



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

13.4.2023

לפני כבוד השופטת תמר בר-אשר

- | | | |
|---|----------|---|
| 1. עליאן | 2. עליאן | 1. המערערים בעמ"נ 9143-10-22 |
| 2. עליאן | | 2. המערערים בעמ"נ 9143-10-22 |
| 1. קונבר | 2. קונבר | 1. המערערים בעמ"נ 26583-10-22 |
| 2. קונבר | | 2. המערערים בעמ"נ 26583-10-22 |
| 3. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר | | 3. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר |
| 1. עוויסאת | 2. קונבר | 1. המערערים בעמ"נ 26928-10-22 |
| 2. קונבר | | 2. המערערים בעמ"נ 26928-10-22 |
| 3. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר | | 3. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר |
| 1. מאשור | 2. מאשור | 1. המערערים בעמ"נ 31250-10-22 |
| 2. מאשור | | 2. המערערים בעמ"נ 31250-10-22 |
| 3. מאשור | | 3. המערערים בעמ"נ 31250-10-22 |
| 4. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר | | 4. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר |
| 1. קונבר | 2. קונבר | 1. המערערים בעמ"נ 31319-10-22 |
| 2. קונבר | | 2. המערערים בעמ"נ 31319-10-22 |
| 3. קונבר | | 3. המערערים בעמ"נ 31319-10-22 |
| 4. קונבר (ת"ז) | | 4. המערערים בעמ"נ 31319-10-22 |
| 5. אלקונבר | | 5. המערערים בעמ"נ 31319-10-22 |
| 6. קונבר (ת"ז) | | 6. המערערים בעמ"נ 31319-10-22 |
| 7. אלקונבר | | 7. המערערים בעמ"נ 31319-10-22 |
| 8. קונבר | | 8. המערערים בעמ"נ 31319-10-22 |
| 9. אלקונבר | | 9. המערערים בעמ"נ 31319-10-22 |
| 10. קונבר | | 10. המערערים בעמ"נ 31319-10-22 |
| 11. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר | | 11. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר |

נגד

רשות האוכלוסין וההגירה

המשיבה

1. הרצל חג'אג'
2. מירב חג'אג'
3. בחרנו בחיים – משפחות שכולות ונפגעי פעולות איבה

המבקשים להצטרף

עו"ד מוחמד שהאבי	בא-כוח המערערים בעמ"נ 9143-10-22 :
עו"ד דניאל שנהר (המוקד להגנת הפרט)	בא-כוח המערערים בעמ"נ 26583-10-22 ,
עו"ד מיטל פוגל (פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי))	26928-10-22 , 31250-10-22 , 31319-10-22 :
עו"ד יעקב כהן	בא-כוח המשיבה :
	בא-כוח המבקשים להצטרף :

פסק דין



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 חמשת הערעורים הנדונים (שהדיון בהם אוחד), הוגשו על פסק-דינו של בית הדין לעררים בירושלים
 2 לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן לפי העניין – **בית הדין**; **חוק הכניסה לישראל**)
 3 (כבוד הדיין אילן חלבגה) מיום 20.9.2022. בפסק-דין זה נדחה רובם המכריע של חמשת העררים
 4 (ערר (ירושלים) 4464/20, ערר (ירושלים) 4484/20, ערר (ירושלים) 4485/20, ערר (ירושלים) 4522/20
 5 וערר (ירושלים) 3201/21, שהדיון בהם אוחד), שהוגשו על החלטותיו של שר הפנים מיום
 6 22.11.2020 (להלן – **החלטת שר הפנים השלישית או החלטת שר הפנים**), המורות על הפסקת
 7 הליכי איחוד משפחות ורישום ילדים ובתוך כך על ביטול היתרי השהייה או רישיונות הישיבה
 8 שניתנו למערערים.

9
 10 המערערים הם קרובי משפחתו בדרגות קרבה שונות (אחים למחצה, אחיינים ובני דודים) של
 11 המחבל פאדי קונבר (להלן – **המחבל**) אשר ביצע פיגוע דריסה רצחני מכוון ביום 8.1.2017 בטיילת
 12 ארמון הנציב בירושלים, שבו נרצחו ארבעה חיילי צה"ל, צוערים בקורס קצינים, שירה צור ז"ל,
 13 יעל יקותיאל ז"ל, שיר חגי'אג'י ז"ל וארז אורבך ז"ל ונפצעו שמונה-עשר אזרחים וחיילים (להלן –
 14 **הפיגוע**). במהלך הפיגוע נורה המחבל ונהרג. החלטת שר הפנים האמורה ניתנה בעקבות הפיגוע
 15 ובהסתמך על עמדת גורמי הביטחון, שעל-פיה ביטול מעמדם של קרובי משפחת המחבל יסייע
 16 ביצירת הרתעה העשויה למנוע פיגועים עתידיים.

17
 18 במוקד הערעורים עומדת אפוא, שאלת סמכותו של שר הפנים להורות על הפסקת הליכי איחוד
 19 משפחות ורישום ילדים משיקולים אשר הוגדרו בהחלטתו, "**שיקולי הרתעה כלליים**".

רקע ועיקרי העובדות הדרושות

20
 21
 22
 23 2. העובדות הנוגעות לכל אחד מהמערערים הובאו בהרחבה במסגרת פסק-דינו של בית הדין
 24 לעררים. להלן נעמוד רק על עיקריהם בתמצית.

25
 26 3. **המערערים בעמ"נ 9143-10-22 (ערר 4522/20)**: המערערת 1 (עליאן), ילידת 19[...],
 27 תושבת קבע בישראל, אחיינית (למחצה) של המחבל, נישאה בשנת 2002 למערער 2 (עליאן),
 28 תושב האזור. לשניים ארבעה ילדים שהם תושבי קבע בישראל. בקשת המערערת 1 לאיחוד משפחות
 29 עם המערער 2 מיום 20.11.2008 אושרה וביום 9.9.2009 קיבל המערער 2 היתרי שהייה בישראל,
 30 אשר התחדשו מעת לעת ובסך הכול במשך שבע שנים וחצי.

31
 32 4. **המערערים בעמ"נ 26583-10-22 (ערר 4464/20)** המערער 2 (קונבר), יליד 1977,
 33 תושב קבע בישראל, אח (למחצה) של המחבל, נישא בשנת 1998 למערערת 1 (קונבר), ילידת
 34 19[...], תושבת האזור. לשניים שמונה ילדים, שבעה מהם תושבי קבע בישראל. ביום 10.12.1997





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

- 1 הגיש המערער 2 בקשה לאיחוד משפחות עם המערערת 1 אשר סורבה בשל אי הוכחת מרכז חיים
2 בישראל. בקשה נוספת מיום 12.2.2006 אושרה וביום 11.12.2006 קיבלה המערערת 1 היתרי שהייה
3 בישראל, אשר התחדשו מעת לעת ובסך הכול במשך כשתיים-עשרה שנה.
4
- 5 **5. המערערים בעמ"נ 26928-10-22 (ערר 4485/20):** המערערת 2 (קונבר), ילידת 19[] ,
6 תושבת קבע בישראל, אחות (למחצה) של המחבל, נישאה לתושב האזור ומנישואיה נולדו לה ארבעה
7 ילדים ובהם גם המערער 1 (עוויסאת), יליד שנת 19[] . בשנת 2010 המערערת 2 התגרשה.
8 ביום 25.6.2008 הגישה המערערת 2 בקשה לרישום ילדיה הקטינים בישראל, אשר נדחתה בשל אי
9 הוכחת מרכז חיים בישראל. בשנת 2011 נבחנה שנית בקשה בעניין המערער 1 ואושרה ובהתאם לכך
10 ניתנו לו היתרי שהייה בישראל שהתחדשו מעת לעת עד יום 1.9.2016. ביום 23.10.2015 נעצר בן
11 אחר של המערערת 2, אחיו של המערער 1. בשל מעורבותו בניסיון פיגוע הוא הורשע בעבירות
12 השתייכות לארגון טרור, ניסיון לגרום למות אדם, קשירת קשר לפשע ואחזקת סכין ונדון לחמש-
13 עשרה שנות מאסר. בשל עמדת גורמי הביטחון אשר התנגדו להארכת תוקפו של היתר שהייה שבו
14 החזיק המערער 1, ניתנה לו הזדמנות, באמצעות אמו, להעלות את טענותיו, אך הם לא עשו כן.
15 סמוך לתום תוקף היתר שהייה שניתן לו, הוארך תוקפו לשנה נוספת ובסך הכול הוא החזיק
16 בהיתרי שהייה במשך כחמש שנים וחצי.
17
- 18 **6. המערערים בעמ"נ 31250-10-22 (ערר 4484/20):** המערערת 3 (מאשור), ילידת 19[] ,
19 תושבת קבע בישראל, אחות (למחצה) של המחבל, נישאה בשנת 1990 למערער 1 (מאשור), יליד
20 שנת 19[] , תושב האזור. לשניים שישה ילדים עמם נמנה המערער 2 (מאשור), יליד שנת 19[] ,
21 תושב האזור. בקשה ראשונה שהגישה המערערת 2 בשנת 1994 לאיחוד משפחות עם המערער 1
22 ולרישום הילדים בישראל נדחתה בשנת 1997 בשל אי הוכחת היעדר מרכז חיים בישראל. בקשה
23 נוספת לרישום הילדים הוגשה בשנת 2006 ובקשה נוספת לאיחוד משפחות הוגשה בשנת 2007.
24 שתיהן אושרו ביום 4.12.2007 ובהתאם לכך קיבלו המערערים 1 ו-2 היתרי שהייה בישראל, אשר
25 התחדשו מעת לעת בסך הכול במשך כאחת-עשרה שנה.
26
- 27 **7. המערערים בעמ"נ 31319-10-22 (ערר 3201/21):** המערערת 1 (קונבר), ילידת שנת
28 19[] , תושבת קבע בישראל, נישאה בשנת 1971 למערער 2 (קונבר) יליד 19[] , תושב האזור,
29 בן-דודו של המחבל. בקשה לאיחוד משפחות שהגישה המערערת 1 בשנת 1994 נדחתה בשנת 1997
30 בשל אי הוכחת מרכז חיים בישראל. לאחר הגשת עתירה לבג"ץ (בג"ץ 6177/97) הושגה הסכמה
31 שלפיה ניתן למערער 2 היתר שהייה למשך שנה, אשר הוארך מעת לעת ובסך הכול החזיק בו מיום
32 4.8.1998 ועד יום 17.2.2011 (כשתיים-עשרה שנים וחצי). בקשתו מיום 15.2.2011 לשדרוג מעמדו
33 התקבלה וביום 26.12.2011 הוא קיבל רישיון לישיבת ארעי מסוג א/5 למשך שנה, אשר התחדש
34 מעת לעת ובסך הכול עמד בתוקף במשך כשבע שנים.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1
2 המערערת 4 (ו' קונבר), ילידת שנת 19[] , תושבת קבע בישראל, נשואה למערער 3 ([])
3 קונבר), יליד 19[] , תושב האזור, בן-דודו של המחבל. לשניים שישה ילדים, תושבי קבע בישראל.
4 בקשה לאיחוד משפחות שהגישה המערערת 4 בשנת 1994 נדחתה בשנת 1997 בשל אי הוכחת מרכז
5 חיים בישראל. לאחר הגשת עתירה לבג"ץ (בג"ץ 3586/98) הושגה הסכמה שלפיה ניתן למערער 2
6 היתר שהייה למשך שנה, אשר הוארך מעת לעת ובסך הכול החזיק בו מיום 23.11.1998 ועד יום
7 19.11.2016 (שמונה-עשרה שנים). בקשתו מיום 5.11.2012 לשדרוג מעמדו התקבלה וביום
8 19.11.2016, בהתאם להודעת שר הפנים במסגרת בג"ץ 813/14 פלוניס נ' שר הפנים (18.10.2017)
9 (להלן – בג"ץ 813/14) ניתן לו רישיון לשיבת ארעי מסוג א/5 למשך שנה, אשר התחדש מעת לעת
10 ובסך הכול עמד בתוקף במשך כחמישה חודשים.

11
12 המערערת 6 (ו' קונבר), ילידת שנת 19[] , תושבת קבע בישראל, נשואה למערער 5 []
13 אלקונבר), יליד 19[] , תושב האזור, בן-דודו של המחבל. בקשה לאיחוד משפחות שהגישה
14 המערערת 6 בשנת 1994 נדחתה בשנת 1997 בשל אי הוכחת מרכז חיים בישראל, אך בקשה נוספת
15 מיום 12.2.2006 אושרה ביום 23.10.2006. למערער ניתנו היתרי שהייה בישראל שהתחדשו מעת
16 לעת ובסך הכול החזיק בהם כעשר שנים.

17
18 המערערת 8 ([] קונבר), ילידת שנת 19[] , תושבת קבע בישראל, נשואה משנת 1997 למערער 7
19 [] אלקונבר), יליד שנת 19[] , תושב האזור, בן-דודו של המחבל, ולשניים חמישה ילדים תושבי
20 קבע בישראל. בקשה לאיחוד משפחות שהגישה המערערת 8 בשנת 2005 אושרה ומאז 9.3.2006
21 קיבל המערער אישורי שהייה בישראל שהתחדשו מעת לעת ובסך הכול החזיק בהם כעשר שנים.

22
23 המערערת 10 ([] קונבר), ילידת שנת 19[] , תושבת קבע בישראל, נשואה משנת 1972 למערער 9
24 ([] אלקונבר), יליד 19[] , תושב האזור, בן-דודו של המחבל, ולשניים תשעה ילדים, שבעה מהם
25 תושבי קבע בישראל. בקשה לאיחוד משפחות שהגישה המערערת 10 בשנת 1994 אושרה ומאז
26 אישורה קיבל המערער אישורי שהייה בישראל שהתחדשו מעת לעת. בעקבות הודעת שר הפנים
27 במסגרת בג"ץ 813/14 שודרג מעמדו של המערער 9 ומאז 26.7.2016 הוא החזיק ברישיון לשיבת
28 ארעי מסוג א/5 במשך כחמישה חודשים.

29
30 8. החלטת שר הפנים הראשונה והעררים הראשונים: לאחר הפיגוע הקשה מיום 8.1.2017
31 התקיים דיון בקבינט המדיני-בטחוני ובעקבותיו הוחלט כי בהתאם לסמכותו של שר הפנים, תינתן
32 החלטתו שעל-פיה לא יוארך תוקפם של היתרי השהייה והרישיונות לשיבת ארעי בישראל שבהם
33 החזיקו בני משפחות המחבל מכוח חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 (להלן – הוראת השעה 2003 או הוראת השעה). בהתאם לכך נמסר למערערים ביום 10.1.2017 כי
2 המשיבה שוקלת לבטל את היתרי השהייה או רישיונות הישיבה שניתנו להם והם זומנו לשימוע
3 שהתקיים ביום 19.1.2017.

4

5 לאחר השימוע ניתנו החלטותיו של שר הפנים מיום 25.1.2017 (להלן – החלטת שר הפנים
6 הראשונה) על ביטול היתרי השהייה ורישיונות הישיבה של עשרה מערערים: המערער 2 בעמ"נ
7 9143-10-22; המערערת 1 בעמ"נ 26583-10-22; המערער 1 בעמ"נ 26928-10-22; המערערים 1 ו-2
8 בעמ"נ 31250-10-22; המערערים 2, 3, 5, 7, 9 בעמ"נ 31319-10-22. בהחלטות אלו נאמר כי
9 "בעקבות הפיגוע הקשה ... התקיים דיון אצל שר הפנים עם גורמי הביטחון. בדיון הוצג מידע לפיו
10 מספר גורמים במשפחה המורחבת שלכם חשודים בזיקה לארגון דאע"ש ובמעורבות בפעילות
11 טרור, ולפיכך קיים חשש ביטחוני מהמשך שהייתך בישראל. בהמשך לכך, הועברה חוות דעת
12 חסויה מאת גורמי הביטחון".

13

14 עשרת המערערים האמורים הגישו עררים על החלטת שר הפנים הראשונה אל בית הדין לעררים
15 בירושלים, אשר הדיון בחלקם אוחד. אחד העררים אשר עסק בעניין אחר נדחה (ערר (ירושלים)
16 1398/17) ואילו בעניין שאר העררים (ערר (ירושלים) 1399/17, ערר (ירושלים) 1400/17 וערר
17 (ירושלים) 1401/17 (להלן – העררים הראשונים)), ניתן ביום 12.12.2017 פסק-דין של בית הדין
18 (כבוד הדיין א' חלבגה), אשר בו נקבע בהסכמה כי החלטת שר הפנים הראשונה תבוטל. כן נקבע כי
19 ענייניהם של המערערים יוחזר לבחינה מחודשת, לאחר שיערכו להם ראיונות ותינתן להם זכות
20 שימוע נוספת. הרקע להסכמת המשיבה לביטול החלטת שר הפנים הראשונה היה העובדה שעל-פי
21 כתבי התשובה מטעמה, "בבסיס ההחלטה לביטול היתרי שהייה של העוררים עומדים טעמים
22 אחרים ושונים מאלו אשר צוינו במכתבי המשיבה ואשר מפניהם התגוננו העוררים" (עמ' 2 בפסק
23 הדין של בית הדין). פסק-דין זה הוחל גם על ערר נוסף בעניין חלק מהמערערים שנדון בנפרד, הנמנה
24 אף הוא עם העררים הראשונים (פסק הדין מיום 2.1.2018 בערר (ירושלים) 1463/17).

25

26 9. החלטת שר הפנים השנייה והעררים השניים: לאחר בחינה מחודשת של ענייניהם של
27 המערערים ולאחר ראיונות נוספים שנערכו להם, התקבלו ביום 23.4.2018 החלטותיו החדשות של
28 שר הפנים (להלן – החלטת שר הפנים השנייה). בהחלטותיו אלו שוב בוטלו היתרי השהייה
29 ורישיונות הישיבה של המערערים. בהחלטה זו נאמר כי היא נסמכת על חוות דעתם של גורמי
30 הביטחון, אשר על-פיה, "ביטול המעמד יסייע ביצירת הרתעה משמעותית מפני התגברות תופעת
31 פיגועי הטרור".

32



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 גם על החלטתו השנייה של שר הפנים הגישו המערערים עררים אל בית הדין לעררים (ערר (ירושלים)
2 3285/18, ערר (ירושלים) 3286/18, ערר (ירושלים) 3289/18 וערר (ירושלים) 3437/18 (להלן –
3 **העררים השניים**)), שאף הדיון בהם אוחד.
4

5 בפסק דינו של בית הדין לעררים (כבוד הדיין א' חלבגה) מיום 2.8.2020 נקבע כי יש להחזיר את
6 ענייניהם של המערערים פעם נוספת לבחינתה המחודשת של המשיבה. הנימוק העיקרי לכך היה
7 פסק-דינו של בית המשפט לעניינים מנהליים בירושלים (כבוד השופט ע' שחם) בעמ"נ (ירושלים)
8 11930-07-18 **מדינת ישראל נ' חטיב** (3.1.2019) (להלן – **עניין חטיב**), אשר ניתן לאחר מתן החלטתו
9 השנייה של שר הפנים. בפסק-דין זה נקבע כי הוראת השעה אינה מאפשרת הימנעות ממתן רישיון
10 ישיבה או היתר שהיה בהתבסס על שיקולי הרתעה כלליים, אלא רק בהתבסס על מידע בדבר סיכון
11 ביטחוני קונקרטי, ישיר או עקיף. על רקע פסק-דין זה ובהיעדר מענה בהחלטתו השנייה של שר
12 הפנים לשאלת סמכותו להורות על הפסקת הליך איחוד משפחות או רישום ילדים משיקולי הרתעה
13 כלליים, קבע בית הדין לעררים כי ענייניהם של המערערים יוחזר פעם נוספת אל שר הפנים לשם
14 מתן החלטה מנומקת חדשה.
15

16 10. **החלטת שר הפנים השלישית (ההחלטה הנדונה):** ביום 22.11.2020 ניתנה החלטת שר
17 הפנים השלישית. בהחלטותיו המנומקות ממועד זה בוטלו בשלישית היתרי השהייה ורישיונות
18 הישיבה הארעיים שבהם החזיקו המערערים. כל ההחלטות כמעט בנימוקיהן, למעט בעניין המערער
19 (■) (עוויסאת) בעמ"נ 26928-10-22 (ערר 4485/20), שכלל גם את נימוק המניעה הביטחונית
20 העקיפה, על רקע הרשעת אחיו בניסיון פיגוע (כמפורט לעיל).
21

22 בהחלטותיו של השר הובא פירוט הנסיבות העובדתיות הנוגעות לכל אחד מהמערערים ותיאור של
23 השתלשלות ההליכים בעניינם, כמפורט לעיל. כמו כן צוין שיקול דעתו הרחב של השר מכוח חוק
24 הכניסה לישראל בכל הנוגע למתן רישיונות לישיבה בישראל ולשלילתן ובכלל זה בכל הנוגע לבחינת
25 בקשות לאיחוד משפחות מכוח הוראת השעה, אשר במסגרתו נשקלים אף שיקולי ביטחון הנוגעים
26 למבקש עצמו באופן ישיר או עקיף, לרבות היבטי הרתעה כלליים. בהתאם לכך פורטו שיקולי
27 ההרתעה אשר נשקלו על רקע ההחמרה במצב הביטחוני, התגברות פעולות הטרור ומאפייניה
28 הייחודיים של תופעת "המפגע הבודד" כפי שאירע בפיגוע הקשה הנדון. בעניין "שיקולי ההרתעה
29 הכלליים", הודגשה "הערכת גורמי הביטחון... כי קיימים שיקולי הרתעה כלליים, לפיהם סירוב
30 הבקשה, בנסיבות דומות, עשוי למנוע פיגועים עתידיים ובכך להציל חיי אדם". זאת כאמור
31 בהחלטות, בהתבסס על "הנתונים שבידי גורמי הביטחון [ה]מלמדים על הסלמה ניכרת במצב
32 הביטחוני החל משנת 2013, בעוצמה וברמת הטרור הרצחני, המחייבים נקיטת אמצעים להרתיע
33 מפגעים פוטנציאליים מלבצע פיגועים בכלל, ופיגועי בודדים בפרט".
34



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 עוד נאמר בהחלטת שר הפנים השלישית, כי הזכות לקיום חיי משפחה אינה מחייבת מתן רישיון
2 ישיבה בישראל דווקא וכי לנוכח טעמי בטחון הציבור, יכולים המערערים לקיים חיי משפחה אף
3 מחוץ לישראל, כפי שנקבע בין השאר בבג"ץ 7052/03 עדאלה נ' שר הפנים, פ"ד סא(2) 202 (2006)
4 (להלן – עניין עדאלה). כאמור בהחלטה, "אין חולק כי כנגד בקשתו של אדם לאיחוד משפחות...
5 עומדת זכותה של המדינה לביטחונה ולביטחון תושביה וזו העומדת לנגד עיני בניסבות דנן".

6
7 כך נומקו הדברים בהחלטת של שר הפנים השלישית (הציטוט לקוח מהפסקאות האחרונות בכל
8 החלטה (הנוסח כמעט זהה בכולן, אך מספרי הפסקאות משתנים בין החלטה אחת לאחרת)):

9
10 "חוק הכניסה לישראל מעניק לשר הפנים שיקול דעת רחב בבואו ליתן רישיון
11 לישיבה בישראל וכן לשלול רישיון. בכל הנוגע לבקשה עבור זר, שזיקתו לארץ
12 פחותה ואינו בעל זכות קנויה להיכנס לישראל או לשהות בה, כבמקרה דנן –
13 במסגרת שיקול הדעת המוקנה לי בהתאם לחוק זה, נבחנים טעמים הנוצצים
14 בבקשת איחוד המשפחות המוגשות מכוח בן/בת הזוג הישראלית/ת (כגון: מרכז
15 חיים, פרטים כוזבים וכיוצא באלו) וכן טעמים ושיקולים ביטחוניים הנוגעים
16 למבקש עצמו באופן ישיר או עקיף, לרבות היבטי הרתעה כלליים, כפי שקיימים
17 במקרה דנן. זאת, גם אם ההיתר ניתן בהתאם לחוק הוראת השעה. שכן, הוראת
18 השעה באה לקבוע הגבלות על מתן רישיון או היתר לתושבי אזור ואינה באה
19 לגרוע מסמכותו הכללית של שר הפנים שלא ליתן רישיון או היתר. יצוין כי אין
20 הדבר דומה לביטול רישיון ישיבת קבע למי שהפר אמונים למדינת ישראל, כפי
21 שנדון בעניין אבו ערפה (בג"ץ 7803/06) ואשר בעקבותיו ובניסבותיו תוקנה
22 החקיקה. נסיבות אלו שונות במהותן מהנסיבות המתוארות בעניינו.

23
24 כאמור בפתח מכתבי, ביום 8.1.17 ביצע המחבל ... [הערה: כאן מובא תיאור
25 הקרבה המשפחתית של המערערים למחבל], פיגוע דריסה בטיילת ארמון הנציב
26 בירושלים. פיגוע זה הינו המשכה של מגמה מתמשכת החל מתחילת שנת 2013
27 של החמרת המצב הביטחוני ועליה בפעילות טרור נגד מדינת ישראל, אזרחיה
28 ותושביה, מגמה שבאה לידי ביטוי בעלייה במספר הפיגועים הכללי ובמספר
29 פיגועי הטרור העממי, וכן במספר הנפגעים הישראלים כתוצאה מפעילות
30 הטרור, כאשר עלייה משמעותית נוספת הייתה ניכרת החל מחודש מרץ 2014
31 בעיקר בפיגועים שבוצעו במתווים חמורים, בהם נהרגו אזרחים ישראלים או
32 שנעשה בהם שימוש בנשק חם, וכן בניסיונות לבצע פיגועים חמורים. עיקר
33 פעילות הטרור הייתה ומוסיפה להיות מובלת בידי התארגנות מקומית ובידי
34 מפגעים בפרופיל של 'מפגע בודד'. בדיקות שבוצעו לבחינת תופעת המפגעים



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 הבודדים לימדו כי הסיבות לה נגעו, בין השאר, לקיומם של קשרים משפחתיים,
2 גם אם עקיפים, לאיו"ש, לצד גורמים נוספים. ההחרפה הביטחונית הגיעה לשיא
3 חדש החל מאוקטובר 2015 ונמשכת מאז בדמות פיגועי טרור, המבוצעים ברובם
4 בידי מפגעים בודדים, תוך הפגנת תעוזה ותכנון, בכל הגזרות והזירות. המדובר
5 ברצף של עשרות מקרים בהם נפגעו ישראלים, המצביעים על עלייה בכמות,
6 שינוי בדפוסי הפעולה ובחומרת הפיגועים. בנוסף, החל מאוקטובר 2015 חלה
7 עלייה משמעותית במעורבותם בטרור של מפגעים, שהינם בני משפחה של בעלי
8 מעמד מכוח איחוד משפחות.

9
10 בנסיבות המקרה דנן, הערכת גורמי הביטחון הנה, כי קיימים שיקולי הרתעה
11 כלליים, לפיהם סירוב הבקשה, בנסיבות דומות, עשוי למנוע פיגועים עתידיים
12 ובכך להציל חיי אדם. בנוסף, הנתונים שבידי גורמי הביטחון מלמדים על הסלמה
13 ניכרת במצב הביטחוני החל משנת 2013, בעוצמה וברמת הטרור הרצחני,
14 המחייבים נקיטת אמצעים להרתיע מפגעים פוטנציאליים מלבצע בפיגועים
15 בכלל, ופיגועי בודדים בפרט.

16
17 יובהר כי הזכות לקיים חיי משפחה, אינה מחייבת מתן רישיון ישיבה בישראל
18 דווקא. בניסוח הקיימות, מטעמים של ביטחון הציבור, הרי שמרשיך יכולים
19 לקיים חיי משפחה לאו דווקא בישראל והדבר אף הוכר בפסיקה (פסק הדין
20 בבג"ץ 7052/03 עדאללה נ' שר הפנים).

21
22 אין חולק כי כנגד בקשתו של אדם לאיחוד משפחות ולקבלת היתר שהייה או
23 רישיון ישיבה בישראל, עומדת זכותה של המדינה לביטחונה ולביטחון תושביה
24 וזו העומדת לנגד עיניי בנסיבות דנן, תכליתו של ההליך המדורג של מרשיך הינה
25 תכלית הומניטארית לשימור התא המשפחתי ועל מנת למנוע פירוד בין בני
26 משפחה מדרגה ראשונה. שיקול הומניטארי זה מאבד מכוחו בנסיבות
27 המתוארות.

28
29 לאור האמור, בהתאם לחוות דעתם של גורמי הביטחון לפיה ביטול המעמד יסייע
30 ביצירת הרתעה מפני התגברות תופעת פיגועי הטרור, לאחר שבחנתי באופן
31 מעמיק את הנתונים בעניינם של מרשיך, כולל בחינת טענות מרשיך שהועלו
32 בריאיון שנערך להם, ובהתאם לסמכות הנתונה לי, החלטתי לשוב ולדחות את
33 בקשת הארכת היתר שהייה/ רישיונות הישיבה הארעיים שניתנו להם מכוח
34 הליך איחוד משפחות ולהפסיק את ההליך בעניינם."





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1

2 **11. העררים השלישיים (הנדונים) ותמצית הליך הערעורים הנדונים:** על החלטתו השלישית

3 של שר הפנים הגישו המערערים עררים בפעם השלישית. בפעם הזו וכאמור, העררים נדחו בפסק-

4 דינו של בית הדין מיום 2.8.2020 (למעט קביעתו כי הרישיון הארעי של שלושת המערערים שהחזיקו

5 ברישיון ארעי מסוג א/5, יומר בהיתר שהייה), שבעניינו הוגשו חמשת הערעורים הנדונים. בדומה

6 להליך בבית הדין לעררים, אף הדיון בעניין חמשת הערעורים אוחד והתקיים ביום 10.1.2023.

7

8 לקראת הדיון בערעורים הנדונים הוגשה בקשתם של מר הרצל וגב' מירב חגי'אג', הוריה של שיר

9 חגי'אג' ז"ל, אחת הנרצחות בפיגוע, להתייצב בדיון ולהשמיע את דבריהם באמצעות בא-כוחו של

10 ארגון "בחרנו בחיים – משפחות שכולות ונפגעי פעולות איבה", כפי שנעשה אף במסגרת העררים

11 שנדונו בבית הדין. בקשתם התקבלה (לאחר קבלת עמדות הצדדים לערעור) ובהתאם לכך, במהלך

12 הדיון נשמעו גם טענותיהם, נוסף על טענותיהם שהוגשו בכתב.

13

14 **12. חוות דעת גורמי הביטחון:** בפתח הדיון התקיים דיון במעמד צד אחד, אשר במהלכו הוצגו

15 לי מידע ועיקרי חוות דעתם של גורמי הביטחון שעליה נסמכה החלטת השר הנדונה. לקראת מתן

16 פסק הדין, עיינתי בחוות דעתם המקיפה, אשר על עיקריה נאמרו בהחלטת השר הדברים הבאים:

17

18 **"בתאריך 8.1.2017 ביצע פאדי קונבר פיגוע דריסה בטיילת ארמון הנציב, בו**

19 **נרצחו ארבעה ישראלים; בכפר ג'בל מכבר שורת אווירה התומכת בפיגועי טרור,**

20 **תוך קיום פולחן אישיות למפגעים; רבים מתושבי הכפר הביעו ברשתות**

21 **החברתיות תמיכה במפגעים והזדהות עם פיגועי טרור; האדרת פיגועי טרור**

22 **והמפגעים, לצד הבעת התמיכה הציבורית בהם ובבני משפחתם, מעודדת טרור**

23 **ומעניקה רוח גבית לצעירים נוספים לבצע פיגועי טרור; להערכת גורמי הביטחון**

24 **המקצועיים, ביטול המעמד יסייע ביצירת הרתעה משמעותית מפני ההתגברות**

25 **התופעה".**

26

27 **פסק-דין של בית הדין לעררים**

28

29 13. בפסק דינו עמד בית הדין על הרקע לחקיקת הוראת השעה 2003, שעל-פיה לא תינתן

30 אזרחות, רישיון ישיבה בישראל או היתר שהייה לתושב האזור, על החריגים הקבועים בה בעניין

31 מתן רישיונות ישיבה והיתרי שהייה לילדים ולבני זוג ועל הוראת סעיף 3ד, המאפשרת הימנעות

32 ממתן רישיון ישיבה או היתר שהייה אם נקבע בהתאם לחוות דעת גורמי הביטחון כי תושב האזור,

33 המבקש או בן משפחתו **"עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל"**. עוד עמד בית הדין על כך

34 שעל-פי הפסיקה בחינת הסיכון הביטחוני נעשית על יסוד בחינה פרטנית, וכי אף ניתן לבחון סיכון



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

- 1 עקיף הנובע מבני משפחתו הקרובים של המבקש. בהתאם לכך נקבע בעניין חטיב, כי שיקולי הרתעה
2 אינם בגדר סיכון ביטחוני, ישיר או עקיף, כמשמעותו בסעיף 3ד.
3
4 עם זאת, בית הדין קיבל את עמדת המשיבה כי סמכותו של שר הפנים אינה מוגבלת רק להוראות
5 הוראת השעה, אלא הוא רשאי להפעיל את סמכותו גם מכוח סעיף 11(א)(2) בחוק הכניסה לישראל.
6 זאת לשיטת בית הדין, בהתאם להוראת סעיף 19 בחוק הפרשנות, התשמ"א-1981, הקובע כי סמכות
7 מכוח הוראת חיקוק אחת אינה גורעת מהסמכות שהוטלה לפי חיקוק אחר. כך גם מהטעם שסמכות
8 שר הפנים להפסקת הליך איחוד משפחות נתונה לו אף מכוח עילות שאינן קבועות בסעיף 3ד, כגון,
9 מחמת נישואי ביגמיה, בהיעדר כנות הקשר הזוגי או בהיעדר מרכז חיים בישראל.
10
11 לנוכח קביעתו כאמור, בחן בית הדין אם סעיף 11(א)(2) בחוק הכניסה לישראל אמנם מקנה לשר
12 הפנים סמכות להפסיק הליך איחוד משפחות או הליך רישום ילדים משיקולי הרתעה. בעניין זה
13 קבע בית הדין כי לשון הסעיף מקנה לשר הפנים שיקול דעת רחב בביטול רישיון ישיבה שניתן מכוח
14 החוק. בעניין תכליתו הסובייקטיבית של סעיף זה קבע בית הדין, כי כבר נקבע בפסיקה כי כוונת
15 המחוקק הייתה להחילו על זרים שעבורם מבוקשת הסדרת מעמדם, ובעניין תכליתו האובייקטיבית
16 קבע בית הדין, כי יש לשקול את עקרונות היסוד של השיטה הנוגעים לעניין, שהם ריבונות המדינה,
17 ביטחונה ושלומו הציבור, קידום זכויות אדם וכן הסמכה מפורשת לשם פגיעה בזכויות יסוד. עם
18 זאת, הנחת היסוד אשר נקבעה לא אחת היא כי למי שאינו אזרח, אין זכות קנויה להיכנס בשערי
19 המדינה וכי אפילו הורשה להיכנס, מחויבות המדינה כלפיו פחותה.
20
21 14. בנסיבות הנדונות קבע בית הדין, כי המערערים מחזיקים בהיתרי שהייה וברישוונות ישיבה
22 זמניים, ולפיכך יש בכך כדי לאיין טענה בדבר אינטרס ציפיה להמשך שהייה בתחומי מדינת
23 ישראל. לצד זה נבחן גם עניינם של בני הזוג תושבי הקבע בישראל לממש את חיי המשפחה עם בן
24 זוגם הזר. אמנם נקבע כי הזכות לחיי משפחה עולה כדי זכות יסוד, אך כנגדם עומדת זכות כלל
25 תושבי ישראל לחיים ולביטחון. אף נקבע כאמור, כי מימוש הזכות לחיי משפחה אינה מחייבת כי
26 מימושה תהיה דווקא בישראל. על רקע זה קבע בית הדין כי כפי שנקבע בפסיקה, נדרשת הסמכה
27 ברורה וחד משמעית לפגיעה בזכויות יסוד וכי אף אם ישנה הסמכה כאמור בחקיקה, היא תפורש
28 בצמצום בשל כך שההכרה בזכויות אדם עומדת ביסוד תכליתו האובייקטיבית של כל דבר חקיקה.
29 מנגד עמד בית הדין על התמודדותה של המדינה עם מציאות שבה ישנם מעשי טרור רבים וקשים
30 הנעשים באמצעות "מפגע בודד", באופן המקשה על גורמי הביטחון למנוע את התרחשותם. לפיכך,
31 "מציאות זו מחייבת את המשפט להתמודד עם שאלות מורכבות באשר לאמצעים הלגיטימיים
32 שעל המדינה לנקוט במאבקה נגד הטרור. המציאות היא כי הטרור מקדים את המשפט. דרכו של
33 הטרור הוא בזריעת הרס, אלימות ופחד ללא הבחנה. מציאות זו מחייבת לעצב וליצוק תוכן חדש
34 בחקיקה תוך שמירה על האיזון שבין צרכי הביטחון לבין זכויות אדם" (שם, עמ' 15).



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1
 2 בעניין טענת המערערים כי אין להעניש אדם על מעשיו של בני משפחתו, העיר בית הדין כי ניתן
 3 למצוא מקרים נוספים בפסיקה שבהם ננקטו אמצעים שונים כלפי בני משפחה וכי לעתים לא ניתן
 4 לנתק את פועלו של אדם מסביבתו וממשפחתו.

5
 6 15. לנוכח כל האמור מסקנת בית הדין היא כי סעיף 11(א)(2) בחוק הכניסה לישראל מעניק
 7 לשר הפנים סמכות רחבה ובכלל זה סמכות לשלול הליך של איחוד משפחות והליך של רישום ילדים
 8 משיקולי הרתעה. לבסוף בחן בית הדין אם החלטות שר הפנים הנדונות עומדות במבחני סבירות
 9 ומידתיות ולנוכח מבחנים אלו הגיע לכלל מסקנה כי יש לדחות את העררים. עם זאת וכאמור, בעניין
 10 המערערים המחזיקים ברישיון ישיבה זמני מסוג א/5 נקבע, כי הוא יומר בהיתר שהייה.

11
 12 בסופם של הדברים הוסיף בית הדין כי לא נעלמה מעיניו התוצאה הקשה של פסק הדין עבור
 13 המערערים וכי הדילמה המוסרית הנעוצה במצב שבו בני משפחתו של מחבל נושאים בתוצאות
 14 מעשיו, אף שאין להם יד במעשיו, נדונה בפסיקה שנדרשה למימוש הסמכות של הריסת בתי
 15 מחבלים. למרות קושי זה הוסיף בית הדין, כי "מנגד עומד עקרון קדושת החיים" ואילו "הטרור
 16 יוצר מציאות חיים מסוכנת וקשה אשר מובילה לתוצאה משפטית קשה" (שם, עמ' 18).

17
 18 לבסוף הוסיף בית הדין את הדברים הבאים: "תם ולא נשלם, סבורני כי על המשיבה לקיים מעת
 19 לעת מעקב ומחקר לגבי האמצעי של הפסקת הליך של איחוד משפחות ורישום ילדים למטרת
 20 הרתעה ותועלתו, ועל פי הממצאים לשוב ולבחון גם עניינם של העוררים" (שם).

עיקרי טענות הצדדים

טענות המערערים

21
 22
 23
 24
 25
 26 16. המערערים טענו כי אין מחלוקת על כך שהמערערים עצמם חפים מכל פשע וכי אין כלפיהם
 27 כל טענה ביטחונית ישירה או עקיפה. לטענתם, תחילה נעשה ניסיון להיתלות בנימוקים שונים
 28 ומגוונים כדי לשלול את ההיתרים והרישיונות שניתנו להם, אך מאחר שדובר בנימוקים נעדרי
 29 בסיס, הוחלט בסופו של דבר לבסס זאת על שיקול בעייתי, בדבר הרתעה.

30
 31 המערערים הטעימו כי מאז ההחלטה הראשונה של שר הפנים, עניינם הוחזר לבחינה מחודשת עוד
 32 פעמיים, אך בפועל לא תוקן העוול שנגרם למערערים. בפסק דינו של בית הדין בסיבוב השני, בעניין
 33 העררים השניים (משנת 2018), נקבע כי על המשיבה לבחון את העניין לנוכח פסק הדין בעניין חטיב,
 34 אך בפועל הדבר לא נעשה. המערערים עמדו גם על ההשלכות הקשות שיש להחלטת שר הפנים





בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 עליהם ועל משפחותיהם ולפיכך לטענתם, נדרשות ראיות מינהליות מוצקות כדי לבסס את החלטתו
2 וכי אף נדרש איזון ראוי בין השיקולים השונים. בנסיבות הנדונות, טוענים המערערים, כי אין ראיות
3 כאמור ואף לא נעשה איזון מתאים ולפיכך יש להורות על ביטול ההחלטה.
4

5 17. בעניין פסק-דינו של בית הדין לעררים טענו המערערים כלהלן: **ראשית**, כיצד יתכן שבשני
6 סבבי העררים הראשונים (בשנת 2017 ובשנת 2018) התקבלו עמדות המערערים, אך בפעם השלישית
7 עמדתם נדחתה; **שנית**, בית הדין שגה בהתעלמותו מכך שהוראת השעה היא הדין המיוחד החל
8 בנסיבות העניין, בעוד שאין בה הסמכה להפסקת הלך איחוד משפחות מטעמי הרתעה כלליים. זאת
9 בייחוד לנוכח הפסיקה העקבית שלפיה לא ניתן לפגוע בזכויות אדם ללא הסמכה מפורשת בחוק.
10 אף לא ניתן להשוות לטעמים הקשורים במישרין להליך איחוד משפחות, כגון היעדר מרכז חיים או
11 אי כנות הקשר, שאף לגביהם אין הסמכה מפורשת; **שלישית**, לא ניתן היה לבחון את נושא
12 המידתיות באופן כללי לגבי כלל המערערים, כפי שנעשה בפסק דינו של בית הדין לעררים, אלא יש
13 לבחון זאת באופן פרטני לגבי כל אחד מהמערערים; **רביעית**, בית הדין לא בחן את שאלת סבירות
14 החלטת שר הפנים. אף לא הובהר מה המשקל שניתן לחוות דעת גורמי הביטחון ואם אומצה בלי
15 ששר הפנים שקל את הדברים גם באופן עצמאי; **חמישית**, הערת בית הדין בשולי פסק הדין בדבר
16 הצורך בבחינה חוזרת של העניין מעת לעת אינה ברורה ואף לא ברורות השלכותיה המעשיות.
17

18 18. המערערים טענו כי מאחר שההחלטה פוגעת בזכויות אדם בנסיבות שבהן נשללת מהם
19 זכות שכבר ניתנה להם, נדרשות לשם כך ראיות מינהליות כבדות משקל. כך גם החלטה לבטל את
20 ההיתרים והרישיונות שניתנו להם במשך תקופה ממושכת מחייבת הסמכה חוקית מפורשת.
21 לטענתם, בנסיבות הנדונות חלה הוראת השעה ולא חוק הכניסה לישראל, אשר לטענתם, אינו חל
22 בנסיבות הנדונות. עובדה זו אף נלמדת מסעיף 3 בהוראת השעה, הקובע במפורש כי כל עוד הוראת
23 השעה בתוקף, אין סמכות למתן רישיון ישיבה או היתר שהייה מכוח כל דין אחר ובכלל זה חוק
24 הכניסה לישראל. בסעיפים הבאים מובהר באלו תנאים יינתנו היתרי שהייה ורישיונות ישיבה ואת
25 התנאים לביטולם או לסירוב לנתינתם. לעומת זאת, סעיף 11(א)(2) בחוק הכניסה מסמיך את השר
26 לבטל רישיון ישיבה "לפי חוק זה". מכאן עולה כי סעיף זה מסמיך את שר הפנים לבטל רק רישיונות
27 ישיבה מכוח חוק הכניסה, אך לא מכוח הוראה אחרת, כפי שאף נקבע בעניין **חטיב**.
28

29 19. המערערים שבו והפנו לפסיקה אשר על-פי טענתם, קבעה כי לשם פגיעה בזכויות יסוד
30 נדרשת הסמכה מפורשת בחוק וכי כך נקבע בהקשרים רבים ובכלל זה לעניין חוק הכניסה לישראל.
31 לגבי חוק זה כבר נקבע כי אינו מפורט דיו לשם קביעה בדבר סמכות לפגיעה בזכויות אדם רק על
32 סמך סעיף כללי נעדר פירוט.
33



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 עוד טענו המערערים כי שיקול הדעת המינהלי הנתון לשר הפנים בכל הנוגע למתן אשרות ורישיונות
2 לשיבה בישראל, אינו בלתי מוגבל וכי על-פי עיקרון החוקיות, הוא מוגבל לגדרי החוק. רשות
3 מינהלית אינה רשאית לשיקול שיקולים אשר לא הוסמכה לשיקול, אפילו הם שיקולים ראויים.
4 לפיכך על המשיבה להצביע על מקור חוקי מפורש שעל-פיו יכול היה השר להחליט כפי שהחליט.
5 בהיעדר מחלוקת כי לא נשקפת מהמערערים כל סכנה ביטחונית או פלילית, ישירה או עקיפה, הרי
6 שאף אין מקום לחוות דעת גורמי הביטחון, אשר אינה נוגעת במערערים במישרין, אלא עוסקת
7 בצורך בהרתעת הרבים. בהוראת השעה צומצמה סמכות המשיבה לפגיעה בזכות יסוד לחיי משפחה
8 על בסיס מניעה עקיפה, הנובעת מאחרים, בנסיבות הנובעות ממניעה הנעוצה בבני משפחה בדרגה
9 ראשונה. לטענת המערערים, אין מקום להרחבת הסמכות אף לנסיבות הנדונות, שעניינם הפסקת
10 הליך איחוד משפחות מטעמי הרתעה.

11
12 20. המערערים הוסיפו כי אף יש קושי בעצם התכלית ההרתעתית העומדת ביסוד החלטת שר
13 הפנים ולעניין זה הפנו בין השאר, אל האמור בעניין שיקולי הרתעה בפסק הדין בעניין ע"מ
14 8277/17 זיוד נ' שר הפנים (21.7.2022), אשר ביטל את ההחלטה בדבר ביטול אזרחותם של מחבלים
15 בשל הפרת אמונים למדינת ישראל. כאמור שם, מדובר בשיקול המעורר קושי וכי ספק אם האמצעי
16 שנבחר אמנם מקדם זאת (פסקאות 109-110 בפסק-דינה של כבוד הנשיאה א' חיות ופסקה 5 בפסק-
17 דינו של כבוד המשנה לנשיאה נ' הנדל). לעומת זאת נטען, כי לא ניתן להשוות אל הפסיקה בעניין
18 הריסות בתי מחבלים, הנעשות בין השאר גם משיקולי הרתעה. זאת לטענת המערערים, מהטעם
19 שלהריסת בתים ישנה הסמכה מפורשת בחקיקה, בתקנה 119 בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945.
20 זאת בשונה מהליכי איחוד משפחות, אשר אין כל הסמכה מפורשת להפסקתם משיקולי הרתעה.
21 מכל מקום, הוסיפו המערערים, כי אף נושא ההצדקה להריסת בתי מחבלים משיקולי הרתעה שנוי
22 במחלוקת. לטענתם, ככלל, על-פי הוראות חוק העונשין, התשל"ז-1977, שיקולי הרתעת הרבים
23 יכולים להישקל במסגרת קביעת ענישה רק כלפי עובר העבירה עצמו, אך לא כלפי אדם אחר.

24
25 המערערים טענו עוד כי הזכות לחיי משפחה הוכרה כזכות חוקתית ולפיכך הפגיעה בה יכולה
26 להיעשות רק על-פי חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, רק משיקולים כבדי משקל ובהסתמך על
27 תשתית מוצקה. קביעת בית הדין כי המערערים יוכלו לממש זכות זו גם מחוץ לישראל אינה יכולה
28 לעמוד ואף אינה שוקלת את נסיבותיהם באופן פרטני ואת השלכותיה על בני משפחותיהם.
29 המערערים טענו כי החלטת שר הפנים אינה מידתית, מאחר שהאמצעי שנקט אינו במידה ראויה.
30 לטענתם, בית הדין כלל לא שקל את מידתיות ההחלטה בהיבט הפרטני של כל אחד מהמערערים
31 בהתאם למבחני המשנה אשר נקבעו בפסיקה לשם מתן מענה לשאלה אם החלטה מינהלית היא
32 מידתית. בנסיבות הנדונות, נטען, כי נראה שההחלטה נבעה משיקולי נקם ולפיכך אין לה מקום.
33



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

21. במסגרת הדיון בעל-פה נטען עוד, כי החלטות השר ניתנו גם בעניין קרובי משפחה של המחבל שאינם מדרגה ראשונה או שנייה וכי בהיעדר הסמכה בדין, לא יתכן שלא תהיה הגבלה על היקף קרובי המשפחה העלולים להיפגע ממעשי המחבל בשל שלילת היתרי השהייה או רישיונות הישיבה שלהם. עוד נטען, כי מאחר שההשלכה של החלטות היא אי כניסה לישראל ומימוש הזכות למשפחה של המזמין, תושב הקבע, מחוץ לישראל, המשמעות היא כי החלטות מהסוג הנדון עלולות להביא לגירוש המוני של קרובי משפחה של מחבלים אף מדרגות קרבה רחוקות.

טענות המשיבה

22. המשיבה עמדה על הוראותיה של הוראת השעה 2003 (ועל ההוראות המקבילות בחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (להלן – הוראת השעה 2022)), על סמכותו של שר הפנים על-פיה להעניק לתושב האזור היתר שהייה או רישיון לישיבת ארעי בהתקיים החריגים שנקבעו בה ועל סמכותו לבטלם או להארכת תוקפם. בכלל זה נטען, כי השר מוסמך לשקול שיקולי ביטחון, שיקולי מניעה פלילית, שיקולי מרכז חיים וכדומה. כמו כן הודגשו הוראת סעיף המניעה הביטחונית (סעיף 3ד בהוראת השעה 2003), שעל-פיו לא יינתן לתושב האזור היתר שהייה או רישיון ישיבה בישראל אם נמצא על-פי חוות דעת גורמי הביטחון כי תושב האזור, המבקש או בן משפחתם "עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל".

על-פי טענת המשיבה, הלכה מושרשת היא כי לשר הפנים נתון שיקול דעת רחב בהפעלת סמכויותיו על-פי חוק הכניסה לישראל ועל-פי הוראת השעה. כן נטען, כי לא יכולה להישמע טענה כי לתושב האזור ישנה זכות לקבלת מעמד בישראל ובכלל זה לקבלת רישיון ישיבה או היתר שהייה, שכן הסמכות להענקתם היא סמכות שבשיקול דעת, אשר לטענת המשיבה, לא הוגבלה בחוק.

בעניין סעיף המניעה הביטחונית (סעיף 3ד) טענה המשיבה, כי הוא נוסף במסגרת תיקון הוראת השעה משנת 2005, ונקבע בו אימתי לא יינתן היתר שהייה או רישיון ישיבה לתושב האזור. סעיף זה, לטענת המשיבה, אינו קובע רשימה סגורה של עילות סירוב, מהטעם שפרשנות זו מנוגדת ללשון המפורשת של הוראות הוראת השעה. בהתאם להוראות אלו, לשר הפנים סמכות שבשיקול דעת להענקת רישיון או היתר שהייה ואילו סעיף 3ד מגביל את שיקול דעתו הרחב בכך שהוא אוסר הענקת רישיון או היתר שהייה בהתקיים הנסיבות המנויות בו. כראיה לכך הפנתה המשיבה לכך שכדבר שבשגרה נדחות בקשות לקבלת היתרי שהייה או רישיונות ישיבה מכוח החוק, אף אם הן עומדות בתנאי סעיפים 3 עד 3ב בהוראת השעה 2003. אף נפסק כי שיקולים ביטחוניים הם אינהרנטיים להוראת השעה, מאחר שהם קדמו לה, הובילו לחקיקתה והם אף מנחים את הפעלת שיקול הדעת גם כיום. בנסיבות אלו טענה המשיבה, כי שיקולי ביטחון ובכלל זה שיקולי הרתעה כלליים, שעניינם יצירת הרתעה אפקטיבית נגד ביצוע פעולות טרור, הם בגדר שיקולים ששר הפנים



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 רשאי לשקול עת נבחנת בקשה להארכת תוקפם של רישיונות ישיבה זמניים או של היתרי שהייה.
2 המשיבה הדגישה כי שאלת קיומה של מניעה ביטחונית היא בגדר שיקול שנבחן אף לצורך בקשות
3 אחרות הנוגעות להסדרת מעמד בישראל או לביטולו.
4

5 23. המשיבה הוסיפה, בבחינת מעבר לנדרש, כי אף סעיף 11(א)(2) בחוק הכניסה לישראל
6 ממסמך את שר הפנים, לפי שיקול דעתו, לבטל רישיון ישיבה שניתן מכוח חוק זה. אמנם הוראת
7 השעה קובעת הוראות פרטניות לעניין תושבי האזור, אך אין בהוראת השעה כדי לצמצם או כדי
8 לשלול את סמכות שר הפנים על-פי חוק הכניסה לישראל ובין השאר, את סמכותו לבטל רישיון
9 ישיבה בהתאם לשיקול דעתו הרחב מכוח חוק הכניסה לישראל.
10

11 בעניין **חטיב** טענה המשיבה, כי באותו עניין נקבע, כי לא היה בחוות דעת גורמי הביטחון כדי לבסס
12 שיקול הרתעתי. זאת לטענת המשיבה, בשונה מהנסיבות הנדונות, שבהן החלטת השר ופסק הדין
13 של בית הדין לעררים מבוססים על חוות דעת גורמי הביטחון אשר קבעה כי "**שלילת התושבות**
14 **תסייע ביצירת הרתעה משמעותית מפני התגברות התופעה**" (כפי שצוטט בתשובת המשיבה
15 לערעור, פסקה 41). לפיכך לטענתה, יש לאבחן בין עניין **חטיב** לבין הנסיבות הנדונות. כמו כן טענה,
16 כי מדובר בפסק-דין של בית משפט מחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, אשר על-פי סעיף
17 20 בחוק יסוד: השפיטה, פסיקתו אינה מחייבת ואף אינה מנחה לעניין ההכרעה הנדונה.
18

19 24. המשיבה הדגישה כי בנסיבות הנדונות אין מקום להקיש מפסיקה שעניינה שלילת רישיון
20 לישיבת קבע או שלילת אזרחות או מהקביעה כי שלילתן מחייבת הסמכה מפורשת בדין. שכן
21 בענייננו מדובר בהיתרי שהייה או ברישיונות לישיבת ארעי, הניתנים לתקופה מוגבלת אשר בסופה
22 יש צורך לבקש את הארכת תוקפם וכי היעדרות לאותה בקשה נתונה לשיקול דעת. אף אין מדובר
23 בביטול היתר או רישיון קיים, אלא ברישיונות מתחדשים המותנים בהוכחת מרכז חיים, כנות קשר
24 ובלעדיותו והיעדר מניעה פלילית או ביטחונית. לפיכך טענה המשיבה, כי אין לראות בהחזקה
25 באותם רישיונות והיתרים משום זכות מוקנית שהייתה בידי המערערים, אלא מדובר בהחלטות
26 זמניות המתחדשות מעת לעת.
27

28 בעניין הזכות החוקתית לחיי משפחה הדגישה המשיבה, כי היקף פרישתה בהקשר הנדון כבר נדונה
29 בפסיקה, אשר קבעה כי זכות זו אינה בהכרח כוללת את הזכות לקיום חיי משפחה דווקא בישראל
30 ואף אין משמעה כי יש מכוחה זכות קנויה לקבלת רישיונות לישיבה בישראל. בנסיבות הנדונות
31 נקבע בהחלטת השר, כי זכותה של המדינה להגן על ביטחונה וביטחון תושביה, גוברת על זכות
32 המערערים. לפיכך לטענת המשיבה, ספק אם אמנם נפגעת זכותם של המערערים לחיי משפחה. מכל
33 מקום, לנוכח סמכות שר הפנים שלא להאריך רישיונות לישיבת ארעי או היתרי שהייה, הרי שישנה
34 הסמכה לכך בחוק, כך שאין מקום לטענת המערערים בדבר הצורך בהסמכה מפורשת נוספת.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1
2 25. בכל הנוגע לטענות המערערים בעניין חוות דעת גורמי הביטחון טענה המשיבה, כי חוות
3 דעתם נוגעת לעניין הנדון וכי אין מקום להקיש מחוות דעת בענייני ביטחון אשר הוגשה בעניין אחר.
4 בכל הנוגע לנטען בעניין הריסת בתי מחבלים הוסיפה המשיבה, כי כבר נקבע בעניין ההסדר
5 החקיקתי בעניין זה, כי שימוש בכלים הרתעתיים לשם הצלת חיים אינו בגדר ענישת חפים מפשע.
6
7 בנושא מידתיות החלטת שר הפנים וסבירותה, טענה המשיבה כי אין מקום לטענת המערערים כי
8 לא נערכה בחינה פרטנית, מאחר שבחלקה הראשון של כל אחת מהחלטותיו של שר הפנים נערכה
9 בחינה פרטנית בעניין נסיבותיו של כל אחד מהמערערים. גם בפסק דינו של בית הדין לעררים נערכה
10 בחינה פרטנית שאף הובילה לכך שבית הדין התערב בהחלטת השר בעניין שלושה מערערים.
11
12 המשיבה הוסיפה כי שר הפנים הפעיל את סמכותו בהתאם לכללי המשפט המינהלי וכי החלטותיו
13 התקבלו בהתאם לסמכותו מכוח הוראת השעה ומכוח חוק הכניסה לישראל, בשם לב לשיקולים
14 ביטחוניים שהם בגדר שיקולים רלוונטיים ולגיטימיים שהשר רשאי לשקול בעת הפעלת סמכויותיו.
15 כן טענה, כי החלטותיו ניתנו לאחר בחינת נסיבותיהם הפרטניות של המערערים תוך מתן משקל
16 לפגיעה העשויה להיגרם להם. לצד זה נשקלה גם חובת המדינה וסמכותה לפעול בהתאם לכלים
17 המסורים בידיה לשם הגנה על שלום הציבור בישראל ובטחונה. כל זאת בהתאם לעמדת גורמי
18 הביטחון שלפיה שלילת היתרי שהייה ורישיונות ישיבה בישראל מבני משפחה של מחבלים שביצעו
19 פיגועי טרור, תסייע ביצירת הרתעה אפקטיבית מפני מעורבות עתידית בפעילות טרור. לבסוף טענה
20 המשיבה כי ככלל, בית המשפט אינו מחליף את שיקול דעת שר הפנים, אם החלטת השר ניתנה
21 במסגרת סמכותו, אם החלטתו סבירה ואם התקבלה לאחר שקילת שיקולים רלוונטיים.
22

דיון והכרעה

הוראת השעה 2003 (והוראת השעה 2022) – רקע

23
24
25 26. היתרי שהייה או רישיונות הישיבה שבהם החזיקו המערערים, ניתנו להם מכוח הוראת
27 השעה 2003. למי מהם ניתנו היתרים או רישיונות עוד קודם לחקיקתה ולמי מהם ניתנו רישיונות
28 ישיבה מכוח הודעת שר הפנים מיום 11.4.2016 במסגרת בג"ץ 813/14.
29
30 תחילה נעמוד בקצרה על הרקע לחקיקת הוראת השעה, על עיקרי הוראותיה ועל הודעת שר הפנים
31 בבג"ץ 813/14 (ראו ביתר הרחבה בין השאר, בבג"ץ 813/14, כבוד הנשיאה מ' נאור, פסקאות 1-5;
32 עמ"מ 9168/11 פלוני נ' משרד הפנים (25.11.2013), כבוד השופט צ' זילברטל, פסקאות 2-4; דברי
33



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 ההסבר להצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (ה"ח הממשלה
2 מיום 7.2.2022, מס' 1509, עמ' 596)).

3
4 27. עד שנת 2002 היו תושבי יהודה, שומרון ועזה (להלן – **האזור**) רשאים לקבל מעמד בישראל
5 מכוח איחוד משפחות, בהתאם לנוהל של משרד הפנים, רשות האוכלוסין וההגירה, אשר הסדיר
6 הליך מדורג בן מספר שלבים (נוהל מספר 5.2.2001, שבוטל). לכל שלב נקבע פרק זמן מרבי והסדרת
7 המעמד על-פיו הייתה כפופה לעמידת המבקש בתנאי הנוהל, להיעדר מניעה פלילית או ביטחונית
8 ולהמשך מרכז חיים בישראל. בשלב הראשון ניתן למבקש היתר שהייה זמני (היתר מת"ק), בשלב
9 השני ניתן לו רישיון לשיבת ארעי מסוג א/5 ובסוף ההליך (אשר נמשך חמש שנים ושלושה חודשים),
10 היה המבקש זכאי לקבל רישיון לשיבת קבע בישראל.

11
12 ביום 12.5.2002 התקבלה החלטת הממשלה מס' 1813 שעניינה "**הטיפול בשוהים בלתי חוקיים**
13 **ומדיניות איחוד משפחות בנוגע לתושבי רש"פ ולזרים ממוצא פלסטיני**", שעל-פיה, משרד הפנים
14 לא יטפל עוד בבקשות חדשות של תושבי האזור לקבל מעמד בישראל; הליכים תלויים ועומדים של
15 תושבי האזור יוקפאו; ומעמדו של מי שכבר מצוי בהליך המדורג לא ישודרג למעמד גבוה יותר.
16 עקרוניתה של החלטה זו עוגנו בהוראת השעה 2003 (אשר פורסמה ביום 6.8.2003).

17
18 28. בסעיף 2 בהוראת השעה 2003 נקבע הכלל שעל-פיו בתקופת תוקפה שר הפנים לא יעניק
19 לתושב האזור אזרחות או רישיון ישיבה בישראל וכי מפקד האזור לא ייתן לתושב האזור היתר
20 לשהייה בישראל. לכלל זה נקבעו מספר חריגים, חלקם נקבעו בהוראת השעה המקורית, אך רובם
21 נקבעו בתיקונים מאוחרים יותר. כן נקבע כי הוראת השעה תהיה תקפה למשך שנה, אך היא ניתנת
22 להארכה בצו לפי החלטת הממשלה ובאישור הכנסת (סעיף 5). מאז הוארך תוקפה מעת לעת עד
23 פקיעתה ביום 6.7.2021. ביום 15.3.2022 נחקקה תחתיה הוראת השעה 2022, הזוהה בעיקרה
24 להוראת השעה 2003 (אחד השינויים הוא הוספת סעיף 1 בהוראת השעה 2022, שאף לא נכלל
25 בהצעת החוק שפורסמה, אשר כאמור בכותרתו, מגדיר את ה"מטרה" של הוראת השעה).

26
27 29. הוראת השעה 2003 תוקנה פעמיים, בשנת 2005 ובשנת 2007. תיקונים אלו הוכנסו בעקבות
28 הערות בית המשפט העליון בפסקי דין אשר ניתנו בהרכבים מורחבים בעניין עתירות לבג"ץ אשר
29 במסגרתן נתקפה הוראת השעה, אולם ככלל, הוראת השעה אושרה באותם פסקי דין (עניין **עדאלה**;
30 בג"ץ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סה(2) 44 (2012) (להלן – **עניין גלאון**). כיום
31 תלויות מספר עתירות בעניין הוראת השעה 2022).

32
33 30. לגבי תקופת הביניים, בת כשמונה חודשים (בין יום 6.7.2021 ליום 15.3.2022), שבמהלכה
34 הוראת השעה 2003 לא הייתה עוד בתוקף ואילו הוראת השעה 2022 טרם נחקקה, נקבע כי באותה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 תקופה לא ניתן היה לפעול על-פי הוראותיה. כאמור בפסק הדין בבר"מ 7917/21 לאנא ח'טיב נ'
2 שרת הפנים (11.1.2022) (להלן – בר"מ לאנא ח'טיב) (אשר נדון לפני מותב שלושה ובמסגרתו ניתנה
3 רשות ערעור והערעור התקבל), על-פי כללי היסוד של המשפט המינהלי, אין הרשות המינהלית
4 רשאית לפעול בהיעדר הסמכה מפורשת בחוק או על-פי הוראות חוק אשר אינן בתוקף.

5
6 "אין ספק שהמצב הנוכחי הוא חריג ביותר. המשיבים פעלו מזה שנים ארוכות
7 בהתאם להסדרים נורמטיביים מסוימים, שמקור הסמכות להם היה חוק הוראת
8 השעה. אולם, בעת הזו חוק הוראת השעה אינו בתוקף עוד. במצב דברים זה, אין
9 חולק כי כללי היסוד של המשפט המינהלי אינם מאפשרים עוד לפעול בהתאם
10 להוראות חוק שאינן בתוקף. זהו ביטוי ישיר לעקרון חוקיות המינהל המחייב כי
11 רשויות המדינה יפעלו בהתאם להסמכה בחוק, והוכר כבר בימיו הראשונים של
12 בית משפט זה (ראו: בג"ץ 1/49 בז'רנו נ' שר המשטרה, פ"ד ב 80 (1949); בג"ץ
13 144/50 שייב נ' שר הבטחון, פ"ד ה 399 (1951)). בהמשך לכך, פסיקתו העקבית
14 של בית משפט זה מורה כי –

15
16 'בהפעלה את סמכויותיה אין בכוח הרשות להסתמך על חקיקה צפויה,
17 ושומה עליה לפעול על-פי המצב החקיקתי הקיים' (בג"ץ 3674/94
18 צרפתי נ' שר הבריאות, פ"ד מט(3) 804, 816 (1995). ראו גם: בג"ץ
19 5692/97 דורון נ' ראש-עיריית ראשון לציון, פ"ד נא(5) 380, 383 (1997);
20 בג"ץ 2967/00 ארז נ' הכנסת, פ"ד נד(2) 188, 191 (2000). ראו עוד: דפנה
21 ברק-ארז משפט מינהלי כרך א 100 (2010)"" (שם, כבוד השופטת ד' ברק-
22 ארז, פסקה 14).

הוראת השעה – הכלל והחריגים

23
24
25
26 31. האיסור על מתן מעמד בישראל לתושבי האזור בכפוף לחריגים הקבועים בהוראת השעה,
27 נקבע כאמור, בסעיף 2 בהוראת השעה 2003 (סעיף 3 בהוראת השעה 2022), הקובע לאמור:

28
29 בתקופת תוקפו של חוק זה, על אף האמור בכל דין לרבות סעיף 7 לחוק האזרחות,
30 שר הפנים לא יעניק לתושב אזור או לאזרח או לתושב של מדינה המנויה
31 בתוספת, אזרחות לפי חוק האזרחות ולא ייתן לו רישיון לישיבה בישראל לפי חוק
32 הכניסה לישראל, ומפקד האזור לא ייתן לתושב אזור היתר לשהייה בישראל לפי
33 תחיקת הביטחון באזור.



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 בהתאם לתיקונים משנת 2005 נקבעו מספר חריגים לכלל האמור ובין השאר, בעניין בני זוג של
2 תושבי ישראל ובעניין ילדיהם. בעניין בני זוג נקבע בסעיף 3 בהוראת השעה 2003 (סעיף 4 בהוראת
3 השעה 2022), כי "על אף הוראת סעיף 2" – ההגבלה הכללית – "רשאי שר הפנים לפי שיקול דעתו
4 לאשר בקשת תושב האזור למתן היתר לשהייה בישראל בידי מפקד האזור" לגבי תושב האזור
5 שגילו מעל 35 שנה ולגבי תושבת האזור שגילה מעל 25 שנה וזאת לשם מניעת הפרדתם מבני ובנות
6 זוגם השוהים בישראל כדין. הוראה דומה נקבעה בסעיף 3א בהוראת השעה 2003 (סעיף 6 בהוראת
7 השעה 2022) לעניין ילדים, לשם מניעת הפרדתם מההורה המשמורן השוהה בישראל כדין. בעניין
8 קטין מתחת לגיל 14 נקבע כי ניתן לתת לו רישיון ישיבה בישראל ולגבי קטין מעל גיל 14, ניתן לאשר
9 מתן היתר שהייה.

10

11 כמו כן, בהתאם להוראת סעיף 1א3 בהוראת השעה 2003 (סעיף 7 בהוראת השעה 2022), שר הפנים
12 הוסמך לתת היתר שהייה או רישיון לישיבת ארעי מטעמים הומניטריים מיוחדים ובכפוף להמלצת
13 הוועדה המקצועית שמונתה על-פי סעיף זה. חריגים נוספים נקבעו בהוראות המעבר (סעיף 4
14 בהוראת השעה 2003; סעיף 15 בהוראת השעה 2022), המאפשרות בין השאר, את הארכת תוקפם
15 של היתרים ורישיונות שהיו בידי תושבי האזור לפני כניסת הוראת השעה לתוקף, אך לא שדרוג
16 למעמד גבוה יותר. חריג נוסף הנוגע לשניים מהמערערים, נקבע בהודעת שר הפנים שהוגשה במהלך
17 ברור העתירה בבג"ץ 813/14, אשר על-פיה יאושר שדרוג מעמדו של תושב האזור המחזיק בהיתר
18 שהייה, אם הגיש בקשה לאיחוד משפחות ובקשתו אושרה עד סוף שנת 2003.

19

20

סעיף המניעה הביטחונית והחלטת השר על-פיו

21

22 יישומם של החריגים לכלל האוסר מתן רישיון ישיבה או היתר שהייה לתושב האזור, הוגבל
23 רק למבקש אשר אין לגביו מניעה ביטחונית. הוראה זו נקבעה בסעיף 3ד (אשר נוסף בתיקון משנת
24 2005) לגבי החריגים הקבועים בסעיפים 3, 3א, 3א(2), 3ב(2), 3ב(3) ו-3(2) בהוראת השעה 2003
25 (סעיף 11 בהוראת השעה 2022, בעניין החריגים הקבועים בה בסעיפים 4, 6, 6(2), 7, 8(2) ו-3(3) ו-
26 15א(2)) (להלן – סעיף המניעה הביטחונית). זו אפוא, הוראתו הנוגעת לענייננו (הסיפה הושמטה):

27

28 לא יינתן היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל, לתושב אזור, לפי
29 סעיפים 3, 3א, 3א(2), 3ב(2), 3ב(3) ו-3(2), ולא יינתן רישיון לישיבה בישראל לכל
30 מבקש אחר שאינו תושב אזור, אם קבע שר הפנים או מפקד האזור, לפי העניין,
31 בהתאם לחוות דעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים, כי תושב האזור או המבקש
32 האחר או בן משפחתם עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל; בסעיף זה,
33 "בן משפחה" – בן זוג, הורה, ילד, אח ואחות ובני זוגם...

34



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

33. ככלל וכפי שנקבע לא אחת, לשר הפנים נתון שיקול דעת רחב בהפעילו את סמכויותיו על-
 פי חוק הכניסה לישראל. שיקול דעת רחב זה נובע מאופייה של הסמכות המוקנית לשר על-פי חוק
 זה ולנוכח ריבונותה של המדינה להחליט מי ייכנס בשעריה ומי יורשה להשהות בה (ראו בין השאר,
 בג"צ 758/88 קנדל נ' שר הפנים, פ"ד מו(4) 505 (1992), כבוד השופטת ש' נתניהו בעמ' 520 (להלן –
 עניין קנדל); בג"ץ 4156/01 דימיטרוב נ' משרד הפנים, פ"ד נו(6) 289 (2002), כבוד הנשיא א' ברק,
 פסקה 8; עע"ם 812/13 באוטיסטה נ' שר הפנים (21.1.2014), כבוד השופט ע' פוגלמן, פסקה 8
 (להלן – עניין באוטיסטה); בג"ץ 7803/06 אבו ערפה נ' שר הפנים (13.9.2017), כבוד השופט ע'
 פוגלמן, פסקה 44 וראו גם: שם, כבוד השופט א' רובינשטיין, פסקה ג; כבוד השופט נ' הנדל, פסקה
 7 (להלן – עניין אבו ערפה)).

שיקול דעת רחב זה מוקנה לשר הפנים אף בהפעלת סמכויותיו מכוח הוראת השעה (עע"מ
 5645/21 פלונית נ' שר הפנים (11.4.2022), כבוד השופט ד' מינץ, פסקאות 16-17 (להלן – עע"מ
 5645/21 פלונית); בג"ץ 1905/03 עכל נ' מדינת ישראל – שר הפנים (5.12.2010), כבוד השופט ע'
 פוגלמן, פסקאות 10-11 (להלן – עניין עכל)). בהתאם לסמכותו הרחבה של שר הפנים מכוח הוראת
 השעה, לא אחת נדחות בקשות לקבלת רישיונות ישיבה או היתרי שהייה בישראל, חרף התקיימות
 תנאיו של אחד החריגים הקבועים בהוראת השעה. כך למשל, לא אחת אושרה עמדת שר הפנים
 בעניין דחיית בקשות כאמור על רקע נישואי ביגמיה (ראו למשל: עע"מ 5645/21 פלונית, פסקה 17;
 עע"מ 3091/21 מדינת ישראל – שר הפנים נ' פלונית (22.5.2022), כבוד השופט ש' שוחט, פסקאות
 19-22); בנסיבות שבהן נמצא כי המבקש הציג בבקשתו מידע שאינו אמין (עע"מ 8844/04 שעבאן
 נ' משרד הפנים (12.2.2006), כבוד השופט א' ריבלין, פסקה 4); בשל מעורבות פלילית של המבקש
 (בג"ץ 4942/07 עמרין נ' שר הפנים (2.9.2007), כבוד השופטת א' פרוקצ'יה, פסקאות 10-11); ואף
 בשל חשד למעורבות פלילית, אפילו תיקי החקירה של המבקש נסגרו (בג"ץ 7241/07 טראירה נ' שר
 הפנים (7.1.2009), כבוד השופטת א' פרוקצ'יה, פסקאות 11-12).

34. עם זאת, חרף שיקול דעתו הרחב של שר הפנים בהפעלת סמכויותיו לפי חוק הכניסה
 לישראל, החלטותיו אינן חסינות מביקורת שיפוטית בהתאם לעילות הביקורת המינהליות. אף עניין
 זה נקבע פעמים רבות כי אכן, "שיקול דעתו של שר הפנים בנדון הוא, כאמור, שיקול דעת רחב.
 עם זאת, אין מדובר בשיקול דעת מוחלט. כמו כל הפעלת סמכות מינהלית, גם שיקול דעתו של שר
 הפנים בהחלטותיו על מתן רישיון או אשרה נתון לביקורתו של בית המשפט במסגרת עילות
 הביקורת המינהליות המוכרות. על שר הפנים להפעיל את שיקול דעתו בתום לב, בשוויון,
 במידתיות, בסבירות ועל יסוד שיקולים ענייניים" (עניין באוטיסטה, שם. ראו בין השאר, גם: עניין
 קנדל, עמ' 527-528; עניין עכל, פסקה 11).



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 כך גם בכל הנוגע לסמכותו הרחבה של שר הפנים עת הוא נדרש להחליט על סירוב לבקשה בהתאם
2 לסעיף המניעה הביטחוני ובכל הנוגע לביקורת השיפוטית על החלטותיו. בעניין שיקול דעת זה
3 נקבע כי "על שר הפנים להפעיל את סמכותו זו על פי עקרונות היסוד של המשפט המינהלי
4 הישראלי. עליו להפעיל סמכויות המאפשרות לפגוע בזכויות יסוד חוקתיות על פי אמות המידה
5 הקבועות בפסקת ההגבלה שבחוקי היסוד בעניין זכויות אדם (...). קביעת שר הפנים... צריכה
6 לעמוד, איפוא, בדרישת המידתיות. בעניין זה פותחו שלושה מבחני משנה: מבחן הקשר הרציונלי,
7 מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה ומבחן המידתיות (במובן הצר). לענייננו, נדרש קשר של התאמה
8 בין המטרה של שמירה על בטחון המדינה ושלוש הציבור לבין אי מתן היתר שהייה; נדרש כי
9 האמצעי הננקט – פגיעתו תהא פחותה; לבסוף, נדרש כי האמצעי של אי מתן היתר שהייה יעמוד
10 ביחס ראוי לתועלת הצומחת ממנו לביטחון המדינה ושלוש הציבור" (בג"ץ 2028/05 אמארה נ' שר
11 הפנים (10.7.2006), כבוד הנשיא א' ברק, פסקה 11 (להלן – עניין אמארה)).

12
13 35. בעניין המניעה הביטחוני, אשר בעטיה יימנע שר הפנים ממתן רישיון ישיבה או היתר
14 שהייה, חרף התקיימות החריגים הקבועים בהוראת השעה, נקודת המוצא היא כי ניתן משקל רב
15 לשיקולים שעניינם סיכון ביטחוני. "נקודת המוצא בחברה דמוקרטית היא כי הדמוקרטיה רשאית
16 ואף חייבת לנקוט אמצעים כדי להגן על עצמה. בהתקיים סיכון לפגיעה במדינה או בביטחון
17 תושביה תוך שימוש במסגרת הדמוקרטית, ממילא לא ניתן לממש באופן אפקטיבי את הזכויות
18 והחירויות שהיא מעניקה (...). מכאן שגם במסגרת הריסונים המוטלים עליה, אין הדמוקרטיה
19 מחויבת לתת ידה למי שחותר תחתיה או פועל בשיתוף פעולה עם אויביה כדי לפגוע בה" (עניין
20 אבו ערפה, פסקה 45).

21
22 שיקולי ביטחון עמדו בבסיס חקיקת הוראת השעה והם אף מנחים את שיקול דעת שר הפנים בעת
23 הפעלת סמכויותיו על-פיה (עניין עדאלה, כבוד הנשיא א' ברק, פסקה 79; עניין גלאון. ראו גם את
24 דברי ההסבר להצעת החוק בעניין הוראת השעה 2003: הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל
25 (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (ה"ח הממשלה מיום 4.6.2003, מס' 31, עמ' 482)).

26
27 בעניין חקיקת סעיף המניעה הביטחוני (סעיף 3ד בהוראת השעה 2003; סעיף 11 בהוראת השעה
28 2022), הובהר הצורך בקביעתה על רקע הרחבת החריגים לעיקרון הכללי הקבוע בהוראת השעה
29 בדבר הגבלת האזרחות, רישיונות הישיבה והיתרי השהייה בתקופת תוקפה (סעיף 2 בהוראת השעה
30 2003; סעיף 3 בהוראת השעה 2022). כך נאמר בדברי ההסבר להצעת החוק בעניין הוספת סעיף
31 המניעה הביטחוני (דברי ההסבר לסעיף 3 בהצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)
32 (תיקון), התשס"ה-2005 (ה"ח הממשלה מיום 16.5.2005, מס' 173, עמ' 560)): "נוכח הרחבת
33 הסייגים כמוצע... ולשם מניעת הסיכון הביטחוני כתוצאה מכך, מוצע לקבוע בהוראת השעה את
34 העיקרון אשר יוכר בפסיקת בתי המשפט, לפיו סיכון ביטחוני הנובע מקרובי משפחה בדרגה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 ראשונה של מבקש איחוד המשפחות בישראל או של מבקש היתר שהייה אחר, יכול שימנע מתן
 2 היתר לשהייה בישראל לאותו תושב. זאת לנוכח הערכתם המקצועית של גורמי הביטחון, ולפיה
 3 הקשר של תושב האזור עם קרוב משפחה כאמור שממנו נובע סיכון ביטחוני, עלול להיות מנוצל
 4 לרעה, כפי שהוכח לא פעם בעבר" (ההדגשה אינה במקור).

5
 6 הרחבת ההגדרה של "בן משפחה" נעשתה במסגרת תיקון מאוחר יותר משנת 2007, אך ההגדרה
 7 שנקבעה, הכוללת רק דרגת קרבה ראשונה – "בן זוג, הורה, ילד, אח ואחות ובני זוגם" – מצומצמת
 8 מההצעה אשר כללה גם "ילד של כל אחד מהם" (דברי ההסבר לסעיף 5 בהצעת חוק האזרחות
 9 והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון מס' 2), התשס"ז-2006 (ה"ח הממשלה מיום 18.12.2006,
 10 מס' 273, עמ' 182), אשר במסגרתו הוצעה גם התוספת בסיפת סעיף 3ד, אשר אינה נוגעת לענייננו).

11
 12 36. הסיכון הביטחוני העשוי להצדיק הימנעות ממתן היתר שהייה או רישיון ישיבה בישראל
 13 הוגדר בהוראת השעה בסעיף המניעה הביטחונית בדרך רחבה, כך שאינו כולל רק סיכון ישיר
 14 הנשקף מהמבקש עצמו, אלא גם סיכון ביטחוני עקיף הנובע מבני משפחתו, כהגדרתם בסעיף.
 15 כאמור בעניין זה, "בכך, מגדיר המחוקק 'מניעה ביטחונית' על דרך ההרחבה, וכולל בה לא רק
 16 סיכון ישיר ממבקש ההיתר עצמו (להלן: מניעה ביטחונית ישירה), אלא גם סיכון עקיף הנובע
 17 מבני משפחתו הקרובים (להלן: מניעה ביטחונית עקיפה)" (בג"ץ 7444/03 דקה נ' שר הפנים
 18 (22.2.2010), כבוד השופטת א' פרוקצ'יה, פסקה 26. ראו גם: בג"ץ 1740/04 עיאט נ' שר הפנים
 19 (31.7.2006), כבוד הנשיא א' ברק, פסקה 7).

20
 21 הסיכון הביטחוני בשל מעורבותם של בני משפחה בפעילות נגד ביטחון המדינה, אשר בעטיו לא
 22 יינתן רישיון ישיבה או היתר שהייה חרף התקיימות הנסיבות המאפשרות את נתינתם הוא אפוא,
 23 גם אם המבקש עצמו כלל אינו מעורב בפעילות מעין זו, אלא רק מי מבני משפחתו. הטעם לכך נעוץ
 24 בחשש כי נוכחותו של המבקש בישראל תסייע, מדעת או שלא מדעת, לפעילות העוינת של בן
 25 משפחתו. כך למשל, נאמר לגבי מי שאחיה היה מעורב בפעילות טרור, כי "הגם כי עד היום לא נטען
 26 כנגד המערערת כי הייתה מעורבת בפעולה כלשהי נגד בטחון המדינה, הרי שנוכח פעילותו של
 27 אחיה, עולה חשש שיהיה בנוכחותה בישראל כדי לסייע, מדעת ושלא מדעת, לביצוע פעילות עוינת
 28 נגד ישראל" (עע"מ 5451/07 עבאסי נ' הלשכה האזורית למנהל האוכלוסין – ירושלים (18.9.2007),
 29 כבוד השופטת ע' ארבל, פסקה 7. ראו גם: עע"מ 658/13 טהה נ' משרד הפנים (2.6.2013), כבוד
 30 השופטת ד' ברק-ארז, פסקה 13).

31
 32 37. עם זאת, את הסיכון הביטחוני על-פי סעיף המניעה הביטחונית יש לשקול אל מול הזכות
 33 הנפגעת ובנסיבות הנדונות, הזכות לחיי משפחה. זאת תוך איזון מידתי בין הפגיעה בזכות זו לבין
 34 הסיכון הביטחוני. הפגיעה בזכות לחיי משפחה אף עשויה להיות לעתים בעוצמה גבוהה, בין בשל



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 22-10-9143 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 22-10-26583 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 22-10-26928 עויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 22-10-31250 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 22-10-31319 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 העובדה שמשפחה אשר מרכז חייה זה שנים רבות בישראל, תאלץ לעקור למקום אחר בשל הסירוב
2 להעניק למי מבניה היתרי שהייה או רישיון ישיבה ובין מאחר שהדבר עשוי להביא לפיצול התא
3 המשפחתי (השוו: עניין דקה, פסקה 48 ולעניין האיזון בין השיקולים השונים, ראו בפסקה 51).

4
5 לנוכח האמור, על בחינת הסיכון הביטחוני הנשקף ממבקש ההיתר להיעשות באופן פרטני לגבי כל
6 מבקש וזאת במיוחד אם מדובר בסיכון עקיף, הנשקף מבני משפחתו (עניין אמרה, פסקה 14). שכן,
7 רק בחינה פרטנית תוכל להבטיח כי החלטת שר הפנים להימנע ממתן היתר שהייה או רישיון ישיבה
8 מטעמי מניעה ביטחונית, עומדת בפועל בדרישת המידתיות. שכן, "האמצעי של בדיקה פרטנית,
9 אינדיבידואלית, של הנוגעים בדבר, הוא ללא ספק אמצעי ראוי ומידתי. הבדיקה האינדיבידואלית
10 נועדה לאתר סכנה פוטנציאלית הצפויה מפלוני" (עניין אמארה, פסקה 12 וכן דברי כבוד הנשיא
11 א' ברק בעניין עדאלה, פסקאות 94 ו-113 (המובאים שם)).

12
13 חשיבותה של הבדיקה הפרטנית הדרושה לשם בחינת מידתיות החלטת שר הפנים להימנע ממתן
14 רישיון ישיבה או היתר שהייה בשל מניעה ביטחונית הנעוצה בפעילותו העוינת של בן משפחתו, היא
15 הדרך היחידה המאפשרת את בחינת ההצדקה לשלילת ההיתר או הרישיון מחמת מניעה ביטחונית
16 עקיפה. כפי שהודגש בעניין זה, "הבדיקה האינדיבידואלית, לפי נסיבותיו הפרטניות של המקרה,
17 צריכה לבחון קיומו של סיכון, בפועל או בכוח, מצד בן הזוג הזר. בחינת עוצמתו של השיקול
18 הביטחוני נעשית על יסוד בדיקת חומר פרטני הקשור לאנשים הנוגעים בדבר" (עניין אמארה,
19 פסקה 13). אף הודגש כי "סירוב למתן מעמד חוקי בישראל בשל 'מניעה ביטחונית' הקשורה
20 במבקש עצמו, אינו מעורר קושי, ובלבד שהסירוב מבוסס על תשתית עובדתית ראויה" (שם, פסקה
21 14).

22
23 לעומת זאת, אם הסיכון הביטחוני הנטען נעוץ בפעילות של בן משפחה של המבקש, המצב שונה. כך
24 למרות ההכרה בדבר סיכון מעין זה כמצדיק הימנעות ממתן היתר שהייה או רישיון ישיבה. שכן
25 וכאמור, "גם סיכון ביטחוני הנשקף מבן משפחתו של תושב האיזור, עשוי להקים בסיס לדחיית
26 בקשה למעמד חוקי בישראל... [שכן] במציאות הביטחונית הקשה בה שרויה ישראל לעת הזו,
27 מתחייבים 'שולי ביטחון רחבים' בהסדרת מעמד בישראל לתושבי האיזור" (שם וכן בפסקה 15).
28 עם זאת וכאמור, הדבר מחייב בדיקה פרטנית בעניין כל בקשה. בדיקה זו אשר בדרך כלל אינה
29 נסמכת רק על מידע גלוי, אלא אף על מידע חסוי הכולל מידע מודיעיני המצוי בידי גורמי הביטחון
30 ובלבד שמדובר בראיות מינהליות ראויות שעליהן מבסס השר את החלטתו (שם, פסקאות 16-17;
31 עניין דקה, פסקה 47). כמו כן נקבע, כי נטל ההוכחה בכל הנוגע להסתברות לסיכון ביטחוני ברמה
32 המצדיקה שלילת רישיון הישיבה או היתר שהייה, מוטל על המדינה (עניין דקה, פסקה 43).

33
34



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

שיקולי הרתעה במסגרת שיקולי המניעה הביטחונית

38. בענייננו, חוות דעת גורמי הביטחון שעליה נסמכה החלטת שר הפנים הנדונה, אינה עוסקת בסיכון ביטחוני, ישיר או עקיף, הנשקף מהמערערים או ממי מבני משפחתם (כהגדרת "בן משפחה" בסעיף המניעה הביטחונית), אלא עניינה מידע על אודות "שיקולי הרתעה כלליים".

המשיבה אף אינה טוענת כי יש ברשותה מידע קונקרטי המצביע על סיכון ביטחוני הנשקף ממי מבין המערערים, אלא כי החלטת שר הפנים נשענת, כאמור בה, על "שיקולי הרתעה כלליים" הנסמכים על האמור בחוות דעת גורמי הביטחון, אשר על-פי הערכתם המקצועית, "סירוב הבקשה... עשוי למנוע פיגועים עתידיים ובכך להציל חיים" (כאמור לעיל, עיקרי חוות הדעת והמידע שעליו היא מבוססת הוצגו לי בדיון במעמד צד אחד ולאחר הדיון עיינתי בכל החומר הכלול בה).

סעיף המניעה הביטחונית קובע כי "לא יינתן היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל, לתושב אזור" על-פי אחד החריגים המנויים בסעיף זה, "אם קבע שר הפנים או מפקד האזור, לפי העניין, בהתאם לחוות דעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים, כי תושב האזור או המבקש האחר או בן משפחתם עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל". לעניין זה וכאמור, "בן משפחה" הוא קרוב משפחה מדרגה ראשונה – "בן זוג, הורה ילד, אח ואחות ובני זוגם" – בשונה מבן דוד, אחיין וכיוצא באלו קרובי משפחה מדרגה מרוחקת יותר (כמו חלק מהמערערים).

השאלה הטעונה הכרעה היא אפוא, אם "שיקולי הרתעה כלליים" נמנים עם השיקולים ששר הפנים הוסמך לשקול בהתאם לסמכותו מכוח הוראת השעה ומכוח סעיף המניעה הביטחונית.

39. השאלה האמורה נדונה בעניין חטיב, לגבי אמו של מפגע קטין (להלן בפסקה זו – האם), אשר נורה ונהרג במהלך פיגוע דקירה שביצע, אשר כתוצאה ממנו לוחם מג"ב נפצע קל.

האם, תושבת האזור ילידת שנת 1996, נישאה בשנת 1996 לתושב ישראל, יליד שנת 1996 (להלן בפסקה זו – האב). בשנת 1999 הגיש האב בקשה לאיחוד משפחות, אשר אושרה בשנת 2001 ומאז קיבלה האם היתרי שהייה בישראל אשר התחדשו מדי שנה עד שנת 2016. בעקבות הפיגוע שביצע בנה בחודש אוקטובר 2015, נשלחה אל הוריו (המשיבים) הודעת שר הפנים בדבר כוונה לסרב לבקשתם לאיחוד משפחות. לאחר שימוע שנערך להם התקבלה החלטה (מיום 15.3.2016) על ביטול היתרי השהייה שניתנו לאם ועל הפסקת הליך איחוד המשפחות. ההורים הגישו ערר על ההחלטה אל בית הדין לעררים בירושלים, ולאחר הגשתו התקבלה החלטה משלימה (מיום 3.11.2016), אשר כללה השלמת הנמקה להחלטה המקורית. בין שאר נימוקיה צוינו עובדת היות האם האפוטרופוסית הטבעית של המפגע ולפיכך היא נושאת באחריות למעשיו מכוח חובתה להשגיח על ילדיה הקטינים



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 ולפקח עליהם; חוסר אפשרות לנתק את מעשי הבן מסביבת משפחתו שבה גדל והתחנך; היעדר
2 תחושת אחריות של האם לפיגוע לנוכח דבריה בשימוע; ביצוע הפיגוע במסגרת גל פיגועי בודדים
3 אשר לגביהם עולה מבדיקת גורמי הביטחון כי הסיבות להם נגעו בין השאר, לקיומם של קשרי
4 משפחה. כן נאמר כי לא ניתן להקל ראש עם מתן רישיונות שהייה בישראל "למי שתחת השגחתו
5 ובאחריותו ההורית בוצע פיגוע שנאה נגד מדינת ישראל".

6
7 במסגרת הדיון בערר הוגשה פראפרזה גלויה מטעם גורמי הביטחון, אשר בה צוין כי באוכלוסיית
8 דור ב' לאיחוד משפחות בישראל ניכר ייצוג יתר מתמשך במעורבות בטרור ביחס לחלקה
9 באוכלוסייה, המצביע על רמת האיום הנשקפת ממנה. כמו כן, במהלך ההסלמה הביטחונית מאז
10 חודש אוקטובר 2015 ביצעו ערבים ישראלים מספר פיגועים משמעותיים, שכמחציתם בוצעו בידי
11 בני דור ב' לאיחוד משפחות (עוד על העובדות בעניין **חטיב**, ראו שם, פסקאות 3-5).

12
13 בפסק-דינו מיום 23.5.2018 קיבל בית הדין לעררים (כבוד הדיין א' אזר) את הערר (ערר (ירושלים)
14 1806/16) על החלטת שר הפנים לבטל את רישיון הישיבה שבו החזיקה אמו של המפגע מכוח הליך
15 מדורג לאיחוד משפחות ועל החלטת השר להפסקת ההליך. המדינה ערערה על פסק-דין זה, אך
16 כאמור, ערעורה נדחה בפסק דינו של כבוד השופט ע' שחם (מיום 3.1.2019), שבעניינו לא הגישה
17 המדינה בקשת רשות ערעור אל בית המשפט העליון.

18
19 בפסק הדין הדגיש בית המשפט כי המדינה (המערערת), לא חלקה על קביעת בית הדין כי לאמו של
20 המפגע (המשיבה) לא יוחסה כל מניעה ביטחונית ישירה או עקיפה. בית המשפט הפנה אל קביעת
21 בית הדין לעררים כי מחוות דעת כללית מטעם גורמי הביטחון, אשר הוצגה לו, עלה הסיכון הנשקף
22 מתושבים או אזרחים שהם דור ב' לאיחוד משפחות. אולם על-פי קביעת בית הדין, אין בכך כדי
23 לבסס עילה מן העילות אשר על-פי הוראת השעה מאפשרת שלילת מעמד של תושב האזור.

24
25 לאחר עיון בחוות דעת גורמי הביטחון אימץ בית המשפט את מסקנת בית הדין לעררים וקבע, כי
26 **"אכן, התפיסה של חוק הוראת השעה היא של סיכון קונקרטי, ישיר או עקיף, הנובע מאדם**
27 **מסוים. בחוק לא נקבעה עילה המבוססת על שיקול הרתעתי כללי. מחוות הדעת לא עולה סיכון**
28 **קונקרטי כאמור הנובע מן המשיבה. זו אף זו, אין בחוות הדעת הערכה של הגורם המקצועי, לפיה**
29 **דחיית בקשתה של המשיבה אוצרת בחובה ערך מוסף בטחוני, ולו במישור ההרתעתי הכללי. יוצא,**
30 **כי חוות הדעת אינה מספקת תמיכה של ממש להחלטת משרד הפנים"** (ההדגשה אינה במקור)
31 (עניין **חטיב**, פסקה 11).

32
33 בית המשפט אף לא ראה בנימוקים המשלימים משום נימוקים המצדיקים את החלטת השר. כך
34 בין השאר קבע, כי ממחויבותה הבסיסית של האם לדאוג שבנה לא יפגע בביטחון המדינה, לא יכולה



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 לצמוח אחריות מוחלטת לכל מעשיו של בנה (שם, פסקה 12). בעניין הטענה כי האם לא הכירה
2 באחריותה למעשי בנה, נקבע כי לא ניתן ללמוד מדבריה בריאיון שנערך לה על תמיכה בטרור וכי
3 דווקא ההפך נלמד מדבריה (שם, פסקאות 13-14). מכל מקום, בית המשפט העיר כי **"נוכח התמונה**
4 **העולה ממכלול החומר, קשה שלא להתרשם, כי בהחלטות בעניינה של המשיבה היה טמון יסוד**
5 **עונשי, בגין מעשים שלא עשתה ואינה אחראית להם"** (שם, פסקה 14).
6

7 עוד הוסיף בית המשפט, כי אין מקום בנסיבות הנדונות להרחבת מכלול השיקולים שרשאי השר
8 לשקול ובכלל זה שיקולי אינטרס ציבורי, אף אם לא נמנו באופן מפורש בהוראת השעה. שכן, כאמור
9 שם, **"גם אם אניח, כי במסגרת שיקול הדעת הרחב הנתון לרשות בהחלטות מן הסוג הנדון במקרה**
10 **הנוכחי, היא רשאית לשקול שיקולי תקנת הציבור, דוגמת השיקול לפיו 'המדינה לא תיתן יד**
11 **למהרסיה' (בג"ץ 562/86 אל חטיב נ' הממונה על מחוז ירושלים במשרד הפנים, פ"ד מ(3) 657**
12 **(1986), בעמוד 661), במקרה זה עוצמתם של השיקולים הנתענים... אינה קרובה לבסס את**
13 **ההחלטות שהתקבלו בעניינה של המשיבה"** (שם, פסקה 15).
14

15 בסיכום הדברים הבהיר כבוד השופט ע' שחם, כי הגיע לידי מסקנתו האמורה במיוחד לנוכח שיקולי
16 הפגיעה הממשיים בזכות היסוד של האם לחיי משפחה, שאותם היה על שר הפנים לשקול ואשר לא
17 ניתן להם משקל ראוי. הוטעם כי דובר באם לילדים וכי התבקש ביטול רישיון שבו החזיקה במשך
18 שנים ארוכות. חרף זאת, **"לא ניתן בהחלטה משקל למשמעות מרחיקת הלכת של עקירת המשפחה**
19 **מן המקום בו נמצא מרכז חייה משך עשור ויותר"** (שם, פסקה 16). לפיכך נקבע, כי גם לאחר שקילת
20 שיקולי תקנת הציבור, שאותם העלתה המדינה, המסקנה היא כי החלטת שר הפנים היא בבירור,
21 בלתי מידתית (שם, פסקה 17).
22

23 40. כזכור, החלטותיו הנדונות של שר הפנים בעניין המערערים (ההחלטה השלישית מיום
24 22.11.2020), ניתנו בעקבות פסק דינו של בית הדין לעררים מיום 2.8.2020 בעניין העררים השניים
25 (משנת 2018). בפסק דינו זה נדרש בית הדין בין השאר, אל פסק הדין בעניין חטיב, אשר ניתן ביום
26 3.1.2019, לאחר החלטת שר הפנים השנייה מיום 23.4.2018. כן הדגיש בית הדין את הכלל שלפיו
27 אין לפרש דבר חקיקה כמסמך לפגוע בזכויות יסוד, אלא אם כן ההסמכה ברורה, חד משמעית
28 ומפורשת. אף הודגש, תוך הפנייה אל האמור בעניין אבו ערפה, כי **"ככל שהזכות חשובה יותר**
29 **והפגיעה בה חמורה יותר, כך יעמוד בית המשפט בדוקנות רבה יותר על דרישת ההסמכה ויפרשה**
30 **בצמצום"** (עניין אבו ערפה, כבוד השופט ע' פוגלמן, פסקה 52 וכן ראו את הפסיקה שם).
31

32 על רקע מסקנותיו אלו קבע בית הדין בפסק הדין בעניין העררים השניים, כי בהחלטתו השנייה של
33 שר הפנים לא נבחנו כנדרש כלל השיקולים הנוגעים לסמכותו להורות על הפסקת הליך איחוד
34 משפחות או רישום ילדים משיקולי הרתעה כלליים. מטעם זה הוחזר עניינם של המערערים בפעם



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 השנייה לשם "בחינת סוגיה זו נוכח האמור בעניין חטיב", לנוכח כלל העקרונות שנדונו בפסק דינו
2 של בית הדין ולנוכח טענות המערערים.

3

4 בעקבות פסק-דינו האמור של בית הדין, ניתנה החלטתו השלישית (הנדונה) של שר הפנים. בהחלטה
5 זו נאמר כי "חוק הכניסה לישראל מעניק לשר הפנים שיקול דעת רחב בבואו ליתן רישיון לישיבה
6 בישראל וכן לשלול רישיון". כן נאמר, כי "בכל הנוגע לבקשה עבור זר, שזיקתו לארץ פחותה ואינו
7 בעל זכות קנויה להיכנס לישראל או לשהות בה, כבמקרה דנן – במסגרת שיקול הדעת המוקנה לי
8 בהתאם לחוק זה, נבחנים טעמים הנוצצים בבקשת איחוד המשפחות המוגשות מכוח בן/בת הזוג
9 הישראלית/ת (כגון: מרכז חיים, פרטים כוזבים וכיוצא באלו) וכן טעמים ושיקולים ביטחוניים
10 הנוגעים למבקש עצמו באופן ישיר או עקיף, לרבות היבטי הרתעה כלליים, כפי שקיימים במקרה
11 דנן" (ההדגשה אינן במקור).

12

13 דומה אפוא, כי אין בהחלטה זו התמודדות של ממש, אם בכלל, עם קביעות בית המשפט בעניין
14 חטיב. אין די בשיקול הדעת הרחב המוקנה לשר מכוח חוק הכניסה לישראל, אשר אינו שנוי
15 במחלוקת. על-פי עיקרון חוקיות המינהל ובהתאם לכללי היסוד של המשפט המינהלי, גם אם ישנו
16 שיקול דעת רחב, הוא מוגבל רק אל גדר ההסמכה המפורשת הקבועה בחוק. כפי שהודגש בבר"מ
17 לאנא ח'טיב בעניין הוראת השעה, "הדברים הם בגדר מושכלות ראשוניים – כי על המשיבים לפעול
18 בגדרו של הדין הקיים בלבד" (שם, פסקה 15 וראו גם פסקה 14). כלומר, על-פי גבולות ההסמכה
19 מכוח הוראת השעה, כל עוד היא תקפה. אכן, אין מחלוקת על כך שכאמור בהחלטת השר (כפי
20 שעמדנו על כך לעיל), במסגרת כלל שיקוליו הוא אמנם הוסמך לבחון "טעמים הנוצצים בבקשת
21 איחוד משפחות... (כגון: מרכז חיים, פרטים כוזבים וכיוצא באלו)". כמו כן, על-פי לשון סעיף
22 המניעה הביטחוניית וכאמור בהחלטת השר, הוא אף הוסמך לשקול "טעמים ביטחוניים הנוגעים
23 למבקש עצמו באופן ישיר או עקיף" (כפי שאמנם נקבע זה מכבר, בין השאר בעניין דקה ובעניין
24 אמארה). עם זאת, בשונה מהאמור בהחלטת השר, אין בסעיף המניעה הביטחוניית או בכל הוראה
25 אחרת כל הסמכה המאפשרת לשר לשקול "היבטי הרתעה כלליים".

26

27 הוראת השעה, המגבילה את האפשרות בדבר מתן רישיון ישיבה או היתר שהייה לתושבי האזור,
28 אינה גורעת מסמכותו הכללית של שר הפנים להימנע ממתן רישיונות או היתרים אלו. אולם חרף
29 ההגבלה הכללית הקבועה בהוראת השעה, נקבעו בה שורה של נסיבות חריגות אשר בהתקיימן
30 יינתנו רישיונות והיתרים זמניים, זולת אם התקיימו נסיבותיה של המניעה הביטחוניית. מניעה זו
31 הוגבלה באופן מפורש רק לנסיבות שבהן גורמי הביטחון המוסמכים חיוו את דעתם כי נשקף סיכון
32 ביטחוני ישיר או עקיף מהמבקש. לעומת זאת, שיקולי הרתעה כלליים אשר בעטיים לא יינתנו
33 רישיונות ישיבה או היתרי שהייה ובייחוד לגבי מי שקיבלו זאת במשך תקופה ממושכת, אינם נמנים
34 עם השיקולים שעל-פי הוראת השעה שר הפנים הוסמך לשקול (עניין חטיב, פסקה 11).



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1
 2 כמו כן, אף זאת בדומה לעניין **חטיב**, יש קושי לומר כי בהחלטת שר הפנים הנדונה ניתן משקל של
 3 ממש למשמעות מרחיקת הלכת של עקירת משפחות המערערים מהמקום ששימש את מרכז חייהם
 4 במשך שנים רבות, או כי ניתן משקל לאפשרות של ניתוק מי מבני המשפחה בשל החלטת השר. עוד
 5 יש לזכור, כי חלק מבין המערערים הנדונים אף אינם נמנים עם מי מאלו הנכללים בהגדרת "**בן**
 6 **משפחה**" בסעיף המניעה הביטחונית. חלקם אחים למחצה של המחבל, אך האחרים הם בני דודו
 7 או אחייניו, כך שאף מטעם זה יש קושי לקבוע כי ניתן להחיל על אותם קרובי משפחה שיקולי
 8 הרתעה כלליים, אשר נשקלו בנסיבות הנדונות. כזכור, לגבי אמו של מפגע נאמר בעניין **חטיב** כי אין
 9 כל טענה כי היא הייתה בסוד כוונותיו של בנה או כי עצמה עיניה לגביהן ולפיכך לא נמצאה הצדקה
 10 לפקוד עליה את השלכות מעשיו (שם, פסקאות 12-14). אם כך באותן נסיבות, אזי על אחת כמה
 11 וכמה לגבי המערערים, אשר כלל לא הוכח כי היה קשר כלשהו, אם בכלל, בינם לבין המחבל
 12 האחראי לפיגוע הרצחני המחריד.

13
 14 41. בטרם סיום יוער, כי לא נמצא מקום להשוואה שנעשתה במסגרת טענות הצדדים הפסיקה
 15 בסוגיית הריסת בתי מחבלים. מדובר בנושא שונה ומכל מקום, בשונה מהנושא הנדון, מעוגן
 16 בהסמכה מפורשת הקבועה בתקנה 119 בתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945.

סוף דבר

17
 18
 19
 20 42. אכן, כטענת המשיבה, פסק הדין בעניין **חטיב** אינו בגדר הלכה מחייבת או הלכה מנחה, אך
 21 מצאתי כי פסק דין זה הוא בגדר הלכה נכונה, אשר לא נמצא טעם מבורר לסטות ממנה. אף דומה
 22 כי למרות פסק דינו של בית הדין בעניין העררים השניים, אין בהחלטה השלישית של שר הפנים
 23 (ההחלטה הנדונה) התמודדות של ממש עם קביעות פסק הדין בעניין **חטיב**. בנסיבות אלו, היה מקום
 24 להחזרת העניין אל השר לשם מתן החלטה חדשה (רביעית) חלף החלטתו הנדונה (השלישית). למרות
 25 זאת, ספק אם יהיה זה נכון לעשות כן לנוכח התמשכות ההליכים (כשש שנים וחצי מאז החלטת
 26 השר הראשונה), לאחר שלוש החלטות של השר ולאחר שלושה סבבי עררים בבית הדין לעררים.

27
 28 דומה אפוא, כי אם המדינה סבורה כי במסגרת שיקולי המניעה הביטחונית יש לאפשר גם מתן
 29 משקל לשיקולי הרתעה כלליים, כי אז טוב הייתה עושה אילו במהלך כל אותם שנים שבהם
 30 ענייניהם של המערערים מתגלגלים בין השר לבית הדין לעררים, הייתה פועלת לתיקון סעיף המניעה
 31 הביטחונית הקבוע בהוראת השעה. אולם לעת הזו, על-פי נוסחו של סעיף זה, השר רשאי לשקול
 32 "**בהתאם לחוות דעת מאת גורמי הביטחון המוסמכים, כי תושב האזור או המבקש האחר או בן**
 33 **משפחתם עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל**". כך, תוך קביעה מפורשת כי "**בן משפחה**"
 34 הוא רק "**בן זוג, הורה, ילד, אח ואחות ובני זוגם**". כל עוד לא נקבע כי השר רשאי לשקול גם



בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית-משפט לעניינים מנהליים

עמ"נ 9143-10-22 עליאן ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26583-10-22 קונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 26928-10-22 עוויסאת ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31250-10-22 מאשור ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים
 עמ"נ 31319-10-22 אלקונבר ואח' נ' מדינת ישראל – משרד הפנים

1 "שיקולי הרתעה כלליים", לא ניתן לקרוא אל סעיף המניעה הביטחונית בהוראת השעה הסמכה
 2 של השר לשקול שיקולים אלו.

3
 4 43. לבסוף יוער, כי מהחומר החסוי שהובא לעיוני, לא ניתן לשלול את הערכת גורמי הביטחון
 5 שלפיה שלילת היתרי שהייה ורישיונות ישיבה בישראל מבני משפחה של מחבלים שביצעו פיגועי
 6 טרור, עשויה לסייע ביצירת הרתעה אפקטיבית כללית מפני מעורבות עתידית בפעילות טרור. אולם
 וכאמור, שיקולים אלו, שעניינם "שיקולי הרתעה כלליים", אינם נוגעים בהכרח למערערים
 הנדונים. הם אף אינם בגדר "סיכון ביטחוני" ישיר או עקיף הנשקף באופן קונקרטי מהמערערים
 או מבני משפחתם. כמו כן וכאמור, שיקולים אלו אף אינם נמנים עם השיקולים ששר הפנים הוסמך
 9 לשקול על-פי הוראת סעיף המניעה הביטחונית. לכך יש להוסיף כי אף ספק אם ניתן לשקול
 10 שיקולים אלו גם לגבי מי שאינו נכלל בהגדרת "בן משפחה" של מפגע. כך שאף מטעם זה דומה כי
 11 לא רק שנדרשת הסמכה מפורשת לשם שקילת שיקולי הרתעה כלליים, אלא נדרשת הגדרה ברורה
 12 לגבי איזו דרגה של קרבה משפחתית של מפגע ניתן יהיה לשקול שיקולים אלו.

13
 14
 15 44. לנוכח האמור הערעורים מתקבלים במובן זה שעל המשיבה להחליט מחדש בבקשותיהם
 16 של המערערים לחידוש רישיונות הישיבה או היתרי שהייה שניתנו להם.

17
 18 בשל העובדה שעניינם של המערערים נדון כבר כשש שנים וחצי (מאז חודש ינואר 2017), כדי לאפשר
 19 מתן החלטה בעניינם תוך זמן סביר ומנגד, לאפשר למשיבה לכלכל את צעדיה, החלטה מיוחדת
 20 בעניין המערערים תינתן תוך שישה חודשים ממועד מתן פסק-דין זה.

21
 22 המשיבה תישא בהוצאות המערערים בסך 2,000 ₪ לכל אחד מהמערערים, כלהלן: 4,000 ₪
 23 למערערים 2-1 בעמ"נ 9143-10-22; 4,000 ₪ למערערים 2-1 בעמ"נ 26583-10-22; 4,000 ₪
 24 למערערים 2-1 בעמ"נ 26928-10-22; 6,000 ₪ למערערים 3-1 בעמ"נ 31250-10-22; 20,000 ₪
 25 למערערים 10-1 בעמ"נ 31319-10-22.

26
 27 הערבויות שהפקידו המערערים בכל אחד מחמשת הערעורים, יוחזרו אליהם באמצעות באי-כוחם.
 28
 29 ניתן היום, כ"ב בניסן התשפ"ג, 13 באפריל 2023, בהיעדר הצדדים.

תמר בר-אשור, שופטת

30