

1. האגודה לזכויות האזרח בישראל
2. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברג
3. רופאים לזכויות אדם – ישראל
ע"י ב"כ עו"ד עודד פלר ו/או רעות שאער ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל

וכן ע"י ב"כ עו"ד דניאל שנהר ואח'
מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברג
רח' אבו עוביידה 4 ירושלים 97200
טל': 02-6283555 ; פקס': 02-6276317
דוא"ל: d.shenhar@hamoked.org.il

וכן ע"י ב"כ עו"ד עדי לוסטיגמן ואח'
מטעם עמותת רופאים לזכויות אדם – ישראל
טל': 02-6222808 ; פקס': 03-5214947
דוא"ל: adi@lb-law.net

העותרים

נגד

1. **הכנסת**
באמצעות הלשכה המשפטית של הכנסת
קרית בן גוריון, ירושלים
טל': 02-6408636 ; פקס': 02-6408650
2. **שר הפנים**
שדרות וולפסון 2, קריית הממשלה ע"ש דוד בן-גוריון
ירושלים, ת"ד 49029, מיקוד 9149001
טל' 073-3925590, פקס 02-6467011
דוא"ל: HCJ-Dep@justice.gov.il

המשיבים

תגובה לבקשה למתן צו ביניים

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד מיום 23.7.26 (כבוד השופטת ד' ברק-ארז), מוגשת בזאת תגובת המדינה לבקשה למתן צו ביניים, כדלקמן.
2. עניינה של העתירה בבקשת העותרים, כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא יבוטל סעיף 11א לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (להלן: **התיקון לחוק**), אשר נחקק ביום 13.7.25.
3. במסגרת העתירה מבוקש גם צו ביניים המורה על הקפאת תחולתו של התיקון לחוק, עד להכרעה בעתירה.

11א. (א) שר הפנים לא ייתן היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל, לתושב האזור או לבן משפחתו, לפי סעיפים 4 עד 8 או 15, אם תושב האזור הורשע במעשה טרור או אם הוא פעיל טרור.

(ב) מפקד האזור לא ייתן היתר לשהייה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור או רישיון לישיבה בישראל לתושב האזור או לבן משפחתו או לכל מבקש שאינו תושב האזור, אם תושב האזור או מבקש כאמור הורשע במעשה טרור או אם הוא פעיל טרור.

(ג) אין בהוראות בסעיפים קטנים (א) ו-(ב) כדי לצמצם את שיקול הדעת המוקנה בחוק לשר הפנים או למפקד האזור בכל הנוגע למתן היתרים לשהייה בישראל או רישיונות לישיבה בישראל, לפי העניין, למי שלא הורשעו במעשה טרור, למי שאינם פעילי טרור או למי שאינם בני משפחה של מורשעי טרור או פעילי טרור.

(ד) מי שנכנס לישראל מהאזור או דרך האזור בניגוד לחוק או בהפרה של תנאי מהתנאים שנקבעו באשרה או ברישיון לישיבה שניתנו לו לפי חוק הכניסה לישראל, לא יקבל היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל לפי חוק זה או לפי תחיקת הביטחון במשך עשר שנים, אלא אם כן סבר שר הפנים או מפקד האזור, לפי העניין, כי יש לתת לו היתר או רישיון כאמור מטעמים מיוחדים.

(ה) בסעיף זה –

”בן משפחה” – כל אחד מאלה, לפי העניין:

(1) לעניין מתן היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל – הורה, בן זוג, ילד, אח, אחות, דוד, דודה, בן דוד, בת דוד, אחיין או אחיינית, לרבות בני משפחה כאמור שהם שלובים (חורגים);

(2) לעניין חידוש היתר לשהייה בישראל או רישיון לישיבה בישראל – הורה, בן זוג, ילד, אח או אחות, לרבות בני משפחה כאמור שהם שלובים (חורגים);

”מעשה טרור” – כהגדרתו בחוק המאבק בטרור, התשע”ו-2016;

”פעיל טרור” – כהגדרתו בחוק להקפאת כספים ששילמה הרשות הפלסטינית בזיקה לטרור מהכספים המועברים אליה ממשלת ישראל, התשע”ח-2018, למעט מי שמוחק במעצר בשל חשד לביצוע עבירה כאמור בפסקה (1) לאותה הגדרה.

5. בבקשת ארכה מטעם המדינה מיום 30.9.25 נמסר, כי במישור המעשי, רשות האוכלוסין נערכת ליישום התיקון לחוק, וכי אין מקום, בשלב זה, למתן צו ביניים.

6. בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 5.10.25 נקבע כי ”רשמתי בפני את העדכון באשר לכך שההיערכות ליישום החוק טרם הושלמה. מבלי לנקוט עמדה, ככל שיחול שינוי במצב דברים זה, תוגש על כך הודעת עדכון מבעוד מועד”. בדומה, בהחלטה מיום 10.6.26, נקבע כי ”לא ראיתי לשנות מהחלטתי מיום 5.10.2025, לפיה ככל שיחול שינוי במצב הדברים בכל הנוגע להיערכות כאמור תוגש על כך הודעת עדכון מבעוד מועד”.

7. ביום 22.7.26 הוגשה הודעה ובקשה מטעם המדינה, במסגרתה הודיעה המדינה, כי מרשות האוכלוסין נמסר כי פותחו ממשקי עבודה לצורך יישום התיקון לחוק, באופן הבא:

א. אשר לסעיף 11א(א) שעניינו אי מתן היתר שהייה או רישיון ישיבה מטעם שר הפנים למי שהורשע במעשה טרור ולמי שהוא פעיל טרור, ולקרובי משפחותיהם המנויים בחוק - רשות האוכלוסין ערוכה ליישום החוק באופן חלקי, כך שהדבר ייעשה בכפוף לאילוצי כוח אדם והמשאבים המוגבלים בלשכות וכן בשים לב לעיקרון השוויון. יצוין, כי במקביל לתחילת היישום, הגורמים הרלוונטיים פועלים לפיתוח ממשק טכנולוגי הנדרש ליישום מלא של החוק.

ב. אשר לסעיף 11א(ד) שעניינו אי מתן היתר או רישיון למשך 10 שנים למי שנכנס לישראל מאזור יהודה ושומרון שלא כדין או הפר תנאי מתנאי רישיונו - מרשות האוכלוסין נמסר כי היא ערוכה ליישום התיקון לחוק ביחס למי שהורשע בעבירה של שהייה בלתי חוקית.

8. נוכח האמור, הודיעה המדינה כי "נוכח חזקת החוקתיות העומדת לחקיקה ראשית, בכוונת רשות האוכלוסין להתחיל ביישום התיקון לחוק כמתואר לעיל, החל מיום 1.8.26".

9. כן עדכנה המדינה כי נדרש פרק זמן נוסף לצורך גיבוש העמדה והכנת התגובה לעתירה, וזאת גם בשים לב להשלמות הדרושות שהתבקשו וטרם התקבלו. בהתאם, התבקשה ארכה להגשת התגובה המקדמית מטעם המדינה, כך שתוגש עד ליום 1.11.26.

10. ביום 23.7.26, בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, הוגשה תגובת העותרים להודעה ובקשה מטעם המדינה, ובהמשך לכך ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד, מיום 23.7.26, במסגרתה נקבע כדלקמן: "בהתחשב בעדכון שנמסר ביחס למועד שנקבע לתחילת יישומו של החוק, בשלב זה המשיבים יגישו תגובות לבקשה למתן צו ביניים, וזאת עד ליום 29.7.2026". עוד נקבע כי "מבלי למצות, התגובות יתייחסו להבחנות אפשריות בין מי "שהורשע במעשה טרור" או שהוא "פעיל טרור", לבין מי שהוא "בן משפחה", כהגדרתם בחוק".

11. מכאן מוגשת תגובה זו לבקשה למתן צו ביניים.

12. לעמדת המדינה, אין מקום להיעתר לבקשת העותרים למתן צו ביניים, שכן ביסודה היא בקשה למתן צו שיפוטי כללי ורחב שיוורה כי עד להכרעה בעתירה יש להשהות את תוקפו של התיקון לחוק. כל זאת, עוד בטרם נדונה העתירה לגופה וטרם נדרש בית המשפט הנכבד לטענות הצדדים במישור החוקתי.

13. כמפורט לעיל, סעיף 11א(א) לתיקון לחוק מתייחס לשתי קבוצות עיקריות. האחת, למבקש היתר שהייה או רישיון לישיבה בישראל שהוא פעיל טרור או מי שהורשע בטרור (ראו הגדרה המופיעה בתיקון לחוק למעשה טרור וכן לפעיל טרור, בסעיף 11א(ה)(2)). השנייה, למבקש היתר שהייה או רישיון לישיבה בישראל שהוא בן משפחה של פעיל טרור או מי שהורשע בטרור (בכל הנוגע לחידוש רישיון, התיקון מתייחס להורים, בני זוג, ילדים ואחים לרבות בני משפחה שלובים, בעוד בנוגע לבקשה חדשה, התיקון מתייחס גם לבן משפחה מדרגה שלישית, כמפורט בסעיף 11א(ה)(2)).

בנוסף, בהתאם לסעיף 11א(ד) קיימת קבוצה נוספת, שלגביה נקבע כי לא יינתן היתר או רישיון למשך 10 שנים למי שנכנס לישראל מאזור יהודה ושומרון שלא כדין או הפר תנאי מתנאי רישיונו (בעניין זה עדכנה כאמור רשות האוכלוסין כי היא ערוכה ליישום התיקון לחוק ביחס למי שהורשע בעבירה של שהייה בלתי חוקית).

14. מן האמור עולה, כי מדובר בקבוצות בלתי מסוימות בהיקפן. משמעות מתן צו הביניים ביחס לכל אחת מהן, אפילו אם נעמיד לנגד עינינו את ההבחנה שהוצגה בהחלטת בית המשפט הנכבד, היא עודנה הקפאת יישומה של חקיקה ראשית ביחס לקבוצה בלתי מסוימת של נמעני התיקון לחוק.

15. כידוע, בית המשפט הנכבד דחה לאורך השנים שורה של בקשות למתן צווי ביניים, שהוגשו לצד עתירות חוקתיות במטרה להשהות את תוקפה של חקיקה ראשית, כאשר בכל אחת מעתירות אלו ניצבה הטענה לפגיעה קשה בזכויות אדם. זאת, על יסוד טעמים מוסדיים וההלכה המושרשת לפיה התערבות בחקיקה ראשית שמורה למקרים קיצוניים בלבד (ראו: בג"ץ 687/15 **דוד ידיד עו"ד ונוטריון נ' הכנסת** (9.7.15), בסעיפים 22-23 והאסמכתאות המובאות שם; בג"ץ 8425/13 **איתן מדיניות הגירה ישראלית ואח' נ' ממשלת ישראל** (22.9.14) (להלן: **עניין איתן**), בסעיף 41 לפסק דינו של הנשיא גרוניס).

באופן מפורט יותר, כך נפסק בעניין העתירה שביקשה להביא לביטול חוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים (בג"ץ 2055/02 **עביד נ' שר הבטחון** (3.11.02), החלטה מיום 7.3.02); כך בעניין חוק יישום תכנית ההתנתקות (בג"ץ 1661/05 **המועצה האזורית חוף עזה ואח' נ' כנסת ישראל ואח'**, פד נט (2) 481, 749 (2005)); כך גם בעניין שתי עתירות שביקשו להביא לביטול חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (בג"ץ 7052/03 **עדאללה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פד סא (2) 202 (2006), החלטה מיום 9.11.03, ובג"ץ 466/07 **ח"כ זהבה גלאון מר"צ-יחד נ' היועץ המשפטי לממשלה** (11.1.12), החלטה מיום 16.1.07); כך בעניין התיקון לחוק למניעת הסתננות בעתירה בעניין **איתן**, בהחלטה מיום 1.1.14; וכך בבג"ץ 6133/14 **גורביץ ואח' נ' כנסת ישראל** (2.10.14).

ראו גם את ההחלטה מן העת האחרונה בבג"ץ 69429-02-26 **חאמד נ' ראש הממשלה** (החלטה מיום 8.3.26), בה דחה בית המשפט הנכבד (כבוד השופטת ד' ברק-ארוז) בקשה למתן צו ביניים, בה התבקש צו שיפוטי שיורה, עד להכרעה בעתירה, על השהיית תוקפו של תיקון מס' 14 לחוק האזרחות, התשי"ב-1952, שתוקן במסגרת חקיקת החוק לביטול אזרחותו או תושבותו של פעיל טרור שמקבל תגמול עבור ביצוע מעשה הטרור (תיקוני חקיקה), התשפ"ג-2023. זאת, גם במקרה בו היה ידוע כי תיקון מס' 14 לחוק האזרחות החל להיות מיושם, לרבות בעניינו של העותר, לאחר שהוגשה בעניינו בקשה לשלילת אזרחותו לבית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים.

16. המדינה תוסיף ותטען כי גם בחינת הבקשה מבעד למבחנים הרגילים למתן צו ביניים מלמדים כי אין מקום להיעתר לבקשה. כידוע, בבואו של בית המשפט הנכבד לבחון בקשה למתן צו ביניים עליו לשקול את סיכויי ההליך ואת מאזן הנוחות בין הצדדים (ר' ע"ס 58896-04-25 מוריה סיעוד בתי בע"מ נ' משרד הבריאות (19.5.25), כאשר אמת המידה המרכזית היא מאזן הנוחות שבין הצדדים.

17. אשר למבחן בעניין **מאזן הנוחות**, המדינה טענה כי זה אינו תומך בקבלת הבקשה למתן צו ביניים, בפרט בהינתן העובדה כי כל החלטה פרטנית אשר תתקבל מכוח התיקון לחוק נושא העתירה, נתונה לביקורת שיפוטית בפני בית הדין לעררים כערכאה ראשונה; בפני בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים כערכאת ערעור בזכות; ובמקרים המתאימים גם בפני בית המשפט הנכבד במסגרת בקשת רשות ערעור.

בתוך כך, במסגרת אותם הליכים פרטניים ניתן יהיה להעלות אף טענות בנוגע לפרשנות הוראותיו של התיקון לחוק וכן להידרש ליישומן, כל מקרה לפי נסיבותיו. זאת, גם בשים לב לכך כי המדובר יהיה ביישום ראשוני ותקדימי של התיקון לחוק, על כל המשתמע מכך. ללמדנו, כי גם ללא הושטת צו הביניים הכוללני המבוקש בעתירה, תעמוד לכל אחד ממושאי הקונקרטיים של החוק האפשרות לפנות באופן פרטני כנגד ההחלטה שתתקבל בעניינו, ובכלל זאת לכלול גם בקשה לסעדים זמניים להקפאת ההחלטה שתתקבל ולהעלות טענות עקרוניות בעניין (ראו למשל: בג"ץ 8662/15 המוקד לפליטים ומהגרים נ' היועץ המשפטי לממשלה (5.1.16)).

18. אשר לסיכויי העתירה, המדינה תשוב ותפנה לפסיקה הענפה שהובאה לעיל המלמדת על כך שהתערבות בחקיקה ראשית שמורה למקרים חריגים ביותר, מקום בו מותב מורחב של בית המשפט הנכבד מצא בתום בירור מעמיק של טענות הצדדים כי החקיקה חורגת חריגה של ממש מאמות המידה החוקתיות.

19. מכל הטעמים שפורטו לעיל תטען המדינה כי אין מקום להיעתר לבקשה למתן צו ביניים.

היום, ט"ו באב תשפ"ו

29 ביולי 2026


גיא ורדי, עו"ד

סגן בכיר במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


הדס ערן, עו"ד

סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


דניאל מארקס, עו"ד

ממונה במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה