

עלאא זיוד

באמצעות עוה"ד סאוסן זוהר ואח'
מעדאלה, המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
מרח' יפו 94, ת.ד. 8921, חיפה
טל': 04-9501610 ; פקס : 04-9503140

וכן באמצעות עוה"ד עודד פלר
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
רח' נחלת בנימין 75, תל אבי 6515417
טל': 03-5608185 ; פקס : 03-5601865

המערער

- נ ג ד -

1. שר הפנים

באמצעות פרקליטות המדינה - מחלקת הבג"צים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים
טלפון : 02-6466194 ; פקס' : 02-6467011

2. כנסת ישראל

באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת
קרית בן גוריון, ירושלים
טל': 02-6408636 ; פקס' : 02-6753495

המשיבים

עמדת הכנסת

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 11.6.2018, ולהארכות המועד, מתכבדת הכנסת להגיש את עמדתה לעניין חוקתיות סעיף 11(ב) לחוק האזרחות, התשי"ב-1952 (להלן: **חוק האזרחות או החוק**), כדלקמן:

כללי

1. ראשיתו של הליך הערעור דנן, בפניית שר הפנים לבית המשפט קמא, ביום 29.5.2016, מכוח סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות, בבקשה לביטול האזרחות של המערער בעילה של הפרת אמונים למדינה. הבקשה הוגשה על רקע פיגוע דריסה ודקירה שביצע המערער במהלך שנת 2015. שר הפנים הודיע כי חלף אזרחותו, יינתן למערער רישיון ישיבה ארעי (א/5).

בפני בית משפט קמא טען המערער כי יש לדחות את בקשת השר משני טעמים עיקריים: האחד, משום שלטענתו סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות אינו חוקתי, ועל כן בטל. השני, משום שלטענתו הליך ביטול האזרחות היה פגום, ובקשת השר חרגה באופן קיצוני ממתחם הסבירות.

2. **במוקד הטענות החוקתיות העמיד המערער את סוגיית תכלית החוק.** נטען כי התכלית של החוק אינה תכלית "הצהרתית והרתעתית" כפי שטען שר הפנים בכתבי הטענות שהוגשו מטעמו, אלא תכלית עונשית. לגישת המערער, "פגיעה קשה וקיצונית בזכות לאזרחות לצורך תכליות השאובות מן הדין הפלילי אינה

תכלית ראויה" (פס' 7 לעיקרי הטיעון של המערער – צורף כנספח מע/7 לסיכומיו). עוד נטען, כי גם מדיוני החקיקה בכנסת עולה כי התכלית של הסעיף היא תכלית עונשית. המערער הוסיף כי גם התכלית ההרתעתית כשלעצמה אינה תכלית ראויה, שכן "אסור להשתמש באדם כאמצעי להרתעתם של אחרים", ופרקטיקה שכזו נוגדת את עקרונות המשפט (שם, פס' 24).

3. **בית המשפט קמא אישר את בקשת שר הפנים וביטל את האזרחות של המערער.** בכל הנוגע לחוקתיות סעיף 11(ב) לחוק האזרחות דחה בית המשפט את טענות המערער, וקיבל את עמדת המדינה לפיה בבסיס סעיף 11(ב) לחוק עומדת תכלית הצהרתית והרתעתית, וכך נקבע לעניין זה:

"תכליתו של הסעיף שבמחלוקת, סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות שמתייחס להפרת אמונים כלפי המדינה בדרך של עשיית מעשה טרור כלפי תושביה, היא תכלית של ביטחון כלומר הגנה על חייהם ועל ביטחונם של תושבי ישראל מפני הטרור. תכלית זו היא תכלית ראויה, מדינת ישראל נדרשת להתמודד עם הטרור, והיא חייבת לנקוט באמצעים שיבטיחו את חייהם ואת ביטחונם של תושבי המדינה.

מקובלת עליי טענת המבקש כי הוראת החוק לא נועדה לתכלית עונשית אלא לתכלית הצהרתית והרתעתית...

ביטול האזרחות אינה עונש אלא היא נועדה להעביר לכלל האזרחים את עמדת המדינה. מי שיתן יד לטרור ימצא בנסיבות המתאימות ללא אזרחות של מדינת ישראל. הצהרה והרתעה כאחד ובהתחשב במצב הביטחוני בו נמצאת מדינת ישראל שחלק מאזרחיה מבצעים פעולות טרור נגד מדינתם, הרי שתכלית זו ראויה."

4. מכאן הערער שבפנינו.

בערעור נטען כי בפסק הדין נפלו פגמים קשים המצדיקים את ביטולו, ולטענת המערער הוא "סוטה מעקרונות יסוד חוקתיים ומינהליים באופן קיצוני ביותר" (פס' 4 לערער). במישור החוקתי, חוזר המערער על טענותיו כי התכלית העומדת בבסיס סעיף 11(ב)(2) היא תכלית לא ראויה, ועל כן הסעיף הוא חוקתי.

5. הכנסת לא הייתה צד להליך בבית משפט קמא. ביום 6.11.2018 החליט בית המשפט הנכבד על צירופה כצד להליך הערעור, בהתאם להוראת סעיף 17(ג1) לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, "על מנת לאפשר לה להשמיע את טענותיה בכל הנוגע לחוקתיות הוראת סעיף 11(ב) לחוק האזרחות, התשי"ב-1952".

6. **בתמצית ייאמר כי עמדת הכנסת היא שיש לדחות את טענות המערער במישור החוקתי ואין מקום לנקיטה בסעד החריג של ביטול חקיקה ראשית, וזאת מהטעמים שיפורטו להלן.** למותר לציין, כי אין באמור משום נקיטת עמדה באשר להחלטה הקונקרטית בעניינו של המערער, משזו נוגעת למישור היישומי של החוק שאינו מעניינה של הכנסת.

ראשית, תטען הכנסת כי ספק אם יש מקום לבחינה לגופן של הטענות החוקתיות של המערער בשל עקרון שמירת הדינים המעוגן בסעיף 10 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו. ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים נקבע כעקרון בחוק האזרחות שנחקק בשנת 1952. בתחילה עקרון זה הוחל ביחס למתאזרחים בלבד, ובשנת 1968 החליטה הכנסת להחילו על כל האזרחים. הטענות החוקתיות של המערער הן במישור עקרוני ובסיסי ביותר – לטענתו לא קיימת תכלית ראויה לביטול אזרחות של אזרח בעילה של הפרת אמונים, יהיו מעשיו חמורים ככל שיהיו. מכאן, כי טענותיו החוקתיות במהות מופנות ישירות כנגד ההוראה הבסיסית שבסעיף 11(ב)(2) המאפשרת ביטול אזרחות למי ש"עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים

למדינת ישראל", והוראה זו נהנית מהגנת שמירת הדינים. כפי שיובהר בהמשך, תיקוני החקיקה של חוק האזרחות שהתקבלו לאחר חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ובכלל זה תיקון מס' 9 משנת 2008, לא שינו את העקרון הבסיסי של ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים. על כן, עמדת הכנסת היא שאין בהם כדי לאפשר למערער "לעקוף" את הגנת שמירת הדינים.

7. **שנית**, הכנסת תוסיף ותטען, כי גם ללא קשר לסעיף שמירת הדינים, דין הטענות החוקתיות שהועלו בערעור להידחות לגופן, משחוק עומד במבחני פסקת ההגבלה, ושביסודו מצויה תכלית ראויה.

8. מעמדה הרם של הזכות לאזרחות, עליה אין עוררין, נובע מכך שהאזרחות היא שיוצרת את הקשר המשפטי בין האדם לבין המדינה, והיא שיוצרת את הזיקה המתמשכת שמעניקה את הזכויות לאזרח ומנגד גם מטילה עליו את חובותיו. כפי שנרחיב בהמשך, קיימת מחלוקת בהגות באשר להיקף חובת הנאמנות של האזרח כלפי מדינתו ומידת פרישתה. עם זאת, נראה שאין מחלוקת על כך שפעילות החותרת תחת עצם קיומה של המדינה ופוגעת בשלום הציבור, כדוגמת מעשי טרור, בגידה וריגול, נכנסת לגדרי הפרת האמונים שחב האזרח למדינתו, גם על-פי מובנה הצר.

בבסיס ההוראה המקנה סמכות לבטל אזרחות למי שהפר אמונים כלפי המדינה, **עומדת תכלית המבקשת להגן על ערכי האזרחות ולצקת תוכן ממשי לחובת האמונים הבסיסית של האזרח כלפי מדינתו**. לתפישת המחוקק, אזרח הפועל באופן אלים נגד המדינה ואזרחיה, וחותר תחת עצם הקשר הגורדי בין המדינה לאזרח העומד ביסוד מושג האזרחות כולו, נתפש כמי שהפקיע, במו ידיו, את אזרחותו שלו, והוציא עצמו מתוך הכלל. כלומר, **סעיף 11(ב)(2) לחוק מבקש לבטא את התפיסה הערכית של הכנסת לפיה מי שחותר תחת קיומה של המדינה אינו ראוי להיות אזרח שלה, משהוא עצמו ערער את היסוד לקיומה של אזרחותו**. תפיסה זו באה לידי ביטוי לכל אורך הליך החקיקה בסוגיה זו, עוד מראשית הדרך בשנת 1952.

לצד תכלית זו ניתן לראות בהסדר גם ככזה המגשים **תכלית של הגנה על ביטחון המדינה ושלום הציבור**. ביטול האזרחות נועד להבטיח שיהיו בידי המדינה כלים יעילים ואפקטיביים להגנה על ביטחון המדינה מפני אלה המבקשים לפגוע בה מבפנים. **התכלית ההרתעתית** היא נגזרת של תכלית זו, והיא מבקשת להרתיע את הרבים מפני ביצוע מעשים של הפרת אמונים שעלולים להביא לתוצאה של ביטול אזרחות.

9. **הכנסת סבורה כי התכליות האמורות הן תכליות ראויות, העולות בקנה אחד עם ערכיה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית, המבקשות להגן על הרציונל הבסיסי שביסוד קיומה כחברה אזרחית דמוקרטית. בכך נשמט בסיס הטענות החוקתיות של המערער.**

10. מעבר לכך הכנסת תציין כי גם בחינה של מבחני המידתיות מעלה בבירור כי אין מקום להתערב בהסדר ביטול האזרחות בעילה של הפרת אמונים, משנקבע הסדר ראוי, הכולל הליך הוגן בפני ערכאה שיפוטית עם בקורות ואיזונים פנימיים משמעותיים. גם בחינה במבט משווה מעלה כי **הפרת אמונים, ובכלל זה מעשי טרור, בגידה וריגול, נתפסים כעילה לגיטימית ולעתים אף מרכזית לביטול אזרחות בשיטות משפט דמוקרטיות**. על כן גם בעניין זה דין טענות המערער להידחות.

11. וזה יהיה הלך טיעוננו: ראשית נעמוד על ההתפתחויות החקיקתיות לעניין ההסדר בחוק בנוגע לביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים. בחלק הראשון של הטיעון המשפטי נעמוד על טענת הסף באשר להגנת שמירת הדינים תחתיה חוסה עילת הפרת האמונים. בחלק השני של העמדה נעמוד על טיבה ומהותה של

האזרחות, ועל היקפה של חובת הנאמנות של האזרח כלפי המדינה הנגזרת מכך. בחלק השלישי נעבור לניתוח החוקתי של סעיף 11(ב)(2) לחוק, תוך התמקדות בתכלית העומדת בבסיס ההסדר. לבסוף, בחלק מהבחינה המידתית, נציג סקירה משווה של הסדרי ביטול אזרחות בעולם אשר גם ממנה ניתן ללמוד על כך שהסדר ביטול האזרחות שאימץ המחוקק הישראלי הוא מאוזן ומידתי ומצוי בהלימה עם הסדרים הקיימים בשיטות משפט דמוקרטיות שונות.

רקע עובדתי ונורמטיבי

12. העיקרון לפיו הפרת אמונים כלפי המדינה היא עילה לביטול אזרחות, עוגן בחקיקה הישראלית מקדמת דנא, אף כי נערכו בהסדר שינויים לאורך השנים.

הדיון בכנסת בעניין זה התמקד בשלוש סוגיות מרכזיות: האחת, בשאלה על מי צריך לחול הסדר ביטול האזרחות – האם יש מקום להבחין בין מי שקיבל אזרחות באופן אוטומטי (רכישה מכוח לידה, מכוח ישיבה בישראל או מכוח חוק השבות), לבין מי שרכש אזרחות על-ידי הגשת בקשה והתאזרחות (להלן: מתאזרח); השנייה, בנימוקים לביטול האזרחות – האם ניתן להסתפק בנימוק כללי של טובת המדינה, של הפרת אמונים, או שיש לקבוע הסדר מפורט יותר; והשלישית, בשאלה מיהו הגורם המתאים לבטל את האזרחות, דרג מינהלי-פוליטי (שר הפנים) או ערכאה שיפוטית.

13. כפי שנראה להלן, הסדר ביטול האזרחות בעילה של הפרת אמונים שינה את פניו לאורך השנים, בהתאם להכרעה בסוגיות האמורות. **עם זאת, העיקרון הבסיסי, לפיו הפרת אמונים של אזרח כלפי מדינתו עלולה להוביל לביטול אזרחותו, נותר בעינו עוד מראשית קום המדינה.** להלן נביא את עיקרי הדיונים בכנסת בסוגיה זו, מהם גם ניתן יהיה ללמוד על התכלית העומדת בבסיס ההסדר החוקי הקיים.

(א). חקיקת חוק האזרחות, התשי"ב-1952

14. הסמכות לבטל אזרחות עוגנה בסעיף 11 לחוק האזרחות, עם חקיקתו לראשונה בשנת 1952. במקור, הסעיף חל על מתאזרח בלבד, והוא הסמיך את בית המשפט המחוזי, לבקשת שר הפנים, לבטל את אזרחותו, באחת מהנסיבות הבאות:

- "(1) רכש אותה על יסוד פרטים כוזבים; או
- (2) נמצא בחוץ לארץ 7 שנים רצופות ואין לו קשר של ממש עם הארץ, ולא הוכיח שקשר כזה נפסק שלא מרצונו; או
- (3) **עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל.**"

[ההדגשה במסמך זה אינה במקור, אלא אם כן נאמר אחרת]

נתמקד, אפוא, בהליכי החקיקה של סעיף 11(3) לחוק.

15. הליך החקיקה של חוק האזרחות החל בהצעת חוק ממשלתית משנת 1950, שהוגשה לכנסת הראשונה – הצעת חוק האזרחות, התשי"ב-1950. בהצעת חוק זו הוצע, בסעיף 10, לקבוע כי שר הפנים יהיה רשאי לבטל, בצו, אזרחות של מי שאינו מתגורר בישראל והוא בעל אזרחות נוספת, "אם ראה שטובת המדינה מחייבת זאת". בדברי ההסבר לעניין זה נכתב כי "אם טובת המדינה דורשת זאת, יכול שר הפנים לבטל את אזרחותו

הישראלית של אדם שעקר את מקום מושבו לחו"ל וקיבל אזרחות זרה". הליכי החקיקה של הצעת חוק זו לא הושלמו בכנסת הראשונה.

בשנת 1951, לאחר כינונה של הכנסת השנייה, הניחה הממשלה הצעת חוק חדשה – הצעת חוק האזרחות, התשי"ב-1951. בהצעת חוק זו הוצע הסדר ביטול אזרחות באותה העילה ועל אותו סוג אזרח, אך הוצע כי הביטול לא ייעשה בצו של שר הפנים, אלא בהחלטת בית משפט מחוזי, לבקשת שר הפנים (סעיף 11 להצעת החוק).

העתק הצעת חוק האזרחות, התשי"ב-1950, מצורף ומסומן **מש/1**.
העתק הצעת חוק האזרחות, התשי"ב-1951, מצורף ומסומן **מש/2**.

16. הדיונים בהצעת החוק הועברו לוועדה משותפת של ועדת החוקה, חוק ומשפט וועדת הפנים (להלן: **הוועדה המשותפת**). בדיון מיום 29.1.1952, הסביר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה דאז, פרופ' אורי ידן, כי במקור סברה הממשלה שיש להותיר את ההכרעה בעניין ביטול אזרחות בידי שר הפנים "מפני שהשיקול אשר לפיו מחליטים לשלול את האזרחות הוא שיקול פוליטי אדמיניסטרטיבי ולא שיקול משפטי. חשבנו כי רצוי יותר למסור סמכות זו לידי שר הפנים בפקוח פרלמנטרי של הכנסת מאשר לבית המשפט, אשר יתקשה למצוא כללים משפטיים לקביעת טובת המדינה". לדבריו, מאחר שבדיונים בכנסת הראשונה התגבשה עמדה לפיה ביטול האזרחות צריך להיעשות על-ידי ערכאה שיפוטית, הממשלה אימצה עמדה זו (פרוטוקול הדיון בוועדה המשותפת מיום 29.1.1952, עמ' 3).

17. במהלך הדיונים בוועדה המשותפת התעוררה מחלוקת בין חברי הכנסת לגבי גודל תחולת הסדר ביטול האזרחות. כך למשל, חה"כ יזהר הררי, סבר שאין להחיל את ההסדר על מי שקיבל את האזרחות באופן אוטומטי, אלא רק על "מתאזרח". לדבריו, "איש לא כפה על המתאזרח לקבל את האזרחות מהמדינה, האזרחות ניתנה לו בחסד. לאחר שביקש את האזרחות וקיבלה, הוא חייב מינימום של נאמנות לאותה אזרחות שרכש" (שם, עמ' 3).

חה"כ נחום חת הביע עמדה לפיה לא רק שביטול האזרחות צריך לחול על מתאזרח בלבד אלא שיש להבטיח כי ייעשה בו שימוש רק כאשר יש בידי המתאזרח אזרחות נוספת. מנגד, חה"כ אריה אלטמן סבר כי השאלה האם יש לאזרח נתינות זרה אינה צריכה להוות שיקול (שם, עמ' 4).

חה"כ יצחק בן צבי טען שאין מקום להבחנה על בסיס אופן רכישת האזרחות. פרופ' ידן ציין כי כך גם לעמדת הממשלה: "יש לנו רק סוג אחד של אזרחים. אין כל סעיף המבדיל בין האזרחים לפי מקור אזרחותם" (שם, עמ' 5).

18. בסופו של יום, החליטה הוועדה המשותפת לאמץ את ההסדר שהציעה הממשלה, תוך השמטת הדרישה לקיומה של אזרחות נוספת. עם זאת, בשל המחלוקת בסוגיה, החליטה מליאת הכנסת להחזיר את הסעיף לוועדה לשם קיום דיון נוסף.

העתק פרוטוקול הדיון בוועדה המשותפת מיום 29.1.1952, מצורף ומסומן **מש/3**.

19. ואולם, כפי שנראה להלן, גם בדיון הנוסף שנערך ביום 27.3.1952 לא הצליחו חברי הוועדה להכריע בשאלה האם יש להחיל את הסדר ביטול האזרחות על כלל האזרחים או על מתאזרחים בלבד.

20. חברי הוועדה התייחסו בדיון זה גם לכך שהמונח "טובת המדינה" הוא עמום ומעורפל והדבר מעורר קושי (ראו למשל דברי יו"ר הוועדה, חה"כ יעקב קליבנוב, עמ' 2, חה"כ בן צבי, עמ' 3). בהקשר זה, הועלו הצעות שונות לצקת למונח תוכן יותר קונקרטי שיהיה בזיקה לעבירות מחוק העונשין הנוגעות לבגידה והשתתפות בפעילות מזויינת נגד ישראל. כך למשל ציין חה"כ ברוך אזניה כי "באשר לקביעת ביטול האזרחות על-ידי בית המשפט, אני מאד מצדד בזאת, אבל אני מעוניין בקביעת קווים קבועים. אינני רוצה שהדבר ייעשה באופן שרירותי. אני חושב שצריך לפתור את הבעיה בדרך פשוטה על ידי כך שנפרט את העבירות, ואין בדעתי להיכנס ברגע זה לעצם הפירוט..." (שם, עמ' 4-5).

21. בתום הדיון, בהעדר הכרעה במחלוקת שהתגלעה, הוחלט כי פרופ' ידן יביא בפני מליאת הכנסת לקריאה השנייה והשלישית שני נוסחים להצבעה שיביאו לידי ביטוי את שתי העמדות המרכזיות שהובאו בדיוני הוועדה. בהתאם לכך, הונחו בפני מליאת הכנסת שתי גרסאות, האחת כללה הסדר של ביטול אזרחות שיחול על מתאזרח בלבד, גם אם אין לו אזרחות נוספת וללא קשר לתושבותו, ואילו הגרסה השנייה כללה הסדר ביטול אזרחות שחל על כל אזרח ובלבד שהוא אינו תושב ישראל. בשתי הגרסאות הוצע לצמצם את העילה של "טובת המדינה" לעילה שתבטא את אותם מעשים חמורים כלפי המדינה שחברי הכנסת סברו שביצועם עלול להצדיק ביטול אזרחות. בהתאם לכך, שונתה העילה ל-"עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל". כמו כן, הוצע כי הביטול ייעשה על-ידי בית משפט מחוזי, לבקשת שר הפנים.

העתק פרוטוקול הדיון בוועדה המשותפת מיום 27.3.1952, מצורף ומסומן **מש/4**.
העתק שני הנוסחים שהונחו על שולחן הכנסת ביחס לסעיפים 10 ו-11 להצעת חוק האזרחות, התשי"ב-1952, וההסתייגויות שהוגשו לסעיפים אלה, מצורף ומסומן **מש/5**.

22. הצעות אלו נדונו במליאת הכנסת ביום 1.4.1952.

חה"כ יעקב שמשון שפירא ייצג במליאה את עמדת חברי הכנסת שצידדו בהחלת ההסדר ביחס למתאזרחים בלבד, וציין כי מבדיקתו המשווה עולה כי דיני האזרחות במדינות העולם מאפשרים ביטול אזרחות של מתאזרחים בלבד (פרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 1.4.1952, עמ' 1859):

"אנחנו הולכים בנידון זה בעקבות כל העמים הנאורים, בלי יוצא מן הכלל. חיפשתי בעצמי בשורה של חוקים מארצות תרבות, שאלתי מפי חברים יודעי דת-ודין המטפלים בפרובלימות אלה באופן מיוחד, ואף אחד לא יכול היה להביא לי דוגמא אחת שלפיה אפשר לשלול מאזרח טבעי, מאזרח אוטומטי, את אזרחותו מפני שעשה מעשה בלתי לויאלי למדינתו".

לעומתו, חה"כ דוד בר-רב-האי הבהיר מדוע יש צורך בהחלת ההסדר על כל האזרחים, בפרט על רקע הנסיבות הייחודיות של מדינת ישראל ודיני האזרחות שלה:

"אם הקנינו את האזרחות שלנו במידה רבה – והרשוני נא להשתמש בביטוי חריף – בסיטונות, לאלה שישבו בארץ, לאלה שבאו בתוקף חוק השבות, ובתוך זה לאלה שלא בקשו אותה ואולי גם לא רצו בזה – הרי מותר למדינה גם לבדוק אחר כך ולהשאיר לעצמה את הזכות במקרים מסויימים, לא באופן שרירותי אלא על-ידי פעולת בית משפט, לבטל את האקט הזה. עלינו להשתחרר קודם כל מן ההנחה, הקיימת אצל משהו מתחת לסף ההכרה, שהאפשרות הזאת נוגעת יותר ליהודים ופחות לערבים או פחות ליהודים ויותר לערבים, היא נוגעת במידה שווה לשני הסוגים האלה..."

כל דבר אפשר להביא עד אבסורד, אני מדבר על מקרים בודדים ולא כל פעולה שרירותית של האדמיניסטרציה. אנו מדברים על פעולה של בית משפט אשר הוכח לפניו שאדם מסויים הפר אמונים למדינת ישראל..."

הקניית אזרחות אוטומטית זוהי זכות מיוחדת, ואם זוהי זכות מיוחדת – הסמכות המקנה צריך שתהיה לה גם האפשרות לשוב ולבדוק את הבעיה הזאת לאור הפרת האמונים לאותה הסמכות שהקנתה את הזכות המיוחדת הזאת.

אני מתפלא מאד על ההתקפה הזאת של הליבראליזם לפתע פתאום במקרה הזה ובחוק הזה הדורש קודם כל את השמירה על המדינה, על זכויותיה, ולא נוקשות וקפאון ותלות בדוגמאות משפטיות שמדינת ישראל – בתהליך של התהוות – יש לה צורך להשתחרר מהן".

לבסוף רוב חברי הכנסת הצביעו במליאה בעד הגרסה המחילה את הסדר ביטול האזרחות על מתאזרחים בלבד. כפי שנראה בהמשך, כעבור 16 שנים, בתיקון חקיקה משנת 1968, שינתה הכנסת את עמדתה ואימצה את עמדת חה"כ בר-רב-האי האמורה, והחילה את הסדר ביטול האזרחות על כלל האזרחים.

23. לעניין התכלית, נציין, כי במענה להסתייגות שהוגשה לסעיף, אשר נדחתה, ושביקשה לקשור בין הליך פלילי לבין הליך של ביטול אזרחות, חידד חה"כ שפירא כי תכלית הסדר ביטול האזרחות אינה עונשית (שם, עמ' 1861):

"שלילת אזרחות איננה עונש פלילי. שלילת אזרחות מאת מתאזרח צריכה להיעשות בהיבטל היסוד העיקרי של ההתאזרחות. היסוד העיקרי של ההתאזרחות הוא, שאדם זר למדינה, אחר שישב בה זמן מסוים ויקיים תנאים מסויימים, בא ומצהיר ומתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל. ברגע שהוא מפר את האמונים האלה הוא מאבד את אזרחותו; יקבע תחילה שר הפנים ויבקש את ביטול האזרחות של האיש. אחר כך דן בדבר בית המשפט ומקבל את דעתו של שר הפנים. בנפול יסוד של אמונים ונאמנות למדינה, אין מקום לאזרחות. עליי לומר, כי אין לנו צורך להיות מחדשים בדבר. בחוקות אזרחות רבות מאד של מדינות מתקדמות מאד, קיים העקרון של שלילת אזרחות מאת המתאזרח כאשר הוא מפר אמונים למדינה...."

עם כל הכבוד לאדמיניסטרציה, הוא יכול לפנות לבית המשפט. וגם על פסק דינו של בית המחוזי יש אפשרות ערעור לבית המשפט העליון. אם כל אלה מצאו שהמתאזרח הפר אמונים – מדינת ישראל מוותרת עליו".

העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 1.4.1952, מצורף ומסומן **מש/6**.
העתק חוק האזרחות, התשי"ב-1952, מצורף ומסומן **מש/7**.

(ב). חוק האזרחות (תיקון מס' 2), התשכ"ח-1968

24. תיקון מס' 2 לחוק משנת 1968 קבע הסדר אשר הרחיב את עקרון הפרת חובת האמונים כעילה לביטול אזרחות על כלל האזרחים ולא רק על מתאזרחים. ראשיתו של התיקון, בהצעת חוק ממשלתית שהונחה על שולחן הכנסת בחודש נובמבר 1966 – הצעת חוק האזרחות (תיקון מס' 2), התשכ"ז-1966. הצעת החוק לא כללה הצעה לתיקון הסדר ביטול האזרחות בעילת הפרת אמונים.

25. ביום 19.6.1968 דנה ועדת החוקה חוק ומשפט (להלן: **ועדת החוקה**) בשינוי שהוצע לערוך בסעיף 11 לחוק לעניין ביטול אזרחות בעילה של ניתוק הקשר עם ישראל. הדיון בעניין זה גלש לדיון עקרוני בסוגיה האם עודנה קיימת הצדקה להבחנה בהסדר ביטול האזרחות בין מתאזרחים לאזרחים. חה"כ יצחק קלינגהופר התייחס בהקשר זה למגמה עולמית שמבקשת להשוות את הדין שחל על אזרחים ומתאזרחים (עמ' 8):

"אני מבקש תשומת לב לנקודה זו. היום לא רואים בעין יפה הבחנה בין שתי אזרחויות, ודווקא הפסיקה האמריקנית נתנה לזה ביטוי חזק. גם למי שהתאזרח צריכה להיות אותה אזרחות למי שרכש את האזרחות מכוח החוק ממש...."

על כן אני מציע שזה לא יחול רק על אזרח שהתאזרח אלא על כל אזרחי ישראל ללא הבדל, אז זה יכלול גם את אלה שבאים מכווית וכו'. הם הפרו אמונים למדינת ישראל, ורק מסיבה טכנית זו שבתאריכים מסוימים הם ישבו בארץ ורכשו את האזרחות במישרין מכוח החוק ולא היו צריכים להתאזרח, רק מסיבה זו הם יהיו חסויים מפני סנקציה של סעיף 11?...

אנחנו משיגים בזה את המטרה הראשונה שהזכרנו, אנחנו מסירים את האפליה שכבר ביקרו אותה לא מעט בעולם הרחב, בין אלה שהתאזרחו ובין אלה שהם אזרחים מעילות אחרות. אז פה אנחנו מעידים את הכל על שוויון מוחלט של כל האזרחים".

חה"כ אזניה הביע חשש כי החלת ההסדר של ביטול אזרחות על כלל האזרחים משמעותה החלתו גם על יהודים שקיבלו אזרחות מכוח חוק השבות וויתרו בשל כך על האזרחות הזרה שהייתה להם, ועלולים להיות ללא אזרחות (שם, עמ' 8). יו"ר הוועדה, חה"כ משה אונא, השיב כי "עלינו לראות את המציאות שישנה היום כשאנחנו מחוקקים את החוק" וחה"כ קלינגהופר הוסיף כי "מי שהוא אובייקט פוטנציאלי לעלייה, אל יתנהג כך שתהיה עילה לפסילתו על-ידי בית המשפט" (שם, עמ' 9).

בסופו של יום החליטו חברי הוועדה לקבל את הצעת חה"כ קלינגהופר לפיה הסדר ביטול האזרחות יחול על אזרח באשר הוא, ללא קשר לאופן רכישת האזרחות. עוד החליטה הוועדה להוסיף הוראה לפיה "לא תבוטל אזרחותו של אדם לפי סעיף זה אלא לאחר שבית המשפט נתן לו הזדמנות נאותה לטעון טענותיו" (לעניין פירוט השינויים בהצעת החוק הממשלתית עליהם החליטה ועדת החוקה, ראו דברי יו"ר הוועדה, חה"כ אונא, במליאת הכנסת בדיון לקריאה השנייה והשלישית, מיום 7.8.1968, עמ' 3136-3137).

העתק פרוטוקול הדיון בוועדת החוקה מיום 19.6.1968, מצורף ומסומן **מש/8**.

26. ביום 7.8.1968, במהלך הדיון במליאת הכנסת בקריאה השנייה והשלישית, הסתייגה חה"כ שולמית אלוני מההסדר המוצע וטענה כי אין מקום להרחבת הסדר ביטול האזרחות על כלל האזרחים (פרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 7.8.1968, עמ' 3139):

"אני סבורה שאדם שחונך בארץ, גדל בארץ, נמצא בארץ, ועבר עבירה, אף החמורה ביותר – וכל אדם יש לו שיפוט מהי עבירה חמורה ביותר, ובכלל זה עבירה המסכנת את ביטחון המדינה – למדינה ישנו חוק פלילי וכלים משלה להעניש את האדם הזה, ואני סבורה שאין לשלול אזרחות מאדם שאין לו אזרחות אחרת, שהוא "מוצר" החינוך בארץ, שהוא גדל בארץ; אין אפשרות ואין זכות מוסרית לשלול ממנו את האזרחות בשל עבירה פלילית, ותהיה חמורה ככל שתהיה".

בתום הדיון בסוגיה, דחתה מליאת הכנסת את ההסתייגות של חה"כ אלוני, ואישרה את התיקון שהוצע על-ידי הוועדה. בכך, **הסיר המחוקק את האבחנה בין סוגי האזרחות, והסדר ביטול האזרחות בעילה של הפרת אמונים הוחל על כלל האזרחים.**

העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 7.8.1968, מצורף ומסומן **מש/9**.
העתק חוק האזרחות (תיקון מס' 2), התשכ"ח-1968, מצורף ומסומן **מש/10**.

27. **אם כן, בעקבות תיקון מס' 2, נקבע בסעיף 11 לחוק כי ניתן לבטל אזרחות של "אזרח ישראלי אשר... עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל". עקרון זה, קבוע בסעיף 11(ב)(2) גם בנוסחו דהיום, והוא שעומד במוקד הטענות החוקתיות של המערער.**

(ג). חוק האזרחות (תיקון מס' 4), התש"ס-1980

28. בשנת 1980 נערך תיקון נוסף בהסדר ביטול האזרחות בעילה של הפרת אמונים – הוא תיקון מס' 4 – שעסק במנגנון קבלת ההחלטה על ביטול האזרחות. הצעת החוק הממשלתית בעניין זה לא כללה הצעה לתיקון סעיף 11 בכל הנוגע לעילה של הפרת אמונים.

29. במהלך הדיונים בוועדת הפנים ואיכות הסביבה (להלן: **ועדת הפנים**) בהצעת החוק העלה חה"כ דב שילנסקי הצעה לפיה סעיף 11 יוחלף ותחתיו ייקבע הסדר שיסמך את שר הפנים לבטל אזרחות, בצו, בדומה להצעת החוק הממשלתית משנת 1950. עוד הוצע להוסיף להסדר הוראה לפיה אזרח ישראלי שיצא מישראל שלא כדין ל"מדינת אויב" וקיבל בה אזרחות או השתקע בה, יראוהו כמי שוויתר על אזרחותו.

הצעה זו נדונה בוועדת הפנים בדיון מיום 8.7.1980. חברי הוועדה קיבלו את הצעת חה"כ שילנסקי באופן חלקי והחליטו על הוספת עילה של ביקור במדינה עוינת תוך הסמכת שר הפנים במקרה זה להתלות את אזרחותו לתקופה שנקבעה.

חברי הוועדה לא סברו שיש מקום להעביר את ההכרעה בביטול האזרחות מבית המשפט לשר הפנים. ואולם, במהלך הדיון במליאת הכנסת ביום 29.7.1980 בקריאה השנייה והשלישית, החליטו חברי הכנסת לאמץ את הצעת חה"כ שילנסקי במלואה, והסמכות לביטול האזרחות הועברה לידי שר הפנים.

העתק פרוטוקול הדיון בוועדת הפנים מיום 8.7.1980, מצורף ומסומן **מס' 11**.
העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 29.7.1980, מצורף ומסומן **מס' 12**.

30. בהתאמה לכך, בעקבות תיקון מס' 4, כך היה קבוע בסעיף 11 לחוק:

"(א) אזרח ישראלי שיצא מישראל שלא כדין לאחת מהמדינות הנזכרות בסעיף 2א לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954, או רכש את אזרחותה, יראוהו כמי שוויתר על אזרחותו הישראלית והיא תבטל מיום יציאתו מישראל...
(ב) שר הפנים ראשי לבטל את אזרחותו הישראלית של אדם שעשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל".

העתק חוק האזרחות (תיקון מס' 4), התש"ס-1980, מצורף ומסומן **מס' 13**.

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

31. התיקון המשמעותי הבא בהסדר ביטול האזרחות בעילה של הפרת אמונים הוא תיקון מס' 9 לחוק משנת 2008, שראשיתו בהצעת חוק פרטית שהניח חה"כ גלעד ארדן על שולחן הכנסת בראשית שנת 2007 – הצעת חוק האזרחות (תיקון – הסמכות לביטול אזרחות בגין מעשה של הפרת אמונים), התשס"ו-2006.

הצעת החוק שהגיש חה"כ ארדן עסקה רק בפרוצדורה לביטול אזרחות, והיא ביקשה להשיב את סמכות ביטול האזרחות לערכאה שיפוטית (כפי שהיה עובר לתיקון משנת 1980). הוצע כי בית המשפט יהיה מוסמך

לבטל את האזרחות, לבקשת שר הפנים, ובקשה זו תהיה כפופה להסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה ותיעשה לאחר קבלת עמדה של ועדה מייעצת שתוקם לעניין זה.

בדברי ההסבר פירט חה"כ ארדן כי תכלית הצעתו היא לאפשר הליך ישים ואפקטיבי של ביטול אזרחות, תחת ההסדר הקיים שהתעוררו לגביו קשיים:

"לצערנו, טרוריסטים ותומכיהם משתמשים בכל הזכויות ובכל החירויות שמעניקה מדינה דמוקרטית על מנת לפגוע באותה מדינה ועל מנת לפגוע באזרחי אותה מדינה. המדינה מתמודדת מול טרור כזה משחר קיומה ואם היא חפצת חיים עליה לפעול על פי הרעיון של 'דמוקרטיה מתגוננת'. דמוקרטיה המתגוננת מול מבקשי נפשה, ולמרבה הצער הם גם מביתה. אדם לא יכול להיות אזרח במדינה שאותה הוא מבקש להשמיד..."

הסמכות לשלילת אזרחות נתונה מזה שנים בידיו של שר הפנים ולא נעשה בה שימוש מלבד שתי חריגות. אי השימוש בסמכות על ידי שרי פנים שונים, גם באותם מקרים קיצוניים שייתכן וישנה הצדקה לביטול אזרחות מלמד כי יש מקום להעביר סנקציה זו, שיש לה השלכות מרחיקות לכת לידי טריבוטל שיפוטי.

התיקון המוצע מאפשר שימוש מושכל בסעיף זה הנדרש למען הגנה על המדינה מפני מבקשי רעתה..."

העתק הצעת החוק האזרחות (תיקון – הסמכות לביטול אזרחות בגין מעשה של הפרת אמונים), התשס"ו-2006, מצורף ומסומן **מש/14**.

32. מליאת הכנסת דנה בהצעת החוק ביום 10.1.2007. שר הפנים דאז, חה"כ רוני בר-און, הודיע כי הממשלה תומכת בהצעת החוק וציין כי נוכח העמימות שבהסדר הקיים אכן התעורר קושי ליישם אותו, וקושי זה הוביל גם את הממשלה ליזום תיקון חקיקה, והיא הפיצה לאחרונה תזכיר חוק הכולל הסדר מוצע דומה. הוא ציין, כי בתזכיר הממשלתי הוצע למנוע את האפשרות לבטל אזרחות ממי שכתוצאה מכך ייוותר ללא מעמד ועל כן ביקש כי הוראה זו תאומץ גם בהצעת החוק זו (פרוטוקול הדיון במליאת הכנסת, עמ' 71-72). בתום הדיון המוקדם אושרה הצעת החוק ברוב של 38 תומכים, 18 מתנגדים ונמנע אחד.

העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול הדיון המוקדם במליאת הכנסת מיום 10.1.2007, מצורף ומסומן **מש/15**.

33. הצעת החוק הועברה לדיון בוועדת הפנים. בפתח הדיון בוועדה מיום 1.8.2007 עמד חה"כ ארדן על עיקרי הצעתו ומהותה. תחילה פירט כי מבדיקתו מצא שבוטלה אזרחות בשני מקרים בלבד – לאזרח שהיה מראשי החיזבאללה בלבנון ולאזרח שהיה פעיל בכיר בזרוע הצבאית של החמאס. עוד ציין כי מאחר וביטול אזרחות שולל מאדם זכויות בסיסיות ביותר, רצוי לעמדתו להעביר את ההכרעה בדבר לטריבוטל שיפוטי ובכך להתגבר על הקושי היישומי בהפעלת ההסדר הקיים (פרוטוקול הדיון בוועדת הפנים מיום 1.8.2007, עמ' 2).

באשר לתכלית העומדת בבסיס ביטול האזרחות בעילה של הפרת אמונים הסביר חה"כ ארדן כי לתפישתו "לא יכול להיות שלמדינה דמוקרטית אין דרך להתמודד כאשר היא מגלה שאזרח בתוכה פועל כדי להביא למצב שהיא תושמד. אני לא חושב שהכלי הזה צריך להישלל לחלוטין". עם זאת ציין, כי הפעלת הסמכות צריכה להיות "בצורה הכי מצומצמת" (שם, עמ' 3). בהמשך הדיון ציין כי הוצג בפניו מסמך פנימי של עמדת השב"כ לפיה "יש צורך בטחוני בשלילת אזרחות ותושבות קבע, וזאת כאמצעי בעל השפעה הרתעתית משמעותית במעשי טרור של אזרחי ישראל ושל תושבי מזרח ירושלים שאינם אזרחים" (שם, עמ' 18).

34. חה"כ יוסי ביילין הביע עמדה לפיה ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים "לא צריך להיות בספר החוקים" (שם, עמ' 7). חה"כ דב חנין ציין כי "שלילת אזרחות ברמה העקרונית לא יכולה, ואסור שתהיה, אמצעי ענישתי", וכי הפרת אמונים זה מונח עמום מדי (שם, עמ' 11-12). מנגד, חה"כ מרינה סולודקין ציינה כי היא תומכת בהצעה: "אנחנו דמוקרטיה לוחמת, ובגלל זה צריכים להיות גם חוקים הצהרתיים. אני חושבת, שטוב יהיה אם זה יהיה חוק הצהרתי" (שם, עמ' 17).

35. עוה"ד עודד פלר, מבאי כוח המערער, הביע בשם האגודה לזכויות האזרח התנגדות להצעת החוק. בדומה לטענות העולות בהליך שבפנינו, ההתנגדות להצעת החוק לא הופנתה להצעת החוק שעמדה על הפרק, אלא לעצם האפשרות הקיימת בחוק לבטל אזרחות בעילה של הפרת אמונים. עוה"ד פלר ציין כי לעמדתו, מעשיו החמורים של אזרח צריכים להתברר בהליך הפלילי "ולא צריך עוד אקט מנהלי נוסף כדי להוקיע את המעשה החמור הזה", שהוא גם "ענישה עם אפקט גנטי" שכן הוא כולל גם את שלילת האזרחות של ילדי האזרח. עוד ציין כי אין עוד מדינות נאורות שמאפשרות ביטול אזרחות בגין מונח עמום כשלעצמו של הפרת אמונים (שם, עמ' 5-7; וראו גם דברי עוה"ד פלר ברוח הדברים האמורים בדיון בוועדת הפנים מיום 26.12.2007, עמ' 3-מש/19).

36. בתום הדיון אושרה הצעת החוק לקריאה הראשונה, ברוב של ארבעה תומכים, ושלושה מתנגדים.

העתק פרוטוקול הדיון בוועדת הפנים מיום 1.8.2007, מצורף ומסומן **מש/16**.

37. גם בדברי ההסבר להצעת החוק שהונחה לקריאה הראשונה הובהר כי תכליתה "ליתן בידי המדינה כלי יעיל, המבוסס על מנגנון ראוי של איזונים ובלמים, שיאפשר את ביטול אזרחותו של אדם אם השיגה על יסוד פרטים כוזבים או הפר אמונים למדינה, למשל אם היה מעורב באופן פעיל במעשה טרור נגד המדינה".

העתק הצעת חוק האזרחות (תיקון מס' 9) (סמכות לביטול אזרחות), התשס"ח-2007, לקריאה הראשונה מיום 10.10.2007, מצורף ומסומן **מש/17**.

38. ביום 17.10.2007 דנה מליאת הכנסת בהצעת החוק. במהלך הדיון הביעו חברי הכנסת דעות שונות ביחס להצעת החוק. כך למשל, חה"כ זהבה גלאון ציינה כי בחינת מעשיו של האזרח צריכה להיעשות באמצעות הליכים פליליים. לפיכך, הגם שהיא מסתייגת מנסיעותיהם של חברי כנסת לביירות ודמשק, שלטענתה הן שעומדות ברקע של הצעת החוק, היא אינה סבורה שבגלל זה צריך לבטל להם את האזרחות (פרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 17.10.2007, עמ' 67, וראו גם דבריה של חה"כ גלאון בדיון במליאת הכנסת בדיון המוקדם מיום 10.1.2007, עמ' 72-75). מנגד, חה"כ ראובן (רובי) ריבלין תמך בהצעת החוק. הוא ציין כי סמכות ביטול אזרחות קיימת במדינות נאורות, וכי "לא יכול להיות מצב שאזרח ישראלי יכפור בהיותה של מדינת ישראל מדינתו ומדינתם של אחרים. נוסף על מעשים פליליים שעלולים להיות חלילה מוגשים נגדו ככתבי אישום, יכולה המדינה, ותהיה הנאורה ביותר, לשלול את אזרחותו משום שהיא באה ואומרת: אם אתה פעלת נגד המדינה שאתה מתיימר להיות אזרח בה, אינך ראוי להיות אזרח" (שם, עמ' 74-75).

בתום הדיון אושרה הצעת החוק בקריאה הראשונה ברוב של 13 תומכים ושישה מתנגדים.

העתק החלק הרלוונטי מפרוטוקול הדיון במליאת הכנסת מיום 17.10.2017, מצורף ומסומן **מש/18**.

39. הצעת החוק הועברה לוועדת הפנים לשם הכנתה לקריאה השנייה והשלישית. בדיון בוועדה מיום 26.12.2007, טען יו"ר הוועדה דאז, חה"כ אופיר פינס, כי מדובר בהצעת חוק חשובה נוכח העברת סמכות

ביטול האזרחות לבית המשפט, וביקש להזכיר כי עצם האפשרות לבטל אזרחות בגין הפרת אמונים איננה החידוש שבהצעת החוק, שכן זהו ההסדר החוקי הקיים (פרוטוקול הדיון בוועדת הפנים מיום 26.12.2007, עמ' 3).

40. חה"כ מוחמד ברכה ציין כי התנגדותו להצעת החוק היא עקרונית ונוגעת לעצם האפשרות לבטל אזרחות בגין הפרת אמונים, ושיפור המצב הקיים צריך להיות בכך שמבטלים את הסמכות כליל (שם, עמ' 9). חה"כ ביילין ציין כי הוא מתקשה לקבל את התפישה העומדת בבסיס האפשרות לבטל אזרחות, שכן לעמדתו "התפיסה הקונסטיטוציונית היא שגם אזרח שעשה את הדברים הנוראים ביותר, עדיין יש לו אזרחות". עוד הסביר מדוע הוא גם מתנגד להעברת הסמכות לבית המשפט: "אם לשר הפנים יש את הסמכות הזאת, הוא נזהר בה אם זאת תהיה פרוצדורה שמביאים את זה לבית המשפט ובית המשפט אומר כך וכך, יכול להיות מצב שבו זה יהפוך להיות נפוץ יותר ולכן יותר בעייתי" (שם, עמ' 11).

41. חה"כ ארדן הבהיר כי ברקע הצעת החוק עמדה העלייה במעורבות של אזרחים לא רק בתמיכה בטרור אלא "ממש מעורבות אקטיבית בו". לדבריו, "חשבתי שהצעת החוק הזאת, כפי שהמליץ עליה היועץ המשפטי לממשלה וגם הגורמים בתוך השב"כ, יכולה להוות איזה שהוא גורם הרתעתי נוסף" (עמ' 16). עוד ציין חה"כ ארדן כי מדינות נאורות רבות כוללות הסדרים של ביטול אזרחות על בסיס של חוסר נאמנות למדינה. על זאת, לעמדתו, יש להוסיף את המציאות הייחודית של מדינת ישראל, שבה אזרחים, ערבים כמו גם יהודים, שלא מקבלים את הריבונות של ממשלת ישראל במדינה. הוא הדגיש כי סמכות שלילת האזרחות נדרשת לאותם מקרים קיצוניים מתאימים, תוך הבטחה כי האזרח לא ייוותר משולל אזרחות (שם, עמ' 18).

בדיון ביום 14.7.2008 החליטה ועדת הפנים לצמצם את ההגדרה של הפרת אמונים ולצקת לה תוכן קונקרטי יותר - מעשים העונים להגדרה של "טרור", "בגידה" או "ריגול" לפי דברי החקיקה הרלוונטית, או למי שרכש אזרחות או תושבות קבע במדינה או בשטח עוין. כדברי יו"ר הוועדה, "חשבנו שהסעיף של הפרת אמונים הוא רחב מדי והוא מרחיק לכת, לכן מיקדנו את העניין רק לנושא הטרור עצמו, רק למעורבות בפעילות טרור תהיה סמכות לשלול אזרחות" (פרוטוקול הדיון בוועדת הפנים מיום 14.7.2018, עמ' 2). בתום דיון זה אישרה הוועדה את הצעת החוק לקריאה השנייה והשלישית.

העתק פרוטוקול הדיון בוועדת הפנים מיום 26.12.2007, מצורף ומסומן **מש/19**.
העתק פרוטוקול הדיון בוועדת הפנים מיום 14.7.2008, מצורף ומסומן **מש/20**.

42. ביום 28.7.2008 אישרה מליאת הכנסת את הצעת החוק בקריאה השנייה והשלישית ברוב של 27 תומכים ו-5 מתנגדים.

העתק חוק האזרחות (תיקון מס' 9), התש"ס-1980, מצורף ומסומן **מש/21**.

(ה). תיקוני חקיקה משנת 2008 ועד היום

43. מאז תיקון מס' 9 משנת 2008 נערכו שלושה תיקונים נוספים לחוק האזרחות בענייניו, שאינם מצויים במוקד הדיון של הערעור ועל כן נעמוד עליהם בתמצית בלבד:

44. **הראשון** הוא תיקון מס' 10 לחוק שהתקבל בכנסת בחודש מרץ 2011. תיקון זה הוסיף את סעיף 11א לחוק האזרחות אשר זו לשונו:

11"א. (א)הורשע אדם בעבירה וקבע בית המשפט כי העבירה היא מעשה טרור כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, או הורשע בעבירה לפי סעיפים 97 עד 99, 101, 112 או 113(ב) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, רשאי בית המשפט, לבקשת שר הפנים, לבטל את אזרחותו הישראלית, נוסף על כל עונש אחר, ובלבד שעקב ביטול האזרחות הישראלית לא ייוותר אותו אדם חסר כל אזרחות, ואם ייוותר חסר כל אזרחות כאמור – יינתן לו רישיון לשיבה בישראל, כפי שיוורה בית המשפט; לעניין סעיף זה, חזקה על מי שיושב דרך קבע מחוץ לישראל כי לא ייוותר חסר כל אזרחות.

(ב) על בקשה לביטול אזרחות כאמור בסעיף זה ועל ביטולה יחולו הוראות סעיף 11(ג) ו-10, בשינויים המחויבים.

(ג) אין בהוראות סעיף זה כדי לפגוע בסמכות שר הפנים לפי סעיף 11(א).

45. סעיף זה מסמיך את בית המשפט, המרשיע אזרח בעבירות חמורות, המגלמות פגיעה קשה בחובת האמונים של אזרח למדינתו, בנוסף לעונש שנגזר עליו במסגרת ההליך הפלילי, לבטל את אזרחותו. הליך ביטול האזרחות במקרה זה דומה להליך ביטול האזרחות המינהלי – הגשת בקשה של שר הפנים לבית המשפט המרשיע, הסכמת היועץ המשפטי לממשלה בכתב והמלצת הוועדה המייעצת.

מאחר שהמערער אינו תוקף סעיף זה, ואף מבקש לשמור לעצמו את הזכות העתידית להעלות טענות נגד חוקתיותו, לא מצאנו מקום להרחיב לגביו. עם זאת, נבקש לציין כי תיקון מס' 10 התקבל בעקבות הצעת חוק פרטית של חה"כ דוד רותם וחה"כ רוברט אילטוב (פ/2377/18). הצעת החוק במקור ביקשה להסמיך את בית המשפט הפלילי לבטל את האזרחות במסגרת גזר הדין, ולא התנתה את סמכות הביטול בבקשה של שר הפנים.

במסגרת דיוני הוועדה העיר עוה"ד גלעד קרן, מהייעוץ המשפטי של הוועדה, בדומה להערות שהשמיעו נציגי היועץ המשפטי לממשלה בעניין, כי מתעורר קושי בהסמכה של בית המשפט לבטל את האזרחות ללא שעומדת בפניו בקשה של שר הפנים. זאת, מאחר ו"שליטת אזרחות לא נעשית כעונש למי שביצע עבירה מסוימת, אלא שהמדינה רואה במעשה הזה מעשה חמור, והיא לא רוצה שאותו אדם יהיה אזרח. זה לא נעשה כעונש על עצם העבירה... אני חושב שזה צריך להיות אחרי פנייה של שר הפנים שהוא מבקש לשלול אזרחות של אדם שהורשע בעבירה כזאת" (פרוטוקול הדיון בוועדת הפנים מיום 5.7.2010, עמ' 17). עמדה זו התקבלה בסופו של יום על-ידי הוועדה, ונקבע כי מנגנון ביטול האזרחות במסגרת ההליך הפלילי יהיה דומה במהותו למנגנון ביטול האזרחות במסגרת ההליך המינהלי.

מכאן, כי הגם שסעיף 11א מאפשר ביטול אזרחות במסגרת הליך פלילי, מדובר בהליך ביטול אזרחות הדומה במהותו להליך ביטול האזרחות שבסעיף 11.

העתק הצעת חוק האזרחות (תיקון מס' 10), התשע"א-2011 (פ/2377/18), מצורף ומסומן **מש/22**.
פרוטוקול הדיון בוועדת הפנים מיום 5.7.2010, מצורף ומסומן **מש/23**.
העתק חוק האזרחות (תיקון מס' 10), התשע"א-2011, מצורף ומסומן **מש/24**.

46. **השני**, הוא תיקון מס' 12 לחוק שהתקבל בחודש נובמבר 2016, במסגרת חקיקת חוק המאבק בטרור, התשע"ו-2016 (להלן: **חוק המאבק בטרור**). בבסיס חוק המאבק בטרור ניצב הרעיון של איגוד מרוכז של כלל חקיקת הטרור, הן החקיקה מימי המנדט וטרם הקמת המדינה, והן החקיקה הישראלית, לכדי דבר חקיקה אחד שיספק מענה קוהרנטי להתמודדות עם הטרור בישראל, ולספק מענה הולם המגשר בין היבט זכויות האדם להיבט ההגנה ובטחון האזרחים. מאחר שחוק המאבק בטרור ביטל את חוק איסור מימון

טרור, התשס"ח-2005 אליו הפנה סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות בהגדרה של "מעשה טרור", נערך תיקון עקיף לחוק האזרחות ותחת חוק איסור מימון טרור, נעשתה הפנייה ל"מעשה טרור" כהגדרתו בחוק המאבק בטרור.

47. **השלישי**, הוא תיקון מס' 13 לחוק האזרחות מחודש מרץ 2017. תיקון זה, שמקורו בהצעת חוק ממשלתית (הצעת חוק האזרחות (תיקון מס' 13), התשע"ו-2016), קבע הסדרים שונים של ביטול אזרחותו של אדם שלא אותר לצורך ניהול ההליך בעניינו, וזאת כעולה מדברי ההסבר להצעת החוק:

"תכליתו של התיקון המוצע היא לקדם את האפשרות לביטול אזרחותו של אדם, וזאת אף אם בעת קיום ההליך לביטול האזרחות מצוי האזרח מחוץ לישראל. הצורך בקידום תיקון מסוג זה נעוץ בעובדה כי יש מקרים הנופלים בגדרי החוק, שבהם קמה עילה לביטולו אזרחותו של אדם, ואולם לא ניתן לממש את המהלך **וזאת כיוון שאותו אדם (בעל אזרחות) יצא את גבולות מדינת ישראל, או שמקום הימצאו לא נודע לרשויות.**

הקושי הטמון בתיקון ברור. מדובר בקיומו של הליך השולל זכות בסיסית של אדם וזאת בלא שהוא נוכח בתהליך זה. התיקון המוצע מנסה להתמודד עם הקושי של מהלך לביטול אזרחות בלא נוכחות של האזרח שאת מעמדו מבוקש לבטל. ראשית, הסמכות מצומצמת למקרים שבהם לא ניתן לאתר את האזרח כדי להודיע לו על הכוונה לבטל את אזרחותו, וכן למקרים שבהם האזרח יושב דרך קבע מחוץ לישראל וקיים חשש ממשי שכניסתו לישראל תסכן את ביטחון המדינה או את שלום הציבור..."

העתק הצעת חוק האזרחות (תיקון מס' 13), התשע"ו-2016, מצורף ומסומן **מש/25**.
העתק חוק האזרחות (תיקון מס' 13), התשע"ו-2016, מצורף ומסומן **מש/26**.

ו). סיכום עיקרי הסדר ביטול האזרחות בעילה של הפרת אמונים למדינה

48. סיכום השתלשלות החקיקה שהוזכרה מעלה, שכיום ביטול אזרחות בגין עילת הפרת אמונים מוסדר בסעיף 11(ב) לחוק האזרחות, ואלו הם עיקריו:

א. בית המשפט לעניינים מינהליים רשאי לבטל אזרחות של אזרח שעשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינה, לבקשת שר הפנים (סעיף 11(ב) רישא). הגשת בקשה מטעם שר הפנים טעונה הסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה (סעיף 11(ג)), והיא תינתן לאחר קבלת המלצת ועדה מייעצת שתוקם לצורך העניין (סעיף 11(ח)).

ב. ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים חל על כל אזרחי המדינה, ואין הבחנה בין סוגי אזרחות שונים.

ג. הפרת אמונים היא כל אחד מאלה (סעיף 11(ב)(2)(א) עד (ג)):

1). **מעשה טרור** כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, סיוע או שידול למעשה כאמור, או **נטילת חלק פעיל בארגון טרור** או בארגון טרור מוכרז כהגדרתם בחוק האמור; "מעשה טרור" מוגדר בסעיף 2 לחוק המאבק בטרור, והוא כולל שלושה מרכיבים: **מניע** - מדיני, דתי, לאומני או אידיאולוגי. **מטרה** – לעורר פחד או בהלה בציבור, או לאלץ את רשות שלטונית לבצע פעולה מסוימת. **פגיעה חמורה** - בגוף, בבטיחות ברכוש או בתשתיות.

(2). מעשה המהווה בגידה לפי סעיפים 97 עד 99 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, או ריגול חמור לפי סעיף 113(ב) לחוק האמור ;

(3). רכישת אזרחות או זכות לישיבת קבע במדינה או בשטח עוינים, המנויים בתוספת. לענין זה נקבעה חזקה לפיה מי שיושב דרך קבע במדינה או בשטח המנויים בתוספת, רכש אזרחות או זכות לישיבת קבע במדינה או בשטח כאמור.

ד. אם אין לאזרח אזרחות נוספת במידה ותבוטל אזרחותו, שר הפנים יעניק לו רישיון ישיבה בישראל (סעיף 11(ב)(2)).

ה. סדרי הדיון בבית המשפט לעניינים מינהליים :

הכלל הוא כי ביטול האזרחות ייעשה בנוכחות האזרח, אלא אם כן לא התייצב לדיון שהוזמן אליו ובית המשפט קבע שדיון בהעדרו לא יגרום ל"עיוות דין" (סעיף 11(ד)(1)). לצד זאת, נקבעו הוראות לענין תחליף המצאה אם לא ניתן להמציא לאזרח את ההזמנה לדיון (סעיף 11(ד)(2)), וכן אפשרות לקיום דיון באמצעים חזותיים אם האזרח מחוץ לישראל (סעיף 11(ד)(3)). אם הדיון מתקיים ללא נוכחות האזרח, בית המשפט ימנה לו עורך דין לפי חוק הסיוע המשפטי, התשל"ב-1972, אלא אם כן אי-מינוי עורך הדין אינו גורם ל"עיוות דין". כמו כן, נקבעו הליכי ערר מיוחדים בנוגע לאזרח שאזרחותו בוטלה שלא בנוכחותו (סעיף 11(ד)(3)).

בית המשפט רשאי לסטות מדיני הראיות, מטעמים שיירשמו, ולקבל ראיות חסויות ולדון בהן שלא בנוכחות האזרח ובא כוחו. ככל שניתן, תמצית הראיות יובאו לעיון האזרח ובא כוחו (סעיף 11(ה)).

ו. אזרח היושב דרך קבע מחוץ לישראל והוגשה בקשה לביטול אזרחותו, רשאי בית המשפט, לבקשת שר הפנים, שלא להתיר את כניסתו לישראל מטעמים של "סכנה ממשית לבטחון המדינה או לשלום הציבור ואין דרך אחרת למנוע את הסכנה", וכאשר שיקולי צדק אינם גוברים על כך (סעיף 11(ד)).

הטיעון המשפטי

49. כאמור, במוקד הטענות החוקתיות עומדת בעיקרה מחלוקת בין המערער לבין שר הפנים לענין התכלית העומדת בבסיס הסדר ביטול האזרחות. לגישת המערער התכלית היא עונשית ולטענתו זו אינה תכלית ראויה, ועל כן החוק אינו עומד בתנאי פסקת ההגבלה. תימוכין לביסוס התכלית העונשית מוצא המערער בהליכי החקיקה בכנסת תוך שהוא מתמקד בתיקון מס' 9 לחוק. ואולם, לטענתו גם התכלית ההצהרתית וההרתעתית ששר הפנים נסמך עליה היא כשלעצמה תכלית לא לגיטימית, ועל כן בכל מקרה לא קיימת לדעתו הצדקה להסדר ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים והסעיף אינו צולח את מבחני פסקת ההגבלה.

50. כפי שנפרט להלן, הכנסת תטען, כי נכון וראוי לדחות את טענותיו החוקתיות של המערער על הסף בשל עקרון שמירת הדינים. לחילופין תטען הכנסת כי אין מקום להתערבות בית המשפט הנכבד בסעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות, וסעיף זה צולח את מבחני פסקת ההגבלה, הן בהיבט התכלית והן בהיבט המידתיות.

(א). שמירת דינים

51. סעיף 10 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שכותרתו "שמירת דינים", קובע כדלקמן:

"אין בחוק-יסוד זה כדי לפגוע בתקפו של דין שהיה קיים ערב תחילתו של חוק היסוד."

סעיף 11 לחוק האזרחות קבע עוד בראשית קום המדינה את העיקרון לפיו אזרח ש"עשה מעשה שיש בו משום הפרת אמונים למדינת ישראל" ניתן יהיה לבטל את אזרחותו. כפי שפורט בפרק העובדתי לעיל, עיקרון זה נקבע בשנת 1952 ביחס למתאזרחים, ובשנת 1968 החילה אותו הכנסת על כל סוגי האזרחים. כפי שיפורט להלן, טענות המערער מופנות כלפי העיקרון הבסיסי של ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים והתכלית שעומדת בבסיסו, ועקרון זה נהנה מהגנת שמירת הדינים שבסעיף 10 האמור.

52. מהניתוח החוקתי שבערער עולה כי המערער מבקש להיתלות בתיקון מס' 9 לחוק שנחקק בשנת 2008 תוך התמקדות בתכליתו, כדי לבסס את ההצדקה לבחינה החוקתית של סעיף 11. ואולם, הכנסת סבורה כי בתיקון זה אין כדי לאפשר למערער "לעקוף" את פסקת שמירת הדינים.

כאמור, **תיקון מס' 9 לא שינה את העיקרון לפיו הפרת אמונים עלולה להוביל לביטול אזרחות**. התיקון שינה את הסדר ביטול האזרחות בשני היבטים: האחד, והוא שעמד בבסיס התיקון, שינוי פרוצדורת קבלת ההחלטה על ביטול האזרחות – התיקון העביר את סמכות ההכרעה בסוגיה משר הפנים לבית המשפט, תוך קביעת הוראות לעניין אופן הגשת הבקשה על-ידי השר (למשל, דרישת הסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה) ואופן בירורה בבית המשפט. השני, המחוקק הגדיר את המונח "הפרת אמונים" ויצק בו תוכן – מעשים שיש בהם משום "טרור", "בגידה" ו"ריגול".

הטענות של המערער בהליך שבפנינו אינן מופנות כלל כלפי היבטים אלה. המערער אינו טוען כי מנגנון בירור הבקשה בבית המשפט אינו חוקתי או כי מעשים של טרור, בגידה או ריגול אינם נכנסים לגדר "הפרת אמונים". טענות המערער הן ברמה עקרונית יותר – **הוא מבקש לערער על עצם ההצדקה לבטל אזרחות של מי שהפר אמונים כלפי המדינה** – יהא בעל סמכות הביטול אשר יהא ויהיו מעשי האזרח חמורים ככל שיהיו. לגישת המערער, מעשיו החמורים של האזרח צריכים להתברר תוך שימור יחסי מדינה-אזרח, באמצעות הכלים שמעניק המשפט הפלילי. לפיכך, לעמדתו, לא קיימת בנמצא ולמעשה כלל לא תיתכן תכלית ראויה לביסוס הסדר של ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים.

חיזוק למסקנה זו ניתן למצוא גם בדבריו המוזכרים לעיל של עוה"ד עודד פלר, מבאי-כוחו של המערער, כנציג האגודה לזכויות האזרח, בדיוני הכנסת בתיקון מס' 9. מדבריו בוועדה עולה בבירור כי לא הוראות תיקון מס' 9 הן שעוררו לדעתו את הקושי החוקתי, אלא ההסדר החוקי הקיים – קרי, ההסדר **שקדם** לתיקון מס' 9 – שאיפשר ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים (ראו פס' 35 לעיל).

53. יוצא, אפוא, כי טענות המערער מופנות הלכה למעשה כנגד ההוראה בסעיף 11(ב)(2) המאפשרת את ביטול האזרחות בגין "מעשה שיש בו משום הפרת אמונים כלפי מדינת ישראל". כפי שפירטנו לעיל, הוראה זו עוגנה בחקיקה ביחס לכלל האזרחים **בשנת 1968**, במסגרת תיקון מס' 2 לחוק. התכלית של הוראה זו –

אותה מבקש המערער כעת לתקוף – בוססה כבר בשנת 1968 וניצניה נקבעו עוד בחקיקת ההסדר הראשוני בשנת 1952. על כן, נראה כי הוראה זו חוסה תחת הגנת "שמירת הדינים" ואין מקום לדון בביטולה.

54. לעמדת הכנסת, ניתן למצוא תמיכה למסקנה זו בפסק דינו של בית משפט נכבד זה בבג"ץ 6304/09 לה"ב – **לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראלי נ' היועץ המשפטי לממשלה**, שניתן ביום 1.9.2010 (להלן: עניין לה"ב).

כעולה מפסק הדין שניתן מפי כב' השופטת פרוקצ'יה, בעניין לה"ב נדונה חוקתיותו של סעיף 142(א) לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009-2010), התשס"ט-2009. הוראת חוק זו הגדילה את תקרת ההכנסה שעל בסיסה מחושבים דמי הביטוח הלאומי, ונטען לפגיעה בשוויון שנגרמה בעקבות זאת. וכך נקבע לעניין זה (87-91):

"לטענה זו יש להשיב כדלקמן: **השיטה** לחישוב דמי הביטוח, המתבססת על הכנסת המבוטח, מצד אחד, תוך קביעת רצפה מזערית ותקרה מרבית לצורך חישוב זה, מצד שני, אומצה במערכת הביטחון הסוציאלי בישראל מראשית הקמתה. היא קדמה בלמעלה מיובל שנים לתיקון החוק בענייננו, אשר לא יצר לראשונה את מושג "תקרת ההכנסה", אלא רק העלה אותה מפי חמישה מהשכר הממוצע לפי עשרה. **המבנה הרעיוני** לקביעת בסיס החיוב בדמי הביטוח, המושתת, בין היתר, על תקרת הכנסה מרבית החייבת בתשלום, מתקיים מאז הקמת המוסד לביטוח לאומי וקביעת הכללים לתשלום דמי ביטוח, ובהעלאת התקרה **לא התהווה כל שינוי בתפיסה הרעיונית** המהווה בסיס לחישוב דמי הביטוח. השינוי מתבטא בגובה התקרה בלבד...

מעבר לכך, יש לומר כי טענת אי-השוויון במישור החוקתי, העשוי להיווצר מעצם קיומה של תקרה מרבית, נחסמת ממילא מכוח הוראת שמירת הדינים בסעיף 10 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, המגינה על תוקפם של דינים קיימים ערב תחילתו של חוק-היסוד, **לרבות שיטות בסיסיות שהוטמעו בדינים שמורים, שמבקשים כיום לערער על תוקפן החוקתי**.

אפילו קיימת טענת הפליה, הרי מקום שהיא מעוגנת בדבר חקיקה ראשי העומד בתוקפו שנים רבות, היא מוגנת בפני תקיפה חוקתית על-פי סעיף 10 לחוק-היסוד...

בהיות שיטת התקרה המרבית לחישוב דמי ביטוח בבחינת "דין ישן" ושמור, נראה כי **כל שניתן לבחון כיום במישור החוקתי הוא את מהות התיקון הנקודתי** לחוק במובן ה"כמותי", ולא ה"מהותי", קרי: את משמעות התיקון מבחינת הגבהת התקרה, להבדיל מקיומו של פער "מהותי" בין קבוצות מבוטחים, הנעוץ בעצם קיומה של תקרה המבחינה בין קבוצות הנמצאות משני צידיה...".

55. להבנת הכנסת, ניתן ללמוד מעניין לה"ב לענייננו. גם במקרה דנן תיקון מס' 9 לא שינה את ה"מבנה הרעיוני" לפיו הפרת אמונים היא עילה לביטול אזרחות, אלא בעיקרו קבע הוראות שונות לגבי המנגנון להפעלתו (מנגנון שהמערער אינו תוקף במישור החוקתי). ועל כן, דומה אין בתיקון מס' 9 כדי לפתוח את הפתח המאפשר את התקיפה החוקתית של עצם הסמכות לביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים למדינת ישראל, מכוח חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו.

56. יובהר, כי בדברים אלו אין כל סתירה לפסק דינו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 6055/95 **צמח נ' שר הביטחון** פד נג(5) 241 (1999) בדבר הלכת שמירת הדינים. כידוע, הלכה זו קובעת כי כאשר נעשה תיקון חקיקה לאחר חקיקת חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, הרי שגם אם הוא בגדר "תיקון מיטיב", הוא חשוף למבחני הביקורת השיפוטית הקבועים בחוק היסוד. בענייננו המערער אינו תוקף את תיקון מס' 9, בין אם

הוא בגדר תיקון מיטיב או גורע, כי אם את הרכיב שנקבע בחוק עוד מימים ימימה. לפיכך, ואף בהתאם להגיונה של הלכת צמח, רכיב חקיקתי כזה אמור לחסות תחת הגנת שמירת הדינים.

57. על כל פנים, לעמדת הכנסת גם ללא קשר לסעיף שמירת הדינים, דין הטענות החוקתיות שהועלו בערעור להידחות לגופן, משהחוק עומד במבחני פסקת ההגבלה, ושביסודו מצויה תכלית ראויה, ועל כך נרחיב להלן.

(ב). מהותה של אזרחות

58. בבג"ץ 7803/06 ח'אלד אבו ערפה נ' שר הפנים (פורסם בנבו, 13.09.2017) (להלן: עניין אבו ערפה), ציין כב' השופט פוגלמן כך: "כדי להכיר בקיומה של עילת 'הפרת אמונים' אשר בגינה ניתן להטיל סנקציות על הפרט, יש לקבוע ראשית כי הפרט נושא בחובת אמונים כלפי המדינה, ולאחר מכן לקבוע את תוכנה, היקפה ועוצמתה של החובה האמורה" (פס' 58 לפסק דינו). בהתאם לדברים אלו, ולנוכח הסוגיה העקרונית שערעור זה מעלה, נבקש תחילה לעמוד על מהותו של מושג האזרחות, ולאחר מכן נבקש לעמוד על מושג חובת האמונים הנגזרת ממושג זה.

מקובל לשרשר את מקורה של האזרחות לפוליס היוונית, אז מושג ה'אזרח' נטען בעיקר במשמעויות פוליטיות: אזרחות הייתה זכות היתר להשפיע על ניהול הפוליס ולקחת חלק בדמוקרטיה הייצוגית במשמעותה הראשונית כ'שלטון העם'. בצד זאת, היא גם נכרכה בחובה של ויתור על השייכות השבטית-משפחתית, למען השייכות הכלל-מדינית.

ראו למשל:

P.B. Manville, *The Origins of Citizenship in Ancient Athens* (Vol. 1058. Princeton University Press, 2014); Peter Riesenberg, *Citizenship In The Western Tradition: Plato To Rousseau* xxi (The University of North Carolina Press, 1992).

בעת המודרנית, עם עלייתה של מדינת הלאום, מושג האזרחות נתפס כחברות רצונית בקהילה הומוגנית יחסית. ההגות הפילוסופית-חברתית שעסקה בעיצוב מושג האזרחות בהקשרים אלו עסקה בו על רקע מושג ה'אמנה חברתית': אותה אמנה רעיונית שנחתמת באופן ישיר או במשתמע בין האזרח לבין מדינתו, אשר כוללת בתוכה חילופי זכויות וחובות. במסגרתה האזרח מעניק למדינה כוח בכדי שהיא תעניק לו בתמורה זכויות וחירויות, והיא מצדה זקוקה לאשרור המתמיד מאזרחיה להפעלת כוחה – זוהי הנאמנות או חובת האמונים שהאזרח חב למדינתו: מתן הלגיטימציה המתמיד לעצם קיומה.

להרחבה על תפיסה זו ראו הגותם של תומס הובס, ג'ון לוק, וז'אן ז'אק רוסו:

Thomas Hobbes, *Leviathan* (Penguin Books, 1968); John Locke, *The Second Treatise of Civil Government and A Letter Concerning Toleration* (Oxford, 1948); Jean-Jacques Rousseau, *The Social Contract* (Harmondsworth, 1968).

במאה ה-20 שיכלל ג'ון רולס את רעיון האמנה החברתית כבסיס למושג האזרחות כאשר הציע את תיאורית "מסך הבערות", במסגרתה נשאלת השאלה על איזו אמנה חברתית יחתמו אנשים רציונליים וחופשיים, הדנים בה מאחורי 'מסך של בערות', קרי מתוך אי ידיעה וחוסר ודאות לגבי המעמד שיזכו לו בחברה? כך פותחה הגותו בדבר רעיון ה"צדק כהוגנות", אליו מחויבת מערכת המשפט בחברה דמוקרטית, במסגרתו פותח רעיון ה'הדדיות' לפיו האזרחות היא אגד של חובות וזכויות הדדיות. בכך גם הועמק הקשר הרעיוני בין מחויבות האזרחים למדינה כמגנה על זכויותיהם.

ראו :

John Rawls, *A Theory of Justice*, (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 1971)

59. עם התפתחותה של המדינה המודרנית ובמקביל לנסיגה ממושגי הלאומיות, הגדירה הסוציולוגיה המודרנית את האזרחות על בסיס רחב יותר, כ"מעמד של שוויון בין חברים בקהילה פוליטית מסוימת". הזרקור הופנה כעת כלפי בחינת מנעד הזכויות שהאזרחות מקנה לאדם ושהמדינה מחויבת בהענקתן, וכפי שחנה ארנדט ניסחה זאת, אזרחות הוגדרה כ- "The right to have rights", משהזכות לאזרחות נתפסה כמפתח לפתיחת השער להענקה ושמירה על זכויות הפרט בידי מדינתו.

ראו :

Simon McMahon, *Introduction: Developments in the Theory and Practice of Citizenship* (Cambridge Scholars Publishing, 2012); Hannah Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (New York, 1951).

כן ראו, להרחבה :

Craig Force, *A Tale of Two Citizenships: Citizenship Revocation for "Traitors and Terrorists"* 39:2 Queen's LJ (2014)

60. להשלמת המהלך, הוגים אחרים בעת הנוכחית מתמקדים באזרחות כסטטוס שאינו נפרד מהגדרתו העצמית של האדם, מעבר לסטטוס המשפטי שבמונח, וכך למדים על שיבה מסוימת למושגי לאומיות ושיתוף חברתי על בסיס תרבות וזהות משותפים.

ראו למשל :

Will Kymlicka, *Citizenship*, in II ROUTLEDGE ENCYCLOPEDIA OF PHILOSOPHY 362 (Routledge, 1998).

61. **בבסיס עמדותיהם של כל אלו, מצויה זיקה שדומה כי אין עליה עוררין – בין הלגיטימציה שהאזרח מעניק למדינתו לבין האזרחות שהיא מעניקה לו בתמורה, על זכויותיה וחביותיה. קשר זה הוא שמצמיח ביסודו את חובת האמונים שהאזרח חב למדינתו ושהיא חבה לו בתמורה, בבואה להגן על זכויותיו.**

62. על הזיקה בין מעמדה הרם של האזרחות לבין החובות והזכויות הנגזרות ממנה ניתן ללמוד גם מפסקי דין רבים של בית המשפט הנכבד. ראו למשל בג"ץ 754/83 **רנקין נ' שר הפנים**, פ"ד לח(4) 113, 117 (1984), שם קבע בית המשפט הנכבד כי "אזרחות יוצרת קשר משפטי נמשך בין אדם לבין מדינתו". בהמשך, בבג"ץ 7348/08 **המלט גריגוריאן נ' משרד הפנים** (פורסם בנבו, 05.01.2010) הרחיב בית המשפט העליון בסוגיה זו וקבע כי :

"האזרחות הינה זכות יסוד במדינה דמוקרטית. היא החבל המקשר בין אדם למדינתו. לאזרחות ישנה חשיבות רבה, היא יוצרת קשר משפטי נמשך בין אדם לבין מדינתו ויוצרת זיקה מתמשכת המעניקה זכויות ומטילה חובות. האזרחות היא זכות שקימה, פעמים רבות, הינו תנאי הכרחי וחיוני לקיומן של שאר זכויות היסוד. על כן האזרחות הינה בבחינת צינור החיים של זכויות אדם רבות (ראו ע"פ 6182/98 שינבין נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד נג (1999) 625, 655 (1) להלן: פרשת שינבין YAFFA; 1958) 44, 64 U.S. 356; Perez v. Brownell; ZILBERSHATS, THE HUMAN RIGHT TO CITIZENSHIP 3 (2002))." בתחומי משפט נרחבים, הן מבחינת המשפט הבינלאומי והן מבחינת המשפט המדינתי. יש בה באזרחות כדי להטיל חובות על המדינה ביחסי החוץ שלה. מבחינת האזרח עצמו, יש בה כדי **ליתן לו זכויות**, להעניק לו כוחות, **להטיל עליו חובות** ולהכיר בחסינותו בעניינים שונים ומגוונים. האזרחות קשורה בזכות הצבעה ... ביכולת לשאת משרות ציבוריות שונות, בסמכות בתי המשפט, בענייני הסגרה

ובעניינים רבים ומגוונים. **אזרחות מקפלת בתוכה נאמנות** ... והיא פרושה בתחומי המדינה ומחוצה לה".

ראו גם: בג"ץ 1227/98 **אנטון מלבסקי נ' שר הפנים**, נב(4) 690 (1998); בג"ץ 1029/06 **ד"ר יולי נודלמן נ' שר הפנים של מדינת ישראל** (פורסם בנבו, 14.05.2008).

(ג). חובת האמונים של האזרח

63. אם כן, מתוך אותו "קשר חזק" בין האזרח למדינתו, צומח מושג הנאמנות. כעת נבקש לעמוד על המחלוקת סביב טיבה והיקפה של הנאמנות, ונבקש להראות כי פעולה כנגד עצם קיומה של המדינה או עצם קיומה של האמנה החברתית, נתפשת על-ידי שלל ההוגים כהפרה של חובת הנאמנות, גם במובנה הצר ביותר.

64. את מושג הנאמנות ניתן לנתח על פי שני צירים רעיוניים: **האחד, ציר ההיקף** - עניינו בשאלת היקפה של חובת הנאמנות, האם היא כוללת בחובה דרישת נאמנות לכלל ערכי המדינה? רק לגרעין יסודי שלהם? לחוקת המדינה, ככל שזו ישנה? והאם לחוקה בכללותה או רק בעיקרים החשובים לקיומה? **השני, ציר היחס** - עניינו בשאלה מהו יחסו המתאים של האזרח להיקף חובת הנאמנות הנדרש ממנו: האם מדובר ביחס שלילי, הדורש רק הימנעות מעשיית מעשים שנוגדים את חובת הנאמנות? או חיובי – הכרוך גם במעשים אקטיביים, כדוגמת שירות צבאי ושבעות נאמנות? בנוסף, תחת ציר היחס נשאלת השאלה האם חובת הנאמנות משמעה גם דרישה של הזדהות אמונית עם תכני המדינה? או רק הפגנת נאמנות כלפיהם במובן של כיבודם, גם בלא הזדהות רגשית-אמונית? נפנה לבחינת הגותם של מספר חוקרים מרכזיים שעסקו בשאלת הנאמנות, ביחס לשני צירים אלו.

65. יורגן הברמאס, פילוסוף וסוציולוג מזרם תיאוריית הביקורת החברתית, סבור כי תחת ציר **ההיקף**, על האזרח לגלות נאמנות למעגל מצומצם של "עיקרי אמונה מדינתיים".

ראו:

Jürgen Habermas, *The Postnational Constellation and the Future of Democracy*, in *The Postnational Constellation: Political Essays* 58-112 (Pensky ed., 2001).

תזה זו, שיסודה בהגותו של רוסו, מכירה בעיקרון מינימום של נאמנות ביחס לערכים מוסכמים כלשהם. מבחינת ציר **היחס**, בעוד שלפי רוסו – המדינה אינה רשאית לדרוש אמונה אקטיבית בעיקרים אלה, אך יכולה לדרוש כי האזרחים לא יערערו בפעולותיהם על עצם קיומם, הברמאס נבדל ממנו וסבור כי חלק מחובת האמונים באותם עיקרים מינימליים כרוכה גם בחובה אקטיבית כלשהי לפעול ל"שימור המדינה" וכי על האזרח גם להזדהות ולהאמין בעיקרים אלו (ראו ליאב אורגד, "חידת הנאמנות: מי חב מה למי ומדוע?" משפט ואדם – משפט ועסקים יד, תשע"ב, עמ' 737 (להלן: **אורגד**)). חוקרים כמו וויל קימליקה ודייוויד מילר מחזיקים בתפיסת היקף **רחבה יותר**, הכוללת גם מחויבות מצד האזרח ל"תרבות הלאומית" של המדינה, שלשיתם נדרשת בכדי לכונן חברה יציבה בטווח הארוך.

ראו:

Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism and Citizenship*, (2001); David Miller, *Immigration: The Case for Limits*, in *Contemporary Debates in Applied Ethics* 193 (Cohen & Wellman eds., 2005).

66. גם בספרות הישראלית ניתן למצוא תפיסות שונות להיקפה של חובת הנאמנות של האזרח כלפי המדינה. ראו למשל דבריה של פרופ' יפה זילברשץ, התומכת בחובת נאמנות בעלת **היקף רחב יחסית** המחייבת

פעולות פוזיטיביות מצד אזרחי המדינה (**יחס חיובי**) הנוגעים ל"פיתוח ושימור שפת המדינה, ההיסטוריה שלה, סמליה והערכים הקונסטיטוציוניים שעליהם היא מושתתת" (זילברשץ, "נאמנות למדינה", בתוך ספר יצחק זמיר: על משפט, ממשל וחברה (בעריכת יואב דותן ואריאל בנדור, ירושלים, תשס"ה) עמ' 492-491). מנגד, לשיטת ד"ר ליאב אורגד חובת האמונים מצומצמת יותר והדרישה היא לנאמנות פסיבית שאינה דורשת הזדהות או אמונה עם עקרונות היסוד הפרטיקולריים (**יחס שלילי**) (ראו אורגד, עמ' 737-738). גישה נוספת לחובת אמונים מצומצמת ניתן למצוא גם במחקרה של אפרת רחף, שמציינת כי "באופן עקרוני ההיבט הראשון של חובת הנאמנות – הימנעות מפגיעה בקיומה של המדינה – אינו שנוי במחלוקת" (אפרת רחף (בהנחיית מרדכי קרמניצר), "אף על פי שחטא – ישראלי הוא? שלילת אזרחות בגין הפרת אמונים", המכון הישראלי לדמוקרטיה, מחקרי מדיניות 73, עמ' 58, 66, יולי 2008).

67. **לסיכום האמור**, מעמדה הרם של האזרחות מקפל בתוכו את חובת האמונים של האזרח למדינתו. הגם שקיימת מחלוקת בהגות באשר להיקף חובת הנאמנות ומידת פרישתה, נראה שאין מחלוקת על כך שפעילות החותרת תחת עצם קיומה של המדינה ופוגעת בשלום הציבור, כדוגמת פעילות טרור, בגידה וריגול, נכנסת לגדרי הפרת חובת האמונים שחב האזרח למדינתו, גם על-פי מובנה הצר.

68. נותר אפוא לבחון, האם מוצדק **לבטל** אזרחות בשל הפרת אותה חובת אמונים. זהו למעשה שורש הסוגיה החוקתית שמבקש המערער להעלות בעניינו. מאחר שאין חולק כי ביטול אזרחות כרוך בפגיעה בזכויות אדם, נעבור לבחינת עמידת הסעיף בתנאי פסקת ההגבלה ובעיקרם – התכלית העומדת בבסיס ההסדר.

(ד). תכלית ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים

הגנה על ערכי האזרחות – מימוש חובת האמונים של האזרח

69. סעיף 11(ב)(2) לחוק קובע כי הפרת אמונים של אזרח כלפי המדינה – המוגדרת כמעשה "טרור", "בגידה", או "ריגול", עלולה להביא לביטול אזרחות.

בבסיס הוראה זו עומדת תכלית המבקשת להגן על ערכי האזרחות ולצקת תוכן ממשי לחובת האמונים של האזרח, עליה עמדנו לעיל. תכלית זו כונתה בכתבי הטענות של המדינה ובהתאמה גם בפסק הדין - "תכלית הצהרתית". לתפישת המחוקק, אזרח הפועל באופן אליים נגד המדינה, וחותר תחת עצם הקשר הגורדי בין המדינה לאזרח העומד ביסוד מושג האזרחות כולו, נתפש כמי שהפקיע, במו ידיו, את אזרחותו שלו, והוציא עצמו מתוך הכלל. כלומר, **סעיף 11(ב)(2) לחוק האזרחות מבקש לבטא את התפיסה הערכית של המחוקק לפיה מי שחותר תחת קיומה של המדינה אינו ראוי להיות אזרח שלה, משהוא עצמו ערער את היסוד לקיומה של אזרחותו**. תפיסה זו באה לידי ביטוי לכל אורך הליך החקיקה בסוגיה זו, עוד מראשית הדרך בשנת 1952.

כידוע, "תכליתו של תיקון תיחשב לתכלית ראויה, כאשר הוא נועד להגן על זכויות אדם, או להגשים מטרה ציבורית או חברתית חשובה, לצורך קיומה של תשתית לחיים בצוותא במסגרת חברתית המבקשת להגן על זכויות אדם ולקדם" (בג"ץ 2605/05 **המרכז האקדמי למשפט ולעסקים**, חטיבת זכויות האדם נ' **שר האוצר**, סג(2) 545 (2009)). לטעמה של הכנסת, לא יכול להיות חולק, כי התכלית האזרחית האמורה, העומדת בבסיס הריבונות של המדינה לעצב את הקשר שבין האזרח למדינתו ולצקת תוכן לחובת האמונים

של האזרח כלפי המדינה, היא תכלית לגיטימית וראויה כחלק "מהתשתית לחיים בצוותא במסגרת חברתית".

70. כך, לשיטת פרופ' זילברשץ, שלילת האזרחות היא המעשה הסביר כשהמחשבה ההפוכה היא בגדר "בלתי סבירה": "יהא זה בלתי סביר להקנות אזרחות או לשמור על אזרחות של אנשים שמסכנים את קיום המדינה מבית או מחוץ. אנשים שמבקשים לפגוע בביטחון המדינה או במבנה הבסיסי של משטרה, אינם יכולים להיות אזרחים גם אם הם קשורים לאוכלוסיית רוב שלה." (יפה זילברשץ, "האזרחות: מהי ומה תהיה?" מחקרי משפט טז, תשס"א-2000, עמ' 74).

גם לדעת פרופ' עמנואל גרוס, "הנאמנות היא תנאי היסוד לקבלת הזכות לאזרחות במדינה. הפרת הנאמנות כמוה כהפרה יסודית של החוזה, המעניקה תרופה של השבה. בשל כך, מעשה טרוריסטי הממוטט את כל יסוד האזרחות עליו מושתת היחס בין המדינה לאזרחיה, מצדיק בהכרח תרופה של שלילת האזרחות" (עמנואל גרוס, **מאבקה של דמוקרטיה בטרור - היבטים משפטיים ומוסריים** (תשס"ד), עמ' 341-342 (להלן: **גרוס**)).

וראו גם דעתו של פרופ' אלכסנדר אלייניקוף, מומחה בדיני הגירה מאוניברסיטת ג'ורג'טאון, על החשיבות שבמתן האפשרות לחברה להביע עמדתה ביחס להמשך חברותו של הפרט בה, לנוכח הפרת אמוניו כלפי המדינה, תוך נסיגה מגישה הדוגלת בדרישת הוולנטאריות של הפרט לוותר על אזרחותו, על מנת לשלול בסופו של יום את האזרחות (T. Alexander Aleinikoff, *Theories of Loss of Citizenship*, 84 MICH. J. (1986) 2: L. REV. 1471).

71. **זאת ועוד: פסיקת בית המשפט הנכבד מעלה אף היא כי בבסיס הסדר ביטול האזרחות עומדת תכלית ראויה.** חוקתיות סעיף זה אמנם לא נדונה באופן ישיר על-ידי בית המשפט הנכבד, אך הפסיקה, שעסקה בעיקרה במישור היישומי של סעיף 11 לחוק, עסקה גם בתכלית שבבסיסו:

72. למיטב בדיקתנו, יישום הסדר ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים נדון בפני בית המשפט הנכבד בשתי עתירות – בג"ץ 2757/96 **הילה אלראי נ' שר הפנים**, (נ2), 18 (1996) (להלן: **עניין אלראי**), ובג"ץ 2934/07 **שורת הדין נ' יושבת ראש הכנסת**, סב (3) 92 (2007) (להלן: **עניין שורת הדין**).

שתי העתירות ביקשו לתקוף את שיקול דעתו של שר הפנים שלא ביטל את האזרחות במקרים הנדונים, כאשר באותה העת נוסח הסעיף היה בהתאם לתיקון מס' 4 (קרי, ביטול אזרחות בצו של שר הפנים בעילה כללית של הפרת אמונים, והקמת החזקה בדבר ויתור על האזרחות במקרה של ביקור במדינה עוינת).

73. בעניין **אלראי** התבקש בית המשפט הנכבד "לשלול את האזרחות ואת הזכות להשתתף בבחירות לכנסת ולראש הממשלה" של יגאל עמיר, שהורשע ברצח ראש הממשלה יצחק רבין. כב' השופט זמיר קיבל את טענת שר הפנים לפיה "עצם העובדה שאדם עשה מעשה של הפרת אמונים אינה מטילה על השר חובה לבטל את האזרחות של אותו אדם" ולגופו של עניין קבע כי לא הוכח שהחלטת השר לוקה בחוסר סבירות קיצוני (פס' 3-5 לפסק דינו):

"החוק מסמיק את השר, ולא את בית המשפט, לשקול אם האינטרס הציבורי מצדיק ביטול האזרחות במקרה זה או אחר. השר היה רשאי להחליט כך או אחרת. הוא החליט את אשר החליט. בית המשפט אמור רק לברר אם החלטת השר לוקה, כפי שהעותרת טוענת, בחוסר סבירות קיצוני. אך העותרת, שהנטל עליה לצרף הוכחה

לטענה, לא הצליחה להוכיח, כלל ועיקר, כי החלטת השר לוקה בחוסר סבירות קיצוני."

אם כן, הגם שאין בפסק הדין התייחסות מפורשת לתכלית, עולה מדברי בית המשפט כי במקרים שבהם קיים אינטרס ציבורי יהא זה מוצדק לבטל אזרחות בעילה של הפרת אמונים. עוד ניתן ללמוד כי בית המשפט לא סבר כי עצם העובדה שאדם הורשע בהליך פלילי במעשה שעולה לכאורה לכדי הפרת אמונים, שוללת כשלעצמה את האפשרות לפעול נגדו בהליך של ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים, שכן לדבריו "השר היה רשאי להחליט כך או אחרת".

74. בעניין **שורת הדין** נתקף שיקול הדעת של שר הפנים שלא לבטל את אזרחותם של שני חברי כנסת שנסעו לסוריה להיפגש עם נשיא סוריה ועם בכירים נוספים בממשל הסורי. העותרים טענו כי בהתאם לסעיף 11(א) לחוק (כנוסחו דאז), יש לראות את חברי הכנסת "כמי שוויתרו על אזרחותם" ועל כן פקעה מאליה אזרחותם. עמדת המשיבים הייתה כי סעיף 11(א) אינו מבטל באופן אוטומטי את האזרחות של מי שיצא שלא כדין למדינה עוינת, ונדרשת החלטה אקטיבית של שר הפנים לביטול האזרחות.

75. בפסק הדין עמד כב' השופט פוגלמן על כך ש"מדינה מוסמכת, דרך כלל, לקבוע בחוקיה את הכללים בדבר איבוד אזרחות, כמו גם בדבר רכישתה" (פס' 7 לפסק דינו). נקבע, כי החזקה בדבר ויתור האזרחות משתייכת במהותה ובתכליתה למסלול של ביטול האזרחות, ועל רקע האמור נדרש כב' השופט פוגלמן גם לתכליתו של ביטול האזרחות בעילה של הפרת אמונים, וציין כי "בבסיס הוראת סעיף 11(ב) לחוק האזרחות עומדת חובת הנאמנות שבין האזרח לבין המדינה" וכי "אי נאמנות למדינה נתפסת כעילה המצדיקה, בנסיבות מסוימות, את שלילת האזרחות" (שם, פס' 10).

גם כב' השופט (כתוארו אז) רובינשטיין התייחס בפסק דינו לתכלית ההגנה על יסודות מוסד האזרחות העומדת בבסיס ההסדר :

"... ואולם, איני רואה עצמי פטור מן האמירה, כי "חזקת ויתור" זו אינה חזקה של מה בכך, שכן **המבקש להחזיק באזרחות צריך ליתן תוקף לאזרחותו; אין בידו לאחוז את החבל בשני קצותיו - קרי לראות את האזרחות כקליפה של נוחות שאין בתוכה תוכן אשר אינו זכויות בלבד, אלא גם חובות של אמונים ונאמנות, כפי שפירט חברי. אכן, אין מדינה מתוקנת, ומדינת ישראל בכלל זה ועל פי רקעה ותולדותיה כאמור, ממהרת ליטול מאדם את אזרחותו, וכך ראוי – אך המחוקק אמר דברו בסעיף 11(א) ולא השחיתו לריק, ואין צורך להכביר מלים...**"

76. פסק דין נוסף שניתן ללמוד ממנו על עמדת בית המשפט הנכבד לעניין התכלית שבבסיס הסעיף הוא עניין **אבו ערפה**, שעסק בסמכותו של שר הפנים לשלול מתושבי מזרח ירושלים מעמד של תושבות-קבע בעילה של "הפרת אמונים". כב' השופט רובינשטיין, בפס' ו' לפסק דינו, מציין כי "הביטוי 'חובת אמונים' הוא ביטוי טעון; אין חולק כי לאזרח מדינה חובת אמונים כלפיה, הכוללת גם תוכן ערכי. [...] בעיניי חובה **שאין להרהר אחריה** [ההדגשה במקור] היא החובה שלא לחתור תחת המדינה, קיומה ובטחונה." בהתאם לרציונל זה הוא מבקש להקיש לאותו עניין, העוסק כאמור בשלילת תושבות, מהסדר שלילת האזרחות שבחוק האזרחות, על פי ההיגיון הבסיסי לפיו "לא יתכן – הדבר נוגד כל היגיון והגינות – שיוכל תושב קבע לחתור תחת המדינה, על ידי השתייכות לאויביה המרים ביותר – וליהנות מברכות התושבות תוך בעיטה בוטה בתוכנה המינימלי." בדברים אלו משתקפת העמדה לפיה ראוי לשלול את מעמדו של מי שבמעשיו חתר תחת מעמד זה.

גם כב' השופט (כתוארה אז) חיות התייחסה בפסק דינה (פס' 3) ל"נאמנות בסיסית" הנדרשת אף מתושב קבע, אשר ה"גרעין הקשה" שלה הוא החובה שלא לפגוע במדינה והחובה שלא להיות בלתי נאמן במפגיע לחברה ולמסגרת המדינית. ובהתאם לכך היא הדגישה בדבריה כי –

"לגישתי אין זה מן הנמנע כי המחוקק יבחר לאמץ בהקשר זה את אמת-המידה שהוצגה על ידי המשיבים ולפיה נדרשת מתושב הקבע "נאמנות בסיסית" אשר ה"גרעין הקשה" שלה הוא החובה שלא לפגוע במדינה והחובה שלא להיות בלתי נאמן במפגיע לחברה ולמסגרת המדינית."

דבריה סויגו בצורך בקביעת סמכות תחומה ומוגדרת בבוא המדינה לשלול מעמד מן הפרט בשל הפרת אותה "נאמנות בסיסית", אך לענייננו, הם משקפים את ההסכמה הרחבה הקיימת לגבי עצם האפשרות של שלילת המעמד, ובמקרה זה האזרחות, בשל הפגיעה באותו "גרעין קשה" של נאמנות הפרט למדינתו.

לבסוף, גם כב' השופט (כתוארו אז) מלצר, סבר כי "מי שמעדיף לכהן במוסדות שלטון של ישות מדינית אחרת (וזאת עוד מטעמה של מפלגה הכופרת בזכות קיומה של מדינת ישראל במקרה שלנו) – איננו זכאי ליהנות יותר מזכויות של תושבות במדינה שאת קיומה הוא שולל במפגיע" (פס' 11 לפסק דינו). בכך ביטא כב' השופט מלצר את ההיגיון הניצב בבסיס התכלית המצדיקה שלילתה של אזרחות כאשר הפרט שולל במפגיע את קיומה של המדינה שהעניקה לו את אותה אזרחות.

תכלית של הגנה על ביטחון המדינה

77. לצד תכלית ההגנה על יסודות האזרחות ניתן לראות בהסדר גם ככזה המגשים תכלית של הגנה על ביטחון המדינה ושלוש הציבור. ביטול האזרחות נועד להבטיח שיהיו בידי המדינה כלים יעילים ואפקטיביים להגנה על ביטחון המדינה מפני אלה המבקשים לפגוע בה מבפנים.

כאמור, במסגרת תיקון מס' 9 יצק המחוקק תוכן קונקרטי להגדרה של הפרת אמונים וקבע שהיא מעשה שהוא "טרור", "בגידה" או "ריגול". כפי שהוזכר לעיל בחלק העובדתי, עוד קודם לתיקון מס' 9 הפרת האמונים נתפסה ככוללת מעשים של טרור ובגידה כלפי המדינה, ובתיקון מס' 9 תפיסה זו עוגנה בחוק, תוך שניתן למונח הפרת אמונים קונקרטיזציה ברורה יותר באמצעות הפנייה לדברי החקיקה המגדירים את אותם מעשים. בכך ניתן חיזוק לתכלית של הגנה על ביטחון המדינה שאף היא מצויה בבסיס ההסדר.

78. ברי, כי תכלית השמירה על ביטחון המדינה היא תכלית ראויה. כפי שציין כב' השופט פוגלמן בעניין **אבו ערפה** :

"עיקרון נוסף העומד ביסוד השיטה המשפטית במדינת ישראל הוא העיקרון בדבר השמירה על שלום הציבור וביטחונו. (ברק בעמ' 453-454). נקודת מוצא בחברה דמוקרטית היא כי הדמוקרטיה רשאית ואף חייבת לנקוט אמצעים כדי להגן על עצמה. בהתקיים סיכון לפגיעה במדינה או בביטחון תושביה תוך שימוש במסגרת הדמוקרטית, ממילא לא ניתן לממש באופן אפקטיבי את הזכויות והחירויות שהיא מעניקה... מכאן שגם במסגרת הריסונים המוטלים עליה, אין הדמוקרטיה מחויבת לתת ידה למי שחותר תחתיה או פועל בשיתוף פעולה עם אויביה כדי לפגוע בה."

וראו גם דברי כב' השופט הנדל בעניין **אבו ערפה** לפיהם "...שלילת אזרחות – ועל אחת כמה וכמה רישיון לישיבת קבע – משיקולים של שמירה על ריבונות המדינה, ביטחונה ושלוש הציבור, מקובלת בשיטות משפט דמוקרטיות, החולקות תפיסות יסוד דומות לאלו המקובלות בישראל".

גם מעניין **שורת הדין** ניתן ללמוד על תכלית של שמירה על ביטחון המדינה העומדת ביסוד סעיף 11 לחוק (ראו פס' 15 לפסק דינו של כב' השופט פוגלמן).

79. חיזוק לתכלית זו ניתן ללמוד גם מדבריו של פרופ' גרוס, שמתייחס לכך שביטול אזרחות מקפל בתוכו גם נימוקים מקובלים של שמירה על ביטחון המדינה, וזאת בפרט ביחס לעבירות טרור, שמבצעהן מבקשים להפר את הסדר הציבורי ואת זכותם של אחרים לחיים (גרוס, עמ' 342).

80. יודגש כי **התכלית ההרתעתית**, שהמדינה הרחיבה עליה בכתבי טענותיה, היא נגזרת של התכלית הבסיסית של הגנה על ביטחון המדינה ושלוש הציבור. מטבע הדברים, ההגנה על ביטחון המדינה מושגת, בין היתר, באמצעות הרתעת אזרחים מלהפר אמונים כלפי המדינה, וכדברי בית המשפט קמא "מי שייתן יד לטרור יימצא בנסיבות המתאימות ללא אזרחות של מדינת ישראל" (עמ' 18 לפסק הדין).

81. יצוין, כי בניגוד לטענת המערער, ביטול האזרחות ככלי אפקטיבי והרתעתי בהגנה על שמירת ביטחון המדינה עלה כבר בהליכי החקיקה ואף צוינה עמדת גורמי הביטחון בעניין זה (ראו למשל דברי חה"כ ארדן בדיון בוועדת הפנים מיום 1.8.2007, עמ' 18 ודבריו בדיון מיום 26.12.2007, עמ' 16).

82. תכלית ההרתעתית המשרתת את התכלית של הגנה על ביטחון המדינה, היא בוודאי תכלית ראויה (ראו לעניין זה למשל דברי כב' הנשיאה נאור בבג"ץ 7040/15 **חמאד נ' המפקד הצבאי באזור הגדה המערבית** (12.11.2015)).

83. לטענת המערער התכלית ההרתעתית אינה ראויה, והוא מבקש להסתמך בטיעוניו על פסק הדין בעניין בג"ץ 7146/12 **נג'ט סרג' אדם נ' הכנסת**, סו (1) 717 (2013) (להלן: **עניין אדם**). עניין **אדם** עסק בביטול תיקון מס' 3 לחוק למניעת הסתננות (עבירות ושיפוט), התשי"ד-1954, ובתכלית של החוק – בלימת תופעת ההסתננות והתכלית ההרתעתית הנגזרת ממנה. כב' השופטת ארבל עמדה בפסק דינה על הקושי הנובע מעצם השמתם של המסתננים שבישראל במשמורת על מנת להרתיע מסתננים אחרים פוטנציאליים מלהגיע לישראל בידיעה שאף הם יושמו במשמורת. וכלשונה, "העובדה שמטרת המשמורת הינה הרתעת אחרים מעוררת קשיים, כאשר המסתנן מהווה אמצעי להשגת מטרותיה של המדינה. המפתח לכלאו מצוי בידי אחרים ולא בידיו" (פס' 90 לפסק דינה).

אין להקיש מפסק דין זה לענייננו:

ראשית, בסיס ההצדקה להסדר ביטול האזרחות הוא התכלית המגנה על יסודות מוסד האזרחות ובכללם – מימוש חובת האמונים של האזרח והתכלית של הגנה על ביטחון המדינה והציבור. התכלית ההרתעתית היא נגזרת של תכליות אלה ואינה עומדת בפני עצמה כעילה לביטול האזרחות (והשוו לעניין זה דבריה של כב' השופטת (בדימ') ארבל בבג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל** (פורסם בנבו, 22.09.2014) (פס' 5 לפסק דינה)).

שנית, הסדר ביטול האזרחות נועד להרתיע את הרבים - כלל אזרחי המדינה - מהפרת אמונים כלפי המדינה. בהשאלה לדברי כב' השופטת ארבל, המפתח לביטול האזרחות נמצא בידי המערער. אין בהסדר הוראות הכוללות סנקציות החלות על קבוצה אחת שמטרתן להרתיע קבוצה אחרת - הן ההרתעה והן הסנקציה חלות על אותה הקבוצה, וממילא הקושי עליו עמד בית המשפט בהקשר זה בעניין **אדם**, לא עולה בענייננו, בוודאי שלא במלוא עוצמתו.

והשוו לעניין זה דברי כב' השופט גרוסקופף בבג"ץ 7961/18 נעאלווה נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (19.11.2018), פס' 19 לפסק דינו.

מכאן, כי אין לקבל את הנחת המוצא של המערער כי תכלית הרתעתית היא תכלית לא ראויה כשלעצמה. בחינת ההצדקה לשימוש בכלי הרתעתי צריכה להיבחן על-פי כל מקרה לגופו על-פי מערך האיזונים הרלוונטיים אליו. כאמור, במקרה שבפנינו, התכלית ההרתעתית היא נגזרת של תכלית ההגנה על ביטחון הציבור. כמו כן, קיימת הצדקה כשלעצמה לבטל את האזרחות של מי שהפר אמונים כלפי המדינה. משכך, שילוב של כל התכליות האלה יחדיו מהווה הצדקה ראויה, בנסיבות המתאימות, לבטל אזרחות כחלק מהסדר דיני האזרחות בישראל.

תכלית ביטול האזרחות אינה תכלית עונשית

84. בניגוד לאופן שבו מוצגים הדברים בכתבי טענות המערער, המחוקק לא אימץ את הגישה לפיה ביטול אזרחות הוא עונש בגין מעשיו של האזרח.

כפי שהובהר לעיל, אין המדובר בענישה בגין מעשיו החמורים של האזרח, אלא מדובר בהשלכה תוצאתית, משמעותית אמנם, של מעשיו. מבחינה זו, ביטול האזרחות הוא בגדר תוצאה מתבקשת של אקט הפרת האמונים, באותם מקרים חריגים שנמצאו מתאימים לכך. אמנם במישור המעשי יש בביטול האזרחות משום "היבט עונשי", אך, כאמור, היבט זה אינו התכלית העומדת ביסוד ההסדר.

85. לביסוס הטענה כי התכלית הסובייקטיבית של ההסדר היא עונשית, מבקש המערער להתבסס על חלקים מהדיון שהתנהל בוועדת הפנים בנוגע לתיקון מס' 9. עיקר התימוכין של המערער הוא דברי חברי הכנסת שהתנגדו להצעת החוק בטענה כי בבסיס הסמכות לבטל אזרחות בעילה של הפרת אמונים עומדת תכלית עונשית. אין באמור כדי לסייע למערער. כפי שפורט לעיל, עמדת חברי הכנסת שהביעו עמדה באשר להיות ההסדר הסדר עונשי, נדחתה על-ידי הכנסת, הן בתיקון מס' 9 והן בכל הליכי החקיקה שקדמו לו. יתרה מכך, כאמור, כבר בשנת 1952, עת עוגנה לראשונה עילת הפרת האמונים כעילה לביטול אזרחות הבהיר חה"כ שפירא במליאת הכנסת כי יש לדחות את הגישה לפיה מדובר בהסדר עונשי, שכן "שלילת אזרחות איננה עונש פלילי". הובהר כי מדובר בהסדר המבקש לבטא את המהות של האזרחות וחובת האמונים, וכלשונו "בנפול יסוד של אמונים ונאמנות למדינה, אין מקום לאזרחות" (ראו פס' 23 לעיל).

86. סעיף 11 הוא סעיף בחוק האזרחות המסדיר באופן כללי את האזרחות בישראל ויוצק לה תוכן – מי זכאי להיות אזרח, מי יכול לרכוש אזרחות, מי יכול לוותר על אזרחותו ובאלו מצבים ניתן לבטל אזרחות. ההקשר הכללי של סעיף 11 מעיד אף הוא כי מוקד הסוגיה הוא תפיסת האזרחות ומשמעותה, ולא הענשת האזרח בגין מעשיו. גם הענקת האפשרות לביטול אזרחות בגדרי הליך מינהלי, בהתאם להסדר החוקי כיום, במסגרתו מתאפשר למשל שימוש בראיות מינהליות שאינן בהכרח קבילות בהליך הפלילי, מדגישה את ההבדל בין תכליתו האמיתית של החוק – הגנה על מוסד האזרחות בגרעינו המצומצם ביותר – לבין החלופה של תכלית עונשית.

87. בצד זאת, לא למותר לציין, שקיומו של היבט עונשי בהסדר ביטול אזרחות אין משמעו כי מדובר בהכרח בתכלית לא ראויה. במחקר מבוססת העמדה לפיה הפרת אמונים של אזרח כלפי מדינתו, בדרך של חתירה אלימה כנגד החברה, מצדיקה את ביטול האזרחות גם כצעד ענישתי. וראו לעניין זה דברי פרופ' שי לביא הכותב:

“...the revocation of citizenship as punishment does not undermine citizenship but rather enforces its core notion, namely, political participation. [...] The revocation of citizenship counters the crime by turning the offense against the wrong doer himself. He who excludes himself from active membership in the political community by turning to violent means is punished by being excluded from the political community.”

(Shai Lavi, Punishment and Revocation of Citizenship in the United Kingdom, United States, and Israel, 13 New Crim. L. Rev. 404, 426 (2010). כן ראו, גרוס, עמ' 346-343.

88. הנה כי כן, התכליות העומדות בבסיס הסדר ביטול האזרחות – תכלית ההגנה על ערכי האזרחות, התכלית של הגנה ושמירת על ביטחון המדינה, והתכלית ההרתעתית – הן תכליות ראויות, העולות בקנה אחד עם ערכיה של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית, המבקשות להגן על הרציונל הבסיסי שבסוד קיומה כחברה אזרחית דמוקרטית.

(ה). מידתיות הסדר ביטול האזרחות

89. עיקר טענות המערער לעניין המידתיות נוגעות לאופן יישום החוק בעניינו, ועל כן במישור החוקתי נעמוד על עיקרי הדברים בלבד.

כידוע, מידתיות הפגיעה נקבעת לפי שלושה מבחני משנה, כאשר רק אם הפגיעה בזכות החוקתית עומדת בשלושת מבחני המשנה תיחשב הפגיעה למידתית. יש לציין כי מבחני המשנה משמעותם איננה מציאת האמצעי האחד שביכולתו להגשים את התכלית החקיקתית הראויה, אלא קביעתו של "מתחם מידתיות" מתוכו רשאי המחוקק לבחור אמצעים מידתיים שונים (ראו דברי כב' הנשיאה ביניש בעניין בג"ץ 10662/04 סלאח חסן נ' המוסד לביטול לאומי, סה (1) 782 (2012) (פס' 58 לפסק דינה) (להלן: **עניין חסן**)).

90. **מבחן המידתיות הראשון – מבחן הקשר הרציונלי:** מבחן המשנה הראשון בודק האם האמצעי שנבחר על ידי המחוקק אמנם מממש או תורם למימוש תכלית הוראת החוק שחוקתיותה עומדת על הפרק.

הסמכות לבטל אזרחות מקום בו אזרח הפר אמונים כלפי המדינה, תורמת באופן מובהק למימוש תכליות החוק – שכן סמכות זו יוצקת תוכן לחובת האמונים של האזרח כלפי המדינה, היא מגדירה את גבולותיה והיקפה של חובת האמונים ומעניקה למדינה כלי אפקטיבי שהשימוש בו, במקרים המתאימים, מסייע להגנה על ביטחון המדינה ושלווה הציבור מפני אלו המבקשים לפגוע במדינה ולחתור תחתיה.

91. **מבחן המידתיות השני – מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה:** בגדרי מבחן "האמצעי שפגיעתו פחותה" אין די בכך שהאמצעי החלופי המוצע פוגע במידה פחותה, אלא יש צורך להראות שהוא מגשים במידה דומה את תכליות החוק. כפי שהוסבר בעניין **חסן**: "ההשוואה נעשית ביחס לאמצעים אחרים העשויים גם הם להגשים את תכלית החקיקה" (שם, פס' 62). אכן, "מבחן הצורך אינו דורש אפוא בחירה באמצעי שפגיעתו היא הקטנה ביותר או שפגיעתו היא קטנה יותר, אם אין בכוחו של אמצעי זה להגשים את מטרת החוק באופן שווה ערך לזה של האמצעי שנבחר בחוק" (אהרן ברק, **מידתיות במשפט**, 395 (2010)).

92. ההסדר שאימץ המחוקק לעניין ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים הוא הסדר מאוזן המצמצם את מידת הפגיעה הכרוכה בביטול האזרחות, ונבקש להצביע על שלושה היבטים מרכזיים לעניין זה:

ראשית, ההחלטה על ביטול האזרחות לא נעשית על-ידי גורם מינהלי-פוליטי, אלא על-ידי ערכאה שיפוטית. מעבר לכך, שר הפנים רשאי ליזום פנייה לבית המשפט רק לאחר קבלת הסכמה בכתב של היועץ המשפטי לממשלה וקבלת עמדת הוועדה המייעצת. מנגנון זה, מבטיח כי השימוש בסמכות זו לא ייעשה בנקל, שכן הוא כולל בתוכו בלמים פנימיים שנועדו למנוע שימוש לרעה בסמכות ומחייבים בדיקה יסודית ומעמיקה של מכלול השיקולים והאיזונים הנדרשים לעניין.

שנית, המחוקק גידר את המונח "הפרת אמונים" ויצק לה תוכן מפורט של מעשי אלימות כלפי המדינה והחברה שהם בגדר הפרת אמונים מובהקת, כאמור גם על-פי מצדדי הגישה הצרה. כמו כן, אין המדובר רק בהכוונה למושגים כלליים של "טרור", "בגידה" ו"ריגול", אלא בהפניה לדברי החקיקה המגדירים מעשים אלה, לרבות המניעים העומדים ביסודם ונסיבותיהם.

שלישית, המחוקק הסדיר פרוצדורה הוגנת לבירור הליך ביטול האזרחות בבית המשפט, תוך קביעת הכלל כי בירור בקשת שר הפנים לביטול ייעשה בנוכחות האזרח. סטייה מעקרון זה אפשרית רק במקרים חריגים ומשיקולים של ביטחון המדינה. כמו כן, על החלטת בית המשפט לעניינים מינהליים ניתן לערער בזכות לבית המשפט העליון.

רביעית, המחוקק קבע הסדר שיבטיח את מעמדו של אזרח שביטול האזרחות יותיר אותו ללא אזרחות, לפיו במקרה זה שר הפנים יעניק לו רישיון ישיבה בישראל.

אמצעי זה שנקט המחוקק מפחית באופן משמעותי את עוצמת הפגיעה הנגרמת מעצם ביטול האזרחות ומקדיש משמעותית על מידתיות ההסדר כולו. אם לאזרח שבוטלה אזרחותו יש אזרחות נוספת, ממילא עוצמת הפגיעה שנגרמה לו כתוצאה מביטול אזרחותו הישראלית קטנה יותר שכן הוא יכול לעבור להתגורר במדינת אזרחותו האחרת. ואם אין לאזרח אזרחות נוספת, אזי יוענק לו רישיון ישיבה בישראל. רישיון הישיבה יאפשר לאזרח להמשיך ולהתגורר בישראל וליהנות מהיקף זכויות סוציאליות, כנגזרת ממעמד הרישיון שיוענק לו. וראו לעניין זה את דבריה של כב' השופטת ברק-ארז בעניין **אבו ערפה**, כי הוראה זו שבחוק האזרחות, יש בה הפנמה של הנורמה הבינלאומית של הסתייגות משלילת מעמד של אדם באופן שיוביל לכך שיהיה "מחוסר אזרחות" (פס' 21 לפסק דינה).

אכן ביטול האזרחות ימנע בכל מקרה את האפשרות "לבחור" ו"להיבחר" או לשאת דרכן ישראלי. ואולם, זכויות אלה הן זכויות אזרחיות הנוגעות בליבת הזיקה שבין האזרח ובין מדינתו. לפיכך, הולם כי לכל הפחות זכויות אלו יישללו ממי שחותר תחת קיומה של המדינה ובמו ידיו מחליש את הזיקה שבינו לבין מדינתו.

93. **מבחן המשנה השלישי – מבחן המידתיות במובן "הצר"**: ביסוד מבחן משנה זה עומד הניסיון לאזן בין הפגיעה הנטענת בזכות היסוד לבין התכליות הגלומות בחוק הנדון. ביטול האזרחות צולח גם מבחן זה.

מעשי טרור, בגידה וריגול, מבקשים מטיבם לפגוע בשלום הציבור ובביטחונו ולערער על עצם קיום המדינה. ביצוע מעשים אלה, כפי שהרחבנו לעיל, מהווים הפרה חמורה וגסה של חובת הנאמנות הבסיסית של אזרח כלפי מדינתו, הם מהווים הפרה של האמנה החברתית עליה הסכימו האזרחים הכוללת הכרה בלגיטימיות

של מסגרת מדינתית מחייבת, ועל כן חומרתם מצדיקה, במקרים המתאימים, גם שימוש באמצעים קשים דוגמת ביטול אזרחות.

ההסדר שקבע המחוקק הוא הסדר ראוי ומאוזן, המביא בחשבון את מעמדה של הזכות לאזרחות, ומבטיח הליך מעמיק של הגשת בקשה לביטול אזרחות על-ידי הדרג המינהלי והליך הוגן של בירור הבקשה על-ידי הערכאה השיפוטית. כמו כן, כאמור, המחוקק אף נתן דעתו למצב שבו לאזרח אין אזרחות נוספת.

כפי שנראה להלן, גם ממבט משווה על מדינת העולם הדמוקרטיות ועל המשפט הבינלאומי ניתן להסיק באופן ברור כי ההסדר בישראל הוא הסדר לגיטימי, מאוזן ומידתי.

10. הסדר ביטול אזרחות – במבט משווה

94. ממסמך סקירה משווה שהוכן על-ידי ד"ר ירון אונגר, ממונה בתחום חקיקה ומחקר משפטי ביעוץ המשפטי לכנסת, עולה כי הפרת אמונים, ובכלל זה מעשי טרור, בגידה וריגול, נתפסים כעילה לגיטימית ולעתים אף מרכזית לביטול אזרחות בשיטות משפט דמוקרטיות.

העתק מסמך הסקירה המשווה בנושא "שלילת אזרחות עקב הפרת אמונים למדינה", מצורף ומסומן **מש/27**. הסקירה המשווה בחנה את ההסדרים החקיקתיים בארצות הברית, בריטניה, קנדה, אוסטרליה, צרפת והולנד. יצוין, כי מסקנה זו עולה גם מפסקי הדין בעניין **אבו ערפה** של כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין (פס' י"א) וכב' השופט הנדל (פס' 26-29 לפסק דינו) שאמנם התייחסו בעיקר לביטול תושבות במבט משווה, אך סקירתם כוללת גם התייחסות לביטול אזרחות.

95. **ארצות הברית**: על פי החוק האמריקאי, אזרח יאבד את אזרחותו אם הוא ביצע מרצון פעולות שונות, כגון קבלת אזרחות זרה או הצהרת אמונים למדינה זרה. בכלל פעולות אלה, גם הפעולות המבטאות הפרת אמונים כלפי המדינה – הרשעה בעבירות של בגידה, ניסיון הפיכה, שימוש בנשק כנגד ארה"ב, מרד, התקוממות, קשירת קשר להפלת הממשלה בכוח וכדו'. עם זאת, לא די בביצוע הפעולות אלא יש להוכיח כי אלה בוצעו מתוך כוונה של האזרח לוותר על אזרחותו. יצוין כי לדעת מלומדים רבים, פעילות טרור נכנסת בגדרי עבירת הבגידה ולכן ניתן לשלול אזרחות מכוחה (ראו פירוט במסמך המשפט המשווה, הערת-שוליים 28). ההסדר האמריקאי קובע כי היישום והפיקוח על הוראות החוק הנוגעות להגירה ואזרחות מופקדים בידי שר החוץ (Secretary of State).

הכללים לביטול האזרחות ביחס למתאזרחים גמישים יותר. בהיבט של טרור נקבע כי ניתן לבטל אזרחות של מתאזרח אם נמצא שהוא חבר בארגון טרור, בתוך חמש שנים ממועד קבלת האזרחות. ביטול אזרחותו של מתאזרח מנוהל על ידי בית משפט מחוזי פדראלי, באמצעות הליך אזרחי שבמסגרתו מבקש התובע הכללי את שלילת האזרחות או אגב הליך פלילי בפני בית משפט כאמור.

96. **בריטניה**: החוק הבריטי מסמך את שר הפנים לבטל את האזרחות של אזרח כאשר הדבר הוא לתועלת הציבור (Conductive to the Public Good), כאשר תועלת הציבור היא מונח רחב הכולל באופן מובהק גם מעשים של טרור. במאמר מוסגר יוער, כי הסדר זה דומה במהותו, ואף רחב יותר מההסדר שהוצע בהצעת חוק האזרחות הממשלתית משנות החמישים, אך כאמור הכנסת סברה שיש לצמצם את ביטול האזרחות לעילה של הפרת אמונים ולהעביר את ההכרעה בעניין לערכאה שיפוטית, ובהמשך אף המונח "הפרת אמונים" צומצם למעשים של טרור, בגידה וריגול.

החוק הבריטי אינו מאפשר ביטול אזרחות בעילה של תועלת הציבור אם לאזרח אין אזרחות נוספת. ואולם, אם מדובר במתאזרח, שפגע באינטרסים החיוניים של בריטניה ולשר הפנים יש יסוד להניח כי יכול לקבל אזרחות במדינה אחרת, ניתן לבטל אזרחות גם אם ביטול האזרחות יהפוך את האזרח למשולל אזרחות.

97. קנדה: כעולה מהמסמך, הסדר ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים למדינה מצוי על סדר היום הציבורי הקנדי. לאחרונה ביטל הפרלמנט הקנדי חוק שהתקבל בשנת 2015 ושהעניק לשר הפנים סמכות לבטל אזרחות מטעמים של ביטחון לאומי, ובכלל זה של מי שהורשע בעבירות טרור.

98. אוסטרליה: בחוק האוסטרלי קיימים הסדרים שונים הנוגעים לביטול אזרחות בגין המעשים של האזרח כלפי המדינה, וזאת בהתחשב בסוגי אזרחות שונים. ההסדר הבסיסי הנוגע לעניינינו עוסק בויתור על האזרחות מכוח התנהגות. על-פי החוק שתוקן בשנת 2015, אזרח אוסטרלי מעל גיל 14, שהוא גם בן לאום או אזרח של מדינה זרה, שביצע מעשים שאינם מתיישבים עם חובת הנאמנות לאוסטרליה, ייחשב כמי שוויתר על אזרחותו, וזו פוקעת מאליה. בכלל מעשים אלה נכללת פעילות טרור, על רקע פוליטי, אידיאולוגי או דתי. יצוין, כי פקיעת האזרחות מכוח עילה זו רלוונטית למקרים שבהם האזרח שהה מחוץ לגבולות המדינה בעת ביצוע המעשה או שיצא מגבולות המדינה לאחר ביצועו וטרם נשפט.

החוק האוסטרלי גם מסמיך את שר הפנים לבטל אזרחות של מי שהורשע בעבירות חמורות – טרור, בגידה, ריגול וכדו' ונדון בגינן למאסר של שש שנים לפחות, אם לדעת שר הפנים האינטרס הציבורי מחייב את ביטול האזרחות ויש בביצוע המעשים משום הפרת אמונים כלפי המדינה. ביטול האזרחות מותנה בכך שלאזרח יש אזרחות נוספת או שהוא בן לאום של מדינה אחרת.

99. צרפת: הקוד האזרחי של צרפת קובע שניתן בצו של ראש הממשלה, המאושר על-ידי מועצת המדינה, לבטל אזרחות של אזרח שהוא בעל אזרחות נוספת ומתנהג כאזרח של אותה מדינה זרה. בכלל זה פעולות כגון שירות בצבא זר או בשירות ציבורי של מדינה זרה. החוק כולל כללים גמישים יותר ביחס למתאזרחים, ובכלל זה נקבע כי מתאזרח שהורשע בעבירה הפוגעת באינטרסים חיוניים של האומה או שהיא בגדר מעשה טרור ניתן לבטל בצו כאמור את אזרחותו, ובלבד שהמעשים נעשו לפני קבלת האזרחות או בתוך 15 שנים ממועד קבלתה, ובלבד שהצו לשלילת האזרחות יוצא בתוך 15 שנים ממועד קבלת האזרחות. גם לעניין זה קיימת תניה לפיה האזרח לא נשאר חסר אזרחות.

100. הולנד: החוק בהולנד קובע כי שר המשפטים רשאי לבטל אזרחות של מי שהורשע בעבירות חמורות נגד ביטחון המדינה, ובכלל זה עבירות טרור, ובלבד שהאזרח לא יישאר חסר אזרחות. כמו כן, בפברואר 2017 תוקן החוק והוספו עילות נוספות לביטול אזרחות של אזרח מעל גיל 16 השוהה מחוץ לגבולות המדינה והצטרף לארגון טרור מוכר. הביטול הוא בצו של שר המשפטים בהסכמת הממשלה והוא מותנה בכך שהאזרח לא נותר חסר אזרחות.

101. הנה כי כן, כפי שציין כב' המשנה לנשיאה רובינשטיין בעניין **אבו ערפה** "התמונה רבת פנים, אך העקרון קיים" (פס' י"א לפסק הדין). **במדינות דמוקרטיות רבות קיים העיקרון של ביטול אזרחות בעילה של הפרת אמונים, תוך החלתו במקרים של ביצוע מעשי טרור, בגידה וריגול.**

התמונה ממדינה למדינה משתנה, בהתאם לדיני האזרחות של כל מדינה ועקרונות היסוד שלה. אך נראה כי המבט המשווה מלמד כי **הסדר ביטול האזרחות בעילת הפרת האמונים נתפס במדינות רבות בעולם כהסדר מוצדק ולגיטימי, המבטא את בסיס האזרחות ואת הקשר היסודי בין האזרח למדינה וכן משמש**

כלי להתמודדות עם טרור מבית. כלי זה ניתן בידי המדינה ללא קשר להליך הפלילי ולעונש הנגזר על האזרח, ועל כן ניתן לומר כי בדומה לישראל, גם מדינות העולם לא אימצו את הגישה כי בתכלית ההסדר עומדת תכלית עונשית.

גם מבחינת מנגנון ביטול האזרחות ניתן למצוא דמיון בין ההסדר בישראל להסדר במדינות אחרות, ובהקשר זה נראה כי בישראל אומץ מנגנון מחמיר יחסית, ואף בכך יש כדי להצביע על מידתיותו.

סוף דבר

102. עניינו של הערעור, בין היתר, בתקיפת חקיקה ראשית של הכנסת. כידוע, על-פי ההלכה הפסוקה, על בית המשפט לנהוג בזהירות ובריסון בבואו להפעיל את סמכותו לביקורת חוקתית על חוקי הכנסת. ראו לעניין זה, דברי כב' השופטת פרוקצ'יה בבג"ץ 1548/07 לשכת עורכי הדין בישראל נ' השר לביטחון פנים (פורסם בנבו, 14.7.2008):

"בבחינת חוקתיות של חוק הכנסת, נוהג בית המשפט, מלכתחילה, בריסון שיפוטי רב בבואו להפעיל את ביקורתו השיפוטית. לא על נקלה יכריז בית המשפט כי חוק שחוקקה הכנסת הינו בלתי חוקתי... עיקרון זה נטוע בתורת הפרדת הרשויות, העומדת ביסוד המשטר הדמוקרטי בישראל" (פס' 17 לפסק דינה).

103. בית המשפט הנכבד חזר והדגיש בפסיקתו כי אינו בוחן את תבונתו של החוק או את יעילותו אלא את חוקתיותו בלבד. ראו לעניין זה את דברי כב' השופט (כתוארו אז) ברק בבג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי ההשקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4) 367, 386 (1997):

"בית המשפט לא בא להחליף את שיקוליו של המחוקק בשיקוליו שלו. בית המשפט אינו נכנס לנעליו של המחוקק. הוא אינו שואל את עצמו מהם האמצעים שהוא היה בוחר אילו היה חבר בגוף המחוקק. בית המשפט מפעיל ביקורת שיפוטית. הוא בוחן את חוקתיות החוק, לא את תבונתו. השאלה אינה אם החוק טוב, יעיל, מוצדק. השאלה הינה אם הוא חוקתי [...] קביעת המדיניות החברתית נתונה למחוקק, והגשמתה נתונה לממשלה, להם ניתן מרחב של תימרון חקיקתי".

104. דברים אלה יפים בפרט לענייננו. הסדר ביטול אזרחות נוגע בשאלות יסוד ערכיות, שהוכרעו על-ידי המחוקק כבר בשנים הראשונות להקמת המדינה. הסדר זה נוגע למהות הזיקה שבין אזרח למדינתו ולחובות הנובעות מכך. המחוקק גילה דעתו כי הסדר ביטול האזרחות, על כלל האיוונים שנקבעו בו, הוא הסדר ראוי, שיש בו משום מתן משקל הולם לערכים השונים העומדים על הפרק. כאמור, הסדר ביטול האזרחות דומה להסדרים מקבילים במדינות דמוקרטיות בעולם. בנסיבות אלה, אין מקום להתערבות של בית המשפט הנכבד בהכרעה ערכית ויסודית זו של המחוקק.

105. אשר על כן, עמדת הכנסת היא כי דין הערעור במישור החוקתי להידחות.

היום: 13 בדצמבר 2018
ה' בטבת התשע"ט



אביטל סומפולינסקי, עו"ד
ממונה על ייצוג הכנסת בערכאות

