר צורף להודעה זאת מכתב מאת מפקד היחידה למלחמה בפשע המאורגן בבולגריה, מיום 25.8.98, בו נאמר כי בינואר 1994 נפתחה בבולגריה חקירה נגד העותר על בסיס מידע הקושר אותו לפשע המאורגן ברוסיה ומחשיד אותו כמנהיג של ארגון פשע הקרוי איסמאילובו. כמו כן צורף להודעה מכתב מאת הקונסוליה הכללית של ארה"ב בישראל, מיום 20.8.98, בו נאמר כי העותר ביקש מן הקונסוליה של ארה"ב בבולגריה ויזה לארה"ב, אך בקשתו נדחתה לאחר שנתברר כי הוא הציג דרכון בולגרי מזויף, וכן כי הוא ביקש ויזה לארה"ב גם מן הקונסוליה של ארה"ב בישראל, אך בקשתו נדחתה בשל מעורבותו בפעילות פלילית.

העותר התנגד להגשת החומר בפרשה הבולגרית בטענה, ראשית, כי הפרקליטות היתה אמורה להגיש לבית המשפט הודעה משלימה רק לצורך הטעון המשפטי, ולא לצורך הוספת עובדות, ושנית, כי החומר הנוגע לפרשה הבולגרית אינו רלבנטי לעניין הנדון בפני בית המשפט.

העותר הגיש גם, באישור בית המשפט, הודעה משלימה (ביום 2.10.98) בנוגע לפרשה הבולגרית. בהודעת זאת הוא טוען כי בזמן שנתן את ההצהרה למשרד הפנים הוא לא היה מבוקש בבולגריה וכי, מכל מקום, החלטת השר לבטל את התעודה והאזרחות שלו לא התבססה על הפרשה הבולגרית. בהודעה נוספת (מיום 7.10.98) טוען בא-כוח העותר כי במגעים שקיים עם שלטונות בולגריה לאחר הדיון בבית המשפט נאמר לו כי העותר לא היה מבוקש ולא היה נתון לחקירה פלילית בבולגריה, אך הם לא היו מוכנים להמציא לו אישור רשמי על כך (לפי הטענה, עקב לחצים על ידי הרשויות לאכיפת החוק בישראל), אלא רק אישורים (שצורפו להודעות) לפיהם במאגר המידע שלהם אין רישום של אישומים או חקירות נגד העותר.

כיוון שספק אם שר הפנים ביסס את ההחלטה לבטל את התעודה והאזרחות של העותר גם על הפרשה הבולגרית, כיוון שהעובדות בנוגע לפרשה זאת לא הובהרו כראוי, וכיוון שאין בכך כדי לשנות הרבה אם העותר היה מבוקש במועד הקובע גם בבולגריה, ולא רק ברוסיה, אני מעדיף להתעלם מן הפרשה הבולגרית לצורך הכרעת הדיון.

29. נותרה עוד השאלה אם שר הפנים הפעיל כדין את שיקול הדעת שלו כאשר החליט לבטל את התעודה והאזרחות של העותר. שהרי גם אם תעודה ואזרחות הושגו על יסוד ידיעות כוזבות, עדיין יש לשר, על פי החוק, שיקול דעת בשאלה אם לבטל את התעודה והאזרחות. ראו לעיל פסקה 19. שיקול הדעת של השר בשאלה זאת כפוף, כמובן, לביקורת של בית המשפט, בהתאם לכללים המשמשים את בית המשפט בדרך כלל לביקורת על שיקול דעת מינהלי. האם, אם כן, נפל פגם בשיקול הדעת של השר במקרה שלפנינו?

הידיעות הכוזבות המיוחסות לעותר עוסקות בעניינים רלבנטיים וחשובים לצורך החלטת השר אם להעניק תעודת-עולה ואזרחות. על העותר היתה מוטלת חובה לגלות את הידוע לו בעניינים אלה כאשר הגיש את הבקשה לתעודת-עולה. ראו לעיל פסקה 14. הפרת החובה על ידי העותר אף היא שיקול אפשרי לרעת העותר במסגרת שיקול הדעת של השר. מכל מקום, השיקול העיקרי במסגרת זאת מתייחס לסכנה הנשקפת מן העותר לשלום הציבור. כפי שעולה מן ההודעות של השר, המידע המצוי בידו מלמד על סכנה מוחשית הנובעת מן הפעילות של העותר ומן הקשרים שלו עם עולם הפשע ברוסיה. בנסיבות אלה אין לבית המשפט יסוד לומר, ובעצם אף העותר לא טען, כי נפל פגם בשיקול הדעת של השר.

30. הדעת נותנת כי אילו היה בידי שר הפנים, עובר להחלטה בבקשת העותר לקבל תעודת-עולה, המידע המצוי בידו כיום בנוגע לעבר הפלילי של העותר, היה השר דוחה את הבקשה. השר נענה לבקשה כיוון שהעותר הצהיר כי לא עבר עבירות פליליות וכי אינו מבוקש על ידי משטרה כלשהי. כשנתברר לשר, על פי



המידע שהוצג בפניו על ידי משטרת ישראל, כי ההצהרה כוזבת, החליט לבטל את התעודה והאזרחות של העותר. החלטת השר נמצאת במסגרת הסמכות שהוקנתה לו בסעיף 11(ב) לחוק הכניסה לישראל וסעיף 11(ג) לחוק האזרחות. אין לבית המשפט טעם להתערב בהחלטה זאת.

לפיכך אנחנו מחליטים לדחות את העתירה. העותר ישלם את הוצאות המשפט למשיב בסכום כולל של 15,000 ש"ח.

ש ו פ ט

**הנשיא א' ברק:**

אני מסכים.

ה נ ש י א

**השופטת ד' ביניש:**

אני מסכימה.

ש ו פ ט ת

לפיכך הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט י' זמיר.

ניתן היום, כ"ג בחשון תשנ"ט (12.11.98).

ש ו פ ט ת

ש ו פ ט

ה נ ש י א

העתק מתאים למקור

שמריהו כהן - מזכיר ראשי  
107.98012270