



המוקד להגנת הפרט
HAMOKED

Center for the Defence of the Individual
هموكيد - مركز الدفاع عن الفرد

מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר - עמותה רשומה
Founded by Dr. Lotte Salzberger - Registered Association
أسسته د. لوطه زلتسبرغر - مكتب الشكاوي - جمعية مسجلة

בצלם

מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (ע.ר.)
B'TSELEM - The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories
'بتسيلم' مركز المعلومات الاسرائيلي لحقوق الانسان في الاراضي المحتلة

הטרנספר השקט נמשך

שלילת מעמד התושבות וזכויות סוציאליות
מתושבי מזרח ירושלים

עצרו את
הטרנספר
השקט

STOP THE
QUIET
DEPORTATION

أوقفوا
الترانسفير
الصامت

ירושלים, ספטמבר 1998



HAMOKED

המרכז להגנה הפרטית

Center for the Defence of the Individual

המוקיד - מרכז الدفاع عن الفرد

מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר - עמותה רשומה
Founded by Dr. Lotte Salzberger - Registered Association
אססתה ד. לופה זלצברגר - מכתב الشكاوي - جمعية مسجلة

רחוב אבו עובידה 4 ירושלים 97200 טל. 02-6264438/6283555 פקס. 02-6276317
4 Abu Obeidah St. Jerusalem 97200 Tel. 02-6264438/6283555 Fax. 02-6276317
شارع ابو عبيدة ٤، القدس ٩٧٢٠٠ هاتف: ٠٢-٦٢٦٤٤٣٨ / ٠٢-٦٢٨٣٥٥٥ فاكس: ٠٢-٦٢٧٦٣١٧

ב'צ'לם

מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (ע.ר.)
B'TSELEM - The Israel Information Center for Human Rights in the Occupied Territories
'ב'תסילם' מרכז המידע האשראלי לחقوق האנוש אין הארצות המוחלת

רחוב עמק רפאים 43 (קומה שניה), ירושלים 93141, טל. 02-5617271, פקס. 02-5610756
43 Emek Refaim St. (second floor), Jerusalem 93141. Tel. 02-5617271, Fax. 02-5610756
شارع عمق رفايم ٤٣، القدس ٩٣١٤١، تليفون ٠٢-٥٦١٧٢٧١، فاكس ٠٢-٥٦١٠٧٥٦

מחקר וכתבה:

יעל שטיין

עבודת שטח:

מרווה גיבארה-טיבי

עריכה גרפית:

דינה שר

תודות:

המוקד להגנת הפרט ובצלם מבקשים

להודות לאנשים ולארגונים הבאים על

עזרתם בהכנת הדו"ח:

- רופאים לזכויות אדם
- עו"ד הישאם אבו שחאדה
- עו"ד אוסאמה חלבי

העובדות המפורסמות בדו"ח זה, העוסקות

בביטוח בריאות, מבוססות רובן ככולן על

עבודתה של הדס זיו, מנהלת פרוייקטים

ברופאים לזכויות אדם.

דואר אלקטרוני ואתר אינטרנט של **בצלם**:

e-mail: mail@btselem.org

<http://www.btselem.org>

באפריל 1997 פירסמו **המוקד להגנת הפרט ובצלם** דו"ח בשם: "הטרנספר השקט: שלילת מעמד התושבות מפלסטינים במזרח ירושלים". הדו"ח תיאר את מדיניות משרד הפנים מאז דצמבר 1995, במסגרתה שלל את מעמד התושבות ממאות פלסטינים תושבי מזרח ירושלים. מדיניות זו ננקטה תוך שימוש ציני בחוק והתעלמות מוחלטת מהדרך בה פעל משרד הפנים מאז סיפוחה הבלתי חוקי של מזרח ירושלים למדינת ישראל בשנת 1967.

בתקופה שחלפה מאז פירסום הדו"ח המשיך משרד הפנים לנקוט במדיניות זו. מאות משפחות ממזרח ירושלים נדרשו בשנה האחרונה לעזוב את העיר בה נולדו וגדלו ולאבד את כל הזכויות הנובעות מתושבותן, כולל זכויותיהן הסוציאליות.

תושבי מזרח ירושלים עלולים לאבד את זכויותיהם הסוציאליות גם מבלי לאבד את מעמד התושבות שלהם, וזאת בעקבות החלטה של המוסד לביטוח לאומי כי הם אינם מתגוררים בעיר. המוסד לביטוח לאומי, האחראי על הפעלת מדיניות סוציאלית המגנה

על החלשים בחברה, נוקט כלפי תושבי מזרח ירושלים מדיניות נוקשה שכתוצאה ממנה תושבים רבים אינם מקבלים את המגיע להם, כולל ביטוח בריאות, למרות זכאותם.

בחלקו הראשון של הדו"ח תיבחן מדיניות משרד הפנים בנוגע לשלילת מעמד התושבות. בחלק זה ייבחנו התפתחויות שחלו במהלך השנה האחרונה ויובא מידע חדש שהתגלה מאז כתיבת הדו"ח הקודם. כמו כן, יתוארו בפירוט נושאים שלא נסקרו בדו"ח הקודם, כמו רישום ילדים ואיחוד משפחות.

בחלק השני של הדו"ח תיבדק דרך פעולתו של המוסד לביטוח לאומי במזרח ירושלים. במסגרת זו יובא רקע משפטי, תיבחן הדרך בה קובע המוסד מי מתושבי מזרח ירושלים זכאי לקצבאות ויתוארו השלכות המדיניות בה נוקט המוסד. כן מוקדש פרק מיוחד לנושא ביטוח הבריאות, הנמצא באחריותו של המוסד לביטוח לאומי מאז כניסתו לתוקף של חוק ביטוח בריאות ממלכתי בתחילת שנת 1995.

מדיניות ממשלת ישראל במזרח ירושלים

- סירוב לטפל בבקשות לאיחוד משפחות שהוגשו על-ידי נשים תושבות ירושלים עבור בני-זוגן שאינם תושבים עד שנת 1994. כתוצאה מכך, וכדי להתגורר עם בני זוגן, נאלצו נשים רבות לעזוב את העיר.⁵
- שאיפתה של ישראל להרחיב את שליטתה במזרח ירושלים ולהנציח את ריבונותה בכל חלקי העיר, נותרה בעינה גם היום. כך, למשל, לאחר פרסום הדו"ח השנתי של מכון ירושלים לשנת 1997, אמר ראש העיר, אהוד אולמרט: "יש דברים בדו"ח שאני לא אוהב, כמו למשל הגידול באוכלוסיה הלא יהודית בעיר".⁶
- בינואר 1998 פורסם כי "ראש הממשלה, בנימין נתניהו, ראש עיריית ירושלים, אהוד אולמרט ושר האוצר יעקב נאמן יקימו ביום שישי דיון בהצעה מהפכנית של אהוד אולמרט לפיה תוענק לירושלים עדיפות לאומית חריגה, כחלק ממאבק דמוגרפי בנסיון למנוע את הקטנת [מספר] התושבים היהודים בעיר".⁷
- במאי 1998 המליצה ועדת השרים לענייני ירושלים להרחיב את גבולותיה של ירושלים לכיוון מערב, כשהנימוק העיקרי לכך היה "הנימוק הדמוגרפי והרצון לשמור על המאזן הדמוגרפי הקיים כיום בירושלים בין יהודים לערבים".⁸
- הדברים המתוארים בדו"ח זה מהווים דרך נוספת ליישום מדיניות זו ולהפחתת מספר הפלסטינים המתגוררים בירושלים.
- מאז סיפוחה הבלתי חוקי של מזרח ירושלים¹ בשנת 1967 למדינת ישראל נוקטות ממשלות ישראל השונות במדיניות שנועדה לחזק את ריבונותה של ישראל במזרח ירושלים על-ידי יצירת רוב מכריע של יהודים בעיר. מטרתה המוצהרת של ישראל היא לשמור על מה שמכונה "מאזן דמוגרפי" במזרח ירושלים, שמשמעותו היא שמירה על רוב יהודי קבוע בירושלים.²
- על-מנת להשיג מטרה זו, פועלת ישראל במהלך השנים להגדיל את מספר היהודים במזרח ירושלים מחד, ולעודד פלסטינים תושבי מזרח ירושלים לעזוב את העיר, מאידך. בין השיטות בהן נוקטת ישראל:
 - אפליה שיטתית ומכוונת של האוכלוסייה הפלסטינית במזרח ירושלים בכל הקשור להפקעת קרקעות, תכנון ובנייה, זאת במקביל לבנייה רחבת ממדים והשקעות ענק בשכונות ליהודים במזרח ירושלים. כתוצאה ממדיניות זו, נוצר מחסור של אלפי דירות בקרב האוכלוסייה הפלסטינית, ומחוסר ברירה נאלצו תושבים רבים לעזוב את העיר ולמצוא פתרונות דיור מחוץ לגבולות ירושלים.³
 - השקעות מינימליות בתשתיות ובשירותים עירוניים במזרח ירושלים. ראש העיר, אהוד אולמרט, אמר בנושא זה כי "הבעיה העיקרית במזרח ירושלים היא הפער האדיר בין התשתיות במערב ובמזרח. מצב התשתיות ברוב שכונות מזרח ירושלים הוא רע, וממשלות ישראל ב-30 השנים האחרונות עשו מעט מדי בעניין".⁴

1. בנוגע לאי-החוקיות של הסיפוח ר' **בצלם, מדיניות של אפליה: הפקעת קרקעות, תכנון ובנייה במזרח ירושלים**, ירושלים 1995, עמ' 20-23 (להלן: **מדיניות של אפליה**).

2. הדברים נקבעו על-ידי הוועדה הבין-משרדית לבדיקת קצבי הפיתוח בירושלים (ועדת גפני), שקבעה שיש לשמור על המשקל "היחסי של היהודים והערבים כפי שהיה בסוף 1972", דהיינו 73.5% יהודים ו-26.5% פלסטינים. ר' הוועדה הבין-משרדית לבדיקת קצב הפיתוח בירושלים, **המלצות לקצב פיתוח מתואם ומשולב**, ירושלים, אוגוסט 1973.

3. בנושא זה ר' **מדיניות של אפליה**.

4. **הארץ**, 9.4.98.

5. בנושא זה ר' **המוקד להגנת הפרט ובצלם, הטרנספר השקט: שלילת מעמד התושבות מפלסטינים במזרח ירושלים**, אפריל 1997 (להלן: **הטרנספר השקט**).

6. **מעריב**, 27.5.97.

7. **מעריב**, 22.1.98.

8. **הארץ**, 20.5.98.

חלק ראשון:

"שום מדיניות הממשלה על-ידי משרד הפנים"

היא כמעט בלתי אפשרית. מערכת המתבססת על תלות של אדם בסיוע של גורמים חיצוניים היא בלתי הוגנת ופועלת בניגוד לכללי המינהל התקין.

בנאום שנשא בפני חברי חוג הפרופסורים לחוסן מדיני וכלכלי, הבהיר שר הפנים, אליהו סוויסה, שמדיניות שלילת תעודות הזהות מתושבי מזרח ירושלים היא חלק ממדיניותה הכוללת של ישראל במזרח העיר. בידיעה בעיתון **הארץ** מאפריל 1997, נמסר ששר הפנים אמר בנאומו כי "יש להגדיל את הרוב היהודי בירושלים ליותר מ-80%". בנוגע למדיניות תעודות הזהות אמר השר כי:

הנהירה של ערבים מהגדה לתוך ירושלים היא חלק מהמאבק שמנהלים הפלשתינאים נגד ישראל על עתיד העיר, ונטילת תעודות הזהות הירושלמיות מפלשתינאים המחזיקים בהן בניגוד לחוק, היא תשובתנו לפעולה יזומה זו של הפלשתינאים.⁹

מדיניות זו של משרד הפנים נוגדת שורה ארוכה של הוראות במשפט הבינלאומי, שישראל התחייבה לקיימן.¹⁰ על הוראות אלה נמנות זכותו של כל אדם לעזוב את ארצו ולשוב אליה, והאיסור לשלול באופן שרירותי את זכותו של אדם לחופש תנועה.¹¹

1. שלילת מעמד התושבות

מאז דצמבר 1995 נוקט משרד הפנים במדיניות חדשה לפיה כל פלסטיני תושב מזרח ירושלים שלא מצליח להוכיח בפני משרד הפנים כי הוא גר בירושלים כעת והתגורר בה בעבר באופן רצוף, עלול לאבד לעולמים את זכותו לחיות בעיר מולדתו וכתוצאה מכך את כל זכויותיו כתושב ישראל. הוא יאלץ לעזוב את ביתו,

מאז דצמבר 1995 פועל משרד הפנים במזרח ירושלים כדי להגשים את מדיניותה הכוללת של ישראל ולהפחית את מספר הפלסטינים המתגוררים בעיר. כחלק ממדיניות זו, נוקט משרד הפנים במספר צעדים:

1. שלילת מעמד התושבות מתושבי מזרח ירושלים שהתגוררו מספר שנים מחוץ לגבולות העיר, בניגוד מוחלט למדיניות לפיה פעל משרד הפנים במשך 28 שנים. כתוצאה מכך, נדרשו אלפים מתושבי מזרח ירושלים לעזוב את ביתם.
2. שלילת מעמד התושבות נעשית מבלי שניתנת לתושב שמעמדו נשלל אפשרות מהותית לערער על ההחלטה. זכות הטיעון שנותן משרד הפנים לתושבי מזרח ירושלים היא פורמאלית בלבד.
3. דרישה חוזרת ונשנית להציג בפני פקדי המשרד הוכחות כי הם מתגוררים בעיר. רף ההוכחה הנדרש הוא גבוה מאוד, וגם אנשים שהתגוררו כל חייהם בירושלים יתקשו לעמוד בו. ההוכחות נדרשות מהתושב גם אם זמן קצר לפני כן הביא אותן התושב למשרד במסגרת בקשה אחרת.
4. סירוב לרשום במרשם האוכלוסין ילדים הנוגדים להורים שרק אחד מהם הוא תושב מזרח ירושלים ולהנפיק להם מספרי זהות, גם אם משרד הפנים הכיר כבר בכך שהמשפחה מתגוררת בירושלים.

5. הימנעות גורפת מאישור בקשות לאיחוד משפחות. כתוצאה מכך, האוכלוסייה הפלסטינית בעיר אינה יכולה לגדול מעבר לריבוי הטבעי. הדרך היחידה היום בה מאושרת בקשה לאיחוד משפחות היא באמצעות פנייה לבית המשפט העליון.

הסבך המשפטי והביורוקרטי בו נתקלים פלסטינים תושבי מזרח ירושלים בכל פנייה למשרד הפנים והדרישות הגבוהות המוצגות להם, יוצרים מצב שבו הגשת בקשה בלא סיוע של ארגון כלשהו או עורך-דין

9. **הארץ**, 17.4.97.

10. בנושא זה ר' **הטרנספר השקט**, עמ' 20.

11. ר' סעיף 13(ב) **להכרזה העולמית בדבר זכויות האדם** משנת 1948 וסעיף 12 **לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות** משנת 1966.

לא יוכל עוד לשהות בישראל בלי אישורים מיוחדים, לא תהיה לו אפשרות לעבוד בישראל ויישללו ממנו כל זכויותיו הסוציאליות.

מאז סיפוחה של מזרח ירושלים בשנת 1967 ועד להחלת המדיניות החדשה, יכלו תושבי מזרח העיר לצאת ולשהות בארצות אחרות, גם לתקופות ממושכות, בתנאי שיחזרו לירושלים מדי כמה שנים כדי לחדש את רשיונות היציאה שהונפקו להם לפני שעזבו את העיר. משרד הפנים נהג לחדש באופן עקבי את רשיונות היציאה שלהם ואת תעודות הזהות שלהם ולרשום שינויים במצבם המשפחתי. מדיניות המשרד היתה שרק שהייה רצופה של למעלה משבע שנים בארץ אחרת, מבלי לחדש את רשיונות היציאה, עלולה להביא לשלילת מעמד תושב הקבע. פלסטינים תושבי מזרח ירושלים שעברו להתגורר בשטחים לא נזקקו לרשיונות על-מנת לצאת מירושלים ולהיכנס אליה, וחלקם אף המשיכו לקבל מהביטוח הלאומי אותן קצבאות שקיבלו לפני שעזבו את גבולות ירושלים.

בדצמבר 1995 שינתה ממשלת ישראל מדיניות זו. מאז שולל משרד הפנים את מעמד התושבות של תושבי מזרח ירושלים שהתגוררו מספר שנים מחוץ לגבולות העיר, בטענה ש"מרכז חייהם" הועבר אל מחוץ לירושלים ולפיכך "פקע" רשיונם לשיבת קבע. העובדה שאנשים אלה חזרו במהלך השנים לירושלים, ומשרד הפנים עצמו הוא שחידש את רשיונות היציאה שלהם והמשיך להעניק להם שירותים אחרים, הפכה לחסרת משמעות. היום דורש משרד הפנים מאנשים אלה הוכחות לשהייה רצופה בירושלים.

תושבי ירושלים המתגוררים בירדן, ומגיעים לעיר כדי לבקר את משפחתם ולחדש את אישורי היציאה שלהם, נדרשים לחתום על הצהרה לפיה הם מוותרים על תעודת הזהות שלהם. כל עוד הם לא חותמים על הצהרה כזו, לא מאפשר להם משרד הפנים לצאת מירושלים ולחזור לביתם ולמשפחתם בירדן. מחוסר ברירה, נאלצים תושבים אלה לחתום על הצהרה, ובכך נשללת מהם זכותם לחזור ולהתגורר בעיר בעתיד.

כך היה למשל במקרה של עטאף כמאל, תושבת מזרח ירושלים, שנישאה בשנת 1979 לאזרח ירדני ועברה להתגורר איתו בירדן. היא הקפידה לחזור לירושלים

במועד כדי לחדש את רשיונות היציאה שלה ורשמה את ילדיה בתעודת הזהות. באוגוסט 1998 הגיעה הגב' כמאל לירושלים לבקר את משפחתה. בנה, שהיה כבר בן 18, ניגש למשרד הפנים כדי לקבל תעודת זהות. בעדותה **לבצלם** מסרה הגב' כמאל:

בני הלך למשרד הפנים עם צילום של תעודת הזהות שלי. הפקידים לא הסכימו לדבר איתו ואמרו לו לבוא איתי, אחרת לא יקבל תעודה. למחרת הלכתי איתו. הפקידה בדקה במחשב ואז אמרה לי: הבעיה לא אצל הבן שלך אלא אצלך. את גרה בירדן, הבעל שלך ירדני, לא מגיע לך להחזיק תעודת זהות. אמרתי לה: אבל אנחנו חוזרים כל שנתיים ומחדשים את האישורים והילדים שלי רשומים בתעודת הזהות שלי והכל בסדר. הפקידה אמרה: לפי החוק, אם את גרה יותר משבע שנים מחוץ לירושלים את מאבדת את תעודת הזהות שלך, ואת גרה יותר משבע שנים בירדן. אמרתי לה: אז מה אני עושה עכשיו? היא אמרה לי לתת לה את תעודת הזהות שלי. אמרתי לה: איך אני אחזור לירדן בלי תעודה. היא אמרה לי: ניתן לך נייר שדרכו יתנו לך לעזוב את הגשר. אמרתי: ואם לא אתן את התעודה? היא אמרה: לא תוכלי לצאת.

אני לא ידעתי מה לעשות. היינו חייבים לחזור לירדן כי הבן שלי היה צריך להרשם לאוניברסיטה. לא היתה לי ברירה אלא ללכת למשרד שנמצא מתחת למשרד הפנים כדי להדפיס הצהרה שאני מוותרת על תעודת הזהות שלי. חזרתי לאותה פקידה שנתנה לי מסמך בעברית שלא הבנתי מה כתוב בו. אחרי זה הבנתי שכתוב שם שאני צריכה לעזוב תוך 30 יום. עכשיו אני בירדן.¹²

מקרה דומה אירע לסנאא אבו זנט, תושבת מזרח ירושלים. בסוף יולי 1998 הגיעה מירדן לירושלים כדי לבקר את אמה. ב-4.8.98 היא הגיעה לגשר אלנבי וביקשה לחזור לירדן, אך שם נאמר לה שהיא צריכה ללכת למשרד הפנים ולחדש את תעודת הזהות שלה. בעדותה **לבצלם** סיפרה הגב' אבו זנט את שאירע לאחר שהגיעה למשרד הפנים:

הפקידה אמרה לי שאם אני רוצה לעזוב את ירושלים אני צריכה לחתום על הצהרה שאני מוותרת על תעודת הזהות שלי, כי לפי המסמכים

12. עדותה נגבתה בטלפון על-ידי תחקירנית **בצלם** מרווה גיבארה-טיבי ב-13.8.98.

אני כבר לא גרה בירושלים. אמרתי לה שאני חוזרת כל שנה, אבל היא אמרה: את כבר עשר שנים שם. אמרתי: ואף פעם לא אמרתם לי כלום. היא אמרה: זה לא משנה, כרגע לא מגיע לך לשמור על תושבות הקבע ואת צריכה למסור את תעודת הזהות. אם לא, אז לא תוכלי לעבור את הגשר. אמרתי לה: אבל יש לי שלושה ילדים שמחכים לי בירדן. היא אמרה: את רוצה לחזור לשם, את צריכה להביא הצהרה שאת מוותרת על תעודת הזהות. אמרתי: ואם לא? אמרה: תוכיחי לנו שאת גרה פה, תביאי קבלות חשמל, מים וארנונה ומסמכים שמצביעים על כך שהילדים שלכם לומדים בבתי ספר בירושלים. אמרתי: ואם אני אביא את המסמכים כמה זמן זה ייקח עד שאתם נותנים לי תשובה. היא אמרה: זה יכול לקחת חודשים וגם שנים. אמרתי: אבל אני צריכה לחזור לעמאן כי השארתי את הילדים שלי שם. אז היא אמרה: את צריכה לוותר על תעודת הזהות שלך אחרת לא תוכלי לעזוב.

בכיתי, התחננתי, כלום לא עזר. הלכתי והדפסתי הצהרה במשרד שמתחת למשרד הפנים. אחרי שנתתי לה את ההצהרה, היא נתנה לי מכתב שכתוב עליו משהו בעברית שאני לא מבינה ואמרה לי שאני צריכה לעזוב תוך 30 יום. חזרתי עם המכתב הזה לבית שלי. ההורים שלי בכו, ואני בכיתי אבל כלום לא עזר. למחרת חזרתי לירדן.¹³

תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים מעולם לא הוזהרו כי מגורים מחוץ לירושלים מסכנים בצורה כלשהי את מעמדם בעיר או את זכותם לשוב אליה. פרטי המדיניות לא ידועים גם היום ומשרד הפנים לא טורח ליידע את היוצאים לחו"ל מה הם הכללים עליהם יש לשמור על-מנת להבטיח את מעמדם.

משרד הפנים טוען כי אין מדובר במדיניות חדשה, אלא אך ורק בהפעלת הוראות חוק הקיימות מזה שנים רבות. כך, למשל, בתשובות המדינה לבג"צ בעתירות שהוגשו כנגד מדיניות שלילת התושבות של משרד הפנים, נטען:

המשיבים יטענו, כי המדיניות בה נוקט משרד הפנים, איננה חדשה כלל ועיקר. אין ספק שמאז

פסק הדין בבג"צ מובארק עווד, שניתן עוד בשנת 1988, בו נקבעה הלכה פסוקה ומחייבת, באשר לנושא פקיעת תושבות של תושבי מזרח ירושלים, המדובר במדיניות קיימת, תקפה, אשר המשיבים פועלים על פיה. העובדה שהיו מבין תושבי מזרח ירושלים שבחרו לנטוע עצמם במחוזות אחרים, מתוך הנחה מוטעית, כזו או אחרת, וכעת, עם שינוי העיתים, הם מבקשים לקבוע מציאות חיים חדשה, אין בה כדי ללמד על כך שמדיניות המשיבים חדשה הינה.¹⁴

עם זאת, מדו"ח מבקרת המדינה לשנת 1996, עולה אחרת. בדו"ח נכתב כדלקמן:

בדצמבר 1995 נערך דיון אצל היועץ המשפטי לממשלה בשאלה האם יש לראות את אזורי יהודה והשומרון וחבל עזה (להלן – האזור) בגדר "מחוז לישראל", לעניין פקיעת תוקף רישיון לישיבת קבע לפי תקנות הכניסה לישראל. בעקבות הדיון, הוציאה לשכת היועץ המשפטי של המשרד הנחיה ללשכה במזרח ירושלים, לפיה "מחוז לישראל" מתייחס גם לאזור, ולכן מי שישב באזור מעל שבע שנים פקע תוקף רישיון לישיבת קבע, ויש לרשום אותו בקובץ מרשם האוכלוסין כמי שחדל להיות תושב. עוד נקבע בהנחיה, שביקורים קצרים בישראל במהלך שבע השנים אינם קוטעים את הרצף לעניין חלוף התקופה.¹⁵

ברור מדברים אלה כי שלילת מעמד התושבות מתושבי מזרח ירושלים היא תוצאה של שינוי במדיניות. ראשית, תושבי העיר העוברים להתגורר בשטחים ייראו כמי שעברו להתגורר "מחוז לישראל" ותושבותם עלולה להישלל, בניגוד לעבר, אז לא היו לכך כל השלכות על מעמדם. שנית, שוב בניגוד לעבר, אז החלה ספירת שבע השנים מחדש לאחר כל ביקור בירושלים וחידוש רישיון היציאה, לפי ההנחיה החדשה חידוש הרישיון אינו קוטע את הספירה ואינו שומר על מעמד התושב.

קיומה של ההנחיה החדשה לא נמסר לתושבי מזרח ירושלים והוכחש בפני בית-המשפט העליון. הטענות בדבר הנהגת מדיניות חדשה נדחו על הסף, ומשרד הפנים סירב להתייחס אליהן, למעט אמירה סתמית

13. עדותה נגבתה בטלפון על-ידי תחקירנית **צלם** מרווה ג'בארה-טיבי ב-13.8.98.

14. תשובת המדינה בבג"צ 7952/96, **פארס סלים פארס בוסתאני נ. שר הפנים ואח'.**

15. דו"ח **שנתי מס' 47 של מבקרת המדינה לשנת 1996** (להלן: **דו"ח מבקרת המדינה**), עמ' 576.

לפיה "הסיבה לכך שהנושא התעורר רק לאחרונה, כי מאז הסכמי השלום קיימת נהירה חזרה לישראל של אנשים שעזבו אותה לפני שנים רבות".¹⁶

מבקרת המדינה מתייחסת גם למדיניות משרד הפנים בעבר ומבקרת את העובדה שהמשרד האריך באופן קבוע אשרות לישיבת קבע מבלי לבדוק אם האשרות עדיין תקפות:

חוק הכניסה לישראל קובע, כי שר הפנים רשאי לתת אשרת חוזר למי שרשאי לשבת בישראל ישיבת קבע. תקנות הכניסה לישראל קובעות, כי תוקפה של אשרת חוזר יפקע אם בעל האשרה עזב את ישראל והשתקע במדינה מחוץ לישראל. הועלה, כי הלשכה במזרח ירושלים האריכה את תוקפן של אשרות חוזר מבלי לבדוק אם אשרות אלו עדיין בתוקף. גם במועד שובם של חוזרים לא נבדק האם תוקף רישיון ישיבת הקבע לא פקע לנוכח השתקעותם בחו"ל.¹⁷

מבקרת המדינה מתעלמת מכך שהארכה של אשרות חוזר במשך שנים משמעותה מתן תוקף חוקי לשהייתם של תושבי מזרח ירושלים מחוץ לעיר. שינוי המדיניות באופן רטרואקטיבי אינו ראוי לביקורת לדעתה של מבקרת המדינה. לתפיסתה, העובדה שמשרד הפנים חידש שוב ושוב את אשרות החוזר אינה מחייבת את משרד הפנים ועליו "לפעול בשיטתיות לאיתור מי שתוקף רישיונם לישיבת קבע פקע, לעדכן בהתאם פרטי רישומם וליטול מהם את תעודות הזהות".¹⁸

העובדה שמדובר במדיניות חדשה עולה בבירור גם מהנתונים בנוגע למספר תושבי מזרח ירושלים שתשובתם נשללה. בעת כתיבת הדו"ח הקודם באפריל 1997 סירב משרד הפנים למסור נתונים אלה, אך בעקבות עתירה לבג"צ,¹⁹ מסר המשרד את הנתונים. לפי נתונים אלה:

השנה	מס' התושבים שמעמד התושבות שלהם נשלל ²⁰
1987	23
1988	2
1989	32
1990	36
1991	20
1992	41
1993	32
1994	45
1995	96
1996	689
1997	606 וכ-500 תיקים בבדיקה*
1998 (ינואר עד אוגוסט)	346

* לא ידוע לנו בכמה מהתיקים הללו הסתיימה הבדיקה וכמה מהם נכללים בנתוני 1998.

16. תגובת דוברת משרד הפנים, טובה אלינסון, לדו"ח הטרנספר השקט.

17. דו"ח מבקרת המדינה, עמ' 577.

18. שם, עמ' 580.

19. בג"צ 7316/95, מנוחין ואח' נ. שר הפנים. העתירה הוגשה על-ידי האגודה לזכויות האזרח, המרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית, והקואליציה לחופש מידע. הנתונים הועברו לאגודה לזכויות האזרח ב-7.7.97 לאחר שהעותרים שילמו סך של 1,000 ש"ח למשרד הפנים עבור הכנתם.

20. הנתונים עד שנת 1996 (כולל) הופיעו במכתבה של עו"ד מוריה בקשי מהלשכה המשפטית של משרד הפנים למר מלכיאל בלס מפרקליטות המדינה במסגרת בג"צ 7316/95. הנתונים לגבי שנת 1997 הופיעו במכתבו של מר רפאל כהן, מנהל מינהל האוכלוסין, למרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית מיום ה-17.12.97. הנתונים לגבי 1998 נמסרו לבצלם באמצעות הטלפון שלשכת דוברת משרד הפנים בתאריך 22.10.98.

הודעה על שלילת תושבות כוללת ברוב המקרים גם הודעה על שלילת תושבותם של ילדיו של האדם שנמסרה לו ההודעה. ככל הנראה, הנתונים של משרד הפנים מתייחסים רק לאלה שלגביהם התקבלה ההחלטה מלכתחילה ולפיכך, מספרם של תושבי ירושלים שנדרשו לעזוב את העיר גבוה פי כמה.

בתחילת מאי 1997, לאחר פרסום הדו"ח, נדמה היה שמסתמנת מגמה לשינוי המדיניות. ב-4.5.97 פורסם בעיתון **הארץ** כי "בנימין נתניהו מתכוון לפעול לשינוי החוק, באופן שיבטיח כי פלשתינאי, בעל מעמד של תושב קבע בירושלים לא יאבד את זכויותיו". למחרת פורסם ב-Jerusalem Post כי הממשלה מתכוונת להקל במדיניות שלילת התושבות. דוד בר אילן, אז יועץ התקשורת של ראש הממשלה, הדגיש את ההבדל בין פלסטינים תושבי מזרח ירושלים לבין תושבי קבע אחרים בישראל:

"התושבים אינם בדיוק מהגרים, אלא אנשים שנולדו כאן עם שורשים עמוקים בעיר, ואנחנו רוצים להסיר את מה שנראה כפרוצדורות ביורוקרטיות מיותרות". באותו יום גם פורסם ב**הארץ** כי שר הפנים, אלי סוויסה, מתכוון להמשיך במדיניות זו.

משרד הפנים ממשיך עד כה לדבוק במדיניותו, כמעט בלא שינוי. בשל חוסר הבהירות של מדיניות זו, נמנעים רבים מתושבי ירושלים מלהגיע למשרד הפנים, מחשש כי תשלל מהם תעודת הזהות. עם זאת, בכונת משרד הפנים להחליף בקרוב את כל תעודות הזהות של אזרחים ותושבים ישראלים בתעודות זהות מגנטיות. לצורך כך, ייאלצו כל תושבי מזרח ירושלים להגיע למשרד, או יוכל משרד הפנים לבדוק היכן התגוררו במהלך חייהם. בשל הקשיים הרבים שמערים משרד הפנים על תושבי העיר הפלסטינים, מתגוררים אלפים מהם מחוץ לגבולות ירושלים, ומכל אלה עלול משרד הפנים לשלול את מעמד התושבות.

באפריל 1998 הגישו **המוקד להגנת הפרט, האגודה לזכויות האזרח, רופאים לזכויות אדם, אב"י והמרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית** עתירה לבג"צ

בשםם של 14 עותרים תושבי ירושלים, שמשרד הפנים שלל את תושבותם.²¹ העתירה משיגה על המדיניות הכוללת של משרד הפנים. המדינה טרם הגישה את תשובתה לעתירה.

חבר הכנסת עזמי בשארה הגיש הצעת חוק לתיקון חוק הכניסה לישראל, המאפשר כיום לשר הפנים לשלול תושבות קבע מכל אדם. לפי הצעת החוק, סמכות זו תישלל משר הפנים, והוא לא יוכל לשלול תושבות מאדם שנולד בירושלים או מבן משפחתו הקרובה.²² הצעת החוק עברה בכנסת בקריאה טרומית בחודש יולי 1997, והועברה לדיון בוועדת הפנים.

2. זכות טיעון

ביוני 1997, בעקבות מספר עתירות שהוגשו לבג"צ בטענה שמשרד הפנים שולל את מעמד התושבות של תושבי מזרח ירושלים בלי לאפשר להם לערער על כך, הודיע משרד הפנים כי כל תושב יוכל לערער על ההחלטה ולהביא בפני משרד הפנים נתונים שיסותרו את המסקנה אליה הגיע. בית-המשפט העליון קיבל את טענת המדינה כי משרד הפנים מעניק זכות טיעון ודחה את העתירות.²³

לטענת משרד הפנים מאז ומתמיד עמדה זכות הטיעון לתושבי מזרח ירושלים שתושבותם נשללה. כך, למשל, במכתב מעו"ד יוכי גנסין מפרקליטות המדינה:

כפי שהבהרנו בעבר גם לכם וגם לגורמים אחרים, ההודעות בדבר פקיעת תושבות אינן בגדר סוף פסוק, ומעולם לא היו כאלו. כל הטוען לאי נכונותם של הנתונים והעובדות שהביאו למתן הודעה כאמור, עומדת לו זכות הטיעון המלאה להביא נתונים מטעמו.²⁴

קביעה זו היא חסרת בסיס. עד אמצע 1997 נהגו פקידי משרד הפנים למסור לתושבי מזרח ירושלים

21. בג"צ 2227/98, **המוקד להגנת הפרט ואח' נ. שר הפנים**.

22. הצעת חוק מס' 1441/פ, נוסח הצעת החוק הוא כדלקמן: "... לא יבטל שר הפנים רשיון ישיבת קבע לאדם שנולד בירושלים, לבן זוגו, ולאדם שאחד מהוריו נולד בירושלים".

23. ר' בג"צ 3125/97, **אבתאסס יוסף ואח' נ. שר הפנים**, תקדין-עליון כרך 97 (2) עמ' 681; בג"צ 3120/97, **מקארי אוליוור נ. שר הפנים ואח'**, תקדין-עליון כרך 97 (2) עמ' 262; בג"צ 3124/97, **גאבר איימן ואח' נ. שר הפנים ואח'**, תקדין-עליון כרך 97 (2) עמ' 360.

24. מכתבה של עו"ד יוכי גנסין ממחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה לעו"ד אליהו אברם **מהמוקד להגנת הפרט** מיום 22.6.97.

שלטענענטם פקעה תושבותם, מכתב בו נמסר להם שעליהם לעזוב את הארץ תוך 15 יום, יחד עם בני משפחתם. משרד הפנים סירב מפורשות להעניק לתושבים אלה אפשרות כלשהי לערער על ההחלטה, בטענה כי התושבות "פוקעת מאליה" ולפיכך לפקיד המודיע זאת אין כלל שיקול דעת. כך, למשל, נאמר במכתב ששלח עוזר לפרקליטת המדינה בספטמבר 1996:

בנסיבות אלה, של פקיעת תושבות, וזאת להבדיל מביטול תושבות, מובן כי אין צורך במתן זכות טיעון לתושב הקבע שתושבותו פקעה, היות שמשרד הפנים אינו נוקט בכל פעולה אקטיבית לביטול רשיון הישיבה, ומדובר בתושבות שפקעה מאליה.²⁵

בעקבות הנהגת זכות הערר, שינה משרד הפנים את נוסח ההודעה הנמסרת לאנשים שתושבותם נשללה. בנוסח החדש, הכתוב בעברית בלבד, מודיע משרד הפנים לתושב כדלקמן:

מהנתונים בידינו עולה כי תוקף רשיון ישיבת הקבע שלך בישראל פקע וכי חדלת להיות תושב... הנך רשאי להביא בפנינו בתוך 45 יום, כל טענה וראיה לסתור את הנתונים שבידינו ולהראות כי תוקפו של הרשיון לא פקע. אם לא יומצאו טענות וראיות כאמור, בתוך 45 יום נראה אותך כמי שחדל להיות תושב ויהיה עליך לעזוב את ישראל תוך 30 יום וכמו כן להחזיר את תעודת הזהות/ תעודת המעבר שבידיך.

אכן, כיום מעניק משרד הפנים זכות טיעון לתושבים. עם זאת, הדרך בה מטפל המשרד בעררים מצביעה על כך שמדובר בהליך פורמאלי בלבד:

• במקרים רבים כלל לא ניתנת לתושב אפשרות לערער על ההחלטה, ופקיד משרד הפנים לוקח ממנו את תעודת הזהות בעת מסירת ההודעה על שלילת תושבותו. הפקיד אף לא מודיע לתושב בעל-פה כי קיימת בידי אפשוות לערער על כך.

- משרד הפנים מונע מהתושבים לעיין בחומר עליו מבוססת החלטתו, ולפיכך אין הם יכולים להתמודד כראוי עם הנימוקים שהיוו בסיס לשלילת תושבותם.
- הערר נדון על-ידי אותו אדם שקיבל את ההחלטה הראשונית על שלילת התושבות, ולא על-ידי ערכאה נוספת.
- בשום שלב בהליך הערעור לא ניתנת לתושבים אפשרות להציג את דבריהם בעל-פה בפני גורם כלשהו.
- מכתבי ערר רבים כלל אינם נענים על-ידי משרד הפנים. ברוב המקרים בהם עונה המשרד, נדחה הערר בלי נימוקים ובלי התייחסות לטיעונים שהועלו בו.

שלילת מעמד התושבות מאדם, הגורמת לפגיעה כה חמורה בחייו ובחיי משפחתו, נעשית בניגוד לכללים שקבע בית-המשפט העליון, לפיהם זכות הטיעון היא אחד מעיקרי הצדק הטבעי ולכן גם במקרים בהם אין הוראה מפורשת בחוק, יש לאפשר לאדם להשמיע את דבריו.²⁶ בית-המשפט העליון קיבל את עמדת המדינה כי היא מעניקה זכות טיעון במקרים של שלילת תושבות, מבלי לבחון האם הזכות הניתנת תואמת את הכללים שקבע בעבר.

להלן שתי דוגמאות להתייחסותו של משרד הפנים לזכות הטיעון במקרים של שלילת תושבות:

– התייחסות לא רצינית לערר

אחמד סאייד, תושב מזרח ירושלים, ניגש ב-17.10.96 למשרד הפנים וביקש לקבל תעודת זהות, בהגיעו לגיל 16. ב-8.1.97 הוא ניגש למשרד הפנים וביקש לברר היכן עומד הטיפול בבקשתו. פקיד משרד הפנים מסר לו טופס בחתימתו של מנהל לשכת משרד הפנים במזרח ירושלים, עליו נכתב כי תושבותו ותושבות הוריו נשללה. ב-25.11.97 שלח המוקד להגנת הפרט מכתב ערר למנהל הלשכה. למכתב צורפו ראיות בדבר

25. מכתב מענר הלמן, עוזר לפרקליטת המדינה, לעו"ד מאגיד גינאים מיום 26.9.96. בנוסף, בתשובה לשאלתה של ח"כ אמנון רובינשטיין טען שר הפנים ב-29.1.97 כי "מאחר שהחוק קובע ובג"צ קבע שהתושבות בטלה מאליה, אני לא חושב שיש מקום מבחינה משפטית לבצע שימוע". נוסח דומה חזר במספר רב של תשובות המדינה לבג"צ בעקבות עתירות שהוגשו בנוגע לשלילת רשיון לישיבת קבע. ר' למשל תשובת המדינה לבג"צ 9499/96, **נג'ווה אטרש נ. שר הפנים**; תשובת המדינה לבג"צ 8827/96, **סחר עמירה נ. שר הפנים**; תשובת המדינה לבג"צ 7952/96, **פארס סלים פארס בוסתאני נ. שר הפנים**.
26. ר' למשל בג"צ 654/78, **גינולד נ. בית-הדין הארצי לעבודה**, פ"ד לה (2) 649, בג"צ 358/88, **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ. אלוף פיקוד המרכז**, פ"ד מג (3) 529.

את תעודת הזהות שלי, כמוכן, עם כל המסמכים האחרים שהוא ביקש, ואז הוא נתן לי נייר ואמר לי: את לא צריכה להיות כאן, את צריכה לחזור למקום ממנו באת. יש לך שבועיים למכור את הרהיטים שלך ולעזוב.

התחלתי לצעוק. אמרתי לו שאני חייבת לראות את המנהל. הוא אמר לי: בסדר. בדרך למשרד של המנהל ראתה אותי פקידה. היא שאלה אותי: למה את בוכה? אמרתי לה: לקחו לי את תעודת הזהות שלי. היא אמרה לי: כנראה שאת לא צריכה להיות כאן. המשכתי לבכות ונכנסתי למנהל. תוך כדי בכי סיפרתי לו מה שקרה. הוא אמר לי: למה את בוכה, אם את תמשיכי להתנהג כך, ניקח ממך את כל הכסף שקיבלת מהביטוח הלאומי במשך שנהיים, אז כדאי לך להתנהג יפה, אחרת ניקח גם למוחמד (בני הבכור) את תעודת הזהות. יש לך שבועיים לסדר את העניינים ולחזור למקום ממנו באת.²⁷

3. הוכחת "מרכז חיים"

לפי תקנה 11(ג) לתקנות הכניסה לישראל, "תוקפו של רשיון לישיבת קבע יפקע... אם בעל הרשיון עזב את ישראל והשתקע מחוץ לישראל". בתקנה 11 נקבע כי יראו אדם "כמי שהשתקע במדינה מחוץ לישראל" אם שהה מחוץ לישראל תקופה של שבע שנים לפחות או אם קיבל רשיון לישיבת קבע או אזרחות במדינה אחרת. לפי פרשנותו של בית-המשפט העליון, רשיון לישיבת קבע יכול לפקוע גם בנסיבות אחרות, כאשר הרשיון אינו משקף עוד מציאות של ישיבת קבע ו"מרכז חיים" של התושב הועבר למקום אחר.²⁸

משרד הפנים דורש מתושבי מזרח ירושלים הפונים אליו להוכיח כי "מרכז חייהם" לא השתנה וכי הם עדיין מתגוררים בעיר. רף ההוכחה שדורש משרד הפנים הוא גבוה ביותר, ואף אנשים שהתגוררו כל חייהם בירושלים יתקשו לעמוד בו. בין השאר דורש

חיי המשפחה בירושלים, כולל הכרה של המוסד לביטוח לאומי בתושבותם והעובדה שכל הילדים במשפחה לומדים בבתי-ספר בירושלים. כן נכתב בערר כי גם בין קיץ 1985 ליוני 1994, אז התגוררה המשפחה מרבית הזמן בירדן, נשמר הקשר עם ירושלים ומדי קיץ שהו האם והילדים שלושה חודשים בביתם בירושלים. כאשר שבו להתגורר בירושלים ביוני 1994, חידש משרד הפנים את תעודת הזהות של האם והנפיק תעודות זהות חדשות לשניים מילדיהם, ובכך קבע כי תושבותם אינה מוטלת בספק. ב-8.12.97, שבועיים לאחר שנשלח מכתב הערר, ענה מנהל הלשכה: "הבקשה של מרשך נבדקה ולצערי אין שינוי בהחלטה".

– שלילת זכות הטיעון

סמירה גימיל רשיד עליאן, תושבת צור באחר, בת 42 ואם לעשרה ילדים, שבה לירושלים עם משפחתה בספטמבר 1994, לאחר שהות של מספר שנים בכווית ובירדן. במהלך שנים אלה חזרה המשפחה מדי שנה לירושלים כדי לחדש את רשיונות היציאה. לאחר ששבו לעיר, הגישה הגב' עליאן ב-28.9.94 בקשה לאיחוד משפחות עבור בעלה, אזרח ירדני. מאחר והטיפול בבקשות מסוג זה אורך זמן רב, שהה בעלה בירושלים מתוקף אשרות שהייה תקופתיות שהנפיק עבורו משרד הפנים. בעדותה **בצלם** תיארה הגב' עליאן את שהתרחש בעת שניגשה באחת הפעמים למשרד הפנים כדי לחדש את אישור השהייה של בעלה:

כשהלכתי לחדש את אישור השהייה של בעלי, אמרו לי: בעוד 15 יום ניתן לך איחוד משפחות אבל קודם את צריכה להביא את כל המסמכים שאומרים איפה היית ומתי ואת צריכה להביא חשבונות ארנונה ומים וחשמל ותעודות הלידה של הילדים. הם גם אמרו לי: את צריכה להביא הכל ואם תשקרי, תאבדי את האפשרות לקבל את איחוד המשפחה. עשיתי כמו שאמרו לי ואחרי כמה ימים חזרתי לשם. ישבתי אצל הפקיד בתא מס' 1. הוא ביקש שאני אתן לו את תעודת הזהות שלי – זו בקשה שהם מבקשים בדרך כלל. נתתי

27. עדותה נגבתה על-ידי תחקירנית **בצלם** מרווח גיבארה-טיבי בבית העדה ב-24.6.98.

28. כך קבע השופט גולדברג: "עובדת ההשתקעות במדינה מחוץ לישראל יכולה להלמד גם מעובדות אחרות שאינן מנויות בין העובדות שבתקנה 11א לתקנות הני"ל". בג"צ 7023/94, **פתחיה שקאקי ואח'** נ. **שר הפנים**, תקדין-עליון 95 (2) 1614, 1615.

משרד הפנים אישורים על מקום העבודה, חשבונות ארנונה, חשמל, מים וטלפון מאז יום הנישואין, אישור מהמוסד לביטוח לאומי על קבלת גמלאות, חוזה לשכירת בית ועוד. במקרה בו אדם מתגורר בבית הוריו, ואין ברשותו חוזה שכירות, הוא נדרש להביא תצהיר חתום על-ידי עורך-דין, המאשר כי הוא אכן מתגורר שם.

הדרישה להציג מסמכים אלה נשנית בכל פעם שאדם פונה למשרד. גם אם כל ההוכחות כבר נמסרו למשרד הפנים במסגרת עניין אחד, כמו למשל בקשת איחוד משפחות, נדרשת המשפחה להביא אותן הוכחות שוב ושוב כדי לרשום תינוק בתעודת הזהות, כדי לקבל תעודת זהות לילד שהגיע לגיל 16, כדי לקבל תעודת זהות חדשה במקום תעודה שאבדה, כדי לרשום שינוי מען וכד'.

כך, למשל, ראידה נג'אר, תושבת מזרח ירושלים, נישאה בנובמבר 1990 לתושב רפיח, חליל נג'אר. בחודש מארס 1997, לאחר הוכחת מרכז חיים בירושלים של האם והילדים, אושר רישום שני ילדיהם הראשונים. בדצמבר 1997, לאחר לידת בתה השלישית, פנה **המוקד להגנת הפרט** למשרד הפנים בבקשה לרשום את הבת במרשם האוכלוסין והבקשה התקבלה. כחצי שנה לאחר מכן ניגשה הגב' נג'אר למשרד הפנים על-מנת להחליף את תעודת הזהות שלה, לאחר שחילל במחסום ארז קרע אותה, אז נדרשה שוב להביא את כל המסמכים המוכיחים כי מרכז חייה בירושלים.

ניתן היה להציג דרישות חוזרות ונשנות אלה כבעיה ביורוקרטית הנובעת מארגון לא יעיל של המערכת. עם זאת, העובדה שדרישות אלה מופנות רק לתושבי מזרח ירושלים, בצירוף עם המדיניות הכוללת בה נוקט משרד הפנים, מעלה חשש כי מדובר בניסיון נוסף להקשות על תושבי מזרח ירושלים.

הקביעה היכן נמצא מרכז חייו של אדם היא קביעה מורכבת, התלויה במכלול של נסיבות. כפי שהסביר השופט ברק:

למותר לציין, כי לעיתים קרובות קשה להצביע על נקודת זמן מסוימת שבה חדל אדם מלשבת קבע במדינה, וכי קיים בודאי מרחב של זמן בו

מרכז חייו של אדם כאילו מרחף לו בין מקומו הקודם ומקומו החדש.²⁹

משרד הפנים מתעלם מתפיסה זו. בדרישה להוכחות על "מרכז החיים" הוא מנסה להפוך את החיים לדבר מאורגן ומוסדר. אין כלל מודעות לכך שהחיים אינם ביצוע של תוכנית וכי יש נסיבות נוספות שראוי להתייחס אליהן. עצם העובדה שאותה רשימת מסמכים נמסרת לכל התושבים הפונים למשרד מצביעה על התעלמות מנסיבות חריגות ומהמורכבות המתלווה לקביעה היכן "מרכז חייו" של אדם.

המקרה של מוחמד אבו כנפר, תושב מזרח ירושלים, ממחיש את הבעייתיות שבדרישות אלה של משרד הפנים. מר אבו כנפר נולד בירושלים בשנת 1949. בשנת 1984 הוא נישא לנג'את אטרס, תושבת סילת א-דאהר שבנפת שכם. בני הזוג התגוררו מאז יום

נישואיהם בירושלים, למעט בין השנים 1991 ל-1994, בהן גרו בשכונת א-ראם שבפרברי ירושלים. מאז שנת 1994 הם מתגוררים בבית ששוכנת אמו של מר אבו כנפר על שמה בשכונת עיסאווייה. מר אבו כנפר עובד בחנות המשפחה בעיר העתיקה, שחוזה השכירות שלה רשום על שם אחיו. הוא אינו מקבל תלושי משכורת, שכן זהו עסק משפחתי. מר אבו כנפר לא הגיש מעולם בקשה לאיחוד משפחות עבור אשתו. הוא לא מקבל קצבאות מהביטוח הלאומי, שכן הוא חייב להם סכומי כסף שלטענתו אינו יכול לעמוד בהם. ב-13.5.96 נולדה לבני הזוג בתם הבכורה. חודשיים לאחר הלידה ניגש מוחמד אבו כנפר למשרד הפנים וקיבל עבורה תעודת לידה, עם מספר זהות. כשביקש לרשום את בתו גם בתעודת הזהות שלו, הורה לו פקיד משרד הפנים לשוב בעוד חודש. הוא חזר מספר פעמים למשרד הפנים, ובאחת הפעמים נתבקש להביא מסמכים המוכיחים את מרכז חייו בירושלים. מאחר ולא היו ברשותו מסמכים כאלה, למרות שהתגורר בירושלים כל חייו, הוא צירף את חוזה השכירות של אמו, עם מכתב המסביר שהוא ומשפחתו מתגוררים באותו בית. כשהגיע ב-13.2.97 למשרד הפנים לקח ממנו הפקיד את תעודת הזהות ומסר לו טופס לפיו תושבותו פקעה. ערר שהגיש בשמו **המוקד להגנת הפרט** למשרד הפנים, נדחה לאחר שבועיים, ללא נימוקים.³⁰

29. בג"צ 282/88, מובארק עווד נ. יצחק שמיר ואח', פ"ד מב (2) 426, 434.
30. תצהירו ניתן למוקד להגנת הפרט ב-11.3.97 וצורף לעתירה 2227/98.

שינוי רישום של מעמד אישי בתעודת הזהות

בחודשים האחרונים, תושבים הניגשים למשרד הפנים ומבקשים לשנות את רישום מעמדם האישי במשרד הפנים מרווק לנשוי, נתקלים בבעיה. במקום לשנות את המעמד האישי ל"נשוי", כותב פקיד הרישום "לא יד" (לא ידוע) או "בברור", ומסרב לשנות את הכתוב. כמו כן, מסרב הפקיד לרשום את שם בן או בת הזוג בתעודת הזהות.

כך, למשל, סנאא רוב, בת 21, תושבת העיר העתיקה, ניגשה ב-14.10.97 למשרד הפנים כדי לחדש את תעודת הזהות שלה ולשנות את מעמדה לנשואה. היא הביאה למשרד הפנים העתק מחוזה הנישואין והעתק מחוזה השכירות, וקיבלה תעודת זהות חדשה. כעבור כחודש היא הבחינה שבתעודת הזהות שלה נרשם במשבצת של מצב אישי "לא יד". היא פנתה **למוקד להגנת הפרט**, שפנה למשרד הפנים בשאלה מדוע לא שונה מעמדה ומדוע לא נרשם שמו של בן זוגה בתעודת הזהות. המכתב נשלח ב-17.3.98 אך לא נענה עד לכתיבת דו"ח זה. כל עוד לא כתוב בתעודת הזהות כי התושב נשוי, הוא אינו יכול לבקש אישורי כניסה לבן-זוגו שאינו תושב או להגיש עבורו בקשת איחוד משפחות.

תפקידו של פקיד המרשם אינו כולל מתן חוות דעת לגבי תוקף הנישואין, והוא חייב לשנות את המעמד האישי בהתאם לתעודת נישואין המוצגת בפניו. כך קבע ביהמ"ש העליון, מפי השופט זוסמן:

ברשמו את מצבו המשפחתי של תושב, אין זה מתפקידו של פקיד הרישום ליתן דעתו על תוקפם של הנישואין. חזקה על המחוקק שלא הטיל על רשות ציבורית חובה שאין היא מסוגלת למלאה. די לו לפקיד, לצורך מילוי תפקידו ורישום המצב המשפחתי, אם הובאה לפניו ראיה שהתושב ערך טכס נישואין. לשאלה מה תוקף יש לטכס שנערך יש לעתים פנים לכאן ולכאן ובירור תוקפם חורג מגדר מרשם התושבים.³¹

המעמד האישי הרשום בתעודת הזהות מהווה רק ראיה לכאורה לנכונותו,³² ולפיכך אינו מחייב. התעקשותו של משרד הפנים לא לשנות את הרישום במשבצת המצב האישי בתעודה, מהווה לפיכך הטרדה לשמה ודרך נוספת להקשות על חייהם של תושבי מזרח ירושלים.

4. מספרי זהות לילדים

לאחר מכן, ניגשים הוריו למשרד הפנים, שם מונפקת לילד תעודת לידה עם מספר זהויה והילד נרשם בתעודות הזהות של ההורים.

ליד שרק אחד מהוריו הוא תושב מזרח ירושלים קיים הליך שונה. לאחר הלידה, מקבלים הוריו טופס הנקרא "הודעת לידת חי", בלא שמופיע בו מספר זהות. כאשר הם ניגשים למשרד הפנים כדי לקבל תעודת לידה, גם זו ניתנת להם בלי שיצויין בה מספר זהות. לצורך קבלת מספר זהות, על ההורים להגיש "בקשה לרישום ילוד" ולצרף לבקשה הוכחות על מרכז חיי המשפחה בירושלים.

הורים המגיעים למשרד הפנים כדי לקבל תעודת לידה ולרשום את הילד בתעודות הזהות שלהם, לא תמיד

תעודת זהות נחוצה כמעט לכל עניין בחיי היומיום – קבלת רישיון נהיגה, פתיחת חשבון בנק, בחינות בגרות ועוד. עבור תושבי מזרח ירושלים תעודת הזהות נחוצה עוד יותר, שכן בלא תעודת זהות הם צפויים לעימותים עם חיילים ושוטרי משמר הגבול. כדי לקבל תעודת זהות, יש לקבל מספר זהות ממשרד הפנים, ועבור חלק מתושבי מזרח ירושלים, זהו הליך ארוך וסבוכ.

ילד הנולד להורים ששניהם אזרחים או תושבים ישראלים, מקבל מספר זהות כבר בבית-החולים.

31. במ"צ 143/62, פונק שלזינגר נ. שר הפנים, פ"ד י"ז 225, 242. ר' גם במ"צ 230/86, שושנה מילר נ. שר הפנים ואח', פ"ד מ (4) 436.

32. סעיף 3 לחוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965.

מודעים לכך שאין לו מספר זהות. פקידי משרד הפנים לא מפנים את תשומת לב ההורים לכך שעליהם לפתוח בהליך רישום של הילד, אלא מנפיקים לילד תעודת לידה בלי מספר זהות. רק במקרים בהם ההורים מבחינים בעצמם בכך שלילד אין מספר זהות, הם מגישים בקשה לרישום.

יתרה מכך, על-פי סעיף 30(א) לחוק מרשם האוכלוסין, "מי שנולד בישראל והוא רשום במרשם, רשאי לקבל תעודת לידה". בכך שפקידי משרד הפנים מנפיקים תעודות לידה לילדים, הם יוצרים מצג מטעה כלפי ההורים לפיו הילד רשום במרשם האוכלוסין. נסיונו של **המוקד להגנת הפרט** לרשום ילדים ממזרח ירושלים על-סמך סעיף זה נכשל ומשרד הפנים דרש כי המשפחה תעביר להם הוכחות על מגוריה בירושלים.

כך היה, למשל, במקרה של נאדייה דרעאווי, תושבת מזרח ירושלים, שנישאה בשנת 1981 לתושב השטחים. ב-28.8.96 נולד לבני הזוג ילד, מוחמד, ובמשרד הפנים ניתנה להורים תעודת לידה בלי שצויין בה מספר זהות. בנובמבר 1996 פנה **המוקד להגנת הפרט** למשרד הפנים בדרישה כי יונפק למוחמד מספר זהות, בהסתמך על סעיף 30 לחוק מרשם האוכלוסין. המכתב לא נענה. **המוקד** פנה

למשרד הפנים שלוש פעמים נוספות בעניין זה, עד שבחודש דצמבר נענה כי "בנוגע לרישום מוחמד במרשם האוכלוסין, על מרשתכם שבנדון למלות בקשה לרישום ילדים ולצרף את כל ההוכחות על מרכז חיים בישראל".³³

מתן תעודת לידה בלי מספר זהות להורים הבאים לרשום את ילדם הוא ההליך הרגיל במשפחות בהן רק אחד מההורים הוא תושב מזרח ירושלים. משרד הפנים לא ינפיק לילד מספר זהות, גם כאשר ברור שמשרד הפנים כבר הכיר בכך שמרכז חיי המשפחה בירושלים.

הגב' לולו שלאידה, תושבת שכונת א-טור, נשואה לתושב הכפר סעיר שבנפת חברון. ב-29.1.98, בעקבות עתירה לבג"צ שהגיש **המוקד להגנת הפרט**, אושרה בקשת איחוד המשפחות שהגישה עבור בעלה, דבר המצביע על כך שמשרד הפנים הכיר בכך שהמשפחה מתגוררת בירושלים. ב-4.4.98, כחודשיים לאחר אישור הבקשה, נולד לבני הזוג ילד. כאשר ניגשה הגב' שלאידה למשרד הפנים על-מנת לרשום אותו, ניתנה לה תעודת לידה בלי מספר זהות. פקיד משרד הפנים לא ביקש ממנה למלא בקשה לרישום ילד ולא עיין בתיקה כדי להיווכח שרק לאחרונה הוכח מרכז חייה בירושלים.

33. כך במקור. מכתב למוקד להגנת הפרט מה-15.12.97.

פירוד כפוי בין אם לבתה התינוקת

מקרה קשה במיוחד, אם כי חריג, המדגים את תוצאותיה האפשריות של מדיניות משרד הפנים לא להנפיק מספרי זהות לילדים, הוא המקרה של האלה עודה.

הגב' עודה נישאה ב-19.9.96 לאחמד עודה, אזרח ירדני וב-20.5.97 הגישה עבורו בקשה לאיחוד משפחות. ארבעה ימים לאחר החתונה, נתפס בעלה בירושלים בלי אשרת שהייה בישראל וגורש לירדן. ב-22.6.97 נולדה לבני-הזוג בת, ומשרד הפנים לא הנפיק לה מספר זהות.

ב-6.7.97, נסעה הגב' עודה לירדן עם בתה התינוקת כדי שהבעל יפגוש, לראשונה, את בתו התינוקת. היא קיבלה היתר יציאה לירדן ממשרד הפנים, ובגשר אלנבי רשמו החיילים בכרטיס היוצא שלה את בתה. כעבור שלושה ימים, נסע מר עודה לאבו דאבי לצורך עבודתו והגב' עודה עמדה לשוב לביתה בירושלים.

חיילי צה"ל בגשר אלנבי סירבו לאפשר לה להיכנס עם התינוקת, והסבירו לה שהתינוקת תוכל לעבור רק באמצעות דרכון ירדני. הגב' עודה חזרה לירדן וניסתה לקבל דרכון לבתה, אך הירדנים סירבו לקבל את בקשתה שכן היא תושבת ירושלים. כעבור חודשיים, במהלכם שהתה אצל שכנים של בעלה, ולאחר שנוכחה לדעת כי אין כל פתרון אחר, שבה הגב' עודה לגשר אלנבי בניסיון נוסף לחזור לירושלים, אך שוב סירבו החיילים לאפשר לה להיכנס עם בתה והסבירו לה שאין בעיה בכך שהיא תעבור לבד.

למחרת, ומחוסר ברירה, השאירה הגב' עודה את בתה בת החודשיים וחצי אצל שכני בעלה וחזרה לבדה לירושלים. כאשר הגיעה לירושלים, פנתה למשרד הפנים, שם נמסר לה כי החיילים נהגו בניגוד להוראות, אך בקשתה לקבל היתר לכניסת התינוקת סורבה והיא פונתה בכוח ממשרד הפנים.

הגב' עודה פנתה **למוקד להגנת הפרט**, שפנה בשמה למחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה. יומיים לאחר מכן התקבל אישור ממשרד הפנים להחזיר את התינוקת לירושלים. ב-11.9.97 נסעה הגב' עודה לירדן ושובה עם בתה לירושלים.

5. איחוד משפחות בירושלים

ככלל, בקשות לאיחוד משפחות המוגשות על-ידי תושבי מזרח ירושלים לא מטופלות ובסוף שנת 1997 הצטברו במשרד הפנים 7,470 בקשות כאלה.³⁴ המספר הגבוה של הבקשות נובע, בין השאר, משינוי במדיניות של משרד הפנים שחל ב-1994. עד אז, נדחו על הסף בקשות שהוגשו על-ידי תושבות מזרח ירושלים עבור בני-זוגן שאינם תושבים, ומשרד הפנים טיפל רק בבקשות שהוגשו על-ידי גברים תושבי ירושלים עבור בנות זוגן. במאוס 1994, בעקבות עתירה לבג"צ, שינה משרד הפנים את המדיניות המפלה וקבע כי יטפל גם בבקשות לאיחוד משפחות שיגישו נשים תושבות ירושלים עבור בני

תושבי מזרח ירושלים הנשואים לבני-זוג שאינם תושבים צריכים להגיש עבור בני-זוגם בקשה לאיחוד משפחות במשרד הפנים על-מנת שיוכלו להתגורר יחד בעיר. אישור בקשה כזו נתפס על-ידי משרד הפנים כמעשה חסד ולפיכך הבקשה תאושר רק "במקרים חריגים, בהם קיימים שיקולים מיוחדים".³⁴ מדיניות זו מהווה פגיעה קשה בחיי המשפחה, בזכותם של בני-זוג להתגורר יחד ובזכותם של ילדים לחיות עם הוריהם.

34. מכתב מעו"ד מוריה בקשי מהלשכה המשפטית של משרד הפנים **לאגודה לזכויות האזרח** מיום 11.1.98.

35. מכתב מרפאל כהן, מנהל מינהל האוכלוסין, לאינגריד גסנר מה**מרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית** מיום 17.12.97.

בצלם ביקש ב-23.6.98 לקבל נתונים מעודכנים. המכתב לא נענה עד לכתובת הדו"ח.

זוג.³⁶ כתוצאה מכך הוגשו אלפי בקשות לאיחוד משפחות על-ידי נשים תושבות ירושלים, שלא יכלו להגיש בקשות כאלה לפני כן, אך משרד הפנים לא טיפל בבקשות אלה.³⁷

כאשר בן-הזוג הוא תושב מדינה זרה, הוא יוכל ברוב המקרים לשהות בירושלים עוד טרם אישור הבקשה לאיחוד משפחות, מתוקף אישורים ממשרד הפנים. לגבי תושבי השטחים, המצב שונה.

עד חודש מארס 1993, אז הוטל על השטחים סגר, יכלו תושבי שטחים שנישאו לתושבות ירושלים להגיע לירושלים ולשהות בה.³⁸ לאחר הטלת הסגר, קבע המינהל האזרחי בשטחים נוהל בשם "נוהל משפחות חצויות", לפיו יינתנו לבני-זוג של תושבות ירושלים המתגוררים בשטחים היתרים תקופתיים לשהייה בירושלים לאחר שהגישו בקשה לאיחוד משפחות. במרבית המקרים ניתנו ההיתרים לתקופה של שלושה חודשים וכללו היתר לינה בישראל.

הפעלת "נוהל משפחות חצויות" לוותה בקשיים רבים. לא תמיד קיבלו הזכאים לכך היתרים לתקופה שנקבעה בנוהל ובחלק מהמקרים ניתנו היתרים שלא כללו אישור לינה בירושלים. השגת ההיתר היתה כרוכה בקשיים ביורוקרטיים רבים שתושבי השטחים נאלצו להתמודד איתם בכל פעם שתוקף ההיתר שלהם פג. הקושי העיקרי נבע מכך שבכל פעם שהוטל על השטחים סגר מוחלט, בוטלו כל ההיתרים ובני-הזוג נדרשו להגיש בקשה חדשה לאחר הסרת הסגר. עם זאת, איפשר הנוהל למשפחות אלה צורה מסויימת של חיים משותפים.

נוהל זה בוטל בתחילת 1996, בעקבות פיגועים שביצעו פלסטינים אז בישראל. בינואר 1996 הציג משרד הפנים, בעקבות עתירה לבג"צ בנושא איחוד משפחות בירושלים, הסדר חלופי שבמסגרתו יינתנו לבני-זוג אשרות שהייה ועבודה בירושלים, ולאחר תקופה מסויימת יוחלפו האשרות באשרה של תושב ארעי עד לאישור הבקשה.³⁹ מנסיונו של **המוקד להגנת הפרט** עולה כי הסדר זה מעולם לא יושם לגבי בני-זוג תושבי השטחים, אלא רק לגבי בעלי אזרחות זרה, וכל פניותיו של **המוקד** למשרד הפנים בבקשה להעניק אשרות שהייה לתושבי שטחים במסגרת הסדר זה, לא נענו.⁴⁰

הסדר זה בוטל לאחר כשנה. בתצהיר לבית-המשפט העליון הסביר מר יוסף טוב, אז מנהל מינהל האוכלוסין במשרד הפנים, כי "מדיניותו של שר הפנים הינה, ככלל, כי אין להתיר ישיבה בישראל של מי שהוגשה עבורו בקשה לאיחוד משפחות בישראל, וזאת עד להכרעה בבקשה...".⁴¹ מר טוב כלל לא התייחס בתצהירו להודעת משרד הפנים לבג"צ כשנה לפני כן, המאפשרת שהייה חוקית של בן-הזוג המבוקש בבקשת איחוד המשפחות לפני אישור הבקשה.

היום לא קיימת כל אפשרות עבור תושב שטחים הנישא לתושבת ירושלים לקבל אשרת שהייה, ולו זמנית, עד שתאושר הבקשה. משפחות אלה נאלצות לחיות בנפרד שנים ארוכות, בלא כל אפשרות לקיים חיי משפחה סדירים. אם יעברו בני הזוג להתגורר מחוץ לירושלים, עלול משרד הפנים לשלול את מעמד התושבות של בת-הזוג תושבת ירושלים.

36. מכתב מיוכי גנסיין, סגן בכיר לפרקליט המדינה, **לאגודה לזכויות האזרח** מיום 23.6.94, בעקבות בג"צ 2797/93, **גריבת נ. שר הפנים**. בנושא זה ר' **הטרנספר השקט**, עמ' 9.

37. בנושא זה קבעה מבקרת המדינה כדלקמן: "ככלל, לא טופלו הבקשות לרישיון קבע במסגרת איחוד משפחות שהוגשו מאז שינוי המדיניות באפריל 1994. הבקשות הספורות שאושרו הן אלה שלגביהן הוגשו עתירות לבג"צ, או כאלה שהתקיימו בהן נסיבות מיוחדות אחרות... רק ביוני 1996 גובש נוהל ל"טיפול בבקשות לשיבת קבע ואיחוד משפחות"... במועד סיום הביקורת, נובמבר 1996, טרם הסתיימה הפנייה לכל מי שהגיש בקשה, וככלל טרם הוחל במתן רישיון לשיבת קבע במסגרת איחוד משפחות, בבקשות שהוגשו ללשכת מנ"א [מינהל האוכלוסין] במזרח ירושלים. מאז אפריל 1994 ואילך" (**דו"ח מבקרת המדינה**, עמ' 579-578). **בצלם** פנה למשרד הפנים וביקש לקבל העתק מהנוהל לאישור איחוד משפחות ב-5.5.98, אך עד כתיבת הדו"ח המכתב לא נענה.

38. כבר מפברואר 1991 נדרשו תושבי השטחים לקבל היתרי יציאה אישיים כדי לצאת מהשטחים, אך עד הטלת הסגר ב-1993 השגת היתר כזה לא היה כרוכה בקשיים מיוחדים. בנוגע להשתלשלות במדיניות הסגר ר' **בצלם**, **"הפרד ומשול - האיסור על המעבר בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית"**, מאי 1998, עמ' 5-6.

39. הודעת המדינה לבג"צ מיום 19.1.96 במסגרת בג"צ 7930/95, **מחפוז נ. שר הפנים**.

40. ראש מדור מיעוטים דאז במשרד הפנים, מר שלמה מתניה, מסר ל**מוקד להגנת הפרט** ב-10.3.97 כי אישורים כאלה מעולם לא ניתנו לתושבי שטחים.

41. תצהירו של מר יוסף טוב מיום 2.4.97 הוגש בתשובה לבג"צ 463/97, **סהאם מחמוד מוחמד חזמה ואח' נ. שר הפנים** שהגיש **המוקד להגנת הפרט**.

ביוני 1997 הגיש **המוקד להגנת הפרט** עתירה לבג"צ בשם שבע משפחות, בהן האישה היא תושבת ירושלים והבעל הוא תושב הגדה המערבית או רצועת עזה, שבשל מדיניות משרד הפנים מנועים מלחיות יחד.⁴² בעקבות הגשת העתירה, אישר משרד הפנים את בקשתן לאיחוד משפחות של שש מהמשפחות. כעת מתקיים דיון בין הצדדים כדי למצוא פתרון לבעייה הכוללת.

בתחילת 1997 הודיע משרד הפנים על "ההסדר המדורג", לפיו ניתן מעמד של תושב קבע רק לאחר חמש שנים ורבע מיום אישור הבקשה לאיחוד משפחות. במהלך שנים אלה, ישהה בן-הזוג בישראל ברשיונות זמניים שיינתנו לו על-ידי משרד הפנים.⁴³ מנסיונו של **המוקד להגנת הפרט**, משרד הפנים לא מאשר בקשות לאיחוד משפחות גם במסגרת הסדר זה ובקשות לאיחוד משפחות עשויות להתקבל, אם בכלל, רק לאחר פנייה לבג"צ.

להלן מספר דוגמאות הממחישות את הקשיים של משפחות הנאלצות לחיות בנפרד:

– לידה וגידול ילד לבד

ריחאב אחמד עלי עיסאווי, בת 50, נישאה לפני כארבע שנים לתושב ג'נין. בקשת איחוד המשפחות שהגישה לא נענתה. לפני חצי שנה נולד להם בנם הראשון. בעדותה סיפרה:

בעלי לא יכול לחיות איתי בירושלים. יש לו אישור כניסה לישראל כי הוא סוחר, אבל זה רק מהשעה 5:00 בבוקר עד 22:00. לפעמים הוא נשאר לישון איתי, אבל אז הוא נשאר באופן לא חוקי, כי ישראל לא נותנת לו רישיון לגור בירושלים. בימים בהם יש סגר מוחלט על השטחים, האישור שלו להכנס לירושלים מבוטל. כך קרה למשל בסוף ההריון שלי. זו היתה תקופה מאוד קשה בשבילי כי אני הייתי בבית חולים כל החודש האחרון, כי אז הייתי צריכה להיות תחת השגחה רפואית כל הזמן. במשך החודש הזה הוא הצליח להיות איתי רק פעמיים. כל הזמן שמעתי שאחת התקופות הכי יפות בחיי בני זוג היא התקופה האחרונה של ההריון, כששניהם מחכים לילד. אבל ממני זה נמנע. למה? כי בעלי לא ירושלמי,

אין לו תעודה כחולה והוא צריך אישור מישראל בשביל להיות איתי.

חוץ מזה, ילד ראשון זה דבר מאוד קשה לכל בני זוג. אני לא יודעת מתי החום שלו יותר מדי גבוה ומתי צריך לקחת אותו לבית חולים. גם לא הבנתי בהתחלה את הבכי של הילד ולא הבנתי מה הוא רוצה. לא היה איתי עוד אדם שיגיד לי מה לעשות. הרבה פעמים רצתי לשכנה שלי באמצע הלילה והרבה פעמים לקחתי את הילד לבית חולים כשבכלל לא היה צריך. תתארי לעצמך אשה יוצאת ב-3:00 בבוקר לבד בשביל לקחת את הילד לבית חולים בלי האבא, כי הוא בשטחים.

כשילדתי, הזריקו לי בצורה לא נכונה וזה פגע בוורידים שלי ובגלל זה אני לא יכולה לעשות כל מיני דברים. לפעמים קשה לי להרים את הילד והיו לי הרבה ימים שנאלצתי לעשות זאת למרות שכאב לי. בכיתי הרבה, לא רק בגלל הכאב אלא גם בגלל שהאבא רחוק והוא היה יכול לעזור לי במצב כזה.⁴⁴

– איסור על עבודה

היאם אבו טיר נישאה ביוני 1994 להאשם אבו טיר, אזרח ירדני. ב-29.6.94 הגישה עבורו אשתו בקשה לאיחוד משפחות. מר אבו טיר שהה בירושלים מתוקף אשרות תייר, שלא איפשרו לו לעבוד בישראל.

בתשובה לפניית **המוקד להגנת הפרט** להנפיק לו אשרה שתאפשר לו לעבוד בישראל, ענה מר שלמה מתניה, אז ראש מדור מיעוטים במשרד הפנים: "הריני להודיעכם שאנו לא מאשרים רשיונות עבודה לבעלים. אי לכך אסור לו לעבוד". למרות מספר בקשות נוספות שהגיש **המוקד** ולמרות שהיה בידו מכתב ממעביד המעוניין להעסיקו, סירב משרד הפנים להעניק למר אבו טיר אשרה שתאפשר לו לעבוד. שבעה מכתבים נוספים שכתב **המוקד** למשרד הפנים בנושא זה לא נענו, מלבד מכתבים בהם נמסר כי "הנושא בטיפול". ב-7.8.96 נשלחה ל**מוקד** בקשה להוכחת מרכז חיים בירושלים של הגב' אבו טיר, כשבין המסמכים שנדרשו היו אישורים בדבר מקום העבודה של בעלה. רק ב-24.6.97 קיבל מר אבו טיר רשיון עבודה,

42. בג"צ 3677/97, גואהר חסן עבד אל חאפז רשק ואח' נ. שר הפנים ואח'.

43. מדיניות זו הובאה בפני בית-המשפט העליון בבג"צ 2950/96, הנא מוסא ואח' נ. שר הפנים ואח', ואושרה.

44. עדותה נגבתה על-ידי תחקירנית בצלם מרווה גיבארה-טיבי ב-21.7.98.

לתקופה של שישה חודשים בלבד. בקשת איחוד המשפחות טרם אושרה.

– חיים בנפרד

דועעא עבדאללה אשנטי, בת 28, נישאה לפני שנתיים לתושב קלקיליה. בקשתה לאיחוד משפחות טרם נענתה. בעדותה **בצלם** מסרה:

לבעלי אין אישור לחיות איתי. הישראלים נותנים לו אישור עבודה כל יום מהשעה 5:00 בבוקר עד 17:00. לפעמים הוא נשאר לישון איתי, אבל אז הוא עושה את זה בלי רישיון. היו הרבה לילות שנשאיתי לבד,

כי היה סגר, ואז מבטלים את כל האישורים. הוא גם לא יכול להשאר בבית בירושלים, כי הוא צריך לנסוע בין רמאללה לירושלים במסגרת העבודה שלו.

אני גרה אצל ההורים שלי. אם הייתי גרה לבד, היה לי הרבה יותר קשה. במיוחד אחרי שילדתי, אז ההורים שלי עזרו לי הרבה. אנחנו לא חיים כמשפחה כי אנחנו לא יכולים לגור בדירה לבד כי המחירים מאוד גבוהים ובעלי בכל מקרה לא יכול לגור איתי. אנחנו לא יכולים גם לגור ברמאללה כי אז יקחו לי תעודת הזהות.⁴⁵

45. עדותה נגבתה על-ידי תחקירנית **בצלם** מרווה גיבארה-טיבי ב-17.8.98.

חלק שני: יישום מדיניות הממשלה על-ידי המוסד לביטוח לאומי

לסיום החקירה, הנמשכת חודשים רבים, התובע אינו מקבל גמלאות וביטוח בריאות. הליך זה מתבצע למרות שהנתונים מצביעים על כך שאחוז גבוה מהתביעות מתקבל לאחר החקירה, והתובע מוכר כזכאי באופן רטרואקטיבי.

2. החקירות מתבצעות בניגוד לכללי המינהל התקין, בלא כל ניסיון לרדת לעומק הדברים ותוך התעלמות מוחלטת מהמורכבות המתלווה להגדרת "מרכז חייו" של אדם.

3. המוסד לביטוח לאומי עורך חקירה גם במקרים בהם הוגשה בקשה לביטוח בריאות, למרות שלא הוסמך לכך בחוק. כתוצאה מכך, אלפי ילדים החיים היום במזרח ירושלים אינם מבוטחים.

מדיניותו הנוקשה של המוסד לביטוח לאומי במזרח ירושלים גורמת לקשיים כלכליים לתושבים, הזקוקים לגמלאות שהמוסד משלם. הנתונים על רמת העוני בישראל אינם כוללים את מזרח ירושלים.⁴⁷ עם זאת, לפי הנתונים לשנת 1996, 27.4% מתושבי ירושלים, לא כולל תושבי מזרח העיר, חיים מתחת לקו העוני.⁴⁸ ולפי ההערכות, הכללה של תושבי מזרח ירושלים בנתונים אלה, תביא לאחוז גבוה עוד יותר. כך, למשל, בפרסום של אגף הרווחה בעיריית ירושלים צויין:

ירושלים מאופיינת ע"י אחוז גבוה של תושבים עניים. כ-27.40 אחוז מהתושבים היהודיים חיים מתחת לקו העוני וכ-40 אחוז מהילדים נמצאים מתחת לקו העוני. מאומדנים לגבי העוני במזרח העיר עולה שאחוז התושבים אף גבוה יותר עקב הכנסה נמוכה של המפרנס של המשפחה וריבוי הילדים. ידוע שרוב הנשים אינן חלק מציבור העובדים מחוץ למשק הבית.⁴⁹

הפעלת מדיניות הממשלה במזרח ירושלים על-ידי המוסד לביטוח לאומי פוגעת קשה בתושבים וגורמת לכך שיישללו מהם זכויות בסיסיות, בהן ביטוח בריאות.

חומר החקירות של המוסד לביטוח לאומי מועבר למשרד הפנים, ומהווה בסיס לשלילת תושבות מתושבי מזרח ירושלים. הקשר בין המוסד לביטוח לאומי לבין משרד הפנים, שבעבר לא היה ברור, התבהר לאחרונה:

באפריל 1995 סוכם בין המשרד לבין הביטוח הלאומי, שהביטוח הלאומי יעביר למנ"א [מינהל האוכלוסין] ממצאי חקירות על מי שהשתקעו מחוץ לישראל. בהסתמך על ממצאים אלו ייוזם מנ"א הודעה לאיש שתוקף רישיונו לשיבת קבע פקע, ויבצע את כל הפעולות הדרושות לגריעתו מקובץ המרשם, וכן ייטול ממנו את תעודת הזהות. פרטי נוהל העבודה בין שני הגופים סוכמו במסמך נוסף ממארכ 1996.⁴⁶

בכך הופך המוסד לביטוח לאומי לחלק בלתי נפרד ממדיניות "הטרנספר השקט" בה נוקט משרד הפנים במזרח ירושלים ומסייע למשרד במימוש מדיניות זו.

מספר בעיות עיקריות מאפיינות את עבודתו של המוסד לביטוח לאומי במזרח העיר:

1. המוסד לביטוח לאומי חושד מראש בכל תושב מזרח ירושלים המגיש בקשה לגמלה שהוא אינו מתגורר בפועל בעיר, ולפיכך אינו זכאי לקבל גמלאות וביטוח בריאות. בעקבות זאת, עורך המוסד לביטוח לאומי חקירה ברוב המכריע של המקרים בהם מגישים תושבי מזרח ירושלים תביעות למוסד כדי לברר היכן מתגורר התובע. עד

46. "דו"ח מבקרת המדינה, עמ' 577. בצלם פנה למוסד לביטוח לאומי ב-6.5.98 וביקש לקבל העתק מהנוהל, אך בתשובה נמסר כי הנוהל לא נמצא במשרד המוסד.

47. המוסד לביטוח לאומי, מינהל המחקר והתכנון, **סקירה שנתית 1996/7**, עמ' 70-71: "לפני שנת 1995, האוכלוסייה הלא-יהודית נסקרה רק ביישובים בני 10,000 תושבים ויותר, אך מאז שנת 1995 היא נסקרת גם ביישובים בני 2,000 תושבים ויותר (למעט מזרח ירושלים)".

48. **שנתון סטטיסטי לירושלים 1997**, לוח ו/1.

49. נדים שיבאן, **מאפיינים ומגמות עיקריות בהתפתחות מזרח ירושלים**, אגף הרווחה, עיריית ירושלים, 1998.

דרך פעולתו של המוסד לביטוח לאומי במזרח ירושלים גורמת לפגיעה חמורה בזכויות המעוגנות במשפט הבינלאומי, שישראל התחייבה לקיימו. בין זכויות אלה נמנות הזכות לבטחון סוציאלי והזכות לבריאות.⁵⁰

תקבע הזיקה למעשה; זיקה שלא יהא בה מהומניות או מהארעיות, וזיקה שיש בה להוכיח ראיית מקום שבתחום ישראל, כמקום ש"בו הוא חי", ש"זה ביתו".⁵⁴

בתי-הדין לעבודה פירשו את המונח "תושב ישראל" כקשור למצב עובדתי המצביע על קשר יציב בין האדם לישראל ו"על היות ישראל ביתו של התושב".⁵⁵

1. הרקע המשפטי לפעולת המוסד לביטוח לאומי

חוק הביטוח הלאומי נועד להבטיח הכנסה לתושבי ישראל שיצאו ממעגל העבודה, באופן זמני או קבוע. החוק קובע את סוגי הקצבאות שיינתנו מכוחו, בהן קצבאות זקנה ושאיירים, נפגעי עבודה, נכות, ילדים, אמהות, אבטלה וסיעוד.⁵¹ המוסד לביטוח לאומי מופקד על ביצוע חוק זה וחוקים אחרים שמטרתם דומה. מאז כניסת חוק בריאות ממלכתי לתוקף בשנת 1995, אחראי המוסד לביטוח לאומי גם לביצוע חוק זה.⁵²

לפי חוק הביטוח הלאומי, משולמות הגמלאות רק לתושבי ישראל. בחוק אין הגדרה למיהו "תושב", ובתי הדין לעבודה⁵³ נמנעו במכוון מלקבוע הגדרה מדויקת למונח זה:

לא יהא זה נכון לקבוע נוסחה כוללת ומרשם כולל, אשר יהיה בהם כדי לענות על כל המצבים שבהם מתעוררת השאלה, אם פלוני הוא תושב ישראל, אם רכש מעמד כזה, או אם הפסיד מעמד כזה. תשובה תבוא ממכלול הנסיבות, כעולה מכל האמור לעיל. נדגיש רק זאת, שבחשבון סופי

קביעת ה"זיקה", המקום ש"בו הוא חי" ו"ש"זה ביתו" נעשית על-פי התשתית העובדתית והערכת העובדות בשים לב למכלול הנסיבות. רכישת מקום מגורים בחו"ל על ידי תושב ישראל, קבלת רשיון עבודה קבוע, עבודה במקום עבודה קבוע במשך פרק זמן משמעותי, ניתוק של קשר כלכלי כל שהוא עם ישראל, כל אלה, בין היתר, יכולים להעיד, בנסיבות מסוימות, על חוסר זיקה לישראל והענקת מרכז החיים והבית למקום אחר בחו"ל.⁵⁶

ברור, אם כן, שהגדרת המונח "תושב ישראל" על-ידי המוסד לביטוח לאומי שונה מזו של משרד הפנים. "תושב ישראל" לפי משרד הפנים הוא אדם שניתנה לו זכות חוקית לשהות בישראל מתוקף אשרת שהייה שנתן לו המשרד. לעומת זאת, כדי להיות מוכר כ"תושב ישראל" על-ידי המוסד לביטוח לאומי נדרשת, בנוסף למעמד חוקי בישראל, גם שהייה בפועל בגבולות המדינה. גם אזרחים ישראלים השוהים תקופות ארוכות בחוץ-לארץ, לא יוכרו כתושבים על-ידי המוסד לביטוח לאומי ולא יקבלו גמלאות.⁵⁷ מכאן, שאדם יכול להיות תושב ישראל על-פי משרד הפנים, אך אם הוא לא יתגורר בשטח ישראל, המוסד לביטוח לאומי לא יכיר בו כתושב והוא לא יקבל גמלאות.

50. ר' סעיפים 22 ו-25 להכרזה העולמית בדבר זכויות האדם משנת 1948 וסעיפים 9 ו-12 לאמנה לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות משנת 1966.

51. חוק הביטוח הלאומי, התשנ"ה-1995 [נוסח משולב] (להלן: חוק הביטוח הלאומי).

52. בנושא זה ר' עמ' 32.

53. לפי סעיף 391 לחוק הביטוח הלאומי, תביעות לפי חוק זה יוגשו בתי-הדין לעבודה, ולפיכך בתי-הדין הם אלה שאחראים על פרשנות החוק.

54. דב"ע מה/04-73, עייאדה סנוקה נ. המוסד לביטוח לאומי, פד"ע, כרך י"ז, עמ' 79, בעמ' 84 (להלן: פס"ד סנוקה). ר' גם תב"ע (באר שבע) נה/04-79, שגיבובה תמרה נ. המוסד לביטוח לאומי, תקדין-עבודה כרך 97 (2), 543, דב"ע מז/49, 0-38, שוויקי ואח' נ. המוסד לביטוח לאומי, פד"ע י"ט 111, 115 (להלן: פס"ד שוויקי).

55. דב"ע מד/0-10, המוסד לביטוח לאומי נ. אקדאס רחים, פד"ע ט"ו, 417, 421.

56. דב"ע נו/0-286, צפירי אביוב נ. המוסד לביטוח לאומי, (לא מורסם), עמ' 8.

57. בסעיף 324 לחוק הביטוח הלאומי נקבע כי "הנמצא בחוץ לארץ למעלה מששה חודשים, לא תשלום לו קצבה בעד הזמן שלמעלה מששת החודשים הראשונים, אלא בהסכמת המוסד".

בתביעות המוגשות היום על-ידי תושבי מזרח ירושלים לבתי-הדין לעבודה כנגד המוסד לביטוח לאומי, דורש המוסד אישור ממשרד הפנים שמעמד התושבות של התובע לא נשלל.⁵⁸ בנוסף, במקרים בהם מעלה המוסד לביטוח לאומי בחקירתו כי התובע שהה מחוץ לגבולות ירושלים למעלה משבע שנים – מצב שבו שולל משרד הפנים פעמים רבות את מעמד התושבות מאותו אדם – מעכב המוסד לביטוח לאומי את התביעה,⁵⁹ גם אם משרד הפנים לא שלל את תושבותו והוא שוהה באופן חוקי בישראל. המוסד לביטוח לאומי נוהג כך למרות שאין לו כל סמכות לפי חוק הכניסה לישראל, וכל עוד משרד הפנים לא שלל את מעמד התושבות מהאדם, הוא אינו מוסמך לקבוע אחרת. העובדה שהמוסד לביטוח לאומי נמנע מלהכריע במקרים אלה, מונעת מאנשים שתביעותיהם מעוכבות מטעם זה לערער בבית-הדין לעבודה על עצם הטענה ששהו למעלה משבע שנים מחוץ לירושלים.

בשל ההגדרה השונה למונח "תושב ישראל", התוצאות של שלילת התושבות על-ידי שני גורמים אלה שונות. שלילת מעמד התושבות על-ידי משרד הפנים היא בלתי-הפיכה, וכמעט ולא ניתן לקבל שוב מעמד של תושב קבע לאחר שזה נשלל. לעומת זאת, אדם שהמוסד לביטוח לאומי קבע שהוא אינו תושב ישראל, יכול לשוב ולזכות במעמד זה לאחר שישוב להתגורר בתחומי ישראל, כל עוד מעמד זה לא נשלל ממנו על-ידי משרד הפנים.

מאחר ומזרח ירושלים סופחה לשטח ישראל והופרדה בכך משאר שטחי הגדה המערבית, נוצר מצב לפיו מעבר של תושבים ממזרח ירושלים לשאר שטחי הגדה המערבית יגרום לתושב לאבד את זכויותיו

המעבר משטח אחד לשני אינו מעבר ממדינה למדינה. הבא מהשטח השני לשטח הראשון אינו זקוק לאשרת כניסה לא כתייר ולא כתושב ארעי. יש והמגורים הם בשטח האחד, ומקור הפרנסה – עבודה או עסק – הם בשטח השני. יש ומטעמים משפחתיים עוברים חדשות לבקרים מבית לבית. במצבים כאלה לא ייתכן להגיע לתוצאה, שתושבות מתחלפת מיום ליום.⁶⁰

בתחילת שנות השבעים קבעה ועדת השרים לענייני ירושלים החלטה ברוח זו:

מי שבידיו תעודת זהות ישראלית בזכות היותו תושב ירושלים והמשיך בקביעות את תשלומיו לביטוח הלאומי – ימשיך להנות מזכויות הביטוח הלאומי גם אם העתיק את מקום מגוריו אל מחוץ לגבולות המוניציפאליים של ירושלים.⁶¹

הפרשנות להחלטה זו השתנתה במהלך השנים, עד שבשנת 1987 קבע שר העבודה והרווחה תקנות שהסדירו את זכויותיהם של תושבי מזרח ירושלים העוברים להתגורר בשטחים.⁶² תקנות אלה קבעו שהמוסד לביטוח לאומי ימשיך לשלם לתושב מזרח ירושלים העובר להתגורר בשטחים את כל הגמלאות שקיבל טרם המעבר, אך לא ישלם לו עבור אירועים שהתרחשו לאחר המעבר, כמו למשל לידת ילדים נוספים.⁶³

בתקנות אלה גם נקבע כי תושב מזרח ירושלים שעבר להתגורר בשטחים וחזר לאחר מכן לירושלים, יוכל לקבל מחדש גמלאות מהביטוח הלאומי רק לאחר

58. כך, למשל, בתשובת המוסד לביטוח לאומי בתב"ע (ירושלים) נו/70-2 נכתב: "הנתבע מציע כי התובעת תסדיר את עניינה עם משרד הפנים, ולאחר מכן יקבע המשך ההליכים בתיק זה".

59. כך נמסר בשיחת טלפון על-ידי אורי שהרבני, סגן מנהל תחום ביטוח וגבייה בסניף משנה ירושלים של המוסד לביטוח לאומי, **למוקד להגנת הפרט** מיום 30.3.98.

60. **פס"ד סנוקה**, עמ' 85.

61. החלטה ימ/15 מיום 13.2.73.

62. **תקנות הביטוח הלאומי (זכויות וחובות לפי חוק הביטוח הלאומי לשאינם תושבי ישראל), התשמ"ז-1987**, ק"ת 5022, תשמ"ז, עמ' 747 (להלן: **תקנות 1987**).

63. **שם**, תקנות 2 ו-3. בשנת 1993 נקבעו תקנות נוספות בנוגע לתושבי מזרח ירושלים העוברים להתגורר בשטחים, שמטרתן היתה להסדיר את התשלומים לתושבי מזרח ירושלים שעברו להתגורר בשטחים לפני 1987, ומסיבה כלשהי הפסיק המוסד לביטוח לאומי לשלם להם גמלאות. התקנות קבעו שיש לחדש לכל אלה את תשלום הגמלאות. **תקנות הביטוח הלאומי (תשלומים לתושבי ירושלים שהעתיקו את מקום מגוריהם ליהודה, שומרון וחבל עזה), התשנ"ג-1993**, ק"ת תשנ"ג, עמ' 767.

תקופה של שנתיים,⁶⁴ זאת להבדיל מתושבים העוברים להתגורר במדינות אחרות, אשר זכאותם לגמלאות מתחדשת מיד עם שובם לתחומי ישראל. בית-הדין לעבודה הסביר את ההיגיון שמאחורי תקנה זו:

ההחלפה האפשרית של מקום המגורים מפעם לפעם, וכתוצאה מכך, במקרים מסוימים, אף החלפת ה"תושבות" של אותו אדם, מצדיקה התייחסות לאותו אדם כאל מי שאינו תושב ישראל עד אשר גורם הזמן יוכיח את יציבות מגוריו המעידה כי אכן הוא תושב ישראל... תקופת זמן זו שנקבעה בתקנות היא שנתיים, ועל רקע הנסיבות והמציאות כמפורט לעיל, תקופה זו היא אכן סבירה.⁶⁵

בית-הדין התעלם מכך שמעבר לשטחים הופך את האדם למי שאינו תושב באופן מיידי. תושב ירושלים שעבר להתגורר בשטחים לתקופה של חצי שנה, ובמהלכה נולד לו ילד, לא יהיה זכאי לקבל עבורו קצבת ילדים. ההתחשבות ב"נסיבות המיוחדות", אם כן, היא חד-סטרית, ופועלת נגד תושבי מזרח ירושלים. בתחילת שנת 1998 בוטלו התקנות המיוחדות בנוגע לתושבי ירושלים והחל מה-1.2.98 הופסקו כל הגמלאות ששולמו לתושבי מזרח ירושלים שעברו להתגורר בשטחים.⁶⁶ במצב היום, תושב מזרח ירושלים שהמוסד לביטוח לאומי קבע כי הוא מתגורר מחוץ לגבולות העיר, יפסיק לקבל גמלאות.

בניגוד לתושבים הפלסטינים של מזרח ירושלים, אזרחים ישראלים או יהודים העוברים להתגורר בשטחים אינם מאבדים את זכויותיהם לפי החוק וממשיכים לקבל גמלאות.⁶⁷ מצב זה מפלה באופן

בוטה בין תושבים פלסטינים לבין יהודים, גם אם הם אינם אזרחים ישראלים.

טענת האפליה בין מתנחלים לתושבי מזרח ירושלים נטענה מספר פעמים בבתי-הדין לעבודה, אך נדחתה.⁶⁸ בתי-הדין לעבודה קבעו כי בכל מקרה אין מדובר באפליה אסורה, שכן מדובר באפליה בין שתי קבוצות אוכלוסייה שונות – אזרחים ותושבים – ואפליה בין שונים היא מותרת.⁶⁹

טענה זו אינה יכולה לעמוד. אפליה בין קבוצות שונות מותרת רק כשההבדל בין הקבוצות רלוונטי להנהגת מדיניות שונה:

הכלל הוא, כי שונות רלוואנטית עשויה להצדיק הבחנה; ובכך, כידוע, טמון שורש ההבדל בין הפליה פסולה לבין הבחנה כשרה... מקום בו אין מתקיימת שונות רלוואנטית, החלת דין שונה על בני אדם שצורכיהם שווים, מהווה הפליה פסולה; והפליה פסולה פוגעת בכבוד האדם של המופלים לרעה. כך, לדידי, מתחייב מן התפיסה שעליי היא מקובלת, שהשוויון אף הוא מהווה חלק מכבוד האדם.⁷⁰

בנושא של מתן גמלאות לפי חוק הביטוח הלאומי, אין כל משמעות לאבחנה בין תושב ישראל לבין אזרח. לפי החוק, תפקידו של המוסד לביטוח לאומי הוא לתת בטחון סוציאלי לתושבי ישראל, והשאלה האם הוא במעמד של אזרח או תושב היא חסרת משמעות.

בינואר 1998 תוקן חוק הביטוח הלאומי, ונקבע כי אזרחים ישראלים העוברים להתגורר בשטחים ימשיכו לקבל קצבאות מהביטוח הלאומי ולהיות מבוטחים בביטוח בריאות רק אם יעברו להתגורר

64. תקנה 15(ד) לתקנות 1987. תקנה זו בוטלה ב-1.2.98 במסגרת תיקון לחוק הביטוח הלאומי. ר' הי"ש 66.

65. דב"ע נא/0-43, פאוזי חאלדיה ואח' נ. המוסד לביטוח לאומי, תקדן-ארצי 91 (1) 238, 241 (להלן: "פס"ד חאלדיה").

66. התיקון לחוק התקבל במסגרת חוק להגברת הצמיחה והתעסוקה ולהשגת יעדי התקציב לשנת הכספים 1998 (תיקוני חקיקה) התשנ"ח-1998, ס"ח 1645, התשנ"ח, מיום 15.1.98. תקנות אלו בוטלו קודם לכן לגבי תושבי עזה ויריחו לאחר החתימה על הסכם קהיר, שהעביר את השליטה באזורים אלה לרשות הפלסטינית והחל מה-21.12.94 הן לא חלות לגביהם (התיקון לחוק התקבל במסגרת חוק יישום ההסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (הסדרים כלכליים והוראות שונות) (תיקוני חקיקה), התשנ"ה-1994, ס"ח תשנ"ה, עמ' 79).

67. סעיף 6ב(נא) לחוק לתיקון ולהארכת תוקף של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון וחבל עזה, שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשל"ח-1977.

68. ר' למשל פס"ד שוויקי, עמ' 118.

69. פס"ד חאלדיה, עמ' 244. ר' גם דב"ע נו/0-162, מסרה עבאדין נ. המוסד לביטוח לאומי, תקדן-ארצי, כרך 97 (2) 32, עמ' 34.

70. בג"צ 205/94, עקיבא נוף נ. מדינת ישראל – משרד הביטחון, תקדן-עליון כרך 97 (1) 100, 106. ר' גם בג"צ 83/

200, מוחמד וותאד נ. שר האוצר ואח', פ"ד לח (3) 113, 119; בג"צ 4541/94, אליס מילר נ. שר הביטחון ואח', פ"ד מט (4) 94.

בהתנחלויות. גם יהודים שאינם אזרחים, הזכאים לעלות לישראל, ומתגוררים בשטחים יהיו מבוטחים.⁷¹ אזרחים ישראלים שאינם יהודים כמעט ואינם עוברים להתגורר בהתנחלויות, ולפיכך אלה לא יהיו זכאים לקבל קצבאות מהביטוח הלאומי עם מעברם לשטחים.

בכך מבחין החוק בין זכאות של יהודים – אזרחים ולא אזרחים – לבין זכאות של אזרחים לא יהודים. תיקון זה מפלה גם לפי הדברים שנקבעו בבית-הדין לעבודה, שכן מדובר על אפליה בין אזרחים. טענת האפליה לפי חוק זה טרם נבחנה בבית-המשפט.

2. בדיקת תושבות במזרח ירושלים

הגדרת אדם כ"תושב ישראל" הינה תנאי הכרחי לקבלת זכויות סוציאליות מהביטוח הלאומי. לפיכך, הוסמך המוסד לביטוח לאומי בחוק לבצע חקירה כדי לוודא שהתובע גמלה מתגורר בישראל ועונה על התנאים שנקבעו בפסיקה.⁷² נטל ההוכחה על כך שאדם אינו תושב מוטל על המוסד לביטוח לאומי, ולאחר שהמוסד קבע כי אדם אינו תושב, הוא יכול לערער לבית-הדין לעבודה כדי להוכיח אחרת.⁷³

לפי פסיקת בתי-הדין לעבודה, יש לפתוח בחקירה לצורך בדיקת תושבותו של התובע גמלה רק "שעה שמתעורר במוסד ספק אם אדם ממשיך להיות תושב

ישראל (ונדגיש, כי ספק כאמור חייב להיות מבוסס באופן ממשי ולא על פי השערה או מידע סתמי)".⁷⁴ בניגוד לפסיקה זו, המוסד לביטוח לאומי חושד בכל תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים שהם אינם מתגוררים בעיר, כל עוד לא הוכח אחרת. המוסד אינו מבחין בין סוגים שונים של תביעות, ומבצע חקירה כמעט בכל מקרה בו מוגשת תביעה לגמלה כלשהי או לביטוח בריאות כדי לוודא שהתובע אכן מתגורר בירושלים.⁷⁵ חקירה נוספת מתבצעת בכל פעם שתושב מזרח ירושלים מגיש תביעה חדשה, גם אם חקירה כזו נערכה חודשים ספורים לפני כן ובעקבותיה נקבע כי התובע אכן זכאי לגמלאות.⁷⁶ כך, למשל, טען מר אברהם מנע, ראש אגף הביטוח במוסד לביטוח לאומי:

לגבי תושבי מזרח ירושלים, קיימת בעיה מיוחדת של תושבים המתגוררים מחוץ לתחום המוניציפלי של ירושלים ומחזיקים בידם תעודת זהות ישראלית. במקרים מסוג זה, עורך המוסד לביטוח לאומי חקירה מיוחדת על כל מקרה ומקרה על פי העובדות בשטח, יכול הוא לאשר שנושא תעודת הזהות הוא "תושב ישראל" ואם הוא מתגורר מחוץ לתחום ירושלים כגון שכונת א-רם, רמאללה, עזרייה ובית לחם, דוחה המוסד את בקשת המבוטח להיות... רק על ידי חקירה מעמיקה ע"י חוקרים מאומנים של המוסד לביטוח לאומי, אנו מחליטים לאשר או לדחות בקשות מסוג זה.⁷⁷

טענות דומות נטענו על-ידי המוסד לביטוח לאומי גם בנוגע לזכאות לביטוח בריאות. כך טען המוסד

71. סעיף 378 לחוק הביטוח הלאומי. ר' הערה 66.

72. סעיף 383 לחוק הביטוח הלאומי.

73. ר' דב"ע 100-0, המוסד לביטוח לאומי נ. אמנה אעראר, פד"ע כ"ה 107, 112 (להלן: **פס"ד אמנה אעראר**).

74. שם, שם.

75. לפי מכתב ממר חיים פיטוסי, דובר המוסד לביטוח לאומי, **לבצלם** מיום 19.5.98: "ההערכה היא שברוב המקרים של המקרים בתביעות חדשות שהוגשו למוסד נבדקה שאלת התושבות".

76. לפי מכתב ממר חיים פיטוסי, דובר המוסד לביטוח לאומי, **לבצלם** מיום 19.5.98: "בדיקה חוזרת נערכת כאשר מגיע למוסד מידע שמקבל קצבה מתגורר מחוץ לישראל, או כאשר מוגשת תביעה נוספת לגמלה המותנית בתושבות". חקירה נוספת מתבצעת גם כאשר אדם המוכר כתושב על-ידי המוסד לביטוח לאומי מודיע למוסד כי עבר לכתובת אחרת, בתוך גבולות ירושלים. במקרה כזה, מפסיק המוסד להכיר בו כתושב באופן מיידי, עד לעריכת חקירה שמטרתה לוודא שהוא אכן עבר למקום שהוא טוען. לאחר אימות המידע, מתחדש ביטוחו של התושב. מידע זה נמסר על-ידי מר מאיר אוחנה, מנהל אגף גמלאות בסניף משנה ירושלים של המוסד לביטוח לאומי **למוקד להגנת הפרט** ב-16.8.98.

77. מכתב ממר אברהם מנע לעמותת רופאים לזכויות אדם מיום 14.8.96.

בתשובה לתביעה שהוגשה נגדו בנוגע לביטוח בריאות ילדים:

מאז כניסתו של חוק ביטוח בריאות ממלכתי (ב-1.1.95) לתוקף, קיימת נהירה של תושבי השטחים וארצות ערב אל תחומי ישראל, על מנת לזכות בשירותי בריאות. נהירה זו הובילה ל"מבול" של פניות לקבלת שירותי בריאות...

עלות מימון שירותי הבריאות היא גבוהה מאוד... אשר על כן, רצונו של המחוקק כפי שהובע בחוק עצמו הוא, כי מימון שירותי הבריאות ינתן אך ורק לתושבי המדינה. המחוקק ביקש למנוע מצב בו אנשים שאינם תושבי ישראל יהנו שלא כדין משירותי הבריאות היקרים כ"אוכלי לחם חינם", כאשר נטל התשלומים והמימון נופל על כתפיהם של תושבי ישראל וקופת אוצר המדינה. אשר על כן ועל רקע הנסיבות דלעיל, הכרחית וחיונית בדיקה מדוקדקת של תושבותם של אלו המבקשים להנות משירותי הבריאות.⁷⁸

חשד כולל כלפי כל תושבי מזרח ירושלים אינו עולה בקנה אחד עם הדרישה כי הספק צריך להיות "מבוסס באופן ממש". תפיסה כוללת של מגזר שלם באוכלוסייה מצביעה על חוסר תום לב מצד המוסד לביטוח לאומי בעבודתו במזרח ירושלים ומטילה בספק את יכולתו לבחון כל מקרה לגופו באופן הוגן ורציוני. גישה זו, המתייחסת אל תושבי מזרח ירושלים כמי שמבקשים רק לנצל לרעה את מדינת ישראל ולהנות משירותיה מבלי שהם זכאים לכך, פוגעת בביטחון הסוציאלי של מגזר שלם באוכלוסייה בטענות שווא. גוף ציבורי אינו רשאי להתבסס על הנחות מפלות מסוג זה.

מנתונים שהעביר המוסד לביטוח לאומי **לבצלם** בנוגע לתביעות שהתקבלו עולה כי, לאחר ביצוע החקירה, רובן הגדול של התביעות מתקבל, לאחר שבכל התקופה עד לסיום החקירה התובע לא קיבל קצבאות וביטוח בריאות, למרות שהיה זכאי לכך. לפי נתונים אלה, בשנת 1996 אושרו בממוצע 72% מהתביעות, בשנת 1997 75% מהתביעות ובשנת 1998, עד סוף חודש יוני, אושרו 69% מהתביעות.⁷⁹

אחוז כה גבוה של קבלת תביעות אינו עומד בקנה אחד עם חשדו של המוסד לביטוח לאומי כלפי כל תושבי מזרח ירושלים ויש בו כדי לערער על השקפתו של המוסד לפיה עליו לבצע חקירה לגבי כל מקרה. דוגמא לדרך בה מטפל המוסד לביטוח לאומי בתביעות המוגשות על-ידי תושבי מזרח ירושלים, ניתן לראות בדרך טיפולו של המוסד בתביעות למענק אישפוז ומענק לידה המוגשות על-ידי יולדות תושבות מזרח ירושלים.

לפי חוק הביטוח הלאומי, זכאית כל יולדת שהיא תושבת ישראל או אשת תושב ישראל למענק אישפוז, האמור לכסות את עלות הטיפול בבית-החולים, ולמענק לידה.⁸⁰ ההליך הרגיל ליולדת תושבת ישראל הוא פשוט וקצר. היולדת מגיעה לבית-החולים, מציגה את תעודת הזהות שלה בה רשומה כתובת בישראל ובית-החולים רושם אותה לטיפול. לאחר הלידה, מחזיר המוסד לביטוח לאומי לבית-החולים את דמי האשפוז ומעניק ליולדת מענק לידה.

ההליך לגבי יולדות תושבות מזרח ירושלים הוא שונה. המוסד לביטוח לאומי מסרב להכיר בזכאותן למענקים אלה כל עוד לא ביצע חקירה ובדק שהן תושבות ישראל. ברוב המקרים, החקירה לא מסתיימת עד הלידה ולכן מגיעות יולדות רבות לבתי-החולים בלא אישור מהמוסד לביטוח לאומי לגבי תושבותן ואינן מקבלות את מענק האשפוז והלידה. עלות האשפוז מגיעה לאלפי שקלים, ובמקרים של סיבוכים רפואיים לאם או לתינוק, אף ליותר מכך. כאשר היולדת מתקשה לשלם, מפעילים עליה בתי-החולים לחץ באמצעות איומים כי התינוק לא ישוחרר אלא אם ישולמו דמי האשפוז, או שבית-החולים לא ימסור להורים "הודעת לידת חי", בלעדיה לא ניתן לרשום את הילד במרשם האוכלוסין.

כל זאת בעוד הנתונים מצביעים גם כאן על קבלת אחוז גבוה של תביעות עם תום החקירה. מנתונים שצירף המוסד לביטוח לאומי לתשובתו לעתירה בנוגע לנושא זה, עולה כי בין החודשים פברואר עד אפריל 1997 הוגשו 818 תביעות לקבלת מענקי אישפוז ולידה על-ידי תושבות מזרח ירושלים. מתוכן 492 תביעות

78. תיק מס' עב 1591/98, **אחמד פראס חדאד ואח' נ. המוסד לביטוח לאומי ואח'**, סעיפים 3 (ד) (וה) לתשובת המדינה (להלן: **תביעת הילדים**).

79. מכתב מחיים פיטוסי, דובר המוסד לביטוח לאומי, **לבצלם**, מיום 19.7.98. הנתונים מתייחסים לענפים הבאים: הבטחת הכנסה, זקנה ושאיירים, ילד נכה, ילדים, נכות כללית, שירותים מיוחדים.

80. סעיפים 43 ו-44 לחוק הביטוח הלאומי.

אושרו, 312 תביעות נדחו ו-14 תביעות עדיין בטיפול. מתוך התביעות שנדחו, "סיבת הדחיה היא או עקב תושבות או עקב אי שיתוף פעולה עם מחלקת הגבייה (לא הסדירו את המשך ביטוחם כתושבי מזרח ירושלים). 96 תביעות נדחו ישר עקב תושבות".⁸¹ מנתונים אלה עולה כי 60% מהתביעות התקבלו. רק כ-11% מהתביעות נדחו עקב אי-תושבות של התובע והשאר נדחו בשל חובות למוסד לביטוח לאומי ועניינים אחרים שאינם דורשים חקירה ממושכת.⁸²

בחודש נובמבר 1997 הגישו **המוקד להגנת הפרט, רופאים לזכויות אדם והאגודה לזכויות האזרח** עתירה לבג"צ נגד משרד הבריאות והמוסד לביטוח לאומי בנוגע למדיניות זו של המוסד.⁸³ בתשובה לעתירה הודיע המוסד לביטוח לאומי כי הוא יבטל את הנוהל בנוגע לבני זוג שלשניהם תעודת זהות ישראלית,⁸⁴ אך סירב לשנות את מדיניותו בנוגע לתושבות מזרח ירושלים הנשואות לבני זוג שאינם תושבי העיר, בטענה שפעמים רבות תעודת זהות ישראלית אינה מצביעה בהכרח על מגורים בירושלים.⁸⁵ עם זאת, המוסד לביטוח לאומי התחייב לסיים את החקירה לפני הלידה אם האישה תדווח לו על הריונה עד החודש השלישי. במקרה בו לא תסתיים החקירה, למרות שהאישה הגיעה במועד, תקבל האישה אישור על זכאותה.⁸⁶

הסדר זה הוא התקף היום לגבי יולדות תושבות מזרח ירושלים. ההסדר מפלה בין יולדות תושבות מזרח ירושלים ליולדות אחרות תושבות ישראל. הדרישה כי אישה תודיע למוסד לביטוח לאומי כי היא בהריון בחודש השלישי להריונה פוגעת בזכותה לפרטיות. דרישה כזו אינה מופנית לנשים אחרות בישראל, כולל אלה שבן-זוגן אינו תושב ישראל. בחוק הביטוח הלאומי הוענקה לאישה זכות לקבל מענק אישפוז

ומענק לידה. זכות זו ניתן לשלול רק אם יש בידי המוסד לביטוח לאומי ראיות המוכיחות שהאישה אינה תושבת. להלן שתי דוגמאות לקשיים העומדים בפני יולדות, תושבות מזרח ירושלים:

– איום על היולדת שבתה לא תשוחרר עד התשלום

האלה עודה, תושבת מזרח ירושלים, נשואה לאזרח ירדני. בתצהירה **למוקד להגנת הפרט** פירטה הגבי עודה את שנאלצה לעבור בבית-החולים לאחר לידת בתה:

הגעתי לביה"ח שערי צדק בשעה 9:00 בבוקר, ובשעה 20:00 ילדתי את בתי. נשארתי בביה"ח שלושה לילות וארבעה ימים לאחר הלידה. לאחר הגיעי לביה"ח נמסר לאמי מסמך אותו יש להחתים בביטוח לאומי, ונאמר בו כי במידה וביטוח לאומי יסרב לחתום על המסמך, אהיה חייבת בהוצאות הלידה.

למחרת הלידה, ב-3:00 לפנות בוקר, הופיעה בפני אחות ביה"ח שבדקה לי את לחץ הדם. האחות אמרה לי שבמידה ולא אחתים את הביטוח הלאומי על המסמך שנמסר לאמי או שאשלם את הוצאות האישפוז בעצמי, לא אוכל להוציא את בתי מביה"ח בגמר הטיפול. באותו יום בשעה 10:00 בבוקר, רופא שבדק אותי אמר לי דברים דומים, וציין שיהיה עלי לשאת גם בהוצאות אחזקת בתי בפעוטון של ביה"ח.

למחרת פנה אבי למחלקת הגביה במוסד לביטוח לאומי, להציג בפניהם את המסמך שנמסר לאמי, על מנת לקבל את חתימת המוסד לביטוח לאומי. הפקיד במוסד לביטוח לאומי דרש מאבי להציג

81. הנתונים נמסרו במכתבה של גבי אייתסאר דאהר מענף ילדים בסניף הביטוח הלאומי במזרח ירושלים לגבי שולה זלצר מענף אמהות במוסד לביטוח לאומי ביום 22.12.97. וצורפו לתשובת המדינה לבג"צ 6565/97, **המוקד להגנת הפרט ואח' נ. משרד הבריאות ואח' (להלן: עתירת היולדות)**.

82. מאוחר יותר הסבירה עורכת-הדין של המוסד לביטוח לאומי כי "לא דובר על אי פרעון חובות, אלא על אי הסדרת המשך הביטוח, כלומר, אי הסדרת העניינים הקשורים לעצם הביטוח, שהתנאי הראשון לקיומו הוא תושבות ישראלית" (מכתבה של עו"ד עירית אלטשולר, סגן בכיר ראשון ליועץ המשפטי, המוסד לביטוח לאומי, לעו"ד יהודה גולדברג מיום 11.3.98). דברים אלה אינם עולים בקנה אחד עם הנתונים שהוגשו לבג"צ, שכן אם כך הם הדברים לא ברורה האבחנה בין אלה שתביעותיהם נדחו "עקב תושבות", לבין אלה ש"לא הסדירו את המשך ביטוחם".

83. **עתירת היולדות**. העתירה הוגשה על-ידי עו"ד יהודה גולדברג.

84. תשובת המוסד לביטוח לאומי **לעתירת היולדות**, סעיף 1.

85. שם, סעיפים 5-6.

86. מכתבה של עו"ד עירית אלטשולר מהמוסד לביטוח לאומי, לעו"ד יהודה גולדברג, מיום 25.1.98.

הוכחות למרכז חיים בירושלים ע"י חשבונות ששולמו בירושלים וחווה שכירות לדירתו. הפקיד אמר כי במידה ויוגשו המסמכים האמורים, תינתן תשובת המוסד לביטוח לאומי תוך שבעה חודשים. במידה ויתברר כי הנני תושבת ירושלים, יוחזר לי הסכום ששולם לביה"ח. לפי דברי הפקיד במוסד לביטוח לאומי, היה עלי לשלם את דמי הוצאות האשפוז לביה"ח עד אשר יחליט המוסד לביטוח לאומי בענייני.

ביום 25.6.97 חזר אבי לבית החולים, וניסה להגיע להסדר שיאפשר את שיחרורי מביה"ח בתמורה להתחייבות שלו לפעול להסדרת תשלום בעתיד. הפקידה בקבלת קהל לביה"ח, לאחר שהתיעצה עם רופא ביה"ח, סירבה לבקשת אבי, ואמרה כי לא ניתן להגיע להסדר כלשהו, אלא בתשלום כל הסכום במזומן. לאחר שאבי התווכח עם הפקידה בביה"ח, הוא הגיע עמה להסדר לפיו ישולם הסכום בסך 4,806 ש"ח בשני תשלומים שווים בציקים דחויים לימים 15.7.97 ו-31.7.97. בעקבות עריכת ההסדר ניתן לאבי פתק, אותו מסר לאחות האחראית, ובדרך זו התאפשר שחרורי מביה"ח.⁸⁷

– איום על היולדת שלא תונפק לבנה "הודעת לידת חי"

מונה קנדיל, תושבת ירושלים מאז לידתה, מתגוררת במחנה הפליטים שועפאט. ב-6.1.97 היא ילדה את בנה השלישי, עלא, וכעבור יומיים השתחררה מבית-החולים. בתצהירה **למוקד להגנת הפרט** מסרה הגבי קנדיל:

בהליך השחרור מבית החולים, פקידי מחלקת החשבונות של בית החולים מסרו לחמי, נאגי קנדיל, כי אני חייבת לשלם באופן פרטי עבור הוצאות הלידה סכום של 4,806 ש"ח. הם טענו, לאחר בירורים עם מנהל היחידה, שיש "חוק" חדש המחייב אישה במעמדי לשלם באופן פרטי עבור הוצאות הלידה והאשפוז...

אני נדהמתי מדרישה זו. אין ביכולתנו לשלם סכום כה גדול. הודעתי לפקיד בית החולים, כי לא אשלם את הסכום שהם דורשים ממני מאחר

שאני תושבת ישראל המבוטחת בביטוח בריאות ממלכתי ובביטוח לאומי וחברה בקופת חולים, ולמיטב הבנתי אני זכאית לכיסוי כל הוצאות הלידה כחלק מביטוח אימהות. הפקידים השיבו שכל עוד לא נשלם את הסכום הנ"ל, בית החולים לא ינפיק לי "הודעת לידת חי" עבור בני שילדתי. ידעתי, כי בלי "הודעת לידת חי" בעניין לידת בני, לא ניתן יהיה לרשום את בני כתושב ישראל... פקידי בית החולים הודיעו לנו עוד בעת שחרורי, כי אם לא אשלם את הוצאות הלידה תוך שבוע ימים, עורך דינו של בית החולים יתבע אותי לדין.

לא יכולתי להמשיך בהליכי הרישום של ילדי במירשם האוכלוסין בלי "הודעת לידת חי" בעניין לידת בני, אותה עיכב בית החולים עד לתשלום הוצאות הלידה. רק בתחילת חודש אפריל, בעקבות פניה של באת-כוחי ליועץ המשפטי של הדסה בתאריך 19.3.97, הסכים בית החולים למסור לידי את ההודעה האמורה. ביחד עם "הודעת לידת חי" נמסרה לי דרישת תשלום חוב על סך 4,806 ש"ח.⁸⁸

3. ניהול החקירה ותוצאותיה

ניהול החקירה

חקירות המוסד לביטוח לאומי במזרח ירושלים מתבצעות בניגוד לכללי המינהל התקין ופוגעות בצורה קשה בזכויותיהם של התושבים. מיום הגשת התביעה ועד לסיום החקירה חולפים חודשים רבים, במהלכם התובע לא מקבל קצבאות וביטוח בריאות. מאחר וברוב המקרים התביעה מתקבלת והתובע מוכר כתושב ישראל באופן רטרואקטיבי, הרי שלפחות במקרים אלה נשללו זכויות שלא כדין מהתובע. בסניף המוסד לביטוח לאומי במזרח ירושלים עובדים חמישה חוקרים בלבד,⁸⁹ ובהתחשב במספר החקירות שעליהם לבצע ברור כי יחלוף זמן רב עד שתסתיים החקירה. בתשובה לתביעה בנוגע לילדים שלא

87. התצהיר ניתן למוקד להגנת הפרט ב-25.9.97.

88. התצהיר ניתן למוקד להגנת הפרט ב-23.9.97.

89. מכתב מחיים פיטוסי, דובר המוסד לביטוח לאומי, לבצלם מיום 19.7.98.

מקבלים ביטוח בריאות, טענה המדינה כי "בסניף מזרח ירושלים קיימים כיום כ-500 תיקים הממתינים להחלטה וכ-3,000 תיקים ממתניים לביצוע חקירה"⁹⁰. בסוף דצמבר 1997 נמסר **למוקד להגנת הפרט** כי רק אז הם התחילו לחקור תביעות שהוגשו במאוס.⁹¹ המוסד לביטוח לאומי טוען כי אין בידו כל דרך לוודא כי האדם אכן מתגורר בתחומי ישראל, למעט עריכת חקירות בשטח, האורכות זמן רב. לטענת המוסד:

בניגוד לבדיקת תושבות בישראל של רוב תושבי ישראל, שנעשית בדרך כלל על ידי נתוני ביקורת הגבולות, שכן מדובר במי שעוזבים את ישראל בתחנות גבול כאמור בחוק הכניסה לישראל, בדיקת תושבות של תושבי מזרח ירושלים מעוררת קשיים מעשיים, שכן בדרך כלל מדובר במעבר לשטחים המוחזקים או לשטחים שבשליטת הרשות הפלשתינאית, מעבר שלגביו אין כל רישום פורמלי.⁹²

טענה זו עשויה להיות נכונה רק לגבי תושבי מזרח ירושלים העוברים להתגורר בשטחים, אך לא לגבי אלה העוברים להתגורר במדינות אחרות. המוסד לביטוח לאומי אינו מבחין ביניהם, ומבצע חקירה ארוכה בכל תביעה המוגשת על-ידי תושבי מזרח ירושלים.

העובדה שבדיקת התושבות של אדם אורכת חודשים ארוכים גורמת גם נזקים כספיים לתושבי מזרח ירושלים. עד יוני 1998, היה קבוע בחוק כי קיצבה או מענק הניתנים באיחור ישולמו בשיעור של יום התשלום, ולא בשיעור של יום התביעה.⁹³ החל מה-1.6.98 חוק זה לא חל על גמלאות הניתנות לפי חוק הביטוח הלאומי,⁹⁴ ולפיכך לא יינתן כל פיצוי על תשלום קצבאות ומענקים באיחור.

המוסד לביטוח לאומי לא קבע נהלים בנוגע למה צריכה לכלול בדיקת התושבות וכיצד יש לערוך אותה. בתשובה לשאלת **בצלם** בנושא זה, מסר דובר המוסד לביטוח לאומי כי "בדיקת התושבות נעשית בהתאם לנסיבות המקרה ולאור הכללים המנחים שנקבעו

בפסיקת בתי הדין לעבודה בנושא זה."⁹⁵ הליך החקירה הראוי תואר על-ידי בית הדין לעבודה כדלקמן:

על המוסד לבדוק בראש ובראשונה אם המבוטח מתגורר במען הנקוב בתביעתו או במען אחר בישראל המצויין במרשם האוכלוסין, ושאליו העתיק המבוטח את מקום מגוריו. מצא המוסד כי המבוטח אינו מתגורר במען כאמור, ובשקידה סבירה, לאחר בדיקה וחקירה, אין הוא מוצא גם כי המבוטח מתגורר במען אחר בישראל, ועל פי עובדה זו ומכלול הראיות האחרות שבידיו הוא בדעה כי המבוטח חדל להיות תושב ישראל, יוצא הוא ידי חובתו בהבאת ראיות אלה לפני בית הדין.⁹⁶

בפועל, חקירות המוסד לביטוח לאומי מתבצעות בניגוד לעקרונות אלה. החקירות שטחיות, פוגעות בזכות להליך הוגן, חודרות לפרטיות ונגועות בדיעות קדומות לגבי דרכי ההתנהגות בחברה הפלסטינית. על-סמך חקירות אלה, נשללות זכויות מהתובע ומילדיו.

חומר החקירה כולל בדרך כלל שתיים-שלוש עדויות, שברוב המקרים, הן קצרות מאוד. החוקר לא כותב את כל מהלך החקירה של המרואיין אלא בוחר לפי שיקול דעתו אילו דברים לתעד. חוקרי המוסד לביטוח לאומי מנהלים את החקירה בערבית, אך רושמים אותה בעברית. בסיום החקירה, מתרגם החוקר למרואיין את הדברים שכתב, והמרואיין חותם. אם המרואיין לא יודע לקרוא עברית, וזהו המצב ברוב המקרים, אין לו כל דרך לוודא שהדברים שאמר אכן נכתבו והוא חייב להאמין לחוקר המוסד. כל אלה מקשים על האפשרות לערער על תוצאות החקירה, שכן במקרה בו טוען המרואיין בשלב מאוחר יותר כי הוא אמר דברים שלא נכתבו, או שהדברים הכתובים לא נאמרו על-ידו, אין דרך לברר זאת.

כאמור, מרכז חייו של אדם מורכב משורה ארוכה של נסיבות, בהן מגורים, לימודים, עבודה ועוד. אצל זוגות בהם אחד מבני הזוג מנוע מלגור בירושלים,

90. סעיף 3(ד) לתשובת המדינה בתביעת הילדים.

91. נמסר על-ידי מר אורי שהרבני, סגן מנהל תחום ביטוח וגבייה בסניף משנה ירושלים של המוסד לביטוח לאומי, **למוקד להגנת הפרט** ב-29.12.97.

92. סעיף 5 לתשובת המדינה בעתירת היולדות.

93. **חוק הקיצבאות (פיצוי בעד איחור בתשלום), התשמ"ד-1984**, סעיפים 2 ו-5.

94. **חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 19), התשנ"ח-1998**, סעיף 10.

95. מכתב מחיים פיטוסי, דובר המוסד לביטוח לאומי, **לבצלם** מיום 19.5.98.

96. **פס"ד אמנה אערער**, עמ' 112-113.

בליווי שוטרים. במקרים רבים הם אינם מציגים את עצמם בפני התושבים הנדרשים לענות על שאלותיהם. בנסיבות אלה, חששם של התושבים לשתף פעולה עם חוקרי המוסד לביטוח לאומי הוא מובן וההנחה כי תושבי מזרח ירושלים ישתפו פעולה באופן מלא עם חוקרי המוסד, המייצגים את הרשויות הישראליות, כשהם נשאלים על תושב אחר שהגיש תביעה, טעונה הוכחה.

קביעת תוצאות החקירה

החלטת המוסד לביטוח לאומי לאחר החקירה נמסרת לתובע מבלי למסור את הנימוקים לה. עם זאת, ניתן ללמוד על הדרך בה קובע המוסד מיהו תושב ישראל מעיון בפרוטוקולים של דיונים בבתי-הדין לעבודה בערעורים על קביעות בנושא תושבות של המוסד לביטוח לאומי.

אחד הדברים בהם מתחשב המוסד לביטוח לאומי בקביעת המועד בו יוכר התובע כתושב ירושלים, הוא מועד הגשת הבקשה לאיחוד משפחות. נשים שהגישו בקשה לאיחוד משפחות אחרי שנת 94 נחשדות כמי שלא התגוררו לפני כן בירושלים, למרות שלפני כן סירב משרד הפנים לקבל בקשות כאלה מנשים תושבות ירושלים.⁹⁷ עובדה זו נעלמה מעיניו של המוסד לביטוח לאומי. כך, למשל, בערעורה של כיפא גיעברי טוענת בי"ח המוסד, עו"ד הדס צבירי, בסיכומיה כי "העובדה שרק ב-94/5 הוגשה הבקשה לאיחוד משפחות על ידי התובעת, מעידה בצורה ברורה כפי שנוף ומקובל הדבר בקרב החברה אליה משתייכת התובעת, שלאחר שנישאה התובעת, התגוררה היא בבית חמיה – בית בעלה ושם היה מרכז חייה".⁹⁸

המוסד לביטוח לאומי מתבסס בהכרעתו על הנחות מוקדמות בנוגע למנהגים הקיימים בחברה הפלסטינית. תובע שאינו נוהג לפי מנהגים אלה, עליו הנטל להוכיח שהוא מתגורר בירושלים. גם אם יש בהנחות אלה אמת, אין בעובדה שהתובע טוען שנהג

התמונה עשויה להיות מסובכת עוד יותר: מקום המגורים עשוי להיות בלתי קבוע במשך תקופות ארוכות, כשימים או שבועות מסוימים חי הזוג במקום אחד ובימים ושבועות אחרים במקום אחר, ולעיתים גם חיים בנפרד. גם הרצון לגונן על אדם החי בירושלים באופן לא חוקי, עשוי לגרור תשובות שקריות לפיהן הזוג אינו חי בירושלים ונדרשת חקירה יסודית כדי לוודא את נכונות התשובות האלו. האופן התמציתי והשטחי בו מובאות תשובות הנחקרים, מאפשר לחוקר, על-ידי בחירת העובדות שירשמו ובחירת הניסוח בו יתומצתו דברי העד, להציג תמונה מגמתית של מצב עובדתי מורכב.

ניהול החקירה בצורה המתוארת לעיל חמור במיוחד לנוכח העובדה שבתי הדין לעבודה נוטים לייחס משקל רב להודעות שנגבו על-ידי החוקרים. לפי ההלכה המקובלת בבתי-הדין, הדברים שנאמרו לחוקר המוסד לביטוח לאומי גוברים על הדברים שנאמרים בעדות בבית-הדין לעבודה. כך, למשל, קבע שופט בית-הדין האזורי לעבודה בירושלים:

בדרך כלל יעדיף בית-הדין את דברי העד כפי שהם נאמרו לחוקר המוסד, כאשר שם הם נאמרים באופן ספונטני ושוטף, מבלי שמוסר ההודעה יודע את מטרת השאלות והוא עונה עליהן באופן חופשי, לעומת עדותו המתוקנת והמשופצת, כפי שהיא נמסרת מעל דוכן העדים לאחר שהעד כבר יודע את מטרת השאלות ויכול להשוותן עם השאלות שנשאל כאשר נגבתה ממנו ההודעה.⁹⁹

בנוסף לחקירת התובע ומשפחתו, מנהלים החוקרים מה שמכונה "חקירה סביבתית". מהותה של חקירה זו אינו ברור, אך ככל הנראה מדובר בשאלות שמפנים חוקרי המוסד לאנשים באזור המגורים בו טוען התובע שהוא מתגורר כדי לברר האם טענה זו נכונה. החקירה הסביבתית לא נכללת בחומר החקירה המועבר לתובע, לאחר שביקש לקבלו. מדובר בעדות שמיעה, שהתובע לא מסוגל לתקוף אותה שכן אין לו כל אפשרות להזמין את מוסר המידע לחקירה נגדית. החקירה הסביבתית היא בעייתית מבחינה נוספת. חוקרי המוסד לביטוח לאומי עובדים במזרח ירושלים

97. תב"ע (ירושלים) נא/0-87, טבאן מדלין נ. המוסד לביטוח לאומי, תקדין-עבודה כרך 93 (1) 953. ר' גם תב"ע (ירושלים) שן/0-382, אבו זיינה גאלב נ. המוסד לביטוח לאומי, תקדין-עבודה, כרך 91 (3) 92.

98. לענין זה ר' דו"ח הטרנספר השקט, עמ' 9.

99. תב"ע (ירושלים) נו/0-428, כיפאח ג'עברי נ. המוסד לביטוח לאומי, בעמ' 5 לסיכומי המוסד לביטוח לאומי (להלן: כיפאח ג'עברי).

בניגוד להן, לפעמים מחוסר ברירה, כדי להצביע על כך שהוא משקר. להלן מספר דוגמאות:

- המוסד לביטוח לאומי ממבר בכל מקרה האם לבן-הזוג של התובעת יש אישור כניסה לישראל. העדרו של היתר כזה עלול להוביל למסקנה ששני בני הזוג אינם מתגוררים בירושלים, שכן לא ייתכן, לתפיסת המוסד, שאישה תתגורר לבדה בירושלים. כך, למשל, בדיון בערעורה של עבלה זוהארה, קובעת עורכת הדין של המוסד לביטוח לאומי בסיכומיה כי "הסיטואציה שגרה אישה צעירה בנפרד נשמעת מלאכותית"¹⁰⁰. בכך מתעלם המוסד לביטוח לאומי לחלוטין מהקשיים שמערימים משרד הפנים והממשל הצבאי בשטחים על בני זוג שאחד מהם אינו תושב ירושלים, שכתוצאה מהם בני-זוג כמעט ואינם יכולים להתגורר יחד בירושלים ונאלצים להתגורר בנפרד לתקופות ארוכות.¹⁰¹ בנושא זה אמר השופט נויגבוירן, אב בית-הדין האזורי לעבודה בירושלים:

נכון הוא כי בעלה לא היה תושב ישראל. אולם המציאות, כפי שידוע גם לבית הדין, מצביעה על כך שרבים הם תושבי השטחים אשר מצליחים, חלק ניכר מן הזמן, לעקוף את ביקורת המחסומים, ועל כן אין מניעה לכך כי בעלה התגורר עמה לפחות חלק ניכר של הזמן בירושלים. אין בכך כדי לקבוע כי בעלה רכש תושבות ישראלית, אלא שאין עצם היות הבעל תושב השטחים כדי למנוע קביעה כי התובעת עצמה התגוררה דרך קבע בירושלים.¹⁰²

- במוסד לביטוח לאומי יש תפיסה ברורה לגבי מקומה של האישה בחברה הפלסטינית, לפיה האישה הפלסטינית היא צנועה ויושבת בית, ותפקידה לעבור להתגורר בבית בעלה. כל חריגה מתפיסה זו מעוררת חשד. כך, למשל, בסיכומים בערעורה של כיפאח גיעברי, טוענת עו"ד של המוסד לביטוח לאומי, הדס צבירי: "לא מתקבל על הדעת במיוחד בחברה הערבית, שבעלה של

התובעת ישן בבית אימה בו גרות גם אחיותיה הרווקות מה עוד שמדובר בחדר שינה אחד וסלון קטן."¹⁰³

- המוסד לביטוח לאומי מניח שכל זוג פלסטיני קונה רהיטים לחדר השינה מיד לאחר נישואיו. לפיכך, כאשר חוקר של המוסד לא מוצא חדר שינה בבית בירושלים, מיד עולה החשד כי חדר השינה נמצא בבית שמחוץ לירושלים. כך, למשל, שואלת עו"ד מנדלסון מטעם המוסד לביטוח לאומי את אמה של כפאיה רדאידה, התובעת, האם היא קנתה חדר שינה בעת נישואיה. כשהיא עונה שלא, שואלת עורכת הדין:

ש: איך זה שהיא לא קנתה.

ת: מהמצב הכלכלי שיש לנו, אנחנו 10 נפשות ויש אחת מפגרת שלא למדה.

ש: יכול להיות שהבת מתחתנת ולא קונים לה סט משלה.

ת: כל אחד לפי היכולת שלו. היא קנתה חדר שינה משומש. זה עלה לה 400 שקלים.¹⁰⁴

בסיכומים בתיק זה טוענת עורכת-הדין, כחיזוק לטענתה שהתובעת אינה מתגוררת בירושלים, כי "ידוע שבמגזר הערבי נושא של קניית חדר שינה לזוג שנישא הוא דבר מאוד חשוב ולא בקלות מוותרים על קניית חדר שינה כזה לזוג."¹⁰⁵

דוגמאות

"החקירה הסביבתית"

כיפאח גיעברי נולדה במזרח ירושלים בשנת 1975. בשנת 1992, בהיותה בת 17, נישאה לעימאד גיעברי, תושב חברון. בני הזוג לא יכלו להתגורר יחד בירושלים, שכן באותה תקופה לא יכלו נשים תושבות ירושלים להגיש בקשות לאיחוד משפחות עבור בני זוגן שאינם תושבים, לפיכך התגוררו בני הזוג מרבית הזמן בחברון, אך הגב' גיעברי הגיעה לעיתים תכופות לביתה בעיסאווייה שבירושלים

100. תב"ע (ירושלים) נד/0-503, **עבלה זוהארה נ. המוסד לביטוח לאומי**, בעמ' 7 לפרוטוקול הדיון מיום 23.11.94.

101. ר' עמ' 16.

102. תב"ע נ/0-147, **אזדיהאר קרש נ. המוסד לביטוח לאומי**, (לא פורסם), עמ' 3.

103. **כיפאח גיעברי**, בעמ' 11 לסיכומי המוסד לביטוח לאומי.

104. תב"ע (ירושלים) נ/7-7, **כפאיה רדאידה נ. המוסד לביטוח לאומי**, בעמ' 11 לפרוטוקול הדיון מיום 30.5.96.

105. **שם**, בעמ' 21 לפרוטוקול הדיון מיום 11.7.96.

המוקד להגנת הפרט הגיש בשמה תביעה לבית-הדין לעבודה. הדיון בתיק הסתיים אך טרם ניתן פסק הדין.

תביעה לקצבת נכות

אימאן אל-עוראבי נולדה בירושלים ונישאה לתושב ירושלים. משפחתה ומשפחת בעלה מתגוררות בעיר מזה כמה דורות. בספטמבר 1997 התגלתה אצל בעלה מחלת הסרטן. מצבו החמיר והוא לא יכול היה לעבוד, ולכן הגישו בני הזוג בנובמבר 1997 בקשה לקצבת נכות. המוסד לביטוח לאומי קבע כי הוא זכאי ל-100 אחוזי נכות. חודש לאחר מכן התקשרה הגב' אל-עוראבי למוסד לביטוח לאומי כדי לברר מה קורה עם בקשתה, אז נמסר לה כי בקשתה נדחתה שכן הם גרים מחוץ לירושלים. בעדותה **בצלם** סיפרה גב' אל-עוראבי:

לפני שקבלנו את ההחלטה הגיעו אלינו הביתה שני חוקרים של הביטוח הלאומי. הם שאלו אותי: איפה בעלך? אמרתי שהוא בבית-חולים. הם שאלו אותי: איפה גרת בין השנים 93 ל-95? אמרתי: באותו מקום. אמרו לי: כדאי לך לא לשקר ולשתף פעולה איתנו, אחרת נפסיק את הביטוח הרפואי של בעלך. תגידי לנו איפה גרת. אמרתי להם: גרנו בענאתא שנתיים כי זה היה המקום היחידי שאפשר לגור בו. לא היה לנו כסף, ואחרי 95 גרתי בבית הזה. שאלו: איפה חשבונות הארנונה שלך? הבאתי להם את הארנונה. הם אמרו: אין עליה מספרים. לא הבנתי מה המשמעות של "אין מספרים" אבל כנראה שהביקור שלהם בבית שלי לא שכנע אותם, והם החליטו שאנחנו לא גרים בירושלים. המצב הכלכלי שלנו רע מאוד. אני צריכה בערך 1,000 ש"ח לחודש בשביל לטפל בבעלי. בעבר, הביטוח הלאומי שילם חצי מזה. עכשיו אני משלמת את זה ואני חייה על נדבות מהמשפחה שלי כי אין אף אחד שעובד בבית. וגם בעלי לא מקבל את הטיפול שהוא צריך כי אין לנו כסף וברור שהוא הולך למות. ולמה? כי הוא גר שנתיים בענאתא. שנתיים.¹⁰⁶

תביעה למענק קבורה וקצבת שארים

מוסטפא קרקי נולד במזרח ירושלים ונישא לתושבת ירושלים. בשנת 1994 חלה מר קרקי במחלת ריאות

והיתה לנה בביתה לפחות כשבוע בכל חודש. במאי 1994 הגישה גב' גיעברי בקשה לאיחוד משפחות עבור בעלה, ומאז עברה להתגורר באופן קבוע בביתה בירושלים, בלי בעלה, שהיה מגיע לביקורים כאשר היה מקבל אישור שהייה מהמינהל האזרחי.

בספטמבר 1994 נולדה בתה נור. זמן קצר לאחר לידתה התגלו אצלה בעיות רפואיות חמורות בריאות ובמערכת העיכול. בקופת החולים סירבו לטפל בילדה, בטענה שאביה תושב חברון. בשל מצבה הרפואי הקשה של נור, לא היה למשפחה זמן לברר את הנושא, והיא אישפה אותה בבית-חולים בחברון. הגב' גיעברי היתה צמודה למיטתה של בתה ולפיכך שהתה במשך מספר חודשים בחברון, בין אוקטובר 1994 עד אפריל 1995. באפריל 1995 אושפזה נור בבית-החולים הדסה הר הצופים, בעקבות התערבות של סגן שר הבריאות נואף מסאלחה, ומאז מתגוררת הגב' גיעברי בבית המשפחה בעיסאווייה. היא מבקרת את בעלה ומשפחתו לביקורים קצרים מדי פעם ובעלה מגיע לירושלים מדי שבוע.

במאי 1996 דרש בית-החולים מהגב' גיעברי להביא התחייבות מקופת החולים שלה לצורך ביקור אצל ראש מחלקת הילדים בבית-החולים. קופת חולים הפנתה אותה למוסד לביטוח לאומי, שם נודע לה לראשונה כי המוסד לביטוח לאומי אינו מכיר בבתה כמבוטחת.

המסקנה שהגב' גיעברי אינה מתגוררת בירושלים התבססה על שתי חקירות בלבד שערך חוקר של המוסד לביטוח לאומי בחודש יולי 1995. ב-2.7.95 ביקר בעיסאווייה חוקר המוסד לביטוח לאומי, עבד חממי, ככל הנראה במסגרת החקירה הסביבתית. החוקר דיבר עם אשה בשם פדווה גיעברי, שטענה כי אינה מכירה את כיפאח גיעברי. פדווה גיעברי אינה בת משפחה של כיפאח גיעברי והן אינן מכירות זו את זו. למחרת, חקר עבד חממי את אחיה של כיפאח גיעברי, ודיע. בחקירה נשאל אחיה האם הגב' גיעברי מתגוררת איתם. בטופס רישום החקירה כתב החוקר כי ודיע אמר שהיא נשואה לתושב חברון ומתגוררת אצלו באופן קבוע בחברון. היא מבקרת אותם מדי פעם בירושלים, אך כל החפצים של בני הזוג נמצאים בחברון. מאוחר יותר טען ודיע כי לא אמר דברים אלה וכי חתם על טופס החקירה רק לאחר שהחוקר הסביר לו שהדבר הוא לטובת אחותו.

106. העדות נגבתה על-ידי תחקירנית **בצלם** מרווה גיבארה טיבי בשועפאט ב-1.6.98.

קשה. סומיה קרקי, אשתו, תיארה בעדותה **לבצלם** את שאירע לאחר מכן:

בארבע השנים האחרונות בעלי היה חולה, ובשנתיים האחרונות המצב החמיר. היתה לו בעיה בריאות. במהלך השנים האלו, הבן שלי התחתן וזו היתה הזדמנות לעבור לדירה יותר גדולה ובאזור פתוח, כי החדר הקטן שיש לנו רק החמיר את המצב של בעלי. כשהבן שלי עבר מהעיר העתיקה לא-ראם, בעלי היה חלק מהזמן שלו שם, כי הבית שלנו לא בריא ומלא רטיבות ואין שמש. אבל שאר המשפחה נשארה לגור בעיר העתיקה.

באמצע שנת '96 המצב של בעלי החמיר. הרופא שלו החליט שצריך לעשות לו השתלה. כשהיתה ריאה מתאימה, הלכנו לבית-חולים הדסה עין כרם שם הכינו את בעלי לניתוח. אנחנו הלכנו הביתה, ובערך שעה אחרי שהגענו הביתה קיבלנו טלפון מבית-החולים ואמרו לנו שהריאה לא מתאימה. חזרנו לבית החולים ולקחנו אותו הביתה. כשהיינו בבית החולים ביקשו ממני להביא התחייבות מקופת חולים. למחרת, הלכתי לקופה שלנו וקיבלתי התחייבות.

שלושה שבועות לאחר מכן, בעלי היה צריך טיפול נוסף בבית-חולים. הלכתי לקופת החולים ושם הפקידה אמרה לי שלבעלי אין ביטוח רפואי. אמרתי לה: זה לא יכול להיות, הוא כל הזמן בטיפולים וכל הזמן אני מביאה מכס התחייבות ואף פעם לא היתה בעיה. היא אמרה: אי אפשר להוציא התחייבות מהמחשב, לך לביטוח הלאומי. הלכתי לביטוח הלאומי ושם אמרו לי שלבעלי אין ביטוח רפואי. שאלתי למה, והם אמרו לי ללכת לבית המשפט.

ב-22.12.97 בעלי מת. ארבעים יום אחרי כן, הלכתי למשרד הפנים והחלפתי את תעודת הזהות שלי, וכתבו לי "אלמנה" במקום "נשואה". הלכתי עם התעודה החדשה לביטוח לאומי ובקשתי שיתנו לי את הסכום שנותנים לקבורה וגם ביקשתי את הקצבה שאני אמורה לקבל בתור אלמנה. אחרי שלושה שבועות קיבלתי תשובה מהביטוח הלאומי, שם היה כתוב שאני לא זכאית. שאלתי למה והם אמרו לי שזה בגלל שאנחנו גרים בא-ראם. אף פעם לא גרתי בא-ראם, אבל זה לא עניין אותם.¹⁰⁷

הקביעה כי מר קרקי מתגורר בא-ראם התבססה על מספר חקירות. החקירה הראשונה נערכה בנובמבר 1990, אז דיבר חוקר המוסד עם אביו של מר קרקי. בחקירה זו מסר אביו כי בנו עבר להתגורר בא-ראם שלוש שנים לפני כן. בעקבות כך נקבע שמר קרקי אינו תושב מאז שנת 1987. באוקטובר 1995 נערכה חקירה נוספת. חוקר המוסד דיבר עם מי שהיה בעל הבית של מר קרקי בשכונת א-ראם. בחקירתו מסר בעל-הבית לחוקר המוסד כי בשנת 1990 עזב מר קרקי את ביתו בא-ראם ומאז הוא לא ראה אותו והוא אינו יודע היכן הוא נמצא. חקירה נוספת נערכה חודש לאחר מכן, אז נחקר בנו של מר קרקי, חאזם, המתגורר בשכונת א-ראם. בחקירתו טען חאזם כי הוא מתגורר לבדו בביתו בשכונת א-ראם. על סמך חקירות אלה נקבע כי מר קרקי אינו מתגורר בירושלים, למרות שלא היתה בידי המוסד לביטוח לאומי כל הוכחה פוזיטיבית לכך.

4. ביטוח בריאות

חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שנכנס לתוקף ב-1.1.95, שינה את השיטה של מתן שירותי בריאות בישראל וקבע שהגביה עבור שירותי בריאות בישראל תיעשה על-ידי המוסד לביטוח לאומי. מטרת החוק היתה להביא לכך שלכל תושבי ישראל יהיה ביטוח רפואי ולמנוע מצב בו תושב ישראל לא יוכל לקבל טיפול רפואי מטעמים כספיים. לפיכך גם נקבעה בחוק הוראה מפורשת כי אין להתנות טיפול רפואי בתשלום חובות.¹⁰⁸ החוק נועד לסייע במיוחד לשכבות חלשות, אשר נמנעו עד אז מלבטח את עצמן באופן וולנטרי.

הדרך בה מבצע המוסד לביטוח לאומי את התפקידים שהוטלו עליו במסגרת חוק ביטוח בריאות היא בעייתית ונוגדת בחלקה את החוק ואת מטרתו. כתוצאה מכך, תושבים רבים אינם מבטחים בביטוח בריאות ונאלצים להיות תלויים בשירותי בריאות פרטיים, שעלותם גבוהה ומעבר להישג ידם של רבים מתושבי מזרח ירושלים. הנפגעים העיקריים כתוצאה ממדיניות זו של המוסד לביטוח לאומי, הם ילדים של תושבי מזרח ירושלים, שמשרד הפנים לא נתן להם מספרי זהות, ובני-זוג של תושבי מזרח ירושלים, שאינם תושבים.

107. העדות נגבתה על-ידי תחקירנית **בצלם** מרווה גיבארה-טיבי בבית העדה בעיר העתיקה ב-30.4.98.
108. סעיף 21(ב) **לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994** (להלן: **חוק ביטוח בריאות**).

בחודש מאי 1997 הגישו **המוקד להגנת הפרט ועמותת רופאים לזכויות אדם** תביעה לבית-הדין לעבודה בשם של 11 ילדים שהמוסד לביטוח לאומי לא ביטח אותם בביטוח בריאות.¹⁰⁹ בתביעה נטענו טענות עקרוניות נגד מדיניות המוסד לביטוח לאומי במזרח ירושלים בכל הקשור לביטוח בריאות, אך לאחר שערב הדיון הודיע המוסד לביטוח לאומי כי כל הילדים בוטחו, סירב השופט שדן בתביעה לדון בטענות אלה.

בדיקת זכאות לביטוח בריאות

לפי סעיף 3(א) לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, "כל תושב זכאי לשירותי בריאות". "תושב", לפי החוק, הוא "מי שהוא תושב לענין חוק הביטוח הלאומי".¹¹⁰ המוסד לביטוח לאומי אינו מבחין בין עריכת חקירות לצורך בדיקת זכאות לפי חוק הביטוח הלאומי לבין בדיקה כזו לצורך חוק ביטוח בריאות, ומבצע חקירה גם בכל תביעה לביטוח בריאות. עד לסיום החקירה, הנמשכת חודשים רבים, התובע אינו מבטוח. מאחר וברוב המקרים מתקבלת התביעה, הרי שתקופה ארוכה היה האדם זכאי לקבל ביטוח בריאות, אך זה נשלל ממנו. שלילת ביטוח בריאות מתושב ישראל, נוגדת את החוק.

המוסד לביטוח לאומי עורך חקירות גם במקרים בהם התובע מקבל כבר גמלאות מהמוסד ומבטוח בביטוח בריאות, ורוצה לרשום בקופת החולים את ילדיו הקטינים. לפי החוק, "תושב שמלאו לו 18 שנים חייב להירשם כחבר בקופת חולים, לפי בחירתו, ולרשום בה גם את ילדיו הקטין".¹¹¹ מכאן, שקיימת חזקה

בחוק לפיה במקרים בהם ההורה הוכר כבר כתושב ישראל, גם ילדיו מוכרים כתושבים. עריכת חקירה נוספת במקרים אלה, גורמת לכך שילדים נותרים בלי ביטוח בריאות עד לסיום החקירה בעיניים. להערכת **עמותת רופאים לזכויות אדם**, כיום יש במזרח ירושלים כ-10,000 ילדים פלסטינים שאינם נהנים מביטוח בריאות.

עצם סמכותו של המוסד לביטוח לאומי לבצע חקירות על-מנת לקבוע זכאות לפי חוק ביטוח בריאות, מוטלת בספק. בניגוד לחוק הביטוח הלאומי, חוק ביטוח בריאות אינו מסמיך את המוסד לבצע חקירות ותפקידו במסגרת חוק ביטוח בריאות הוגבל לגביית כספי הביטוח מהמבוטחים וחלוקתם לקופות החולים. כך עולה גם מהדיון בכנסת על חוק ביטוח בריאות, בו נאמר כי המטרה בהפקדת הביטוח הלאומי על הגבייה היא להוציא את גביית כספי הביטוח מקופות החולים ולהעבירה לגורם ממלכתי. המוסד לביטוח לאומי נבחר לצורך זה, שכן מערכת הגבייה שלו הוכיחה את עצמה בעבר כיעילה במיוחד.¹¹²

לטענת המוסד לביטוח לאומי הסמכות לערוך חקירות לצורך ביטוח בריאות מעוגנת בתקנות שהותקנו מכוח החוק.¹¹³ תקנות אלה קובעות כי תושב המבקש להרשם בקופת חולים, לרשום את ילדיו הקטין בקופת חולים או לעבור לקופת חולים אחרת, צריך להגיש "טופס רישום ומעבר" בבנק הדואר, המועבר למוסד לביטוח לאומי. לפי תקנה 8:

א. קיבל המוסד טופס רישום ומעבר או טופס ביטול ואת הפרטים הכלולים בו בסרט המגנטי לפי הוראות תקנה 7א, יבדוק את הפרטים, לרבות את התאמתם למידע המצוי ברשותו.

109. **תביעת הילדים**. התביעה הוגשה על-ידי עורכת הדין לאה גליקסמן-כווכי.

110. סעיף 2 **לחוק ביטוח בריאות**.

111. **שם**, סעיף 4(א).

112. בדיון בכנסת הציג עמיר פרץ, יו"ר הוועדה לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, את החוק, והסביר בנושא הגבייה כי "לפני שנים רבות נגבה גם המס המקביל באמצעות לשכות המס. כשהעבירו את גביית המס המקביל לידי הביטוח הלאומי, עלתה ההכנסה במאות מיליוני שקלים. והיום, ברגע שהביטוח הלאומי יתחיל בגבייה, תיתווסף הכנסה של 1.3 מיליארד להכנסה הכוללת לבריאות... היום יש הסכמה לאומית רחבה, קונסנזוס מלא של הכנסת, מקיר אל קיר, שכל הגבייה תתבצע באמצעות הביטוח הלאומי" (ד"כ, דיון מיום 13.6.94, חוברת ל"ד, ישיבה רכ"ח). לאחר קבלת החוק, הועברה האחריות לגביית דמי הבריאות ממשרד הבריאות למשרד העבודה והרווחה, האחראי על המוסד לביטוח לאומי. בעת התיקון לחוק, הסביר שר הבריאות את הסיבה לכך: "התיקון הזה, בכל הנוגע לענייני הגבייה והחלוקה מעביר את האחריות ממשרד הבריאות למשרד העבודה והרווחה, באשר הביטוח הלאומי הוא הנושא בעיקר עבודת הגבייה, ולאחר מכן החלוקה. הרישום נשאר בסמכות משרד הבריאות" (ד"כ, דיון מיום 1.11.94, חוברת ה', ישיבה רס"ו).

113. **תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת חולים ונוהלי מעבר) התשנ"ה-1995**, ק"ת תשנ"ה, עמ' 490 והתיקון שלהם משנת 1998, ק"ת תשנ"ח, עמ' 328.

ב. ראה המוסד כי הפרטים שנמסרו לו לגבי טופס רישום ומעבר או לגבי טופס ביטול, מלאים ותואמים את המידע המצוי ברשותו, וכי נתמלאו התנאים לפי החוק לרישום בקופת חולים, למעבר מקופת חולים אחת לאחרת או לביטול מעבר (להלן – רישום ושינוי רישום), יודיע על כך לקופת החולים הקולטת...

ג. ראה המוסד כי הפרטים שנמסרו לו לגבי טופס רישום ומעבר או לגבי טופס ביטול, חסרים, אינם תואמים את המידע המצוי ברשותו, או כי לפי המידע המצוי ברשותו או לפי הפרטים שבטופס, לא נתמלאו התנאים לפי החוק לרישום או לשינוי רישום, ייחשב הטופס כאילו לא הוגש...

לפי פרשנות המוסד לביטוח לאומי, תקנות אלה קובעות כי "בחינת התנאים לקבלת שירותי הבריאות ובעיקר בחינת תושבות הפונה לקבלת השירותים, המהווה תנאי לקבלת שירותי הבריאות, מוטלת על משיב 1 (המוסד לביטוח לאומי)".¹¹⁴

פרשנות זו אינה מדויקת. לפי תקנה 8(א), המוסד לביטוח לאומי מוסמך לבדוק אך ורק את הפרטים שהועברו אליו על-גבי טופס הבקשה ואת התאמתם של פרטים אלה למידע המצוי כבר ברשותו. אין בתקנות ולו רמז לכך שבסמכותו לערוך חקירה נוספת כדי לברר פרטים נוספים. לפי תקנה 8(ב), כאשר הפרטים שהועברו אליו תואמים את המידע שברשותו, הוא חייב לרשום את המבקש או את ילדו הקטין לקופת חולים. רק אם יש סתירה בין הפרטים שהועברו אליו לבין המידע שברשותו, רשאי המוסד לביטוח לאומי, לפי תקנה 8(ג), לדחות את הבקשה. המוסד לביטוח לאומי מסתמך על האמור בתקנה 8(ב), בה נקבע כי המוסד צריך לוודא כי "נתמלאו התנאים לפי החוק". לטענת המוסד, תושבות בישראל הינה תנאי למתן ביטוח בריאות ולפיכך הוא מוסמך לבצע חקירות כדי לוודא שהאדם אכן מתגורר בישראל. עם זאת, מתקנה 8(ג) מתבררת משמעותה המדויקת של בדיקת "התנאים לפי החוק". בתקנה זו נקבע כי

"ראה המוסד... כי לפי המידע המצוי ברשותו או לפי הפרטים שבטופס לא נתמלאו התנאים לפי החוק... ייחשב הטופס כאילו לא הוגש". מכאן שגם בחינת התנאים לפי החוק יכולה להיעשות רק על בסיס המידע שנמצא כבר ברשות המוסד או על-סמך הפרטים שמסר המבקש.

אם מתעקש המוסד לביטוח לאומי לבצע חקירות גם לצורך קביעת זכאות לחוק ביטוח בריאות, לכל הפחות עליו להעניק ביטוח בריאות לתובע עד לגמר החקירה. כך נקבע גם בדו"ח השנתי של נציבת קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, ד"ר קרני רובין, שהוגש לשר הבריאות בתחילת אוגוסט 1998.¹¹⁵

טיפול רפואי הוא יקר ויכול להגיע לסכום של עשרות אלפי שקלים, ואף יותר מכך. ההשלכות של עיכוב ביטוח הבריאות שונות מההשלכות של עיכוב קצבאות לפי חוק הביטוח הלאומי, שכן קצבאות אלה מסתכמות, ברוב המקרים, בסכום של כמה מאות שקלים לחודש. במקרה כזה, יכול אדם לנסות ולהשיג את הכסף ממקורות אחרים עד לסיום החקירה. לעומת זאת, לטיפול רפואי אין כל תחליף אחר.

לגבי בני-זוג של תושבי ירושלים, שאינם תושבים, קבע המוסד לביטוח לאומי כי הם יבוטחו בביטוח בריאות רק לאחר קבלת אשרת שהייה של תושב ארעי או תושב קבע ממשד הפנים.¹¹⁶ אשרה כזו ניתן לקבל רק לאחר אישור הבקשה לאיחוד משפחות, הליך הנמשך שנים רבות וברוב המקרים מסתיים רק לאחר פנייה לבג"צ.¹¹⁷

בעבר הסתפק המוסד לביטוח לאומי בשהייה רציפה וחוקית בישראל. מנהלת אגף אוכלוסין במוסד מסרה לעמותת רופאים לזכויות אדם בחודש מאי 1997 כי המוסד יכיר בזכאותם של אנשים הנמצאים בישראל מתוקף אשרת שהייה חוקית – אם מטעם משרד הפנים ואם מטעם המינהל האזרחי.¹¹⁸ מאז יולי 1997, דורש המוסד אשרת שהייה ממשד הפנים, ולא מכיר באשרות ביקור או אישורים מהמינהל האזרחי בשטחים, גם אם הם ניתנים לתקופה ארוכה כך

114. סעיף 4(ד) לתשובת המדינה לתביעת הילדים.

115. הארץ, 6.8.98.

116. במחצית השנייה של שנת 1997, ניסה המוסד לביטוח לאומי לטעון כי אשרה של תושב ארעי אינה מקנה זכאות לביטוח בריאות, אלא רק אשרה של תושב קבע. החלטה זו שונתה במסגרת תביעה לבית-הדין לעבודה בירושלים שהגיש מרכז ירושלים לזכויות אדם, בעקבותיה נקבע כי גם תושב ארעי יוכל לקבל ביטוח בריאות. במכתב מד"ר קרני רובין, נציבת קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, לעמותת רופאים לזכויות אדם מיום 25.12.97, נכתב כי אשרה של תושב ארעי, מעניקה "את הזכות לביטוח בריאות ושירותי בריאות".

117. בנושא זה ר' עמי' 16.

118. הדברים נמסרו בשיחת טלפון מיום 19.5.97.

שנוצרת שהייה רציפה וחוקית בישראל. כתוצאה מכך, בני זוג השוהים בירושלים תקופה ארוכה, אינם יכולים להיות מבוססים בביטוח בריאות. הדרישה לאשרה מטעם משרד הפנים, שהשגתה היא כמעט בלתי אפשרית, גורמת לכך שאנשים רבים השוהים בישראל לא יכולים ליהנות מביטוח בריאות. התניית הביטוח במעמד חוקי מטעם משרד הפנים מסכלת את מטרת החוק.

מספרים זמניים

גם לאחר סיום החקירה וקביעת זכאות לביטוח רפואי, הרי שבמקרים בהם אין לאדם מספר זהות הוא נדרש לעבור הליך ביורוקרטי ממושך נוסף, והוא אינו זכאי לקבל שירותים רפואיים עד לסיומו.

כתוצאה ממדיניות משרד הפנים אין לתושבים רבים במזרח ירושלים, ובעיקר לילדים ולבני-זוג של תושבי ירושלים שאינם תושבים, מספרי זהות.¹¹⁹ מערכת המיחשוב של המוסד לביטוח לאומי מזהה מבוססים לפי מספרי זהות. אדם שאין לו מספר כזה, צריך להגיש בקשה מיוחדת למוסד לביטוח לאומי כדי שינפיק לו מספר זמני, עד שיינתן לו מספר קבוע על-ידי משרד הפנים.

הליך הנפקת המספרים הוא ארוך ומייגע. בתשובה לשאלה האם נקבעו הסדרים לפיהם יוכלו זכאים לקבל שירותי בריאות עד שיונפקו להם מספרים זמניים, השיב דובר המוסד לביטוח לאומי:

משנקבעה תושבות של אדם הוא זכאי לשירותי בריאות. המוסד לביטוח לאומי נותן לאדם אישור על תושבות אף ללא מספר מזהה, ובטרם נקבע מספר מזהה, כדי לאפשר לו לקבל שירותי בריאות.¹²⁰

המצאות, בכל זאת, שונה. מבדיקה מקיפה שערכה **עמותת רופאים לזכויות אדם** עולה כי קופת חולים כללית וקופת חולים לאומית מסרבות להעניק טיפול רפואי לתושבי מזרח ירושלים שהוכרו כתושבים על-ידי המוסד לביטוח לאומי עד שיונפק להם מספר זמני. מעבר לקופת חולים אחרת כרוך בעריכת חקירה נוספת על-ידי המוסד לביטוח לאומי, הנמשכת חודשים ארוכים במהלכם האדם לא מקבל ביטוח בריאות.

הקופות טוענות כי המוסד לביטוח לאומי מעכב את מתן המספרים המזהים לתושבי מזרח ירושלים, ובכך נגרמים לקופות החולים הפסדים. שכן הן אינן מקבלות כספים עבור הטיפול באנשים שאין להם מספר.¹²¹ המוסד לביטוח לאומי טוען כי קופות החולים עוברות על החוק בכך שהן מסרבות לטפל באנשים שהוכרו כתושבים אך טרם הונפק להם מספר. כך נופלים אנשים אלה בין הכיסאות, כשאף גורם אינו מוכן לקבל אחריות על הטיפול בהם.

דוגמאות

להלן מספר דוגמאות לקשיים בהם נתקלים תושבי מזרח ירושלים בניסיונם לקבל ביטוח בריאות עבור ילדיהם. יש לציין כי מקרים אלה נפתרו רק הודות להתערבותם של ארגוני זכויות אדם והפעלת לחצים על המוסד לביטוח לאומי וקופות החולים. במקרים רבים אחרים, בהם אנשים אינם פונים לעזרה, הם נותרים בלא אפשרות לקבל טיפול רפואי.

תינוקת בת שנה, חולה בדלקת ריאות

גימילה דארי היא תושבת מזרח ירושלים הנשואה לתושב הגדה המערבית. היא מוכרת על-ידי המוסד לביטוח לאומי כתושבת ישראל, מקבלת קצבאות ילדים ומבוטחת בביטוח בריאות. באוקטובר 1996

119. ר' עמי 14 ועמ' 16.

120. מכתב ממר חיים פיטוסי, דובר המוסד לביטוח לאומי, לבצלם מיום 19.5.98. מכתבים בנוסח זה נשלחו גם על-ידי מר אברהם מנע, ראש אגף הביטוח במוסד לביטוח לאומי, למשנה למנכ"ל משרד הבריאות, ד"ר בועז לב, ביום 18.2.97. למר ירון כנפו, מנהל סניף משנה ירושלים של מינהל הביטוח והגבייה במוסד לביטוח לאומי ביום 11.11.96. ולעמותת רופאים

לזכויות אדם ב-19.12.96.

121. כך, למשל, הסביר יעקב כץ, מנכ"ל קופת חולים לאומית: "האישור של המוסד לביטוח לאומי כי מדובר בתושבי ישראל אין בו די והמוסד לביטוח לאומי צריך לאשר כי התושבים רשומים בקופת חולים לאומית" (מכתב לעמותת רופאים לזכויות אדם מיום 18.2.97). בשיחה של המוקד להגנת הפרט מיום 29.4.97 עם דינה קורמן ממחלקת זכויות חברים בקופת חולים כללית, נמסר כי אי אפשר לבטח ילדים עד שלא מונפקים מספרים זמניים על-ידי המוסד לביטוח לאומי שכן הם לא מקבלים החזר כספי על טיפול בילדים בלי מספר.

פנתה הגב' דארי למוסד לביטוח לאומי וביקשה עבור חמשת ילדיה, שלאף אחד מהם לא היה מספר זהות, מספרים זמניים.

באפריל 1997 חלתה בתה פאטמה, שהיתה אז בת שנה ו-11 חודשים. מאחר ולפאטמה עדיין לא הונפק מספר זמני, לקחו אותה הוריה לבית-החולים מוקאסד, שם אבחנו הרופאים דלקת ריאות חמורה. היא אושפזה בבית-החולים, אך לאחר לילה אחד נאלצה המשפחה להוציא אותה מבית-החולים כיוון שלא יכלו לעמוד בהוצאות האשפוז. הגב' דארי פנתה למוסד לביטוח לאומי כדי לקבל התחייבות לטיפול רפואי, אך שם נמסר לה שהדבר אינו אפשרי, כיוון שבעלה תושב הגדה ולילדיה אין מספרי זהות.

הגב' דארי פנתה למוקד להגנת הפרט, שהפנה את המקרה לעמותת רופאים לזכויות אדם. העמותה כיסתה את חשבון האישפוז של פאטמה בבית-החולים, למרות שלפי החוק פאטמה זכאית לביטוח בריאות. ב-4.5.97, לאחר לחץ של המוקד להגנת הפרט ועמותת רופאים לזכויות אדם, ניתן לגב' דארי אישור שהיא מוכרת כתושבת מאז ה-31.3.90 ולפיכך זכאים ילדיה לביטוח רפואי. למחרת ניגש בעלה של הגב' דארי לקופת חולים, אך שם סירבו לרשום את הילדים בטענה שהמוסד לא נתן להם מספרים זמניים. רק ב-25.5.97, לאחר שהונפקו לילדים מספרים זמניים, סיפקה קופת החולים שירותי בריאות לפאטמה דארי.

עד היום טרם הוחזרו הוצאות אשפוזיה של פאטמה שחסתה עמותת רופאים לזכויות אדם.

תינוק בן שלושה חודשים, חולה לב

הנד אל-עלי, תושבת בית צפאפא, נשואה למחמוד אל-עלי, אזרח ירדן. בפברואר 1998 נולד לבני הזוג בן, סופיאן, והמוסד לביטוח הלאומי שילם לגב' אל-עלי את דמי האישפוז ואת מענק הלידה. משרד הפנים לא נתן לסופיאן מספר זהות.

במאי התברר כי סופיאן חולה לב וזקוק לניתוח לב פתוח באופן דחוף. ב-10.5.98 הגיש אביו בקשה במוסד לביטוח לאומי להעניק לסופיאן מספר זמני וצירף לבקשה מסמכים רפואיים המצביעים על מצבו הרפואי הקשה. פקיד המוסד הורה לו לחזור לאחר שבוע, והסביר לו שלאחר מכן יידרשו עוד 20 יום בערך עד להנפקת המספר.

ב-12.5.98 פנו בני הזוג למוקד להגנת הפרט, שהפנה את המקרה לעמותת רופאים לזכויות אדם. בני

הזוג הופנו למוסד לביטוח לאומי כדי לקבל אישור על זכאותם לביטוח בריאות. לאחר שקיבלו את האישור, הם פנו לקופת חולים כללית, שסירבה לטפל בסופיאן בטענה שאין לו מספר זהות. עמותת רופאים

לזכויות אדם פנתה למוסד לביטוח לאומי ודרשה כי יונפק לסופיאן מספר זמני באופן דחוף, לנוכח מצבו.

ב-17.5.98 חזר מר אל-עלי למוסד לביטוח לאומי, שם נאמר לו על-ידי מר אורי שהרבני, סגן מנהל תחום הביטוח והגבייה בסניף במזרח ירושלים, כי בקשתו לא תטופל שכן אשתו חייבת למוסד 4,300 ש"ח, זאת בניגוד מפורש לחוק האוסר התניית ביטוח רפואי בתשלום חובות למוסד.

בקשתו של האב לחלק את הסכום לתשלומים נדחתה. מחוסר ברירה, לווה מר אל-עלי את הכסף. לאחר התשלום, נמסר לו כי רק כעבור חודש-חודשיים תטופל הבקשה. מר אל-עלי ניסה להסביר לפקיד כי בנו חולה מאוד ועלול למות, אך התשובה לא השתנתה.

ב-19.5.98 התקבל מכתב בעמותת רופאים לזכויות אדם מד"ר קרני רובין, נציבת קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי, לפיו "לאחר בירור מקיף שערכנו עם המוסד לביטוח לאומי, הונפק לבנה של הנד מסי תעודת זהות... ביצעתי עבורו שיוך רטרואקטיבי לקופת חולים כללית מיום היוולדו ה-2.2.98".

תינוקת פגית

ג'מילה חרואט, תושבת מזרח ירושלים, נשואה לעפיף חרואט, אזרח ירדני. במאוס 1997 ילדה הגב' חרואט ולד מת. המוסד לביטוח לאומי הכיר בה כתושבת ישראל ושילם לבית-החולים את דמי האשפוז.

ב-5.11.97 ילדה הגב' חרואט בת פגית, שסבלה מבעיה זיהומית קשה. מבית-החולים נמסר כי עם שחרורה תצטרך הילדה מעקב נוירולוגי נוירוכירורגי ואימונולוגי, וכן מעקב התפתחותי. ללא הבטחת המעקב, שחרורה מבית החולים יסכן את חייה. מכיוון שהמוסד לביטוח לאומי פתח שוב בחקירה לגבי תושבותה, הוא לא כיסה את עלות האשפוז ולא ביטח את הילדה בביטוח בריאות. בית-החולים חייב אותה בתשלום 5,400 ש"ח.

כעבור כחודשיים, התברר כי הילדה זקוקה לטיפול רפואי דחוף. ב-21.1.98 פנתה עמותת רופאים לזכויות אדם לנציבת קבילות הציבור לחוק ביטוח בריאות ממלכתי בדרישה כי הנושא יטופל בדחיפות.

ב-26.2.98 נמסר **לעמותת רופאים לזכויות אדם** כי על גבי חרואט לגשת למחלקת הגבייה בביטוח הלאומי, לשלם את החוב שלה עבור השנים 87-93, "ויהיה לבתה ביטוח רפואי אחרי שעניינה יוסדר". רק ב-15.3.98, לאחר פניות חוזרות ונשנות של **עמותת רופאים לזכויות אדם** קיבלה גבי חרואט אישור כי בתה מוכרת כתושבת ישראל.

הגבי חרואט ניגשה עם האישור לקופת החולים כדי לרשום את בתה, אך שם סירבו לטפל בה עד שיינתן

לה מספר זמני על-ידי המוסד לביטוח לאומי. ב-16.3.98 הונפק לבתה מספר זמני. במכתב מה-7.4.98 ממר אברהם מנע, ראש אגף הביטוח במוסד לביטוח לאומי, **לעמותת רופאים לזכויות אדם**, הוא כותב: "גבי חרואט גימילה בוטחה כדין מאז 1984. כל שעליה לעשות לפנות למר א. שהרבני בסניפנו במזרח ירושלים כדי לקבל ממנו אישור על ביטוחה".

משרד הפנים והמוסד לביטוח לאומי משרתים מטרה זהה המנחה את ממשלות ישראל מאז סיפוחה הלא חוקי של מזרח ירושלים ב-1967: להפחית את מספר הפלסטינים המתגוררים בעיר ולשמור על רוב יהודי משמעותי, כך שלא ניתן יהיה לערער על ריבונותה של ישראל בכל חלקי העיר. הדברים המתוארים בדו"ח מצטרפים לשורה ארוכה של פעולות הננקטות כדי להשיג מטרה זו, בהן הגבלת הבנייה במזרח ירושלים, הקצבה בלתי מספקת של משאבים למזרח העיר, מתן שירותים עירוניים ברמה נמוכה ועוד.

התוצאות של דרכי הפעולה בהן נוקטים משרד הפנים והמוסד לביטוח לאומי הן הרסניות עבור תושבי מזרח ירושלים. ביום אחד, עלולים תושבים אלה לאבד את זכויותיהם הבסיסיות, מבלי שהזהירו מראש.

מדיניותו של משרד הפנים מבוססת על ההנחה שתושבי מזרח ירושלים הם מהגרים בביתם, היושבים בעירם כתוצאה ממעשה חסד שעשתה עימם מדינת ישראל. כתוצאה מכך, יכול שר הפנים לשלול את מעמדם בעיר, לפי שיקול דעתו הכמעט מוחלט. עד היום נדרשו אלפים מתושבי מזרח ירושלים לעזוב את ביתם, בטענה שהם אינם עוד תושבי העיר. הנהלים הביורוקרטיים הסבוכים והרף הגבוה להוכחת תושבות הנדרשים מכל תושב מזרח העיר, אינם יכולים להיות מוסברים בטענה של חוסר יעילות. גם אלה נועדו לשרת אותה מטרה: לגרום לתושבי מזרח ירושלים לעזוב את ביתם.

המוסד לביטוח לאומי פועל גם הוא כדי להשיג מטרה זו ומקשה על התושבים ככל יכולתו. השקפת המוסד, לפיה תושבי מזרח ירושלים אינם מתגוררים בביתם אלא אם כן יוכח אחרת, מצביעה על שיקולים זרים וחוסר תום לב. כתוצאה מכך, תושבים רבים אינם מקבלים גמלאות וביטוח בריאות, למרות שבאחוז גבוה של המקרים זכאותם מוכרת לאחר החקירה. עריכת חקירות בניגוד לכללים של הליך הוגן ומינהל תקין, גורמת לתושבים ולילדיהם לאבד את כל זכויותיהם הסוציאליות ואת ביטוח הבריאות. בכך

הפך המוסד לביטוח לאומי מגוף שתפקידו לקדם מדיניות סוציאלית ולבטח אנשים בביטוח בריאות, לגוף המשרת מטרות פוליטיות בלתי-לגיטימיות.

הן מדיניותו של משרד הפנים והן מדיניותו של המוסד לביטוח לאומי מפלות באופן בוטה בין תושבי מזרח ירושלים הפלסטינים לבין יהודים. כל יהודי, גם אם אינו אזרח ישראלי, יכול לעבור להתגורר בהתנחלויות בשטחים, מבלי שהדבר יפגע במעמדו. הוא ימשיך ליהנות מגמלאות ומביטוח בריאות דרך המוסד לביטוח לאומי בעת מגוריו בשטחים, ובכל עת שירצה יוכל לשוב ולהתגורר בישראל. לעומת זאת, תושבי מזרח ירושלים מאבדים את מעמדם כתושבי ישראל ואת כל זכויותיהם הסוציאליות בעת מעבר לשטחים.

המוקד להגנת הפרט ובצלם קוראים לממשלת ישראל:

1. להבטיח לתושבי מזרח ירושלים מעמד קבוע שלא ניתן לשלול אותו, גם אם שהו מחוץ לגבולות ירושלים שנים רבות. יש להבטיח מעמד כזה גם לבני-זוגם ולילדיהם.
2. להחזיר לתושבי מזרח ירושלים שזכויותיהם בעיר נשללו את מעמדם ואת כל הזכויות המגיעות להם מתוקף העובדה שנולדו וחיו בעיר.
3. לאשר בקשות לאיחוד משפחות המוגשות על-ידי תושבי מזרח ירושלים. לכל הפחות, לקבוע הסדר לאיחוד משפחות בירושלים עבור בני-זוג שרק אחד מהם הוא תושב ירושלים, כך שתתאפשר שהייה של בני הזוג יחד בעיר, גם במהלך תקופת ההמתנה לאישור הבקשה.
4. לחדול מבצע חקירות בכל מקרה בו תושב מזרח ירושלים מגיש בקשה לגמלה מהמוסד לביטוח לאומי ולקבוע נהלים לבצוע החקירות בהתאם לכללי המינהל התקין.
5. לחדול מבצע חקירות לצורך קביעת זכאות לחוק ביטוח בריאות ולפעול בהתאם לחוק.

תגובת משרד הפנים

מדינת ישראל משרד הפנים

י"ז אלול, תשנ"ח
8 ספטמבר, 1998

הלשכה לחברות ויחסי ציבור

לכבוד: עו"ד יעל שטיין
ארגון "בצלם"

הנדון: תגובת משרד הפנים לדו"ח ארגון "בצלם"

1. נתונים

א. הנתונים המדברים על כך שבקשות לאיחוד משפחות לא אושרו בשנים האחרונות, אינם נכונים:
בין שנים 1995-1998, אושרו מאות רבות של בקשות לאיחוד משפחות.
יצויין כי כל בקשה מתייחסת לבן זוג ובדרך כלל גם לחלק מילדי בני הזוג.

ב. החישובים שעורכים מחברי הדו"ח לגבי מספר פקיעות התושבות אינם נכונים.
הנתונים שהועברו לאגודה לזכויות האזרח, הנזכרים בדו"ח, כוללים את כל מי שהיה רשום במרשם האוכלוסין ופקעה תושבותו, ולא למשפחות, ולפיכך הכפלת הנתונים לפי מספר בני המשפחה איננה נכונה, ויוצרת תמונה מטעה.
כל בעל מספר זהות (ולא תעודת זהות!) נכלל בנתונים בנפרד ובמקרים רבים מדובר בהורים ובילדיהם.

2. פקיעת תושבות

א. פקיעת התושבות של מי שהעביר את מרכז חייו למדינה מחוץ לישראל או לאזורי יו"ש ועזה (להלן: האזור), לא התחדשה בשנים האחרונות. הדיון שהתקיים אצל היועץ המשפטי לממשלה בדצמבר 1995, הנייחס למקרה בו על פי הנוהל שהיה קיים במשרד הפנים, נשללה תושבותו של אדם ששהה 7 שנים באזור, בהסתמך על הוראות חוק הכניסה לישראל ותקנות הכניסה לישראל.

בעקבות העתירה שהוגשה לבג"ץ, התקיים דיון אצל היועמ"ש לממשלה, שם נבחנה המדיניות הקיימת מן הבחינה המשפטית, ונקבע כי היא תואמת את הוראות החוק והתקנות ונובעת מהם.

עם זאת, נבקש לציין כי שר הפנים הורה לאחרונה לבחון בגמישות מקרים של תושבי מזרח ירושלים, אשר עברו לשכונות התפר הסמוכות לתחום ירושלים ולהתייחס למכלול הזיקות של אותם תושבים לירושלים.

ב. אף שהקביעה לגבי פקיעת תושבות היא קביעה עובדתית, להבדיל מהחלטה מינהלית על ביטול תושבות, זכות הערר הניתנת כיום היא כללית, וניתנת בכל

מקרה בו עולה מן העובדות שבידי משרד הפנים כי התושבות פקעה. זכות הערר איננה פורמלית, והמקרים בהם נטען כי היו ליקויים בבחינת הערר - ייבדקו.

3. הוכחת מרכז חיים

א. משרד הפנים קבע רשימת מסמכים אותם יש להמציא, הן בבקשות לאיחוד משפחות, להוכחת מרכז חייו של המזמין בתחום ישראל, והן להוכחת מרכז חייו של מי שעולה חשש כי הוא חדל להיות תושב. רשימת המסמכים נועדה לנוחיותם של התושבים, כרשימה מנחה, הכוללת מסמכים שבדרך כלל אין קושי להשיגם. עם זאת, תושב רשאי להביא גם ראיות אחרות שיש בהן כדי לשכנע בדבר קיומו של מרכז חיים בישראל, או לנמק מדוע אין הוא יכול להמציא את המסמכים שהתבקשו.

ב. משרד הפנים יבחן דרכים למנוע מצבים של בדיקה חוזרת של תושבות תוך תקופה קצרה.

4. רישום מצב אישי

הכללים הנוגעים להשהיית רישום המצב האישי של הנישאים למי שאינם תושבי ישראל, חלים על כלל האוכלוסייה בישראל - תושבי ואזרחי ישראל, יהודים ולא יהודים, הנישאים לזרים. מטרתם של כללים אלה הינה להימנע מרישומים של נישואים המתבררים כפיקטיביים.

5. מספרי זהות לילדים

על פי הנוהג הקיים בישראל, מונפקות הודעות לידה ותעודות לידה לגבי כל ילוד שנולד בישראל, לרבות לילדי תיירים, אף שהחובה בחוק קיימת רק לגבי מי שרשום במירשם האוכלוסין.

הודעות הלידה הניתנות בבתי החולים מעידות על עצם ארוע הלידה בבית החולים, ואין הן קובעות כשלעצמן את מעמדו של הילוד בישראל.

על פי תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, התשל"ד - 1974 (כפי שהיא מתפרשת בבג"ץ 48/89 ריינהלד עיסא נ' מנהלת הלשכה האזורית למינהל האוכלוסין), מעמדו של ילד שנולד לזוג הורים, שאחד מהם תושב והשני לא, ייקבע על פי מרכז חייו ש! הילד. בחינת מרכז החיים מצריכה הפעלת שיקול דעת הנתון לפקיד משרד הפנים, ועל כן, מספר זהות יכול להינתן במקרים כאלה רק במשרד הפנים ולא בבית החולים.

תגובת המוסד לביטוח לאומי

המוסד לביטוח לאומי המשרד הראשי הלשכה המשפטית

כבר ד"ר גיורא לוטן
שד' ויצמן 13 ירושלים
טלפון 6709351 (02)
מיקוד 91 909
פקסמיליה 02-6510010

כח' באב התשנ"ח
20 באוגוסט 1998

לכבוד
הגב' יעל שטיין, עו"ד
ארגון בצלם
רח' עמק רפאים 43
ירושלים 93141

ח.נ.

הנדון: דו"ח המוקד להגנת הפרט -
חודש אוגוסט 1998 בנושא-
שלילת מעמד התושבות.
וזכויות סוציאליות מהושבי ירושלים
מכתב מ-11.8.98 לדובר המוסד

א. הערות מבוא -

(1) הדו"ח מתעלם מהנסיבות המיוחדות שנוצרו בירושלים ובאזור
כפי שמתאר זאת ביה"ד הארצי בדב"ע מה/73-04 סנוקה נ.
המוסד (פד"ע יז' עמ' 79, בעמ' 85) (להלן-סנוקה).

(2) בדו"ח מצוין כי "הגדרת 'תושב ישראל' על ידי המוסד
לביטוח לאומי שונה מהגדרתו על ידי משרד הפנים. 'תושב
ישראל' לפי משרד הפנים הוא אדם שניתנה לו זכות חוקית
לשהות בישראל בתוקף אשרת שהייה שנתן לו המשרד.
לעומת זאת, כדי להיות מוכר כ'תושב ישראל' על ידי המוסד
לביטוח לאומי נדרשת, בנוסף למעמד חוקי בישראל, גם שהייה
בפועל בגבולות המדינה".

בנושא זה נאמר בפס"ד סנוקה (עמ' 83-84) "למושג 'תושב',
יכול ויתהיה משמעות שונה בחוקים שונים ... חוק הבטחת
הכנסה ככל חוק בתחום הבטחון הסוציאלי בא ליתן ביטוי
למחויבות החברה להבטיח מקור מחייה למי שהחברה רואה עצמה
אחראית לקיומו...".

"תושב" הוא אדם המצוי בישראל שלא כתייר ולא ארעית...".
(ובהמשך) "בחשבון סופי תקבע הזיקה למעשה; זיקה שלא יהיה בה מהזמניות או מהארעיות וזיקה שיש בה להוכיח ראיית מקום שבתחום ישראל, כמקום ש"בו הוא חי", וש"זה ביתו".

(3) הדו"ח מתעלם מהקביעה בחוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, לפיה "תושב" המבוטח לפי חוק זה הוא "מי שהוא תושב לענין חוק הביטוח הלאומי לרבות תושב ישראל באזור כהגדרתו..." קרי, מי שמוכר כתושב לפי חוק הביטוח הלאומי מבוטח גם לענין ביטוח בריאות ממלכתי.

ב. הערות לדו"ח

(1) באשר לטענה בדו"ח הנוגעת לחקירות שהמוסד מבצע לצורך קביעת מעמד למי שטוען שהוא תושב מזרח ירושלים ומתגורר בתחום השטח המוניציפאלי של עיריית ירושלים, אני מפנה לאמור בדב"ע מז/038 ו-מז/049 (פד"ע י"ט 111, בעמ' 116) נאמר שם, בין השאר:

"מטעמים משפחתיים ואחרים עוברות משפחות מבית לבית כאשר מעבר של עשרות מטרים עלול לשלול מבני משפחה את מעמדם כתושבי ישראל, או לרכוש מעמד של תושבי ישראל. בדרך זו יתכן כי משפחה הירה במחנה הפליטים שועפט תחליט לעבור לגור באזור אחר של השכונה, ואם תעשה כן תפסיד זכויות שצברה בביטוח הלאומי".
ומכאן הצורך לערוך חקירות לקביעת תושבות.

יש לזכור, כי בחלק לא מבוטל של המקרים מתארכת החקירה בשל קשיים שהתובע עצמו מציב בפני חוקרי המוסד כגון: מסירת כתובת שהתובע אינו גר בה בפועל, אי שיתוף פעולה וחוסר יכולת לאתר את התובע בירושלים.

(2) למיטב ידיעתנו ההסדר שהתקבל ב"עתירת היולדות" שהוגשה על ידי המוקד להגנת הפרט ורופאים לזכויות אדם והאגודה לזכויות האזרח, נעשה על דעת המוקד להגנת הפרט, אשר בשמו מוגש הדו"ח.

(3) הנסיון להגן על ישיבה לא חוקית בישראל כבסיס לרכישת זכויות בביטוח הלאומי ולהאשים את חוקרי המוסד, בחקירות תמצתיות ושטחיות כאשר מטרת האנשים הנחקרים (!) היא כאמור בדו"ח "הרצון לגונן על אדם החי בירושלים באופן לא חוקי".
לענין זה ראוי לציין כי בית הדין הארצי קבע לא אחת, כי ישיבה שלא כדין בישראל אינה יוצרת "תושבות".

(4) קביעת תושבות נעשית, הן לצורך קבלת גמלאות מהמוסד לביטוח לאומי והן לצורך ההכרה בזכאות לביטוח בריאות ממלכתי.

לקריאה לממשלת ישראל בסופו של הדו"ח יש להעיר

הקריאה לתת לתושבי מזרח ירושלים זכויות יתר ולהעדיפם על פני תושבי ישראל באיזורים אחרים אין לה הצדקה.

בכבוד רב,

ש. בריצמן, עו"ד
היועץ המשפטי

העתק: פרופ' יוחנן שטסמן, המנהל הכללי
מר יגאל ברזני, רו"ח סמנכ"ל ביטוח וגבייה
מר שלמה כהן, סמנכ"ל מחקר ותכנון
מר ישראל ערד, סמנכ"ל גמלאות
גב' טובה ידידיה מנהלת אגף אוכלוסיו
מר אברהם מנע, מנהל אגף בכיר
גב' רות הורן, עו"ד המשנה ליועץ המשפטי
מר חיים פיטוסי, דובר המוסד

שב/בש 11703