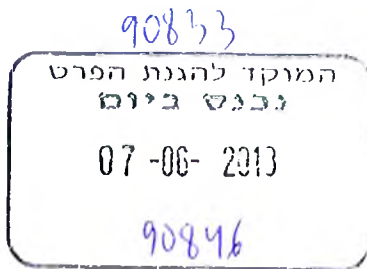


1. דראן
2. אבו יאסין
3. דראן
4. דראן
5. דראן
6. שהאבי
7. מנאריס
8. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר- ע"ר על ידי ב"כ עוה"ד עביר גיבראן-דכור ו/או בנימין אחסתרבה ו/או סיגי בן-ארי ו/או חוה מטרס-עירון ו/או ענת גונן ו/או דניאל שנהר ו/או נאסר עודה ו/או נדיה דקל מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר רחוב אבו עוביידה 4, ירושלים, 97200 טל': 02-6283555 ; פקס': 02-6276317

העותרים

נ ג ז



1. מתאם הפעולות בשטחים, משרד הביטחון
 2. המפקד הצבאי בגדה המערבית
 3. שירות הביטחון הכללי
 4. שר הביטחון
 5. שר הפנים
 6. מדינת ישראל
- על ידי פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים
טלפון: 02-6466513 ; פקס': 02-6467011

המשיבים

הודעה מעדכנת מטעם המשיבים

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד מיום 22.1.18 ומיום 16.4.18, ובכפוף לבקשת ארכה שהוגשה, מתכבדים המשיבים 1-6 (להלן: "המשיבים") להגיש הודעה מעדכנת מטעמם, כדלקמן.

רקע

2. נזכיר, כי עניינה של העתירה בבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יקבע, כי פלסטינים תושבי השטחים שחל עליהם חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003 (להלן: "הוראת השעה") וששר הפנים אישר את בקשתם לאיחוד משפחות

בישראל, ומגוריהם בישראל מוסדרים מתוקף כך באמצעות היתרי כניסה ושהייה בישראל (להלן: "אחמ"שים"), או שניתן להם רישיון לישיבת ארעי (א/5), רשאים לצאת מישראל ולשוב אליה דרך מעבר הגבול בנמל התעופה בן גוריון (להלן: "נתב"ג"), ללא כל היתר נוסף, ללא כל הליך נוסף וללא הגבלה.

3. ביום 11.7.17, לאחר שהתקיימו שני דיונים בעתירה, ניתן צו על תנאי כדלקמן:

א. מדוע לא ייקבע כי פלסטינים תושבי השטחים ששר הפנים אישר את בקשתם לאיחוד משפחות בישראל, ומגוריהם בישראל מוסדרים מתוקף כך באמצעות היתרי כניסה ושהייה בישראל (להלן: היתר שהייה), ובכלל זאת העותר 1, רשאים לצאת מישראל ולשוב אליה דרך מעבר הגבול בנמל התעופה בן גוריון (להלן: נסיעה דרך נתב"ג), ללא כל היתר נוסף, ללא כל הליך נוסף וללא הגבלה.

ב. מדוע לא ייקבע כי פלסטינים תושבי השטחים ששר הפנים העניק להם מעמד של תושבות ארעית (אשרה א/5) במסגרת הליך לאיחוד משפחות בישראל, ובכלל זאת העותרים 6 ו-7, רשאים לצאת מישראל ולשוב אליה דרך מעבר הגבול בנמל התעופה בן גוריון, ללא כל היתר נוסף, ללא כל הליך נוסף וללא הגבלה.

ג. מדוע לא יימנעו מלהחיל על פלסטינים תושבי השטחים המתגוררים בישראל כדין במסגרת הליך לאיחוד משפחות, הן מכוח היתרי שהייה והן מכוח תושבות ארעית (אשרת א/5) (להלן: האוכלוסייה המיוחדת או פלסטינים המתגוררים בישראל במסגרת הליך לאחמ"ש), את האיסור הגורף המוטל על נסיעה דרך נתב"ג של פלסטינים תושבי השטחים המתגוררים בשטחים (להלן: המדיניות הגורפת).

ד. מדוע לא יצינו את הבסיס החוקי ואת מקור הסמכות המשפטי מכוחם מטיל מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן: המתפ"ש), את האיסור הגורף על נסיעה דרך נתב"ג של פלסטינים תושבי השטחים ככלל.

ה. ומדוע לא יצביעו על הבסיס החוקי מכוחו מחיל המתפ"ש את המדיניות הגורפת גם על בני האוכלוסייה המיוחדת, אלו ששר הפנים אישר את בקשותיהם לאיחוד משפחות והם מתגוררים בישראל כדין באמצעות היתרי שהייה מתחדשים או במעמד של תושבות ארעית.

4. עמדת המשיבים, כפי שהוצגה בכתב התשובה, היא כי **בבסיס ההגבלה מושא העתירה,**

אשר נקבעה בהתאם לסמכות וכדין, עומדת עמדה בטחונות שאין עילה להתערב בה.

במסגרת כתב התשובה הוצגו הצעדים שבכוונת המשיבים לנקוט כדי להסדיר את הסוגיה, בהתאם להערות כבי הרכב מהדיון שבסיומו ניתן צו על תנאי כאמור, אלא שבהמשך לבקשה שהגישו העותרים לצו ביניים, הסכימו המשיבים להמתין עם ביצועם. בין צעדים אלה, נמנו קביעת הנושא בנהלי רשות האוכלוסין ומתפ"ש בצורה ברורה, הוספת תנאי על גבי היתר המת"ק, וכן הוספת תנאי בדף נלווה לתעודת הזהות של מחזיקי רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5.

5. ביום 22.1.18 התקיים דיון בהתנגדות לצו על תנאי, שבמהלכו העיר המותב הנכבד הערות ביחס לאמור בכתב התשובה, ובסיומו התבקשו המושיבים ליתן הבהרות וחשלמות כדלקמן:

1. שמענו את באי כוח הצדדים.

2. הארנו את אשר הארנו בדיון. עולה כי עמדת המדינה בסוגיה טעונה בחינה והרחבה. הדגש אותו נדרש לשים הוא גם – אך לא רק – במחזיקי רישיון לשיבת ארעי (א/5). על המדינה להתייחס לשאלת הסמכות; החלטת גורם המוסמך; הצורך בנוהל, תקנות או חקיקה ראשית; הנוהל בעבר והיום, לנוכח טענת באי כוח העותרים, הסיבות וההשלכות לכך; עדכון חוות הדעת הביטחונית שטרם עיינו בה, במידת הצורך; ועוד – ככל שיידרש.

3. הרחבת והבהרת עמדה ותשובת המדינה תוגש בתוך 60 יום. העותרים יהיו רשאים להגיב 30 יום לאחר מכן. בהיאסף כל החומר תינתן החלטה נוספת.

6. ביום 25.3.18 עדכנו המשיבים, כי בעקבות עבודת מטה שנערכה בקרב גורמי הביטחון, לנוכח הערות בית המשפט הנכבד, הוחלט – על דעת ראש שירות הביטחון הכללי – כי ניתן יהיה לאפשר את יציאתם לחו"ל דרך נתב"ג של תושבי אזור אשר מחזיקים ברישיון לשיבת ארעי מסוג א/5 במסגרת איחוד משפחות, וזאת בכפוף לבדיקה בטחונית פרטנית מקדימה. יחד עם זאת, הוחלט כי לא ניתן להתיר זאת ביחס למחזיקי היתר מת"ק (למעט במקרים הומניטאריים חריגים, בהתאם לנוהל שעל פיו נוהגים היום).

עוד התבקשה ארכה כדי להציג לבית המשפט הנכבד את המתווה שעליו יוחלט על-ידי הגורמים המוסמכים, על יסוד המלצת גורמי הביטחון, וכן התייחסות לנושאים שנוכרו בהחלטת בית המשפט הנכבד (ככל שלא יתייתרו מחמת עדכון העמדה).

עוד צוין כי בשים לב לכך שהנושא בכללותו עתיד להיות מובא בפני הגורמים המוסמכים לשם קבלת החלטה חדשה, ולנוכח בקשת העותרים מיום 17.12.17 שלא לבצע את הפעולות שעליהן הוצהר (ובכלל זאת תיקון הנהלים והוספת ההערות על גבי ההיתרים וביחס לרישיונות), ימתינו המשיבים עם ביצוע פעולות אלה, עד לאחר הגשת ההודעה המעדכנת כאמור, ותוך מתן הודעה מוקדמת לבית המשפט הנכבד ולב"כ העותרים.

7. עוד צוין, כי כ"הוראת שעה", ועד לקבלת החלטה סופית של הגורמים המוסמכים והסדרת הסוגיה בצורה מקיפה, יוכלו מחזיקי רישיון לשיבת ארעי מסוג א/5 להגיש בקשה להיתר פרטני ליציאה דרך נתב"ג, במתווה שעליו כבר הוצהר, קרי: באמצעות המת"ק. עם זאת, בקשותיהם של מחזיקי א/5 יועברו לגורמי הביטחון לבדיקה בטחונית פרטנית, מבלי שתיבחן עמידה בקריטריונים שנוכרו עד כה (יציאה עם בן משפחה),

ובהיעדר מניעה – יעדכנו גורמי המתפ"ש את נתב"ג, וכן את הפונה, בדבר האישור שתוקפו יהיה ככלל לחודש ימים.

8. בהמשך לכך, ביום 16.5.18 פורסם עדכון לסטטוס ההרשאות, ובגדרו נכללה ההתייחסות ל"הוראת שעה" זו, אשר מאפשרת למחזיקי רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5, לפנות לקבלת היתר ליציאה לנתב"ג, בכפוף לבדיקה בטחונית פרטנית, **ללא דרישה קריטריונית נוספת**. במסגרת עדכון הסטטוס, וכדי להקל עם אוכלוסיה זו בתקופת הביניים עד להסדרת הנושא כפי שיפורט להלן, ניתן יהיה להגיש את הבקשות למת"ק הישראלי, באמצעות דוא"ל או באופן ידני בהתייצבות במקום (ולא לצד הפלסטיני, כפי שנעשה עד עתה). עוד ניתן יהיה לתת אישור שתוקפו יהיה ככלל לחודש ימים, בכפוף לבדיקה בטחונית פרטנית כאמור, כאשר המבקש נדרש לפרט את מספר היציאות שאותן הוא מתכנן לבצע במהלך החודש ויעדיהן.

צילום העמודים הרלוונטיים מתוך מסמך סטטוס הרשאות מצורף ומסומן **מש/1**.

9. ביחס למתווה המשפטי והמעשי, התקיימו שתי ישיבות במשרד המשפטים, בהשתתפות נציגים מטעם רשות האוכלוסין וההגירה, שירות הביטחון הכללי, מתאם פעולות הממשלה בשטחים, יועמ"ש איו"ש ומחלקת ייעוץ וחקיקה (משפט ציבורי-מינהלי). בין לבין, התקיימו התייעצויות פנימיות ברשויות השונות, ביחס לשאלות שהעלה בית המשפט הנכבד, ואפשרויות המענה השונות שעלו בישיבות.

10. כאמור לעיל, עמדת גורמי הביטחון היא כי **ניתן יהיה לאפשר את יציאתם לחו"ל דרך נמלי התעופה הבינלאומיים של תושבי אזור אשר מחזיקים ברישיון לישיבת ארעי מסוג א/5 במסגרת איחוד משפחות, וזאת בכפוף לבדיקה בטחונית פרטנית מקדימה** ואי קיומה של מניעה בטחונית. בצד האמור, עמדת גורמי הביטחון היא כי לא ניתן להתיר זאת ביחס למחזיקי היתר מת"ק (למעט במקרים הומניטאריים חריגים, בהתאם לנוהל שעל פיו נוהגים היום). **שר הפנים החליט ביום 4.6.18 לאמץ המלצה זו (להלן: החלטת שר הפנים).**

צילום החלטת שר הפנים מצורף ומסומן **מש/2**.

11. במישור המעשי, בכל הקשור למחזיקי היתרים, המשיבים ערוכים לביצוע התיקונים בנוסח ההיתרים וכן בנהלים הצריכים לעניין, אך נכונים להמתין עם ביצועם עד לאחר הגשת תגובת העותרים, ותוך מתן הודעה מוקדמת לבית המשפט הנכבד ולב"כ העותרים.

12. בכל הקשור להסדרת נושא רישיון הישיבה, המשיבים ייערכו להנפקת רישיון ישיבת ארעי למחזיקי א/5 עם ההערה בדבר דרישת בדיקה בטחונית פרטנית והיעדר מניעה, וכן תיקון הנהלים הצריכים לעניין. גם בהקשר זה, נכונים המשיבים להמתין עם ביצוע פעולות אלה עד לאחר הגשת תגובת העותרים, ותוך מתן הודעה מוקדמת לבית המשפט

הנכבד ולב"כ העותרים. בישיבות שהתקיימו בנדון, הוסכם כי המנגנון לתיאום בדיקה בטחונית פרטנית יהיה באמצעות רשות האוכלוסין וההגירה (ולא דרך מתפ"ש כפי שנעשה בתקופה הביניים), ובכפוף לאישור המתווה המוצע, תחל עבודת המטה להסדרת פתרון מערכתי וטכנולוגי, שיקל ככל הניתן על הפונים. לפי הערכת רשות האוכלוסין וההגירה, השלמת המהלך – על הפתרון הטכנולוגי וההיערכות המערכתית הכרוכה בכך – תדרוש כ-12 חודשים. בתקופת הביניים, כמפורט בפסקה 8 לעיל, יוכלו המעוניינים בכך לקבל היתר ליציאה דרך נתב"ג, דרך המת"ק.

התייחסות המשיבים לנושאים שנזכרו בדיון ובהחלטת בית המשפט הנכבד

א. שאלת הסמכות, והצורך בנוהל, תקנות או חקיקה ראשית

13. במסגרת הדיון שהתקיים וההחלטה שניתנה בעקבותיו, התעוררה שאלת סמכות המשיבים שלא להתיר את יציאתם של מחזיקי היתרים ורישיון לישיבת ארעי דרך נתב"ג. נתייחס לשאלה זו, תוך הבחנה בין מחזיקי היתרים לבין מחזיקי רישיון לישיבת ארעי, בשים לב למסגרת הנורמטיבית השונה וכן למדיניות השונה שעליה הוצהר כאמור לעיל. נזכיר כי שאלת הצורך בתקנות או בחקיקה ראשית התמקדה באוכלוסיית מחזיקי רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5, אשר מעמדם שונה מזה של מחזיקי היתרי שהייה מתחדשים בישראל.

א.1. הסמכות ביחס למחזיקי היתרים

14. מקור הסמכות לקבוע כי מחזיקי היתרים לא יוכלו לצאת דרך נמל תעופה בינלאומי, מצוי בעצם סמכותו של שר הפנים, על פי שיקול דעתו, ליתן היתרי שהייה בישראל בידי מפקד האזור, לפי הוראות חוק הוראת השעה הנוגעות לאיחוד משפחות. זאת, משום שהסמכות לתת היתר, כוללת מאליה את הסמכות לקבוע בו תנאים. בהקשר זה, נפנה גם לסעיף 15 לחוק הפרשנות, תשמ"א-1981 (להלן: חוק הפרשנות) ולפיו "הסמכה להתקין תקנות או ליתן הוראות מינהל (ובכלל זאת, "רישיון" – ראו סעיף 3 לחוק הפרשנות – הח"מ) - משמעה גם הסמכה לתקן, לשנות, להתלות או לבטל בדרך שהותקנו התקנות או ניתנה ההוראה." כפי שצוין בהחלטת שר הפנים, הוא הנחה כי תנאי זה ייקבע באופן מפורש בהיתר שיינתן על-ידי המפקד הצבאי. העניין גם יוסדר בנהלי רשות האוכלוסין ונהלי מתפ"ש.

א.2. הסמכות ביחס למחזיקי רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5

15. כפי שצוין לעיל, החלטת שר הפנים – על יסוד המלצתם העדכנית של גורמי הביטחון – היא כי ניתן להתיר את יציאתם של מחזיקי רישיון לישיבת ארעי דרך נתב"ג, בכפוף לבדיקה בטחונית פרטנית וחיעדר קיומה של מניעה בטחונית. בכך, חל שינוי מהותי

במדיניות הנתקפת בעתירה, ובפגיעה הנטענת על-ידי העותרים. במישור המשפטי, הוחלט כי מתווה זה ייקבע כתנאי ברישיונות הישיבה. זאת, מכוח סמכותו של שר הפנים לפי סעיף 6 לחוק הכניסה לישראל, אשר קובע כדלקמן:

"שר הפנים רשאי -

(1) לקבוע תנאים למתן אשרה או רשיון ישיבה ולהארכה או החלפה של רשיון ישיבה, לרבות קביעת המצאת עירבון כספי, ערבות בנקאית או ערובה מתאימה אחרת להבטחת תנאים כאמור, ודרכי מימושה או חילוטה של הערובה;"

16. לשיטת המשיבים, סמכות רחבה זו של השר הפנים נלמדת מפורשות מהוראות החוק, כמו גם מסעיף 15 לחוק הפרשנות שעליו עמדנו.

17. בעיקרי הטיעון מטעמם, טענו העותרים כי הסדרת הנושא בדף הסבר נלווה, שיינתן למחזיקי רישיונות ישיבה, אינו עומד בסעיף 2)6 לחוק הכניסה, מכיוון שנדרשת הסדרת הנושא "ברישיון ישיבה". נזכיר כי בתחילה הוחלט להבהיר את הנושא בדף נלווה, מכיוון שככלל למחזיקי רישיון לישיבת ארעו א/5 לא מונפק רישיון נפרד, אלא תעודת זהות, אשר נוסחה מוסדר באופן דקדקני בתקנות מרשם האוכלוסין (רישומים בתעודת זהות), תש"ן-1990.

18. עם זאת, מבלי שיהיה בכך משום הודאה כי הדבר נדרש בהכרח, הוחלט כי לצד הנפקת תעודת זהות, יונפק גם רישיון לישיבת ארעי, אשר בו ייקבע במפורש תנאי ולפיו יציאה מישראל וחזרה דרך נמל תעופה בינלאומי כפופה לבדיקה בטחונית פרטנית ואישור בדבר אי מניעה בטחונית לעניין זה.

19. המשיבים יטענו, כי בשים לב לסמכות המפורשת הקיימת בחוק לקביעת תנאים ברישיונות, יש לדחות את טענת העותרים בהקשר זה. הדברים אמורים אף ביתר שאת כעת, לנוכח שינוי המדיניות שעליו הוצהר.

20. המשיבים סבורים כי בנסיבות אלה לא נדרשת הסדרה נוספת בחקיקה וזאת נוכח הסמכות המפורשת והברורה הנתונה לשר הפנים מכח סעיף 6 לחוק הכניסה לישראל.

21. ככל שהטענה בדבר הצורך בחקיקה ראשית או חקיקת משנה נשענת על דרישת ההסמכה המפורשת בשל פגיעה לכאורה בזכויות חוקתיות (סעיף 25)ה), לעיקרי הטיעון מטעם העותרים), נזכיר כי מלכתחילה דובר בהגבלה על יציאה דרך נמל תעופה בינלאומי, עניין אשר בהחלט כרוך בחוסר נוחות, אך ספק אם ניתן להציגו כפגיעה שעוצמתה בזכויות חוקתיות עזה (להרחבה ראו סעיפים 71-75 לכתב התשובה).

22. מכל מקום, בנקודת הזמן הנוכחית, שעה שאין מדובר בהגבלת קריטריונית, אלא באישור בכפוף לבדיקה בטחונית פרטנית מקדימה והיעדר מניעה בטחונית – ממילא התייתר הצורך להידרש לטענה בדבר פגיעה בזכויות, או בטענות נגזרות ביחס לסוגיית הסמכות או דרישה להסדרה בחקיקה מטעם זה.

23. זאת ועוד. בעיקרי הטיעון מטעמם, הפנו העותרים לתקנה 14 לתקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התשי"ח-1948, אשר קובעת כדלקמן:

"14(א) לא יצא אדם לחוץ לארץ אלא דרך אחד המקומות

הבאים:

נמל חיפה,

שדה תעופה חיפה,

שדה תעופה תל-אביב.

(ב) שר העליה יהיה רשאי לקבוע, על ידי

הודעה שתפורסם ברשומות, מקומות יציאה נוספים¹."

העותרים מבקשים ללמוד מתקנה זו כי למחזיקי רישיון לישיבת ארעי יש זכות לצאת מישראל דרך נמל התעופה בן גוריון, וכי כפועל יוצא לא ניתן להגביל זכות זאת אלא בחקיקה ראשית. כפי שנראה להלן, תקנה זו בוטלה זה לא מכבר, ולכן טיעון זה ממילא אינו רלוונטי.

עם זאת, בתמצית ייאמר כי גם עובר לביטול התקנה, פרשנות העותרים כלל לא נלמדה מלשונה. כל שנקבע בשעתו בתקנה הוא כי על דרך השלילה, אין יציאה מישראל אלא דרך אחת מתחנות הגבול (ולא בהכרח מכל אחת מהן) המנויות בתקנה או בהודעות שנקבעו בהמשך ופורסמו ברשומות. כלומר, הקביעה הנורמטיבית המגולמת בתקנה זו היא כי חל איסור על יציאה מישראל או כניסה אליה שלא דרך מעבר גבול מוסדר. אין יסוד לטענה כי יש בכך כדי לשלול הפעלת סמכות אחרת על פי כל דין.

24. מכל מקום, ביום 21.5.18 אישרה הכנסת בקריאה שנייה ושלישית את תיקון מס' 31 לחוק הכניסה לישראל, אשר במסגרתו בוטלו רוב תקנות שעת חירום (יציאה לחוץ לארץ), התשי"ח-1948, ובכללם תקנה 14 שאליה הפנו העותרים. סעיף החוק הרלוונטי בחקיקה הנוכחית, אשר מבהיר בצורה ברורה יותר את התכלית שעליה עמדו בפסקה הקודמת, הוא סעיף 7 לחוק הכניסה לישראל, אשר לשונו לאחר התיקון היא כך: "לא ייכנס אדם לישראל ולא יצא ממנה, בין שהוא אזרח ישראלי ובין שאיננו אזרח ישראלי, אלא באחת מתחנות הגבול שקבע שר הפנים בצו שפורסם ברשומות..." [החלק המודגש נוסף במסגרת תיקון מס' 31 – הח"מ]

1 ר' י"פ תשמ"ז מס' 3472 מיום 6.8.1987 עמ' 2237. י"פ תשנ"א מס' 3834 מיום 17.1.1991 עמ' 1087. י"פ תשנ"ד מס' 4238 מיום 8.8.1994 עמ' 4604. י"פ תשנ"ה מס' 4260 מיום 13.11.1994 עמ' 597. י"פ תשס"ה מס' 5441 מיום 27.9.2005 עמ' 4289.

צילום חוק הכניסה לישראל (תיקון מס' 31), התשע"ח-2018 מצורף ומסומן מש/3.

25. לנוכח כל המקובץ, סבורים המשיבים כי אין מדובר בנושא אשר מצריך הסדרה נורמטיבית בחוק או בתקנות, ואין מניעה לקובעו כתנאי ברישיונות הישיבה, לצד פרסומו בנהלי רשות האוכלוסין וההגירה.

ב. החלטת הגורם המוסמך

26. כפי שפורט לעיל, לאחר השלמת ההתייעצויות וגיבוש עמדת גורמי הביטחון, ניתנה החלטת שר הפנים (מש/2), מכוח סמכויותיו לפי חוק הכניסה לישראל וחוק הוראת השעה, החלטה אשר ביטויה יבוא בהיתרים וברישיונות הישיבה, כמו גם בנהלי מתפ"ש ורשות האוכלוסין.

ג. הנהל בעבר והיום, לנוכח טענת באי כוח העותרים, הסיבות וההשלכות לכך

27. במהלך בירור העתירה נטענו טענות ביחס לכך כי המדיניות הנוגעת להגבלה על יציאתם מנתב"ג של תושבי אזור השוהים בישראל מכוח איחוד משפחות, לא הוסדרה כדי צורכה בנהלים מפורסמים ברבים. זאת ועוד, נטענו טענות ביחס למידת אכיפתה של מדיניות זו ביחס למחזיקי רישיונות ישיבה מסוג א/5, לאורך השנים.

28. כפי שצוין בתגובה המקדמית ובכתב התשובה (סעיף 35), ככל הנראה בשלהי 2012 ניתנה הנחיה פוזיטיבית של מנהל מעברי הגבול בנתב"ג לאפשר מעברים של תושבי אזור המחזיקים ברישיון לישיבת ארעי בנתב"ג. זאת, ככל הנראה בהמשך למכתב שהתקבל מגורמי מתפ"ש (מחודש אוקטובר 2012), וזאת הגם שגורמי הביטחון לא חיוו דעתם בנושא. לפי מיטב הבדיקה, הנחיה זו לא פורסמה. הנחיה זו, שניתנה כאמור ללא ידיעתם של גורמי הביטחון, וללא הסכמתם, לא תאמה את עמדתם המקצועית באותה העת, שלפיה ההגבלה הבטחונית רלוונטית גם ביחס לתושבי האזור אשר מחזיקים ברישיון לישיבת ארעי בישראל.

29. זאת ועוד, כפי צוין בעיקרי הטיעון מטעם המדינה, אין חולק כי גם לפני שנת 2012, יש בפועל מעברים של מחזיקי רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5 דרך נתב"ג, על אף המדיניות המוצהרת שהייתה בתוקף באותה העת. המספרים – כפי שפורטו בעיקרי הטיעון – אינם גבוהים באופן אבסולוטי, ולכן היכולת להבין מהם מה היה ידוע בציבור, כיצד יושמה המדיניות בפועל ומהן הסיבות לכך – היא מוגבלת למדי.

30. כפי שגם הובהר בדיון בעל פה, המשיבים היו מוכנים להניח – לטובת העותרים ובשים לב לטענותיהם בהקשר זה – כי היו פערים בהסדרת הנושא, בפרסום המדיניות ובאכיפתה, לאורך השנים, בכל הקשור לאוכלוסיית מחזיקי רישיונות הישיבה מסוג א/5. עם זאת, עמדת המשיבים היא כי מדובר היה בתקלה, אשר לא היה מקום להנציחה, מקום שבו הייתה ועודנה קיימת עמדה מקצועית של גורמי הביטחון בדבר סיכון בטחוני.

31. מכל מקום, וזה עיקר לענייננו בשלב זה, שינוי העמדה ביחס למחזיקי רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5, והתרת מעברם בנתב"ג בכפוף לבדיקה בטחונית פרטנית והיעדר מניעה בטחונית, מיותר לשיטת המשיבים את ההיזרשות לאירועי העבר, שכן ממילא בעת הנוכחית המשיבים נכונים להתיר ככל את מעברם של מחזיקי רישיונות לישיבת ארעי דרך נתב"ג, בכפוף להיעדר מניעה בטחונית.

ד. תיקוף העמדה הבטחונית

32. במסגרת החלטת בית המשפט הנכבד, התבקשו המשיבים להתייחס ל"יעדכון חוות הדעת הביטחונית שטרם עיינו בה, במידת הצורך". המשיבים ערוכים כמובן להצגת חוות דעת בטחונית עדכנית, בהתאם להנחיית בית המשפט הנכבד.

33. במישור הגלוי ניתן לומר, כי לנוכח ההחמרה באיום הנשקף לתעופה בכלל והחשש לפיגוע כנגד התעופה היוצאת מנתב"ג בפרט, וביתר שאת על רקע העלייה במעורבותם של פלסטינים בעלי מעמד זמני בישראל בפעולות טרור מאז אוקטובר 2015, קיים חשש כי גורמי טרור ינצלו את מעמדה ונגישותה של אוכלוסיה זו, אף שלא בידיעתה, לצורך קידום פעילות טרור חמורה כנגד התעופה היוצאת מנתב"ג.

כך בתמצית, וכעת ביתר הרחבה.

34. מאז ספטמבר 2000 מתנהל נגד מדינת ישראל, אזרחיה ותושביה עימות מזוין. במסגרת העימות מבוצעים על ידי הצד הפלסטיני על מנגנוניו וארגוניו השונים פיגועים נגד החיים, הגוף והרכוש של אזרחים ותושבים ישראלים חפים מפשע ובהם זקנים וילדים, גברים ונשים. בגדרו של העימות נעזרים ארגוני הטרור בתמיכה מסיבית מצד החברה האזרחית הפלסטינית, כמו גם בתמיכה ובסיוע של תושבי האזור שקיבלו מעמד בישראל מכח איחוד משפחות. יצוין, כי בהתאם למידע המצוי בידי גורמי הבטחון, גם לעת הזו לא חל כל שינוי בכוונת ארגוני הטרור להוציא לפועל פיגועים בתחומה של מדינת ישראל ובהיערכות תשתיות הטרור ודרכי פעולתן (בין השאר תוך הסתייעות בנושאי תיעוד ישראלי) לשם הוצאתם לפועל של פיגועי טרור בישראל.

35. על רקע התגברות הטרור והעלייה במעורבותם של פלסטינים בעלי מעמד זמני בפעולות טרור מאז אוקטובר 2015, קיים חשש כי גורמי הטרור ינצלו את מעמדה ונגישותה של

אוכלוסיה זו, אף שלא בידיעתה, לצורך קידום פעילות טרור חמורה נגד התעופה היוצאת מישראל. בכל הנוגע למעבר תושבי אזור בנמל התעופה בן גוריון ונמלי תעופה בינלאומיים אחרים בישראל, עמדת גורמי הבטחון מבוססת על ההחמרה באיום הנשקף לתעופה בכלל והחשש לפיגוע נגד התעופה היוצאת ונכנסת לישראל בפרט.

36. התעופה הישראלית מהווה יעד קבוע לפיגוע מצד ארגוני הטרור השונים החל מסוף שנות ה-60. במהלך השנים בוצעו מספר ניסיונות פיגוע כנגד התעופה הישראלית באמצעות נוסעים וכבודתם. איומים אלה התגברו בשנים האחרונות, עם כניסת הטרור המופעל על ידי ארגוני הג'יהאד העולמי וכיום דאע"ש, לזירת.

37. פיגועים וניסיונות פיגוע נגד התעופה הישראלית כללו בעבר החדרת מטעני חבלה לכבודת נוסעים תמימים/מנוצלים, חטיפת מטוסים, ירי טילי כתף אל מטוסים ותקיפות אלימות, כגון ירי והשלכת רימונים, מטעני חבלה ועוד, נגד ריכוזי נוסעים בשדות תעופה. יודגש, כי חלק מניסיונות הפיגוע בוצעו באמצעות נוסעים תמימים מנוצלים אשר נשלחו על ידי גורמי טרור.

38. הערכת הסיכון של גורמי הבטחון מתמקדת בשלושה תרחישים מרכזיים לפגיעה בתעופה הישראלית, כאיום מרכזי, שהם: פיצוץ מטוס באוויר על נוסעיו, חטיפתו לצרכי מיקוח, או חטיפתו לצורך ריסוק על יעדי אוכלוסיה על הקרקע. הערכת סיכון זו נקבעה על ידי שירות הבטחון הכללי והיא חודדה ביתר שאת לאחר הפיגועים וניסיונות הפיגועים בתעופה העולמית שאירעו בשנים האחרונות.

39. תרחישים אלה עלולים להתמש על ידי החדרת אמצעי לחימה למטוס באמצעות הנוסע וכבודתו, בין על ידי נוסע תמים/מנוצל שבכבודתו הוטמן מטען חבלה, ובין על ידי נוסע בעל כוונות חטיפה או התאבדות.

יודגש, כי פיגוע במטוס באמצעות הנוסע או כבודתו ניתן למימוש על ידי ארגוני טרור בדרכים שונות ומתוחכמות. אמצעי התקיפה עלולים להיות קטנים ובעלי חזות תמימה, המאפשרת הסתרתם והסוואתם בחפצים שגרתיים הנמצאים ברשות הנוסע או באזורים מוצנעים על גופו.

40. הניסיונות לתקוף יעדי תעופה לבשו בשנים האחרונות מימדים ותעוזה שלא נראו בעבר. הדבר מצביע על תפיסת ארגוני הטרור את התעופה האזרחית כיעד אסטרטגי, נגיש ו"אטרקטיבי" ביותר. רק לשם המחשה נציין את פיגועי ה-11 בספטמבר 2001 בארה"ב, בהם נספו כ-3000 בני אדם; את הפיצוץ בו זמנית של שני מטוסים רוסיים, על נוסעיהם, על ידי שתי מתאבדות צ'צ'נייות באוגוסט 2004, אשר הביא למותם של כ-90 בני אדם; את סיכול סדרת הפיגועים שתכליתם הייתה להפיל תשעה מטוסים, על נוסעיהם, בו זמנית, עת היו בדרכם מלונדון לארצות הברית, באוגוסט 2006; ואת ניסיון הפיגוע בטיסה

מהולנד לארה"ב בדצמבר 2009 בו מפגע הסליק מטען חבלה באזור חלציו והצליח לעלות איתו למטוס.

41. באוקטובר 2015 הופל מטוס רוסי מעל חצי האי סיני, לאחר התפוצצות מטען חבלה שהוטמן בו על ידי מחבלים, מה שהוביל למותם של 224 נוסעי המטוס. עוד נזכיר שני פיגועי תעופה שבוצעו במהלך שנת 2016. במרץ 2016 בוצעו שני פיגועי התאבדות במעורבות מספר גורמים בשדה התעופה של בריסל ובמטרו, וכתוצאה מכך, נהרגו 34 בני אדם ונפצעו מעל 200. ביוני 2016 בוצעה מתקפת טרור בשדה התעופה באיסטנבול, אשר הייתה פיגוע משולב של ירי ומטענים בשדה התעופה אתאתורכ, במסגרתו נהרגו 42 אזרחים.

42. מאפייניו של פיגוע בתעופה אזרחית הם ייחודיים ושונים מפיגועים ביעדים אזרחיים אחרים. מאפיין מרכזי ראשון הוא היקף הפגיעה הפוטנציאלית. פגיעה בתעופה האזרחית - פיצוץ מטוס באוויר על נוסעיו, חטיפתו לצרכי מיקוח או ריסוקו על יעדים מאוכלסים על הקרקע, עלולה להביא לפגיעה בחייהם של מאות ואף אלפי אזרחים בפיגוע טרור בודד.

מאפיין מרכזי שני, הקשור למאפיין הראשון, נוגע למידת ההשפעה של פיגוע בתעופה האזרחית. פיגוע מסוג כאמור, אם חלילה יתממש, הינו בעל השלכות מרחיקות לכת על יסודות החברה המודרנית, בהם מבקשים ארגוני הטרור לפגוע, ובכלל זה חופש תנועה, מוביליות כלכלית ועוד. לפיגוע כאמור עלולות להיות השלכות אסטרטגיות על חוסנה הלאומי של מדינה, ויש לו פוטנציאל לפגיעה קשה - פסיכולוגית, מוראלית, כלכלית ותיירותית בחברה, אף שנים לאחר קרות האירוע.

43. על יסוד האמור לעיל, פיגוע בתעופה נתפס כ"מגה פיגוע", והוא מחייב נקיטת אמצעים מיוחדים על ידי גורמי הבטחון למניעת התרחשותו.

44. לנוכח הדברים האמורים, הערכת גורמי הבטחון הינה כי קיים סיכון בטחוני ממשי במתן אפשרות לתושבי האזור לצאת ולהיכנס מישראל ואליה דרך נמלי התעופה הבינלאומיים בישראל.

45. הערכתו המקצועית של שירות הבטחון הכללי, על סמך ניסיון העבר, היא כי ארגוני הטרור עושים שימוש בתושבי האזור שקיבלו היתר להתגורר בישראל, במסגרת בקשות לאיחוד משפחות, לצורך ביצוע פיגועים בישראל. מדובר בהערכה מקצועית המבוססת על ניתוח מודיעיני של מקרים שאירעו במהלך שנות העימות המזוין. דברים אלה מקבלים משנה תוקף על רקע העלייה במעורבותם של פלסטינים בעלי מעמד זמני בפעולות טרור מאז אוקטובר 2015, כאשר קיים חשש כי גורמי טרור ינצלו את מעמדה ונגישותה של אוכלוסייה זו, אף שלא. בידיעתה, לצורך קידום פעילות טרור חמורה כנגד התעופה היוצאת מישראל.

46. טעמים אלה עמדו בבסיס התנגדותם העקבית של גורמי הבטחון למעבר תושבי אזור דרך נתבי"ג, בעת יציאה מישראל או כניסה בשעריה.

47. עמדת גורמי הביטחון היא כי גם בדיקה בטחונית פרטנית אינה יכולה לתת מענה מלא לסיכון הבטחוני שפורט לעיל. בהקשר זה יובהר, כי עמדתם העדכנית של גורמי הביטחון שלפיה ניתן יהיה לאפשר את יציאתם של תושבי אזור המחזיקים ברישיון לישיבת ארעי מסוג א/5, בכפוף לבדיקה בטחונית פרטנית, אינה מאיינת את הסיכון הבטחוני, אלא שמדובר בניהול סיכונים מחושב, המשקף איזון של הסיכון הבטחוני מחד גיסא, אל מול מאפייניהם של המשתייכים לקבוצה זו, ולמערך הזכויות שלהם בישראל, מאידך גיסא.

48. על מגבלותיה של בדיקה בטחונית פרטנית עמד בית המשפט הנכבד בפסק דינו בעניין אבן סנינה, עת לא ראה להתערב במדיניות הנוגעת לאיסור על מתן רישיונות נהיגה למחזיקי היתרי מת"ק; וכן בכמה מחוות הדעת בפסקי הדין הנוגעים לחוקיות חוק הוראת השעה (בג"ץ גלאון, פסקאות 15-17 לפסק הדין של כב' השופט (כתארו אז) מלצר). הדברים אשר נאמרו לעניין מתן מעמד בישראל ומתן רישיונות נהיגה, יפים לטעמנו גם ליציאה וכניסה דרך נמל תעופה בינלאומי, על כל המשתמע מכך הן לעניין הסיכון העודף שבפיגוע אסטרטגי במיקום כזה, הן לנוכח המגבלות הקיימות בביצוע בידוק בשדה התעופה.

סוף דבר

49. המשיבים סבורים כי אין עילה להתערבות שיפוטית במתווה שהוצג במסגרת הודעה משלימה זו, בפרט לנוכח שינוי המדיניות ביחס למחזיקי רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5, ולהתרת מעברם דרך נתבי"ג בכפוף לבדיקה בטחונית פרטנית מקדימה והיעדר מניעה בטחונית. בהקשר אחרון זה, המשיבים יפעלו להסדרת הנושא במנגנון פשוט ויעיל אשר יקל ככל הניתן על מחזיקי רישיון לישיבת ארעי, לצד שמירה על הצורך הבטחוני.

בכל הקשור למחזיקי היתרי מת"ק, עמדת המשיבים נותרה בעינה, כי לא ניתן להתיר את יציאתם לחו"ל דרך נתבי"ג, אלא במקרים הומניטאריים, בדרך של הגשת בקשה להתיר נפרד, שייבחן לפי שיקול דעת המפקד הצבאי.

כאמור, המשיבים ערוכים לביצוע ההתאמות והתיקונים בהיתרים, הרישיונות והנהלים שעליהם עמדנו, כדי לתת מענה לשאלות שהתעוררו אגב בירור העתירה. עם זאת, בשים לב לבקשת העותרים למתן צו ביניים, ולהחלטת בית המשפט הנכבד, המשיבים ימתנו עם ביצועם עד להגשת תגובת העותרים ולהחלטת בית המשפט הנכבד בעקבותיה. מכל מקום, הפעולות לא יבוצעו לפני שתוגש הודעה מתאימה לבית המשפט הנכבד ולכ"כ העותרים.

50. בכפוף לכל האמור, יטענו המשיבים כי יש לבטל את הצו על תנאי שניתן, ולדחות את העתירה.

51. הודעה זו נתמכת בתצהירים מטעם שירות הביטחון הכללי, רשות האוכלוסין וההגירה ומתפיש, לפי העניין.

היום, כ"ג בסיון תשע"ח

6 ביוני 2018

יונתן ברמן, עו"ד
סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה