

30-1. [] אבו עאשה-חלמאן, דרכון [] ואח'

על-ידי עו"ד יותם בן הלל, מ.ר. 35418, ו/או עו"ד ליאורה בכור
רח' הסורג 2, ירושלים 9414502
טל': 02-5661388 ; פקס : 02-5663002
דוא"ל : Yotam@bbhlaw.co.il

העותרים

נ ג ד

1. **שר הביטחון**
2. **מתאם פעולות הממשלה בשטחים**
3. **המינהל האזרחי לאזור הגדה המערבית**
4. **משרד הפנים – רשות האוכלוסין וההגירה**

על-ידי ב"כ ממחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה
רח' צלאח א-דין 31, ירושלים 9711054
טלפון : 073-3925590 ; פקס : 02-6467011
כתובת דואר אלקטרוני : HCJ-dep@justice.gov.il

המשיבים

תגובה מקדמית מטעם המשיבים

בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד (כבוד השופטת ר' רונן) מיום 10.5.23 ולארכות שניתנו, מוגשת בזאת תגובה מקדמית מטעם המשיבים לעתירה, כדלקמן.

פתח דבר

1. עניינה של העתירה ב"נוהל כניסה ושהייה של זרים לאזור יהודה ושומרון" (להלן : **נוהל כניסת זרים, הנוהל או הנוהל החדש**).

2. במהלך שנות ה-90 עוגנו בדין החל באזור יהודה ושומרון (להלן : **האזור**) הסכמים שנחתמו במישור היחסים בין מדינת ישראל לפלסטינים, ובכללם הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה מיום 28.9.95, על נספחיו (לעיל ולהלן : **הסכמי הביניים**). בצד העברה חלקית של הסמכות להתיר כניסת זרים לאזור לרשות הפלסטינית (להלן : **הרש"פ**), סמכותו של המפקד הצבאי, הוא הריבון באזור, להתיר כניסת זרים לשטחי האזור ולאסור כניסה שכזו, קיבלה ביטוי בהסכמי הביניים. כך, נקבע כי כניסתו של כל זר לאזור טעונה את אישורו של הצד הישראלי, בין שמוצאו במדינה המקיימת יחסים דיפלומטיים עם ישראל, ובין אם לאו.

בהתאם להסכמי הביניים, כניסת זרים לאזור יכולה להתבצע, ראשית, מקום בו המבקש להיכנס הוא ממדינה של ישראל יש יחסים דיפלומטיים עמה – באמצעות אשרת כניסה תקפה לישראל (להלן : **אשרת כניסה**) ; ושנית, מקום בו המבקש להיכנס הוא ממדינה של ישראל אין יחסים דיפלומטיים עמה – באמצעות רישיונות ביקור (להלן : **רשב"ק**), אשר

הונפקו על-ידי הרש"פ, ואושרו על-ידי מדינת ישראל. לצד זאת, כעולה מהאמור לעיל, שני המסלולים מותנים בהסכמת הצד הישראלי לכניסת הזר לאזור.

בנוסף, במסגרת הסכמי הביניים הועברו סמכויות לרש"פ גם בעניין מרשם האוכלוסין. בתוך כך הועברה הסמכות לניהול תחום מרשם האוכלוסין לידי הרש"פ, כאשר אופן הניהול הותווה במנגנונים מפורשים הדורשים בחלקם את אישורו המוקדם של הצד הישראלי. בין השאר, נקבע כי הרש"פ היא המוסמכת לדחות בקשות למתן מעמד באזור (להלן: **בקשות הסדרה**) על הסף או להעבירן לאישורו המוקדם של הצד הישראלי. בצד זאת, ביחס לרישום קטינים נקבע כי הרש"פ רשאית לרשום במרשם האוכלוסין את כל האנשים שנולדו בחו"ל, בשטחי האזור או ברצועת עזה, אשר גילם מתחת ל-16 שנים ואחד מהוריהם הוא תושב שטחי האזור או רצועת עזה.

יודגש כי הסכמי הביניים לא גרעו משיקול דעתו של המפקד הצבאי לעניין הפיקוח על כניסת זרים לאזור, וראו לעניין זה את דבריו של כבוד הנשיא ברק בבג"ץ 7607/05 ג'מאל מוסטפא יוסף עבדאללה נ' המפקד הצבאי (23.11.2005), כדלקמן:

"[...] אמנם, סעיף 28 לתוספת הראשונה לנספח האזרחי להסכם הביניים קובע כי, בכפוף לאישור מוקדם של ישראל, רשאית הרשות הפלסטינית להעניק אשרות כניסה, להאריך תקופת שהייה ולהעניק תושבות קבע באזור. אך ההסכם לא גרע מסמכותו של הצד הישראלי להמשיך ולפקח על כניסה ושהייה של זרים באזור, בכך שהתנה את כניסתם ושהייתם באישור מוקדם של ישראל. בנוסף, המנשר בדבר יישום הסכם הביניים קובע כי תחיקת הביטחון החלה באזור תעמוד בתוקפה כל עוד לא בוטלה, שונתה, או הותלתה בהתאם להוראות המנשר או הסכם הביניים."

[ההדגשות כאן ולהלן אינן במקור, אלא אם ייאמר אחרת.]

3. כאמור, הסכמי הביניים הותירו סמכויות בידי הצד הישראלי, בקובעם כי זרים ממדינות המקיימות יחסים דיפלומטיים עם ישראל, יוכלו להיכנס לאזור גם באמצעות אשרת כניסה תקפה לישראל. סוגיית המעבר לאזור באמצעות אשרה ישראלית נמצאת תחת אחריות מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש), הפועל בתיאום עם רשות האוכלוסין וההגירה. הנוהל הנתקף בעתירה דגן מסדיר את מדיניות מתפ"ש בסוגיה זו, ככל שהיא נוגעת לזרים כהגדרתם בו, המבקשים להיכנס לאזור באמצעות אשרה, והנוהל מתווה הוראות שונות לעניין אשרות למטרות כניסה, שהייה וביקור.

בכל הנוגע לבקשות להסדרה, הנוהל מעלה על הכתב את העקרון כי אישור בקשות המתקבלות מהרש"פ ייעשה בהתאם למדיניות שתוגדר על-ידי הדרג המדיני, לרבות באמצעות מכסות, ככל שייקבעו, העשויה להשתנות מעת לעת בהתאם למארג השיקולים הרלוונטיים, ובכלל זה למצב המדיני-ביטחוני. בנוסף, הנוהל מתווה את אופן הפעלת שיקול הדעת ומסדיר אילו בדיקות מקדמיות ייעשו ביחס לבקשות להסדרה ובאילו שיקולים יתחשב הגורם המוסמך בבואו להחליט בבקשה. בתוך כך, נקבע כי לא תאושר בקשה

להסדרה אם זו אינה עולה בקנה אחד עם הנחיות הדרג המדיני, לרבות במקרה בו אין מכסה פנויה.

כן מסדיר הנוהל, לראשונה, הנפקת אשרה לטובת שהייה באזור לצד בן זוג (להלן: **אשרת שלב"ז**), ומיועדת למוזמן שהועברה בעניינו בקשת הסדרה שסורבה, וזאת גם בהיעדר הסדרה של המעמד באזור.

כקבוע בסעיף 2(ח) לנוהל, יישומו יהיה בכפוף למצב הביטחוני ולמדיניות ממשלת ישראל הנהוגה אותה עת, והנבחנת ומשתנה מעת לעת.

4. העתירה דן הוגשה על-ידי 8 אזרחי מדינות זרות (להלן: **העותרים הפרטניים**) ו-21 בני משפחותיהם שמענם רשום בשטחי האזור, וכן על-ידי עותרת ציבורית, המוקד להגנת הפרט (העותרת 30). בעתירתם, מבקשים העותרים כי יחולו תיקונים בנוהל כניסת זרים; או, לחלופין, יבוטל נוהל כניסת זרים ותחתיו ייקבע נוהל חדש הכולל את התיקונים המבוקשים. לצד טענות העותרים לעניין הוראות הנוהל, מעלים העותרים טענות פרטניות בענינם, אשר לשיטתם מצדיקות את הסדרת מעמדם בשטחי האזור.

5. העותרים לא ראו לנכון לפרט במרוכז מהם התיקונים המבוקשים בעתירה, אליהם מפנים הסעדים הכלליים. מקריאת העתירה עולה כי מדובר, למעשה, בעשרות סעדים, בנושאים שונים ומגוונים ביותר. כבר בשלב זה יוער, כי לפירוט הסעדים הכלליים בעתירה קדמה הבהרה כי היא תתמקד בהוראות הנוהל הנוגעות לזרים שהם בעלי קשרי משפחה עם תושבי האזור, אולם למעשה, בעתירה נדרשים גם סעדים רבים החורגים מעניין זה.

6. לעמדת המשיבים, כפי שיפורט להלן, העתירה במתכונת שבה הוגשה מקשה מאד על בירורה, ולכן לשיטתם דינה סילוק על הסף. כך, העתירה כורכת במסגרתה עותרים פרטניים רבים בעלי תשתיות עובדתיות שונות, הדורשים סעדים פרטניים שונים; ומנגד, לכאורה בשם העותרת הציבורית בעתירה, מבוקשים סעדים שונים ומגוונים הנוגעים בשורה ארוכה מהוראות הנוהל, וזאת מבלי שהובהר אם וכיצד יש בהם כדי להשליך על ענינם הפרטני של העותרים, ובלא ביסוסם בתשתית עובדתית ומשפטית המגלה עילה להתערבות, כנדרש.

בנוסף, כעולה מן המפורט לעיל, בעתירה התבקש מספר גדול מאד של סעדים, שמשמעותם המעשית היא שכתוב של הנוהל על-ידי בית המשפט הנכבד וקבלת הערותיהם של העותרים, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם אופיה של הביקורת השיפוטית המינהלית. למיטב הבדיקה, התבקשו בעתירה לא פחות מ-34 סעדים, שהעתירה אף לא הגדירה וריכזה אותם במסודר, זאת תוך כריכת סוגיות רבות ושונות, תוך שכאמור לא הובהר מה מהן רלוונטי לעותרים הפרטניים, ותוך שבחלקו הגדול המבוקש אף נוגד את ההצהרה המפורשת בעתירה כי היא ממוקדת בסוגיות הנוגעות אך לבני משפחה זרים של תושבי האזור.

7. על כן, וכפי שיפורט בהרחבה במסגרת התייחסות זו, סבורים המשיבים כי מדובר בעתירה כוללת, כללית ומרובת עותרים מצד אחד, ותיאורטית ונעדרת תשתית עובדתית קונקרטית מספקת מצד שני, ועל כן דינה להידחות על הסף או לחלופין למחקה תוך שמירת האפשרות להגיש עתירות קונקרטיות בכל אחד מהמקרים.
8. לכאורה ניתן היה להסתפק בכך, תוך שמירת טענות ביחס לעתירות פרטניות או ממוקדות ככל שיוגשו, אך בשים לב לפרק הזמן הארוך שנדרש לגיבוש תגובת המדינה (אף בשים לב לריבוי הסוגיות ורוחב היריעה), נתייחס גם לגוף הטענות.
9. למעלה מן הצורך לאור האמור, יובהר כי המשיבים סבורים, לחלופין, שדין העתירה להידחות אף לגופה, בהיעדר זכות קנויה של זרים להיכנס לאזור יהודה ושומרון, לאור סמכותו של המפקד הצבאי לקבוע מדיניות בנושא זה, ומשההסדרים הפרטניים הקבועים בנוהל אינם מגלים עילה להתערבות שיפוטית.
10. יובהר, כי ההסדר המקיף והסדור שנקבע לראשונה בנוהל ביחס לאשרות שלב"ז, מסדיר לראשונה את המענה לבני זוג אשר בקשתם להסדרת מעמד לא אושרה מטעמים מדיניים.
11. דרך הילוכנו תהיה כדלקמן. תחילה, נעמוד על אודות הרקע הנורמטיבי לכניסת זרים לאזור, דרכי קבלת האשרות השונות, וסוגיית קבלת מעמד באזור. לאחר מכן נפרט את הרקע העובדתי הדרוש לעתירה דן ביחס לעבודת המטה לתיקון נוהל כניסת זרים, וכן ביחס לעניינם הפרטני של העותרים. לבסוף, תפורט עמדת המשיבים, לפיה דינה של העתירה להידחות על הסף ולחלופין, בבחינת למעלה מן הצורך, אף לגופה.

המסגרת הנורמטיבית

12. נעמוד תחילה על המסגרת הנורמטיבית ביחס לכניסת זרים לשטחי האזור, בהתאם לתחיקת הביטחון ולמסגרת ההסכמית בנושא. לאחר מכן, נעסוק במסגרת הנורמטיבית הנוגעת לקבלת מעמד בשטחי האזור.

תחיקת הביטחון

13. כידוע, החל מכניסת כוחות צה"ל לאזור בשנת 1967, מנוהלים שטחי האזור על-פי דיני התפיסה הלוחמתית (Law of Belligerent Occupation), אשר מהווים חלק מדיני העימות המזוין (או דיני הלחימה). הוראות המשפט הבין-לאומי המנהגי בנוגע לדיני התפיסה הלוחמתית מעוגנות, בעיקרן, בתקנות הנספחות לאמנת האג הרביעית "בדבר הדינים והמנהגים של מלחמה ביבשה" משנת 1907 (להלן: **תקנות האג**). כמו כן, פועל המפקד הצבאי באזור בהתאם להוראות ההומניטאריות המצוינות באמנת ג'נבה הרביעית בדבר "הגנת אזרחים בימי מלחמה" משנת 1949 (להלן: **אמנת ג'נבה הרביעית**) (ראו לעניין זה פסקאות 2-7 לפסק דינה של כב' הנשיאה א' חיות בבג"ץ 1308/17 **עיריית סלואד נ' הכנסת** (9.6.20)).

14. הדין שחל באזור, בהתאם להוראות הדין הבין-לאומי הנוגעות לתפיסה לוחמתית, מורכב מהדין המקומי שחל באזור עובר לתפיסת האזור על ידי כוחות צה"ל, המורכב ממכלול של דינים עות'מניים, ירדניים ומנדטוריים, וכן מתחיקת הביטחון של המפקד הצבאי באזור יהודה ושומרון, אשר מחזיק בידיו בנוסף לסמכויות החקיקה את כלל סמכויות הממשל והמינהל באזור. כן יצוין, כי על אף שהמשפט, השיפוט, והמינהל של מדינת ישראל אינם חלים באזור יהודה ושומרון, חלים על רשויות צה"ל באזור הוראות המשפט המינהלי הישראלי.

15. חובותיו וסמכויותיו הבסיסיות של המפקד הצבאי מוסדרות בתקנה 43 לתקנות האג (להלן גם **תקנה 43**), המשמשת מעין הוראת "על" כללית אשר קובעת את גדר הסמכויות והחובות המוטלות על כוח המחזיק שטח בתפיסה לוחמתית, כדלקמן:

"The authority of the legitimate power having in fact passed into the hands of the occupant, the latter shall take all the measures in his power to restore, and ensure, as far as possible, public order and safety, while respecting, unless absolutely prevented the laws in force in the country".

ובתרגום לעברית:

"בעבור סמכויות השלטון החוקי למעשה לידי הכובש, ינקוט הלה בכל האמצעים שביכלתו כדי להחזיר על כנם ולהבטיח את הסדר והביטחון הציבוריים, עד כמה שהדבר אפשרי מתוך כיבוד החוקים הנהוגים במדינה, חוץ אם נבצר ממנו הדבר לחלוטין".

[בג"ץ 7957/04 מראעבה נ' ראש ממשלת ישראל, פ"ד ס(2) 477, 497 (2005).]

16. תקנה 43 קובעת את חובתו הבסיסית של המפקד הצבאי לשמור על הביטחון והסדר הציבורי באזור הנתון לתפיסה לוחמתית. כך גם קבע בית המשפט הנכבד בשורה ארוכה של פסקי דין (ראו, למשל, בג"ץ 175/81 אל נאתשה נ' שר הביטחון, פ"ד לה(3) 361 (1981)). עוד קבע בית המשפט הנכבד כי "מידת האפשרות של קיום החובות נמדדת לאור מכלול הנסיבות, היינו לא רק לפי צרכיו של השטח ולאורם, אלא גם לאור צרכיו הצבאיים הלגיטימיים של השלטון הצבאי [...], אשר אחראי לתפיסה הלוחמתית [...] ותוך חיפוש אחרי איזון נאות ביניהם" (בג"ץ 591/88 טאהה נ' שר הביטחון, פ"ד מה(2) 45, 59 (1991)). אם כן, בפסיקת בית המשפט הנכבד פורשה הוראה זו כהוראת "על" הגודרת את סמכותו של המפקד הצבאי באזור בין שני צירים: הבטחת צרכיו הביטחוניים של הכוח המחזיק אזור בתפיסה לוחמתית מחד גיסא, והבטחת הסדר והחיים הציבוריים של האוכלוסייה המקומית מאידך גיסא.

17. בצד זאת, עומדת למפקד הצבאי חובה נוספת לפי תקנה 43, והיא לכבד, ככל הניתן, את הדין הקיים באזור המוחזק בתפיסה לוחמתית. אולם, השינויים בדין המקומי צריכים לעלות בקנה אחד עם החובות המוטלות על המפקד הצבאי מכוח תקנה 43, כמפורט לעיל, ומסורה למפקד הצבאי הסמכות לשנות את הדין המקומי, מכוחה הותקנה באזור תחיקת ביטחון מקיפה, וזאת בין היתר לאור צרכי החברה המשתנים במרוצת הזמן (ראו למשל בג"ץ 337/71 אלמקדסה נ' שר הבטחון, פ"ד 574, 582 (1972); בג"ץ 69/81 אבו עיטה נ' מפקד אזור יהודה ושומרון, פ"ד לז' (2) 197, 309-315 (1983); בג"ץ 5324/10 מלכה נ' המינהל האזרחי באזור יהודה ושומרון (28.12.11, פסקה 15)). הכול, בגדר סמכותו של המפקד הצבאי ובשים לב לשיקולים שרשאי הוא לשקול כאמור.

18. בהתאם לאמור, עם הקמת הממשל הצבאי, ועל מנת לאפשר את קיום הממשל התקין, הביטחון והסדר הציבורי, ביום 7 ביוני 1967 חתם מפקד כוחות צה"ל על מנשר בדבר סדרי שלטון ומשפט (אזור הגדה המערבית) (מס' 2), התשכ"ז-1967 (להלן: **מנשר מס' 2**). במסגרת מנשר מס' 2 נקבע כי כל סמכות של שלטון, חקיקה, מינוי ומינהל לגבי האזור או תושביו תהיה נתונה ממועד פרסום המנשר ואילך בידי מפקד האזור (ראו סעיף 1 למנשר מס' 2), וכי המשפט שהיה קיים באזור בעת כניסת כוחות צה"ל לשטח ימשיך לעמוד בתוקפו, ככל שאינו סותר את תחיקת הביטחון ובשינויים הנובעים מכינונו של השלטון הצבאי באזור, ואלא אם נקבע אחרת על ידי המפקד הצבאי:

"המשפט שהיה קיים באזור ביום כ"ח באייר תשכ"ז (7 ביוני 1967) יעמוד בתוקפו, עד כמה שאין בו משום סתירה למנשר זה או לכל מנשר או צו, שיינתנו על ידי, ובשינויים הנובעים מכינונו של שלטון צבא הגנה לישראל באזור".

19. עוד פורסם מנשר בדבר כניסתו לתוקף של צו בדבר הוראות ביטחון (אזור הגדה המערבית) (מס' 3), תשכ"ז-1967 וכן הצו בדבר הוראות ביטחון (אזור הגדה המערבית), תשכ"ז-1967, אשר עיגן את סמכות המפקד הצבאי להכריז על כל שטח או מקום כשטח צבאי סגור. כיום סמכות זו בדבר שטחים סגורים מעוגנת בסעיף 318 בצו בדבר הוראות בטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), תש"ע-2009 (להלן: **הצו בדבר הוראות ביטחון**):

318. (א) מפקד צבאי רשאי להכריז על כל שטח או מקום שהם סגורים (להלן בסעיף זה – "שטח סגור").

(ב) נסגר שטח או מקום כאמור בסעיף קטן (א), רשאי מפקד צבאי לקבוע כי תחול עליו אחת מההוראות אלו:

(1) לא יכנס אדם לשטח הסגור;

(2) לא יצא אדם מהשטח הסגור;

(3) לא יכנס אדם לשטח הסגור ולא ישהה בו;

(4) לא יכנס אדם לשטח הסגור ולא יצא ממנו.

(ג) מפקד צבאי רשאי בהיתר אישי או בהיתר כללי לפטור אדם מהוראות ההכרזה בדבר סגירת שטח או מקום כאמור בסעיף זה.

(ד) הפר אדם הוראות הכרזה בדבר סגירת שטח או מקום, לפיה נאסרה הכניסה לשטח סגור או השהייה בו, או תנאי היתר שניתנו על פי סעיף זה, יהיו כל חייל, שוטר או רשות מוסמכת שנתמנתה לכך רשאים להוציאו אל מחוץ לשטח הסגור. סעיף קטן זה לא יחול על תושב קבוע בשטח הסגור.

(ה) הפר אדם הוראות הכרזה בדבר סגירת שטח או מקום, לפיה נאסרה היציאה מהשטח הסגור, או תנאי היתר על פי סעיף זה – יהיו כל חייל או שוטר רשאים לעצרו ולהוליכו לשטח הסגור.

(ו) הפר אדם הוראות הכרזה בדבר סגירת שטח או מקום או תנאי היתר שניתנו על פי סעיף זה, או הפריע אדם לחייל, לשוטר או לרשות מוסמכת שנתמנתה לכך למלא תפקידיהם על פי סעיף זה או מכוחו – ייאשם בעבירה על צו זה."

20. בסמוך לכניסת כוחות צה"ל לאזור, הוכרז שטח אזור יהודה ושומרון כולו כ"שטח סגור", אשר הכניסה אליו והיציאה ממנו טעונות היתר פרטני מאת מפקד כוחות צה"ל באזור, מכוח סמכותו לפי סעיף 90 לצו בדבר הוראות ביטחון (יהודה ושומרון) (מס' 378), התש"ל-1970 (כיום הסמכות מעוגנת כאמור בסעיף 318(א)-(ג) לצו בדבר הוראות ביטחון). הכרזה זו נעשתה בצו בדבר שטחים סגורים (אזור הגדה המערבית) (מס' 34), תשכ"ז-1967, שעומד בתוקפו עד היום.

21. יודגש, כי עוד בשנים עברו כבר הכיר בית המשפט הנכבד בכך שלאזור זר אין זכות קנויה להיכנס לשטחי האזור ולקבל היתר מטעם המפקד הצבאי, ובידי המפקד הצבאי שיקול דעת רחב בבחינת התרת כניסתו של נתין זר לתחומי האזור. ראו, בין השאר, את דברי כבוד השופט שמגר (כתוארו אז) בבג"ץ 489/76 תאיה נ' שר הבטחון (לא פורסם):

"הכניסה לתוך אזור יהודה ושומרון מותנית בקבלת רשיון מיוחד וזאת הן בשל מעמדו המיוחד של האזור כשטח מוחזק והן בשל תחיקת הבטחון שהסבה את האזור כולו לשטח סגור (צו בדבר שטחים סגורים) (אזור יהודה ושומרון) (מס' 34, תשכ"ז-1967). משעבר שטח שהיה תפוס בידיה של מדינה פלונית עקב פעולות מלחמה לשליטתו של צבא של מדינה אחרת והצבא מכונן בשטח האמור מימשל צבאי, הרי רשאי זה האחרון לאסור או להגביל כניסתם של אנשים לתוך השטח המוחזק על ידיו, ככל שמחייבים זאת הצרכים והאינטרסים עליהם הוא מופקד. לגבי אזור יהודה ושומרון באה סמכות זו לידי ביטוי מפורש ומוסדר בצו מס' 34 שהוזכר לעיל.

הסמכות האמורה בדבר הסדרת הכניסה לאזור והיציאה הימנו כוללת בחובה הן את סמכות ההסדרה של התנועה שמטרתה שהות של ארעי וגם של התנועה שעניינה העתקת מגורים."

ראו גם בג"ץ 500/72 מרים חליל סאלם אבו אל-טין נגד שר הבטחון (8.2.73); בג"ץ 629/82 מוסטפא נ' המפקד הצבאי (11.1.83); בג"ץ 802/79 סמרה ואח' נ' מפקד איזור יהודה ושומרון (29.4.80); בג"ץ 263/85 עוואד נ' מפקד המינהל האזרחי, נפת רמאללה (13.4.86) (להלן: עניין עוואד); בג"ץ 8566/16 צרצור נ' המפקד הצבאי, פס' 9 (16.5.17); וכן בג"ץ 13/86 שאהין נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (11.1.87) (להלן: עניין שאהין).

הזכות לחיי משפחה באזור והגירה מכוח נישואין לתושב האזור

22. בכלל המקורות המרכזיים הרלוונטיים לתחום דיני התפיסה הלוחמתית, ובכלל זה תקנות האג ואמנת ג'נבה הרביעית, אין הוראות הקובעות כי כיבוד הזכות לחיי משפחה כוללת חובה לאפשר הגירה לאזור המוחזק בתפיסה לוחמתית מכוח קרבת משפחה.

23. החובה לכבד את כבוד המשפחה וזכויותיה, הוכרה במסגרת דיני התפיסה הלוחמתית ודיני הלחימה במספר מקורות.

24. כך, תקנה 46 לתקנות האג קובעת כדלקמן:

"יש לכבד את כבוד המשפחה וזכויותיה, חיי אדם, רכוש פרטי, וכן את אמנות הדת ומנהגי הפולחן. אין להחרים רכוש פרטי".

[*"Family honour and rights, the lives of persons, and private property, as well as religious convictions and practice, must be respected. Private property cannot be confiscated."*]

בנוסף, סעיף 27 לאמנת ג'נבה הרביעית קובע כי קיימת חובה לכבד, בין היתר, את זכויותיהם המשפחתיות של "אנשים מוגנים", כדלקמן:

"Protected persons are entitled, in all circumstances, to respect for their persons, their honour, their family rights, their religious convictions and practices, and their manners and customs. They shall at all times be humanely treated, and shall be protected especially against all acts of violence or threats thereof and against insults and public curiosity.

Women shall be especially protected against any attack on their honour, in particular against rape, enforced prostitution, or any form of indecent assault. Without prejudice to the provisions relating to their state of health, age and sex, all protected persons shall be treated with the same consideration by the Party to the conflict in whose power they are, without any adverse distinction based, in particular, on race, religion or political opinion.

However, the Parties to the conflict may take such measures of control and security in regard to protected persons as may be necessary as a result of the war".

ובתרגום לעברית:

"מוגנים זכאים בכל הנסיבות ליחס של דרך-ארץ לגופם, לכבודם, לזכויותיהם המשפחתיות, לאמונתם ולפולחנם, לנימוסיהם ולמנהגיהם. היחס אליהם יהא תמיד אנושי, והם יוגנו במיוחד מפני כל מעשי אלימות או איומי אלימות, ומפני עלבונות וסקרנות הרבים.

נשים יוגנו במיוחד מפני התקפה על כבודן, ובעיקר – מפני אונס וכפיית זנות, או מפני כל צורת התקפה על צניעותן.

בלא לפגוע בהוראות הנוגעות למצב בריאותם, גילם ומינם של מוגנים, יהא בעל הסכסוך נוהג בכל המוגנים שברשותו מתוך תשומת לב שווה, ללא כל הפלייה לרעה המבוססת, במיוחד, על נימוקי גזע, דת או השקפה מדינית.

אולם בעלי הסכסוך רשאים לנקוט, לגבי מוגנים, אותם אמצעי פיקוח ובטחון שיהיו דרושים כתוצאה מהמלחמה".

[כתבי אמנה מס' 30, עמ' 571-572.]

25. כמו כן, סעיף 26 לאמנת ג'נבה הרביעית, המהווה חלק מדיני הלחימה הכלליים, קובע הסדר פרטני לפיו :

"כל אחד מבעלי הסכסוך יקל על חקירות מצד בני משפחות, שנתפזרו עקב המלחמה, לשם חידוש הקשר ביניהם ופגישתם, אם אפשר הדבר. במיוחד יעודד את פעולת הארגונים העוסקים בתפקיד זה, בתנאי שהם מקובלים עליו ומקיימים את תקנות הביטחון שלו."

[“Each Party to the conflict shall facilitate enquiries made by members of families dispersed owing to the war, with the object of renewing contact with one another and of meeting, if possible. It shall encourage, in particular, the work of organizations engaged on this task provided they are acceptable to it and conform to its security regulations.”]

26. בית משפט נכבד זה כבר נדרש בעבר – ועוד בעידן שקדם לתקופתם של הסכמי הביניים (עליהם יפורט להלן) – לסוגיה אותה מבקשים העותרים לעורר בעתירה דן באשר להיקף חובות המפקד הצבאי על-פי המשפט הבין-לאומי, בדגש על חובות המשיבים ביחס לבקשות להגירה מחמת נישואין או קרבת משפחה של תושבי האזור.

27. כך, במסגרת עניין **שאהין** נדונה חוקיות מדיניותו של המפקד הצבאי דאז, בדבר צמצום ניכר במספר הבקשות להגירה לשטחי האזור מחמת נישואין שאושרו אותה עת. בית המשפט הנכבד ניתח באופן מעמיק את היקף חובות המפקד הצבאי לפי המשפט הבין-לאומי הפומבי – על רקע הנטען בעתירות דשם כי סירוב להתיר שהייה באזור של נשים תושבות חוץ שנישאו לתושבי האזור נוגד את כללי – וקבע כי אין פסול בצמצום הניכר במספר הבקשות להגירה מחמת נישואין אשר נענים להן, לאחר שהבקשות הפכו לשאלה סבוכה, שפנים מדיניות וביטחוניות לה – של דרך הגירה רבת ממדים לאזור. בית המשפט הנכבד בחן את הוראות הדין הבין-לאומי בנושא ובפרט את תקנות האג ואמנת ז'נבה הרביעית, ומצא כי מקורות אלה אינם מבססים כל חובה על המפקד הצבאי לאפשר הגירה מחמת נישואין לאזור, וכך נאמר :

"[...] תקנות האג ואמנת ג'נבה הרביעית אינן מכילות התייחסות מפורשת כלשהי לעניין איחוד המשפחות בכלל ולעניין זכות כניסתם של אזרחי ארץ אחרת לאזור המוחזק בתפיסה לוחמתית. לו ביקשה מדינה המחזיקה בשטח כלשהו בתפיסה לוחמתית לנהוג לפי לשון ורוחן של שתי האמנות הנ"ל, לא הייתה כלל חייבת להתיר כניסתם לאזור של מבקר או תייר בכלל ושל אדם המחפש באזור בן-זוג בפרט. אין גם חובה, שביטוייה בנוסחן הכתוב של האמנות, להתיר לתושביו יציאה מאזור הממשל הצבאי לצורך עבודה, ביקור, נישואים או הצטרפות לבן זוג; על אחת כמה וכמה כאשר המדובר ביציאה ובכניסה לאזורים או מאזורים עליהם חולש מי שמכריז על קיומו של מצב מלחמה עם המדינה האחראית לממשל הצבאי. הפראקטיקה המקובלת בעבר ובהווה מלמדת, כי בעת שקיים מצב מלחמה מחמירים, בדרך כלל, מאוד בכל הנוגע לחופש התנועה, והרבה מעל למידה הנוהגת ביהודה ושומרון וחבל עזה, אשר אליהם הותרה כניסת רבים בין כתיירים ובין במסגרת איחוד המשפחות. [...]"

אכן, קיימת לפי האמנות חובה לכבד זכויות משפחה ולהושיט הגנה מיוחדת לנשים ואמנת ג'נבה הרביעית אף מביאה שורה ארוכה של הוראות להבטחת מזון וטיפול רפואי ולהעברת מידע משטח ממשל צבאי, ואף על דבר זכותו של מוגן נוכרי לעזוב את שטחה של מדינה אשר הפכה לצד לסכסוך מזוין, אך בכל אלה אין איזכור ולו ברמז של כללים, המתייחסים לנושא כגון זה שלפנינו. יתרה מזאת, גם כאשר אמנת ג'נבה הרביעית דנה בסעיף 27 שבה בהגנה על זכויות המשפחה ועל הכבוד לאישה, ראו להוסיף, כי-

"However, the parties to the conflict may take such measures of control and security in regards to protected persons as may be necessary as a result of the war".

לעניין תחולתו של סעיף 27 בשלב התפיסה הלוחמתית יש לפנות לסעיף 6 מאמנת ג'נבה הרביעית.

העדרה של התייחסות כללית באמנות הנ"ל לנושא של איחוד משפחות אין בו כדי להפתיע כי איחוד המשפחות תמיד נחשב לנושא הומאניטרי חשוב, אך טופל תמיד על יסוד הסדרים ad-hoc, שהיו מיוחדים לנסיבותיו של כל מקרה ואשר השתנו לפי הזמן והתנאים הבטחוניים והמדיניים [...] באף מקרה לא נתגבשו עקרונות כלליים, היוצרים נורמה מנהגית מחייבת וכללית לגבי אזור בתפיסה לוחמתית, ולא נוצרו תקדימים בתחום זה, שהם בגדר ראייה לפראקטיקה כללית המקובלת בתורת דין."

28. לא למותר לציין כי במסגרת פסק דינו בעניין **שאהין**, כבוד הנשיא שמגר סקר בהרחבה מקורות נוספים של המשפט הבין-לאומי, לרבות אלה המשקפים במישרין את העקרונות של המשפט ההומניטארי – הסכמים והצהרות – מבלי לדון בתחולתם על ישראל; ומצא כי גם במסמכים אלה אין הכרה בזכות להגירה מחמת נישואין, ואין בהן תימוכין לטענה כי הרשויות נהגו באופן הנוגד אותם. בעניין **שאהין** נדונו גם סעיף 13 להכרזה האוניברסאלית על זכויות האדם, סעיף 8 להכרזה האמריקנית על זכויות וחובות האדם, סעיפים 12-13 לאמנה הבינלאומית על זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR) ומסמכים רלוונטיים נוספים. וראו המפורט שם בהרחבה.

29. גם לעניין טענות שהעלו העותרים בעניין **שאהין** כי המדובר בפעולה מינהלית ללא טעם סביר, המהווה הפרה של המשפט הבין-לאומי, שכן רק אינטרסים ממשיים של השלטון הצבאי יכולים לשמש צידוק להגבלת זכויות, נקבע:

"כדי שהנמקה תיחשב לסבירה, אין היא חייבת בהכרח להיות מופנית אך ורק לנסיבותיו של מקרה אישי-קונקרטי. יכול שדברי הנמקה יתארו מערכת נסיבות כללית, שהיא בגדר רקע להחלטתה של הרשות במקרה הקונקרטי ואשר מוליכה ליישומה לנסיבות הספציפיות. בתחום אשר אליו אנו מתייחסים, היינו תנועת אוכלוסין משטח לשטח או ממדינה למדינה, יש לא אחת תופעות כלליות או יסודות חוזרים ונשנים, שאינם ייחודיים למקרה קונקרטי זה או אחר אלא משותפים למקרים דומים, אך בשל כך בלבד אין נשללת מהם התכונה של נתון רלוואנטי ולגיטימי; וזאת כל עוד השיקול נוגע לעניין ואינו זר לו, מיושם נכונה לעובדותיו של המקרה הספציפי ומופעל בגדר סמכויותיה של הרשות שהופקדה על העניין. [...]"

המשיב [...] אינו מתעלם מכך, שיש בעיות הומניטאריות קשות, ואין הוא מושך ידיו מן הנכונות לבחון כל מקרה לנסיבותיו. אך הוא רשאי היה להסיק, כי כאשר תופעה פלונית הופכת להמונית ומקיפה אלפים רבים מדי שנה, אין כלל אפשרות להוסיף וליישם אמות מידה שהן פרסונאליות בלבד, אלא מחובתו של המשיב הנ"ל, על-פי מהות שיקוליו לפי דיני המלחמה ולאור אופי תפקידו, לתת משקל גם למשמעויות הביטחוניות, המדיניות והכלכליות הכלליות שיש לתופעה ולתוצאותיה; הוא רשאי גם להפעיל את סמכותו כדי לנקוט measures of control and security, כאמור בסעיף 27 לאמנת ג'נבה הרביעית. [...]"

[...] לא חופש התנועה מארץ לארץ בזמן שלום עומד לדיון בסוגיה שלפנינו; אין לנושא שלפנינו גם נגיעה לזכות העזיבה (right to leave) או לזכות של אדם לשוב לארצו. הבקשה היא להיכנס לארץ פלונית ולא לצאת מתוכה, ואין המדובר במי שמבקש לשוב אלא במי שמבקש להתיישב לראשונה במקום שהוא חדש מבחינתו.

השאלה שעמדה לפנינו, הלכה למעשה, לא הייתה, על-כן, אם יש להעניק תוקף לנישואים, [...] אלא אם חובה על רשויותיו של המשיב [...] להתיר תנועה רבת ממדים, המקיפה אלפי אנשים, מצד אחד של קו הפסקת האש למשנהו, ואם קווי המדיניות, אותם התווה לעצמו המשיב הנ"ל, לפיהם יעניק היתר רק במקרים מיוחדים ויוצאי דופן ולא במקרים הרבים בהם מבקש גבר מיהודה ושומרן או מעזה להביא לשינוי מגורי הקבע של אישה מן הארצות השכנות, אותה נשא כאשר ביקרה כתיירת בשטח המוחזק או כאשר הוא יצא לביקור באחת מן הארצות השכנות.

הבנו, וזאת הנחתנו, כי המדיניות ודרך הפעולה של המשיב הנ"ל כוללת את שקילתו של כל מקרה ומקרה לפי נסיבותיו, וכי בכל מקרה גם ישובו ויבחנו, אם קיימות נסיבות הומניטאריות יוצאות דופן. [...]"

30. בעניין **עוואד** עמד בית המשפט הנכבד על-כך שלא רק שאין המשפט הבין-לאומי מטיל על המפקד הצבאי חובה לאפשר הגירה מחמת נישואין לאזור או מכיר בזכות מוקנית של תושבי האזור לכך; אלא שמדובר ב"מעשה חסד מיוחד של הרשויות" המעוגן בשיקולים הומניטאריים:

"אין אנו דנים במישור זה בזכות מוקנית, שנשללה מן העותר, איחוד משפחות פירושו כניסתם לתוך השטחים המוחזקים על-ידי צה"ל של אנשים, הבאים מארצות הרואות עצמן במצב מלחמה עם ישראל ואף נוהגות כאמור. כאמור בבג"צ 489/76, זהו מעשה חסד מיוחד של הרשויות, המעוגן בשיקולים הומניטאריים."

31. הנה כי כן, עוד במסגרת עניין **שאהין** קבע בית משפט נכבד זה כי ההסדרים הקיימים במשפט הבין-לאומי אינם מצמיחים לתושבי האזור זכות, אשר למולה עומדת חובת המפקד הצבאי לאפשר הגירה מכוח נישואין של תושבי האזור עם בני ובנות זוגם הזרים, אשר אינם ולא היו תושבי האזור.

32. ברי כי עמדה זו, אשר עמדה בתוקפה ערב הסכם הביניים, חלה גם היום; עת גיבשו מדינת ישראל והרש"פ הסכמות מפורשות ופרטניות בסוגיית בקשות להגירה של זרים לשטחי האזור, המסדירות את סמכויות הטיפול והאחריות בסוגיה, וכן לאור נהלי המשיבים שהתגבשו לאורך השנים.

המסגרת ההסכמית

33. במישור היחסים בין מדינת ישראל לפלסטינים חלים ההסכמים שנחתמו בין הצדדים, ובכללם הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני האמור לעיל. הסכמי הביניים עוגנו בדין האזור במנשר בדבר יישום הסכם הביניים (יהודה והשומרון) (מס' 7), התשנ"ו-1995.

34. סמכותו של המפקד הצבאי להתיר כניסת זרים לשטחי האזור ולאסור כניסה שכזו, קיבלה ביטוי בהסכם הביניים, במסגרת נספח III (פרוטוקול בנושא עניינים אזרחיים) (להלן: **הנספח האזרחי**).

35. בהתאם להוראות סעיפים 28(13) ו-28(14) לתוספת הראשונה לנספח האזרחי להסכם הביניים, נקבע כי כניסתו של כל זר לאזור טעונה את אישורו של הצד הישראלי, בין שמוצאו במדינה המקיימת יחסים דיפלומטיים עם ישראל, ובין אם לאו, וכך בנוסח בעברית:

"13. א. אנשים ממדינות אשר אין להן יחסים דיפלומטיים עם ישראל המבקרים ברצועת עזה ובגדה המערבית יידרשו להצטייד באשרת ביקור מיוחדת שתונפק על ידי הצד הפלסטיני ותאושר על ידי ישראל. בקשות לאשרות הללו תוגשנה על ידי כל קרוב משפחה או מכר של המבקר שהינו תושב, באמצעות הצד הפלסטיני, או על ידי הצד הפלסטיני עצמו. כל הכותרת והערכים ברשיון ביקור זה יהיו באנגלית.
ב. [...]"

14. אנשים ממדינות שיש להן יחסים דיפלומטיים עם ישראל המבקרים ברצועת עזה ובגדה המערבית יידרשו להצטייד באשרת ביקור המוזכרת לעיל או להחזיק בדרכון תקף ובאשרת כניסה לישראל, כאשר זו נדרשת. המבקרים הללו יהיו רשאים להיכנס לישראל, ללא צורך ברשיון נוסף."

36. בהתאם לאמור, כניסת זרים לאזור יכולה להתבצע באחד משני המסלולים המוזכרים: האחד, מקום בו המבקש להיכנס הוא ממדינה של ישראל יש יחסים דיפלומטיים עמה – באמצעות אשרת כניסה; והשני, מקום בו המבקש להיכנס הוא ממדינה של ישראל אין יחסים דיפלומטיים עמה – באמצעות רישיונות ביקור, אשר הונפקו על-ידי הרש"פ, ואושרו על-ידי מדינת ישראל.¹ לצד זאת, כעולה מהאמור לעיל, שני המסלולים מותנים בהסכמת הצד הישראלי לכניסת הזר לאזור.

37. לצד האמור, יודגש כי הסכמי הביניים לא גרעו משיקול דעתו של המפקד הצבאי לעניין הפיקוח על כניסת זרים לאזור, וראו לעניין זה את דבריו של כבוד הנשיא ברק בבג"ץ 7607/05 ג'מאל מוסטפא יוסף עבדאללה נ' המפקד הצבאי (23.11.2005), כדלקמן:

"[...] אמנם, סעיף 28 לתוספת הראשונה לנספח האזרחי להסכם הביניים קובע כי, בכפוף לאישור מוקדם של ישראל, רשאית הרשות הפלסטינית להעניק אשרות כניסה, להאריך תקופת שהייה ולהעניק תושבות קבע באזור. אך ההסכם לא גרע מסמכותו של הצד הישראלי להמשיך ולפקח על כניסה ושהייה של זרים באזור, בכך שהתנה את כניסתם ושהייתם באישור מוקדם של ישראל. בנוסף, המנשר בדבר יישום הסכם הביניים קובע כי תחיקת הביטחון החלה באזור תעמוד בתוקפה כל עוד לא בוטלה, שונתה, או הותלתה בהתאם להוראות המנשר או הסכם הביניים."

38. סיכומו של דבר, ההסדרים הקיימים במשפט הבין-לאומי אינם מצמיחים לעותרים זכות מוקנית להקנות מעמד באזור לבן זוגם הזר. כך קבע בית משפט נכבד זה עובר להסכמי הביניים, וברי כי זהו המצב המשפטי לאחר חתימת הסכמי הביניים, אשר קבעו הסדרים מפורשים בסוגיית בקשות להגירה מחמת נישואין.

מכאן, נעבור להצגת המסגרת הנורמטיבית ביחס לקבלת מעמד בשטחי האזור.

קבלת מעמד בשטחי האזור

39. החל משנת 1969, הוסדרו תהליכי הנפקת תעודות הזהות ורישומם של תושבי האזור, בצו בדבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (יהודה והשומרון) (מס' 297), תשכ"ט – 1969 (להלן: **הצו לעניין ניהול המרשם**). אולם, עם חתימת הסכמי הביניים בשנת 1995, הועברו סמכויות אזרחיות נרחבות לרש"פ, לרבות בעניין מרשם האוכלוסין. נוכח האמור, הפסיק המפקד הצבאי לפעול בהתאם להוראות הצו לעניין ניהול המרשם.

¹ יצוין כבר בשלב זה, כי סדרי הטיפול בבקשות לכניסה לאזור באמצעות רישיונות ביקור מטעם הרש"פ (בקשות לרשב"ק) מעוגנים בנהלי מתפ"ש הרלוונטיים (ראו נוהל הנפקת רישיונות ביקור זרים ברשות הפלסטינית) (ספטמבר 2016), זמין בקישור המקוצר הבא: <https://bit.ly/NohalRishBikur2016>, והנוהל מושא העתירה אינו עוסק בהם. זרים שהם אזרחי מדינות שאינן מקיימות יחסים דיפלומטיים עם ישראל ואזרחי מדינות המפורטות בנספח ה' לנוהל מושא העתירה, אנשים שמקום לידתם במדינות אלו או שמחזיקים במסמכים ממדינות אלו – מחויבים בקבלת רישיון ביקור, ולא מתאפשר להם להגיש בקשות או לקבל אשרה בהתאם לנוהל מושא העתירה.

40. כך, בהתאם לסעיף 28 לנספח האזרחי, הועברה הסמכות לניהול תחום מרשם האוכלוסין לידי הרש"פ, כאשר אופן הניהול הותווה במנגנונים מפורשים הדורשים בחלקם את אישורו המוקדם של הצד הישראלי. יצוין כי בתחום מרשם האוכלוסין, הסכמי הביניים קובעים כי אחריותה וסמכותה של הרש"פ משתרעות על כלל התושבים הפלסטינים בשטחי האזור, לרבות אלה המתגוררים בשטחי C, כהגדרתם בהסכם.

41. כמתואר לעיל, אופן כניסת זרים לאזור הוסדרה בסעיף 28(13) ו-28(14) לנספח האזרחי. כמו כן, סעיף 28(11) לנספח האזרחי, קובע הוראות לעניין האופן בו יוכלו זרים המבקשים לקבל מעמד באזור לעשות כן :

"11. בכדי לשקף את רוח תהליך השלום, הצד הפלסטיני רשאי, באישורה המוקדם של ישראל, להעניק תושבות קבע בגדה המערבית וברצועת עזה ל:

א. משקיעים לצורך עידוד השקעות;
ב. בני זוג וילדים של תושבים פלסטינים; וכן
ג. אנשים אחרים, מטעמים הומניטריים במטרה לקדם ולשפר איחוד משפחות."

42. הווה אומר, בהתאם להסכמי הביניים, הרש"פ היא המוסמכת להעביר את הבקשות למתן מעמד באזור לאישורו המוקדם של הצד הישראלי, והרש"פ היא אשר קובעת אילו בקשות יועברו לאישור הצד הישראלי, ואלו בקשות יידחו על הסף.

43. בהתאם להלכה הפסוקה, ובראי העברת הסמכויות לרש"פ, כל עוד בקשה לא הועברה מהצד הפלסטיני לצד הישראלי, הרי שהמדינה אינה בת-דברו של העותר אלא הרשות הפלסטינית. ראו לעניין זה, בין רבים, את שנקבע בבג"ץ 2060/15 פלוני נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (20.7.2015), כדלקמן :

"טענתם העיקרית של העותרים היא, שהם יצאו ידי חובתם עת פנו, בעקבות פסק הדין בעתירה הראשונה, לרשות, ונמסר להם שזו העבירה את בקשתם לאישור הצד הישראלי. אלא שאין יסוד שלא לקבל את דברי המשיבים לפיהם לא נמצאה כל פניה של גורמי הרשות לצד הישראלי בעניינה של העותרת. עובדה זו שוללת את האפשרות לדון בבקשתה של העותרת להתיר לה להיכנס לאזור, לשם ביקור או לשם איחוד משפחות. אין מדובר בגחמה ובשרירות לב, אלא בעמידה על קיום מחויבות שנטלה ישראל על עצמה בהסכמים עם הרשות, מחויבות שזכתה להכרה בפסיקת בית משפט זה. אכן, לא אחת נפסק כי כל עוד לא העבירה הרשות את הבקשה לאישור מדינת ישראל: 'אין המדינה בת דברו של העותר וכל טרוניה בענין זה יש להפנות לרשות הפלסטינית'... כאמור, לעת הזו, בעלת דברם של העותרים היא הרשות ואין מקום לצוות על המשיבים לדון בבקשת העותרת, כאשר בצד הישראלי לא התקבלה כל פניה של הרשות בעניינה".

וכן ראו את שנקבע בהקשר זה במסגרת בג"ץ 1332/19 עבד נ' מדינת ישראל (1.5.2019).

44. למען שלמות התמונה, יצוין כי בנוסף להסדרים שפורטו לעיל, קובע סעיף 28(12) לנספח האזרחי הוראות לעניין רישום קטינים, לפיהן הרש"פ תהא רשאית לרשום במרשם האוכלוסין את כל האנשים שנולדו בחו"ל, בשטחי האזור או ברצועת עזה, אשר גילם מתחת ל-16 שנים ואחד מהוריהם הוא תושב שטחי האזור או רצועת עזה.

45. עוד יוזכר, למען שלמות התמונה, סעיף 28(3) לנספח האזרחי אשר קובע כי השבת תושבות לתושבים שאיבדו את מעמדם תיעשה במסגרת של ועדה משותפת להחזרת תעודות זהות פלסטיניות. ועדה זו החלה לפעול בשנת 2000, אך קיומה הופסק בעקבות פרוץ אירועי "גאות ושפל" באותה שנה. למיטב ידיעת המשיבים, מאז ועד היום, לא ביקשה הרש"פ לחדש את פעילותה של ועדה זו.

התשתית העובדתית

עבודת המטה לתיקון נוהל כניסת זרים

46. החל משנת 2006 ועד לכניסתו לתוקף של הנוהל מושא ההליך דנן, **בקשות כניסת זרים לאזור** טופלו בהתאם ל"נוהל כניסת זרים לשטחי איו"ש" (להלן: **הנוהל הישן**), מטעם מתאם פעולות הממשלה בשטחים, ראש מנהל אוכלוסין במשרד הפנים וראש החטיבה הקונסולרית במשרד החוץ. הנוהל התווה את מדיניות הכניסה לאזור של זרים אזרחי מדינות בעלות יחסים דיפלומטיים עם ישראל באמצעות אשרות ביקור, בהתאם לנספח האזרחי כמפורט לעיל.

צילום הנוהל הישן בגרסתו מחודש אוגוסט 2019, מצורף ומסומן **מש/1**.

47. סעיף 2 לנוהל הישן קבע קטגוריות של אזרחים זרים הרשאים לבקש **אשרת כניסה לאזור** לתקופה של עד שלושה חודשים, ובהם: בני/ות זוג של פלסטינים תושבי אזור; ילדים עד גיל 16 של פלסטינים תושבי האזור; אנשי עסקים, משקיעים או בעלי היתר עיסוק; עובדי נציגויות זרות; נציגי ארגונים בין-לאומיים; מרצים ויועצים; ומקרים הומניטאריים ואחרים.

48. לצד זאת, פירט הנוהל הישן מספר קטגוריות של זרים אשר יהיו רשאים לבקש כי אשרתם תוארך לאחר תום התקופה הראשונית לשהותם באזור לתקופה נוספת של עד שנה, ולכל היותר 27 חודשים מצטברים; ובהם בני/ות זוג וילדים עד גיל 16 של פלסטינים תושבי האזור, ומקרים הומניטאריים ואחרים.

49. יובהר, כי הנוהל הישן קבע כי "כל האמור במסמך זה הינו **בכפוף למדיניות הממשלה** ולמצב הביטחוני, כפי שמשתנים מעת לעת בישראל ובאיו"ש" (ראו סעיף 5(ג) לנוהל הישן), וכי "הכניסה לישראל ולאיו"ש הינה בכפוף להעדר מניעה ביטחונית/פלילית כפי שנקבע על ידי הגורמים הרלוונטיים" (ראו סעיף 5(ד) לנוהל הישן).

50. אשר לבקשות **לרישום זרים במרשם האזור**, הטיפול בהם הוסדר בעבר במסגרת "נוהל טיפול בבקשות זרים לאיחוד משפחות ברש"פ" (להלן: **נוהל רישום הישן**). גם בנוהל זה נקבע כי המדיניות לעניין רישום זרים תיקבע בהתאם למציאות הביטחונית ולהחלטות הדרג המדיני (סעיף 1(ב) לנוהל רישום הישן).

צילום נוהל רישום הישן מחודש יוני 2015, מצורף ומסומן **מש/2**.

51. לאורך השנים, בהתאם למציאות החיים הדינמית באזור, ומשהשאייר הנוהל הישן מקום רחב ביותר לפרשנות עבור דרגי השטח, התפתחו פרקטיקות, במסגרתן ניתנו אשרות לאוכלוסיות שונות, ולתקופות ממושכות, באופן החורג לכאורה מהמצבים אותם הנוהל נועד להסדיר. זאת, בכפוף ליציאה וכניסה משטחי האזור טרם חלוף תקופת השהייה המרבית של 27 חודשים. הדבר בא לידי ביטוי באופן בולט, באופן שהייתם של זרים הנשואים לתושבי אזור, אשר נכנסים באשרות ביקור ל-27 חודשים, ועם יציאתם שבו לתקופה נוספת של 27 חודשים וחוזר חלילה. כך, גם נוצר קושי משמעותי לזרים אשר ביקשו לבקר באזור למטרות ארוכות (למשל סטודנטים ומרצים), להבין את המדיניות החלה בנושא, בהיעדר כל הוראות ברורות בעניין.

52. לאור שורת קשיים ביישום הנוהל, ועל רקע פניות רבות למשיבים בעניינים פרטניים, החלה בשנת 2015 עבודת מטה ביחידת מתפ"ש, תוך קבלת התייחסות מכלל גורמי המדינה הרלוונטיים, לתיקון הנהלים הישנים.

53. במסגרת עבודת המטה, ביקשו המשיבים לעמוד על מספר תכליות:

האחד, **עיגון כללים מנחים שקופים וברורים לאופן הטיפול בבקשות**, לצד הימנעות משינוי מהותי ביחס למצב הנהוג ביחס לסוגי הזרים שהותר להם להיכנס לאזור, תוך הקפדה על הבניית שיקול הדעת לצד מתן גמישות לגורמי המקצוע המוסמכים;

השני, **שיפור יכולת המעקב והשליטה אחר היקף הזרים הנכנסים לאזור** תוך חלוקת הזרים הנכנסים לקטגוריות שונות, לצד מתן כלים מנהליים טובים יותר בידי הגורמים הרלוונטיים לשם מניעת כניסתם של זרים שקיים חשד שבכוונתם להשתקע באזור, בלא שהדבר אושר כנדרש, או לשם הבטחת יציאתם;

השלישי, ובשים לב למציאות החיים המתפתחת באזור, הבטחת עמידת המפקד הצבאי בחובותיו **לשמור על סדר וחיים ציבוריים תקינים באזור**.

54. החל משנת 2017, הוגשו לבית המשפט הנכבד מספר עתירות במסגרתן התבקשו סעדים פרטניים הנוגעים לשהיית בני זוג זרים של תושבי אזור באזור לתקופות ארוכות טווח (ראו, למשל, בג"ץ 6103/17 ג'וזפין הרבך נ' מדינת ישראל (12.12.2021); בג"ץ 7429/17 ראפע

אקניבי נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש ובג"ץ 8793/17 עמאר עלי מוחמד נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים, אשר נדונו במאוחד (28.10.2021); בג"ץ 9124/17 **לינדה קאלף נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש** (16.12.2021); בג"ץ 5405/19 **ג'וזף איוב נ' מדינת ישראל** (15.12.2021); בג"ץ 2206/20 **סברנה רוסו נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש** (30.12.2021). בית המשפט הנכבד הורה על מחיקתן של עתירות אלה, לאחר שהוסדר מעמדם של העותרים באזור בהתאם להסדרים הקבועים בנושא בהסכמי הביניים.

55. ביני לביני, ביום 10.12.2018, פנה ב"כ העותרים (נספח 22/ע) לעתירה – שלא במסגרת ייצוג העותרים הפרטניים כאן – בבקשה לתקן את הנוהל הישן במספר סוגיות ובהן מתן אשרות עבודה והתנדבות; קביעת קריטריונים לסירוב בקשות לאשרות כניסה וסירוב בקשות של אזרחי מדינות המקיימות יחסים דיפלומטיים עם ישראל; פירוט אופן הגשת בקשות להארכת אשרה; קביעת קריטריונים לדרישת ערבות; קביעת קריטריונים למתן אשרה רב-פעמית; וקביעת הוראות לעניין כניסה לישראל.

56. ביום 18.2.2019 הוגשה לבית המשפט הנכבד עתירה מטעם מספר עותרים פרטניים – אשר אינם צד לעתירה דן – באמצעות ב"כ העותרים; במסגרתה התבקש תיקון הנוהל הישן (בג"ץ 1273/19 **רוזאנה עבדאללה ואח' נ' המפקד הצבאי** (2.5.2022) (להלן: **עניין עבדאללה**)). ביום 2.5.2022 הורה בית המשפט הנכבד על מחיקת העתירה שם, לאור השלמתו של הנוהל החדש.

57. יודגש, כי נוכח מורכבות העניין, וכן הבחירות החוזרות לכנסת, עבודת המטה ערכה פרק זמן משמעותי.

58. ביום 20.2.2022, בסיום עבודת מטה בין-משרדית, גובש ופורסם להערות הציבור, נוהל אחד המסדיר את כלל ההיבטים הנוגעים לכניסת זרים לאזור ושהייתם בו, למטרות שונות. בשל היקף השינויים, הנוהל החדש הוגדר כפיילוט למשך שנתיים במסגרתו ייבחן הנוהל ואופן יישומו.

העתק הנוהל החדש במתכונתו המקורית מחודש פברואר 2022 מצורף ומסומן מש/3.

59. נוסח הנוהל החדש הסדיר עקרונות ונהלים ברורים ושקופים, בשורה של סוגיות, הנוגעות לכניסת זרים לאזור. בכלל זה נקבעו נהלים, לרבות מדרג סמכויות לקבלת החלטה על מתן אשרה בתנאים ועל קביעת וחילוט ערבויות; הוראות לעניין הארכת אשרות, לרבות אופן הגשת בקשות אלו והשיקולים שיש לשקול בעת בחינתן; מתן אשרות רב-פעמיות; הוראות לעניין החלפת אשרות; והוראות לעניין הגשת השגות.

60. בסמוך לאחר פרסומו, התקבלו השגות כנגד הנוהל החדש. השגות אלה נשלחו על-ידי בעלי עניין רבים ושונים, ובין הפונים ניתן למנות נציגי מדינות זרות, ראשי אוניברסיטאות, ארגונים בין-לאומיים, ארגונים ישראליים ופונים פרטניים. השגות אלו גררו חליפת

מכתבים משמעותית על-ידי גורמים שונים, והביאו לבחינה נוספת של ההסדרים הקיימים
בנוהל על-ידי יחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים.

61. ביום 23.3.2022 פנו גם העותרים, באמצעות בא-כוחם, בהשגה מפורטת על הנוהל החדש
(נספח 26/ע לעתירה), וביום 12.2.2022 פנו במכתב תזכורת על פנייתם. ביום 18.4.2022
מסרו גורמי המשיבים כי פניית העותרים מצויה בבחינה ומענה יימסר לאחר הכרעה
בהשגות.

62. נוכח מורכבות ההשגות, הודיעו המשיבים ביום 27.4.2022 על דחיית כניסת הנוהל לתוקף
(נספח 27/ע לעתירה).

63. כאמור, ביום 2.5.2022, ניתן פסק הדין בעניין **עבדאללה** המורה על מחיקת העתירה לאור
פרסום הנוהל החדש.

64. ביום 24.7.2022 הוגשה עתירה נוספת, על-ידי העותרת 30 (המוקד להגנת הפרט) ומספר
עותרים פרטניים, באמצעות ב"כ העותרים, בה התבקש תיקון הנוהל החדש בשורה ארוכה
של היבטים (בג"ץ 4270/22 **עטא ואח' נ' שר הביטחון** (18.7.2022) (להלן: **בג"ץ 4270/22**)).
לאחר הגשת תגובת המשיבים לעתירה שם, במסגרתה עדכנו על דחייה נוספת בכניסת
הנוהל לתוקף לצורך סיום בחינת ההשגות העקרוניות שהוגשו בנושא, הורה ביום
18.7.2022 בית המשפט הנכבד על דחיית העתירה בבג"ץ 4270/22 על הסף, מחמת היותה
עתירה מוקדמת.

בפסק הדין בבג"ץ 4270/22 קבע בית המשפט הנכבד (כב' השופטים ד' ברק-ארז, ד' מינץ ו-
ח' כבוב), מפי כב' השופט ח' כבוב, כדלקמן:

"[...] ברישא העתירה התבקשנו על-ידי העותרים (תושבי קבע באזור יהודה
ושומרון (להלן: האזור) ובני משפחתם; וכן רופא, יזם ועמותה אשר עוסקים,
בין היתר, בסיוע לתושבי האזור), להורות למשיבים בצו על-תנאי לנמק: "א.
מדוע לא יתקנו את נוסחו של "נוהל כניסה ושהייה של זרים לאזור יהודה
ושומרון" כך שיכללו בו, לכל הפחות, התיקונים המבוקשים בעתירה דנן. ב.
לחלופין, מדוע לא יבטלו את "נוהל כניסה ושהייה של זרים לאזור יהודה
ושומרון" הקיים, ויתקינו תחתיו נוהל או צו חדש, בו ישולבו, לכל הפחות,
התיקונים המבוקשים בעתירה דנן". בנוסף לשני ראשים אלו של הצו על-
תנאי המבוקש, התבקשו עוד לא פחות משישה סעדים שונים, המותאמים
לצרכי ונסיבות כל אחת מתתי-קבוצות העותרים (עותרים 1-7, 8-10, 11-13,
14-17, 18 ו-19). [...]"

3. [...] **במסגרת עתירתם, המחזיקה כ-95 עמודים ו-385 סעיפים, מעלים
העותרים שורה ארוכה של טענות, מן הגורן ומן היקב, ביחס לנוהל. בין
היתר נטען כי הנוהל פוגע בשורה של זכויות יסוד, דוגמת הזכות לחיי
משפחה; חינוך; חופש העיסוק ופרנסה בכבוד; בריאות; תרבות; שוויון, וכן
פוגע הוא באפשרות להתנדב באזור במסגרת ארגונים בינלאומיים. אשר על
כן נטען, כי "כניסתו לתוקף של הנוהל החדש בנוסחו הנוכחי, בתאריך**

המיועד, קרי 4 ביולי 2022, עלולה לפגוע באופן בלתי הפיך בנדיבים חשובים בחברה הפלסטינית, בכלכלתה, במערכת החינוך בה, ובאלפי משפחות". לסיום נטען כי לרוב רובן של הוראות הנוהל שנבחנו בגדר העתירה "אין הסבר הנעוץ בסמכויותיו של המפקד הצבאי" ועניין, אפוא, ב"שיקולים זרים".

4. בהחלטתי מיום 24.06.2022 דחיתי את הבקשה למתן צו ארעי, והוריתי למשיבים להגיש תגובה לבקשה למתן לצו ביניים [...] [...] המשיבים פעלו כן באמצעות באות-כוחם, ובתגובתם המנומקת היטב הטעימו מדוע לשיטתם דין הבקשה לצו ביניים להידחות – הן לנוכח סיכויי העתירה הנמוכים, הן לנוכח מאזן הנוחות אשר נוטה לעבר דחיית הבקשה.

בתגובה הוסבר כי הנוהל פורסם לאחר עבודת מטה בין-משרדית ממושכת, והוא אכן מרחיב את הנוהל שקדם לו; וכי בתוך כך הנוהל מסדיר, לראשונה, מספר רב של סוגיות הנוגעות לכניסת זרים לאזור. עוד הוער, כי בעת הפרסום נקבע שהנוהל יכנס לתוקף ביום 20.05.2022. בהמשך לכך ציינו המשיבים כי לאחר פרסומו התקבלו "השגות עקרוניות ממספר גורמים, שתוקפות את הוראות הנוהל המתוקן במספר היבטים, לרבות השגה מטעם בא כוח העותרים בהליך דנן, בשם העותרת 20, שהתקבלה ביום 23.3.2022".

זאת ועוד, על פי האמור בתגובת המשיבים, בשים לב ל"מורכבות ההשגות, הודיעו המשיבים ביום 27.4.2022 על דחיית כניסת הנוהל לתוקף ליום 5.7.2022 [...] [...] [...]

6. על יסוד האמור טענו המשיבים, בעיקרו של דבר, כי ברי הוא שטרם התקבלה החלטה סופית בטענות העותרים, כמו גם בטענות עקרוניות אחרות, ומשכך העתירה מוקדמת ולוקה באי מיצוי הליכים. זאת ועוד נטען, כי בהינתן האמור לעיל, טענות העותרים לפגיעה בזכויות, שלהם ושל אחרים כמותם, הן תיאורטיות. מכיוון שהנוהל טרם נכנס לתוקף, ומבלי שנבחן עניינם הפרטני. בנוסף לכך נטען כי מדובר בעתירה כוללנית, המאגדת מספר רב של עותרים, שעניינם נבדל האחד מן השני. על יסוד אלו ועוד, נטען כי אין כל טעם המצדיק הוצאת צו ביניים בעתירה. בשולי התגובה צוין כי "בכוונת המשיבים להגיש בהקדם בקשה לסילוק העתירה על הסף מחמת היות העתירה מוקדמת, כוללנית ותיאורטית, וזאת לצד טענות פרטניות הנוגעות לעותרים עצמם אשר חלקן דינן להידחות בשל שיהוי".

7. לאחר שעיינתי בתגובת המשיבים לבקשה למתן צו ביניים ובבקשת העותרים להוספת תגובה, דחיתי, בהחלטתי מיום 30.06.2022, את הבקשה. לא זו אף זו, בהינתן האמור בתגובת המשיבים, ובפרט החלקים שצוטטו לעיל, ובשים לב לסעד העיקרי שבעתירה וניסוחו - התבקשו העותרים להודיע מדוע לא תדחה עתירתם על הסף, בהיותה בין היתר מוקדמת ותיאורטית. [...] [...]

9. לאחר ששבתי ובחנתי את מלוא הטיעונים ונסיבות המקרה, נחה דעתי כי דין העתירה להידחות על הסף בהיותה עתירה מוקדמת; אף מבלי להידרש לשאלת היותה תיאורטית או לעניינם הפרטני של כל אחד מהעותרים השונים. [...] [...]

12. העתירה נדחת על הסף אפוא, תוך שטענותיהם העקרוניות של העותרים ביחס לנוהל שמורות להם. בנסיבות העניין, אין צו להוצאות."

65. ביום 5.9.2022, פורסמה גרסה נוספת של הנוהל החדש, "נוהל כניסה ושהייה של זרים לאזור יהודה ושומרון" המחליף את הנוהל הישן, זאת לאחר שבוצעו בו תיקונים נוספים בעקבות בחינת כלל ההשגות בשיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים (עדכון אחרון בוצע ביום 21.12.22). התיקונים שבוצעו כוללים, בין היתר, הרחבה נוספת של מטרות הכניסה לאזור; ביטול תקופות הצינון בכל הנוגע לאשרות כניסה לפי חלק ב'; הקלה על קריטריונים מסוימים שנקבעו לצורך מתן אשרות לחלק מהמטרות הקיימות; וכן הקלות נוספות באופן הגשת ובחינת הבקשות. מועד התחילה נקבע ליום 20.10.22, וגם זו הפעם הוגדר הנוהל החדש כפיילוט למשך שנתיים (סעיף י"ב לפרק ד', עמ' 44).

צילום "נוהל כניסה ושהייה של זרים לאזור יהודה ושומרון" העדכני (21.12.22)² צורף כנספח 36/ע לעתירה.

66. יובהר כבר עתה, כי בדומה לנוהל הישן, אף בנוהל החדש נקבע כי יישומו כפוף למצב הביטחוני ולמדיניות ממשלת ישראל הנהוגה באותה עת (ראו סעיף 2(ח) לפרק א'), ולא חל שינוי בעניין זה.

67. לצד האמור, במסגרת הנוהל החדש חלו מספר שינויים הנוגעים להסדרת כניסתם ושהייתם של זרים בשטחי האזור: הורחבו המטרות שבגינן ניתן להיכנס לאזור; הוסדרו הוראות ביחס לאופן בחינת בקשות לכניסה לאזור ולאופן מתן היתר כניסה ושהייה לזרים המבקשים זאת; כמו כן, לראשונה, נקבעו נהלים פומביים בשורה ארוכה של סוגיות, במטרה להקל על הגשת בקשות כניסה לאזור. הסדרת סוגיות אלו, נועדה בין היתר להגביר את הוודאות – הן בקרב זרים המבקשים לשהות באזור, הן בקרב תושבי האזור.

68. הנוהל החדש מחולק לארבעה חלקים מרכזיים.

69. **חלק א'** לנוהל הוא חלק **כללי**, המסדיר לראשונה עקרונות כלליים ונהלים בשורה של סוגיות כלליות הנוגעות לאופן הטיפול בבקשות כניסה של זרים לאזור. בכלל זאת, חלק זה קובע מדרג סמכויות לקבלת החלטה על מתן אשרה בתנאים וכן קבלת החלטה על קביעת וחילוט ערבויות, הוראות לעניין הארכות אשרה, אופן הגשת בקשות והתווית השיקולים שיש לשקול בעת בחינת בקשות, אופן סירוב בקשות, הוראות לעניין אשרות רב פעמיות, החלפת אשרות, והגשת השגות על החלטות הניתנות מכוח הנוהל.

70. **חלק ב'** לנוהל קובע הוראות לעניין **מתן אשרות ביקור באזור לתקופה זמנית קצרת טווח** ובכלל זה: בני זוג וקרובים מדרגה ראשונה, לרבות כניסת ילדים עד גיל 16 של פלסטינים

² הנוהל מפורסם באתר מתאם פעולות הממשלה בשטחים, בכתובת <https://www.gov.il/he/pages/judeaentry2022>. יצוין, כי הנוהל פורסם גם בשפות ערבית ואנגלית.

הרשומים כתושבי האזור לצורך רישום, אנשי עסקים ומשקיעים ועיתונאים. פרק זה קובע גם את מגבלת הזמן לאשרות – שלושה חודשים, ובמקרים חריגים ניתן להאריך בשלושה חודשים נוספים לכל היותר, ומעבר לכך ייעשה הדבר רק מטעמים מיוחדים שיירשמו, הכול כמפורט בסעיף 6(ד) לחלק א' לנוהל (עמ' 9-10). עוד מסדירות הוראות הפרק את דרך הכניסה לשטחים ואת אופן הגשת הבקשה. בתוך כך, נקבע כי ככלל, זרים המבקשים להיכנס לפיו יעשו זאת דרך מעבר הגבול בגשר אלנבי (להלן: **מעבר אלנבי**) בלבד.

71. **חלק ג' לנוהל קובע לראשונה הוראות לעניין מתן אשרות למטרת שהייה ארוכת טווח באזור**, וזאת עבור מרצים וחוקרים, סטודנטים, מתנדבים, ומומחים ויועצים במקצועות ייחודיים (עובדי ארגונים בינלאומיים, מורים, רופאים). בהתאם להוראות חלק זה אשרות אלו יינתנו לתקופה של עד 27 חודשים (למעט במקרה של מתנדבים), ויהיה ניתן להאריך עד 5 שנים, ובמקרים חריגים אף עד 10 שנים. לצד זאת, קובע הנוהל תקופת צינון בתום השהות על-מנת למנוע השתקעות באזור.

חלק זה מסדיר לראשונה מסלולים ברורים ושקופים בנושאים אלו, וכן את אפשרות שהייתם של בני משפחה נלווים (זרים) להצטרף לבן משפחתם (הזר) לתקופת שהותו. עוד נקבע לראשונה בנוהל כי ככלל אשרות לפי פרק זה יאפשרו קבלת אשרות רב-פעמיות ויהיו גם היתר עיסוק באזור כהגדרתו בתחיקת הביטחון (זאת בהתאם לצו בדבר איסור על עיסוק (אזור הגדה המערבית) (מס' 65), תשכ"ז-1967).

72. **חלק ד' לנוהל נועד עבור זרים המבקשים להשתקע באזור**. בכלל זה, נקבעו הוראות לעניין הטיפול בבקשות הסדרה, המתקבלות מטעם הרש"פ לרישום זרים באזור בהתאם להסכמי הביניים. הנוהל קובע בחלק זה, כי מדיניות לעניין אישורו המוקדם של הצד הישראלי בהתאם לסעיף 28(11) להסכם הביניים תיקבע על-ידי הדרג המדיני, בהתאם למציאות המדינית-ביטחונית, זאת בדומה לסוגיות אחרות הנוגעות ליישומם של הסכמי הביניים.

הנוהל קובע שורה של קריטריונים נוספים לבחינת הבקשה – הוכחת כנות הקשר, היעדר מניעה פלילית או ביטחונית, ביטוח בריאות, היעדר ביגמיה, וכן נסיבות נוספות ושיקולים הומניטאריים. עוד נקבע כי במקרים שהבקשה סורבה לגופה, לא תתאפשר הגשה חדשה מטעם הרש"פ אלא בחלוף 5 שנים.

73. **לצד זאת, במטרה לספק מענה הומניטארי במקרים המתאימים, נקבע כי במקרים בהם מבקש הזר להשתקע באזור מחמת נישואין והוכח כי טעמי הבקשה כנים, ומטעמים הנוגעים למדיניות הדרג המדיני סורבה בקשת ההסדרה – תתאפשר קבלת אשרות מתחדשות לתקופה של עד 27 חודשים בכל פעם** (לעיל ולהלן: **אשרות לטובת שהייה לצד בן זוג או אשרות שלב"ז**). בין היתר, נקבע כי מוזמן השוהה באזור באמצעות אשרה לטובת שלב"ז יהיה רשאי לעבוד או להתנדב בשטחי האזור, ויראו באשרה לטובת השלב"ז כהיתר עיסוק.

עוד נקבע לעניין זה, כי במקרים בהם מתארכת בחינת הבקשה למתן אשרת שלב"ז, ניתן יהיה ליתן אשרות כמפורט בסעיף 3(ד)(5) לחלק ד' לנוהל החדש, וכי מתאם פעולות הממשלה בשטחים מוסמך לבחון בקשות לאשרות שלב"ז גם במקרים חריגים נוספים, לרבות בעניינם של ילדים של תושבי אזור, וכן בקשות בהן המזמין נפטר או אינו שוהה באזור (ראו סעיף 3(ד)(3) לחלק ד').

74. בנוסף, נקבע כי במקרים בהם מדינת אזרחותו של המבקש לא מאפשרת קבלת אשרת שהייה לפי הנוהל, תתאפשר שהייתו על בסיס רישיונות ביקור בתיאום עם הרש"פ (למעט במקרים בהם מדובר על אזרח מדינת אויב). בדומה לחלק ג', נקבע כי אשרות לפי חלק זה יונפקו כאשרות רב-פעמיות ויאפשרו תעסוקה באזור.

75. לבסוף, כאמור נקבע (בסעיף י"ב לפרק ד', בעמ' 44 לנוהל העדכני) כי הנוהל יעמוד כפיילוט למשך שנתיים (עד ליום 20.10.2024) בסופן תתקבל החלטה על המשך תחולתו.

76. כאמור, הנוהל החדש פורסם ביום 5.9.22. בימים 13.9.22, 18.9.22 ו-6.10.22 פנה ב"כ העותרים למשיבים בטענות שונות ביחס להוראות שונות בנוהל החדש, וכן בבקשה למנוע את כניסתו לתוקף. ביום 20.10.22 ניתן מענה מפורט מטעם המשיבים, המתייחס לטענות העיקריות שהועלו. במסגרת המענה הובהר כי הנוהל מקדם באופן משמעותי ומקיף את מרבית ההיבטים הנוגעים לכניסת זרים לאזור, תוך איזון השיקולים השונים, בשים לב לנסיבות הייחודיות בהן נתון האזור. לצד האמור, הובהר כי לאור אופיו של הנוהל, שנקבע כפיילוט, ההסדרים הקבועים בו ייבחנו במהלך תקופת יישומו ובתום תקופת הפיילוט, וייערכו בו תיקונים מתאימים, ככל שהדבר יידרש. על כן, נוכח כלל המפורט במענה, לרבות מענה לטענות מסוימות ובכפוף לשינויים שונים שהוטמנו בעקבות טענות אחרות, מסרו המשיבים כי לא סברו שיש מקום לדחות את מועד כניסת הנוהל לתוקף בתקופה נוספת. בצד זאת הובהר שמובן כי יהיה בידי ב"כ העותרים, ובידי ארגונים ופונים פרטניים, להמשיך ולפנות למשיבים בסוגיות פרטניות כפי שנעשה עד לעתה אותה, והדברים ייבחנו כמקובל.

העתקי פניות ב"כ העותרים בעקבות פרסום הנוהל החדש והמענה המפורט שניתן ביום 20.10.22 צורפו כנספחים ע/37-40 לעתירה.

77. ביום 10.5.23 הוגשה העתירה דנן.

78. למען שלמות התמונה יצוין כי לאחר שפורסם הנוהל החדש, התקבלה השגה אחת נוספת בלבד, שעניינה בחלק ג' לנוהל, ושהפונים שם בחרו שלא לעתור כנגד הנוהל החדש לאחר שניתן מענה להשגותיהם.

העותרים הפרטניים

79. **העותרת 1**, גב' חנאן אבו עאישה-חלמאן, ילידת שנת 1992, נשואה ואם לשני ילדים, היא אזרחית צרפת (נושאת דרכון שמספרו 19HA31519). העותרים 2-4 הם בעלה וילדיהם, הרשומים במרשם האוכלוסין הפלסטיני כתושבי האזור, המתגוררים בנפת חברון בעיר חברון. העותרת 1 קיבלה אשרות שהייה באזור מאז שנת 1995, ועד היום קיבלה כ-63 אשרות או הארכות לאשרות. מהמידע הקיים בידי גורמי המשיבים עולה כי בקשה מטעם הרש"פ להסדרת מעמד העותרת 1 הועברה לצד הישראלי, אך לא אושרה בהתאם למדיניות הדרג המדיני ובהיעדר מכסה פנויה. הודעה על כך נמסרה לעותרת 1 ביום 10.10.2022.

העותרת 1 שוהה כיום באזור ומאז יום יום 8.2.2024 מחזיקה באשרה תקפה עד ליום 8.2.25 מכוח חלק ד' לנוהל ("אשרת שלב"ז").

80. **העותרת 5**, גב' האג'ר כסאברה, ילידת שנת 1973, נשואה ואם לארבעה ילדים, היא אזרחית שווייץ (נושאת דרכון שמספרו X7133856). העותרים 6-10 הם בעלה וילדיהם, הרשומים במרשם האוכלוסין הפלסטיני כתושבי האזור, המתגוררים בנפת בית לחם בעיר בית ג'אלא. העותרת 5 קיבלה אשרות שהייה באזור מאז שנת 2009, ועד היום קיבלה כ-36 אשרות או הארכות לאשרות. מהמידע הקיים בידי גורמי המשיבים עולה כי בקשה מטעם הרש"פ להסדרת מעמד העותרת 5 הועברה לצד הישראלי, אך לא אושרה בהתאם למדיניות הדרג המדיני ובהיעדר מכסה פנויה. הודעה בעניין נמסרה לעותרת 6 ביום 6.3.2023.

העותרת 5 שוהה כיום באזור ומחזיקה באשרה תקפה עד ליום 13.8.2024.

81. **העותרת 11**, גב' רייצ'ל אלסלחאת, ילידת שנת 1985, נשואה ואם לשלושה ילדים, היא אזרחית ארצות הברית (נושאת דרכון שמספרו 643002414). העותרים 12-14 הם בעלה וילדיהם, הרשומים במרשם האוכלוסין הפלסטיני כתושבי האזור, המתגוררים בנפת בית לחם בעיר זעתרה. העותרת 11 קיבלה אשרות שהייה באזור מאז שנת 2010, ועד היום קיבלה כ-18 אשרות או הארכות לאשרות. מהמידע הקיים בידי גורמי המשיבים, אין אינדיקציה לכך שהתקבלה מצד הרש"פ בקשה להסדרת מעמדה של העותרת 11.

יצוין כי העותרת 11 פנתה למשיב 2 ביום 14.8.2022 בעניין הסדרת מעמדה, וביום 21.3.2023 הודיע קצין פניות הציבור במשיב 2, כחלק ממענה מרוכז שנגע למספר רב של בקשות, כי זו התקבלה והוחלט לסרבה. עם זאת, מבדיקה שנערכה באופן עדכני לאחר הגשת העתירה עלה כי לא קיימת בידי הצד הישראלי בקשה כאמור, וככל הנראה המענה שנמסר מקורו בטעות סופר.

העותרת 11 שהתה באזור מכוח אשרה שתוקפה פקע ביום 5.6.24, אז יצאה מן האזור.

82. **העותרת 15**, גב' יומנה פאטל, ילידת שנת 1994, נשואה ללא ילדים, היא אזרחית ארצות הברית (נושאת דרכון שמספרו 561672126). העותרת 16 הוא בעלה, הרשום במרשם האוכלוסין הפלסטיני כתושב האזור, המתגורר בנפת בית לחם בעיר בית לחם. העותרת 15 קיבלה אשרות שהייה באזור מאז שנת 2014, ועד היום קיבלה כ-18 אשרות או הארכות לאשרות.

במשך כשנה ושמונה חודשים, בין התאריכים 2.4.2019-22.8.2017, שהתה העותרת 15 בשטחי האזור ללא אשרה כדין. משכך, הותנתה כניסתה הבאה בהפקדת ערבות בסך 50,000 ₪. בחודש נובמבר 2019 הופקדה הערבות.

בקשה מטעם הרש"פ להסדרת מעמד העותרת 15 הועברה לצד הישראלי, אך לא אושרה בהתאם למדיניות הדרג המדיני ובהיעדר מכסה פנויה. הודעה בעניין נמסרה לעותרת 15 ביום 21.3.2023.

מבירור עדכני עולה כי העותרת 15 **לא שוהה באזור** החל מיום 22.10.23, אז יצאה מן האזור יחד עם בעלה (כאשר תוקף האשרה שהחזיקה אותה עת פקע ביום 27.12.23).

83. **העותרת 17**, גב' אוקסנה עבדאלחאק, ילידת שנת 1982, נשואה ואם לשני ילדים, היא אזרחית אוקראינה (נושאת דרכון שמספרו FX800151). העותרים 18-20 הם בעלה וילדיהם, הרשומים במרשם האוכלוסין הפלסטיני כתושבי האזור, המתגוררים בנפת שכם בעיר שכם. העותרת 17 קיבלה אשרות שהייה באזור מאז שנת 2010, ומאז שנת 2021 קיבלה כ-7 אשרות או הארכות לאשרות. מהמידע הקיים בידי גורמי המשיבים עולה כי בקשה מטעם הרש"פ להסדרת מעמד העותרת 17 הועברה לצד הישראלי, אך לא אושרה בהתאם למדיניות הדרג המדיני ובהיעדר מכסה פנויה. הודעה בעניין נמסרה לעותרת 15 ביום 21.3.2023.

העותרת 17 שוהה כיום באזור ומחזיקה באשרה תקפה עד ליום 21.7.2024.

84. **העותר 21**, מר עדנאן חאג' מוחמד, יליד שנת 1952, נשוי, שלפי הנטען בעתירה לו בן המתגורר בחו"ל, הוא אזרח ארצות הברית (נושא דרכון שמספרו 642881959), שנגרע בעבר ממרשם האוכלוסין באזור. העותרת 22 היא אשתו, הרשומה במרשם האוכלוסין הפלסטיני כתושבת האזור, המתגוררת בנפת רמאללה בעיר רמאללה. בהתאם למידע המצוי בידי המשיבים, בעת כניסתו של העותר 21 לשטחי אזור בשנת 2017, נמצא כי זה לא אמר אמת לבקר הגבול בעת תחקור. משכך, הותנתה כניסתו הבאה בהפקדת ערבות בסך 50,000 ₪, אשר בהמשך צומצמה לסך של 40,000 ₪. העותר 21 קיבל אשרות שהייה באזור מאז שנת 2011, ועד היום קיבל כ-17 אשרות או הארכות לאשרות. עוד עולה מהמידע הקיים בידי גורמי המשיבים כי בקשה מטעם הרש"פ להסדרת מעמד העותר 21 הועברה לצד הישראלי, אך לא אושרה בהתאם למדיניות הדרג המדיני ובהיעדר מכסה פנויה. הודעה בעניין נמסרה לעותר 21 ביום 8.2.2023.

העותר 21 מחזיק באשרה תקפה עד ליום 20.8.2024.

85. **העותרת 23**, גב' סילביה טרוני, ילידת שנת 1984, נשואה ואם לילד אחד, היא אזרחית איטליה (נושאת דרכון שמספרו YA9438135). העותרים 24-25 הם בעלה ובנם, הרשומים במרשם האוכלוסין הפלסטיני כתושבי האזור, המתגוררים בנפת רמאללה בעיר רמאללה. העותרת 23 קיבלה אשרות שהייה באזור מאז שנת 2012, ועד היום קיבלה כ-25 אשרות או הארכות לאשרות. מהמידע הקיים בידי גורמי המשיבים, לא התקבלה מצד הרש"פ בקשה להסדרת מעמדה של העותרת 23. כך נמסר לב"כ העותרים במספר הזדמנויות.

העותרת 23 מחזיקה באשרה בתוקף עד ליום 29.7.2024.

86. **העותרת 26**, גב' אמה שיאבון, ילידת שנת 1990, נשואה ואם לשני ילדים, היא אזרחית איטליה (נושאת דרכון שמספרו YA8217419). העותרים 27-29 הם בעלה וילדיהם, הרשומים במרשם האוכלוסין הפלסטיני כתושבי האזור, המתגוררים בנפת שכס בעיר שכס. העותרת 26 קיבלה אשרות שהייה באזור מאז שנת 2019, ועד היום קיבלה כ-6 אשרות או הארכות לאשרות. מהמידע הקיים בידי גורמי המשיבים, אין אינדיקציה לכך שהתקבלה מצד הרש"פ בקשה להסדרת מעמדה של העותרת 26. כך נמסר לב"כ העותרים במספר הזדמנויות.

העותרת 26 שוהה כיום באזור ומחזיקה באשרה התקפה עד ליום 15.5.2025.

87. עד כה עמדנו על התשתית הנורמטיבית, על גיבוש הנוהל החדש, וכן על העובדות הצריכות לעניינם הפרטני של העותרים. כעת נפנה להציג את עמדת המשיבים ביחס לעתירה.

עמדת המשיבים

88. העתירה דן הוגשה על-ידי 8 עותרים פרטניים, אזרחי מדינות זרות, ו-21 בני משפחותיהם שמענם רשום בשטחי האזור, וכן על-ידי עותרת ציבורית, המוקד להגנת הפרט. בעתירתם, מבקשים העותרים כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו **עשרות** סעדים. כך, התבקשו צווים-על-תנאי בעלי לא פחות מעשרה ראשים.

89. ראשית, התבקשו שני ראשי צווים על-תנאי כלליים ורחבים, במסגרתם מבקשים העותרים כי יחולו "התיקונים המבוקשים בעתירה" בנוהל כניסת זרים; או, לחלופין, יבוטל נוהל כניסת זרים ותחתיו ייקבע נוהל חדש הכולל את "התיקונים המבוקשים בעתירה", כך:

"א. מדוע לא יתקנו את נוסחו של "נוהל כניסה ושהייה של זרים לאזור יהודה ושומרון" כך שיכללו בו, לכל הפחות, התיקונים המבוקשים בעתירה דנן.

ב. לחלופין, מדוע לא יבטלו את "נוהל כניסה ושהייה של זרים לאזור יהודה ושומרון" הקיים, ויתקינו תחתיו נהל או צו חדש, בו ישולבו, לכל הפחות, התיקונים המבוקשים בעתירה דנן."

90. העותרים לא ראו לנכון לפרט את התיקונים המבוקשים, קרי את הסעדים המבוקשים, באופן ברור ומרוכז. אולם לשם הנוחות והמחשת הדברים, נעמוד בקצרה, וככל הניתן במדויק, על עיקרי הסעדים המבוקשים בסעיפים 60-117 לכתב העתירה ביחס לנוהל כניסת זרים.

כך, לגבי "אשרות ביקור בשטחים" מבוקשים בעתירה לא פחות משמונה סעדים:

1. הרחבת קטגוריות הזרים הרשאים לקבל אשרות ביקור בשטחים "באופן משמעותי", ללא צורך בהגשת בקשה מוקדמת, בכפוף לבדיקות שנעשות בגבול, כך שיכללו גם קרובי משפחה של תושבי האזור שאינם עונים על ההגדרה "בני זוג וקרובים מדרגה ראשונה של תושבי איו"ש" או עונים על ההגדרה אך קרובי משפחתם אינם מתגוררים באזור או נמצאים בחו"ל במועד הביקור, וכן תיירים, צליינים, אנשים להם יש חברים או מכרים בשטחים, עיתונאים זרים המועסקים בכלי תקשורת פלסטיניים וזרים נוספים המעוניינים לבקר לתקופות קצרות בשטחים. (ס' 62-64 לעתירה.)

2. ביטול ההגבלה בסעיף 6(ד) לחלק א' של הנוהל בעניין מגבלת הארכת תוקף אשרות הביקור, וביטול חלק מהקריטריונים על-פיהם תיבחן בקשה להארכת תוקף אשרת ביקור הקבועים בס' 6(ד)1, 6(ד)2 ו-6(ד)7 לחלק א' של הנוהל. (ס' 65-67 לעתירה.)

3. ביטול ההגבלה בסעיף 2(ב) לחלק ב' של הנוהל לפיה זר שסורבה כניסתו בעבר או שהה בעבר בישראל או באזור ללא אשרה בתוקף או שבחמש השנים האחרונות הותנתה כניסתו לישראל או לאזור בהפקדת ערבות כספית מחויב בהגשת בקשה מראש לפני כניסתו, ותחתיה קביעת מגבלה "מידתית יותר". (ס' 68-71 לעתירה.)

4. לאפשר לזרים להיכנס לאזור גם דרך נתב"ג, ללא קשר לעילת הביקור. (ס' 76-72 לעתירה.)

5. קביעת קריטריונים ברורים באשר לקביעת ערבות כספית כתנאי לכניסה לאזור, תוך פירוט המקרים בהם ניתן לעשות כן. (ס' 77-80 לעתירה.)

6. לאפשר לכל מקבלי אשרות הכניסה לשטחים, מכל סוג, לקבל אשרות כניסה רב-פעמיות לאזור, אם ירצו בכך, וכן לאפשר קבלתן גם במסגרת הגשת בקשה להארכת תוקף האשרה ולא רק בטרם ההגעה לאזור, זאת תוך הרחבת הקריטריונים ביחס לחלוקה של אשרות רב-פעמיות לכניסה לאזור ואת התנאים לקבלתן הקבועים בסעיף 7 לחלק א' ובסעיף 6(ה)6 לחלק ג' לנוהל. (ס' 81-87 לעתירה.)

7. על מנת שהאפשרות להשיג השגה על סירוב למתן אשרה או להארכתה שבס' 11 לחלק א' של הנוהל תהיה אפקטיבית, כך לפי הנטען, נדרש שסירובים ייעשו תוך מסירת מסמך מתורגם המפרט את עילת הסירוב והאפשרות להגיש השגה; תוך העברה למבקש, טרם הגשת ההשגה, את המסמכים הרלוונטיים כגון התשאול שנערך במעבר, פרוטוקול הראיון שנערך בעניינו במינהל האזרחי וכל מסמך אחר הנמצא בתיקו האישי; כאשר ככל שמדובר בסירוב במקום ינתן מענה מיידי להשגה. (ס' 88-91 לעתירה).

8. ביטול סעיף 2(ב) לנוהל לפיו אשרות למטרות ייעודיות לפי חלק ג' לנוהל – לעבודה בשטחים, לחוקרים ומרצים בתחום ההשכלה הגבוהה, לסטודנטים ולמתנדבים – אינן מיועדות לזרים הנשואים לתושבי האזור. (ס' 92-96 לעתירה).

בנוסף, לגבי בקשות להסדרת מעמד בשטחים ואשרת שהייה לצד בני זוג, מבוקשים בעתירה לא פחות מ-16 סעדים נוספים:

9. "לאפשר מתן אשרות שהייה בשטחים לתקופות ארוכות יותר (של שנה בכל פעם, כפי שהיה בעבר); לאפשר את הארכתן של אשרות אלה מכוח הקשר המשפחתי לתושבי השטחים; לבטל את סעיף 3(א)(4) לחלק זה".

10. "א. אישור בקשות למתן מעמד בשטחים לא תותנה בכל שיקול מדיני" כזה או אחר של ישראל, ולא ייקבעו מכסות בעניין. כל בקשה תיבחן לגופה.

ב. הליך בחינת הבקשה לגופה ייעשה על ידי הרשות הפלסטינית. לצד הישראלי תישמר הזכות לסרב לבקשה ספציפית, ורק במקרה של מניעה ביטחונית חמורה, המתייחסת למוזמן בלבד, והגוברת על הזכות לחיי משפחה.

ג. יש לאפשר למשקיעים ולעובדים בשטחים, גם אם אין להם קרובי משפחה בשטחים, להגיש בקשות להסדיר את מעמדם כתושבי קבע בשטחים.

ד. יש לאפשר לקבוצות נוספות של אזרחים זרים להגיש בקשות להסדרת מעמד: מי שנולדו או התגוררו בשטחים אך עזבו את השטחים לפני שנת 1967; מי שהתגוררו בשטחים בשנת 1967 אך לא קיבלו מעמד של תושבי קבע בשטחים מסיבה כלשהי; ומי שקיבלו מעמד של תושבי קבע לאחר שנת 1967 אך המעמד נשלל מהם על ידי ישראל, בהתאם למדיניות שהייתה קיימת לפני החתימה על הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בשנת 1995.

ה. יש לבטל את סעיף 3(ד)(2)(ד) לחלק ד' לעניין איסור הגשת בקשה להסדרה עבור יותר ממוזמן אחד.

ו. יש לבטל את ההוראה לפיה זר שסורבה בקשתו להסדרה לגופה, יוכל להגיש בקשה חדשה להסדרה רק בחלוף חמש שנים, ולאפשר, במקרים מסוג זה, הגשתה של בקשה חדשה בכל עת לאחר הסירוב.

ז. הודעה על החלטה בבקשה תינתן גם למבקשים עצמם ו/או באי כוחם. במקרה שהמבקש מעוניין להגיש השגה כנגד החלטה לסרב לבקשתו, יש להעביר לעיונו את מלא התיק האישי שלו, כולל שימועים במידה והתקיימו.

ח. יש לפרסם את המסמכים הנדרשים לבחינת בקשות מסוג זה. יודגש, כי אין כל עילה לדרוש מהמבקשים מסמכים שהם מעבר למסמכי זיהוי. כמפורט בעתירה זו, בחינת הבקשה לגופה אמורה להתבצע על ידי הרשות הפלסטינית". (ס' 103-109 לעתירה).

11. "א. סעיף 3(ז)(3) לחלק ד' של הנוהל יובהר, כך שייקבע במפורש כי במקרים בהם כל אדם המקיים קשר זוגי (או קשר משפחתי אחר) עם תושב השטחים פונה להארכת תוקף האשרה בה הוא מחזיק, יש להעניק לו אשרת שלב"ז [אשרת שהייה לצד בן זוג – הח"מ] למשך שנה בכל פעם, עם אפשרות להארכה. זאת, ללא קשר להגשת בקשה להסדרה. [מן ההקשר נראה כי הכוונה לבקשה להסדרת מעמד קבע שהועברה מהרשות הפלסטינית – הח"מ].

ב. לחלופין, אם קיימת קטגוריה מיוחדת לפיה מוצאת אשרה ארוכת טווח לקרובי משפחה של תושבי שטחים אשר הגישו בקשה להסדרה, יש להסתפק בהוכחה המעידה על הגשת בקשה להסדרה לרשות הפלסטינית, ולא להתנות את האשרה בהעברת הבקשה על ידי הרשות הפלסטינית לישראל – פעולה עליה אין למבקשים כל יכולת השפעה. וכאמור, יש להעניק למבקשת אשרת שלב"ז למשך שנה בכל פעם, עם אפשרות להארכה.

ג. במידה ותיוותר הקטגוריה של אשרות מיוחדות המוצאות למי שהגיש בקשה להסדרה, יש להעניק אשרות אלה לכל מי שהגיש בקשה להסדרה, כולל מי שאינם בני זוג של תושבי השטחים (ובכלל זאת קרובי משפחה אחרים, משקיעים, זרים העובדים בשטחים, וכו').

ד. סעיף 3(ז)(4) לחלק ד' של הנוהל יובהר כך שייקבע מהם הקריטריונים שניתן לשקול בעת הבחינה, האם לאשר לזר אשרה לטובת שלב"ז.

ה. יש לבטל את האפשרות של מתפ"ש לקבוע מכסה ייעודית למתן אשרות שלב"ז.

ו. במקרים בהם מוצא רישיון ביקור, חלף אשרת שלב"ז, יש לאשר הוצאת הרישיון גם במקרים בהם מדובר באזרחי 'מדינות אויב'. זאת, בהיעדר מניעה ביטחונית פרטנית, הגוברת על הזכות לחיי משפחה.

ז. יש לבטל את ההגבלה לפיה אשרת שלב"ז תינתן רק עד לתקופה 27 חודשים, שלאחריה יידרש הזר לצאת את השטחים". (ס' 110-117 לעתירה).

ודוק: הסעדים הרבים והשונים המבוקשים לא כוללים, ככלל, הידרשות לשאלת הרלוונטיות שלהם לעותרים הפרטניים.

91. שנית, לצד טענות העותרים לעניין הוראות הנוהל, מעלים העותרים טענות פרטניות בעניינם, ומבקשים כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צווים-על-תנאי בעלי שמונה ראשים פרטניים נוספים, כך:

ג. באשר לעותרים 4-1: מדוע לא יחזרו בהם מסירובם לאשר את בקשת העותרת 1 להסדרת מעמדה בשטחים, ומדוע, עד להסדרת מעמדה כאמור, לא יעניקו לה אשרת שהייה בת שנה, עם אפשרות לכניסה רב-פעמית לשטחים;

ד. באשר לעותרים 10-5: מדוע לא יחזרו בהם מסירובם לאשר את בקשת העותרת 5 להסדרת מעמדה בשטחים, ומדוע, עד להסדרת מעמדה כאמור, לא יעניקו לה אשרת שהייה בת שנה, עם אפשרות לכניסה רב-פעמית לשטחים;

ה. באשר לעותרים 14-11: מדוע לא יחזרו בהם מסירובם לאשר את בקשת העותרת 11 להסדרת מעמדה בשטחים, ומדוע, עד להסדרת מעמדה כאמור, לא יעניקו לה אשרת שהייה בת שנה, עם אפשרות לכניסה רב-פעמית לשטחים;

ו. באשר לעותרים 16-15: מדוע לא יחזרו בהם מסירובם לאשר את בקשת העותרת 15 להסדרת מעמדה בשטחים, ומדוע, עד להסדרת מעמדה כאמור, לא יעניקו לה אשרת שהייה בת שנה, עם אפשרות לכניסה רב-פעמית לשטחים; וכן מדוע לא יסירו את המגבלות באשר לכניסתה של העותרת 15 לשטחים – דרישה להפקדת ערבות עובר לכניסתה ודרישה לתאם את כניסתה מראש, ומדוע לא ישיבו לה את סכום הערבות אותה הפקידה;

ז. באשר לעותרים 20-17: מדוע לא יחזרו בהם מסירובם לאשר את בקשת העותרת 17 להסדרת מעמדה בשטחים, ומדוע, עד להסדרת מעמדה כאמור, לא יעניקו לה אשרת שהייה בת שנה, עם אפשרות לכניסה רב-פעמית לשטחים;

ח. באשר לעותרים 22-21: מדוע לא יחזרו בהם מסירובם לאשר את בקשת העותרת 21 להשיב לו את מעמדו בשטחים, ומדוע, עד להשבת מעמדו כאמור, לא יעניקו לו אשרת שהייה בת שנה, עם אפשרות לכניסה רב-פעמית לשטחים;

ט. באשר לעותרים 25-23: מדוע לא יאפשרו המשיבים את שהייתה של העותרת 23 בשטחים, באמצעות אשרת שהייה בת שנה, עם אפשרות לכניסה רב-פעמית ולעבודה בשטחים;

י. באשר לעותרים 29-26: מדוע לא יאפשרו המשיבים את שהייתה של העותרת 26 בשטחים, באמצעות אשרת שהייה בת שנה, עם אפשרות לכניסה רב-פעמית ולעבודה בשטחים."

92. עמדנו באריכות על הסעדים השונים, דווקא משום זאת שהעותרים לא ראו לנכון לעשות כן במרוכז ביחס לרבים מהם, ומקום שיש בכך כדי להמחיש את הקושי בבירור העתירה או בהושטת הסעדים שהתבקשו, עד כדי הצדקה לדחייתה על הסף.

93. ועוד, לפירוט הסעדים הכלליים בעתירה (ככותרת ס' 5 לה, בעמ' 16 לכתב העתירה) קדמה הבהרה כי "העתירה דנן מתמקדת בהסדרים המופיעים בנוהל הקשורים לכניסתם לשטחים של בעלי דרכונים זרים הנמצאים בקשרי משפחה עם תושבי השטחים, בשהייתם של אותם זרים בשטחים, ובהסדרת מעמד הקבע שלהם בשטחים. נתמקד אפוא בהוראות הנוהל הפוגעות בעניינים אלה ובאפשרותם של מי שנשואים לתושבי שטחים, או בעלי קשרי משפחה אחרים עם תושבי השטחים, להתגורר עם בני המשפחה בשטחים" (ס' 61 לעתירה). עם זאת, כעולה מן המפורט לעיל, נדרשים בעתירה גם סעדים רבים החורגים מעניין זה.

94. לעמדת המשיבים, כפי שיפורט, **נפלו בעתירה פגמים רבים אשר אינם מאפשרים את בירורה כמבוקש ומצדיקים את דחייתה על הסף**. כך, העתירה כורכת במסגרתה את ענייניהם של עותרים פרטניים רבים בעלי תשתיות עובדתיות שונות, הדורשים סעדים פרטניים שונים; ומנגד, לכאורה בשם העותרת הציבורית בעתירה, מבוקשים סעדים קונקרטיים רבים, שונים ומגוונים הנוגעים בשורה ארוכה מהוראות הנוהל, וזאת מבלי שהובהר כיצד יש בהם כדי להשליך על עניינם הפרטני של העותרים, ובלי שהוצגה תשתית עובדתית מתאימה לכך, או הידרשות מספקת לשאלת ההצדקה לדיון בכלל הסעדים השונים בכפיפה אחת; ותוך שבחלקו, המבוקש אף סותר את ההצהרה המפורשת בעתירה כי היא ממוקדת בסוגיות הנוגעות אך לבני משפחה זרים של תושבי האזור.

95. ודוק: כפי שפורט בהרחבה, הנוהל החדש אשר לכניסת ושהיית זרים באזור כולל היקף רחב ביותר של הוראות, ומבקש להסדיר לראשונה מגוון רחב של מצבים. כך, הוא נוגע הן לכניסת זרים לביקורים קצרי טווח, והן לבקשות השתקעות של זרים באזור; הוא כולל הוראות טכניות ופרוצדורליות במהותן, לצד הוראות בעלות משמעות מדינית מובהקת; והוא כולל הוראות המבקשות לחול על כלל הבקשות המוגשות, לצד הסדרים פרטניים עבור מטרות כניסה שונות. על כל אלו מבקשת העותרת 30 להשיג בעתירה זו.

לצד זאת, העותרים הפרטניים בעתירה, אשר לכאורה עניינם של כולם נוגע להסדרת מעמדם באזור, שונה גם הוא זה מזה. בעניינם של חלקם מבוקש כי תאושר הסדרת מעמדם, ובחלקם לא; בעניינם של חלקם הועברה בקשת הסדרה מטעם הרש"פ ובעניינם של חלקם לא; חלקם שהו באזור בעבר שלא כדין; חלקם החזיקו בעבר בתעודות זהות פלסטינית; ובעניינם של חלקם הותנתה כניסה לאזור בהפקדת ערובה. מנגד, נראה שעניינם כלל אינו רלוונטי לחלק ניכר מהוראות הנוהל הנתקפות בעתירה.

על רקע זה, וכפי שיפורט בהרחבה להלן, סבורים המשיבים כי קיים קושי ניכר לדון בעתירה במתכונתה הנוכחית, ודינה להידחות על הסף מהטעמים שיפורטו, ובין היתר היות העתירה כוללת, כללית ומרובת עותרים מצד אחד, ותיאורטית ונעדרת תשתית עובדתית קונקרטית מתאימה מצד שני.

הכול, גם על רקע נקודת המוצא כי עם פרסומו של הנוהל נקבע כי הוא יהיה במתכונת של פיילוט למשך שנתיים, אשר עתידה להסתיים בחודש אוקטובר 2024, במהלך ייבחנו

השלכות ויישום הנוהל, תיערך בחינה בעניין ואפשר שייערכו שינויים בנוהל בהתאם לכך. גם בכך יש כדי להשליך על הצורך בביקורת שיפוטית ביחס לנוהל בעת הזו, בפרט לאור מתכונתה של העתירה דנן. הכול, כאשר ביחס לעניינים פרטניים ניתן למצות הליכים באמצעות הגשת השגות, ופנייה לערכאות בעתירה מתאימה, ככל שיש לכך עילה.

96. בבחינת הרבה למעלה מן הצורך לאור האמור, ולחלופין, יובהר כי המשיבים סבורים כי דינה של העתירה להידחות אף לגופה. במיהותו של דבר, הסעד העקרוני אותו מבקשים העותרים, הוא להורות למשיבים לתקן את נוהל כניסת זרים בשורה ארוכה ביותר של היבטים, או לחלופין להתקין נוהל חדש בו ישולבו התיקונים המבוקשים בעתירה. ריבוי הסעדים וקיבוצם מלמד שהלכה למעשה, **לא מבוקש רק כי בית המשפט הנכבד יתערב בהוראות קונקרטיות ומוגדרות בנוהל, אלא ישנה את פני הנוהל כולו, תוך כניסה לנעלי הרשות בשאלות מדיניות הנוגעות לעניינים מדיניים מובהקים, כמו גם בסוגיות טכניות שאותם הסדירו המשיבים לפי שיקול דעתם המעוגן בדין.**

זאת לכאורה בשל פגיעה בזכות לחיי משפחה של תושבי האזור. אולם, כפי שיפורט להלן בהרחבה, חלק מן התיקונים המבוקשים בעתירה כלל אינם נוגעים לחיי משפחה, או שיש בהם כדי להשפיע באופן עקיף בלבד. יתר על כן, העותרים מבקשים להרחיב את חובות המפקד הצבאי בעניין, הרבה מעבר להלכה הפסוקה בנושא ולדינים הרלוונטיים במשפט הבין-לאומי. לאור ריבוי הסעדים המבוקשים, והעמדה כי דין העתירה להידחות כבר על הסף, יבהירו המשיבים אך בתמצית מדוע דין הטענות העיקריות להידחות, בהיעדר כל עילה להתערבות במדיניות המשיבים.

דין העתירה להידחות על הסף

97. כאמור, עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות על הסף, בשל היות טענות העותרים בגדר טענות כלליות, כוללניות, ונעדרות תשתית עובדתית מספקת מחד גיסא; ומרובת עותרים ותשתיות עובדתיות נפרדות מאידך גיסא. כל זאת, כאשר עסקינן בנוהל שהוא בבחינת "פיילוט" לתקופה מוגבלת.

98. בטרם נרחיב בדבר הטעמים השונים לדחייה על הסף, תוזכר נקודת המוצא כי, כאמור, עם פרסומו של הנוהל החדש, ובשל היקף השינויים שנקבעו בו, נקבע כי הוא יחול במתכונת של פיילוט לתקופה של שנתיים, שעתידה להסתיים בחודש אוקטובר 2024, כאשר ההסדרים הקבועים בנוהל החדש ייבחנו וייערכו בו תיקונים מתאימים, ככל שהדבר יידרש. הנה כי כן, **העותרים מבקשים לתקוף הוראותיו הכלליות של נוהל שייתכנו בו שינויים עתידיים שאפשר שישנו את המצב העובדתי והמשפטי כך שיתייצר הצורך בהכרעה שיפוטית.** נבהיר, כי הנוהל נלמד ומיושם בפועל על ידי המשיבים, וכי אופן יישומו אכן נבחן מעת לעת. בשלב זה נאספים נתונים על מנת שניתן יהיה להפיק מהם מסקנות ולקחים אשר מלמדים על הצורך בהטמעת תיקונים נוספים בנוהל החדש, ואם בכלל. בנסיבות אלה, סבורים המשיבים כי אין מקום לקיום ביקורת שיפוטית בעת הזו, בטרם

בחנו המשיבים את השלכותיו ויישומו של הנוהל החדש, ואם יש מקום לערוך בו שינויים, בתום תקופת הפיילוט. זאת, ביתר שאת, לאור שורת הטעמים המצדיקים את דחיית העתירה על הסף, המשליכים זה על זה, וודאי בהצטברם.

עתירה כללית הכורכת עניינים שונים ונעדרת תשתית עובדתית מתאימה לכלל הסעדים המבוקשים

99. לעמדת המשיבים, דינה של העתירה להידחות על הסף שכן היא כורכת בתוכה עותרים רבים, עניינים רבים ומבקשת מספר רב ביותר של סעדים בשלל נושאים מגוונים.

100. העותרים קיבצו מספר רב של טענות כנגד הנוהל ותקפו מספר רב של הוראות שנקבעו בו. כך במסגרת העתירה מבקשים העותרים עשרות סעדים לתיקון הנוהל, תוקפים את חלקיו השונים במגוון רחב של נושאים, לרבות סעדים מבוקשים ביחס להוראות החורגות מעניינם של בני משפחה של תושבי האזור, חרף הצהרת העותרים בעניין מיקוד עתירתם בעניין זה; וכאשר בין כלל הסעדים מצויים כאלה שלא נסמכים על תשתית עובדתית קונקרטית, בצירוף סעדים פרטניים שונים ביחס לעותרים הפרטניים בעתירה, שאף ענייניהם נבחנים זה מזה במובנים שונים.

101. הנוהל החדש כולל בתוכו פרקים וסעיפים המתייחסים לאשרות קצרות טווח לצרכי תיירות, וכן צרכים נוספים, אשרות ארוכות טווח והשתקעות באזור. ברי הוא כי כריכת הסעדים השונים, יוצרת מצב בו העתירה אינה ניתנת לבירור אפקטיבי לאור התשתיות המשפטיות השונות ביחס לכל חלק בנוהל, וכן לאור התשתיות העובדתיות השונות (החסרות בחלקן כפי שיפורט בהמשך) הנצרכות ביחס לכל חלק. זאת ועוד, שחלק מן הסעדים המבוקשים בעתירה הם סעדים קונקרטיים, שנראה כי הם רלוונטיים אך בחלקם לעותרים הפרטניים, וחלקם כלליים ורחבים ביותר ומכוונים למדיניות הכללית הראויה לשיטת העותרים.

102. כך, לשם הדוגמה, ובין יתר בקשותיהם הרבות, העותרים מבקשים להרחיב באופן משמעותי את מנעד הזכאים להיכנס לשטח ללא צורך בהגשת בקשה מוקדמת, בכפוף לבדיקות שנעשות במעברי הגבול; להרחיב את קטגוריות הזרים הרשאים לקבל אשרות ביקור בשטחים; לבטל ולקבוע הוראות מקלות יותר ביחס לכניסת זרים אשר הפרו תנאי אשרה בעבר; ולהרחיב את קטגוריות הזרים הזכאים להסדרת מעמדם או לקבלת אשרות שלב"ז. העתירה אינה מבהירה בדיוק אילו מן הסעדים הכלליים המבוקשים רלוונטיים לעותרים הפרטניים – שכאמור, אף ביניהם נבחנים בתשתית העובדתית ובסעדים הרלוונטיים הנגזרים ממנה – ואילו אינם רלוונטיים להם, וכן אינה מבארת מהי ההצדקה כי הן סעדים הרלוונטיים לעותרים הפרטניים והן שורת סעדים נוספת החורגת מעניינם ידונו יחד באותה עתירה.

103. כפי שמורה ההלכה הפסוקה, ככלל, בית המשפט הנכבד לא יידרש לעתירות הכורכות בתוכן עניינים שונים, אף אם נושאים משותף (בג"ץ 5548/21 לירן-שקד נ' משרד הבריאות, פסקה 4 (17.8.21)), שכן, כריכתם של סעדים רבים ושונים, המבוססים על מערכת עובדות שונה,

"הופכת את הדיון בעתירה לבלתי-ישים" (בג"ץ 7768/23 עמותת הרצליה למען תושביה נ' ממשלת ישראל, פסקה 3 (6.11.23)). לעניין זה ראו והשוו לשנפסק בבג"ץ 7753/23 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון לאומי (23.11.23).

104. זאת ועוד. כעולה מן האמור לעיל, עמדת המשיבים היא כי דין העתירה להידחות על הסף גם עקב כריכת עניינם של מספר עותרים, שענייניהם נבחנים בחלקם זה מזה, בעתירה אחת. כאמור, בעתירה שבנדון, חלק מן הסעדים המבוקשים בעתירה עוסקים בעניינים הפרטניים של העותרים, שניסבותיהם הפרטניות שונות זו מזו. העתירה עוסקת ב-8 עותרים זרים ובני משפחותיהם הטוענים לפגיעה בעקבות הוראות הנוהל, אשר עניינם נבדל זה מזה.

105. כך, העתירה כורכת הן את עניינם של עותרים זרים פרטניים שבעניינם הועברה מן הרש"פ בקשה להסדרת מעמד באזור, הן עותרים ביחס להם לא הועברה בקשה מהרש"פ – שברור שעניינם נבחן זה מזה. כמו כן, העתירה גם כורכת את עניינו של עותר שנטען כי נולד באזור וכי מעמדו באזור נשלל, יחד עם עניינם של אזרחים זרים שרצונם להשתקע באזור ולהירשם בו לראשונה.

106. בצד זאת, ביחס לחלק מן העותרים מתבקשים סעדים הנוגעים גם להפקדת ערבות להתניית כניסה לאזור וכן חובה לתאם מראש כניסה לאזור לאור שהייה קודמת שלא כדין, וביחס לחלק מן העותרים מבוקש כי תינתן אשרות שהייה רב-פעמיות או אשרות הכוללות היתר לעבוד באזור.

107. מעבר לכך, העותרים שוהים באזור תקופות זמן משתנות, כאשר יש מי ששהה באזור אפילו טרם שנת 2000, ואילו אחרים נכנסו לאזור לראשונה כעשור וחצי לאחר מכן; חלקם שהו ברציפות באזור וחלקם התגוררו בפרק הזמן הרלוונטי גם במקומות אחרים; חלק מהבקשות לאחמ"ש הועברו לצד הישראלי וניתנו בהן החלטות, ואילו אחרות מעולם לא הועברו מגורמי הרש"פ, כאמור; חלק מהעותרים בעלי היסטוריה הגירתית חיובית ואילו אחרים בעלי תיעוד שלילי; ואף חלק מן העותרים כבר לא שוהים באזור.

108. דבר ידוע הוא כי הדין נגזר מן העובדות. על כן, המסכת העובדתית המשתנה בין העותרים מובילה בהכרח לניתוח משפטי שונה. דינה של עתירה בעניינו של עותר אשר הועברה בעניינו בקשת הסדרה מן הרש"פ, שונה מעתירה העוסקת בעותר שלא הועברה בעניינו בקשה; וכך גם הניתוח המשפטי משתנה בין עותר המבקש אשרת כניסה לאזור לבין עותר המבקש מעמד באזור.

109. לעמדת המשיבים, לא די בכך שישנו מכנה משותף בדמות החלטות הניתנות מכוחו של אותו הנוהל (לעניין המכנה המשותף הנדרש לצורך דיון אחוד בעתירה, נדרש להצביע על "מכנה משותף של ממש", וראו בעניין זה בג"ץ 5682/20 הלית קוביצקי ואח' נ' שר הפנים (9.9.20)),

וזאת משום שהנוהל כולל בחובו הסדרה של סוגיות משפטיות רבות ומגוונות, ופרשנות לפיה החלטות הניתנות מכוחו של אותו נוהל דינן, בהכרח, לידון בעתירה אחת, היא מרחיקת לכת.

110. בנוסף, דינם של חלקים מסוימים בעתירה להידחות על הסף גם מחמת היעדר תשתית עובדתית, ומחמת אופיים התיאורטי. כך, למשל, מבקשים העותרים כי תחת האפשרות לסרב בקשות להסדרת מעמד בשטחים – מטעמים שונים ובפרט בגין מניעה ביטחונית או פלילית, ייעשה כן "רק במקרה של מניעה ביטחונית חמורה, המתייחסת למוזמן בלבד, והגוברת על הזכות לחיי משפחה", וזאת בלי שיש לפנינו מקרה בו הוחלט על דחיית בקשה מעין זו מטעמים של מניעה ביטחונית או פלילית.

עוד מבוקש, למשל, לאפשר למשקיעים ולעובדים בשטחים, גם אם אין להם קרובי משפחה בשטחים, להגיש בקשות להסדיר את מעמדם כתושבי קבע בשטחים; זאת למרות שהעתירה, לכאורה, מתמקדת לכאורה בעניינים הנוגעים לבני משפחה זרים של תושבי האזור, ולמרות היעדר עותר קונקרטי רלוונטי.

כן מבוקש, למשל, להרחיב את קטגוריית את הזרים המורשים להיכנס לתקופות קצרות טווח, גם לבני משפחה ממעגל רחוק יותר, גם למי שקרובי משפחתם אינם מתגוררים או שוהים באזור בתקופה הרלוונטית, וגם למי שכלל אינם בגדר קרובי משפחה, לרבות תיירים, צליינים, אנשים להם יש חברים או מכרים בשטחים, עיתונאים זרים המועסקים בכלי תקשורת פלסטיניים וזרים נוספים המעוניינים בכך – גם זאת למרות המיקוד הנטען של העתירה אך בבני משפחה של תושבי האזור, ובהיעדר עותר קונקרטי רלוונטי.

כן מבוקש לתקוף את הוראות הנוהל בעניין ביגמיה, בלא הצגת מקרה קונקרטי הרלוונטי לכך, ותוך שלא הוצגה הצדקה לדון בעניין זה באותה עתירה עם יתר הסעדים שהתבקשו.

עוד התבקש, למשל, לבטל את תקופת הצינון שנקבע לאחר סירוב בקשה לגופה – וזאת על אף שסעד זה כלל אינו רלוונטי למי מהעותרים הפרטניים ועל אף שלא הוצגה תשתית עובדתית אחרת המצדיקה התערבות בהוראות אלו.

מדובר אך במספר דוגמאות, מיני רבות.

111. הנה כי כן, העותרים טענו כי נגרמת פגיעה רחבה מהוראות הנוהל בהקשרים בהם מבוקשים התיקונים השונים בעתירה, וזאת ללא דוגמאות או ביסוס לטענותיהם בכלל המישורים. כידוע, במקרים בהם מוגשת עתירה שנעדרת ממנה תשתית עובדתית מתאימה, ואשר טענותיה אינן נתמכות בעובדות של מקרה ספציפי, יש מקום, ככלל, לדחות את העתירה על הסף. כמו כן, המחסור בתשתית עובדתית בעתירה בחלקים מסוימים מוביל לכך שהעתירה, בחלקה, היא גם תאורטית.

לחלופין, דין העתירה להידחות אף לגופו של עניין

112. למעלה מן הצורך, תובהר עמדת המשיבים כי לחלופין, דין העתירה להידחות אף לגופו של עניין. כעולה מן המפורט בהרחבה לעיל, המפקד הצבאי מוסמך ונדרש להפעיל את סמכותו להתיר כניסת ושהיית זרים בשטחי האזור ולאסור כניסה שכזו, בהתאם לדין שחל באזור, ולכלל השיקולים הצריכים לעניין, ובהם שיקולים מדיניים, שמרחב ההתערבות בהם מצומצם. חרף הנטען בעתירה, העותרים לא ביססו בדין את ההיקף הרחב הנטען של הזכות לחיי משפחה באזור או כל זכות קנויה אחרת של זרים להיכנס לאזור יהודה ושומרון, ואף אין להיעתר לפרשנותם את היקף סמכותו של מפקד האזור בנדון. ההסדרים שנקבעו בנוהל הם סבירים ומידתיים, וממילא יישומם ייבחן לאור הלקחים שיופקו, ולכן לא קמה עילה להתערבות במדיניות המפקד הצבאי בנושא ובהוראות הנוהל. נפרט.

א. היעדר זכות קנויה לזרים להיכנס לאזור

113. הלכה פסוקה היא כי אין לזרים זכות קנויה להיכנס לתחומי האזור. העיקרון המוכר בפסיקה ביחס להחלטות המדינה ולשיקול הדעת הרחב ביחס לנכנס לשטח,³ הוחל גם ביחס להחלטות המפקד הצבאי ביחס לשטחי האזור המוחזקים בתפיסה לוחמתית. כך למשל נקבע **בעניין עוואד** :

"[...] אין אנו דנים במישור זה בזכות מוקנית, שנשללה מן העותר, איחוד משפחות פירושו כניסתם לתוך השטחים המוחזקים על-ידי צה"ל של אנשים, הבאים מארצות הרואות עצמן במצב מלחמה עם ישראל ואף נוהגות כאמור. כאמור בבג"צ 489/76 הנ"ל, זהו מעשה חסד מיוחד של הרשויות, המעוגן בשיקולים הומניטאריים. [...]"

ב. סוגיות הנוגעות לכניסה ולהשתקעות באזור – סוגיה מדינית

114. כמו כן, סוגיות הנוגעות לכניסה לאזור והשתקעות באזור, אינן מצויות רק בשדה ההומניטארי, אלא גם בשדה המדיני, וכוללות בחובן שיקולים מדיניים וביטחוניים שונים הקשורים ביחסי החוץ של מדינת ישראל, עמידה במגעים מדיניים עם הרש"פ ועוד.

115. סוגיות הנוגעות לרישום תושבים במרשם האוכלוסין באזור, איחוד משפחות והחזרת תושבות באזור, כרוכים בטבורם במערכת היחסים בין ישראל לרש"פ, כעולה מסעיף 28 לנספח האזרחי להסכם הביניים. אופן יישום הסכם הביניים הוא שאלה מדינית (ראו, למשל, בבג"ץ 6133/03 מונתהא מוחמד אבו בכר נ' משרד הבטחון (23.9.03)). בכך אין משום חידוש, והדבר עולה בבירור מן ההלכה הפסוקה. בתוך כך, גם בנהלים שקדמו לנוהל החדש, הובהר כי עניין זה נתון להכרעות מדיניות. כפי שנקבע בנוהל החדש, בעת הזו השתקעות באזור תהיה בכפוף למדיניות הדרג המדיני, לרבות על דרך של מכסות, וזאת בהתאם לשיקולים המדיניים

³ ראו מבין רבים: ע"מ 4620/11 אומימה חאמד מחמד קישאוי נ' שר הפנים (7.8.2012), בפסקה 5; בר"מ 7216/18 Lara Alqasem נ' משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה (18.10.2018), בפס' 8 לפסק דינו של כב' השופט (כתוארו אז) הנדל).

והביטחוניים הנשקלים מעת לעת. כך, למשל, בשנת 2021 אושרו אלפי בקשות לרישום במרשם כמחווה מדינית בהתאם לשיקולים ביטחוניים-מדיניים מובהקים.

116. בשים לב למצב המשפטי שפורט לעיל, המצב המדיני באזור וההתפתחויות העדכניות, הרי שהחלטה אם לאפשר כניסה לאזור והשתקעות נתינים זרים בשטחי האזור, היא החלטה מדינית מובהקת, הנמצאת בליבת הנושאים המדיניים בהם בית משפט הנכבד אינו נוהג להתערב. על עיקרון זה שב וחזר בית משפט הנכבד בשורת פסקי דין.

117. ראו, למשל, את שנקבע בבג"ץ 2231/03 אלשלאדה נ' מפקד חטיבת בנימין (6.4.03), שעניינו בבקשת העותרים לאיחוד משפחות באזור בתקופה בה המשיבים הפסיקו לטפל בבקשות כאמור, כדלקמן:

"[...] לענין העתירה לגופה - בית משפט זה לא התערב בעבר במדיניות הממשלה שלא לדון בשלב זה בבקשות איחוד משפחות הנוגעות לאיזור הנשלט על ידי הרשות הפלשתינאית לאור המציאות הבטחונית - מדינית בשטח [...]. אין מקום כי נתערב במדיניות המשיבים גם במקרה שלפנינו."

כן ראו את פסיקתו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 5957/02 אעתדאל נ' מפקד חטיבת בנימין ואח' (26.8.02) בעניין בן זוג זר של תושבת האזור, שהוצא בעניינו צו גירוש, כדלקמן:

"[...] בעתירה נטען כי העותר 2 הגיש בשנת 1998 בקשה לאיחוד משפחות ברשות הפלשתינאית. אולם בבירור שנערך על ידי המדינה התברר כי הבקשה לא הועברה לישראל עד חודש ספטמבר 2000, שהוא המועד בו הפסיקה מדינת ישראל לקבל בקשות לאיחוד משפחות מהרשות הפלשתינאית.

בשל המצב המדיני-בטחוני מאז ספטמבר 2000 אין המדינה מוכנה לקבל בקשות לאיחוד משפחות מן הרשות הפלשתינאית, שהיו מוגשות על פי הוראות סעיף 28 בנספח האזרחי להסכם הביניים שבין ישראל לבין אש"פ.

כיום אין קשר בין ישראל לרשות הפלשתינאית בתחום איחוד המשפחות. המדינה מציינת כי כיום שוהים באזור שלא כדין כ-60,000 איש, אשר נכנסו לאזור לפי רשיונות ביקור ולא יצאו עם תום תקופת הרשיון, כשחלק לא מבוטל מהם הגישו בקשות לאיחוד משפחות לרשות הפלשתינאית.

על רקע מצב דברים זה נראה, כי אין מקום להתערבותו של בית משפט זה בצו הגירוש שהוצא נגד העותר 2.

יצוין, כי העותר נתפס שעה שנכנס לתחומי ישראל שלא כדין.

אנו מודעים לקשיים שהמצב הקיים יוצר לבני המשפחה, אך אין אנו רואים, כאמור, עילה חוקית להתערב בצו הגירוש."

כן ראו את פסיקתו של בית המשפט הנכבד בבג"ץ 323/04 נביל עלי מחמוד אבו דח'אן נ' משרד הביטחון (30.5.2005); להלן עניין אבו דח'אן) שעניינו בבקשה לאיחוד משפחות ברצועת עזה באותה התקופה, כדלקמן:

1. עניינה של העתירה בבקשה לאיחוד משפחה. ביום 13.3.2003 התחתן העותר, תושב עזה, עם אזרחית אלג'יר. העותר מבקש מהמשיבים להתיר את כניסת אשתו לעזה. זאת, על מנת לחיות עם אשתו ביחד בתחומי האיזור. לחילופין, מבקש העותר לאפשר את כניסת האישה באמצעות היתר ביקור זמני, אותו יוכלו המשיבים לבטל בהתאם לנסיבות.

2. המשיבים מציינים כי שאלת מתן היתרים לכניסה לאיזור היא עניין של מדיניות. עניין זה מוסדר בהסכם הביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית. דא עקא, החל מפרוץ העימות המזוין בספטמבר 2000, לא מטופלות בקשות כאלו בידי המשיבים. המשיבים סבורים כי מדיניותם זו מוצדקת נוכח המציאות המדינית-ביטחונית בשטח. יצוין כי במהלך הדיון שבפנינו מסרו המשיבים כי מדיניותם זו נשקלת עתה מחדש. בעניינו של העותר לא התקיימו נסיבות חריגות המצדיקות סטייה מהמדיניות האמורה. יתר על כן, טרם התקבלה בעניינו של העותר בקשה מהרשות הפלסטינית. גם באשר להיתר זמני סבורים המשיבים שאין להיענות לעתירה. זאת, מכיוון שאין דרך לאכוף את יציאתה של האישה מהאיזור במקרה והרישיון יפקע.

3. נחה דעתי שדין העתירה להידחות. אכן, לפי ההסדר שהתגבש בין ישראל לרשות הפלסטינית, רישיונות הביקור שמנפיקה הרשות כפופים לאישור ישראל (סעיף 28(11) לתוספת הראשונה לנספח האזרחי של הסכם הביניים עם הרשות הפלסטינית, כתבי אמנה 1071, כרך 33, 215). עם זאת, אופן יישום ההסכם הוא עניין שבמדיניות הממשלה. החל מספטמבר 2000 הפסיקו המשיבים, כעניין שבמדיניות, לטפל בבקשות לרישיונות המועברות אליהם על ידי הרשות הפלסטינית (השוו: בג"ץ 5957/02 אבו סרחאן ואח' נ' מפקדת חטיבת בנימין (לא פורסם); בג"ץ 2231/03 אלשלאדה ואח' נ' מפקד חטיבת בנימין ואח' (לא פורסם)). אמנם, נמסר לנו בדיון כי עם שינוי הנסיבות המשיבים בוחנים את מדיניותם בעניין מחדש. לעת עתה, המשיבים מצדיקים נקיטת מדיניות זו בשל המצב המדיני-ביטחוני והימצאותם בתחומי האיזור של אלפי שוהים בלתי חוקיים שפקע רישיונם (בג"ץ 4297/04 יאסין ואח' נ' המנהל האזרחי באיזור יהודה ושומרון ואח' (לא פורסם)). העותר לא חלק על טענות המשיבים בעניין זה. מובן, שלכל מדיניות עשויים להיות חריגים. ברם, העותר לא הראה טעמים לחרוג ממדיניות זו בעניינו. לא כל שכן כך, כאשר טרם הועברה בקשתו מהרשות הפלסטינית למשיבים (ראו: בג"ץ 6133/03 אבו-בכר ואח' נ' משרד הביטחון, פ"ד נז(6) 651). כמובן, שעם שינוי המדיניות יוכל העותר לפנות מחדש לבית המשפט ככל שעניינו לא יבוא על פתרונו בהתאם למדיניות שתגובש.

אשר על כן, העתירה נדחית.

118. אופייה המדיני המובהק של העתירה, כעולה בבירור מן המפורט לעיל, משליך על היקף שיקול דעתם של המשיבים, ועל היקף התערבות מצומצם בהחלטות מדיניות מסוג זה של המפקד הצבאי.

119. יפים לעניינו, בשינויים המחויבים, גם דברי הנשיאה בייניש (כתיאורה דאז) בבג"ץ 2164/09 יש דין – ארגון מתנדבים למען זכויות אדם נ' המפקד הצבאי (26.11.2011); להלן עניין יש דין) שם דן בית המשפט בסוגית חוקיות פעולת המחצבות באיו"ש בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי:

6. [...] נראה כי נשתכח מליבה של העותרת כי על האינטרסים של האוכלוסייה המוגנת – בוודאי באופן בו הוצגו בעתירה – אמונה בין היתר הרשות הפלסטינית, השותפה אף להסכמים מדיניים עם מדינת ישראל. כך בכלל, וכך במיוחד בנסיבות העניין שלפנינו, שכן הסוגיה הנוגעת להסדרת פעולתן של המחצבות בשטח C עלתה במפורש על שולחן המשא-ומתן בין ישראל לפלסטינים במסגרת הסכם הביניים, ועוגנה במסגרתו...

מכאן עולה, כי הן הצד הישראלי והן הצד הפלסטיני מצאו להותיר באופן מפורש את המצב בעניין המחצבות הפועלות בשטח C על כנו, כך שיוכרע בעתיד במסגרת הדיון על הסדר הקבע. נסיבות אלה, לא רק שמעוררות שאלות באשר למקומה של העותרת כמי שבאה לטעון בשם זכויות האוכלוסייה הפלסטינית בהקשר זה, אלא שהן צובעות את הסוגיה שביקשה העותרת לעורר בצבעים מדיניים עזים, ומשליכות על היקף התערבותו בפעולות המדינה בסוגיה, שכמוה למעשה כהתערבות במתווה שגובש בהסדר הביניים. כידוע, הלכה היא כי בית משפט זה, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, לא יזדקק ככלל לעתירות שההיבט הדומיננטי שלהן הוא שיקול מדיני-ביטחוני-לאומי, בהיות הנושא נתון לסמכותה של רשות אחרת (בג"ץ 4354/92 תנועת נאמני הר הבית וארץ ישראל נ' ראש הממשלה (לא פורסם, 10.1.1993); בג"ץ 4877/93 ארגון נפגעי הטרור הערבי הבינלאומי (נטע) נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 12.9.1993); עניין חוף עזה, בעמ' 556). בנסיבות אלו, נראה לנו גם כאן כי המסגרת הראויה להכרעה בשאלת עתיד פעולתן של המחצבות הישראליות באזור הינה מסגרת של הסכמים מדיניים ולעניין זה אין העותרת בעלת הדברים עם המדינה. [...]"

120. יתר על כן, על אופייה המדיני המובהק של העתירה ניתן ללמוד מהטענות הרבות שמפנים העותרים לחלוקת הסמכויות בין הצד הישראלי לפלסטיני ולאופן יישום הסכמי הביניים. כך למשל טוענים העותרים כי המשיבים נטלו לעצמם סמכויות לא להם, הנתונות לרש"פ, ומבקשים לצמצם את שיקול הדעת הנתון להם; תוך שהם מבקשים, למשל, לקבוע הוראות לעניין מתן מעמד למי שחדל להיות תושב, זאת למעשה חלף מנגנון הוועדה המשותפת שנקבע במסגרת הסכם הביניים; או כי הליך בחינת הבקשות ייעשה, למעשה, על ידי הרש"פ בלבד, תוך שייקבע שאין לצד הישראלי סמכות להפעיל שיקול דעת של ממש בהקשר זה. כך, נטען גם, בלא אסמכתא כלשהי, כי "לישראל עומדת אפוא הרשות לסרב לבקשה [להסדרה – הח"מ], אולם על מקרה זה להיות החריג" (ס' 233 לעתירה). במקביל, ולמעשה בניגוד לכך, מבוקש כי הצד הישראלי לא ייקח כלל בחשבון את השאלה אם בקשת הסדרה הועברה מן הרש"פ אם לאו. אולם, לפרשנות העותרים בהקשר זה – בתמצית, כי אין למשיבים סמכות להפעיל שיקול דעת של ממש בעניינים שבנדון – אין לה על מה לסמוך, כעולה מן התשתית הנורמטיבית שפורטה לעיל.

121. ודוק: מקבץ הסעדים המבוקשים בעתירה מבקש לאיין, הלכה למעשה, את העקרון הבסיסי, המעוגן בהסכמי הביניים, כי על מנת שיותר לזר להיכנס לאזור או להשתקע בו, נדרשת הסכמה כפולה, הן של הצד הישראלי, הן של הצד הפלסטיני, כל אחד מטעמיו; כאשר בית המשפט הנכבד שב והכריע כי מדובר בסוגיות שבמדיניות, המערבת שיקולים מדיניים, שככלל אין בית המשפט הנכבד מתערב בהן. ויובהר, כי אין כל יסוד בטענה החוזרת ונשנית בכתב העתירה, והמהווה במובנים רבים בסיס לנטען בה, כאילו שיקול שנוגע לחשש

להשתקעות באזור הוא שיקול זר שכלל אין בסמכות המפקד הצבאי לשקול, זאת כאשר סמכותו להתיר או לסרב כניסה לאזור ורישום בו מעוגנת בדין, ובשים לב למתווה שעוגן במסגרת ההסכמית ביחס להשתקעות באזור.

122. לבסוף, יש לעמוד על כך, שבניגוד לנטען בעתירה, המפקד הצבאי מוסמך לפעול ליישום מדיניות ממשלתית או הנחיות הדרג המדיני, ואין עילה להתערבות שיפוטית בהחלטות מטעמו, בכפוף לאחריותו של המפקד הצבאי לביטחון ולסדר הציבורי באזור. כך למשל נקבע בבג"ץ 9594/09 **הפורום המשפטי נ' ועדת השרים לענייני בטחון לאומי** (26.08.2002):

"כפי שנקבע בפסיקתנו פעמים רבות בעבר, הממשל הצבאי ורשויותיו הם "זרועות של הרשות המבצעת בישראל" והם "מדברים בשם המדינה" בכל הנוגע לשטחים המצויים באזור, והמוחזקים בתפיסה לוחמתית [...] לפיכך, המפקד הצבאי מוסמך ואף חייב לפעול באזור שמצוי תחת פיקודו באופן העולה בקנה אחד עם המדיניות שנקבעה על-ידי הממשלה ובלבד שבמסגרת שיקול דעתו הוא פועל בהתאם לסמכויות המוקנות לו על פי כל דין, ובכפוף לאחריותו על פי המשפט הבינלאומי לביטחון ולסדר הציבורי באזור המוחזק בתפיסה הלוחמתית".

ג. הנוהל גובש בסמכות המפקד הצבאי

123. כאמור, הנוהל החדש גובש בהתאם לסמכותו של המפקד הצבאי, בכפוף לדין החל באזור, וכאשר, כעולה מן התשתית הנורמטיבית שפורטה בהרחבה לעיל, אין לזרים זכות קנויה להיכנס לתחומי האזור. המפקד הצבאי מוסמך ונדרש להפעיל את סמכותו בהקשר למדיניות ההגירה בהתאם לדין שחל באזור, ולכלל השיקולים הצריכים לעניין. מובן, כי שיקול דעת זה כפוף לביקורת שיפוטית. אולם, נראה כי העותרים, בבקשתם מבית המשפט להורות למשיבים לתקן את נוהל כניסת זרים בשורה ארוכה ביותר של היבטים, או לחלופין להתקין נוהל חדש ולשלב בו את שלל התיקונים המבוקשים בעתירה – מבקשים הלכה למעשה מבית המשפט להחליף את שיקול דעתו של המשיב, ולקבוע תחת המדיניות שנקבעה מדיניות שונה בתכלית, בלא שהובהר מהי העילה השיפוטית להושטת הסעד המבוקש. הכול, כאשר טענות להסדרת הנוהל בלא סמכות נסתרת בבירור בכלל המפורט לעיל. בהינתן סמכותו של המפקד הצבאי בעניין כניסת ושהיית זרים לאזור, וכן בהינתן המסגרת ההסכמית, ברור גם שהנוהל מביא להסדרה כוללת וסדורה בשורת נושאים, ובפרט נוכח האפשרות החדשה שהוסדרה למתן אשרת שלב"ז, למטרת שהייה לצד בן זוג, גם במקרה בו הוחלט לסרב בקשה להסדרת מעמד קבע שהועברה מן הרש"פ.

124. יוזכר, כי הוראות הנוהל נכתבו בעבודת מטה בין-משרדית ארוכת שנים, בהשתתפות גורמים רמי דרג אצל המשיבים, ובהתבסס על תובנות גורמי המקצוע האמונים על הנושא שהצטברו במהלך השנים. יתר על כן, על רקע הערות ציבור רבות שנתקבלו, לרבות מטעם ב"כ העותרים, ולאחר עבודת בחינה מאומצת, תוקן הנוהל בשורה ארוכה של היבטים פעם נוספת וזאת במטרה להתאימו עוד יותר למציאות החיים באזור. גם כעת עמלים גורמי המקצוע

הרלוונטיים על איסוף נתונים ולימוד השלכות הנוהל, וכאמור עם סוף תקופת הפיילוט ייבחן פעם נוספת הצורך בתיקונו.

125. העותרים מבקשים לכוון את כלל הסוגיות הנידונות בעתירה תחת הפגיעה לכאורה בזכות לחיי משפחה, בעוד שביחס למרבית הסעדים המבוקשים, מבקשים העותרים הלכה למעשה כי בית המשפט יחליף את שיקול דעתם של המשיבים לקבוע מדיניות, ולקבוע תחתיה הסדרים מקלים. זאת, אף מבלי שהובהרה התשתית העובדתית או המשפטית העומדת בבסיס בקשות אלו. מעבר לכך, כאמור, וחרף הצהרת העותרים על מיקוד עתירתם בעניינים הנוגעים לבני משפחה זרים של תושבי האזור, חלק ניכר מן הסעדים חורג מכך ואינו נוגע לטענה הכללית העיקרית הנטענת בעתירה.

126. המשיבים לא חולקים על הצורך להתחשב בזכות לחיי משפחה, אולם הפרשנות שמבקשים ליתן לכך העותרים אינה עולה בקנה אחד עם הדין. כפי שפורט בהרחבה לעיל, בית המשפט הנכבד כבר פסק בעבר לא פעם כי אין בדיני התפיסה הלוחמתית חובה אקטיבית על המפקד הצבאי לאפשר הגירה לאזור, לרבות הגירה מחמת נישואין. העותרים לא התמודדו עם הפסיקה הרלוונטית שצוטטה לעיל, אלא בחרו להפנות לשורה של מקורות נורמטיביים מבלי להתייחס באופן מספק לעניין תחולתם בשטחי האזור. כך, למשל, מפנים העותרים לפסיקה בנושא חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ג-2003, וזאת על אף שמדובר בפסיקה שעניינה בדין הפנים ישראלי.

127. בנוסף, העותרים מבקשים לבסס את טענתם בדבר הצורך בשינוי של הוראות הנוהל, גם על דיני זכויות האדם במשפט הבין-לאומי. יובהר, כי עמדתה העקבית של מדינת ישראל, אשר הובאה בפני בית המשפט הנכבד בשורת הליכים, היא כי אמנות זכויות האדם שהיא צד להן, אינן חלות מחוץ לשטחה הריבוני. כמו כן, עמדת המדינה היא כי אין לדינים אלה תחולה במצבי עימות מזוין; בהם חלים הדינים הייעודיים שהם דיני העימות המזוין. למען הסדר הטוב, נשוב ונפנה לעניין זה לפסקאות 2-7 לפסק דינה של כב' הנשיאה א' חיות בבג"ץ 1308/17 **עיריית סלואד נ' הכנסת** (9.6.20); וכן ראו בג"ץ 769/02 **הוועד הציבורי נגד עינויים נ' ממשלת ישראל**, פ"ד סב(1) 507, פסקה 18 לפסק דינו של כב' הנשיא ברק. כמפורט לעיל, המשטר המשפטי החל באזור הוא דיני התפיסה הלוחמתית המהווים חלק מדיני הלחימה של המשפט הבין-לאומי.

128. יחד עם זאת, אף אם הייתה תחולה לדיני זכויות האדם הבין-לאומיים בענייננו, המשיבים ממילא סבורים שלא ניתן לגזור מהם חובה פרטנית לאפשר הגירה לשם חיי נישואין לשטחי האזור, ובפרט שעל דרך של רישום הזר במרשם האוכלוסין הפלסטיני, ובוודאי שאין משמעות הדבר היא שהמפקד הצבאי אינו מוסמך להטיל כל מגבלה על הגירה במקרים אלו, או להתוות מדיניות בעניין כניסה לאזור, שמטרתה, בין היתר, להבטיח מניעת השתקעות כל עוד זו לא אושרה כנדרש, לרבות בהתאם למסגרת ההסכמית, קרי הן על-ידי הצד הישראלי הן על-ידי הצד הפלסטיני. לעניין זה נשוב ונפנה לקביעות בעניין **שאהין**, שם נקבע כי גם במסמכי האמנות לעניין זכויות האדם הבין-לאומיים, גם אם נניח כי הם רלוונטיים ובלי

להכריע בדבר תחולתם, אין משום חיוב בנושא הנדון. הנה כי כן, הפרשנות המרחיבה אותה מבקשים העותרים לייחס להיקף הזכות אינה נתמכת בדינים הרלוונטיים.

129. כאמור, דיני זכויות האדם הבין-לאומיים הכירו בזכות הכללית של כל אדם לחיי משפחה, הכוללת את זכותו של אדם אשר הגיע לגיל בגרות להינשא ולהקים משפחה. זכות זו מורכבת הן מחובת המדינה לשמור על אחדות התא המשפחתי והן מחובתה שלא להתערב בו באופן שרירותי. ואולם, זכות זו, בדומה לזכויות אדם אחרות, אינה בלתי מוגבלת, ונתונה לאיזון אל מול זכותה הריבונית של מדינה להתוות את מדיניות ההגירה שלה. בהתאם לעקרונות בסיסיים במשפט הבין-לאומי, למדינה נתון שיקול דעת רחב מאוד בשאלה מי יבוא בשעריה. על כן, ומשלא נתונה לאדם זכות קנויה להקים את משפחתו או ליהנות מחיי משפחה דווקא במדינה מסוימת, לא ניתן לראות בזכות לחיי משפחה מקור לחובת המדינה לכבד את בחירתו של אדם להשתקע דווקא בה ולאפשר איחוד משפחות בשטחה.

130. מכאן, שהעתירה אינה מצביעה על חובה משפטית לתקן את הנוהל מושא עניינו, בוודאי לא באופן הספציפי המבוקש על ידי העותרים, ואינה מצביעה על היותו בניגוד לדין כלשהו ממארג הדינים החל באזור.

131. ויודגש, אין לכחד כי משך הזמן מחייב את המפקד הצבאי להתאים את מדיניותו להתמשכות ההחזקה תוך הבטחת החיים תקינים באזור בהתאם למציאות המשתנה (ראו, מבין רבים, עניין **יש דין**, פסקה 10; בג"ץ 69/81 **באסיל אבו עיטה נ' מפקד אזור יהודה והשומרון**, פ"ד לז(2) 197, 313 (1983)). מסיבה זו בדיוק, פעלו המשיבים לעדכן ולתקן את נוהל כניסת זרים, ואף ממשיכים לעשות כן כעת.

132. כך, נקבע לראשונה בנוהל פרק שעניינו, באופן פרטני, בבקשות להשתקעות באזור על רקע נישואין, תוך כדי קביעת הוראות שקופות וברורות לעניין זה, המאפשרות ודאות לזרים המבקשים לעשות כן; תוך שנוספה, לראשונה, האפשרות לשהייה ארוכת טווח באזור, באופן יחסי, באמצעות אשרת שלב"ז, **כמענה למקרה בו בשל סיבות שונות נדחתה בקשת הסדרה שהועברה מן הרש"פ, לרבות בשל טעמים הנוגעים למדיניות הדרג המדיני**. בנוסף, הנוהל קובע לראשונה כי אשרות אלו יהיו ניתנות לחידוש מעת לעת לתקופות ארוכות (אחת ל-27 חודשים) וכי אשרות למטרה זו יאפשרו קבלת אשרה רב-פעמית אשר תאפשר כניסה ויציאה מהאזור ללא צורך בקבלת אשרה חדשה. בנוסף, מתיר הנוהל תעסוקה בתקופה בה מחזיק הזר באשרות למטרה זו וזאת ללא צורך בהגשת כל בקשה נוספת.

133. כמו כן, וכפי שנקבע בעניין **שאהין** :

"הבנו, וזאת הנחתנו, כי המדיניות ודרך הפעולה של המשיב הנ"ל כוללת את שקילתו של כל מקרה ומקרה לפי נסיבותיו, וכי בכל מקרה גם ישובו ויבחנו, אם קיימות נסיבות הומניטאריות יוצאות דופן. [...]"

ודוק. גם כיום המשיבים פועלים תוך הפעלת שיקול דעת פרטני בכל מקרה ומקרה, תוך מציאת פתרונות למקרים חריגים וסוגיות מורכבות. מובן כי במקרים פרטניים גם מאפשר הנוהל הגשת השגות, ומובן כי לאחר מיצוי הליכים באופן זה גם ניתן לפנות לערכאות בעתירה מתאימה.

134. אף בחינת עניינם הפרטני של העותרים ילמד על מציאות חיים שונה מהמציאות המתוארת בעתירה. כך, רבים מן העותרים מקיימים חיי משפחה באזור, במשך שנים ארוכות, ובאישורן של רשויות האזור. יתר על כן, הרי שלנוהל פוטנציאל לשפר את הבהירות בדבר מצבם, ככל שיפנו לקבלת אשרת שלב"ז (וכך כבר קרה ביחס לחלקם). בנוסף, כפי שנקבע בעניין **אבו דח'אן**, ביחס לבקשות הסדרה שנדחו מטעמים של מדיניות, הרי שכמובן, שאם וככל שתשתנה המדיניות, יוכלו העותרים לפנות מחדש לבית המשפט ככל שעניינם לא יבוא על פתרונם בהתאם למדיניות שתגובש.

135. נכון אומנם, כי לא תמיד תתאפשר הסדרת המעמד במרשם האוכלוסין הפלסטיני בהתאם להערכת המצב המדינית-ביטחונית, אולם מדובר בהכרח הנגזר מהיחסים המדיניים בין ישראל לרש"פ ומהמציאות המורכבת באזור, וכעולה מפסיקת בית המשפט הנכבד, אין בכך כדי לגבש עילת התערבות שיפוטית. לצד זאת, סבורים המשיבים כי יש במתווה הנוכחי כדי להבטיח את המשך קיומם של חיים ציבוריים תקינים באזור ועמידת המפקד הצבאי בחובותיו.

ד. התייחסות תמציתית נוספת לטענות כנגד הסדרים ספציפיים בנוהל

136. על אף כלל האמור לעיל, מאפשר המפקד הצבאי כניסת זרים הנשואים לתושבי אזור, ובני משפחה נוספים, אף לתקופות ארוכות. עובדה זו ניתן ללמוד מעשרות האשרות שקיבלו העותרים הפרטניים; עובדה זו ניתן ללמוד גם מההסדרים השונים הקיימים בנוהל כניסת זרים, המאפשרים כניסות חוזרות ונשנות לשטח האזור למי שבני משפחתו הם תושבי האזור; וכן מהוספת האפשרות להענקת אשרת שלב"ז במקרים המתאימים, וכמזור למי שבקשת הסדרה בעניינו הועברה מן הרש"פ ונדחתה מטעמים מדיניים. כמובן, מקרים חריגים יכול שיישקלו.

137. כמפורט ברקע העובדתי דלעיל, העתירה בעניין **עבדאללה** – אשר הוגשה על ידי ב"כ העותרים בעתירה זו – עניינה בתקיפת נוהל כניסת זרים הישן. בפרט, פורטו בעתירה זו הפגמים בנוהל הישן, אשר הובילו לשיטת העותרים שם, תושבי האזור, לפגיעה בזכותם לחיי משפחה. טענות אלו, יחד עם הערותיהם של פונים נוספים, נבחנו וזכו למענה בנוהל אחוד וסדור המסדיר סוגיות רבות. בין רבים, הנוהל החדש מפרט ומסדיר קריטריונים לאישור בקשות להארכת תוקף של אשרות שהייה; הנוהל מסדיר את פרק הזמן עד להשבת תשובה על ידי הגורם המוסמך; והנוהל גם קובע מי יכול לקבל אשרה רב-פעמית וכיצד, ובכך מצמצם את אי-הוודאות ומתווה דרך לקבלת אשרת השלב"ז המשודרגת. תיקונים אלה – וכפי שיפורט להלן, עוד רבים אחרים – נועדו לייצר ודאות ונהירות בנהלי מתפ"ש עבור מי שמבקשים להיכנס,

לשהות ולהשתקע בשטחי האזור ותוך רצון לשמור ולממש את זכותם של תושבי האזור לחיי משפחה, והוסיף הסדרים שונים לשם כך. השגת ב"כ העותרים כנגד הנוהל קיבלה מענה מפורט המתייחס לטענותיו כנגד כל חלקי הנוהל, והביאה בחלקה גם להטמעת תיקונים נוספים בנוהל החדש.

138. בבחינת למעלה מן הצורך לאור כלל הטעמים שפורטו לעיל, המצדיקים את דחיית העתירה הן על הסף והן לגופה, נתייחס להלן אך בתמצית לחלק מן הטענות השונות ביחס להסדרים בנוהל כפי שעלו בעתירה.

139. לכך נקדים ונבהיר, למען הסדר הטוב, כי כעולה מן המפורט לעיל, סעדים רבים המבוקשים בעתירה חורגים מעניינם של בני משפחה של תושבי האזור, בניגוד למיקוד העתירה עליו הצהירו העותרים, ודי בכך לדחיית כלל הטענות הרלוונטיות.

140. בסעיפים 62-64 לכתב העתירה נטען כי קטגוריות הזרים הרשאים לקבל אשרות ביקור באזור מצומצמות יתר על המידה. נטען, כי הדבר יביא לכך שתימנע כניסתם של הנמנים על אוכלוסיות שונות. על כן דורשים העותרים להרחיב באופן משמעותי את מנעד הזכאים להיכנס לאזור, ללא צורך בהגשת בקשה מוקדמת, בכפוף לבדיקות שנעשות בגבול.

הנוהל החדש **מרחיב** בצורה משמעותית את המטרות שבגינן ניתן להיכנס לאזור. למעשה, בנוהל הישן לא הוסדר במפורש אופן כניסת מרבית הזרים לאזור, וההתייחסות אליהם הייתה אך כ"חריג הומניטארי".

לעומת זאת, סעיף 1(ד) לחלק ב' מסדיר לראשונה, באופן רשמי וסדור, חלק ממטרות הכניסה לאזור המותרות לתקופה קצרת טווח. מטרות אלו נקבעו בהתאם לחוות דעתם של גורמי המקצוע ואושרו על ידי הדרג המדיני, במטרה ליתן מענה הולם לצרכי האזור. ואולם במסגרת בחינת ההשגות על הנוהל, הוחלט כי רשימה זו תהיה **רשימה פתוחה**. כך, נקבע כי "אשרות ביקור לפי חלק זה יוענקו אך ורק לזרים המבקשים להיכנס לאזור לשם ביקור או למטרה אחרת המוגדרת בנוהל זה המצריכה שהות קצרה באזור, למעט למטרת עבודה, בשכר או שלא בשכר, **לרבות**, זרים המשתייכים לקטגוריות הבאות [...]". בכך יש כדי להעיד על מידתיות ההסדר, וממילא להביא לייתור ודחיית הסעד המבוקש להרחבת הקטגוריות שפורטו בהקשר זה. זאת בוודאי בשלב הפיילוט, ובטרם נבחן יישום ההוראות בהקשר זה; ומשעה שלא הוצגה תשתית עובדתית קונקרטית הרלוונטית לסוגיה זו.

141. טענות להגבלת שיקול הדעת של קמ"ט מרשם אוכלוסין: בסעיף 65 לכתב העתירה נטען כי ההוראה המגדירה את ההגבלה על הארכת תוקף של אשרה לשלושה חודשים בלבד היא הגבלה מיותרת של שיקול הדעת של קמ"ט מרשם אוכלוסין במינהל האזרחי ויש לבטל אותה. לא ברור על בסיס מה קובעים העותרים כי הגבלה זו היא "מיותרת", או מה המקור החוקי מהם הם למדים על הצורך בביטולה, אולם יובהר כי הגבלה זו נועדה להבטיח כי אשרות לפי חלק ב' אכן יינתנו לתקופות שהות קצרות טווח בלבד, ולא ינוצלו לצורך

השתקעות באזור. לכך מתווספת כאמור אפשרות חריגה להארכת אשרות מטעמים מיוחדים ובאישור הגורם המוסמך במתפ"ש, הכול כמפורט בנוהל (ראו למשל בסעיף 6(ו) לפרק א' לו).

142. טענות לקריטריונים שגויים לבחינת בקשות להארכת אשרה : בסעיפים 66-67 לכתב העתירה טוענים העותרים כי חלק מהקריטריונים שנקבעו בנוהל החדש לבחינת בקשות להארכת תוקף של אשרות שהייה באזור הם בעייתיים ביותר, ועל כן יש לבטלם. בפרט מציינים העותרים את קריטריון צורך ההארכה; קריטריון חשש להשתקעות באזור; וקריטריון שהיית המזמין בחו"ל.

בנוהל החדש, נקבעו לראשונה באופן פומבי ושקוף השיקולים אותם יש לבחון בעת בחינת בקשות להארכת אשרה, תוך התווית שיקול הדעת לעניין זה, במטרה לסייע הן למקבלי ההחלטה והן לוודאות ולשקיפות לזרים המבקשים להאריך את אשרתם ולתושבי האזור שיש להם עניין בבקשות. שיקולים אלו, נועדו למנוע ניצול לרעה של אשרות שהייה למטרות **החורגות** ממטרת האשרה ותנאיה. שיקולים אלו נקבעו בהתאם לחובת המפקד הצבאי להבטיח שמירה על הביטחון והסדר הציבורי באזור, ולמנוע ניצול לרעה של אשרות שהייה שלא למטרתן, ובניגוד לקבוע בהסכמי הביניים בדבר סמכותם הכפולה של הצדדים להכריע בעניין השתקעות באזור.

כך נדרש הגורם המוסמך לבחון את כנות הצורך העומד בבסיס הבקשה, וכן האם קיים חשש שזו תנוצל לרעה לצרכי השתקעות. כלי נוסף לצורך בחינה זו, הוא מקום שהיית הגורם המזמין, שהרי במקרים בהם הוא לא נמצא באזור עולה, מטבע הדברים, חשש כי האשרה מנוצלת שלא למטרה לשמה היא ניתנה. מובן שהימנעות הגורם המוסמך מבחינת שיקולים אלו, עשויה לכשעצמה לעלות לכדי התפרקות משיקול הדעת והפרת חובתו לשמירה על הסדר הציבורי ועל כן סבורים המשיבים כי הוראות אלו סבירות ונדרשות, ובוודאי לא מגלות עילה להתערבות.

בצד זאת יובהר, כי מבקש קונקרטי יכול, בנסיבותיו, לבקש כי תישקל החרגתו מהוראה כזו או אחרת, תוך הצגת הנימוקים לכך, ואלה יישקלו בהתאם. גם בהקשר זה, העותרים לא הפנו למקרה קונקרטי מסוג זה, וממילא אין על הפרק החלטה רלוונטית שניתן להעביר תחת שבט הביקורת השיפוטית.

לא זו אף זו. הסעדים המבוקשים במישור זה ממחישים את שנטען לעיל, בדבר היעדר תשתית עובדתית קונקרטית שתאפשר דיון מתאים בטענות. כך, למשל, ביחס לבחינת צורך ההארכה נטען כי "משעה שהגורם המזמין הגיש את הבקשה להארכת תוקף האשרה של המוזמן, וצירף אליה את המסמכים הנדרשים, הרי שאין זה מתפקידו של הגורם המוסמך במתפ"ש לדון במידת "נחיצותו" של המוזמן. כך, למשל, לא יעלה על הדעת כי המתפ"ש יבחן את מידת נחיצותו של עובד מומחה בחברה מסוימת, או של מרצה או סטודנט באוניברסיטה. כל התנהלות אחרת תהיה בבחינת התערבות שלא כדין בחופש העיסוק של חברות בשטחים, ועובדיהן, בחופש האקדמי של מוסדות הלימוד, ועוד" (סעיף 66(א) לכתב העתירה). מעבר

לכך שגם הטענות בהקשר זה חורגות מן הנושא בו ממוקדת העתירה לפי הצהרתם של העותרים, ברור שמדובר בטענות תיאורטיות, שאין מקום לדון בהן במתכונתן הנוכחית. בלא הצגת כל תשתית עובדתית הרלוונטית לנטען, הממוקד למעשה בסבירות החלטה בעניין זה, מבוקש למעשה לקבוע באופן גורף כי לא תהיה לרשות כל אפשרות לבחון באופן מהותי אם אכן מבוקשת הארכה לצורך הנטען בה. לכך אין יסוד.

143. טענות ביחס לחיוב בתיאום כניסה מראש: בסעיפים 68-71 לכתב העתירה נטען כי יש לבטל את ההוראה בנוהל לפיה זר שסורבה כניסתו בעבר, או ששהה בעבר בישראל או באזור כשב"ח או שנדרש בחמש השנים האחרונות להפקיד ערבות כספית, עליו לתאם את כניסתו.

לא ברור מהו הנימוק המצדיק התערבות שיפוטית בקביעה כי בקשה מסוימת צריך שתוגש מראש. מכל מקום, הוראה זו נקבעה בשל האפשרות, שיש לה הסתברות משמעותית, כי כניסתו של הזר לאזור תסורב לאחר הגעתו למעבר, או, לחלופין, תאושר בתנאים – דבר שיצריך היערכות מקדימה מצידו. דרישת התיאום נועדה גם על מנת לאפשר לגורם המוסמך לשקול את מכלול השיקולים הרלוונטיים, ולמנוע קבלת החלטות שגויות בזמן אמת, במקרים רבים תוך גרימת עוגמת נפש למעורבים. יצוין כי לעמדת המשיבים, ביטול של הוראה זו לא תקל על מי שהנוהל חל עליו, אלא עלולה לפגוע בהם ולגרום להם לנזקים כלכליים מיותרים וממילא אינה מגלה עילה להתערבות.

144. טענות להשמטת האפשרות בנוהל החדש לכניסה דרך נתב"ג: בסעיפים 72-76 לכתב העתירה נטען כי הושמטה מהנוהל החדש האפשרות להיכנס לאזור דרך נתב"ג.

ראשית יצוין כי טענת העותרים אינה מדויקת. כפי שנכתב בתשובה להשגה שהגיש ב"כ העותרים (ראו בסעיפים 38-39 למענה מיום 20.10.22; וראו גם סעיף 1(ב) לחלק ב' לנוהל), ככלל כניסת זרים אשר מטרתם ביקור באזור בלבד, היא זו שתיעשה דרך מעבר גשר אלנבי (ולא דרך נתב"ג). כמו כן, וכפי שנכתב במענה להשגת העותרים, תמשיך להתאפשר כניסת זרים לאזור בלבד דרך נתב"ג בתיאום מראש ובנסיבות חריגות המצדיקות זאת (סעיף 7(ו) לחלק א').

שנית, טענת העותרים לפיה בהכרח תקום בעיה למי שנתקל במגבלות רפואיות ותנועתיות – ומשכך נזקק למעבר מיוחד דרך נתב"ג, ולא דרך מעבר גשר אלנבי – נטענת באופן תיאורטי ובעלמא, מתעלמת מתשובתם הברורה של המשיבים לפיה בנסיבות חריגות המצדיקות זאת, ניתן יהיה לפנות ולבקש לעבור לאזור דרך נתב"ג; וכן מן האפשרות להשיג על החלטה קונקרטית בעניין זה.

שלישית, סעיף VIII לנספח א' להסכם הביניים קובע את גשר אלנבי כמעבר הכניסה הבין-לאומי לאזור. נוכח זאת, הוחלט כי ככלל, כניסת זרים שמטרתם ביקור באזור בלבד, תעשה דרך מעבר גשר אלנבי. מדובר אפוא בכיבוד ההסדרים שנקבעו בהסכמי הביניים וממילא אין לעותרים כל זכות קנויה לכניסה לאזור – ועל אחת כמה וכמה, לעניין דרך כניסתם לאזור.

יובהר, כי דין הנטען בהקשר זה בסעיף 74 לעתירה להידחות. סעיפים 28(13-14) לתוספת הראשונה לנספח האזרחי להסכם הביניים לא קובעים אחרת, ובכלל לא קובעים כל הוראה לעניין זה (וראו הוראת סעיף 1(ג) לפרק ב' לנוהל, לפיה הוא כלל אינו מתייחס לזרים המבקשים לבקר באזור ובישראל במקביל, שכן הללו יטופלו בהתאם לנהלי רשות האוכלוסין וההגירה).

145. טענות לעניין הפקדת ערבויות: בסעיפים 77-80 לכתב העתירה טוענים העותרים כי יש לקבוע קריטריונים ברורים מתי והאם נדרשת ערבות כספית כתנאי לכניסה לאזור, וכן כי הנוהל מאפשר קביעת ערבויות גבוהות.

כפי שנכתב בתשובה להשגה שהגיש ב"כ העותרים (פסקאות 16-20 למענה), סעיף 5 לחלק א' קובע לראשונה הוראות פומביות לעניין קביעת תנאים באשרה, ובפרט קביעת ערבות. בכלל זה, נקבע כי הערבות תתבקש לשם הבטחת יציאתו של הזר מהאזור עם תום תוקף האשרה וקיום תנאיה בלבד; וכן הוסדר לראשונה מדרג סמכויות לעניין גובה הערבות, תוך ייחוד הסמכות לשלושה גורמים מקצועיים בכירים בלבד. בנוסף, נקבעו במסגרת הנוהל שיקולים לבחינת בקשות להארכת תוקף אשרה ולסירוב בקשה (סעיפים 6(ד) ו-10(ב) לחלק א' לנוהל), תוך שנקבע שבטרם סירוב הבקשה תיבחן האפשרות למתן אשרה בתנאים (סעיף 10(ג) לחלק א' לנוהל), שהיא בוודאי מידתית יותר.

בשים לב לאמור, ומשלא נצבר ידע מספק על יישום הנוהל בפועל, וקטגוריות הזרים המבקשות להיכנס באמצעותו, הרי שעם סיום תקופת הפיילוט ייבחן הצורך בקביעת הנחיות קשיחות בעניין.

אשר לטענות כי הנוהל מאפשר קביעת ערבויות גבוהות מאד, כאמור, הדבר נתון לקביעה קונקרטית בהתאם למדרג סמכויות; כאשר מטרת ההוראות בהקשר זה בנוהל לקבוע כי כאשר יש בכך צורך במקרה קונקרטי, ככל שהגורם המוסמך הכריע כאמור לאחר בחינה, תושת ערבות אפקטיבית שתבטיח עמידה בתנאיו. מטבע הדברים, ככל שיעמוד מפקיד הערבות בהוראות הנוהל ובהתחייבויותיו, זו תושב לו. מכל מקום, בהינתן שקביעת ערבות מצריכה החלטה קונקרטית במדרג הסמכויות המתאים, עם אפשרות השגה, הרי שבהיעדר כל הצגת תשתית עובדתית רלוונטית למתן החלטות בהקשר זה בהתאם להוראות הנוהל החדש, אין מקום לדיון תיאורטי בטענות בעניין במתכונת זו.

146. טענות לעניין הרחבת הזכאים לאשרות רב-פעמיות: בסעיפים 81-87 לכתב העתירה נטען כי יש לאפשר לכל מקבלי אשרות הכניסה לשטחים, מכל סוג, לקבל אשרות רב-פעמיות, אם ירצו בכך. כן נטען כי יש לאפשר קבלת אשרות רב-פעמיות גם במסגרת הגשת בקשה להארכת תוקף האשרה.

כפי שצוין בתשובה להשגה שהגיש ב"כ העותרים, מדובר בהסדר ניסיוני שמטרתו להקל על אוכלוסיות השוהות באזור לטווח ארוך. על כן, הוחלט בשלב זה שלא להתיר לזרים המבקשים להיכנס לטווח קצר לעשות בהן שימוש.

כמו כן, מכיוון שמדובר בהסדר שלא נוסה בעבר באופן רוחבי, לא ברורות עדיין ההשלכות של נתינתו לקבוצה גדולה של זרים. עם תום תקופת הפיילוט, ההסדר ייבחן בשנית, וככל שיהיה צורך בכך, ייערכו תיקונים נוספים בנוהל גם בהקשר זה ותתבצע חשיבה בדבר התאמתו לזרים המבקשים להיכנס לטווחי הזמן השונים.

מכל מקום, גם ביחס להסדר זה לא הצביעו העותרים על כל תשתית עובדתית או נורמטיבית המצדיקה את ביטולו והתקנת הוראות חדשות תחתיו, והוא אינו מגלה כל עילה להתערבות.

147. טענות לעניין אופן הגשת השגה כנגד סירוב למתן אשרה: כעולה מן הנטען בסעיפים 88-91 לעתירה, לשיטת העותרים יש לאפשר לאדם אשר כניסתו מסורבת במקום במעבר אלנבי להגיש השגה ולקבל לכך מענה מידי, וכן עם מתן החלטת סירוב יש להעביר לעיונו כל מסמך שבתיקו.

כפי שצוין במענה להשגה שהגיש ב"כ העותרים (סעיף 31 למענה), לא חל כל שינוי באופן מסירת ההודעה על הסירוב או בהיקפה. זאת, משום שעד עתה לא עלו טענות במישור זה בעבר, ואולם נמסר כי גם טענה זו תיבחן במסגרת הפיילוט. זאת, גם בשים לב לנטל הפוטנציאלי שיש בדרישה האמורה להטיל על פעילות המעבר.

בכל הנוגע לאופן מתן ההחלטות לעניין סירוב בקשות להארכת אשרות, יובהר כי קיים טופס ייעודי לשם כך.

148. טענות לעניין החרגת בני משפחה זרים של תושבי האזור מן האפשרות לקבלת אשרות ייעודיות: בסעיפים 92-96 לכתב העתירה דורשים העותרים כי המשיבים יאפשרו גם לבני משפחה זרים של תושבי אזור לקבל אשרות ייעודיות לפי חלק ג' לנוהל ככל שהם יעמדו בתנאים הרלוונטיים.

נבהיר כי קיים חשש מובן מניצול אשרות אלו למטרת השתקעות באזור, בלא שניתנה לכך ההסכמה הכפולה של הצד הישראלי והצד הפלסטיני כנדרש. זאת, על רקע ההנחה הסבירה כי שהייה ארוכת טווח באזור, תוך עבודה, לימודים וכו', ותוך קיום מערכת יחסים משמעותית עם תושב אזור, מקימה מטבעה חשש כאמור באופן משמעותי. על כן, הוחלט על קביעת הסדר ספציפי וייעודי לבני זוג של תושבי אזור. יודגש, שכפי שפורט לעיל, ממילא זרים הזכאים לאשרת שלב"ז יהיו זכאים לעבוד, ואין בסעיף כדי למנוע את שהייתם באזור גם למטרות המצוינות בחלק ג' לנוהל בעניין אשרות ייעודיות (בכפוף לקבלת אשרה כאמור).

149. טענות להארכת אשרות שהייה לתקופות ארוכות יותר וביטול סעיף 3(א)(2) לחלק ד' לנוהל הקובע כי אשרות תייר לא מיועדות להשתקעות באזור : בסעיפים 97-102 לכתב העתירה נטען כי יש לשנות את דרך הכניסה לשטחים של מי שנשואים לתושבי שטחים על פי המפורט בכותרת.

מובן כי אין לקבל טענות העותרים במישור זה. העותרים מבקשים הלכה למעשה שהמשיבים ימשיכו את הפרקטיקה הבעייתית לפיה זרים ניצלו אשרות שנועדו למטרות קצרות טווח על מנת להשתקע באזור. כפי שפורט בהרחבה לעיל, הנוהל החדש קובע מסלול ברור ומוסדר לצורך השתקעות באזור, ואין מקום לאפשר עקיפה של מסלול זה כמבוקש על ידי העותרים.

בתוך כך, ברור שאין לקבל את הטענה כי "מאחר שהאפשרות לקבל עשרת שהייה לצד בני זוג (שלב"ז) תלויה בהעברת הבקשה להסדרה מהרשות הפלסטינית אל המשיבים – פרוצדורה בירוקרטית עמה ישנן בעיות רבות במהלך השנים, במקרים רבים עקב סירוב הצד הישראלי לקבל את הבקשות – הרי שמשפחות רבות עלולות להפוך לשבויות של הבירוקרטיה, וזאת כאשר הן עצמן פעלו ללא דופי". ראשית, אשרות שלב"ז מיועדות למי שבקשת הסדרה בעניינם הועברה מן הרש"פ, וסורבה על ידי הצד הישראלי. על כן הטענות כי משפחות בעניינן סורבה בקשת הסדרה על-ידי הצד הישראלי נפגעות מהענקת אשרת שלב"ז כלל לא ברורות. שנית, הצגת התלות בהעברת בקשה מן הרש"פ כרע בירוקרטי מתעלמת משנקבע בהסכמי הביניים, והוטמע בדין, כי לשם השתקעות באזור נדרשת הן העברת בקשה מן הרש"פ, לפי טעמיה, הן מתן אישורה המוקדם של ישראל, לפי טעמיה שלה. לא זו אף זו, שטענות אלה גם סותרות במישורן את טענותיהם האחרות של העותרים, כאילו לרש"פ הסמכות העיקרית בעניין הסדרת מעמד באזור, ולצד הישראלי הסמכות לדחות בקשות בעניין זה באופן חריג ומצומצם בלבד.

150. טענות לעניין פרסום רשימת המסמכים הנדרשים לצורך הגשת בקשה להסדרת מעמד : לעניין זה, לגבי נטען בסעיפים 103-109 לכתב העתירה, נזכיר כי בקשות הסדרה נבחנות על ידי הרש"פ, ומשכך יש לפנות אליה כדי לברר מה הם המסמכים הנדרשים לצורך השלמת הליך הסדרת מעמד באזור, ומדינת ישראל, בהתאם להלכה הפסוקה, אינה בת-דברה של הרש"פ בעניין זה. יש לציין כי תשובה זו כבר נמסרה בעבר לב"כ העותרים בתשובה לפנייתו (סעיף 73.ג. למענה) והובהר בה כי פירוט המסמכים הנדרשים בעת הגשת הבקשה יועברו לרשות הפלסטינית עם כניסת הנוהל לתוקף.

151. טענות לעניין התווית אופן בחינת בקשה להסדרה לגופה : הטענות בהקשר זה, בסעיף 106 לעתירה, נטענו בתמצית בלבד, ובלא שנתקפה החלטה מינהלית רלוונטית שניתן לבחון את סבירותה ביחס לתשתית עובדתית מתאימה ולהעבירה תחת שבט הביקורת השיפוטית.

152. בסעיפים 110-117 לכתב העתירה טוענים העותרים כי יש לשנות את הסדרי הנוהל העוסקים בהגשת ובחינת בקשות לאשרת שלב"ז. בסעיף 117 לעתירה מבוקשים שבעה סעדים שונים לעניין זה, אשר לעמדת המשיבים, על רקע כלל המפורט לעיל, אין לקבל אף אחד מהם,

ובראשם הטענה כי יש לחייב את המשיבים במתן אשרת שלב"ז בלא שהועברה בקשת הסדרה מן הרש"פ. כאמור, העותרים מלינים, מחד גיסא, על כך שאין למבקשים השפעה על העברת בקשה מן הרש"פ, וטוענים כי לא צריכה להיות לכך כל נפקות, ומאידך גיסא טוענים, בטיעון מרכזי השזור כחוט השני בעתירה, כי הסמכות בעניין נתונה לרש"פ ואין לישראל להתערב בה. כפי שהובהר לעיל, לעמדת המשיבים אין יסוד לנטען בעתירה כי לצד הישראלי אין סמכות של ממש בהקשר זה; אך מכל מקום, ודאי שהדבר סותר את הטענות שמעלים העותרים במקביל כי גם לסמכותה של הרש"פ אין כל נפקות.

153. בנוסף, בסעיף 111 לעתירה טוענים העותרים כי נדרש לתקן את הנוהל כך שתתאפשר שהיה לצד בן זוג גם לזרים שמוצאם ממדינות אויב. כפי שהובהר במענה להשגת ב"כ העותרים (סעיף 73(ה) למענה), הסיכון הנשקף מכניסת נתיני מדינות אויב קיים (ואף ביתר שאת) גם במקום בו בקשת הכניסה היא למטרת השתקעות באזור. על רקע זה לעמדת המשיבים ההוראה, המונעת מתן רישיונות ביקור לפי פרק ד' לנתיני מדינות אויב, היא סבירה ואף מקובלת בישראל ובמדינות נוספות, ונדרשת מטעמי ביטחון מובהקים. מכל מקום, לא הוצגה תשתית עובדתית קונקרטית הרלוונטית ביחס למי מהעותרים בהקשר זה, ודי בכך לדחיית הטענות.

ענייניהם הפרטניים של העותרים

154. בעניין של העותרות 11, 23 ו-26, לא הועברה בקשה למתן מעמד באזור מגורמי הרש"פ. בהתאם להלכה הפסוקה בנושא, בית המשפט הנכבד נמנע להתערב בהחלטות המשיב בבקשות לקבלת מעמד כל עוד לא הועברה בקשה מטעם הרש"פ. יפים לעניין זה דברי כבוד השופט ד' מינץ בבג"ץ 5309/20 סאלם לינא ואח' נ' מדינת ישראל (20.10.2020):⁴

"דין העתירה להידחות גם בהיעדר עילה להתערבות שיפוטית. כפי שנקבע בפסיקה במקרים דומים, אין כל מקום להתערבות בהחלטות המשיבים בבקשות לאיחוד משפחות או לביקורים באזור, כל עוד הבקשות לא הועברו על ידי הרשות לאישורם של הגורמים המוסמכים אצל המשיבים. זאת מפני שאין באפשרותם לבחון בקשה אשר כלל אינה בידיהם. כל טרוניה בעניין זה יש להפנות לרשות ולא למשיבים (ראו: בג"ץ 1333/19 אבו נגם נ' מדינת ישראל (28.7.2020); בג"ץ 1332/19 עבד נ' מדינת ישראל (1.5.2019); בג"ץ 5197/08 אלמנסאוי נ' המנהל האזרחי ביהודה ושומרון (6.8.2008))."

⁴ ר' מיני רבים בג"ץ 5957/02 אבו סרחאן אעתדאל נ' מפקד חטיבת בנימין (פורסם באר"ש, 26.08.2002); בג"ץ 6788/02 מוחמד מחמוד סולימאן קינאנה נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (פורסם באר"ש, 27.05.2003); בג"ץ 7260/01 קאדר נ' שק הפנים (פורסם באר"ש, 05.11.2001); בג"ץ 8078/01 עבדאללה נ' מדינת ישראל, תק-על (3)2001; 375; בג"ץ 6133/03 אבו בכר נ' משרד הביטחון (פורסם באר"ש, 23.09.2003); בג"ץ 10644/02 קפארה נ' היועץ המשפטי-חבל עזה (פורסם באר"ש, 14.01.2003); בג"ץ 897/04 בקר פאזי נ' המפקד הצבאי (פורסם באר"ש, 23.02.2004); בג"ץ 4332/04 אחמד עודה נ' מפקד כוחות צה"ל (פורסם באר"ש, 27.05.2004); בג"ץ 4297/07 חאלד יאסין נ' המנהל האזרחי (פורסם באר"ש, 20.09.2004); בג"ץ 6779/05 אחמד דראוויש נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (פורסם באר"ש, 07.06.2007); בג"ץ 6477/04 סובחי דאוד נ' מפקד אזור יהודה ושומרון (פורסם בבנו, 20.09.2004); בג"ץ 8575/04 עמאר חליל נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (פורסם באר"ש, 28.06.2005); בג"ץ 1332/19 חסן עבד נ' מדינת ישראל (פורסם באר"ש, 01.05.2019); בג"ץ 3887/10 מאג'ד בורגול נ' המפקד הצבאי (פורסם באר"ש, 06.06.2010); בג"ץ 1195 אבו מיאלה נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש (פורסם באר"ש, 16.05.2005); בג"ץ 5898/06 קאהר אברהים נ' מדינת ישראל (פורסם באר"ש, 16.08.2006).

"אכן משאלתה האמיתית של העותרת 2 היא להשתקע באיזור, ועל כך אין חולק. עם כל האהדה האנושית, איננו יכולים לכתוב מחדש את נהלי הכניסה, המחייבים טיפול של הרשות הפלסטינאית. הגם שאין העותרת מעוניינת באישור ביקור גרידא, איננו רואים מנוס מכך שבשלב זה תגיש בקשת ביקור על פי המקובל באמצעות הרשות הפלסטינאית, ואנו מקוים שככל שתועבר הבקשה למשיבים תטופל בנפש חפצה על-ידיהם. היא תלווה בערבות כספית כדי להבטיח יציאה לפי הצורך, וזאת אף כי בעבר במקרה דנא לא כל כך צלח פתרון כזה. במקביל, בידי העותרת לחדש את פנייתה לאיחוד משפחות באיזור ברשות הפלסטינאית, וככל שזו תועבר – ואנו מבינים מפי בא כוח המשיבים כי יש בקשות מועברות – תטופל כנדרש. הבינונו שלפי האישורים לביקור שניתנו בעבר לא היתה במקרה דנא בעיה בטחונית. זכויות העותרת שמורות. בשלב זה איננו רואים דרך אחרת, ובנתון לאמור נמחקת העתירה."

155. כמו כן, לאור כלל המפורט לעיל, אין כל מקום להנפיק לעותרים שבעניינם לא הועברה בקשת הסדרה מן הרש"פ, אשרות שלב"ז.

156. בעניינם של חלק מן העותרים הועברה בקשה למתן מעמד מן הרש"פ אך בעת הזו לא נקבעה מכסה בנושא, ועל כן לא אושרו בקשות ההסדרה. לכן באפשרות העותרים הרלוונטיים שטרם עשו כן להגיש בקשות לאשרת שלב"ז בהתאם לחלק ד' לנוהל, והן תיבחנה בהתאם לנהלים והמדיניות באותה העת.

157. לעניין בקשתם של העותרים כי יוענקו להם אשרות רב-פעמיות בנות שנה, יובהר כי באפשרותם למצות הליכים ולהגיש בקשה מתאימה לפי ההוראות הקבועות בנוהל כניסת זרים החדש, אשר תיבחן בהתאם לנהלים והמדיניות הקיימת באותה העת (ראו סעיף ז' לפרק ד' לנוהל).

158. לעניין הסעד המבוקש בעניין העותרת 15, כי יוסר התנאי בעניינה להפקדת ערבות לצורך כניסתה לאזור, וכי תוסר הדרישה לתאם את כניסתה מראש, נציין כי על רקע שהייתה של העותרת באזור שלא כדין בעבר, סבורים גורמי המקצוע במתפ"ש כי הדבר נדרש לצורך הבטחת עמידתה בתנאי האשרה. כמו כן, מבירור עדכני בעניינה, עולה כאמור כי העותרת 15 לא נמצאת באזור מיום 22.10.23, וכלל לא ברור אם הסעדים המבוקשים עודם רלוונטיים לעניינה.

159. עוד יודגש, שבהינתן הנטען ביחס לדינה של העתירה להידחות על הסף משלל הטעמים שפורטו לעיל, הרי שבכל הנוגע לסעדים שאינם נוגעים לתיקון הנוהל או להסדרת מעמד, עומד לעותרים סעד חלופי בדמות פנייה לבית המשפט המחוזי בעתירה מינהלית לפי פרט 3(ג) לתוספת הרביעית לחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, תש"ס-2000, לאחר מיצוי הליכים.

סוף דבר

160. על יסוד כלל המפורט לעיל, סבורים המשיבים כי דינה של העתירה להידחות על הסף ולחלופין לגופה, תוך חיוב בהוצאות.

161. כך, נטען כי דחיית העתירה על הסף מוצדקת בשל היותה עתירה כללית, הכורכת מחד גיסא את עניינם השונה של עותרים שונים, ומאידך גיסא נעדרת תשתית עובדתית מספיקה ביחס לחלק ניכר מן הסעדים המבוקשים. זאת, כאשר הנוהל הנתקף פועל בעת הזו במתכונת של פיילוט העתידה להסתיים בקרוב, וגם בכך יש כדי להשליך על הצורך בדיון בעתירה בעת הזו ובמתכונתה.

162. אחר זאת עמדו המשיבים – בגדר למעלה מן הצורך – גם על עמדתם החלופית לפיה דין העתירה להידחות לגופה בשל היעדר זכות קנויה של זרים להיכנס לאזור יהודה ושומרון, לאור שיקול הדעת הרחב המוקנה למפקד הצבאי לקבוע מדיניות בנושא זה, וההלכה הפסוקה הקונקרטית ביחס לשיקול הדעת ביחס לבקשות הנוגעות לאיחוד משפחות באזור. כל זאת, לצד המענה הסדור והמשמעותי שניתן לבני זוג זרים במסגרת הוראות הנוהל (אשרת שלב"ז), גם במקום שבו הסדרת המעמד מכוח איחוד משפחות אינה מתאפשרת מחמת שיקולים מדיניים.

163. העובדות המפורטות בתגובה נתמכות בתצהירה של רס"ן רות ניב, רמ"ד תיאום ומרשם ביחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים.

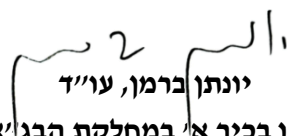
היום, י"ד בסיוון התשפ"ד

20 ביוני 2024



מיכל דניאלי, עו"ד

סגנית בכירה במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה



יונתן ברמן, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה