

העותרים:

1-23. ----- אבו טאלב ו-22 אח'

24. האגודה לזכויות האזרח בישראל

25. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר

26. 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 דניאל שנהר ואח'

מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר

וכן ע"י ב"כ עדי לוסטיגמן ואח'

מטעם עמותת רופאים לזכויות אדם – ישראל

- נ ג ד -

המשיבות:

1. הכנסת

ע"י הייעוץ המשפטי

הכנסת, ירושלים

2. שרת הפנים

ע"י פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים

תגובה מטעם העותרים

בהתאם להחלטת כב' הנשיא עמית מיום 23.7.2025 בבג"ץ 1777/22 מתכבדים העותרים בבג"ץ 2741/22 להגיש תגובה מטעמם לתגובות משיבי הממשלה והכנסת לבקשתם למתן צו ביניים:

1. בעתירתם שבכותרת ביקשו העותרים, כי בית המשפט הנכבד יורה על ביטולו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשפ"ב-2022 (להלן: **החוק** או **הוראת השעה**). בעתירתם עמדו בהרחבה על הרקע לחקיקתה של הוראת השעה; על הטעמים שהוצגו להצדקתה ועל האופן שבו שימשו תכליתה הדמוגרפית – ותכליות זרות אחרות – לעיצוב ההסדרים שבה; על פגיעתה המתמשכת של הוראת השעה בזכויות אדם; ועוד.

2. כאמור בבקשת העותרים לצו ביניים (להלן: **הבקשה**), הפגיעות בזכויות האדם הנגרמות בשל הארכת תוקפו של החוק הלכו והתעצמו בחלוף השנים, ובית המשפט הנכבד קבע עוד בשנת 2017, מפי השופט (כתוארו אז) עמית, כי הוא "ריכוך הוראת השעה הוא צו השעה" (בג"ץ 813/14 **פלוניס נ' שר הפנים** (18.10.2017)).

3. גם בצו על תנאי שניתן במסגרת עתירה זו ביום 9.7.2024 בית המשפט הנכבד מצא, שהיקפם המוגבל מדי של החריגים, המבוססים על בחינה פרטנית, מצדיק העברת הנטל אל המשיבים לנמק מדוע החוק לא יבוטל.

4. סעיף 11א ששולב עתה בהוראת השעה (להלן: **התיקון לחוק או סעיף 11א להוראת השעה**) מצמצם את החריגים שנקבעו בה, ומעמיק מאוד את פגיעתה. למעשה, הוא חוקק למטרה זו – על מנת לצמצם את אותם חריגים, ומאותן תכליות פסולות שעליהן עמדו העותרים בעתירתם. את הדברים שב ואמר יוזם התיקון לחוק, חה"כ עמית הלוי, במסגרת הליך החקיקה. כך, למשל, אמר שעה שהציג בפני מליאת הכנסת את הצעת התיקון לחוק טרם הצבעה בקריאה הראשונה:

"למעשה, צריך לכנות את החוק הזה בשם אחר – חוק זכות השיבה. כי השאלה העיקרית שהחוק עונה עליה היא זכות השיבה של מי, למי מגיעה זכות השיבה לארץ הזו, לארץ ישראל. לעם היהודי, כפי שנקבע בחוק השבות, או לכל דכפין ולכל זב דם? [...] בטח חשבתם כמוני, אזרחי ישראל, שהפרצה הזאת נסתמה. הינה, חוקקנו חוק איחוד משפחות – הוראת שעה – ונסתמה הפרצה ב-2003. מה פתאום, לפני שבוע עמד כאן שר הפנים משה ארבל במענה לשאלתה שלי, ואמר שמאז 2003 רק לבני זוג – רק בחריג של בני זוג – נתנו שרי הפנים של ישראל בשמכם, אזרחי ישראל, 13,000 אישורים רק לבני זוג. תוסיף לזה, אדוני היושב בראש, אלפי ילדים מעל גיל 14 ומתחת לגיל 14 וכל הסעיפים שעוסקים בסעיפים הומניטריים אחרים – אלפי אנשים. כלומר מאז חקיקת החוק, מאז 2003, למעשה כל שנה לפחות 1,000 איש מקבלים מעמד בישראל, רובם ככולם צעירים שמולידים כאן את דור ב' של איחוד משפחות. [...] אתם בטח שואלים את עצמכם, אזרחי ישראל, איך בנתונים הללו, בנסיבות הללו, יש מישהו בייעוץ המשפטי לממשלה ובשירות הביטחון הכללי שמתנגד לנוסח הזה של החוק. איך זה יכול להיות? זה נשמע חולני לגמרי. זה אכן חולני. זו מחלה מידבקת, ואנסה לאבחן אותה כאן בקצרה: המחלה הזאת של חלק מהיועצים המשפטיים שלנו בישראל היא להפריד תופעה; מנתקים אותה מההקשר. לעסוק בזכויות העצים בדקדקנות, ומרוב עצים וזכויות עצים לא רואים את היער השחור והאפל, שסוגר על כולנו. היער במקרה הזה הוא התופעה הדמוגרפית והביטחונית המובהקת שעולה מכל הנתונים: ישראל תחת מתקפה מאורגנת נגד הזהות היהודית שלה, נגד הרוב היהודי ששומר על הזהות הזאת – רוב שהושג במאבקים אין קץ, בקורבנות רבים כל כך. את התופעה הזאת – מה קורה בייעוץ המשפטי? הם הופכים אותה לעניין של יחיד, לזכויות הפרט. ואז הם אומרים: צריך בדיקה פרטנית לכל אחד, כי זה עניין של זכויות יחיד – כאילו שהיחיד הוא חסר זהות. הוא חסר זהות דתית, הוא חסר זהות לאומית, טבולה ראסה, כאילו אנחנו חיים על הירח. [...] זה לא עניין הומניטרי של יחיד או של משפחה מסוימת, אלא ניסיון לכפות בפועל את מימוש זכות השיבה המתועבת והמסוכנת על מדינת ישראל – תביעה שכידוע, יש לה משמעות אחת: חיסולה של מדינת ישראל. לכן, יחד עם יו"ר הקואליציה, ידידי חה"כ אופיר כץ, הונח היום על שולחן הכנסת – הנחנו היום הצעת חוק שסותמת בצורה יסודית יותר את הפרצות שבג"ץ והייעוץ המשפטי לממשלה יצרו בחוק הוראת משפחה של איחוד משפחות. [...] נחוקק את זה למען החיים, למען העתיד של כלל אזרחי ישראל, למען הזכות הקדושה והטבעית של כל יהודי, זכות השיבה

לארצו, ארץ ישראל, אל מול זכות השיבה הפלסטינית המומצאת והשקרית, שמוצאת דרכי רמייה ורשתות הסוואה הומניטריות לממש את יעודה: חיסול מדינת ישראל והמפעל הציוני." (פרוטוקול הישיבה ה-277 של הכנסת ה-25 מיום 31.3.2025, עמ' 440-438).

וכך אמר בעת שהציג את הצעת התיקון לחוק בפני המליאה טרם הצבעה בקריאה השנייה והשלישית:

"והינה פתאום אתה בא לחוקק חוק כזה, שאמור להיות מובן מאליו, ואתה רואה מערכות שלמות במדינת ישראל שמערימות קשיים. אם זה ייעוץ משפטי, אם זה גורמים אחרים בממשלה. כאילו שהם חיים ביקום מקביל [...]. אז גם החוק הזה בכלל לא היה אמור להגיע לכאן, באמת זה היה צריך להיות שיקול דעת פשוט של הממשלה, של שר הפנים, רשות האוכלוסין, לא לאפשר פרצות כאלה בגבולות המדינה, לא לאפשר שטף כזה של אנשים, שכמו שאמרתי, אין להם שום זכות טבעית ולא זכות קנויה באופן טבעי או באופן אוטומטי לקבל מעמד כאן. [...] אז התיקון הזה שאנחנו עושים עכשיו – וזה החלק הראשון, חוק איחוד משפחות, הוראת שעה – הוא של הפרצות שנקבעו בחוק הזה; הפרצות, שאחרי שהחוק הזה חוקק, בית המשפט העליון כפה על הכנסת, למעשה, שאישה מעל גיל 25, שגבר מעל 35, כל הסעיפים האלו בחוק איחוד משפחות, סעיפים 4–8, סעיף 15, שמאפשרים, כאילו במסווה הומניטרי [...]. לכן, בלב התיקון שאנחנו עושים כאן קודם כול ניצבת השאלה שהייתה אז במחלוקת בבית המשפט העליון, וכאן המחוקק בהחלט אומר את דברו – שהזכות לחיות חיי משפחה, כבודה כמובן גדול ומכובד, אבל לא כאן. [...] אז התכלית הראשונה של החוק היא קודם כול קביעת גבולות הקהילה האזרחית שלנו. כמו שאמרתי, מדינה לא חייבת לתת את המתנה הזאת. באמת היה אפשר לעצור כאן, לומר: זו מהות החוק, על זה אנחנו מצביעים." (פרוטוקול הישיבה ה-306 של הכנסת ה-25 מיום 9.7.2025, עמ' 204-205).

5. זו, אם כן "מהות החוק", ועל כך הצביעה הכנסת: לצמצם את אותם חריגים שבהוראת השעה, שמסכלים את השגת תכליתה הדמוגרפית. "לסתום את הפרצות", בלשונו של חה"כ הלוי, ולחדול "לתת מתנות". לא ריכוך של הוראת השעה, ולא הרחבת החריגים אלא צמצומם. זוהי תשובתה של הכנסת לצו על תנאי שניתן.

6. הגשת עתירה חדשה משמעה דיון מקביל, במסגרת הליך שונה, בכל תכליותיה של הוראת השעה, בהסדרה השונים ובחריגים שנקבעו בה – אותם העניינים שנדונים במסגרת עתירה זו. ואולם, אין שתי הוראות שעה. הוראת השעה אחת היא. פגיעותיה היו קשות בשעה שהעתירה הוגשה, ועתה פגיעתה קשה הרבה יותר, מאותם טעמים, באותם עניינים וביחס לאותה אוכלוסייה. בית המשפט הנכבד ממילא לא יוכל לדון בעתירה בעניין חוקתיות סעיף 11א להוראת השעה תוך עצימת עיניו לעתירה זו.

7. בדיוק כמו בעניין **עדאלה** (בג"ץ 7052/03 **עדאלה** – **המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202 (2006) (להלן: **עניין עדאלה**)) כך גם בענייננו – שעה שבית המשפט דן בחוקתיות החוק, עליו לראות לנגד עיניו את החוק כמכלול. נשוב ונזכיר, כי בעניין **עדאלה** נערך תיקון מקיף לחוק לאחר שניתן צו על תנאי ולאחר שהתקיים דיון בפני הרכב מורחב. בית המשפט הנכבד הורה על הגשת טיעונים משלימים בעניין התיקונים לחוק, ובהמשך לכך קיים עוד דיון בפני הרכב

מורחב. רק לאחר מכן הכריע בעתירות. להבדיל מעניין **עדאלה**, בעתירה זה טרם התקיים דיון בהתנגדות לצו על תנאי, והשלמת הטענות, ככל שבית המשפט הנכבד יורה על הגשתו, תהא עובר לדיון. משכך, זכויותיהם הדיוניות של המשיבים אינן נפגעות.

8. לעניין טענות המשיבים בעניין זכותם לדיון דו שלבי בחוקתיות התיקון לחוק נשיב כדלקמן: ראשית, כאמור, כך נהג בית המשפט הנכבד גם בעניין **עדאלה**, וביחס לתיקון מקיף הרבה יותר, שלשיטת המשיבים היה מיטיב, וסייע להם לטעון כי החוק צולח את מבחני החוקתיות. למרות זאת, לא התקיים דיון דו שלבי באותו תיקון, ולא נדרשה הגשת עתירה חדשה, אלא בית המשפט הנכבד הסתפק בהשלמת טענות ביחס לתיקון החוק. שנית, בית המשפט הנכבד הורה זה מכבר על מתן צו על תנאי בעתירה זו, והורה למשיבים ליתן טעם מדוע לא תבוטל הוראת השעה, וזאת לאחר שהתקיימו שני דיונים, שבהם נפרסו תכליות החוק, ההסדרים שבו ופגיעותיו בזכויות אדם. אם העתירה תתקבל יבוטל החוק כולו, לרבות סעיף 11א להוראת השעה. ככל שהמשיבים סבורים שסעיף 11א ראוי להגנה, ודאי שזכויותיהם הדיוניות תישמרנה טוב יותר, לו יוכלו לפרוס את טענותיהם בעניין טרם תינתן הכרעה בעתירה זו. שלישית, עמדותיהם של הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי לכנסת בהליך החקיקה, כפי שהובאו בתמצית בבקשה, וכפי שאפשר ללמוד עליהן גם מדבריו של חה"כ עמית הלוי שצוטטו מעלה, מלמדות מעצמן, כי למצער הם רואים קושי חוקתי ניכר בתיקון לחוק. עמידה על דיון דו שלבי במצב דברים זה אינה משרתת את יעילותו של תנאי טרם הדיון. רביעית, ובהקשר זה האחרון, נזכיר כי בית המשפט הנכבד מורה לעתים מטעמים של יעילות על מתן צו על תנאי טרם הדיון, אף בלי להביע עמדה לגופם של דברים (ר', למשל: בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (9.8.2023); בג"ץ 1711/24 **התנועה למען איכות השלטון נ' שר המשפטים** (13.6.2024); בג"ץ 4712/24 **הקליניקות המשפטיות, המרכז האקדמי "שערי משפט ומדע" נ' השר לשירותי דת** (16.6.2024)).

9. אכן, לא בכדי תגובות משיבי הממשלה והכנסת אינן עוסקות בגוף העניין, משום שכפי שפורט בבקשה, וכפי שעולה אף מדברי חה"כ הלוי, הייעוץ המשפטי לממשלה והייעוץ המשפטי לכנסת הבהירו במסגרת הליך התיקון לחוק, כי אף לשיטתם התיקון אינו חוקתי.

10. משום כך, המשיבים מקדישים את טענותיהם להיבטים פרוצדורליים בלבד. בעניין זה ראוי להזכיר: סדרי הדיון, כמו כל הוראה נורמטיבית אחרת, כפופים גם הם למשפט החוקתי, ולהוראות סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו (דנ"פ 2316/95 **גנימאת נ' מדינת ישראל**, פ"ד מט(4) 589 (1995)). ככל שהם פוגעים בזכויות אדם, על הפגיעה להיות לתכלית ראויה, וככל שתכליתה ראויה עליה להיות מידתית.

11. כפי שפורט בבקשה, פגיעתו של התיקון לחוק בזכויות אדם מיידית ואנושה. ללא צו ביניים הפגיעות בזכויות אדם עלולות להיות חמורות ואף בלתי הפיכות. החלתו של התיקון לחוק צפויה להזיק אנושות לרבים שלא חטאו בדבר, ובמגוון רחב מאוד של מצבים. מערכת המשפט, כמו גם בתי הדין לעררים, יוצפו בהליכים משפטיים, ויתבקשו להעניק סעדים – שלא יוכלו לתת כל עוד התיקון הגורף לחוק חל – לעוד ועוד אנשים, שהגם שאין נגדם דבר אינם יכולים להתאחד עם בני משפחתם; ולמי שאחרי שנים מוצאים עצמם מושלכים מישראל ונקרעים מעל אהוביהם על לא עוול בכפם; או למי שנאסר על הסדרת מעמדם חרף נסיבות חיים קשות, לעיתים כאשר נשקפת להם סכנה במקום אליו גורשו. כל כך בשל התיקון לחוק, שלמצער ביחס אליו, המשיבים מכירים בכך שאינו חוקתי.

12. בנסיבות שכאלה, עמידה דווקנית על סדרי דין ללא מתן משקל לפגיעה בזכויות אדם – אינה תכלית ראויה. עיכוב הבירור החוקתי תוך פגיעה ביעילות הדיון – גם היא אינה תכלית ראויה. אפילו היו אלה תכליות ראויות, הרי שהתועלת בפירוק הדיון בחוק לפרגמנטים, ודיון בהליכים שונים בתכליותיו ובהסדריו של החוק, ודאי נמוכה מן הנזק לזכויות האדם. שיקולי יעילות מחייבים, כי בית המשפט הנכבד יבחן את פגיעת החוק בזכויות אדם באופן כולל: הפגיעה הנובעת מתחולתו ארוכה השנים, לצד הפגיעה מהוראות שנוספו בשנת 2022 ועתה גם אלה שנוספו בתיקון לחוק. מדובר בפגיעות מצטברות בזכויות האדם של אלה הכפופים להוראת השעה. הזמן והמשאבים הרבים שהושקעו בהליך זה ירדו לטמיון, אם הכרעת בית המשפט הנכבד תוקדש למציאות נורמטיבית חסרה.

13. הדברים אודות סדרי הדין וחובת עמידתם במבחני החוקתיות יפים גם באשר לטענת משיבי המדינה בדבר אי מיצוי הליכים. אף טענה זו אינה משרתת בנסיבות העניין תכלית ראויה, אלא עיכוב מיותר של מימוש זכות הגישה לערכאות לשם קבלת סעד אפקטיבי להגנה על זכויות אדם.

14. ראשית, הטענה בדבר אי מיצוי הליכים אינה נכונה. כפי שהעותרים ציינו בבקשתם, וכפי שמשיבי הממשלה אף הזכירו בתגובתם, ב"כ העותרים, עו"ד עודד פלר, הופיע בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, ושב ופנה למשיבים גם בכתב (בימים 24.2.2025, 8.5.2025 ו-9.6.2025), על מנת להתריע נגד תיקון בלתי חוקתי זה. בפניות נפרסה בהרחבה עמדת העותרים. הפניות נשלחו לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, לחה"כ יולי אדלשטיין (יו"ר ועדת החוץ והביטחון) ולעו"ד מירי פרנקל-שור (היועצת המשפטית לוועדה). הן נשלחו גם למשה ארבל (שר הפנים), לעו"ד גלי בהרב-מיארה (היועצת המשפטית לממשלה), לעו"ד אביטל סומפולינסקי (המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-חוקתי)), לעו"ד גיל לימון (המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מינהלי)), ולעו"ד דניאל סלומון (היועץ המשפטי של רשות האוכלוסין וההגירה). שלוש פעמים נשלחו הפניות, ואף אחת מהן לא נענתה. הכיצד אפשר להרהיב עוז ולטעון, כי יש צורך במיצוי הליכים נוסף? לנוחות בית המשפט הנכבד הפניות תצורפנה להלן.

העתק הפנייה מיום 24.2.2025 מצ"ב ומסומן א'.

העתק הפנייה מיום 8.5.2025 מצ"ב ומסומן ב'.

העתק הפנייה מיום 9.6.2025 מצ"ב ומסומן ג'.

15. שנית, ככל שטענת משיבי הממשלה היא שעל העותרים לשוב ושלוח ברביעית את פנייתם לכל אותם גורמים שכבר קיבלו אותה כתנאי לכך שיוכלו לקבל את יומם בבית המשפט, הרי שמדובר בטענה מקוממת. טענה שכזו אינה מבקשת להקל על בירור מחלוקות – הללו ברורות – אלא לעכב את הבירור המשפטי ואת האפשרות לקבל סעד מיידי באשר לתיקון לחוק, שפגיעתו בזכויות אדם קשה ומיידית. עמדה שכזו, המעכבת את זכות הגישה לערכאות, אינה ראויה במיוחד לאור ההלכה, כי "במקרים שבהם ברור כי אין תוחלת של ממש בפנייה מוקדמת, לא יעמוד בית משפט זה על קיומה. בעתירות שעניינן תוקפו של דבר חקיקה – להבדיל מפרשנותו – לכאורה אין לרשות שיקול דעת שלא לפעול לפי החוק. על כן אין, למעשה, סעד אחר זולת פנייה לבית המשפט" (דנג"ץ 912/21 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר האוצר**, פסקה 7 להחלטת הנשיאה חיות (21.4.2021)).

16. לסיכום, על רקע תחולתו המיידית של סעיף 11א להוראת השעה, והפגיעות האיומות בזכויות האדם הצפויות להיגרם, בית המשפט הנכבד מתבקש ליתן צו ביניים. כאמור, בית המשפט הנכבד מצא זה

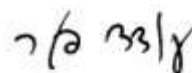
מכבר כי "ריכוך הוראת השעה הוא צו השעה", ובהמשך, במסגרת הצו על תנאי, הצביע על כך שהיקפם המוגבל מדי של החריגים, המבוססים על בחינה פרטנית, מצדיק העברת הנטל אל המשיבים לנמק מדוע החוק לא יבוטל. תיקון החוק אינו מרכז את הוראת השעה, אלא מעמיק את הפגיעות עוד יותר, לתכלית שאינה ראויה ובמידה העולה על הנדרש. בנסיבות אלה מאזן הנוחות מצווה מעצמו על מתן צו ביניים, שכן ממילא לא ייגרם כל נזק מהקפאת תחולתו של התיקון לחוק. עד להכרעת בית המשפט הנכבד בעתירה – ובכלל זה אף בלגיטימיות "שיקולי הרתעה כלליים", בחוקתיות הפגיעה בחפים מפשע לשם הרתעה, ובחוקתיות איסור על הסדרת מעמד למשך עשר שנים בשל שהייה שלא כדין של פלסטינים בלבד – תמשכנה לחול הוראות החוק. בחינה פרטנית תתקיים במסגרת החריגים לחוק. ככל שתמצא מניעה קונקרטית להקנות מעמד לאדם, לאחר בחינה פרטנית של נסיבותיו, מעמדו לא יוסדר. אין כל אינטרס ציבורי שייפגע (לעניין מתן צווי ביניים נגד החלתם של חוקים נשוב ונפנה, למשל: בג"ץ 8276/05 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הביטחון (30.7.2006); בג"ץ 4406/16 איגוד הבנקים בישראל נ' כנסת ישראל (11.7.2016); בג"ץ 2996/17 ארגון העיתונאים בישראל – הסתדרות העובדים הכללית החדשה נ' ראש הממשלה (14.5.2017); בג"ץ 1308/17 עיריית סלואד נ' הכנסת (17.8.2017); והשוו גם: בג"ץ 8987/22 התנועה למען איכות השלטון נ' הכנסת (11.1.2024)).

17. בית המשפט הנכבד יתבקש עוד, לאפשר לעותרים להגיש טיעון משלים בעניין סעיף 11א להוראת השעה, לאפשר למשיבים להגיש את טיעוניהם בעניין לאחר מכן, ולקיים דיון במכלול. ככל שבית המשפט הנכבד יסבור, כי יש להעדיף הגשת תיקון לעתירה במסגרת הליך זה לעניין היבטיו של סעיף 11א להוראת השעה חלף טיעון משלים, העותרים ערוכים לעשות גם זאת, כמובן.

28 ביולי 2025



רעות שאער, עו"ד



עודד פלר, עו"ד



עדי לוסטיגמן, עו"ד



דניאל שנהר, עו"ד

ב"כ העותרים