

בג"ץ 8155/06**בבית המשפט העליון****בשבתו כבית משפט גבוה לצדק**

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל

2. המוקד להגנת הפרט

3. רופאים לזכויות אדם

על יד ב"כ עוה"ד לימור יהודה

מהאגודה לזכויות האדם בישראל

ת.ד 34510, ירושלים 91000

טל': 02-6521218 פקס': 02-6521219

ה ע ו ת ר י ם**נ ג ד**

1. מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון

2. ראש המינהל האזרחי

3. ראש שירות הביטחון הכללי

4. היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון

על ידי פרקליטות המדינה

משרד המשפטים, ירושלים

ה מ ש י ב י ם**הודעת עדכון מטעם המשיבים**

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 28.10.09, מתכבדים המשיבים להגיש הודעה מעדכנת מטעמם.

2. הדיון האחרון בפני בית המשפט הנכבד התקיים ביום 28.10.09. נזכיר, כי עוד קודם לכן, ביום 1.8.07, הורה בית המשפט הנכבד על מחיקתם של כל ראשי העתירה, שהייתה מלכתחילה עתירה כוללנית, והותיר לדיון עניין אחד בלבד: נוהל היציאה לחו"ל שהתגבש באותו מועד.

3. עוד נזכיר, כי בקשת העותרים במסגרת העתירה למתן צו-ביניים ש"יקפיא" את כניסתו של הנוהל לתוקף, נדחתה על-ידי בית המשפט הנכבד, בהחלטה מנומקת (ר' החלטת בית המשפט הנכבד מיום 18.5.08).

4. בהמשך, ביום 24.9.08, הודיעו המשיבים על כוונה להכנסת תיקונים בנוהל, ועל פרסום נוהל מתוקן.

5. במסגרת הדיון שהתקיים ביום 28.10.08, חזרו העותרים על בקשותיהם להוצאת צו על-תנאי וצו-ביניים, אך בית המשפט הנכבד לא נעתר לבקשות, אלא קבע כדלקמן:

"המשיבים יגישו הודעת עדכון בתוך 90 ימים לגבי הנוהל החדש. בהודעתם יתייחסו לטענות שהועלו בדבר חוסר היכולת המעשית של תושבי איו"ש לפעול על פי הנוהל ואלו אמצעים ננקטו כדי להקל על התושבים ולצמצם את משכי הזמן על הליכים אלה".

6. בשם לב לאמור בהודעת המשיבים מיום 24.9.08, ובהתחשב באמור להלן, המשיבים יטענו כי העתירה מיצתה עצמה וכי דינה להידחות.

ההתפתחויות העובדתיות העיקריות ביחס לנוהל מאז הדיון הקודם

7. ביום 1.12.08 נמסרה הנחיית מפקד מרכז ההיתרים בענף אג"ם לקציני התיאום האזרחי במת"קים השונים, לפיה יש לפרסם את הנוהל המתוקן בחלונות קבלת הקהל במת"קים.

8. לצורך כך, פורסם עותק בלתי מסווג של הנוהל, אשר כולל את אפשרות בירור קיומה של מניעה ביטחונית ליציאה לחו"ל, ואת דרך ההשגה עליה.

צילום הנוהל בנוסח שפורסם מצורף ומסומן המ/1.

9. נדגיש, כי נוהל העבודה הצה"לי המלא כולל גם הנחיות פנימיות מפורטות לגורמים המטפלים, שנועדו, בין השאר, למנוע, ולמצער להפחית עד למינימום, תקלות וקשיים שאירעו בעבר (לעניין זה ראו החלטתו של בית המשפט הנכבד מיום 28.10.08, המצוטטת לעיל).

צילום נוהל העבודה הפנימי המלא, הכולל גם הנחיות פנימיות, מצורף ומסומן המ/2 (סיווגו "שמור", ולכן חלקים ממנו, שברובם קשורים להיבטי הטיפול "הפנימי" (אופן התיק, אופן הרישום על מסך המחשב הצה"לי וכיו"ב) "הושחרו").

10. כעולה מהאמור לעיל, אופן יישום הנוהל ייעשה על-פי הודעת המשיבים לבג"ץ מיום 24.9.08, כדלקמן:

א. תושב איו"ש המבקש לברר האם יציאתו לחו"ל נמנעת מטעמים ביטחוניים, יוכל לגשת למת"ק הגזרתי, למלא בקשה לבירור מניעה לחו"ל ולהגיש לנציג המינהל האזרחי במת"ק.

ב. במידה וכנגד התושב אין מוזנת מניעה ביטחונית, הוא יקבל תשובה במקום מכיוון שבעניינם של למעלה מ-99% מקרב תושבי האזור אין רשומה מניעה ביטחונית ליציאתם לחו"ל, ברור כי בשלב זה יסתיים הטיפול בנוגע לרובם המוחלט של המבקשים.

ג. במידה ורשומה בעניינו של התושב מניעה ביטחונית, יועבר עניינו לבדיקה מחודשת ומקיפה על-ידי גורמי הביטחון. בדיקה זו תיארך 6 שבועות לכל היותר, במהלכה רשאים, כמובן, גורמי הביטחון להזמין את המבקש לתחקור.

ד. במידה שלאחר הבדיקה המחודשת תוסר המניעה הביטחונית, יקבל הפונה תשובה בטלפון וכן מכתב שיועבר אליו דרך הקישור הפלסטיני. כמובן, שאם הפונה מגיע מיוזמתו למת"ק, יוכל לקבל את המכתב, אך אין כל הכרח בכך.

ה. במידה שלאחר הבדיקה המחודשת תעמוד המניעה הביטחונית בעינה, יקבל המבקש מכתב סירוב, דרך המת"ק הפלסטיני, בו יכתב כי הוא רשאי להגיש השגה על ההחלטה.

ו. הגשת ההשגה תוכל להתבצע באחת משתי דרכים: פנייה פיזית של המבקש למת"ק במקרים דחופים, או העברת ההשגה דרך הקישור הפלסטיני, במקרים "הרגילים".

ז. בדיקת ההשגה תיארך 6 שבועות לכל היותר, מיום קבלת ההשגה במת"ק, כאשר במהלך תקופה זו רשאים גורמי הביטחון לזמן את המבקש לתחקור.

ח. תשובה להשגה תימסר למבקש בדרך שבה נמסרת תשובה לבקשה הראשונית.

ט. כאמור, קיימת אפשרות שתושב האזור לא יפעל לפי הנוהל, אלא יגיע למעבר אלנבי ושם יימסר לו כי יציאתו נמנעת מטעמים ביטחוניים. גם במקרה כזה, יוכל התושב לפנות בהליך השגה בהתאם לנוהל.

11. במהלך השבוע שלאחר יום 1.12.08 פורסם הנוהל בחלונות המת"קים. במקביל, הועבר עותק מהנוהל למשרד הפלסטיני לעניינים אזרחיים, אשר הודיע כי יפרסם את הנוהל בערבית.

נתונים לגבי יישום הנוהל (הנתונים נכונים ליום 10.2.09):

12. עד למועד הנ"ל, 10.2.09, הוגשו 69 בקשות בהתאם לנוהל.
13. מבין מגישי הבקשות, שני תושבים כלל לא היו מנועי יציאה לחו"ל.
14. ב-15 מקרים הוסרה המניעה כתוצאה מבחינה מחודשת של המניעה הביטחונית, שנעשתה בהתאם לנוהל.
15. ב-30 מקרים עמדו גורמי הביטחון על עמדתם, לפיה המניעה הביטחונית ליציאה לחו"ל מוצדקת.
16. ב-4 מהמקרים התאפשרה יציאה חד-פעמית לחו"ל, על-אף שהמניעה התבררה כמוצדקת, וזאת מטעמים מיוחדים, כאשר לגבי אותם 4 אנשים המניעה לא הוסרה אלא לצורך היציאה החד-פעמית.
17. 9 בקשות נדחו מכיוון שהפונים לא עמדו בקריטריונים של הנוהל: מדובר היה על בקשות ליציאה לחו"ל לרגל החג; על-אף שמדובר היה בבקשות "רגילות" ליציאה, כלומר, בבקשות ליציאה שאינה דחופה, הן הוגשו פרק זמן קצר לפני מועד היציאה המתוכנן; בשל כך נדחו הבקשות על-הסף.
18. 9 בקשות היו עדיין בטיפול ביום 10.2.09.
19. מהאמור לעיל עולה, כי חרף עמדת העותרים, עשרות מתושבי איו"ש עשו כבר שימוש בנוהל.
- עוד עולה, כי ב-19 מתוך 69 הבקשות שהוגשו עד ליום 10.2.09, התאפשרה היציאה לחו"ל (בין אם באמצעות חסרת המניעה הביטחונית, ובין אם חרף הותרת המניעה הביטחונית ליציאה, ואישור יציאה חריג וחד-פעמי מטעמים הומניטאריים). מצבם של 19 האנשים הללו שופר כתוצאה מקיומו של הנוהל, חרף עמדת העותרים, שנדחתה על-ידי בית המשפט הנכבד, לפיה יש לחקפא את כניסתו של הנוהל לתוקף.
20. הנתונים דלעיל אף נותנים מענה ברור לטענת העותרים, לפיה, כביכול, קיים "חוסר יכולת מעשית של תושבי איו"ש לפעול על פי הנוהל" (רי' החלטת בית המשפט הנכבד מיום 28.10.08). הנתונים מראים כי קיימת דווקא יכולת מעשית לפעול על-פי הנוהל, וכי עשרות מתושבי איו"ש נעזרו בנוהל בחודשים האחרונים.

טענות העותרים מתעלמות מהנתונים המספריים הרלוונטיים

21. בחודעת המשיבים מיום 24.9.08 הם עמדו על חיעדר הפרופורציות שבטענות העותרים ביחס להיקף התופעה, שכן אחוז תושבי איו"ש שיציאתם לחו"ל נמנעת מטעמי ביטחון הוא קטן ביותר, ועומד על פחות מאחוז אחד מבין תושבי איו"ש.

22. כך, בין השאר, נכתב בחודעת המשיבים:

"הקורא את טענות העותרים עלול בטעות להסיק, כי מניעה ביטחונית ליציאה לחו"ל חלה על אחוז ניכר מקרב תושבי האזור. לכן נבקש להבהיר שוב מהם סדרי הגודל הרלוונטיים:

פחות מאחוז מקרב תושבי האזור מוגדרים כיום כמנועי יציאה לחו"ל. משכך, רובם

המוחלט של תושבי איו"ש המגיעים למעבר אלנבי – מתאפשר מעברם לחו"ל.

הדברים יפים גם בכל הנוגע לתושבי האזור המחליטים לפעול על-פי הנוהל החדש: כאשר תושב איו"ש מחליט לפעול על-פי הנוהל, ולברר מראש אם קיימת מניעה ביטחונית בעניינו, קיימת הסתברות של מעל ל-99% כי כבר בפעם הראשונה בה יגיע למת"ק, יימסר לו **במקום** כי אינו מנוע יציאה לחו"ל, כך שכלל לא יהיה צורך בכך שיגיע למת"ק פעם נוספת (זאת, בהתאם לשינויים שיוכנסו בנוהל בקרוב על בסיס הפקת הלקחים שנעשתה לאחרונה. בעניין זה נפרט בהמשך הדברים).

הנתונים המספריים העוסקים ביציאתם של תושבי האזור לחו"ל בתקופה שעברה מאז נכנס הנוהל לתוקף מדגימים את הדברים בצורה הטובה ביותר:

העותרים מציגים 10 מקרים שבהם, לטענתם, לא פעל הנוהל היטב, במהלך החודשים האחרונים.

רק לשם השוואה, נציין כי מהמינהל האזרחי נמסר, שבמהלך חודש פברואר יצאו מאיו"ש לחו"ל, דרך מעבר אלנבי 23,448 בני אדם; בחודש מארס יצאו מאיו"ש לחו"ל דרך מעבר אלנבי 20,681 בני אדם; בחודש אפריל יצאו מאיו"ש לחו"ל, דרך מעבר אלנבי 33,632 בני אדם; בחודש מאי יצאו מאיו"ש לחו"ל, דרך מעבר אלנבי 30,303 בני אדם; בחודש יוני יצאו מאיו"ש לחו"ל, דרך מעבר אלנבי 62,766 בני אדם; בחודש יולי יצאו מאיו"ש לחו"ל, דרך מעבר אלנבי 99,117 בני אדם; בחודש אוגוסט יצאו מאיו"ש לחו"ל, דרך מעבר אלנבי 81,186 בני אדם.

הנה כי כן, מאז הופעל הנוהל יצאו מאיו"ש לחו"ל, דרך מעבר אלנבי, למעלה מ-350,000 בני אדם (רובם המוחלט פעלו בדרך "הישנה" ולא על-פי הנוהל החדש). באותה תקופה מצאו העותרים 10 מקרים בהם, לטענתם, הנוהל לא פעל כשורה, וגם

אם ניתן להניח כי קיימים מקרים נוספים, ברור כי מדובר באוכלוסייה קטנה ביותר מבין כלל תושבי האזור המבקשים לצאת לחו"ל..."

23. לנתונים הני"ל נוסף, כי במהלך שנת 2008 נרשמו 722,393 יציאות של תושבים פלסטיניים לחו"ל. בנוסף, נפקו 1,334 היתרים לתושבי איו"ש ליציאה לחו"ל דרך נתב"ג.

נתונים אלה דלעיל ראוי שיהיו מסגרת עובדתית רלוונטית לעתירה שבפנינו, שכן דומה כי טענות העותרים אינן נותנות את הדעת לכך שמספר מנועי היציאה לחו"ל מטעמים ביטחוניים הוא נמוך ביותר.

24. המשיבים יטענו כי העתירה מיצתה עצמה וכי דינה להידחות. פרט לעניין נוהל היציאה לחו"ל נמחקו כל שאר ראשי העתירה זה מכבר. ביחס לנוהל, הרי שבמסגרת הדיונים בפני בית המשפט הנכבד הוכנסו לנוהל שינויים ושיפורים.

25. בשים לב לאמור לעיל, ובייחוד בשים לב לכך שעשרות מבין תושבי איו"ש עשו שימוש בנוהל המתוקן, החל מדצמבר 2008, והשימוש בו אף איפשר יציאתם לחו"ל של כ-28% (19 מתוך 69) מבין הפונים על-פי הנוהל, נראה כי אין עוד טעם בהותרת העתירה תלויה ועומדת.

טענות העותרים בעניין מידת המעורבות של היועץ המשפטי לאיו"ש בבקשות פרטניות

26. העותרים טוענים מעת לעת, בעתירה זו ובעתירות פרטניות בסוגיה, כנגד כך שפניות בעניין יציאה לחו"ל המועברות ליועץ המשפטי לאיו"ש אינן נענות לשביעות רצונם.

27. לעניין זה נשיב – והדברים נכתבו גם במענה לבקשת העותרים, שנדחתה, למתן צו-ביניים – כי הנוהג אשר התפתח במהלך השנים לפנות לשכת היועץ המשפטי לשם בחינתן של מניעות יציאה לחו"ל של תושבי איו"ש הוא נוהג שהתפתח מתוך הכרה, בהיעדרו של הליך השגה מנהלי מסודר.

28. ההחלטה האם למנוע יציאת תושב לחו"ל מטעמי ביטחון הינה החלטה המתקבלת – וראוי שתתקבל – בידי הרשויות המקצועיות המוסמכות, שזה תפקידן, ולא על-ידי הגוף המשפטי המייעץ להם. אין כל מקום לחייב את הגוף המשפטי המייעץ להיות "תחליף קבוע" לגוף המקצועי המוסמך.

למותר לציין, כי לשכת היועץ המשפטי לאיו"ש תעמיד את שירותיה לטובת הגורם המקצועי המוסמך ותייעץ לו מן הפן המשפטי בהליך קבלת ההחלטות.

29. כפי שהודיעו המשיבים לבית המשפט במסגרת הודעותיהם הקודמות, הנוהל החדש נועד לתקן את המצב שהיה קיים בעבר, ולאפשר לגורם המוסמך לקבל החלטה מושכלת מראש, על בסיס כל השיקולים הרלוונטיים, בטרם תתקבל החלטה העלולה לפגוע ברצונו של תושב האזור לצאת לחו"ל.

30. יתרה מזאת, המשיבים, באמצעות לשכת היועץ המשפטי לאיו"ש, הבהירו לעותרים, והם יבקשו לשוב ולהבהיר גם במסגרת תגובה זו, כי ככל שיימצא כי פניה כזו או אחרת מעלה על פניה טענות המצדיקות התערבות מיוחדת של הגורם המשפטי, בין אם בשל דחיפותן או מכל סיבה ראויה אחרת, הן תקבלנה מענה מצד אנשי היועץ המשפטי לאיו"ש, כמקובל בסיטואציות דומות.

אלא שבמקביל יש לדעת כי לא כל פנייה היא בגדר "פניה דחופה" או "מקרה הומניטארי מובהק", העשויים להצדיק חריגה מהנוהל הרלוונטי והעברת הטיפול הפרטני המיוחד בעניין מקצועי מובהק מהגורם המקצועי המוסמך ליועץ המשפטי לאיו"ש; אף לא ניתן לומר כי גם כאשר קיימות פניות דחופות הן אינן מקבלות מענה ראוי מהגורם המקצועי המוסמך.

הדברים יפים במיוחד, כאשר הנוהל בו עסקינן הוא נוהל חדש יחסית, שיש לאפשר בחינתו ואופן התמודדות הרשות המנהלית עמו לאורך זמן, בטרם עולות טענות כוללתיות נגד אופן יישומו.

לסיכום

31. במסגרת עתירה זו תקפו העותרים, בין השאר, את המצב הקיים לעניין יציאת תושבי איו"ש לחו"ל. העותרים הלינו על המצב בו תושב חגיע לגשר אלנבי ורק שם נמסר לו כי מניעתו לחו"ל נמנעת מטעמי ביטחון.

המשיבים, שעוד לפני הגשת העתירה החלו בעבודת מטה לשם תיקון מצב זה, הכינו נוהל המאפשר לתושב איו"ש לדעת מראש אם הוא מנוע יציאה אם לאו. במהלך הטיפול בעתירה, ובעקבות הערות בית המשפט ופרקליטות המדינה, תוקן ושופר הנוהל.

הנוהל לא ביטל את המצב הקודם, כלומר, גם כיום, כפי שהיה עובר לכניסת הנוהל לתוקף, יכול תושב פלסטיני שלא לפנות למשיבים מראש בבקשה לדעת אם יציאתו לחו"ל נמנעת, אלא להגיע ישירות לגשר אלנבי.

משכך, המצב שנוצר עם כניסתו לתוקף של הנוהל לא הרע את מצבם של תושבים פלסטינים המבקשים לצאת לחו"ל, לעומת המצב שהיה קודם לכניסתו לתוקף של הנוהל, אלא דווקא היטיב את מצבם בצורה משמעותית, והנתונים העובדתיים שהוצגו לעיל מעידים על כך.

העתירה עוסקת בעניינם של פחות מאחוז אחד מאוכלוסיית איו"ש, ויש לבחון אותה על רקע זה.

לפי הנתונים שהוצגו לעיל, ברור כי הנוהל המתוקן נכנס לפעולה, ועשרות מתושבי איו"ש כבר פעלו לפיו. עבור מעל לרבע מתוכם איפשרה הפנייה למשיבים על-פי הנוהל את יציאתם לחו"ל. בנסיבות אלה, כאמור, העתירה מיצתה עצמה ודינה להידחות.

32. העובדות האמורות בהודעה זו נתמכות בתצהירו של סא"ל שרון ביטון, רע"ן אג"ם במינהל האזרחי.



גלעד שלום
סגן לפרקליט המדינה

היום, י"ד באדר תשס"ט
10 במרץ 2009