



בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 69668-02-26

בג"ץ 81621-02-26

לפני:

כבוד הנשיא יצחק עמית
כבוד המשנה לנשיא נעם סולברג
כבוד השופטת גילה כנפי-שטייניץ

העותרים בבג"ץ
: 69668-02-26

1. AIDA – The Association of International Development Agencies
2. ActionAid Australia
3. Alianza por la Solidaridad (APS)
4. DanChurch Aid
5. Danish Refugee Council (DRC)
6. Humanity & Inclusion – Handicap International (HI)
7. Medecins du Monde – Suisse (MdM-CH)
8. Medecins du Monde France (MdM-F)
9. Medecins Sans Frontieres France (MSF-France)
10. Medecins Sans Frontieres-Belgium (MSF-Belgium)
11. Medecins Sans Frontieres –Nederland (MSF-NL)
12. Medecins Sans Frontieres-Spain (MSF-Spain)
13. Medicos del Mundo (MdM-Spain)
14. Movimiento por La Paz, Desarme y Libertad (MPDL)
15. Norwegian Refugee Council (NRC)
16. Oxfam Novib (Oxfam)
17. Premiere Urgence Internationale (PUI)
18. Terre des hommes Lausanne (Tdh)
19. WeWorld-GVC

CARE INTERNATIONAL

העותרת בבג"ץ
: 81621-02-26

נ ג ד

1. הצוות הבין משרדי האחראי לרישום הארגונים ההומניטריים הבינלאומיים : המשיבים
2. משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות
3. מתאם פעולות הממשלה בשטחים
4. משרד הרווחה והביטחון החברתי
5. רשות האוכלוסין וההגירה
6. ממשלת ישראל

עתירה למתן צו על תנאי

ה' בניסן תשפ"ו (23.3.2026)

תאריך ישיבה:

עו"ד יותם בן הלל; עו"ד עלוה קולן

בשם העותרים:

עו"ד רן רוזנברג; עו"ד מטר בן ישי; עו"ד אמיר בכר

בשם המשיבים:

פסק-דין

השופטת גילה כנפי-שטייניץ:

עניינן של העתירות שלפנינו בהחלטת ממשלה מס' 2542 מיום 9.12.2024 והנוהל שהותקן מכוחה, הוא "נוהל רישום ארגונים ומתן המלצות לעובדיהם הזרים", המתייחס לרישומם של ארגונים הומניטריים בין-לאומיים, ולמתן המלצות לעובדיהם הזרים של הארגונים.

העותרים, שורה של ארגוני סיוע בין-לאומיים, מבקשים כי נורה למשיבים לבוא וליתן טעם מדוע לא יבוטל סירובם לרושםם בישראל לפי הנוהל; מדוע לא תבוטל דרישת המידע שבסעיף 5.1(8) לנוהל, המחייבת מסירת פרטיהם האישיים של עובדי הארגונים, ויתוקן הנוהל בהתאמה; ומדוע לא תבוטל דרישת המשיבים להפסקת פעילות העותרים באזור יהודה ושומרון וברצועת עזה, לנוכח רישומם כדין ברשות הפלסטינית.

הרקע לעתירה

1. זה שנים ארוכות פועלים באזור יהודה ושומרון וברצועת עזה ארגונים בין-לאומיים שמטרתם הענקת סיוע הומניטרי לאוכלוסייה האזרחית (להלן: ארגוני סיוע). בעבר, הוסדר מעמדם של עובדים בין-לאומיים של ארגוני הסיוע באמצעות נוהל רשות האוכלוסין וההגירה מס' 5.3.0025 – "הטיפול בכניסת עובדים בינלאומיים של ארגונים הומניטריים לא ממשלתיים לשטחי מדינת ישראל" (להלן: הנוהל הישן). לפי נוהל זה, הנפקת אשרות שהיה ועבודה לעובדי ארגוני סיוע הותנתה בכך שהארגון המעסיק "רשום ומאושר" במחלקה ליחסים בין-לאומיים במשרד הרווחה; ובתנאי שהתקבלה בעניינו המלצה מטעמה.

2. עם פרוץ המלחמה, לאחר השבעה באוקטובר 2023, הושהה הטיפול בבקשות לרישום ארגוני סיוע ולמתן המלצות לעובדיהם לפי הנוהל הישן. לרקע השהיה זו הגישה העותרת 1, המאגדת ארגוני סיוע בין-לאומיים הפועלים באזור (להלן: העותרת), עתירה קודמת (בג"ץ 32300-10-24). עתירה זו נמחקה לאחר שביום 9.12.2024 התקבלה החלטת ממשלה מס' 2542 שעניינה "ארגונים בין לאומיים לא ממשלתיים שעיקר פעילותם היא מול תושבים פלסטיניים במטרה לסייע לרווחתם" (להלן: החלטת הממשלה). בהחלטת הממשלה נקבע כי יוקם צוות בין-משרדי בראשות מנכ"ל משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות (להלן: משרד התפוצות), שבו נציגים מהמטה הלאומי לרווחה כלכלית בטרור במשרד הביטחון; מתאם פעולות הממשלה בשטחים; רשות האוכלוסין וההגירה; משרד החוץ; שירות הביטחון הכללי; משרת ישראל; המשרד לביטחון לאומי; משרד הרווחה; ומשרד ההתיישבות והמשימות הלאומיות (להלן:

הצוות הבין-משרדי). עוד הוחלט כי האחריות לרישום ארגוני הסיוע ולמתן המלצות לעובדיהם תועבר ממשד הרווחה אל הצוות הבין-משרדי, ותוסדר בנוהל חדש שיגובש על-ידו.

3. ביום 9.3.2025 פרסם משרד התפוצות "נוהל רישום ארגונים ומתן המלצות לעובדיהם הזרים" (להלן: הנוהל). נוהל זה מעגן הליך דו-שלבי: בשלב הראשון נבחנת בקשתו של ארגון להירשם כ"ארגון סיוע הומניטרי בין-לאומי לא-ממשלתי שעיקר פעילותו היא מול תושבים פלסטינים במטרה לסייע לרווחתם"; ובשלב השני נבחנות בקשות פרטניות למתן המלצות לעובדיו הזרים של הארגון, כתנאי מוקדם לפנייה לרשות האוכלוסין וההגירה לקבלת אשרות שהיה ועבודה "מסוג ב'1 כללי ארגון בין-לאומי".

הנוהל מוסיף ומפרט שורה של שיקולים העשויים להביא לדחיית בקשה לרישומו של ארגון, או למתן המלצה לעובד זר, וביניהם: שלילת קיומה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; הסתה לגזענות; תמיכה במאבק מזוין של מדינת אויב או של ארגון טרור נגד מדינת ישראל; הכרזה על הארגון כארגון טרור או קיום קשרים עם ארגון טרור מוכרז; פעילות בלתי חוקית של הארגון ועוד (סעיף 7 לנוהל). רישום ארגון כארגון סיוע הומניטרי, או מתן המלצה חיובית לעובד זר, על-ידי הצוות הבין-משרדי משמעם, כי לא קיים יסוד סביר להניח כי מתקיימים השיקולים האמורים בארגון או בעובד הזר (וראו הגדרות "רישום ארגונים/ארגון רשום"; "המלצה חיובית לעובד זר"; ו"המלצה שלילית לעובד זר" בסעיף 3 לנוהל).

4. לשם רישומו של הארגון בישראל, נדרש הארגון להגיש בקשה הכוללת את פרטי הארגון, תיאור פעולותיו, שמות הארגונים עמם הוא פועל, אישור לפעילותו מטעם הרשות הפלסטינית (אלא אם הוא פועל ברצועת עזה בלבד), ועוד. הדרישה העומדת במוקד העתירות היא זו הקבועה בסעיף 5.1(8) לנוהל, המורה לארגון למסור את הפרטים הבאים:

"פרטי נציג הארגון בישראל, וכן רשימת כל עובדי הארגון המעורבים בניהול וביישום בפועל של תכנית העבודה לרבות עובדים פלסטינים וכן העובדים הזרים שביחס אליהם תוגש במקביל בקשה למתן המלצה בהתאם לסעיף 5.2 להלן. הרשימה תכלול שמות מלאים, מספרי דרכון (לזרים) מספר ת"ז (עבור עובדים פלסטינים) ודרכי קשר" (להלן: סעיף 5.1(8) או דרישת המידע).

הובהר בנוהל כי על ארגוני הסיוע שנרשמו במשרד הרווחה על פי הנוהל הישן, להגיש בקשה מלאה לרישום בהתאם לנוהל החדש עד ליום 9.9.2025 (סעיף 10.5 וסעיף 3.8 לנוהל), תקופה שהוארכה בהמשך עד ליום 31.12.2025; כי הצוות ידון בבקשות שהוגשו באופן מלא ותקין בלבד (סעיף 6.1 לנוהל); וכי עם פקיעת רישומו של ארגון, יהא עליו להוציא את עובדיו מאזור יהודה ושומרון, רצועת עזה ומדינת ישראל בתוך 60 יום (סעיף 8.4 לנוהל).

5. העותרים מיאנו להשלים עם דרישת המידע, ופנו למשיבים, באופן עצמאי ובאמצעות העותרת, בבקשה להגיע להסדר שיאפשר את המשך פעילותם מבלי להעמיד אותם, לטענתם, בסיכון להפרת חובותיהם לפי דיני הגנת הפרטיות במדינות מושבם. הצוות הבין-משרדי עמד על השלמת המידע החסר, תוך שהודגש כי המידע נדרש משיקולים ביטחוניים, והובטח כי המידע שיתקבל יאוחסן ויעובד בהתאם לחוק הגנת הפרטיות ותקנותיו. משלא נמסר המידע, קיבל כל אחד מן הארגונים העותרים, ביום 30.12.2025, הודעה על פקיעת רישומו כארגון סיוע בין-לאומי בהתאם לנוהל הישן ביום 31.12.2025. בהודעות צוין כי על הארגונים להפסיק את פעילותם ולהוציא את עובדיהם משטחי מדינת ישראל, וכן מאזור יהודה ושומרון ורצועת עזה, בתוך 60 ימים. לצד זאת הובהר, כי ככל שהארגון מעונין ברישום בהתאם לנוהל, עליו להגיש בקשה מלאה בהקדם האפשרי. לאחר שניסיון נוסף של חלק מן העותרים לנהל דיאלוג עם המשיבים במטרה להימנע ממסירת המידע לא צלח, הוגשו העתירות דנן.

תמצית טענות העותרים

6. העתירות מופנות כלפי שתי דרישות של המשיבים השלובות זו בזו. האחת היא דרישת המידע שבסעיף 5.1(8) לנוהל, אשר כאמור מחייבת את ארגוני הסיוע למסור למשיבים פרטי זיהוי ודרכי קשר של עובדיהם, לרבות של עובדיהם הפלסטינים; והשנייה היא אופן יישומו של סעיף 8.4 לנוהל, שלפיו פקיעת רישומו של ארגון – לרבות בשל אי-עמידה בדרישת המידע – תגרור את הפסקת פעילות הארגון והוצאת עובדיו משטחי המדינה והאזור. העותרים טוענים כי דרישות אלה לוקות בחוסר סמכות, עומדות בסתירה לחובות המוטלות עליהם במדינות מוצאם בהיבט הגנת הפרטיות, ואף עומדות בניגוד לעקרונות המשפט ההומניטרי הבין-לאומי.

7. במישור הסמכות נטען, כי המשיבים חרגו מגדר סמכותם כאשר הורו, הלכה למעשה, על הפסקת פעילותם האזרחית של ארגוני הסיוע בשטחי הרשות הפלסטינית. לטענת העותרים, פעילות זו חוסה תחת האוטונומיה המוענקת לרשות הפלסטינית

בהסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (1995) (להלן: הסכם אוסלו). בהקשר זה מפנים העותרים לנספח III להסכם, המעביר לאחריות הרשות הפלסטינית תחומים אזרחיים רבים ובכללם רישום עמותות וארגוני סיוע, וכן לדין באזור, הוא חוק העמותות הפלסטיני משנת 2000, המסדיר את רישומן של עמותות זרות. לגישתם, המשיבים נעדרי סמכות להתערב ברישוםם וברישוי פעילותם של ארגוני סיוע בשטחי הרשות; והוראתם, שלפיה פקיעת הרישום בישראל תוביל להפסקת פעילות הארגונים ולהוצאת עובדיהם משטחי הרשות, משוללת סמכות. עוד סבורים העותרים כי החלטת ממשלה 2542, אשר התוותה את גבולות הגזרה, לא הסמיכה את הצוות הבין-משרדי להורות על הפסקת פעילותם של ארגוני הסיוע, וכי עיון בלשון סעיף 8.4 לנוהל מלמד כי לכל היותר מדובר בהסמכה להוצאת עובדים זרים מן האזור ומרצועת עזה, ולא בסמכות להפסקת פעילות הארגון או סגירת משרדיו.

בגדרה של תשובה לתגובתם המקדמית של המשיבים (שהוגשה מבלי שניתנה לכך רשות, ועל כך בהמשך), החרפו העותרים את טענותיהם וטענו, להעדר סמכותו של הצוות הבין-משרדי, היונק סמכותו מהחלטת ממשלה בלבד, לדרוש את המידע – משהחלטת ממשלה אינה יכולה לשמש מקור נורמטיבי עצמאי לפגיעה בזכויות יסוד. לשיטתם, דרישת המידע – הכרוכה בפגיעה בזכות החוקתית לפרטיות של עובדי הארגונים – אינה יכולה להישען על החלטת ממשלה בלבד, ומשלא עוגנה בחקיקה ראשית הרי שהיא לוקה בחוסר סמכות.

8. העתירות תוקפות את הנוהל במישור נוסף – מישור הפגיעה בפרטיות והיחס הרגולצייטי הגנת המידע האירופי (להלן: GDPR או הרגולציה האירופית), לה כפופים מרבית הארגונים העותרים לנוכח מקום מושבם. לשיטתם, כפיפותם זו מונעת מהם לעמוד בדרישת המידע, שכן מסירת פרטי עובדיהם למדינת ישראל מהווה "העברה בין-לאומית" של נתונים אישיים למדינה שלישית, באופן העלול להפר את הוראות ה-GDPR ולהעמידם בפני סנקציות משמעותיות – קנסות מנהליים, צווי הפסקת עיבוד נתוני עובדיהם ותביעות אזרחיות מצד עובדים. העותרים מכירים בכך שפרק V ל-GDPR מאפשר העברת נתונים אישיים אל מדינה שאינה חברה באיחוד האירופי, ככל שקבעה הנציבות האירופית כי אותה מדינה מבטיחה רמת הגנה שוות ערך במהותה (תאימות); ואף מודעים לכך שאכן ניתנה לישראל החלטת תאימות כאמור בשנת 2011 שאושררה בשנת 2024 (להלן: החלטת התאימות). ואולם, לטענתם, דרישת המידע בענייננו "חורגת באופן קיצוני" מגבולות החלטת התאימות, הן במובן הטריטוריאלי, שעה שההכרה בתאימות מוגבלת לשטחי מדינת ישראל ואינה משתרעת על אזור יהודה ושומרון ורצועת

עזה; הן במובן המהותי, שעה שהמידע מבוקש לצורך ביצוע "בדיקת נאותות" (Vetting) לעובדי הארגונים הכרוכה בעיבוד שאינו אוטומטי אלא ידני, המבוצע על-ידי בני אדם חלף מערכת ממוחשבת, באופן שחורג אף הוא מגדרי התאימות שניתנה לישראל.

עוד נסמכים העותרים (גם זאת בגדר התשובה לתגובה שהגישו מבלי שניתנה לכך רשות), על מכתב מהנציבות האירופית ועל ניירות עמדה של הרשויות המוסמכות הרלוונטיות בנוגע לרכיב ובהולנד שלפיהן, כך לפי הנטען, דרישת המידע חורגת מעקרונות מרכזיים המעוגנים ברגולציה האירופית, כגון עקרונות של הגינות, שקיפות, מזעור מידע וצמידות המטרה. בפרט נטען, כי קיים קושי ממשי במתן הסכמה להעברת המידע. בהמשך לכך מלינים העותרים על כך שהמשיבים לא הציגו נימוק קונקרטי לנחיצות איסוף המידע במתכונתו הרחבה, וסבורים כי אין קשר רציונלי בין הדרישה לבין התכלית הביטחונית המוצהרת; כי ניתן להשיג את אותה תכלית באמצעים פוגעניים פחות, ובפרט באמצעות מנגנוני הסינון הפנימיים שמפעילים הארגונים עצמם (ראיונות, בדיקת רקע, הצלבת שמות אל מול רשימות סנקציות בין-לאומיות); וכי הפגיעה העמוקה בפעילות הסיוע לאוכלוסייה המקומית עקב הפסקת פעילות הארגונים עולה לאין שיעור על התועלת הביטחונית הנטענת.

9. המישור השלישי והאחרון עליו נסמכים העותרים, הוא חובות מן המשפט הבין-לאומי. העותרים טוענים כי הדרישה למסירת פרטי העובדים עומדת בניגוד לעקרונות של המשפט הבין-לאומי ומפנים לסעיף 59 לאמנת ג'נבה הרביעית (להלן: אמנת ג'נבה או האמנה), המעגן את החובה לאפשר את פעילות הסיוע של הארגונים ולהקל עליה; וכן לסעיף 63 לאמנה האוסר התערבות במבנה הארגוני באופן שיפגע ביכולת הארגונים להעניק סיוע. לדידם, כפיפת פעילותם לתנאי רישום ישראלי המותנה במסירת פרטי עובדיהם לרשויות, והוראת המשיבים על הפסקת פעילותם ככל שלא ייענו לכך, פוגעות בעקרון הניטרליות של הארגונים, יוצרות זיקה מבנית בינם לבין מנגנוני השלטון של אחד הצדדים לסכסוך, ומסכלות את תכלית הסיוע ההומניטרי. כן נטען כי דרישות המשיבים נגועות בחוסר סבירות והיעדר מידתיות. ולבסוף מדגישים העותרים את השלכותיו המעשיות של הנוהל: לשיטתם, הדרישה להפסקת פעילותם ברצועת עזה ובאזור יהודה ושומרון משמעה צמצום דרמטי של פריסת הסיוע ההומניטרי בעת שבה מצוקת האוכלוסייה הגיעה לשיא, באופן שאינו מתיישב עם חובותיה של ישראל לפי דיני העימות המזוין והמשפט הבין-לאומי ההומניטרי.

10. המשיבים סבורים כי דין העתירות להידחות, הן מטעמים דיוניים הן לגופן. במישור הדיוני נטען, כי נפל שיהוי משמעותי בהגשת העתירות, שעה שהנוהל פורסם ביום 9.3.2025 והחלטה בעניינם של העותרים התקבלה ביום 30.12.2025, וחרף זאת הוגשו העתירות רק בשלהי חודש פברואר 2026. עוד נטען לחוסר ניקיון כפיים מצד העותרים שהגישו עתירותיהם על יסוד תשתית עובדתית חסרה ותוך העלמת עובדות מבית המשפט, בהן העובדה שארגוני סיוע רבים הרשומים במדינות האיחוד האירופי, לרבות כאלה החברים בעותרת, נענו לדרישת המידע.

לגוף העתירות טוענים המשיבים, כי הנוהל ועבודת הצוות נשענים על החלטת הדרג המדיני בדבר הצורך להסדיר, משיקולי מדיניות חוץ וביטחון לאומי, את רישומם של ארגוני סיוע בין-לאומיים הפועלים באזור ואת כניסת עובדיהם לישראל. הם מדגישים כי מדובר בתחום המצוי בליבת שיקול הדעת של הרשות המבצעת, במיוחד משעה שהסדר נוגע ישירות לנושאי מדיניות חוץ וסוגיות ביטחוניות רגישות, ולפיכך מרחב ההתערבות השיפוטית בו מצומצם.

11. במישור הסמכות טוענים המשיבים, כי הנוהל אינו יוצר סמכות חדשה אלא משנה את אופן מימושה של סמכות קיימת. לדבריהם, גם בעבר נדרשו ארגוני סיוע לרישום מול משרד הרווחה כתנאי לרישוי פעילותם ולקבלת אשרות לעובדיהם, מבלי שהדבר עורר קושי. ההסדר החדש מעביר את מרכיב הרישום וההמלצה ממשרד הרווחה אל הצוות בין-משרדי המאגד גם גורמי ביטחון, אך אינו משנה את נקודת המוצא שלפיה פעילות הארגונים כרוכה באישור ישראלי. זאת, משעה שעל בסיס אישור זה רשאים הארגונים לבקש בקשות פרטניות הדרושות לפעילותם, בהן בקשות לאשרות שהיה ועבודה לעובדיהם הזרים או בקשות להעברת משלוחי סיוע לאזור יהודה ושומרון ורצועת עזה דרך מעברי הגבול הישראליים. עוד הפנו המשיבים לסמכות שר הפנים בכל הנוגע לכניסה ושהיה בישראל. לפיכך, לשיטתם, גם אם בתחום המשפט הפנימי מוסמכת הרשות הפלסטינית לרשום את הארגונים, אין בכך כדי לגרוע מסמכותה של מדינת ישראל להפעיל את סמכויותיה בשערי המדינה, כמו גם בהתייחס לבקשותיהם הפרטניות של הארגונים.

12. אשר לטענות בדבר הפגיעה בזכות לפרטיות והסתירה הלכאורית עם ה-GDPR, המשיבים מודים כי במסירת פרטי הזיהוי של עובדי הארגונים טמונה פגיעה מסוימת בפרטיותם, אך לשיטתם מדובר בפגיעה מוגבלת ומידתית, הנדרשת לצורך תכלית

ביטחוניית מן המעלה הראשונה – מניעת השתלטותם של גורמי טרור על אמצעי הסיוע ההומניטרי. המשיבים סבורים כי אין יסוד לטענת העותרים בדבר "מלכוד נורמטיבי" מול הדין האירופי: הם מפנים לכך שארגונים רבים הכפופים ל-GDPR ניאותו למלא את דרישת המידע והעבירו לרשויות את הפרטים הנדרשים, וכן להחלטת התאימות של נציבות האיחוד האירופי, שלשיטתם חלה על העברת מידע למערכות מחשוב ממשלתיות בתחומי מדינת ישראל. בהקשר זה הם מדגישים, כי המידע מועבר לרשויות ישראליות אזרחיות באמצעות מערכות ממוחשבות, וכי החלטת התאימות מתייחסת במפורש לעיבוד אוטומטי של נתונים במאגרי מידע. עוד טוענים המשיבים כי העיבוד המבוקש תואם את ה-GDPR, וכי ממילא ישראל אינה כפופה לרגולציה האירופית. מעבר לכך, הם מפנים למעמדה החוקתי של הזכות לפרטיות ולדיני הגנת הפרטיות בדין הישראלי, וטוענים כי אלה מספקים הסדר מאוזן המבטיח את עיבוד הנתונים באופן מוגבל, מאובטח ומפוקח – לרבות רישום המאגר והרישוי הנדרש מאת הרשות להגנת הפרטיות.

13. לבסוף, דוחים המשיבים את טענות העותרים במישור המשפט הבין-לאומי. נטען כי באזור יהודה ושומרון פועלת מדינת ישראל בהתאם לדיני התפיסה הלוחמתית. כן נטען כי הוראות אמנת ג'נבה, המסדירות את החובה לספק את צרכיה החיוניים הבסיסיים של האוכלוסייה, מבהירות כי למפקד הצבאי נתונה הסמכות לפקח על ארגוני הסיוע ולהבטיח כי אלה אכן פועלים למטרות הומניטריות. לפיכך נטען, כי אין באמנה כדי לכבול את ידיהם של המשיבים ולחייבם לפעול עם כל ארגון המבקש זאת, מבלי לוודא כי אין בו כדי לסכן את הביטחון והסדר הציבורי באזור. אשר לרצועת עזה, הודגש כי החובות החלות על מדינת ישראל ביחס לרצועת עזה נגזרות מדיני העימות המזוין, אשר מכירים בזכותה של ישראל לפקח על הסיוע ההומניטרי ועל הארגונים הפועלים להעברתו כדי להבטיח שאין בכך כדי לפגוע במאמץ הלחימתי.

ההליך

14. להשלמת התמונה יצוין, כי ביום 27.2.2026 ניתן צו ארעי (השופטת ד' ברק-ארד) לפיו התנאים שחלים על העותרים בעת הגשת העתירות יעמדו בתוקפם עד למתן החלטה אחרת, מבלי שיהיה בכך כדי לשנות את המצב הקיים או להקנות זכויות נוספות. אוסיף כי ביום 23.3.2026 התקיים דיון לפנינו, במסגרתו שטחו הצדדים טענותיהם. בתום הדיון, הצענו לעותרים כי העתירות יידחו, תוך שתינתן להם שהות למלא אחר דרישת המידע בהתאם לנוהל. העותרים הודיעו כי הם עומדים על עתירותיהם, ומכאן הצורך בהכרעתנו.

15. בפתח הדברים אציין, כי לא ניתן שלא להידרש לשיהוי הכבד שדבק בהגשת העתירות ולהתנהלותם הדיונית של העותרים. אף שהנוהל שבמוקד הדיון פורסם עוד בחודש מרץ 2025, תוך שהועמד לרשות הארגונים פרק זמן של תשעה חודשים כדי להיערך ליישומם, בחרו העותרים להמתין עד לדקה ה-90 ממש, ימים ספורים לפני המועד האחרון שנקבע להפסקת פעילותם, כדי לעתור; ואילצו את בית משפט זה להכרעה בנסיבות של דחיפות שיצרו במו ידיהם. התנהלות זו, המבקשת לכפות על בית המשפט הכרעה, לרבות מתן צווים ארעיים, בסד זמנים דוחק, אינה ראויה, וחסד נעשה עם העותרים עת ניתן להם הצו הארעי חרף מחדלם הדיוני.

16. עוד שומה עלינו להידרש למחדל דיוני נוסף של העותרים. בעוד שבעתירה (המתוקנת) נכללו טענות סמכות משניות, הרי שדווקא טענת הסמכות העקרונית והמרכזית, שלפיה המשיבים נעדרי סמכות לפגוע בזכות לפרטיות של עובדי הארגונים ללא הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית, נולדה לראשונה בתשובה לתגובה המקדמית שהגישו העותרים. מדובר בכתב טענות הנושא על נספחיו כ-130 עמודים, שהוגש ללא נטילת רשות ביום 22.3.2026, ערב הדיון בעתירה, באופן שלא הותיר למשיבים הזדמנות להשיב לו. ויוטעם, סדרי הדין בבית משפט זה אינם בבחינת כללים טכניים גרידא; הם נועדו להבטיח את תקינות ההליך, שמירה על עקרונות הצדק הדיוני ועל זכותו של בעל דין להשיב לטענות המועלות נגדו. סטייה מהם, בדרך של העלאת טענות משפטיות חדשות בשלבים מתקדמים, פוגעת ביכולתו של המשיב להתגונן כראוי (וראו: עע"מ 9317/05 משאבות השלום בע"מ נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "יזרעאלים", פסקה 21 (26.10.2010)). מדובר אפוא בשינוי חזית פסול המצדיק כשלעצמו את דחיית הטענות על הסף; ובצדק התקוממו על כך ב"כ המשיבים במהלך הדיון שנערך לפנינו. חרף זאת, ולמען שלמות התמונה המשפטית, מצאתי להידרש לעיקר הטענות שעלו במסגרת כתב טענות זה. ניגש אפוא לבחינת הטענות לגופן.

17. בטרם נצלול לנבכי הטענות, יש לתחם את גדרי המחלוקת המונחת לפתחנו. העתירות שלפנינו אינן מכוונות נגד נוהל הרישום בכללותו, אלא ממקדות חיצונית בהוראה אחת של הנוהל – דרישת המידע הקבועה בסעיף 5.1(8) לנוהל, וההשלכות הנובעות מאי-עמידה בה. הוראה זו מורה לארגון המבקש להירשם בישראל כארגון סיוע הומניטרי בין-לאומי, למסור את רשימת עובדיו המעורבים בניהול וביישום בפועל של תכנית העבודה, תוך שהיא מגדירה את פרטי המידע הנדרשים ביחס לכל עובד: "שמות מלאים, מספרי דרכון (לזרים) מספר ת"ז (עבור עובדים פלסטינים) ודרכי קשר". העותרים

מציינים בעתירתם כי פעלו בהתאם לנוהל החדש והגישו בקשות לרישומם כארגון סיוע בו סיפקו את מכלול הפרטים והמסמכים הנדרשים, למעט דרישת המידע. לפיכך, הדיון שלהלן, במישור סמכותם של המשיבים לדרוש את המידע, במישור הפגיעה הנטענת בזכות לפרטיות, ובמישור הדין הבין-לאומי, ייערך כולו אך בראי תקיפתה של הוראה זו.

18. ארגוני הסיוע, שאין חולק על חשיבות פעילותם, נוטעים את טענותיהם במישור הסמכות, בהיבטים הקשורים בסמכויותיה ובמעמדה של הרשות הפלסטינית באזור. ואולם, דומה כי הגרעין המשפטי הניצב במוקד המחלוקת נוגע, הלכה למעשה, לסמכותה הריבונית של ממשלת ישראל בכלל, ושל שר הפנים בפרט (להלן גם: השר), להסדיר את שערי הכניסה למדינת ישראל, בין היתר על בסיס שיקולים ביטחוניים ומדיניים של המדינה.

19. כדי לעמוד על מנגנון הפעולה המדויק של הנוהל, נשוב ונזכיר כי הוא מעגן הליך מינהלי דו-שלבי. בשלב הראשון, נבחנת כאמור הבקשה לרישומם של הארגון עצמו, במטרה לוודא כי מדובר ב"ארגון סיוע הומניטרי בין לאומי לא ממשלתי שעיקר פעילותו היא מול תושבים פלסטינים במטרה לסייע לרווחתם" (סעיף 3.1 לנוהל), וכי לא מתקיימים בעניינו שיקולים ביטחוניים ואחרים המונעים את רישומו. השלב השני מתייחס פרטנית למתן אשרות לעובדיו הזרים של הארגון, כאשר בהתאם לקבוע בסעיף 5.2 לנוהל, בקשה למתן המלצה חיובית לעובד זר תוגש "לאחר שיאושר הארגון בו הוא עובד". משמעות הדברים היא, שאישור ארגון סיוע ורישומם מהווים תנאי סף הכרחי לבחינת בקשות לאשרות עבור עובדיו, ועל גבי פלטפורמה זו ניתן להגיש את הבקשות הפרטניות. בתום השלמת שני שלבים אלו וקבלת המלצה חיובית מהצוות הבין-משרדי, יכול הארגון לפנות לרשות האוכלוסין וההגירה לקבלת אשרות שהיה ועבודה עבור עובדיו, בקשות המעוגנות בהיותם עובדי ארגון סיוע בין-לאומי.

20. דרישת המידע מהווה אפוא חלק מן השלב הראשון בהליך זה, במסגרתו מבקש הצוות הבין-משרדי לערוך היכרות בסיסית עם עובדיו של הארגון המבקש, זאת כדי לאפשר "בדיקת נאותות" ולגבש עמדה מקצועית וביטחונית על הארגון בכללותו. ואולם, קבלת המידע בשלב הראשון מניחה את התשתית העובדתית שעל בסיסה מופעלת סמכותו של השר בשלב השני – עת נבחנות בקשותיהם הפרטניות של עובדיהם הזרים של הארגונים למתן אשרות. הליך הרישום אינו מטרה בפני עצמה המנותקת מהקשרה, אלא מהווה את השער המינהלי שדרכו פוסע הארגון לקראת בחינת בקשותיו הפרטניות. לפיכך, סמכות הצוות הבין-משרדי לדרוש את המידע נגזרת מסמכותו של שר הפנים

לקבוע מי יוכל להיכנס בשעריה של המדינה, שכן לא ניתן לצפות מהרשות להפעיל שיקול דעת מושכל באשר למתן אשרות לעובדיו של ארגון סיוע הומניטרי, מבלי שתעמוד תחילה על טיבו וזהותו של הארגון כארגון הומניטרי שאינו מסכן את ביטחונה של מדינת ישראל והאזור (ועל סמכויות המדינה הכרוכות באיסוף מידע באופנים שונים בקשר לכניסת זרים לתחומי המדינה ראו: מיכאל בירנהק ועמרי רחום-טוויג פרטיות מידעית 159 (2026) (להלן: בירנהק ורחום-טוויג)).

21. סמכות זו מעוגנת בחוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952 (להלן: החוק או חוק הכניסה לישראל), והיא נובעת מאופייה הריבוני של המדינה. בבסיסה מושכלות היסוד לפיהן אין לזר זכות קנויה להיכנס לישראל. כפי שנקבע בפסיקתו של בית משפט זה, "שיקול-הדעת הנתון לשר הפנים בכל הקשור למתן היתרי כניסה ורשיונות ישיבה בישראל הוא רחב עד מאוד, והוא מבטא את אופייה הריבוני של המדינה, בקביעתה מי יבוא בשעריה, ולמי לא יותר להיכנס ולשבת בה" (בג"ץ 11437/05 קו לעובד נ' משרד הפנים, פ"ד סד(3) 122, 152 (2011)). ריבונות זו משמעה פיקוח ושליטה אפקטיביים על הבאים בשערי המדינה. דרישה לפרטים בסיסיים של פעילי הארגון, היא למעשה זהותו של הארגון, אינה אפוא גחמה בירוקרטית, אלא דרישת סף שנועדה לשלול סיכון הנשקף מן הארגון. כך, למשל, העסקתו של פעיל טרור או של מי המקיים קשרים עם פעילי טרור על-ידי הארגון, עשויים ללמד על סיכון הנשקף מן הארגון. כך גם מעורבות של הארגון או פעיליו בפלילים. סמכות השר מאפשרת אפוא למדינה לממש את חובתה להגן על ביטחון המדינה והציבור. לצורך כך, מסמיכה הוראת סעיף 6 לחוק את שר הפנים "לקבוע תנאים למתן אשרה או רשיון ישיבה" (וראו גם את סעיף 14(א)(1) לחוק הכניסה לישראל; עע"מ 4760/20 עלי אדם נ' משרד הפנים - רשות האוכלוסין וההגירה, פסקה 18 (4.3.2021); יגאל מרזל "על שיקול דעתו (הרחב) של שר הפנים לפי חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952" 249 ספר אדמונד לוי (אוהד גורדון עורך, 2017)). המדובר בסמכות רחבה הנתונה לשיקול דעתו של השר, אשר הפעלתה על דרך של קביעת תנאי מקדים שעניינו איסוף נתונים וגיבוש המלצות על-ידי הצוות שיסייעו לו בהכרעתו, אינה מהווה חריגה מדל"ת אמותיה של סמכות זו; אלא מהווה ביטוי ישיר שלה.

22. מסקנה זו, שלפיה סמכות הצוות הבין-משרדי נגזרת מהחוק וכפופה לו, מוצאת ביטוי מפורש במסמכי היסוד המסדירים את פעילותו. כך, סעיף 2(ג) להחלטת הממשלה קובע כי "הצוות יעביר את המידע בדבר רישום הארגונים וההמלצות לעובדים הזרים לרשות האוכלוסין וההגירה [...] לצורך קבלת החלטה על ידי הרשות בעניין מתן רישיון עבודה לעובד זר של ארגון", וסעיף 2(ט) להחלטת הממשלה מבהיר כי: "אין באמור בהחלטה זו בכדי לגרוע מסמכות ושיקול דעת רשות האוכלוסין וההגירה לפי חוק הכניסה לישראל,

תשי"ב-1952 לצורך קבלת החלטה בעניין מתן רישיון עבודה לעובד זר של ארגון, לרבות בהתאם לנוהל רשות האוכלוסין וההגירה בעניין "הטיפול בכניסת עובדים בין-לאומיים של ארגונים הומניטריים לא ממשלתיים לשטחי מדינת ישראל" מיום 1.9.2013 [...] החלטת רשות האוכלוסין וההגירה כמפורט לעיל תינתן בהתאם לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 ונוהלי רשות האוכלוסין וההגירה לאחר קבלת המלצות הצוות". בדומה, סעיף 3.4 לנוהל המעודכן מגדיר "רישיון עבודה" כ"רישיון שהייה ועבודה מסוג ב'1/ כללי ארגון בין-לאומי, לרבות הארכתו, הניתן על ידי רשות האוכלוסין וההגירה", וסעיף 10.2 קובע מפורשות כי תוקף המלצה חיובית לעובד זר יהיה "בכפוף לחוק הכניסה לישראל".

העולה מן האמור, שהצוות הבין-משרדי פועל בתוך גבולות הגזרה של הדין הקיים, כגורם מקצועי המגבש תשתית מינהלית וממליץ המלצותיו לגורם המוסמך בחוק. משאלה הם פני הדברים, דין הטענה כי דרישת המידע מהווה פגיעה בזכויות יסוד ללא הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית – להידחות.

23. לבסוף, לא ניתן להתעלם מהפרקטיקה רבת-השנים שקדמה להחלטת הממשלה ולנוהל החדש. העותרים פעלו במשך תקופה ארוכה תחת משטר הרישום שבנוהל הישן, שבמסגרתו נדרשו למסור מידע אישי על עובדים זרים שביקשו להיכנס לישראל, מבלי שהשיגו על עצם סמכותה של המדינה להתנות את הענקת האשרות במתן המידע (ראו, למשל, סעיף ה.1 לנוהל הישן). הנוהל החדש לא נולד יש מאין, ובבסיסו מצויה אותה תשתית נורמטיבית של פיקוח מדינתי על כניסתם ופעילותם של ארגוני סיוע ועובדיהם. תכליתו לוודא כי אשרת השהייה והעבודה של העובד הזר, הניתנת לו מכוח השתייכותו לארגון סיוע הומניטרי בין-לאומי, תינתן לאחר הכרת זהות הארגון ואופן פעולתו. בהינתן כי העותרים עצמם פעלו לאורך שנים במסגרת מנגנון רישום כאמור, קשה לקבל כיום את הטענה כי עצם דרישת המידע לפי הנוהל החדש נטולת בסיס נורמטיבי (וראו עוד: יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 1084 (2011)).

24. בהקשר זה אעיר, כי השינויים שנערכו בנוהל ובגורם הממונה על יישומו, נבעו מלקחי השבעה באוקטובר ומחשיפת חדירתם של ארגוני טרור למערכי הסיוע. משרד הרווחה הכיר במגבלותיו המקצועיות אל מול האתגרים הביטחוניים שהתעצמו, דבר שהוביל לעבודת מטה במל"ל ולכינון המנגנון הנוכחי, המפקיד את מלאכת הבדיקה והפיקוח בידי הגורמים האמונים על הביטחון והמחזיקים בכלים המתאימים לכך. העברת סמכות הבחינה ממשרד הרווחה לצוות הבין-משרדי אינה אלא התאמת הליך הרישום למציאות ביטחונית משתנה (השוו למשל: בג"ץ 11087/05 חברת העובדים השיתופית הכללית בא"י בע"מ נ' מדינת ישראל, פסקה 12 (21.8.2012)).

25. הקביעה כי עסקינן למעשה בסמכות שעניינה בהסדרת שערי הכניסה לישראל שומטת את הקרקע תחת טענת הפגיעה באוטונומיה של הרשות הפלסטינית. פשיטא שרישום ארגון ברשות, גם אם זה אכן קיים, אינו מעניק מפתח אוטומטי למעברי הגבול של ישראל או זכות מוקנית לאשרות שהיה ועבודה. הנוהל הישראלי הוא שלב מקדמי ופנים-מדינתי, שנועד לוודא כי גוף המבקש להסתייע בתשתיות המדינה אינו מעמיד בסכנה את ביטחונה. אין בכך משום התערבות בניהול האזרחי המסור לרשות, אלא הפעלה לגיטימית של סמכותה הריבונית של ישראל.

26. מכאן מתבקשת גם דחיית הטענה כי הצוות התיימר להוציא "צו סגירה" לארגוני הסיוע. עיון בהחלטת הממשלה ובלשון הנוהל מעלה כי אין עסקינן באקט מינהלי המפקיע את אישיותו המשפטית של הארגון או מוחק את רישומו האזרחי ברשות הפלסטינית. אי-הרישום אינו מבטל, ואינו יכול לבטל, את קיומו של הארגון במובן התאגידי, אלא מונע את אספקת כלי הסיוע הריבוניים, דוגמת אשרות כניסה לישראל ואפשרות העברת הסיוע במעברי הגבול, ממי שמסרב לעמוד בדרישות ביטחוניות בסיסיות. הוראות הנוהל מתמקדות אפוא בתוצאה המתחייבת מאי-חידושו של האישור הישראלי: הוצאת עובדיהם הזרים של הארגונים משטחה ומשטחי האזור ורצועת עזה.

בנקודה זו מתחייבת הבהרה: הצדק עם העותרים בטענתם כי המדינה נעדרת אחיזה משפטית לאסור על הארגונים העסקת עובדים פלסטינים מקומיים בשטחי הרשות, או להגביל את תנועתם של אלה. דומה כי אף המשיבים אינם חולקים על כך ומציינים, ברחל בתך הקטנה, כי "תושבי האזור אינם נדרשים להחזיק בכל היתר או אישור לשם כניסה לאזור" (סעיף 69 לתגובתם המקדמית). לפיכך, אין במכתב שנשלח לארגונים, ולפיו עליהם להוציא את עובדיהם ולהפסיק פעילותם, כדי להרחיב את הסמכות שהוקנתה לצוות בהתאם להחלטת הממשלה ולנוהל, גם לעובדיהם הפלסטינים של הארגונים.

מכאן, נפנה לבחון את טענותיהם של העותרים בכל הנוגע לפגיעה בזכות לפרטיות ולמניעותם לפעול בהתאם לנוהל, הנובעת, לשיטתם, מרגולציית ה-GDPR האירופית.

הזכות לפרטיות ורגולציית ה-GDPR

27. כנקודת מוצא לדיון, ולו למען הסדר הטוב, ראוי להעמיד דברים על מכונם: מדינת ישראל היא מדינה ריבונית, וסמכויותיה נגזרות מהדין הישראלי ולא מדיני האיחוד האירופי. רגולציית ה-GDPR, עם כל חשיבותה ויוקרתה במישור הביין-לאומי,

אינה מהווה חלק מהמשפט הפנימי של מדינת ישראל, אינה מחייבת אותה במישור המשפט הביין-לאומי, וממילא אינה יכולה לכבול את ידי הממשלה בהפעלת סמכויות בסוגיות של ביטחון לאומי. לפיכך, אף לו היינו מניחים כעמדת העותרים ובניגוד למסקנה שלהלן, כי קיים ניגוד דינים בלתי פתיר בין הנוהל לבין הרגולציה האירופית, ויובהר כי איני סבורה כך, עדיין לא היה בכך כדי לשנות מן התוצאה המשפטית. טענת המלכוד הנורמטיבי, אין בה כדי להקים עילה להתערבות שיפוטית בחוקיותו של נוהל העומד בדרישות הדין הישראלי.

28. על רקע דברים אלו, ובטרם נבחן את מארג הדינים עצמו, יש לתת את הדעת להיבט עובדתי המטיל ספק בטענת "המלכוד". לפי נתונים שנמסרו בהודעת ההבהרה מטעם המשיבים מיום 26.2.2026 (עליהם שבו בסעיף 49 לתגובתם המקדמית), לפחות 41 ארגוני סיוע, מהם 14 ארגוני סיוע ממדינות האיחוד האירופי, העבירו זה מכבר לידי המשיבים, באורח מלא או חלקי, את המידע הנדרש בסעיף 5.1(8) לנוהל לצורך בחינת בקשותיהם. יש ממש בטענת המשיבים לפיה עובדה זו שומטת את הקרקע תחת טענת המלכוד הנורמטיבי שהעלו העותרים, ולמצער מאתגרת באופן ממשי את טיעונם בדבר חוסר אפשרותם להיענות לדרישת המידע. אפנה כעת לבחינת גופם של דברים.

29. במישור החוקתי, מעוגנת הזכות לפרטיות בסעיף 7 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, כזכות מן המעלה הראשונה. ביסודה, ובראי העתירות שלפנינו, הזכות לפרטיות מבטאת את זכותו של הפרט לשלוט במידע האישי הנוגע אליו, והיא מהווה נדבך חיוני בשמירה על האוטונומיה האישית אל מול כוחו של השלטון (ראו למשל: רע"פ 4743/20 לייבל נ' מדינת ישראל, פסקה 18 (21.7.2022) (להלן: עניין לייבל); מיכאל בירנהק "הנדסת פרטיות ציבורית: המקרה של העברת מידע ממרשם האוכלוסין למפלגות" דין ודברים יב 15, 50-51 (2019)). עם זאת, הלכה עמנו כי הזכות לפרטיות, ככל זכות חוקתית מוגנת, אינה זכות מוחלטת אלא זכות יחסית, אשר היקף ההגנה עליה נגזר מאיזון מול אינטרסים ציבוריים נוגדים (ע"פ 4988/08 פרחי נ' מדינת ישראל, פ"ד סה(1) 626, 649 (2011); בג"ץ 5207/04 אפל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 8 (20.5.2010)). בענייננו, אין לבחון את הפגיעה הנטענת בפרטיות בחלל ריק, אלא בהקשר הקונקרטי והייחודי בו היא מתרחשת – הסדרת פעילותם של ארגוני סיוע באזורים מתוחים ביטחוניים. במרחב זה, זכותו של הפרט לפרטיות עשויה לסגת, במידה הראויה ולא מעבר לכך, אל מול הצורך הציבורי החיוני בהגנה על שלום הציבור וביטחון המדינה (ולחשיבות של שיקולים אלה ראו למשל: בג"ץ 9593/04 מורד נ' מפקד כוחות צה"ל

ביהודה ושומרון, פ"ד סא(1) 844, 864 (2006)); צורך המקיים למדינה חובה אקטיבית לוודא כי תשתיות אזרחיות והומניטריות אינן מנוצלות לרעה על-ידי גורמי טרור.

30. בלב טענותיהם מציבים העותרים את הטענה ל"מלכוד 22" נורמטיבי. לשיטתם, דרישת המידע מציבה אותם בין הפטיש הישראלי לסדן האירופי: ציות להוראת סעיף 5.1(8) לנוהל יביא, לשיטתם, להפרת רגולציית ה-GDPR ולחשיפתם לסנקציות משפטיות באירופה. ואולם, בחינה של משטר זרימת הנתונים הבין-לאומי מעלה כי מלכוד זה הוא, בעיקרו, מדומה. נקודת המוצא לפתרונו מצויה בסטטוס הייחודי של מדינת ישראל, אשר זכתה ל"החלטת תאימות" (Adequacy Decision) מאת הנציבות האירופית, המכירה בכך שהדין הישראלי מספק רמת הגנה נאותה ושקולה על מידע אישי (בירנהק ורחום-טוויג, בעמ' 87). בהקשר זה, יש לדחות את טענת העותרים אשר נטענה בגיבוי חוות הדעת הזרות שצורפו, שלפיה התאימות אינה חלה מטעם טריטוריאלי משהיא מוגבלת לתחומי מדינת ישראל, ומן הטעם שהמידע מעובד בדרך שהחלטת התאימות אינה חלה עליה. ראשית, המידע נמסר במישרין למערכות המחשוב של משרדי הממשלה בתחומי מדינת ישראל, הנתונים לפיקוחה של הרשות להגנת הפרטיות ואשר עליהם חלים דיני הגנת הפרטיות הישראליים; שנית, החלטת התאימות חלה מפורשות על העברת מידע המיועד לעיבוד אוטומטי (Automated processing) מן הסוג המבוקש בסעיף 5.1(8) לנוהל. משהמידע המבוקש מועבר לרשויות המדינה המוכרת על-ידי האיחוד האירופי כמספקת הגנה נאותה על מידע המועבר באמצעים אלקטרוניים, ומשזה נשמר במערכות מחשוב ממשלתיות מוסדרות, הרי שהוא חוסה תחת הגדרותיה המהותיות של החלטת התאימות (Commission Decision of 31 January 2011 pursuant to Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council on the adequate protection of personal data by the State of Israel with regard to automated processing of personal data (2011/61/EU), Articles 1(1), 2(2)). לפיכך, יש לדחות את טענות העותרים – הן במישור החסם הטריטוריאלי והן במישור סוג העיבוד.

31. למעלה מן הצורך, ומבלי למצות את הדיון, מצאתי לנכון להידרש למארג האיזונים המעוגן ברגולציית ה-GDPR. להידרשות זו תכלית כפולה: ראשית, להבהיר כי יעדים של ביטחון לאומי והצורך לאזנם אל מול הזכות לפרטיות, אינם זרים לרגולציה זו. שנית, להמחיש את הדמיון המהותי הרב בין ההסדר האירופי לדין הישראלי – דמיון העומד ביסודה של "החלטת התאימות" עליה עמדנו לעיל. בחינת הדין האירופי מעלה כי הסכמת העובדים אינה המסלול הבלעדי המאפשר את העברת המידע. אכן, בעיבוד

המידע בהתבסס על הסכמה יש קושי ממשי, בפרט בסיטואציות המאופיינות בפערי כוח מובנים, כדוגמת יחסי עבודה, ולא לחינם דיני הגנת המידע נוטים להתייחס להסכמה כזו כ"הסכמה חשודה" (מיכאל בירנהק פרטיות חוקתית 383 (2023); וראו עוד בג"ץ 8298/22 הסנגוריה הציבורית נ' היועצת המשפטית לממשלה, פסקה 42 (31.8.2025); הרשות להגנת הפרטיות גילוי דעת בנושא הסכמה בדיני הגנת הפרטיות (25.2.2026)). ואולם, ה-GDPR קובע, במקרים המתאימים לכך, מסלולים חלופיים המאפשרים העברת נתונים ללא תלות בהסכמת הפרט. כך, למשל, סעיף 6(1)(e) לרגולציה מאפשר לעבד נתונים הנחוצים לביצוע משימה בעלת אינטרס ציבורי או להפעלת סמכות שלטונית (ויצוין כי סעיף 49(1)(d) לרגולציה מתיר, אף בהיעדר מעמד תאימות, העברת מידע למדינה שלישית מקום בו הדבר נחוץ מטעמים חשובים של אינטרס ציבורי; וראו: Guidelines 2/2018 on derogations of Article 49 under Regulation 2016/679). הדברים מקבלים משנה תוקף נוכח סעיף 23 ל-GDPR, המכיר מפורשות בזכותן של מדינות חברות להגביל את זכויות נושאי המידע כאשר הדבר מהווה אמצעי נחוץ ומידתי לצורך הגנה על ביטחון לאומי (necessary and proportionate measure in a democratic society to safeguard [...] national security). לתנאים אלה – שהאמצעי יהיה נחוץ ומידתי – אשר זכו לעיגון מפורש אף בדין הישראלי, נשוב בהמשך.

32. כאן המקום להתייחס לניירות העמדה מטעם רשויות הגנת המידע האירופיות, עליהם מטילים העותרים את יהבם. עיון בניירות העמדה מעלה כי אלה נתנו דעתן – מעבר לסעיפים האמורים – גם לסעיף 6(1)(f) ל-GDPR, המאפשר עיבוד מידע מכוח "אינטרס לגיטימי". כך, הרשות הנורווגית להגנת מידע ציינה כי עיבוד המידע כפי שהוא נקבע בנוהל נכשל ב"מבחן האיזון" (Balancing Test) הקבוע בסעיף זה, שכן לשיטתה, דרישת המדינה מהווה "איסוף מופרז של נתונים אישיים, כולל נתונים רגישים, למטרות שנראות ככוללות בדיקות ביטחוניות וסינון פוליטי" (Excessive collection of personal data including sensitive data for purposes that seem to include security vetting and political screening) – ועל כן, הסיכון לזכויות העובדים גובר על האינטרס שבהעברת המידע (וראו בדומה נייר העמדה של הרשות ההולנדית). ואולם, בכל הכבוד הראוי, מסקנה משפטית זו נשענת על תשתית עובדתית שונה באופן יסודי מזו העומדת לדיון לפנינו. ניירות העמדה שצורפו כורכות בנשימה אחת את המידע המינימלי המבוקש בשלב הראשון (רישום הארגון לפי סעיף 5.1 לנוהל), ואת המידע הנוסף הנדרש בשלב השני (הגשת בקשה למתן המלצה חיובית לעובד זר) – אף שבעניינו של האחרון לא הועלתה כל טענה בעתירות שלפנינו, ותוך התעלמות מן העובדה שבבסיסו עומדת בקשה למתן אשרת שהיה ועבודה. משהעתירות דנן תוקפות אך את סעיף 5.1(8) המסתפק

במסירת פרטים מזהים פורמליים בסיסיים בלבד, הטיעון בדבר איסוף מופרז חסר אחיזה. משנשמט הבסיס העובדתי תחת טענה זו, משתנה גם תוצאתו של מבחן האיזון: אל מול הפגיעה המצומצמת והמתוחמת בפרטיות העובדים בגדרי השלב הראשון, ניצב האינטרס הלגיטימי וכבד המשקל להבטיח כי תשתיות סיוע הומניטרי לא ישמשו, חלילה, ארגוני טרור. דומה כי אף העותרים אינם מכחישים הלכה למעשה צורך זה, ועל החשיבות והלגיטימיות של הדאגות הביטחוניות של ישראל, ועל הצורך בפיקוח מוגבר, ניתן ללמוד ממכתב הנציבות האירופית שצירפו העותרים עצמם ("The EU acknowledges "Israel's legitimate security concerns and the need for heightened scrutiny"). באיזון זה, כפות המאזניים נוטות בבירור לטובת העברת פרטי המידע המזהים.

נמצאנו למדים כי מארג האיזונים המובנה ב-GDPR עצמו מאפשר העברת מידע בנסיבות דומות לענייננו, ופורם את טענת המלכוד הנטען. כפי שנראה מיד, הדין הישראלי דומה למדי. החלטת התאימות, המהווה גשר נורמטיבי המעביר את כובד המשקל אל הדין הישראלי, ניתנה בדיוק על יסוד דמיון זה ועל יסוד האמון ביכולתו של הדין המקומי להגן על הזכות לפרטיות ולאזן נכונה בין פרטיות לביטחון. לפיכך, עלינו לפנות כעת לבחינת אופן יישומם של עקרונות אלו במישור המשפט הפנימי, ובראשו התקנות המסדירות את הטיפול במידע המגיע מהאיחוד האירופי.

33. תקנות הגנת הפרטיות (הוראות לעניין מידע שהועבר לישראל מהאזור הכלכלי האירופי), התשפ"ג-2023 (להלן: תקנות הגישור), החלות על העברת מידע ממדינות האיחוד האירופי למאגר מידע בישראל, הותקנו כחלק בלתי נפרד מתהליך אשרור מעמד התאימות מול האיחוד האירופי (בירנהק ורחום-טוויג, בעמ' 280-281). תכליתן הייתה לגשר על הפערים בין הדין הישראלי לאירופי. אלה קובעות בתקנה 2(ב) (2) חריג מפורש, לפיו החובות הקבועות בהן לא יחולו על "שימוש במידע הנדרש למטרת הגנה על ביטחון המדינה או אכיפת חוק, וזאת בהיקף הנחוץ והמידתי להבטחת מטרות אלה". הוראה זו מהווה למעשה את הבבואה הנורמטיבית הישראלית למארג האיזונים והחרגות הביטחון המעוגנים ב-GDPR; היא מעניקה למשיבים את התשתית החוקית הנדרשת לעיבוד המידע לצרכי ביטחון, תוך הבטחה כי פעולת הרשות נותרת נטועה היטב בסטנדרט האירופי להגנת המידע ובדרישות הדין הישראלי. יישומו של חריג זה מחייב, אם כן, בחינה כפולה וקפדנית: תחילה עלינו לבחון האם דרישת המידע אכן משרתת תכלית ביטחונית; לאחר מכן יש לוודא כי הפגיעה בפרטיות הכרוכה בכך היא נחוצה ומידתית להשגתה. לבחינה זו אעבור כעת.

34. כאשר למבחן הראשון, ניכר כי דרישת המידע משרתת תכלית ביטחונית מובהקת. כפי שהבהירו המשיבים בכתב ובעל פה, מטרת העברת המידע היא קיום בקרת כניסה ובדיקה ביטחונית, בין היתר, על מנת למנוע פעילות המסכנת את ביטחון המדינה וזליגת סיוע הומניטרי לידי ארגוני טרור, בין בידיעת ארגוני הסיוע בין שלא בידיעתם. אירועי שבעה באוקטובר 2023 והמלחמה שפרצה בעקבותיהם, המחישו היטב את הצורך הקריטי בפיקוח מטעם המדינה, ואת החובה השלטונית למנוע חדירה של גורמי טרור אל תוך שורותיהם של ארגוני הסיוע ההומניטריים. סכנה זו אינה תיאורטית כלל ועיקר; אך לאחרונה עמד חברי הנשיא י' עמית על כך שארגוני הטרור ברצועה "חתרו להשתלט על משלוחי סיוע הומניטרי לשם התעצמות צבאית וכלכלית, תוך הפקרת האוכלוסייה האזרחית לה נועד הסיוע" (ראו: בג"ץ 2280/24 גישה מרכז לשמירה על הזכות לנוע נ' ממשלת ישראל, פסקה 3 לפסק דינו של הנשיא עמית (27.3.2025)). כפי שציין גם חברי המשנה לנשיא נ' סולברג באותה פרשה, מצב שבו סיוע נופל לידי ארגון טרור מונע מהלחימה להגיע לקיצה, כך שסיוע זה "אינו מביא בכנפיו בשורת שלום, אלא מנציח כאב וסבל" (שם, בפסקה 7 לחוות דעתו). דברים אלה ממחישים היטב מדוע קיומו של מנגנון בדיקה ביטחוני אינו רק לגיטימי, אלא מהווה כורח בל יגונה המשרת אינטרס חשוב מאין כמוהו של ביטחון המדינה והגנה על חיי אדם.

35. משקבענו כי דרישת המידע משרתת תכלית ראויה, עלינו לעבור לבחון את נחיצות האמצעי (הוא מבחן האמצעי שפגיעתו פחותה. ראו למשל: בג"ץ 2705/20 סמדר נ' ראש הממשלה, פסקה 14 (27.4.2020)). מבחן זה בוחן האם המדינה בחרה באמצעי שפגיעתו בזכות הפרטיות היא הפחותה ביותר האפשרית מבין האמצעים המשיגים את התכלית הביטחונית באורח שקול. בענייננו, יישומו של סעיף 5.1(8) לנוהל מעלה כי המדינה בחרה לפעול לאורו של עקרון "מזעור המידע" (Data Minimization) (ראו: סעיף 5(1)(c) ל-GDPR; בירנהק ורחום-טוויג, בעמ' 214). סעיף 5.1(8) מסתפק בנתוני זיהוי פורמליים ודרכי קשר בלבד. צמצום זה ממחיש כי המדינה מיתנה את עוצמת הפגיעה בפרטיות העובדים.

36. אך מעבר לכך, יש לתת את הדעת לחלופת הסינון העצמי שהציעו העותרים. לטענת הארגונים, ניתן להסתפק במערך בדיקות הנאותות הפנימי המבוצע על-ידם, כאמצעי חלופי המשיג את המטרה שפגיעתו בפרטיות פחותה. במסגרת זו, פרסו העותרים יריעה רחבה של פעולות בקרה ומאמצים הננקטים על-ידם בטרם קליטת עובד לשורותיהם, ובכלל זה: ביצוע ראיונות עומק קפדניים, בחינת רקע תעסוקתי ואיסוף המלצות, וכן בדיקה והצלבה של שמות המועמדים מול רשימות טרור וסנקציות בין-

לאומיות (כדוגמת הרשימות המנוהלות על-ידי האו"ם והאיחוד האירופי). חרף ההערכה למאמצים אלו ולמשאבים המושקעים בהם, אין בידי לקבל את טענת העותרים לפיה ניתן להסתפק בסינון העצמי כתחליף להעברת המידע. הלכה מושרשת היא כי מבחן הנחיצות דורש אמצעי המשיג את התכלית באופן שקול לאמצעי שנבחר (בג"ץ 2056/04 מועצת הכפר בית טוריק נ' ממשלת ישראל, פ"ד נח(5) 807, 849 (2004); עניין אלנקווה, בפסקה 53; בג"ץ 7952/21 גרינבלט נ' השרה להגנת הסביבה, פסקה 43 (24.7.2023)). פשיטא כי קיום הליך סינון ובדיקה לצורך שמירה על הביטחון הוא מסמכויות הליכה השלטוניות, ובדיקה עצמית של ארגוני הסיוע אל מול מאגרי מידע גלויים אינה יכולה להוות חלופה שקולה לבדיקה ביטחונית שעורכת המדינה. לפיכך, אין בהליך האמור משום חלופה אפקטיבית שפגיעתה פחותה.

37. השלב האחרון בבחינה הוא מבחן המידתיות במובן הצר, הבוחן את שיווי המשקל שבין התועלת הצומחת מהנוהל לבין חומרת הפגיעה בזכות הפרטיות הכרוכה בו (ראו מיני רבים: עניין אלנקווה, בפסקה 50; בג"ץ 6942/19 צ'באנו נ' שר הפנים, פסקה 69 (12.7.2023); בג"ץ 8425/13 איתן מדיניות הגירה ישראלית נ' ממשלת ישראל, פסקה 24 לחוות דעתו של השופט ע' פוגלמן (22.9.2014)). במקרה דנן, כפות המאזניים נוטות בבירור לטובת הפעולה השלטונית. כמפורט לעיל, על כף התועלת מונח אינטרס עליון של ביטחון המדינה והגנה על חיי אדם, אינטרס שהתחדד ביתר שאת לנוכח הניסיונות של ארגוני טרור להיטמע במנגנוני הסיוע ההומניטרי. מנגד, על כף הפגיעה מונחת דרישה למסירת נתוני זיהוי והתקשרות בסיסיים בלבד. מבלי להפחית מן הפגיעה הכרוכה בעצם מסירת מידע מזהה, יש לדייק בטיבו: אין עניינה של הוראת סעיף 5.1(8) לנוהל באיסוף "מידע רגיש" במובנו המשפטי אלא בנתוני זיהוי פורמליים בלבד (בעוד ששמות, מספרי זהות ודרכי קשר מהווים נתונים אישיים (Personal data), כהגדרתם בסעיף 4(1) ל-GDPR, הם אינם באים כלל ועיקר בגדר קטגוריות מיוחדות של נתונים (Special categories of data), המוגדרות בסעיף 9(1) ל-GDPR. סעיף 9(1) מסדיר עיבוד נתונים רגישים כגון דת, מוצא אתני, דעות פוליטיות, נתונים גנטיים או ביומטריים, נתונים הנוגעים לבריאות, לחיי המין ולנטייה מינית; כן ראו ההגדרות של "מידע אישי" ו"מידע בעל רגישות מיוחדת" בסעיף 3 לחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981; ולהבחנה בין הגרעין הקשה של הפרטיות לבין הפריפריה של זכות זו בדין הישראלי ראו: ע"א 8954/11 פלוני נ' פלונית, פ"ד סו(3) 691, 733-736, 770-771 (2014); אהרן ברק חוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו וחוק-יסוד: חופש העיסוק - כרך ג - זכויות חוקתיות 1559 (2023)).

38. מעבר לכך, וזהו נדבך נוסף בהפחתת עוצמת הפגיעה, כפי שהצהירו המשיבים, משרד התפוצות פנה לרשות להגנת הפרטיות לשם הקמת מאגר המידע ורישומו כחוק. הסוגיה מצויה כעת בטיפול מוסדר, לאחר שהרשות העבירה את הערותיה המקצועיות. הליך פיקוח זה מהווה ערובה נוספת לכך ששמירת הנתונים ואבטחתם יבוצעו בהתאם לסטנדרטים הקבועים בדין ותחת פיקוחו של הרגולטור המקצועי לעניין זה, מה שממזער את החשש לדלף מידע או לשימוש לרעה.

39. לסיכום פרק זה: אין לקבל את טענות העותרים בכל הנוגע לפגיעה בפרטיות. מעבר למסקנה שרגולציית ה-GDPR כוללת בתוכה מנגנוני ביטחון דומים, המאפשרים היענות לדרישות המדינה מטעמי אינטרס ציבורי וביטחון לאומי, לא הונח בסיס לטענה שהחלטת התאימות האירופית אינה חלה בנסיבות ענייננו. משמצאנו כי דרישת המידע כפי שהיא מופיעה בסעיף 5.1(8) לנוהל עומדת במבחני התכלית, הנחיצות והמידתיות, אין עוד מקום לטענה כי הסעיף כופה על הארגונים הפרה של הדין הזר. דרישת המידע בסעיף 5.1(8) היא צעד מתוחם ומידתי, הנגזר מחובתה הבסיסית של המדינה להגן על ביטחונה וביטחון תושביה, תוך מתן אפשרות להמשך פעילות הומניטרית של ארגוני סיוע בין-לאומיים.

המשפט הבין-לאומי

40. המישור השלישי עליו משתיתים העותרים את טענותיהם הוא מישור הדין הבין-לאומי. העותרים טוענים לחובת הצדדים לעימות לאפשר מעבר חופשי של סיוע הומניטרי. במוקד טיעונם ניצבת הטענה להפרת סעיף 63 לאמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה (להלן: האמנה). הוראה זו קובעת כי למעט הפעלת אמצעים זמניים וחריגים הנדרשים מטעמי ביטחון דחופים, הכוח הכובש לא רשאי לדרוש שינויים בכוח האדם או במבנה הארגוני של ארגוני הסיוע, שיש בהם כדי לסכן בפעילותם (The "Occupying Power may not require any changes in the personnel or structure of these societies, which would prejudice the aforesaid activities" לשיתת העותרים, ובהסתמך על פרשנות הוועד הבין-לאומי של ארגון הצלב האדום (ICRC), תכליתה של הוראה זו היא למנוע יצירת זיקה בין ארגוני הסיוע לבין מנגנוני שלטון ואכיפה, ולשמר את עצמאותם ואת הניטרליות של ארגוני הסיוע.

41. לא מצאתי בסיס לטענה להפרת הדין הבין-לאומי. ראוי להבהיר תחילה, כי שאלת תחולתה של האמנה על שטחי רצועת עזה בעת קיומן של פעולות לחימה היא סוגיה אשר טרם הוכרעה (וראו: עניין גישה, בפסקה 17 לחוות דעתו של הנשיא י' עמית,

שם הסכימה המדינה כי פעילותה ברצועת עזה תיבחן בראי סעיף 23 לאמנת ג'נבה, מכוח הדין הבין-לאומי המנהגי, מבלי שהוכרעה שאלת תחולתה של האמנה על פעילותה ברצועה; כן ראו: בג"ץ 9132/07 אלבטיוני נ' ראש הממשלה, פסקאות 14-13 (30.1.2008); והשוו: בג"ץ 201/09 רופאים לזכויות אדם נ' ראש הממשלה, פ"ד סג(1) 521, 536-537 (2009)). עם זאת, המדינה אינה חולקת על חובתה מכוח המשפט הבין-לאומי, כצד ללחימה, לאפשר ולהקל על הכנסת סיוע הומניטרי הכרחי לאוכלוסייה אזרחית, לצד זכותה לפקח על הסיוע, לרבות על הגורמים המבקשים להעבירו – על מנת להבטיח כי אכן מדובר בגורמים הומניטריים וניטרליים.

42. אין למעשה חולק על הצורך בשמירה על הניטרליות של ארגוני הסיוע. ואולם, העותרים לא הראו כיצד דרישה מנהלית למסירת נתוני זיהוי בסיסיים על עובדיהם שנועדה לתכלית ביטחונית, עולה כדי כפיה לשינוי המבנה הארגוני או הרכב כוח האדם של הארגון, קל וחומר לפגוע בפעילותו. הטענה כי מסירת המידע תגרור בעקיפין חילופי-גברי היא טענה ערטילאית נעדרת תימוכין. מעבר לכך, ברי כי ככל שתידחה בקשה לרישום בגינו של עובד ספציפי שלא כדין, פתוחה בפני הארגון הדרך להשיג על כך במישור הפרטני, ואין בכך בלבד משום עילה לפסילת דרישת המידע.

43. מכל מקום, ובניגוד לעמדת העותרים, אין בהוראה האמורה כדי לשלול את סמכותה של המדינה לוודא כי הארגון אינו עושה שימוש לרעה בהעברת הסיוע ההומניטרי. כפי שנקבע בעניין גישה ובהתאם להוראות אמנת ג'נבה הרביעית "כל צד לאמנה מחויב לאפשר מעבר חופשי של טובין הומניטריים שונים עבור אזרחים, בכפוף לתנאים מסוימים – ובהם זכותה של המדינה המאפשרת את מעבר הסיוע לקבוע את ההסדרים הטכניים הנדרשים; וכן בכפוף לכך שאותה מדינה שוכנעה שאין סיבה ממשית לחשוש שהסיוע יוסט מיעדו...; שהפיקוח עלול שלא להיות אפקטיבי; או שהדבר עלול להניב יתרון מובהק...למאמץ הצבאי או לכלכלה של האויב, עקב יכולתו להשתמש בסיוע במקום לייצר ולספק בעצמו טובין שונים" (פסקה 16). למעשה, סמכות זו אינה פוגעת בעיקרון הניטרליות, אלא נועדה לשרת אותו.

סוף דבר

44. לאור כל האמור לעיל, אציע לחבריי לדחות את העתירות. לפני משורת הדין, ועל מנת לאפשר לעותרים להירשם כארגוני סיוע בין-לאומיים, אציע כי תינתן לעותרים ארכה בת 30 ימים מהיום להגשת בקשה מלאה בהתאם להוראות הנוהל, וככל שהוגשה

בקשה כזו, להשלמתה לפי הוראת סעיף 5.1(8) לנוהל. הצו הארעי שניתן יעמוד בתוקפו במהלך תקופה זו.



גילה כנפי-שטייניץ
שופטת

הנשיא יצחק עמית:

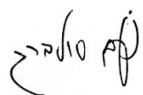
אני מסכים.



יצחק עמית
נשיא

המשנה לנשיא נעם סולברג:

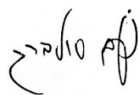
אני מסכים.



נעם סולברג
משנה לנשיא

הוחלט כאמור בפסק דינה של השופטת ג' כנפי-שטייניץ.

ניתן היום, ג' סיוון תשפ"ו (19 מאי 2026).


גילה כנפי-שטייניץ
שופטת

נעם סולברג
משנה לנשיא

יצחק עמית
נשיא