

בשטחים מבצעים ומרשם 03-6977576/06 03-6977689 17925	הפעולות תיעוד -	תיאום מחלקת מדור טל': פקס: כל
---	-----------------------	--

כללי EVEN355-01-3211 תשפ"ג 2022	תשרי אוקטובר	תיק: סימוכין: כ"ה 20
--	-----------------	-------------------------------

מדינת ישראל
משרד הביטחון



לכבוד
יותם בן הלל, עו"ד

שלום רב,

הנדון: פנייתך בעניין נוהל כניסה ושהייה של זרים לאזור יהודה ושומרון

1. בפנייתך העלית שורה של השגות בעניין הוראות נוהל כניסה ושהייה של זרים לאזור יהודה ושומרון (להלן: "הנוהל"), שפורסם לציבור ביום 5 לספטמבר 2022.
2. תחילה, נבקש להודות לך על פנייתך ועל ההשגות שהעברת לעיוננו – אשר הובילו, כבר כעת, ביחד עם השגות אחרות – לעדכון הנוהל בנקודות שונות שיפורטו בהמשך.
3. להלן נבקש להשיב על פנייתך.

הקדמה

4. נבקש להזכיר כי הנוהל, אשר נכתב במסגרת עבודת מטה בין-משרדית ממושכת ואושר על ידי הדרג המדיני, נועד להחליף את "נוהל כניסת זרים לשטחי איו"ש" (להלן: "הנוהל הישן"), אשר עומד בתוקפו משנת 2006 (בשינויים מצומצמים).
5. במסגרת הנוהל, הוסדרו באופן ברור, לראשונה, שורה ארוכה של סוגיות הנוגעות לאופן הפעלת שיקול דעתו של המפקד הצבאי בבקשות כניסת זרים לאזור. כך, בין היתר, הורחבו המטרות שבגינן ניתן להיכנס לאזור, הוסדרו הוראות ביחס לאופן בחינת בקשות לכניסה לאזור, ולאופן מתן היתר כניסה ושהייה לזרים המבקשים זאת. כמו כן, לראשונה, נקבעו נהלים פומביים בשורה ארוכה של סוגיות פרקטיות שמטרתן להקל על הגשת בקשות כניסה לאזור. בשל היקף השינויים שבוצעו במסגרת הנוהל, הוחלט להגדירו כפייולט לשנתיים במסגרתה ייבחן אופן יישומו.
6. שינויים אלו, כפי שיפורט להלן, מהווים שיפור ניכר ביחס למצב טרם כניסת הנוהל לתוקף.
7. עם פרסום הנוהל התקבלו מספר השגות מגורמים שונים, ביניהן גם מכתבך מיום 22 במרץ 2022. לאחר עבודה מאומצת לבחינת כלל ההשגות בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים, תוקן הנוהל פעם נוספת, תוך שהוחלט על הרחבה נוספת של מטרות הכניסה לאזור, הקלה על קריטריונים מסוימים שנקבעו לצורך מתן אשרות לחלק מהמטרות הקיימות, וכן הקלות נוספות באופן הגשת ובחינת הבקשות.
8. מטבע הדברים, בשים לב להיקף הסוגיות המוסדרות לראשונה בנוהל, ולאופיו הניסיוני, קיים קושי ברור בהערכת כלל השלכות הנוהל בעת זו. השלכות אלו ייבחנו מעת לעת תוך יישום הנוהל ותיקונו במידת הצורך. נוכח האמור, אנו סבורים כי במכתבך מיהרת להעריך את השלכות יישום הנוהל, וכי יש מקום לבחון סוגיות אלו, לאחר כניסתו לתוקף ובהתאם ליישומו בפועל.

9. לצד האמור, מצאנו כי נכון יהיה להביא את התייחסותנו הראשונית לסוגיות המועלות בפנייתך כבר כעת, שכן אנו סבורים כי יהיה בכך כדי לתחם את המחלוקות וליתן תשובה לחלק משמעותי מהחששות העולים במכתבתך. נבהיר, בזהירות המתבקשת, כי לאחר בחינת פניותיך הנוספות אנו עודנו סבורים כי יש בנוסח הנוהל העדכני כדי ליצור איזון ראוי בין האינטרסים השונים.

השגות בעניין חלק א'

10. חלק א' לנוהל מסדיר לראשונה עקרונות ונהלים ברורים ושקופים בשורה של סוגיות הנוגעות לכניסת זרים לאזור. בכלל זה נקבעו נהלים, לרבות מדרג סמכויות, לקבלת החלטה על מתן אשרה בתנאים וכן קבלת החלטה על חילוט ערבויות; הוראות לעניין הארכת אשרות, לרבות אופן הגשת בקשות אלו והשיקולים שיש לשקול בעת בחינתן; מתן אשרות רב-פעמיות; הוראות לעניין החלפת אשרות; והוראות לעניין הגשת השגות.

11. הסדרת סוגיות אלו, חלקן בהתאם לפנייתך מיום 10 בדצמבר 2018, נועדה לייצר ודאות הן בקרב זרים המבקשים לשהות באזור, והן בקרב תושבי האזור באופן שייעל את הטיפול בעניינם. לצד האמור, ובשים לב לאופיין הניסיוני והתקדימי של הוראות פרק זה, נוצר צורך באיזון בין מידת פירוט ההוראות לבין הצורך להותיר מרחב גמישות לגורמים המוסמכים באופן שיאפשר מתן פתרונות לסוגיות פרטניות שיעלו, בפרט בתקופת הפילוט. על כן, אנו סבורים כי את בחינת הוראות אלו יש לעשות על רקע יישומן בפועל כאמור.

12. לצד זאת, נתייחס בקצרה לטענותיך בעניין פרק זה.

סירוב לאשר בקשות של אזרחי מדינות המקיימות יחסים דיפלומטיים עם ישראל

13. במסגרת הנוהל נקבעה רשימה מצומצמת של מדינות, אשר בהתאם לעמדת הגורמים המקצועיים קיימים טעמים ביטחוניים או מדיניים להגביל את כניסת אזרחיהם או זרים שמוצאם במדינות אלו, על אף קיומם של יחסים דיפלומטיים עם מדינת מוצאם. בפנייתך נטען כי הוראה זו מהווה הפרה של התחייבויות המדינה.

14. נבהיר, כי הנוהל אינו מגביל את כניסתם של המחזיקים בתיעוד מטעם אותן מדינות, להיכנס לאזור באמצעות רישיון ביקור כמפורט במכתבך, כפי שנהגו לעשות עד כה ואין בו כדי להשליך על המדיניות לעניין זה. כמו כן, זרים המחזיקים באשרת כניסה לישראל בתוקף, יוכלו גם להיכנס ולשהות באזור בהתאם לתנאי האשרה. יוער כי היקף המדיניות הכלולות בהסדר ייחודי זה בנוהל החדש מצומצם מזה שנקבע בנוהל הקודם והוא אף מרחיב במידה מה את האפשרות לקבל רישיון ביקור כמפורט במכתבך.

15. לבסוף, למען הסר ספק, נבהיר כי לעמדתנו, מדיניות זו מתיישבת עם הסכם הביניים ופסיקת בית המשפט בנושא, וזאת אף ביחס לאזרחים בעלי אזרחות כפולה.¹ על כן, אנו סבורים כי הגבלה זו מצויה בלב שיקול הדעת של הגורמים המוסמכים ואין בה כדי לחרוג מחובות המפקד הצבאי.

דרישה להפקדת ערבות

16. בפנייתך נטען כי הנוהל אינו כולל קריטריונים ברורים באשר למקרים בהם ניתן לדרוש הפקדת ערבות.

17. סעיף 5 לחלק א' קובע לראשונה הוראות פומביות לעניין קביעת תנאים באשרה, ובפרט קביעת ערבות. בכלל זה, נקבע כי הערבות תתבקש לשם הבטחת יציאתו של הזר מהאזור עם תום תוקף האשרה וקיום תנאיה בלבד; וכן הוסדר לראשונה מדרג סמכויות לעניין גובה הערבות, תוך ייחוד הסמכות לשלושה גורמים מקצועיים בכירים בלבד. בנוסף, נקבעו במסגרת הנוהל

¹ וראה לעניין זה, בין השאר בג"ץ 1852/14 פלוני נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (מיום 04.09.14); בג"ץ 2060/15 פלוני נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (מיום 20.7.2015); בג"ץ 3371/19 חמאדן נ' המפקד הצבאי (21.5.2019) וכן עת"מ 69319-07-19 עאדרה ואחי נ' המנהל האזרחי (31.5.2020) ועת"מ 8964-02-21 סעידי נ' המפקד הצבאי (03.03.2021)

שיקולים לבחינת בקשות להארכת תוקף אשרה ולסירוב בקשה,² תוך שנקבע שבטרים סירוב הבקשה תבחן האפשרות למתן אשרה בתנאים.

18. הנוהל גם מסדיר לראשונה באופן פומבי נהלים לעניין הודעה על חילוט ערבות והשגה על החלטה, וכן תנאים נוספים אותם ניתן לקבוע בעת מתן ההיתר. לא למותר לציין, כי במסגרת בחינת ההשגות הוחלט על הערכת משך הזמן בו ניתן להשיג על החלטה כאמור.

19. לעמדתנו, בעת זו, די בעקרונות אלו, המהווים שיפור ניכר על המצב הקיים ומסדרים לראשונה סוגיות אלו, על מנת ליתן מענה לחששות המועלים על ידך. זאת תוך מתן גמישות לגורמים המקצועיים, בשים לב לאופיו הניסיוני של הנוהל.

20. על כן אנו סבורים כי יש בהוראות שנקבעו כדי לאזן באופן מיטבי בין מתן אפשרות לזרים להיכנס לאזור, לבין הצורך בהבטחת העמידה בתנאי האשרה ובקביעת נהלים מנחים בהירים וברורים לציבור. מובן, כי החלטות בעניין יתקבלו בשים לב לנסיבות הפרטניות של המקרה, ובהתאם לדין ולפסיקה. כמו כן, תתאפשר הגשת השגה פרטנית על החלטות אלו כמפורט בנוהל.

הארכת תוקף של אשרות

21. בנוהל החדש, נקבעו לראשונה באופן פומבי ושקוף השיקולים אותם יש לבחון בעת בחינת בקשות להארכת אשרה, במטרה לסייע הן למקבלי החלטה והן לזרים המבקשים להאריך את אשרתם.

22. שיקולים אלו, לרבות השיקולים המפורטים בפנייתך, נועדו למנוע ניצול לרעה של אשרות השהייה למטרות החורגות ממטרת האשרה ותנאיה. שיקולים אלו נקבעו בהתאם לחובת המפקד הצבאי להבטיח שמירה על הביטחון והסדר הציבורי באזור, ולפסיקת בתי המשפט בנושא, ואנו סבורים כי הם סבירים בנסיבות העניין.

אשרות רב-פעמיות

23. במטרה להקל על זרים השוהים כדין לתקופות ארוכות-טווח באזור, עוגנה לראשונה בנהל האפשרות לקבל אשרה רב-פעמית המאפשרת את כניסתן ויציאתן מהאזור ללא צורך בהגשת בקשה חדשה. במסגרת בחינת ההשגות הוחלט אף להרחיב אפשרות זו לבני זוג של תושבי אזור, המבקשים לשהות לצד בן זוגם הפלסטיני בהתאם לפרק ד' לנוהל.

24. לצד זאת, מטבע הדברים, אשרות אלו אינן רלוונטיות למקבלי אשרות לפרקי זמן קצרים, כמפורט בפרק ב', אשר מטרתן לאפשר ביקור קצר וחד פעמי באזור.

25. שלא בשולי הדברים יובהר, כי הסדר זה הינו הסדר חדש, ובשלב הראשוני הוא יינתן לאוכלוסיות שזקוקות לו בלבד. עם תום תקופת הפיילוט, ההסדר ייבחן בשנית, וככל שיהיה צורך בכך, ייערכו תיקונים נוספים בנהל.

החלפת אשרות

26. בפנייתך טענת כי יש בהוראות הנוכחיות בעניין, להביא למצב בו זרים ייאלצו לשהות מחוץ לאזור במקרים בהם יבקשו להחליף אשרה.

27. הוראות הנוהל קובעות זמני טיפול בבקשות וכן הוראות למשך הזמן הנדרש בהגשת בקשה מראש. כמו כן, נקבעו בנהל הוראות לעניין משך הזמן המרבי למתן אשרות. על כן, ככלל, זר המבקש לשנות את מטרת האשרה שבידו בעודו באזור, יוכל לכלכל את צעדיו, כך שתוגש הבקשה זמן מספק מראש בטרים פקיעת האשרה שבידו.

28. לצד זאת יובהר, כי אין בהגשת בקשה להחלפת אשרה כדי לחסום את הדרך בפני זר המבקש להגשת בקשה להארכת אשרה קיימת, אשר תיבחן בהתאם להוראות סעיף 6 לחלק א'. עוד

² סעיפים 6(ד) ו-10(ב) לחלק א'

יוזכר כי במקרים חריגים, רשאי הגורם המוסמך לחרוג מההוראות ביחס למשך האשרה, וזאת בלבד שהאשרה לא תוארך לתקופה העולה על 27 חודשים.

29. על כן, אנו סבורים כי יש בהסדרים אלו כדי לספק מענה הולם לכלל המקרים הרלוונטיים. מובן, כי יהיה באפשרות זרים הנתקלים בקשיים בנושא לעמוד עמנו בקשר לצורך מציאת פתרונות קונקרטיים, וכן לבחינת הסוגיה במסגרת הפיילוט.

סירוב למתן אשרה או הארכתה

30. הוראות הנוהל בעניין סירוב בקשות אשרה מפרטות את השיקולים אותם נדרש לבחון בעל הסמכות בעת בחינת הבקשה, וכן את הגורם המוסמך לבחינת הבקשה. כמו כן, לראשונה עוגנה החובה לבחון את האפשרות ליתן אשרה בתנאים בטרם קבלת החלטה על סירוב הבקשה.

31. לצד זאת, לא חל כל שינוי באופן מסירת ההודעה על הסירוב או בהיקפה. בשים לב לאמור, לא מצאנו לנכון בעת זו להידרש להשגתך בעניין, ואנו סבורים שנכון לבחון את בקשותיך בעניין במסגרת תקופת הפיילוט ובהתבסס על מקרים פרטניים שיובאו בפנינו.

השגות לעניין חלק ב'

קטגוריות הזרים הרשאים לקבל אשרות ביקור קצרות טווח

32. במסגרת הנוהל, הורחבו בצורה משמעותית המטרות שבגינן ניתן להיכנס לאזור. למעשה, עד היום, הנוהל הישן לא הסדיר במפורש את אופן כניסתם של מרבית הזרים לאזור, וההתייחסות אליהם הייתה כ"חריג הומניטארי".

33. סעיף 1(ד) לחלק ב' מסדיר לראשונה, באופן רשמי וסדור, את מטרות הכניסה לאזור המותרות לתקופה קצרת טווח. מטרות אלו נקבעו בהתאם לחוות דעתם של גורמי המקצוע ואושרו על ידי הדרג המדיני, במטרה ליתן מענה הולם לצרכי האזור. כמו כן, במסגרת בחינת ההשגות על הנוהל, הוחלט כי רשימה זו תהיה רשימה פתוחה.

34. לצד האמור, ובשים לב לשינוי רחב ההיקף שנעשה במסגרת הנוהל, ובהתאם לעמדות כלל הגופים, נמצא כי אין מקום להרחיב עוד יותר את מטרות הכניסה המפורטות בנוהל, כפי שביקשת בבקשתך.

35. על רקע האמור, אנו סבורים כי הסדר זה מצוי במתחם הסבירות ואין מקום לתקנו.

כניסה לאזור של מסורבי כניסה בעבר

36. בפנייתך ביקשת לאפשר לזרים שסורבה כניסתם בעבר להיכנס שלא בתיאום מראש.

37. נבהיר כי הוראה זו נקבעה בשל הסיכון הבלתי מבוטל כי כניסתו של הזר לאזור תסורב לאחר הגעתו למעבר, או לחילופין תאושר בתנאים – דבר שיצריך היערכות מקדימה מצידו. על כן, הוחלט כי בקשות אלו יותנו בהגשת הבקשה זמן מה מראש. אנו סבורים כי הוראה זו סבירה ולא מצאנו מקום לשנותה.

כניסה לאזור דרך נתב"ג

38. סעיף VII לנספח א' להסכם הביניים קובע את גשר אלנבי כמעבר הכניסה הבין-לאומי לאזור. נוכח האמור, הוחלט כי ככלל, כניסת זרים שמטרתם ביקור באזור בלבד, תעשה דרך מעבר גשר אלנבי.

39. לצד האמור תמשיך להתאפשר כניסת זרים לאזור בלבד דרך נתב"ג בתיאום מראש ובנסיבות המצדיקות זאת, וכן כניסת זרים שנכנסו לישראל דרך נתב"ג באמצעות אשרת כניסה לישראל.

השגות לעניין חלק ג'

40. ראשית, נבקש להזכיר מושכלות יסוד שלפיהן אין למפקד הצבאי כל חובה להתיר כניסת זרים לאזור. כפועל יוצא מכך, אין לתושב זר כל זכות קנויה, או אינטרס מוגן במדרג נמוך יותר, להיכנס לאזור המוכרז כשטח צבאי סגור, אשר הכניסה והיציאה ממנו טעונות היתר. על כן, שיקול דעתו של המפקד הצבאי בעת קביעת מדיניות הכניסה לאזור הינו רחב.
41. לצד זאת, כאמור לעיל, הנוהל **מרחיב את הקטגוריות בגינן מתאפשרת כניסת זרים לאזור**. כך, לראשונה הוסדרה באופן מפורש האפשרות של כניסת מרצים ומתנדבים לאזור לתקופות ארוכות, וכן הותרה לראשונה כניסת סטודנטים ובני משפחה של מרצים ועובדים מומחים לאזור. בנוסף, במסגרת הנוהל נקבעו לראשונה קריטריונים ברורים לקבלת אשרות למטרות אלה, וזכויות המחזיקים בהם.
42. יתרה מכך, לאחר בחינת ההשגות על הנוהל, הוחלט על הרחבה נוספת של הקטגוריות, כך שהובהר כי יתאפשר גם למורים, רופאים ועובדים מומחים אחרים להיכנס לאזור למטרות תעסוקה.
43. מטבע הדברים, קיים חשש מובנה כי הרחבת קטגוריות הזרים המורשות להיכנס לאזור תנוצל למטרת פגיעה בביטחון האזור, ולמצער להגירה בלתי חוקית אליו. לפיכך, לצד הרחבה משמעותית זו, נדרשו קביעת קריטריונים וכלים למניעת ניצול לרעה של אשרות אלו. זאת, בפרט, נוכח המציאות הייחודית השוררת באזור, במסגרתה קיים קושי מובן באכיפת תנאי האשרה.
44. עוד יובהר, כי הרוב המכריע של הבקשות למטרות המפורטות בחלק ג' הינן לצורך שהייה ועבודה באזורים המצויים תחת האחריות של הרשות הפלסטינית. לפיכך, ונוכח ההשפעה על הרשות הפלסטינית, הוחלט כי ככלל יש מקום לקבל את הסכמתם בטרם אישור כניסת זרים למטרות אלו. לעמדתנו אין כל פגם בדרישה זו, והיא אף מתבקשת.
45. בשים לב לאמור לעיל, להלן תובא התייחסותנו הפרטניות להשגותיך לפי פרק זה.

מרצים וחוקרים אורחים

46. בפנייתך טענת כי הוראות הנוהל פוגעות בחופש האקדמי ופעילות האוניברסיטאות באזור.
47. כאמור לעיל, עד היום, הנוהל הישן לא הסדיר במפורש את אופן כניסתם של מרבית הגורמים האקדמיים לתחומי האזור, וההתייחסות אליהם הייתה כאל "חריג הומניטארי". יתר על כן, בהתאם לנוהל הישן - אשרת כניסה למרצים אקדמיים ניתנה אך ורק לפרקי זמן קצרים (עד 3 חודשים), באופן שלא תאם באופן מלא את צרכיהם של המבקשים בתחום זה.
48. על רקע זה, במסגרת עבודת המטה ביחס לנוהל החדש, הוסדרה לראשונה באופן רשמי וסדור הפרוצדורה לכניסת מרצים וחוקרים לאזור. כמו כן, נקבע לראשונה, כי מרצים השוהים באזור לתקופה ארוכה, יורשו להיכנס ולשהות באזור יחד עם בני משפחתם, וכן להחזיק באשרות רב-פעמיות שלא מצריכות קבלת אישור בכל יציאה מהאזור וכניסה אליו. מדובר בשינויים משמעותיים, שלעמדתנו, מקלים באופן משמעותי על מימוש החופש האקדמי באזור.
49. לצד האמור, במטרה למנוע ניצול לרעה של אשרות מסוג זה, הוחלט על התניית מתן האשרות בדרישות אקדמיות מינימליות ובהבנה כי כניסת המרצה תביא, על פניה, לתרומה לאזור. זאת, בהסתמך על המלצת רקטור המוסד האקדמי המבקש את כניסתו של המרצה לאזור, בדומה לנהלי הכניסה לישראל של זרים לצרכים אקדמיים. כמובן שבמסגרת בחינה זו, וככל שהדבר יידרש, באפשרות הגורמים המאשרים באזור להיוועץ בגורמים רלוונטיים, לשם הבנת תרומת המרצה הפוטנציאלית.
50. עוד יובהר, כי במסגרת בחינת ההשגות על הנוהל הוחלט על הקלה נוספת ביחס לאפשרות הכניסה של מרצים לאזור, הן בבחינת הקריטריונים המהותיים, הן בבחינת היקף הזרים הרשאים להיכנס למטרה זו, והן לעניין משך שהיית המרצים המותרת באזור.

51. על רקע כל האמור, אנו סבורים שלא רק שאין בנוהל כדי לפגוע בחופש האקדמי, כנטען בפנייתך, אלא שהנוהל מקדם באופן משמעותי את מרבית ההיבטים הנוגעים לכניסת אנשי אקדמיה לאזור. לצד האמור, מובן כי הסדרים אלו ימשיכו וייבחנו בתקופת הפיילוט.

כניסת סטודנטים בתחום ההשכלה הגבוהה

52. כאמור לעיל, במסגרת הנוהל, לראשונה, נקבעו הסדרים מפורשים ביחס לכניסת סטודנטים זרים לאזור. כמו כן, לראשונה יהיה באפשרותם להגיש בקשה לקבלת אשרה רב-פעמית במידת הצורך.

53. נוכח האמור, הוחלט כי בשים לב לאופיו הניסיוני של הנוהל, והחשש לניצול לרעה של ההיתר, נקבעו הוראות שמטרתן אימות הבקשה ומניעת ניצול לרעה של האשרה. בכלל זה, הוחלט כי יתאפשר לזמן את הזר לראיון במידת הצורך וכן אישור הרש"פ והמוסד האקדמי להזמנת הסטודנט.

54. אנו סבורים כי הסדרים אלו נחוצים על מנת להבטיח עמידה בתנאי האשרה ואין בהם כדי להכביד בצורה בלתי סבירה על סטודנטים המבקשים ללמוד באזור. כמו כן, אנו סבורים כי יש בפרק זה, המהווה שיפור משמעותי מהנוהל הקודם, בכדי לקדם את פעילות האוניברסיטאות באזור, וכמובן שקשיים קונקרטיים ככל שיעלו יקבלו מענה לאורך הדרך.

כניסת מתנדבים

55. הנוהל מסדיר לראשונה גם כניסת מתנדבים לשטחי האזור במטרה לסייע לגופים השונים הפועלים לרווחת האזור. מטבע הדברים, אשרות אלו, אשר אינן מאפשרות עבודה באזור ולא נועדו לאפשר השתקעות בו, נקבעו לתקופות קצרות טווח של עד שנה בכל פעם, תוך קביעת תקופת צינון לאחר היציאה מהאזור.³

56. יצוין, כי בעת זו, נוכח אופיו התקדימי של ההסדר והפוטנציאל הרחב להזמנת מתנדבים לאזור, הוחלט שלא להגביל את אופי הגוף המזמין בקריטריונים קשיחים, אלא לבחון כל בקשה לגופה. זאת, ובלבד שהגוף המזמין יפעל לרווחת האזור ושלא למטרות רווח. על כן, הוחלט על דרישת הגשת בקשה 60 יום בטרם מועד הכניסה הצפוי, במטרה לאפשר בחינה מעמיקה של בקשות אלו.

57. לצד זאת, לאור הרחבה הזו, ולאור הקושי מובנה באכיפת תנאי האשרה כאמור, נדרש כי הגופים המזמינים ייטלו אמצעים סבירים להבטיח את עמידת המוזמנים מטעמם בתנאי האשרה. יובהר כי דרישה זו אינה ייחודית לנוהל כניסת זרים לאזור, והיא נוהגת אף במקרים דומים בישראל,⁴ וכן בבקשות לקבלת היתרי כניסה לישראל. דרישה זו מקבלת משנה תוקף באיו"ש מקום בו קיים חשש מוגבר לניצול לרעה של אשרת השהייה.

58. באשר לטענותיך לעניין גובה המלגה המקסימלי, יובהר כי זו נקבעה בין השאר בהתחשב בשכר המינימום בשטחי הרשות הפלסטינית, העומד על סכום גבוה משכר המינימום ברשות הפלסטינית.⁵ מטבע הדברים, ככלל, במקרים בהם מלגת המחיה עולה באופן משמעותי שכר המינימום אין לראות בזר כמתנדב. לצד זאת, יהיה באפשרות המזמין לפנות בבקשה לקבלת אשרה המאפשרת עבודה באזור לפי סעיף 6.

59. נוכח האמור, אנו סבורים שההסדרים הקבועים ביחס למתנדבים הינם סבירים ומאזנים באופן ראוי בין האינטרסים השונים, ואין מקום לשנותם בעת זו.

כניסת מומחים ויועצים במקצועות ייחודיים

60. סעיף 6 לחלק ג' בנוהל קובע לראשונה קריטריונים לכניסת זרים לצרכי עבודה וקבלת היתר עיסוק באזור עבור זרים אשר כניסתם תתרום לפיתוח האזור. הסעיף קובע לראשונה,

³ יואר כי הוראות דומות נקבעו אף ביחס למתנדבים בישראל ראה נוהל 5.6.0001.

⁴ ראה את נוהל רשות האוכלוסין וההגירה לעיל.
⁵ יצוין כי שכר המינימום באזור עומד על כ-6,800 דולר לשנה.

אפשרות להגיש בקשות על ידי גוף מזמין באופן ישיר, באופן אשר יאפשר את בחינת טיב הארגון ומטרתו. מטבע הדברים, ובמטרה למנוע ניצול לרעה של אשרות אלו ההחלטה הסופית בבקשה הינה של המפקד הצבאי. גם במקרים אלו, ובשים לב למרוכבות הבקשה, הוחלט על דרישת הגשת בקשה 60 יום בטרם מועד הכניסה הצפוי.

61. עוד נקבע כי זרים הנכנסים למטרות אלו יקבלו כבר עם כניסתם אשרה התקפה לשנה, וכן יהיו זכאים לאשרות רב-פעמיות ללא צורך בהגשת בקשה נפרדת, במטרה להקל על שהותם באזור. בכך יש להביא להקלה משמעותית על זרים הנכנסים למטרות אלו לאזור.

62. לצד הקלות אלו, כאמור לעיל, ובמטרה למנוע שימוש בהקלות אלו להשתקעות שלא כדין באזור, הוחלט כי ככלל לא תתאפשר קבלת אשרה נוספת לצרכי תעסוקה, אלא 9 חודשים לאחר הגשת הבקשה על מנת למנוע ניצול לרעה של האשרה לצרכי השתקעות באזור. בנוסף, הוחלט כי על הגוף המזמין להתחייב לנקוט אמצעים סבירים על מנת להבטיח את יציאת הזר עם תום האשרה. כאמור לעיל, אנו סבורים כי מדובר בדרישות סבירות ונדרשות.

63. עוד יצוין, כי בדומה להסדר שהיה קבוע בנוהל הישן, ובדומה לכלל האשרות הניתנות בהתאם לנוהל, אשרות אלו הינן אשרות ביקור הניתנות לתקופה שלא תעלה על 27 חודשים, ובהקשר זה לא חל כל שינוי.

64. אשר על כן, אנו סבורים כי הסדרים אלה מטיבים עם הארגונים השונים הפועלים באזור, תוך הסדרה ברורה ושקופה של אפשרות הזמנת עובדים מומחים וכן מתן הטבות לעובדים אלו. באשר לטענותיך לעניין היקף הזרים המורשים לקבל אשרה זו, בשים לב לכך שלא נקבעו קריטריונים קשיחים בעניין, ואלו אף הורחבו לאחר בחינת ההשגות על הנוהל, אלו ייבחנו בתקופת הפיילוט עם יישום הנוהל, ומוכן שיהיה באפשרותם של ארגונים פרטניים לעמוד עמנו בקשר ככל שיעלו קשיים בעניינם.

הוראות נוספות

65. **שאלון קורות חיים** – השאלון הועלה לאתר מתפ"ש. מטרת השאלון היא לאפשר לגורם המוסמך לקבל החלטה בבקשה תוך בחינת כלל השיקולים הרלוונטיים ואין בו שינוי מהותי מהפרטים שנדרשו זרים למסור עד כה לצורך בקשת כניסה לאזור.

66. **מתן אשרות לבני זוג של תושבי אזור** – כאמור, לצד ההטבות שניתנו במסגרת הנוהל לזרים המבקשים להכנס לאזור לפי פרק ג', קיים חשש משמעותי לניצול אשרות אלו למטרת השתקעות באזור. על כן, הוחלט על קביעת הסדר ייעודי לבני זוג של תושבי אזור.

השגות לעניין חלק ד'

67. במסגרת הסכם הביניים, הועברו מגוון סמכויות בתחום מרשם האוכלוסין לידי הרשות הפלסטינית, כאשר הוצאתם לפועל של הסמכויות הותוותה במנגנונים מפורשים בהסכם הביניים, הדורשים בחלקם את אישורו המוקדם של הצד הישראלי. על פי סעיף 28(11) לנספח האזרחי להסכם הביניים, **בקשות לתושבות קבע באזור על רקע נישואין יש להגיש לרשות הפלסטינית**, שלה הסמכות בקשר לבקשות הגירה מחמת נישואין בשטחה, בכפוף לאישורה המוקדם של ישראל.

68. כידוע, מדיניות מתן האישורים, בדומה לסוגיות אחרות הנוגעות ליישומן של הסכם הביניים, הינה סוגיה מדינית אשר נקבעת על ידי הדרג המדיני בהתאם למציאות המדינית-ביטחונית.⁶

69. לצד זאת, התאפשרה כניסת זרים ממדינות בעלות יחסים דיפלומטיים עם ישראל, לצורך ביקור משפחה על בסיס אשרות ביקור, תוך שהתאפשרה הארכת אשרת הביקור עד לתקופה

⁶ ראה בין השאר בג"ץ 8881/06 גזאונה נאגה נ' המינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון (12.03.2007) (להלן: "עניין נאגה"); בבג"ץ 323/04 נביל עלי מחמוד אבו דח'אן נ' משרד הביטחון (30.5.2005); ובג"ץ 5957/02 אעתדאל נ' מפקד חטיבת בנימין ואח' (06.04.2003).

של 27 חודשים. כידוע, במהלך השנים נוצלו אשרות אלו במטרה להשתקע בפועל באזור תוך עקיפת ההסדר הקבוע בהסכם הביניים.⁷

70. לפיכך, ובשים לב לקושי באכיפת תנאי האשרה, הוחלט, על דעת הדרג המדיני, להגביל כניסה למטרות ביקור משפחה לתקופה של 3 חודשים בלבד, תוך מתן אפשרות להארכתה לתקופה נוספת במקרים חריגים. בשים לב לחשש הטבעי מניצול אשרות אלו להשתקעות באזור, ובמטרה לאפשר בדיקה מקיפה של עניינו בטרם הכניסה לאזור, נקבע כי בקשות אלו יוגשו ככלל 45 יום בטרם מועד הכניסה המבקש לאזור.

71. במקביל, ובמטרה לספק מענה הומניטארי במקרים המתאימים, נקבע כי במקרים בהם מבקש הזר להשתקע באזור מחמת נישואין, וסורבה בקשתו לרישום במרשם האוכלוסין של האזור, תתאפשר שהייתו לצד בן או בת זוגו, לתקופות ארוכות טווח. כמו כן, נקבע כי אשרות אלו יינתנו גם במקרים בהם מתארכת בחינת הבקשה (סעיף 3(ד)(5) לחלק ד). עוד נקבע כי מתאם פעולות הממשלה בשטחים מוסמך לבחון בקשות גם במקרים חריגים נוספים, לרבות בעניינם של ילדים של תושבי אזור, וכן בקשות בהן המזמין נפטר או אינו שוהה באזור.

72. כאמור, לעמדתנו הסדר זה, המהווה הסדרה פומבית ראשונה מסוגה לסוגיה זו, מאזן באופן סביר בין השיקולים השונים.

73. על אף האמור, מצאנו להתייחס להלן בקצרה לטענותיך הפרטניות כדלקמן:

א. באשר לטענתך לעניין תנאי האשרה, נבהיר כי בהתאם לסעיפים 1(13) ו-16א לצו בדבר פרשנות, הסמכה למתן רישיון הינה גם הסמכה לתתו בתנאים. על כן, מוסמך המפקד הצבאי לקבוע תנאים בהיתר שמטרתם עמידתם בתנאי האשרה.

ב. באשר לטענתך לעניין סעיף 3(ו)3 (אפשרות להגיש בקשה חדשה לאחר שזו סורבה), נבהיר כי בשים לב להיקף הבדיקות ומהות ההליך, הוחלט כי ככלל, מקום בו הבקשה נבחנה לגופה, לא תתאפשר הגשת בקשה נוספת להסדרת מעמד למשך 5 שנים. לצד האמור, הסעיף מתיר קיצור התקופה בנסיבות חריגות. לעמדתנו, הוראה זו הינה סבירה בנסיבות העניין.

ג. באשר למסמכים הנדרשים בעת הגשת הבקשה, יובהר כי אלו יועברו לרשות הפלסטינית עם כניסת הנוהל לתוקף.

ד. באשר למשך האשרה, יובהר כי כלל האשרות הניתנות בהתאם לנוהל הינן אשרות ביקור הניתנות על ידי רשות האוכלוסין לתקופה של עד 27 חודשים בלבד. לצד האמור נקבע בסעיף 3(ז)7(ו) לחלק ד בנוהל כי יהיה באפשרות הזר לחדש את האשרה בכפוף לבקשה נוספת מטעם הרש"פ. על כן, לא מצאנו שיש בהוראות האלו כדי להכביד באופן לא סביר על זרים שמחזיקים אשרות אלו.

ה. באשר להשגתך לעניין סעיף 3(ז)5(5) לחלק ד' הקובע איסור על מתן רישיון ביקור לצרכי שהייה לצד בן זוג, יובהר כי בניגוד לטענתך לא מתאפשרת כניסת נתיני מדינות אויב אף באמצעות רישיון ביקור למעט מקרים חריגים ביותר המעלים אינטרס מדיני או הומניטארי מובהק. מטבע הדברים, הסיכון בכניסתם אף עולה מקום בו בקשת הכניסה היא למטרת השתקעות באזור. נוכח האמור, מצאנו כי הוראה זו, המקובלת אף בישראל ובמדינות נוספות,⁸ הינה סבירה ונדרשת.

טענות לעניין פרסום הנוהל ותחולתו

74. באשר לדרישתך לפרסום הנוהל בשפה הערבית, יובהר כי בימים אלו עומלים הגורמים הרלוונטיים על תרגום נוסח הנוהל לערבית וזה יפורסם עם השלמתו.

⁷ ראה עניין נאג'ח לעיל וכן עניין וזו, ראה הי"ש 2 לעיל.

⁸ וראה בג"ץ 466/07 ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סה(2) 44, בעמ' 188

75. באשר לפערים בין נוסח הנוהל בעברית לאנגלית, אנו מודים לך על הערותיך ואלו נבחנו והוטמעו בנוסח העדכני אשר יפורסם בימים הקרובים.
76. באשר לטענתך לעניין היעדר פרסום כדין, נבהיר כי הנוהל פורסם באתר מתפ"ש כמקובל, בדומה לנוהל הקודם, ובדומה לכלל נהלי מתאם פעולות הממשלה בשטחים. לעמדתנו די בכך על מנת להוות פרסום כדין וממילא לא הצבעת בפנייתך על כל מקור חוקי המחייב את פרסום הנוהל בדרכים נוספות. לצד זאת, יובהר כי הודעות על תיקון הנוהל אכן פורסמו בעיתונות ובאמצעים נוספים, ויחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים ממשיכה לפעול על מנת להנגישו לציבור.
77. באשר לתחולת הנוהל על בקשות שהוגשו טרם כניסתו לתוקף, יובהר כי אלו ייבחנו בהתאם לנוהל הישן. לצד זאת, ממועד כניסתו לתוקף, מטבע הדברים לא ימשיכו להבחן בקשות חדשות בהתאם לנוהל הישן, לרבות בקשות להארכת אשרות, ועל הזר יהיה לפעול להגשת בקשה בהתאם לקריטריונים הקבועים בנוהל החדש.

סיכום

78. כפי שפורט בהרחבה לעיל, הנוהל מקדם באופן משמעותי ומקיף את מרבית ההיבטים הנוגעים לכניסת זרים לאזור, תוך איזון השיקולים השונים, בשים לב לנסיבות הייחודיות בהן נתון האזור.
79. לצד האמור, לאור אופיו של הנוהל, שנקבע כפיילוט, ההסדרים הקבועים בו ייבחנו במהלך תקופת יישומו ובתום תקופת הפיילוט, וייערכו בו תיקונים מתאימים, ככל שהדבר יידרש.
80. על כן, נוכח כלל המקובץ לעיל, ובכפוף לשינויים שפורטו על ידנו, לא סברנו שיש מקום לדחות את מועד כניסת הנוהל לתוקף בתקופה נוספת. מובן כי יהיה בידך, ובידי ארגונים וזרים פרטניים, להמשיך ולפנות אלינו בסוגיות פרטניות כפי שנעשה עד כה, ואלו ייבחנו כמקובל.

בברכה,

ניב	רוית	רס"ן
ומרשם	תיעוד	רמ"ד