



המוקד להגנת הפרט
HAMOKED Center for the Defence of the Individual
هموكيد - مركز الدفاع عن الفرد

ביצים



משפחות אסורות

איחוד משפחות ורישום
ילדים במזרח ירושלים

ינואר 2004

משפחות אסורות

איחוד משפחות ורישום ילדים
במזרח ירושלים

ינואר 2004

מחקר וכתיבה: יעל שטיין

עבודת שטח: נגיב אבו רקייה, איאד חדאד,
סוהאד סאקאללה

ריכוז מידע: סוהאד סאקאללה, רונן שניידרמן

המוקד להגנת הפרט מיסודה של די"ר לוטה זלצברגר הוא ארגון זכויות אדם שהוקם בשנת 1988 על רקע אירועי האינתיפאדה ומטרתו לעמוד על משמר זכויותיהם של פלסטינים, תושבי השטחים הכבושים, שנפגעו ממדיניות ישראל ושזכויותיהם הופרו.

בצלם הוא ארגון זכויות אדם עצמאי שהוקם בשנת 1989 במטרה לתעד את הפרות זכויות האדם בשטחים ולהביאן לידיעת קובעי המדיניות והציבור הרחב. ממצאי בצלם מבוססים על עבודת שטח ותחקירים עצמאיים וכן על מקורות רשמיים, עתונות ונתוני ארגוני זכויות אדם ישראליים, פלסטיניים ובינלאומיים.

התנאים בלשכת משרד הפנים במזרח ירושלים קשים במיוחד בהשוואה ללשכות אחרות של המשרד. הכניסה ללשכה היא משימה מפרכת, הכרוכה בעמידה בתור מחוץ ללשכה שעות ארוכות. במקרים רבים נאלצים הממתינים לשוב למחרת, לאחר שלא הצליחו להגיע לראש התור. כמעט כל שר פנים מגיע לביקור בלשכה עם כניסתו לתפקיד, מבטיח לשפר את המצב, אך עד כה הבטחות אלה לא התממשו.

ב-17.6.03 הביא שר הפנים אברהם פורו הצעת חוק חדשה למליאת הכנסת, שהיא המשך ישיר למדיניות זו. בהצגתו את החוק, אמר השר: "אני רוצה לומר לכם שבשבילי זה לא חוק שמח. אני מסכים להערה שמן הראוי היה שחוק כזה לא היה צריך להגיע לספר החוקים, כי באיזשהו מקום חברה נאורה והומנית צריכה כן לאפשר איחוד משפחות. אבל המצב שנוצר הוא מצב שאין ברירה והחוק הזה מובא כאין ברירה".

ב-31.7.03 הצביעה הכנסת בעד החוק. "חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003" אוסר על ישראלים שנישאו לתושבי שטחים, או שיישאו להם בעתיד, לגור עימם בתחומי המדינה. בנוסף, אוסר החוק על ילדים שנולדו, או יולדו, בשטחים להורים שאחד מהם הוא תושב מזרח ירושלים והשני תושב שטחים, להתגורר עם משפחתם בעיר.⁵

החוק אינו קובע מדיניות הגירה חדשה בנוגע לתושבי שטחים. המשפט הבינלאומי מכיר בזכותה של כל מדינה לקבוע מי רשאי להיכנס לשטחה ובכך שלזרים אין זכות מוקנית להיכנס אליה. מדינות שונות בעולם קובעות כללים בנוגע למכסות הגירה, על פי קריטריונים שונים. אולם, כאשר מדובר בזרים שנישאו לאזרחים או תושבים של המדינה, חלים כללים שונים ושיקול הדעת של הממשלה מוגבל יותר. כמו בכל מקרה בו מפעילה הרשות השלטונית שיקול דעת, הכללים חייבים להיות ענייניים, סבירים ושיוויוניים. לא זכותו של הזר להיכנס למדינה נמצאת על הפרק במקרה זה, אלא זכותו של אזרח או תושב המדינה לגור עם בן זוגו במדינה בה נולד.

ב-1967 סיפחה ישראל את ירושלים המזרחית לשטחה וניתקה אותה משאר תושבי הגדה המערבית. אולם קביעת הגבול הפוליטי לא ניתקה קשרים חברתיים ומשפחתיים בין התושבים משני עבריו. קשרים אלה ממשיכים להתקיים עד היום, כולל באמצעות נישואין.

מעמדם בישראל של תושבי מזרח ירושלים הוגדר כשל "תושבי קבע" והחוק המסדיר את מעמדם הוא חוק הכניסה לישראל.¹ חוק זה הוא חוק הגירה אשר נועד להסדיר את כניסתם של תיירים למדינה ואת שהייתם של מהגרים בה. לכן נקבע בו כי הענקת מעמד של תושב קבע נתונה לשיקול דעתו הכמעט מוחלט של שר הפנים, כי מעמד זה פוקע אם התושב משתקע במדינה אחרת וכי ילדי תושבים שנולדו בישראל לא יקבלו את מעמד הוריהם באופן אוטומטי.² החלת חוק זה על תושבי מזרח ירושלים, מעידה שמדינת ישראל מתייחסת אליהם כאל מהגרים, שבחרו מרצונם החופשי לעבור ולגור בשטחה.

מאז 1967 משקיעה המדינה מאמצים רבים כדי לשמור על "המאזן הדמוגרפי" במזרח ירושלים, שמשמעותו צמצום מספר הפלסטינים החיים בירושלים ושמירה על רוב יהודי של כ-70% בעיר.³ בין השאר, מטילה ישראל הגבלות נרחבות על הבנייה לפלסטינים במזרח העיר, נמנעת מהשקעה בתשתיות במזרח ירושלים ומקצה תקציבים נמוכים באופן משמעותי מאלה המועברים למערב העיר.

משרד הפנים ממלא תפקיד עיקרי ביישום מדיניות זו, מתוקף אחריותו על יישום חוק הכניסה לישראל. המשרד קבע כללים נוקשים לאישור בקשות לאיחוד משפחות ולרישום ילדים במרשם האוכלוסין. כמעט בכל בקשה נדרשים התושבים להציג בפני הפקידים מסמכים רבים, ואם אינם עומדים בנטל נדחית בקשתם. משרד הפנים הוא שיישם בין השנים 1996 ו-1999 את מדיניות הטרנספר השקט, במסגרתה נשלל לעולמים מעמד התושבות ממאות פלסטינים בטענה שהתגוררו תקופה ממושכת מחוץ לישראל, כולל בשטחים.⁴

1. חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952, ס"ח התשי"ב, עמ' 354.

2. תקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, סעיפים 11 ו-12.

3. בנושא זה ר' בצלם, מדיניות של אפליה - הפקעת קרקעות, תכנון ובנייה במזרח ירושלים, מאי 1995.

4. בנוגע למדיניות זו ר' המוקד להגנת הפרט ובצלם, הטרנספר השקט - שלילת מעמד התושבות מפלסטינים במזרח ירושלים, אפריל 1997; הטרנספר השקט נמשך - שלילת מעמד התושבות וזכויות סוציאליות מתושבי מזרח ירושלים, ספטמבר 1998.

5. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, ס"ח התשס"ג, עמ' 544.

הדו"ח סוקר את מדיניות ישראל במהלך השנים, מבהיר את המדיניות החדשה ואת השלכותיה על חיי היומיום של תושבי העיר ובוחר את השיקולים שעמדו בבסיס החוק החדש.

דו"ח זה עוסק בפגיעות בזכויות האדם של תושבי מזרח ירושלים כתוצאה מהחוק החדש. חלקו הראשון של הדו"ח עוסק באיחוד משפחות וחלקו השני עוסק ברישום במרשם האוכלוסין של ילדי תושבים שנולדו בשטחים.

רקע: מדיניות משרד הפנים עד מארס 2002

פלסטיניים תושבי מזרח ירושלים הנישאים לתושבי השטחים, ואשר רוצים לגור איתם בירושלים, נדרשים להגיש בקשה לאיחוד משפחות במשרד הפנים. מדיניות המשרד בנוגע לאישור בקשות אלה עברה במהלך השנים כמה שינויים.

עד מארס 1994 בחן משרד הפנים רק בקשות לאיחוד משפחות שהוגשו על-ידי גברים תושבי ירושלים עבור בנות זוגם. בקשות שהגישו נשים תושבות ירושלים לא נדונו כלל. מדיניות זו הוצדקה בטענה שבחברה הערבית נהוג ש"האישה הולכת אחרי בעלה" ולכן אין סיבה לתת מעמד בישראל לבן הזוג תושב השטחים.⁶

בעקבות עתירה שהגישה האגודה לזכויות האזרח לבג"ץ, ביטל משרד הפנים מדיניות מפלה זו והתיר גם לנשים להגיש בקשות לאיחוד משפחות עבור בני זוגן. על-פי הקריטריונים שנקבעו, הבקשה תאושר אם בני הזוג יוכיחו כי הם נשואים וגרים בירושלים ובתנאי שלא קיימת מניעה פלילית או ביטחונית.⁷ בעקבות שינוי המדיניות, הגישו אלפי נשים בקשות לאיחוד משפחות, בהן כאלו שנישאו נשים רבות לפני כן וכבר היו אמהות לילדים.⁸

עד שנת 1996, אם אישר משרד הפנים את הבקשה לאיחוד משפחות, הוא העניק באופן מיידי מעמד של תושב קבע לבן הזוג.⁹ בתחילת 1997 הודיע משרד הפנים על "ההסדר המדורג" וקבע כי מעתה ינתן המעמד רק בתום חמש שנים ושלושה חודשים מיום אישור הבקשה. לפי ההסדר החדש, לאחר אישור הבקשה לאיחוד משפחות ניתן לבן הזוג תושב השטחים היתר שהייה בישראל מטעם המינהל האזרחי, אשר איפשר לו לשהות בישראל ולעבוד בה, אך

לא הקנה לו זכויות סוציאליות או ביטוח בריאות. היתרים אלה ניתנו לתקופות של חצי שנה עד שנה והוארכו לתקופה מצטברת של עד 27 חודשים. בשלוש השנים שלאחר מכן קיבל בן הזוג מעמד של תושב ארעי בישראל, אותו יש לחדש פעם בשנה. מעמד זה הקנה לו תעודת זהות ישראלית, זכויות סוציאליות וביטוח בריאות. במהלך כל תקופת ההסדר המדורג בחן משרד הפנים את כנות חיי הנישואין, את מרכזי חיי המשפחה ובדק שלבן הזוג תושב השטחים אין מניעה פלילית או ביטחונית.¹⁰

מיום הגשת הבקשה לאיחוד משפחות ועד שקיבל בן הזוג תושב השטחים מעמד קבוע בישראל - אם אישר משרד הפנים את הבקשה - חלפו בממוצע כעשר שנים. במהלך תקופה זו, הציב משרד הפנים בפני בני הזוג דרישות סותרות ולא פעם אף התעלם מהכללים שהוא עצמו קבע. פעמים רבות שינה משרד הפנים את הנהלים, מבלי שהודיע על כך לציבור ומבלי שהבהיר את הדרישות החדשות. מדיניות זו של משרד הפנים פגעה בבני הזוג בכל השלבים של הטיפול בבקשתם:

א. עד אישור הבקשה: מנסיונו של המוקד להגנת הפרט, מיום הגשת הבקשה לאיחוד משפחות ועד אישורה על-ידי משרד הפנים חלפו בממוצע כחמש שנים. במהלך תקופה זו, לא יכלו בני הזוג לחיות יחד בירושלים.

עד 1991 היה המעבר בין השטחים לבין ישראל, כולל מזרח ירושלים, חופשי. תושבי שטחים שנישאו לתושבי ירושלים יכלו לגור עימם ועם ילדיהם בעיר, בלי שנדרשו להצטייד בהיתרים מיוחדים. לכן, לא היתה חשיבות רבה לבקשה לאיחוד משפחות, שכן בני הזוג יכלו בכל מקרה לחיות יחד בירושלים.

החל מפברואר 1991 דורשת ישראל מכל פלסטיני המבקש להיכנס לישראל להצטייד בהיתר כניסה לישראל. בשנים הראשונות הנפיקה ישראל אישורים רבים לתקופות

6. בנוגע לקיומה של הנחה זו כמנחה את משרד הפנים, ר' בג"ץ 48/89, רינהלד עיסא נ. מנהל הלשכה האזורית למינהל האוכלוסין מזרח ירושלים ואח', פ"ד מנ(4)574.

7. מכתב מעו"ד יוכי גנסי, סגן בכיר לפרקליט המדינה, לעו"ד אליהו אברם, האגודה לזכויות האזרח, מיום 23.6.94, בעקבות בג"ץ 2797/93, גרביט נ. שר הפנים.

8. בשנת 1993 הוגשו 650 בקשות לאיחוד משפחות על-ידי תושבות מזרח ירושלים עבור בני זוגן. בשנת 1994 הוגשו 2,550 בקשות ובשנת 1995 הוגשו 1,800 בקשות. מכתב מעו"ד מוריה בקשי, הלשכה המשפטית של משרד הפנים, לעו"ד מלכיאל בלאס, פרקליטות המדינה, מיום 31.3.96, בעקבות בג"ץ 7316/95, מנוחין ואח' נ. שר הפנים.

9. המונח "בן זוג" בדו"ח זה מתייחס הן לגברים והן לנשים. השימוש בלשון רבים עלול להטעות את הקוראים, ולכן נעשה שימוש בלשון יחיד.

10. המדינה הציגה מדיניות זו בפני בית המשפט העליון בבג"ץ 2950/96, הנג מוסא ואח' נ. שר הפנים ואח', שאישר אותה.

ב. התנאים לאישור הבקשה: בשנת 1996 החל משרד הפנים לדרוש מכל הזוגות שהגישו בקשה לאיחוד משפחות להציג בפניו מסמכים רבים, כדי להוכיח שהם גרים בירושלים.

הרשימה כללה: מסמכי בעלות על בית, חוזה שכירות או תצהירים המעידים על מגורים בבית ההורים; תיאור של מבנה הבית ופירוט של בני משפחה נוספים הגרים בו; תדפיס מקופת חולים המעיד על חברות בני המשפחה בקופת החולים; אישורים רפואיים המעידים על קבלת טיפולים; תעודות לידה ופנקסי חיסונים של הילדים; תעודות בית ספר; תלושי משכורת ואישורי עבודה, או תצהיר מעורך דין המפרט את מקום העבודה או את מקורות הפרנסה ועוד.¹⁶

משרד הפנים לא גיבש רשימה מסודרת של המסמכים הנדרשים לאישור בקשה לאיחוד משפחות והדרישות השתנו בהתאם לפקיד שטיפל בתיק. לא פעם נדרשו בני הזוג להביא מסמכים שהגישו בעבר וכאשר הביאו מסמכים אלה, נדרשו להביא מסמכים נוספים. בחלק מהמקרים היה על בני הזוג להביא גם תצהיר מעורך דין, אך הכללים בנוגע לכך מעולם לא הובהרו. בשל מדיניות זו, התקשו גם אנשים שכל חייהם גרו בירושלים לעמוד בתנאים ובקשתם לאיחוד משפחות נדחתה.

בנוסף למסמכים, ערך השב"כ בדיקות ביטחוניות מקיפות לבן הזוג תושב השטחים. כאשר הבקשה הוגשה עבור תושבת שטחים, ערך השב"כ פעמים רבות בדיקות גם לגבר, תושב ירושלים. כן נערכו בדיקות כדי לוודא שלבן הזוג תושב השטחים אין עבר פלילי.

בחלק מהמקרים הזמין משרד הפנים את שני בני הזוג לחקירה במשרדו, שם נשאלו, בנפרד, על עניינים שהוכיחו בעבר וכבר הציגו לגביהם מסמכים. חלק מהשאלות נגעו לאירועים שהתרחשו שנים רבות לפני כן. כל סתירה בין דבריהם של בני הזוג, גם אם נגעה לעניינים טכניים פעוטים, היתה עלולה להביא לדחיית הבקשה לאיחוד משפחות.

ממושכות יחסית, אולם במאסר 1993 הוטל סגר כללי על השטחים והוקמו מחסומים, גם בין מזרח ירושלים לשאר הגדה המערבית. מאז, ניתנים האישורים במשורה ועל-פי קריטריונים שאינם ידועים.¹¹

שינוי המדיניות יצר מציאות חדשה עבור בני הזוג, שהתקשו להמשיך לחיות יחד. בשל כך, הגישו רבים מהם רק אז בקשה לאיחוד משפחות, שנים לאחר שנישאו. תחילה קבע המינהל האזרחי נוהל מיוחד שאיפשר לתושבי שטחים שנישאו לישראלים לקבל היתרי שהייה בישראל לתקופות של עד שלושה חודשים, טרם אישור הבקשה לאיחוד משפחות. הנוהל יושם באופן חלקי בלבד ופעמים רבות סירב המינהל האזרחי להנפיק את האישורים, או שהנפיק אותם לתקופות קצרות בלבד. מפעם לפעם הטילה ישראל סגר מוחלט על השטחים וביטלה את כל ההיתרים, אז נאלץ בן הזוג לחזור לשטחים. ב-1996, בעקבות סדרת הפיגועים בתוך ישראל, בוטל הנוהל ולבני הזוג לא היתה כל אפשרות לחיות יחד.¹²

גם משרד הפנים קבע נהלים שאיפשרו שהייה בירושלים של בן הזוג תושב השטחים עד לאישור הבקשה.¹³ נהלים אלה לא יושמו מעולם, אלא במקרים בהם הוגשה עתירה לבג"ץ, אז העניק משרד הפנים את אשרת שהייה לבן הזוג עוד לפני מתן פסק הדין. ביוני 1997 הודיע משרד הפנים כי לא יונפקו עוד אשרות שהייה בישראל, לפני אישור הבקשה.¹⁴

מדיניות זו שללה מבני הזוג את האפשרות לנהוג על פי החוק, מבלי שתידחה בקשתם לאיחוד משפחות. אם החליטו בני הזוג לעבור להתגורר בשטחים עד לאישור הבקשה, דחה משרד הפנים את בקשתם בטענה שאינם גרים בירושלים. במקרה כזה גם סיכן בן הזוג הירושלמי את מעמד התושבות שלו.¹⁵ אם בחר בן הזוג תושב השטחים לגור עם משפחתו בירושלים בלי היתר שהייה, הוא נאלץ לחיות במחתרת, בסכנת גירוש תמידית. אם נעצר על-ידי כוחות הביטחון בגין שהייה בלתי חוקית, יכל משרד הפנים לדחות את בקשתו בטענה של "מניעה פלילית". חיים בנפרד במהלך תקופה זו, בנוסף לסבל הרב שנגרם לבני הזוג, היו עלולים אף הם להביא לדחיית הבקשה, בטענה כי לא הוכחה "כנות הנישואין".

11. בנושא זה ר' בצלם, הפרד ומשול - האיסור על מעבר בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית, מאי 1998, עמ' 5-6; "טרטורים" ביוורקטיים, הטרדה והתעמרות במהלך פעילות מבצעית בגדה המערבית בשנה הראשונה להסכם העקרונות, ספטמבר 1994.
12. מכתב מעו"ד מוריה בקשי, הלשכה המשפטית של משרד הפנים, לבצלם, מיום 30.3.97.
13. נהלים אלה נקבעו במסגרת בג"ץ 7930/95, מחפזו ואח' נ. שר הפנים ואח', הודעה מטעם פרקליטות המדינה.
14. סעי' 10 לתצהיר תשובה מטעם המשיב בבג"ץ 463/97, חומה ואח' נ. שר הפנים.
15. ר' המוקד להגנת הפרט ובצלם, הטרנספר השקט - שלילת מעמד התושבות מפלסטינים במזרח ירושלים, אפריל 1997.
16. לפירוט בנוגע לשינוי במדיניות ר' המוקד להגנת הפרט, תושבות של פלסטינים במזרח ירושלים - התפתחות מדיניות משרד הפנים בשנים 1994-1996, סתיו 1996.

החוק החדש - ביטול הליכי איחוד המשפחות

ביולי 2003 חוקקה הכנסת חוק חדש - חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003. החוק מבטל את הליכי איחוד המשפחות בין ישראלים לבין תושבי שטחים ובכך אוסר על זוגות אלה לחיות יחד בישראל. ישראלים שנישאו לזרים שאינם תושבי שטחים, ויכולו להמשיך ולהגיש עבורם בקשות לאיחוד משפחות.

שנה וארבעה חודשים קודם לכן, ב-31.3.02, פוצץ עצמו שאדי טובאסי במסעדת "מצה" בחיפה והרג 16 אזרחים. מיד לאחר הפיגוע החליט שר הפנים דאז, אלי ישי, להקפיא את הטיפול בכל הבקשות לאיחוד משפחות שהגישו ישראלים עבור בני זוגם תושבי השטחים וקבע כי לא יתקבלו בקשות חדשות, עד לגיבוש מדיניות חדשה.¹⁷

ב-12.5.02 חציג השר ישי את תכניתו בפני הממשלה, שקיבלה אותה במלואה.¹⁸ בהחלטת הממשלה נקבע כי "לנוכח המצב הבטחוני, ובשל ההשלכות של תהליכי ההגירה וההשתקעות של זרים ממוצא פלסטיני לישראל, לרבות בדרך של אחמ"ש [איחוד משפחות], משרד הפנים, בשיתוף עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, יגבש מדיניות חדשה לטיפול בבקשות לאחמ"ש". עד לגיבוש מדיניות זו, "לא תתקבלנה בקשות חדשות של תושבי הרשות הפלסטינית לקבלת מעמד של תושב או מעמד אחר; בקשה שהוגשה לא תאושר, ובן הזוג הזר יידרש לשהות מחוץ לישראל עד לקבלת החלטה אחרת". לגבי בקשות שכבר אושרו ובני הזוג נכנסו להסדר המדורג, נקבע כי היתרי השהייה יוארכו, אולם "לא יהיה שידרוג למעמד גבוה יותר".

הממשלה קבעה שורה של עקרונות עליהם אמורה להתבסס המדיניות החדשה. בין השאר נקבע כי "לא תטופל בקשה של מי שהפר את חוקי הכניסה לישראל", כי יוחמרו הכללים "לשם מניעת הכניסה לישראל של בני זוג מנישואים פיקטיביים או פוליגמיים" וכי תיבחן האפשרות לקביעת מכסות שנתיות לאישור בקשות לאיחוד משפחות. כן נקבע כי משרד הפנים יבחן את שינויי החקיקה הנדרשים לצורך יישום החלטות אלה.

ג. לאחר אישור הבקשה: לאחר אישור הבקשה לאיחוד משפחות, ובמהלך כל תקופת ההסדר המדורג, נאלצו בני הזוג לעמוד שוב ושוב באותם תנאים שהציב בפניהם משרד הפנים לפני אישור הבקשה. בכל חידוש של היתר המינהל האזרחי או אשרת משרד הפנים, הם נדרשו להציג מסמכים שונים המעידים על כך שהם גרים בירושלים, כולל מסמכים שכבר הוגשו או מסמכים שמעולם לא נדרשו מהם. כמו כן, נחקר בן הזוג בכל פעם על-ידי השב"כ. לא פעם זומנו בני הזוג לחקירות נוספות במשרד הפנים.

גם זוגות שעמדו בכל התנאים שהציב בפניהם משרד הפנים, לא תמיד יכלו לחיות יחד באופן חוקי בירושלים לאחר אישור הבקשה.

בשלב הראשון של ההסדר, נדרש בן הזוג תושב השטחים להצטייד בהיתר כניסה לישראל מהמינהל האזרחי, שהשגתו היתה כרוכה בבירוקרטיה ממושכת. לאחר שמשרד הפנים אישר את הבקשה לאיחוד משפחות, הועבר הטיפול למינהל האזרחי כדי שזה ינפיק לבן הזוג את אישור הכניסה. הליך זה אמור היה להימשך לא יותר משבועיים, אך בפועל הוא נמשך חודשים ארוכים. בחלק מהמקרים לא העביר משרד הפנים את האישור למינהל האזרחי, פעמים אחרות המינהל האזרחי לא העביר את האישור למפקדת התיאום והקישור האמורה להנפיק את היתר הכניסה. גם כאשר הצליח בן הזוג לקבל את האישור, לא הובטחה כניסתו לירושלים, שכן לא פעם מנעו ממנו החיילים במחסומים לעבור.

בתום 27 חודשים, אם עמדו בני הזוג בכל הדרישות, ניתן לבן הזוג תושב השטחים מעמד של תושב ארעי, אותו יש לחדש פעם בשנה. משרד הפנים קבע כי יש להגיש את הבקשה לחידוש המעמד חודשיים לפני תום תוקף האשרה, אולם מניסיונו של המוקד להגנת הפרט עולה כי הבדיקה נמשכה כעשרה חודשים בממוצע ובן הזוג נאלץ להישאר בירושלים ללא אשרה תקפה. אם עזב את ירושלים, עלול היה משרד הפנים לדחות את הבקשה לאיחוד משפחות.

מדיניות זו יצרה מציאות בה משרד הפנים מכיר בזכותם של בני הזוג לחיות יחד בירושלים, אך מעמיד בדרכם מכשולים רבים בניסיונם לממש את זכותם זו.

17. מזל מועלם, "ישי הקפיא איחוד משפחות של ערבים ישראלים שנישאו לתושבי רשות", הארץ, 1.4.02. ר' התייחסות למקרה של שאדי טובאסי בעמ' 12.
18. החלטה מס' 1813 של הממשלה מ-12.5.02.

תוקף החוק נקבע למשך שנה אחת. הממשלה יכולה להאריכו, באישור הכנסת, "לתקופה שלא תעלה בכל פעם על שנה אחת".²³

עמדת המדינה

עמדתה הרשמית של המדינה בנוגע לביטול הליכי איחוד המשפחות בין ישראלים לבין תושבי השטחים הובאה לראשונה בתגובה לעתירות שהוגשו לבג"ץ נגד החלטת הממשלה.²⁴ בטרם ניתן פסק הדין, הצביעה הכנסת בעד החוק. האגודה לזכויות האזרח, ארגון עדאלה, חברי כנסת וזוגות העתידים להיפגע מהחוק, הגישו עתירות חדשות לבג"ץ ודרשו כי החוק יבוטל.²⁵ במסגרת הדיון בעתירות אלה, הגישה פרקליטות המדינה תגובה מעודכנת לבית המשפט, בה שטחה את משנתה באופן הנרחב ביותר.²⁶

המדינה מצדיקה את ביטול הליכי איחוד המשפחות בצרכים ביטחוניים:

הערכת גורמי הביטחון הינה כי קיים הכרח ביטחוני למנוע לעת הזו את כניסתם של תושבי האזור לישראל - באשר הם - שכן כניסתם דרך קבע של תושבי האזור לישראל, ותנועתם החופשית בתחומי המדינה באמצעות קבלת תיעוד ישראלי, עלולה לסכן בצורה ממשית ביותר את שלומם ובטחונם של אזרחי ותושבי מדינה...

מתן היתר שהייה למטרת השתקעות בארץ לתושב מדינה או ישות מדינית המצויים בעימות מזוין עם מדינת ישראל טומנת בחובה סיכון בטחוני, שכן נאמנתו ומחויבותו של אותו אדם עשויה להיות למדינה או לישות מדינית המצויים בעימות עם ישראל. וכיוון שניתן להפעיל לחצים על מי שמשפחתו ממשיכה להתגורר במקום מסוג זה, שסייע בידי ארגוני הטרור, אם רצונו שלא יבולע למשפחתו...

במסגרתו של הקונפליקט, שהפך לעימות מזוין, נלחם הצד הפלסטיני בכל האמצעים העומדים לרשותו כנגד אזרחיה ותושביה של מדינת ישראל, **תוך שהוא עושה שימוש ומסתייע במקרים מסויימים, למרבה הצער, באזרחים ערבים של מדינת ישראל, ובעיקר במי שהיו תושבי שטחים וזכו לקבל מעמד בישראל בעקבות תהליכי איחוד**

ביוני 2003, למעלה משנה לאחר החלטת הממשלה, הובאה הצעת חוק בנושא לקריאה ראשונה במליאת הכנסת. הצעת החוק לא הציגה מדיניות חדשה אלא רק קבעה שהליכי איחוד המשפחות בין ישראלים לבין תושבי השטחים יבוטלו. ב-31.7.03, לאחר שוועדת הפנים ואיכות הסביבה ערכה שינויים קלים בהצעת החוק, הובאה הצעת החוק למליאת הכנסת לקריאה שנייה ושלישית. 53 מחברי הכנסת תמכו בחוק, 25 התנגדו לו ואחד נמנע.

סעיף 2 לחוק קובע את העיקרון הכללי:

בתקופת תוקפו של חוק זה, על אף האמור בכל דין לרבות סעיף 7 לחוק האזרחות, שר הפנים לא יעניק לתושב אזור אזרחות לפי חוק האזרחות ולא ייתן לו רישיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל, ומפקד האזור לא ייתן לתושב כאמור היתר לשהייה בישראל לפי תחיקת הביטחון באזור.

ההגדרה של "תושב אזור" בחוק כוללת לא רק את תושבי השטחים אלא גם אנשים המתגוררים בשטחים באופן זמני ואינם רשומים במינהל האוכלוסין הפלסטיני. החוק לא יחול על מתנחלים.¹⁹

החוק קובע כמה חריגים לעיקרון הכללי שנקבע בסעיף 2, בהם יוכלו שר הפנים או מפקדי כוחות צה"ל לאפשר כניסה של פלסטינים לישראל. הראשון, כאשר הכניסה היא "למטרת עבודה או לשם טיפול רפואי, לתקופה קצובה, וכן למטרה זמנית אחרת - לתקופה מצטברת שלא תעלה על שישה חודשים". השני, "לשם מניעת הפרדת ילד עד גיל 12 מהורוהו השוהה בישראל כדין".²⁰ המקרה היחיד בו מתיר החוק לשר הפנים להעניק אזרחות או תושבות קבע לתושבי השטחים הוא כאשר הבקשה מוגשת עבור משתף פעולה או בני משפחתו.²¹

בחוק נקבעו הוראות בנוגע לבקשות לאיחוד משפחות שהוגשו או אושרו לפני קבלת החוק.²² בני זוג שבקשתם אושרה ואשר נמצאים בתוך ההסדר המדורג, ימשיכו לקבל את אותו היתר שניתן להם ביום העברת החוק. הם לא יוכלו לעבור לשלב הבא בהסדר ולא יקבלו מעמד קבוע בישראל. בקשות שטרם אושרו, יידונו אם הוגשו לפני 12.5.02, מועד החלטת הממשלה. אם יאושרו, יינתנו לבני הזוג תושבי השטחים רק היתרי כניסה זמניים לישראל מטעם המינהל האזרחי.

19. סעיף 1 לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, ס"ח התשס"ג, עמ' 544.

20. שם, סעיף 1(1). בנוגע לחריג השני ר' עמ' 22.

21. שם, סעיף 2(3).

22. שם, סעיף 4.

23. שם, סעיף 5.

24. בג"ץ 4022/02, האגודה לזכויות האזרח נ. ראש הממשלה ואח'; בג"ץ 4608/02, עימאד אבו אסעד ואח' נ. ראש הממשלה ואח'.

25. ס"ח הוגשו שבע עתירות נגד שר הפנים, היועץ המשפטי לממשלה ומפקדי צה"ל בגדה המערבית וברצועת עזה, בהן בג"ץ 7052/03, עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי ואח' נ. שר הפנים ואח'; בג"ץ 8099/03, האגודה לזכויות האזרח בישראל נ. שר הפנים ואח'; בג"ץ 7102/03, ח"כ זהבה גלאון ואח' נ. שר הפנים ואח'.

26. בג"ץ 7052/03 ואח', עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי ואח' נ. שר הפנים ואח', סיכומים מטעם המשיבים מיום 16.12.03.

לחץ על משפחתו שנתרה בשטחים. "העבר אינו מצביע על העתיד", מזהירה המדינה, ו"העובדה כי לפלוני הותר בעבר להיכנס לישראל, ואו כי לא קיים לגביו מידע בטחוני קונקרטי עדכני, אינה יכולה, כשלעצמה, לנבא כי לא ישקף ממנו סיכון עתידי לבטחון המדינה". הסכנה נשקפת דווקא מאנשים אלה, שכן "מבחינת ארגוני הטרור יש עדיפות לשימוש במי שארגון הטרור מעריך שאין לישראל מידע בטחוני שלילי אודותיו".²⁷

לאחר דברים אלה מביאה המדינה שישה מקרים הממחישים את "מעורבותם של נושאי תיעוד ישראלי בעקבות איחוד משפחות, בביצוע פיגועים ובסיוע לפיגועים". המדינה מדגישה כי אלה דוגמאות בלבד:

לפי הידוע לשירותי הביטחון, מאז שנת 2001, 23 מתושבי האזור אשר קיבלו מעמד בישראל עקב איחוד משפחות, היו מעורבים בסיוע ממשי לפעילות עוינת נגד ביטחון המדינה. בפיגועים שבוצעו בסיוע תושבי האזור... נהרגו 45 ישראלים, ונפצעו 124. הנתונים דלעיל בדבר מעורבות תושבי האזור שקיבלו מעמד בישראל בפיגועים, מצביעים על המגמה המסוכנת שהתפתחה במהלך השנים האחרונות בקרב האוכלוסייה נושא העתירה.²⁸

המדינה מסכמת את טענתה בדברים הבאים:

אליבא דידו של המחוקק זכאית המדינה, בין השאר, בגדר חובתה כלפי אזרחיה ותושביה לשמור על חייהם ועל שלמות גופם ולקבוע הסדרים מיוחדים ונאותים שיהא בהם כדי להבטיח כי נישואין עם אזרח ישראלי לא יביאו במקדם או במאוחר לפגיעה בבטחון הלאומי של מדינת ישראל, כמו גם בבטחונם האישי של אזרחיה ותושביה...

על הוראת השעה [החוק] יש להשקיף אפוא כמגשימה את החובה המשפטית המוטלת על רשויות השלטון להגן על הזכות לחיים ולשלמות הגוף, שהיא זכות יסוד רמת מעלה.²⁹

משפחות לסוגיהם. כתוצאה מכך, אורבות סכנות חמורות לאזרחי מדינת ישראל ולביטחון הציבור, סכנות אשר הוחרפו בצורה משמעותית מאז החל העימות המזוין בספטמבר 2000.²⁷

עמדה זו, טוענת המדינה, מתבססת "אך ורק על מאפייניו הייחודיים של העימות המזוין הנוכחי", בהתחשב בשלוש נקודות עיקריות:²⁸

1. האוכלוסייה האזרחית הפלסטינית, נכתב בתשובת הפרקליטות, מעורבת במאבק האלים נגד ישראל ותומכת בפיגועי ההתאבדות. מצב זה "מעצים את הסיכון הנשקף לבטחון הציבור מהאוכלוסייה האזרחית באזור".²⁹

2. המדינה קובעת כי תושבי שטחים שקיבלו מעמד בישראל בעקבות הליכי איחוד משפחות היו מעורבים בפיגועים. בחקירות שערכו גורמי הביטחון, התברר כי "מבין תושבי האזור אשר קבלו מעמד בישראל מכוח נישואין, היו בהם מעורבים ב'גלגול' פיגועים בישראל, הן כמפגעים והן כסיעינים לצורך החדרת מפגעים מהשטחים לישראל", בשל יכולתם לנוע באופן חופשי בתוך תחומי ישראל. המדינה מוסיפה כי למרות שהם קיבלו מעמד בישראל, הם ממשיכים "לשמור על קשרים הדוקים עם משפחותיהם בשטחים ועם מוסדות ו'ארגונים' בשטחים, וממילא נאמנות חלק מהם לעניין הפלסטיני ולרשות הפלסטינית הינה מובהקת וברורה".³⁰

3. לטענת הפרקליטות, שירותי הביטחון אינם יכולים לחזות את הסיכון הנשקף מתושבי שטחים. ולראייה, "רבים מבין אלה אשר בהעדר מידע בטחוני שלילי קונקרטי נאותה מדינת ישראל במסגרת בקשה לאיחוד משפחות להעניק להם מעמד בישראל... נתנו ידם לסיוע כמו גם לביצוע פיגוע טרור קטלניים". בנוסף, "הסיכון לביטחון מדינת ישראל יכול להיווצר ולהתממש בכל עת ללא התראה מוקדמת", שכן בכל שלב יכולים הארגונים הנלחמים נגד ישראל לשכנע את האדם לשתף איתם פעולה או להפעיל

27. שם, סעי' 4-5. ההדגשות במקור.

28. שם, סעי' 8.

29. שם, סעי' 9.

30. שם, סעי' 10-12.

31. שם, סעי' 15-16. ההדגשות במקור.

32. שם, סעי' 17.

33. שם, סעי' 22-23.

האם החוק הוא "צורך ביטחוני"?

1. השיקול המוצהר - השיקול הביטחוני

המשפחות, שכן טובאסי קיבל אזרחות ישראלית בלידתו, בשל העובדה שאימו אזרחית ישראלית. מסיבה זו, ככל הנראה, לא הזכירה אותו המדינה במפורש בתשובתה, אולם לא ברור האם הוא אחד מ-17 המקרים אותם לא פירטה המדינה.

גם אם טענת המדינה בדבר מעורבותם של 23 פלסטינים שקיבלו מעמד בישראל ב"גלגול פיגועים" היא מדויקת לחלוטין, נתון זה רחוק מלבסס את טענת המדינה בדבר "המגמה המסוכנת" שהתפתחה בקרב תושבי השטחים שקיבלו מעמד בישראל ובדבר הסכנה הנשקפת מכלל תושבי השטחים. המדינה אינה מעגנת את דבריה בנתונים אחרים, בחוות דעת מקצועיות, במאמרים שנכתבו בנושא או בכל מקור אחר. בהיעדר מידע נוסף, נתון זה אינו מצדיק את הביטול המוחלט של הליכי איחוד המשפחות.

ההיגיון של טענת המדינה, לפיו די במקרים הבודדים שאותרו כדי להעניש מאות אלפי אנשים, יכול להצדיק, באותה מידה, הטלת איסורים נוספים. כך, למשל, מדוע לא יהיה מוצדק לאסור על כל הערבים אזרחי ישראל להיכנס ליישובים יהודיים, לאחר שאחד מהם ביצע פיגוע וכמה מהם היו מעורבים בסיוע לפיגועים? ומדוע לא תאסור המדינה גם על כל המתנחלים להיכנס לתחומי הקו הירוק, לאחר שאחד מהם הסיע את המתאבד שביצע את הפיגוע בצומת גהה ולאחר שמספר מתנחלים הורשעו במכירת נשק לפלסטינים? אותו ראציונל יכול גם להוביל לאיסור על כניסת אנשים המחזיקים בדרוכן בריטי לישראל, לאחר ששניים מהם ביצעו פיגוע במסעדה בתל-אביב.

טענת המדינה בדבר הסכנה הנשקפת מכל תושבי השטחים באשר הם אינה משכנעת גם בשל העובדה שהחוק מתיר כניסת פלסטינים לישראל לצרכי עבודה, טיפול רפואי או כל "מטרה זמנית אחרת", ומתיר מתן מעמד קבוע בישראל למשתפי פעולה ולמשפחותיהם. החוק גם מתיר לתושבי שטחים שבקשתם לאיחוד משפחות כבר אושרה להמשיך ולשהות בישראל וקובע שמשרד הפנים ידון בבקשות שהוגשו לפני החלטת הממשלה.

המדינה סבורה שבדברים אלה אין סתירה. לטענתה, הענקת היתרים זמניים "נעשית מטעמים הומניטריים מובהקים... לתקופה קצובה ומוגבלת, בין השאר למקום מסוים, ללא יכולת תנועה חופשית בישראל". בנוסף טוענת המדינה כי העובדים אינם לנים בישראל, נבדקים יום יום במחסומי הכניסה לישראל, כולם בעלי משפחות מעל גיל מסוים ולראייה - "עד היום בפיגוע אחד בלבד, היה מעורב מי שנכנס ארצה לצורכי עבודה".³⁴

בכל תשעים העמודים שהגישה המדינה לבית המשפט העליון ישנו נתון אחד בלבד: 23 תושבי שטחים שקיבלו מעמד חוקי בישראל היו מעורבים ב"גלגול פיגועים". על-פי נתונים שפירסם משרד הפנים, בעשר השנים האחרונות הגיעו לישראל כתוצאה מהליכי איחוד משפחות בין 100,000 ל-140,000 תושבי שטחים.³⁴ כ-0.02% מהם, לטענת המדינה, היו מעורבים בפיגועה בישראלים.

המדינה אינה מפרטת את 23 המקרים עליהם היא מסתמכת. לטענתה, 45 ישראלים נהרגו ו-145 נפצעו בפיגועים בהם היו מעורבים, אולם היא אינה מסבירה בכמה פיגועים מדובר, היכן הם התרחשו, מה היתה המעורבות של הפלסטינים שקיבלו מעמד בישראל בפיגועים אלה וכיצד סייעה להם תעודת הזהות הישראלית.

מתוך 23 המקרים, מביאה המדינה שש דוגמאות בלבד. המעשים המיוחסים לפלסטינים בדוגמאות אלה הם חמורים - גיוס ערבים אזרחי ישראל למטרת ביצוע פיגועים, איסוף מידע וכוונה להכניס מטעני חבלה לישראל. אולם, העובדות בנוגע למקרים אלה אינן ברורות. המדינה אינה מציינת האם בעקבות מעשים אלה בוצעו פיגועים או האם הם נעצרו לפני כך. בסיכומי המדינה אין כל התייחסות לצעדים שנקטו נגד יחידים אלה - כמה מהם הועמדו לדין, באילו עבירות הם הורשעו ומה היה גזר דינם, אם בכלל. באף אחת מהדוגמאות לא נטען כי הם היו מעורבים באופן ישיר בפיגועה בישראלים. המדינה גם אינה מציינת מתי הם קיבלו מעמד בישראל והאם זה היה לפני 1997, אז נקבע ההסדר המדורג. מידע זה חיוני, שכן לפני שמשרד הפנים הנהיג את ההסדר המדורג, נערכו בדיקות ביטחוניות חד פעמיות והמעמד ניתן באופן מיידי. ההסדר המדורג כרוך בבדיקות ביטחוניות חוזרות ונשנות, והמעמד הקבוע ניתן זמן רב לאחר הנישואין.

בין הדוגמאות שמביאה המדינה, לא מופיע שמו של שאדי טובאסי, שביצע את הפיגוע במסעדת "מצה" בחיפה. על מקרה זה התבסס שר הפנים הקודם, אלי ישי, כאשר ביטל את הליכי איחוד המשפחות בין ישראלים לתושבי השטחים, לאחר שהתברר כי לטובאסי היתה אזרחות ישראלית. אולם, לכך אין כל קשר להליך של איחוד

34. הנתון הנמוך פורסם במאי 2002, ר' מינהל האוכלוסין ירושלים, משרד הפנים, הגירה והשתקעות זרים בישראל, מאי 2002. ר' גם מזל מועלם, "אושרה תוכנית ישי להקפאת איחוד משפחות", הארץ, 13.5.02. הנתון הגבוה פורסם שלושה חודשים קודם לכן, ר' מזל מועלם, "מי-93 החלו להתאזר בישראל 140 אלף פלשתינאים", הארץ, 6.2.02. משרד הפנים לא הסביר את הסתירה בין הנתונים.

35. סעי' 180 לסיכומים שהגישה במדינה במסגרת בניין 7052/03 ואח, עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי ואח' נ. שר הפנים ואח'.

בדיון כי "הבעיה כבעיה היא בעיה מורכבת ויש לה השפעה דמוגרפית... אני חושב שכדאי שבנושא הזה יתקיים איזשהו דיון שידבר על ההתפתחות הדמוגרפית העתידית ומה יקרה במדינת ישראל".³⁸

שר הפנים דאז, אלי ישי, שיזם את שינוי המדיניות, התבטא כמה פעמים בנושא. לפי פירסומים בעיתונות, חיפש ישי דרכים לצמצום המספר של אנשים שאינם יהודים המקבלים אזרחות ישראלית, שלדעתו "מאיים על צביונה היהודי של מדינת ישראל". בכירים במינהל האוכלוסין טענו אז כי הליכי איחוד המשפחות הם למעשה "מימוש זכות השיבה בדרכים עוקפות".³⁹ בפברואר 2002, לאחר שפורסמו נתוני משרד הפנים לפיהם מאז 1993 הגיעו לישראל כ-140 אלף פלסטיניים במסגרת של איחוד משפחות, אמר ישי כי הנתונים הם "הוכחה לכך שבדלת האחורית של מדינת ישראל מתממשת זכות השיבה" וכי הם "מבהילים ומדאיגים".⁴⁰

במאי 2002, לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה, הועלה הנושא לסדר היום של מליאת הכנסת. השר דני נווה ענה בשם הממשלה לטענות שהועלו נגד ההחלטה והצדיק את ההחלטה בדברים הבאים:

מדובר פה בתופעה שמונעת משיקולים פוליטיים... כל הנתונים מלמדים, שאכן ככל הנראה לא מדובר פה רק באיזה עניין תמים, אלא בניסיון לממש בדלת האחורית את מה שנקרא זכות השיבה... ללא ספק יש כאן רצון לשנות באופן מהותי את אופיה של המדינה בכל מיני דרכים... מדינת ישראל היא מדינה יהודית דמוקרטית, שמאמינה בערכים הומניים, של שוויון וזכויות אדם, אבל היא בוודאי מדינה שיש לה זכות אלמנטרית להגן על עצמה ולשמור על אופיה כמדינה יהודית, כמדינתנו של העם היהודי, מפני הרצון והניסיון לנצל לרעה את ערכיה וכלליה הדמוקרטיים.⁴¹

כשנה לאחר שביטל השר ישי את הליכי איחוד המשפחות, הסביר שר הפנים החדש, אברהם פרוז, את הסיבות להחלטה זו: "התקבלה בשעתה החלטה, שבשלב זה יופסק איחוד המשפחות, לאחר שהתקבלה התחושה שהוא ינוצל לזכות שיבה זוחלת... דהיינו, שעשרות אלפי ערבים פלסטיניים מגיעים לתחומי מדינת ישראל".⁴² כשלושה חודשים לאחר מכן, בהביאו את החוק לקריאה ראשונה במליאת הכנסת, זנח השר פרוז

אולם, ניתן היה להציג את אותן הבחנות שעורכת המדינה בין אוכלוסיית העובדים לאוכלוסיית מקבלי איחוד המשפחות, כטענות נגד כניסת עובדים מהשטחים לישראל. לא ברור מדוע עובד יומי, הנכנס לישראל בבוקר וחוזר לביתו בשטחים ערב, נחשב למסוכן פחות. הבדיקות במחסומים לא ימנעו ממנו לאתר מקומות לביצוע פיגועים או לגייס ערבים אזרחי ישראל והארגונים הפלסטיניים יכולים להפעיל גם עליו ועל בני משפחתו לחצים כדי שישתף איתם פעולה. דווקא סביר להניח כי אדם שיש לו משפחה בישראל, יהיה פחות נכון להסתכן באיבוד המעמד שניתן לו.

בנוגע להענקת מעמד למשתף פעולה, טוענת המדינה כי "מעשיו... מלמדים על חוסר מסוכנותו". אך בטענה זו מתעלמת המדינה מהכלל שהיא עצמה קבעה בנוגע לכלל תושבי השטחים, לפיו "העבר אינו מצביע על העתיד". למשתפי פעולה יכול להיות עניין להוכיח שהם "חזרו בתשובה" על-מנת להגן על משפחתם שנותרה בשטחים ודווקא עליהם יהיה קל יותר ללחוץ. ואמנם, בעבר היו מקרים בהם פגעו משתפי פעולה באנשי השב"כ שהיו אחראים להם.

המדינה מצדיקה את המשך מתן ההיתרים למי שבקשתו אושרה או אם היא הוגשה לפני החלטת הממשלה בטענה שהיא מגינה בכך "על אינטרס ההסתמכות והציפיות של הפרטים". אך בטענה זו מתעלמת המדינה מכך שבני הזוג ציפו שבסופו של הליך המפרך יקבל תושב השטחים מעמד בישראל, ציפיה שלא תתממש רק בשל החוק החדש.³⁶

2. השיקול האמיתי - השיקול הדמוגרפי

הטענה שביטול הליכי איחוד המשפחות בין ישראלים לפלסטינים התבסס על שיקולים ביטחוניים, הועלתה לראשונה בצורה מקיפה ומפורטת רק כאשר נדרשה המדינה להצדיק מדיניות זו בבג"ץ.³⁷ עד אז, הוצדקה מדיניות זו בטענות אחרות, בהן הסכנה הנשקפת לאופיה היהודי של המדינה כתוצאה מהליכים אלה והעובדה שתושבי השטחים מנצלים אותם כדי לבצע "זכות שיבה זוחלת".

ביולי 2001 נערך בכנסת דיון שהוכתר בכותרת "מימוש זכות השיבה לעובדים זרים פלשתינאים באמצעות נישואין אינטרסנטיים". ראש מינהל האוכלוסין, הרצל גדז', אמר

36. ר' בהמשך התייחסות לטענת המדינה בנוגע להגנה על זוגות שכבר נישאו, עמ' 15.
37. בג"ץ 4022/02 ואח', האגודה לזכויות האזרח ואח' נ. ראש הממשלה ואח', כתב תשובה, הוגש ב-13.4.03.
38. הוועדה לבחינת העובדים הזרים, דיון מיום 17.7.01.
39. מזל מועלים, "ישי פועל לצמצום מספר הערבים שיקבלו אזרחות ישראלית", הארץ, 9.1.02.
40. מזל מועלים, "מ-93 החלו להתאזרח בישראל 140 אלף פלשתינאים", הארץ, 6.2.02.
41. הצעה לסדר היום - מדיניות החדשה של משרד הפנים בנושא ההתאזרחות, 22.5.02.
42. הצעה לסדר היום - מדיניות איחוד המשפחות וטיפול משרד הפנים בענייני תושבי ירושלים המזרחית, 26.3.03.

לחלוטין טיעון זה ונצמד לטענה שהחוק נדרש אך ורק משיקולים ביטחוניים.⁴³

יור' ועדת הפנים ואיכות הסיבה, יורי שטרן, הציג את עיקרי החוק בפני מליאת הכנסת לקראת ההצבעה בקריאה שנייה ושלישית על החוק. שטרן נצמד אמנם לטיעון הביטחוני, אך לפני שפירט אותו חשף את הסיבה האמיתית לחוק, באומרו: "אנחנו מתווכחים ברמה פוליטית על זכות השיבה, הנה יש לנו זכות שיבה המתבצעת בפועל".⁴⁴

מצגת של מינהל האוכלוסין שהוצגה בפני חברי הממשלה לפני שהצביעו בעד ביטול הליכי איחוד המשפחות, מצביעה בבירור על השיקולים שהביאו לשינוי המדיניות.⁴⁵ תוך שימוש בכותרות ענק, סימני קריאה וחיצים, רומז מינהל האוכלוסין על האיום הקיומי הנשקף לדעתו למדינה כתוצאה מהליכי איחוד המשפחות. טענה זו מתבססת על ההשלכות הדמוגרפיות של הליכים אלה ועל הנטל הכלכלי הכבד הנובע מהם על קופת המדינה.

המצגת פותחת בהצהרה כי "מדינת ישראל מהווה מסיבות ידועות, יעד למהגרים לא יהודים מכל העולם ובעיקר ממדינות ערב השכנות ושטחי הרשות הפלסטינית. גל הגירה זה טומן בחובו סכנה לביטחונה הלאומי של מדינת ישראל - סיכון בטחוני, פלילי ומדיני. נטל כלכלי ובעיקר דמוגרפי על עתידה של מדינת ישראל". והמסקנה: "מספרם הגובר של פלסטינים זרים המקבלים מעמד בישראל מחייב בחינה מחודשת ושינוי בחקיקה בהתאם".

חלקה הראשון של המצגת עוסק בדרכים בהן מקבלים תושבי השטחים מעמד בישראל. תוך שימוש במרכאות כפולות סביב המילים איחוד משפחות, מתאר מינהל האוכלוסין את "שיטות הרמייה" בהן נוקטים כביכול תושבי השטחים כדי לממש את מזימתם להשגת תעודת הזהות הישראלית. למשל, "בן הזוג הזר מתגרש ומבצע 'יבוא' חדש ('חבר מביא חבר)', 'בן הזוג הזר מתגרש 'פיקטיבי' מהישראלית ומבצע 'יבוא' (פולגימה)" ואם לא די בכך, "בן הזוג הזר שקיבל מעמד מביא את הוריו ו/או ילדיו הקודמים ו/או ילדיה של אשתו מנישואיהם הקודמים", ו"ילדיהם של הישראלי והזר שקיבל מעמד אף מבצעים 'איחוד משפחות' (דור שני ושלישי)". לאחר מכן מביא מינהל האוכלוסין נתונים בנוגע למספר הבקשות שהוגשו במהלך השנים, אשר מתייחסים בכלל ל"זרים בעלי לאום ערבי" ולא רק לתושבי השטחים.⁴⁶

חלקה השני של המצגת עוסק בתשלומי ביטוח לאומי למשפחות שבקשתן לאיחוד משפחות אושרה. באמצעות תרשימי זרימה של אילנות יוחסין, מסכם מינהל האוכלוסין את הסכומים שנאלצה המדינה לשלם לילדיהן של משפחות אלה - כולם ילדים ישראלים. כך מתואר במצגת כיצד "בעל תושב יו"ש" נישא לאזרחית ישראלית, "6 ילדים נרשמים כאזרחים מכוח לידה לאם, שהושבה לה האזרחות ובכל זאת לאחר קבלת המעמד ממשכה לגור בשטחים". ולסיכום: "התוצאה: קבלת שכר מבטוח לאומי כ-92,000 ש"ח וכן אזרחי ישראל שמתאבד בקפה מצא בחיפה". תחת הכותרת "מעט מהתקציב לאן? והתמורה?!" נכתב: כמה עולה לנו בק קצבת הילדים? לא כולל אבטלה, השלמת הכנסה, ביטוח רפואי חינוך וכו' (חישוב על בסיס ממוצע של 4 נפשות במשפחה) - 3.3 מיליארד ש"ח לעשר שנים".⁴⁷

בהמלצות קובע מינהל האוכלוסין כי "מאחר ומדובר בסכנה מוחשית ומיידית יש לפעול בשני מישורים". בטווח המיידי יש לקבוע כי בקשות לאיחוד משפחות עבור תושבי שטחים לא יאושרו. בטווח הבינוני יש לערוך שינוי חקיקה כך "שתבטא מדיניות, שתסייע לבלימת התופעה ושמירה על צביון מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לטווח הארוך".

מסמך זה הוא שעמד בפני השרים לפני שהצביעו בעד המשך מדיניותו של השר ישי ובעד ביטול הליכי איחוד המשפחות בין ישראלים לתושבי השטחים. שיקולים ביטחוניים כלל לא הוזכרו, למעט איזכורו ברמז של שאדי טובאסי שפוצץ עצמו בחיפה, אשר כלל אינו קשור להליכי איחוד המשפחות.

בסיכומים שהגישה לבג"ץ, הכחישה המדינה כי החוק מבוסס על שיקולים דמוגרפיים וטענה בתוקף כי שיקולים ביטחוניים בלבד הם שעמדו לנגד עיניהם של יוזמי החוק. המדינה הוסיפה כי "גם אם תכליתו הדומיננטית של החוק היתה דמוגרפית - מה שאין כן פני הדברים - הרי שתכלית זו עשויה לעלות בקנה אחד עם ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית".⁴⁸ המדינה לא הסבירה טענה זו.

במשך כל הטיפול בביטול הליכי איחוד המשפחות, בין השאר בשל ניסיונה של המדינה להסתיר את הטיעון הדמוגרפי, לא התקיים דיון באמירות הכלליות בדבר "זכות שיבה זוחלת" או "סכנה למדינה היהודית". טענות אלה מעולם לא הוכחו ואף גורם רשמי לא הציג לגביהם נתונים.

43. דיון במליאה בהצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (קריאה ראשונה), 17.6.03.

44. דיון במליאה בהצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (קריאה שנייה וקריאה שלישית), 31.7.03.

45. מינהל האוכלוסין ירושלים, משרד הפנים, הגירה והשתקעות זרים בישראל, מאי 2002.

46. בנוגע לנתונים אלה ר' לעיל עמ' 12.

47. ההדגשות במקור.

48. סעי' 169 לסיכומים שהגישה במדינה במסגרת בג"ץ 7052/03 ואח', עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי ואח' נ. שר הפנים ואח'.

תושבי שטחים שבקשתם לאיחוד משפחות כבר אושרה, ואשר ביום העברת החוק היו בתוך ההסדר המדורג, ימשיכו להיות תלויים בהיתרים זמניים. אלה הנמצאים ב-27 החודשים הראשונים של ההסדר, יידרשו להמשיך ולקבל היתרים מטעם המינהל האזרחי, שהשגתם כרוכה בקשיים ואשר מתבטלים בכל פעם שישראל מחמירה את הסגר על השטחים. היתרים אלה גם אינם מקנים זכויות סוציאליות וביטוח בריאות. בני זוג הנמצאים בשלב השני של ההסדר המדורג, ואשר קיבלו מעמד של תושב ארעי, ייאלצו לחדשו אחת לשנה. בשל טיפולו האיטי של משרד הפנים בבקשות אלה, הם ייאלצו לחיות בישראל חודשים ארוכים בלי אשרת שהייה, עד לאישור בקשתם לחידוש המעמד. אם ייתפסו, הם יהיו צפויים לגירוש ואף למעצר. תושבי שטחים שבקשתם לאיחוד משפחות הוגשה לפני החלטת הממשלה ב-12.5.02 אך טרם נדונה, יהיו זכאים רק להיתרים מהמינהל האזרחי, אם תאושר בקשתם. גם לפני העברת החוק התקשו זוגות שנישאו לחיות יחד בירושלים. הנצחת מצב זה בחוק תכפה עליהם חיים של אי ודאות, בלי כל סיכוי לשנות את מצבם.

הקביעה בחוק כי זוגות הנמצאים בשלב הראשון של ההסדר המדורג לא יוכלו לעבור לשלב הבא ולקבל מעמד של תושב ארעי, ובקשות חדשות שיאושרו יקנו לכל היותר היתרים מהמינהל האזרחי, מערערת גם היא על הטענה שהחוק החדש מבוסס על שיקולים ביטחוניים. בשני השלבים יכולים תושבי השטחים לשהות בישראל, ללון בה ולעבוד בה. אולם, מעמד של תושב ארעי מעניק גם זכאות לזכויות סוציאליות ולביטוח בריאות, שהמדינה מבקשת למנוע מהם.

החוק אמור להיות בתוקף עד יולי 2004 ועד אז אמורה הממשלה לגבש מדיניות חדשה. אולם, גם החלטת השר ישי ממארס 2002 והחלטת הממשלה ממאי 2002, אמורות היו להיות בתוקף רק עד לגיבוש מדיניות חדשה. החוק שהתקבל בסופו של דבר היה זהה כמעט לחלוטין להחלטתו המקורית של השר ישי. בדיון שהתקיים בבג"ץ ביום 18.1.04, אמרה עו"ד יוכי גנסי מפרקליטות המדינה כי הממשלה טרם גיבשה את עמדתה בשאלה האם להאריך את החוק והדבר תלוי ב"מצב הביטחוני". עו"ד גנסי לא אמרה דבר בנוגע לגיבוש של מדיניות חדשה. בהתחשב בהשתלשלות עניינים זו, ובכך שחידוש החוק אינו דורש הליך חקיקה מחודש אלא רק את אישור הכנסת, אין בקביעת החוק לשנה בלבד כדי להבטיח את חידוש הליכי האיחוד המשפחות.

הנתונים שפירסם משרד הפנים, שנועדו לכאורה לבסס טענות אלה, לא רלוונטים לדיון באיחוד משפחות בין ישראלים לבין תושבי שטחים. לטענת משרד הפנים, בין 100,000 ל-140,000 פלסטינים קיבלו מעמד בישראל בעשר השנים האחרונות.⁴⁹ אולם, נתונים אלה כוללים בני זוג שאינם תושבי שטחים, לגביהם לא בוטלו הליכי איחוד המשפחות. בנוסף, הם כוללים גם את ילדיהם של הזוג, שאינם נדרשים להליך איחוד משפחות: ילדים של אזרחים ישראלים מקבלים אזרחות בלידתם וילדים של תושבי קבע קיבלו, עד לאחריה, מעמד חוקי בישראל בהליך אחר.⁵⁰ ניסיונות של גורמים שונים, בהם האגודה לזכויות האזרח וחברי כנסת, לקבל מידע מדויק ומפורט בנוגע למספר תושבי השטחים שקיבלו מעמד בישראל בעקבות נישואין לישראלים, נכשלו.⁵¹

שיקולים דמוגרפיים אכן מנחים את ממשלות ישראל מזה שנים ארוכות. אך חוק זה מוסיף חידוש חמור במיוחד: מיולי 2003, מדיניות זו מעוגנת בחוק. ההסתמכות הרשמית על שיקולים ביטחוניים היא ניסיון להשען על בסיס משפטי לכאורה לגיטימי, מתוך הנחה שהמדינה תתקשה להגן על השיקולים האמיתיים בפני בית המשפט העליון ובפני הקהילה הבינלאומית.

השלכות החוק החדש על תושבי מזרח ירושלים

החוק החדש פוגע בהמשך קיומם של הקשרים בין תושבי ירושלים לשאר תושבי הגדה. תושבי מזרח ירושלים שיינשאו לתושבי שטחים ייאלצו לחיות בנפרד. זוגות שייבחרו לחיות יחד בישראל, בניגוד לחוק, לא יוכלו לנהל חיים סדירים וייאלצו לחיות בחדרה ופחד. אם יבחרו זוגות אלה לעבור לגור בשטחים, ייחשב בן הזוג הישראלי למפר חוק שכן צו אלוף אוסר על כניסה של ישראלים לשטחים.⁵²

החוק פוגע גם בזוגות שכבר נישאו. בדיונים שהתקיימו בוועדת הפנים ואיכות הסביבה בהצעת החוק, טען נציג משרד המשפטים, מני מזוז, כי "כל מי שהגיש בקשה עד להחלטת הממשלה ימשיך להיות מטובל בהתאם למדיניות הקודמת".⁵³ אולם, על-פי המדיניות הקודמת, תושבי שטחים שנישאו לישראלים היו יכולים לקבל, בסופו של הליך מפרך, מעמד קבוע בישראל. החוק החדש אוסר על מתן מעמד כזה ואף על מעמד ארעי ומאפשר רק מתן היתרים זמניים מטעם המינהל האזרחי.

49. ר' הי"ש 34.

50. ר' סעי' 4 לחוק האזרחות, תשי"ב-1952, ס"ח תשי"ב, 146. בנוגע למעמד של ילדי תושבי קבע ר' בהמשך, עמ' 319.

51. ר' בין השאר, דיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה מיום 14.7.03.

52. צו בדבר הוראות בטחון (יהודה והשומרון) (מס' 873), התשי"ל-1970, הכרזה בדבר סגירת שטח (איסור כניסה ושהייה) (ישראלים) (אזור A), 10.00.51.

53. דיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה, 14.7.03.

עדותו של יאסר אבו מריר. בן 29. פועל בניין. נשוי ואב לשלושה. תושב בית צפאפא⁵⁴

אני עובד כפועל בניין בחברת א.ע. מריר שבבית צפאפא. לרוב אני עובד בירושלים. לפעמים יש לנו עבודה באזורים שונים בישראל כמו תל אביב ועין גדי.

ב-24.6.96 התחנתתי עם סאמארה, שהיא תושבת יטא ויש לה תעודת זהות פלסטינית. יש לנו שלושה ילדים: סירין, בת שש, עיז בן ארבע ויאזן בן שנתיים. סירין לומדת בכיתה א' בבית הספר היסודי בבית צפאפא ועיז הולך לגן גם פה בכפר.

חודשיים לפני החתונה שלי הגשתי בקשה לאיחוד משפחות במשרד הפנים שבמזרח ירושלים. הגשתי את הבקשה בעצמי, בלי עורך דין. הכנתי את כל המסמכים מראש והגשתי אותם יחד עם הבקשה. צירפתי חשבונות מים, ארנונה, חשמל וטלפון ואת תעודת הנישואין. קיבלתי אישור על הגשת הבקשה שהיה כתוב עליו שאני צריך לברר פעם בחצי שנה איפה עומד הטיפול בבקשה. במשך שנה וחצי הלכתי שלוש פעמים למשרד הפנים ובכל פעם אמרו לי שהנושא "עדיין בטיפול". כעבור שנה וחצי קיבלתי מכתב ממשרד הפנים, בו הודיעו לי שחסרים מסמכים בבקשה, כמו תצהיר מעורך דין על מקום מגורי. הלכתי למשרד הפנים ונתתי להם את המסמכים שהם ביקשו. הפקידים אמרו לי שישלחו לי מכתב. המשכתי לברר כל חצי שנה לגבי מצב הבקשה במשרד הפנים עד שנת 2001.

באוגוסט 2001, אחי, שהתחתן עם אישה ירדנית וגם הגיש בקשה לאיחוד משפחות, פנה למשרד הפנים כדי לברר מה קורה עם הבקשה שלו. אמרו לו שהבקשה שלו אושרה. כשהוא בירר מה קורה עם הבקשה שלי, אמרו לו שהיא נדחתה. הוא ביקש לדבר עם המנהל ואמר לו שלא קיבלנו שום מכתב. הוא גם שאל איך יכול להיות שהבקשה שלי נדחתה כששינינו גרים באותו בית. המנהל, שאני חושב ששמו היה אבי לקח, הבטיח שהוא יברר למה הבקשה נדחתה ושיישלח אלינו מכתב.

לא הגיע אלי שום מכתב. לא רציתי ללכת למשרד הפנים כי חששתי שאם אני אלך הם יתנו לי מכתב דחייה ולא אוכל להגיש ערעור. כעבור חודש הגשתי ערעור באמצעות עורך דין. מאז ניסיתי לברר בטלפון, כל חצי שנה, מה קורה עם הערעור וכל פעם אמרו לי שהעניין עדיין בטיפול.

בחודש יוני 2002 התקשרתי למשרד הפנים ואמרו לי שכל הבקשות לאיחוד משפחות מוקפאות בגלל החלטת ממשלה. לאחר כחצי שנה התקשרתי שוב לברר מה מצב הערעור שלי ואמרו לי שהבקשה שלי נדחתה ושלא הוגש

ערעור. אמרתי לפקיד שיש לי ביד אישור על הגשת הערעור. בסוף הוא אמר לי להגיע למשרד הפנים ולקבל ביד תשובה על בקשת איחוד המשפחות ועל הערעור. לא הלכתי כי חששתי שאם יתנו לי את המכתב אני לא אוכל להגיש ערעור נוסף.

כעבור חודש פניתי למוקד להגנת הפרט כדי שיעזרו לי עם הבקשה. מאז אני מברר מה מצב הבקשה שלי דרכם. הם אמרו לי שהם מתכתבים עם משרד הפנים.

מאז שהתחתנו אני ואשתי גרים בבית ההורים שלי בבית צפאפא. אשתי גרה כאן בלי אישור. ניסיתי להשיג עבורה אישור כניסה לישראל במת"ק בחברון, אבל אמרו לי שם שרק משרד הפנים מנפיק אישורים כאלה. אשתי הולכת לבקר את המשפחה שלה ביטא פעם בחודש או בחודשיים. בגלל שאין לה תעודת זהות כחולה ואפילו לא אישור כניסה לישראל, היא מסתכנת בכל פעם שהיא יוצאת מהכפר.

בחודש יולי 2002 היא נסעה לצור באהר יחד עם הילדים שלנו, אמי ואחי כדי לקנות כמה דברים לכבוד יום ההולדת של בתנו סירין. בדרך חזרה מצור באהר עצרו אותם שוטרי מג"ב. אחד השוטרים ביקש ממנה תעודת זהות והיא מסרה לו את בקשת איחוד המשפחות שהגשנו. השוטר דרש ממנה לצאת מהמכונית והזעיק כוח נוסף למקום. היא ניסתה להסביר לו שהיא גרה בירושלים יחד עם בעלה ושלושת ילדיה, אולם השוטר שוב הורה לה לצאת מהמכונית. היא ניסתה לשכנע אותו שייתן לה להישאר במכונית כי היא לא רצתה בעיות מול הילדים, שהתחילו כבר לבכות, אבל הוא לא הקשיב לה והיא נאלצה לצאת.

בינתיים אחי התקשר אליי והודיע לי שהשוטרים עצרו את אשתי. הגעתי מיד למקום ודברתי עם המפקד. אמרתי לו שזאת אשתי ושבקשת איחוד המשפחות שהגשנו עדיין בטיפול במשרד הפנים. הסברתי לו גם שאשתי נמצאת בתוך גבולות ישראל כי משרד הפנים רוצה הוכחה שהיא גרה איתי בבית צפאפא. השוטר לא השתכנע. הוא אמר שהיא צריכה אישור להיות בישראל ובגלל שאין לה אישור צריך לגרש אותה. התעקשתי שהוא יקרא למשטרה הכחולה. בתגובה הוא אמר לי: "אני אראה לך מה זה משטרה. בוא אתי לתחנה". הוא רצה לקחת את אשתי בגיפי אבל אני סירבתי והתעקשתי שאני אסיע אותה לתחנת המשטרה במכונית שלי ובסוף הוא הסכים.

נסעתי לתחנת משטרת מוריה בתלפיות יחד עם אחי, אשתי והתינוק הקטן, יאזן. שני ילדינו האחרים נסעו הביתה עם אמי ואחי השני, שהגיע גם הוא למקום. לפני שיצאנו לכיוון התחנה, שמעתי את המפקד אומר לאחד השוטרים שלקח אותנו: "תגיד לחוקר שאני מבקש שיגרשו אותה".

54. העדות נגבתה על-ידי סוהאד סאקאללה ב-13.8.03.

בכל פעם יצאתי בשעה ארבע או חמש בבוקר כדי לתפוס מקום בתור. לפעמים, כשיצאתי באיחור, לא הספקתי לקבל מספר וחזרתי הביתה בלי להיכנס. כאשר כן קיבלתי מספר, נכנסתי בין שמונה לעשר בבוקר וכל פעם אמרו לי שאין חדש בקשר לבקשה שלי.

עשרות פעמים נסעתי הלך ושוב למשרד הפנים, בקיץ ובחורף, גם כשהייתי בהריון, עד שהתייאשתי והפסקתי לנסוע לשם. לפני כשנתיים קיבלנו תשובה שלילית. היום הבקשה שלי נמצאת בטיפול של המוקד להגנת הפרט.

בעבר בעלי עבד במסעדה בירושלים ופירנס אותנו בכבוד. לפני כשנתיים הכניסה של תושבי הגדה לישראל נהייתה קשה בהרבה והוא הפסיק לעבוד בישראל. אם תהיה לו תעודת זהות ישראלית, הוא יוכל לעבוד ולפרנס אותנו כמו בעבר. היום אנחנו חיים מהבטחות הכנסה.

אני והילדים יכולים לצאת ממחנה הפליטים לירושלים ולכל מקום אחר, אבל בעלי לא יכול לבוא איתנו. הוא לא יכול לעבוד מחוץ למחנה ובתוכו הוא לא מצליח למצוא עבודה. הוא כולא בתוך המחנה ולא יכול לצאת ממנו לשום מקום.⁵⁶

עדותה של חנא ג'ובראן, בת 33. נשואה ואם לשבעה ילדים. תושבת סילוואן⁵⁷

סבי, אבי ואני נולדנו בירושלים, בכפר צור באהר. סבי נקבר בבית הקברות שבכפר צור באהר. אני למדתי בבית הספר בצור באהר עד כיתה ט' ובשנת 1987 נישאתי לתושב בית סאחור שבמחוז בית לחם. יש לנו שבעה ילדים. וויסאם, הבת הבכורה, היא בת 14 והקטנה, סוהאד, בת שלוש.

ב-1995 הגשנו בקשה לאיחוד משפחות. הגשנו אותה רק אז כי עד 1994 לא יכולתי להגיש את הבקשה. גם לא היו לנו בעיות מיוחדות מזה שלבעלי לא היה אישור שהייה בירושלים. לא היו מחסומים בשטח שבין מזרח ירושלים לבין בית סאחור וזמן הנסיעה בין הבית בו גרנו בצור באהר לבין בית משפחתו של בעלי היה כחמש דקות.

מאז שהגשתי את הבקשה לאיחוד משפחות הגעתי למשרד הפנים כל שישה חודשים כדי לבדוק אם בקשתי אושרה. כל הזמן אמרו לי שעדיין אין החלטה. בפעם האחרונה הייתי שם ביוני 2003. הגשנו למשרד הפנים את כל המסמכים שהם ביקשו, כולל קבלות על תשלומי ארנונה, חשמל ומים מהבית שבו גרנו בצור באהר.

ב-11.6.02 עברנו להתגורר בסילוואן בבית שרכשנו. הדירה נמצאת בבניין משותף שיש בו 16 דירות. עד לאחרונה החשבוניות הגיעו על שם בעל הדירה הקודם. לאחרונה העברנו את מונה החשמל ואת תשלומי הארנונה על שמי.

כשהגענו לתחנת המשטרה לקחו מאשתי טביעות אצבעות. אחר כך הגיע שוטר וגבה מאשתי עדות. אני תרגמתי את דבריה והשוטר כתב אותם. שמת לי לב שהשוטר לא כתב מה שאשתי אמרה. למשל, הוא שאל אותה איך היא הגיעה לצור באהר והיא ענתה שהיא גרה בירושלים כבר שבע שנים. השוטר כתב שהיא הגיעה לצור באהר בדרך עפר מבית לחם כדי לבקר את הילדים שלה ולחזור בחזרה. כשהשוטר ביקש ממנה לחתום על העדות ביקשתי לקרוא קודם מה הוא כתב ואז אמרתי לו שהיא לא תחתום על מה שהוא כתב.

במהלך הוויכוח עם השוטר הגיע חוקר לחדר. הוא שמע מה קרה ודרש מהשוטר שיכתוב את העדות מחדש. השוטר גבה עדות נוספת מאשתי ואז היא חתמה עליה. אחר כך דיברנו עם החוקר ואני סיפרתי לו מה קרה. החוקר אמר לי: "אני ממליץ לך שהיא לא תצא מהבית בכלל" ואמר לנו לחזור הביתה.

המצב שלנו קשה מאד. מאז שאשתי נתפסה, לפני כשנה, היא כמעט ולא יוצאת מהבית. אנחנו לא יוצאים ביחד אל מחוץ לכפר ואני מבלה עם הילדים לבד כשאשתי נשארת כולאה בכפר. לפעמים היא מבקשת להצטרף אלינו אבל הילדים הגדולים לא מסכימים שהיא תבוא. הם אומרים לה: "אל תבואי כי הצבא ייקח אותך עוד פעם". מאז אותו אירוע בצור באהר הם מאוד מפחדים. לפעמים, כשהם משחקים מחוץ לבית ורואים ג'יפ צבאי, הם ממהרים הביתה ומבקשים מאשתי להתחבא כדי שהצבא לא ייקח אותה.

קצת אני ממתין ומקווה שהמצב ישתפר ושבסוף אקבל תשובה חיובית לבקשת איחוד המשפחות. אשתי לא יכולה לחזור ליטא, כי לי ולילדים שלנו יש תעודות זהות ישראליות ואנחנו לא נוכל להיות אתה. אני רוצה לחיות כמו כל משפחה רגילה. אני מכיר משפחות נוספות שחיות במצב בלתי נסבל כמו שלנו.

עדותה של ג'אדה טהה, בת 26. נשואה ואם לשלושה. תושבת מחנה הפליטים שועפאט⁵⁸

בשנת 1995 התחתנתי עם איסחאק טהה. הוא היה תושב הכפר קטנה, שנמצא מצפון-מערב לירושלים. מאז נישואינו אנחנו גרים בשכירות בירושלים, במחנה הפליטים שועפאט. לפני כשנתיים התחלנו לבנות בית במחנה, אבל העירייה הרסה אותו. לי ולבעלי יש שלושה ילדים. אמאל, בת חמש, עומאר, בן ארבע ומוחמד, בן שלוש.

אחרי שהתחתנו הגשתי בקשה לאיחוד משפחות עבור בעלי במשרד הפנים במזרח ירושלים. מאז ועד שנת 2000 הגעתי למשרד הפנים כדי לברר מה קורה עם הבקשה.

55. העדות נכתה על-ידי נגיב אבו רקיה ב-30.7.03.

56. בעקבות עתירה של המוקד להגנת הפרט, אושרה לאחרונה הבקשה לאיחוד משפחות שהגישה ג'אדה טהה, שבע שנים לאחר שהוגשה. העדות נכתה על-ידי נגיב אבו רקיה ב-13.8.03.

מצליח לעבוד בין עשרה ל-15 ימים בחודש. היום אנחנו חיים רק מקצבת הילדים שאנחנו מקבלים ומהשכר המועט שבעלי מרוויח. אני צריכה לשלוח את הילדה לגן, אבל אני לא אשלח אותה כי אין לי כסף לזה. אם היו מאשרים את הבקשה שלנו, בעלי היה יכול לעבוד באופן מסודר והיה מרוויח משכורת שהיתה יכולה להספיק למחייתנו.

בעלי חי איתי ועם ילדינו בירושלים. במשך השנים הוא נעצר כמה פעמים. בדרך כלל השוטרים לוקחים אותו למחסום 300 בגילה ודורשים ממנו ללכת לבית לחם. הוא תמיד מצליח לחזור. באחת הפעמים, לפני כשנתיים, השוטרים היכו אותו והוא אושפז יומיים בבית החולים הדסה הר הצופים. בעלי עובד כפועל בניין, באופן לא חוקי. הוא

המדיניות החדשה של משרד הפנים

כך נודע לראשונה למוקד להגנת הפרט כי משרד הפנים שינה את ההליך של רישום ילדים במרשם האוכלוסין. לפי המדיניות החדשה, הורים המבקשים לרשום את ילדיהם שנולדו מחוץ לישראל, צריכים להגיש בקשה לאיחוד משפחות במקום בקשה לרישום ילדים, כפי שהיה נהוג עד אז. השינוי במדיניות פוגע בילדים שנולדו בשטחים לתושבי ירושלים. מקרים כאלה יהיו, למשל, כאשר האם היא תושבת שטחים והעדיפה ללדת קרוב לבית הוריה, כאשר צירי הלידה תקפו את האם בזמן שהיתה בביקור בשטחים אצל הוריה או אצל הורי בעלה, או אם עלות הלידה בשטחים נמוכה יותר.

מאחר שהחוק החדש ביטל את האפשרות להגיש עבורם בקשה לאיחוד המשפחות, לא ניתן יהיה להסדיר את מעמדם של ילדים אלה. פניות של המוקד למשרד הפנים בניסיון להבין מהו הבסיס המשפטי למדיניות החדשה, מהם הנהלים החדשים והיכן הם פורסמו, לא נענו לגופו של עניין.⁶⁰

בהצעת החוק לא הוזכר נושא רישום הילדים. בעקבות דיונים בוועדת הפנים ואיכות הסביבה, שונתה ההצעה ובחוק שהתקבל נקבע כי "רשאי שר הפנים או מפקד האזור, לפי הענין, לתת לתושב אזור רישיון לשיבה בישראל או היתר לשהייה בישראל... לשם מניעת הפרדת ילד עד גיל 12 מהורו, השוהה בישראל כדין".⁶¹ תיקון זה להצעת החוק התקבל ללא דיון ומשמעותו אינה ברורה.⁶²

ב-3.12.03 הגיש המוקד להגנת הפרט עתירה לבג"ץ נגד מדיניותו החדשה של משרד הפנים בנוגע לרישום במרשם האוכלוסין של ילדי תושבים שנולדו מחוץ לישראל.⁶³

ילד שנולד לאזרח ישראלי או להורים ששניהם תושבי קבע, מקבל מספר תעודת זהות כבר בבית החולים ונרשם במרשם האוכלוסין. לאחר מכן, ניגשים ההורים למשרד הפנים, שם נרשם הילד בתעודת הזהות של ההורים. לילדים הנולדים להורים שרק אחד מהם הוא תושב קבע, קיים הליך שונה. מספר תעודת הזהות לא ניתן בבית החולים ועל ההורים לגשת למשרד הפנים ולהגיש בקשה לרישום הילד.

החקיקה בנוגע לרישום ילדים של תושבי קבע במרשם האוכלוסין היא חלקית. אם הילד נולד בישראל הוא יקבל את מעמד הוריו ואם לכל אחד מהורים יש מעמד שונה, יקבל הילד את מעמד אביו. אם ההורה האחר מתנגד לכך, יקבל הילד את המעמד של אחד מהוריו, כפי שיקבע שר הפנים.⁵⁸ בנוגע לילדים שנולדו מחוץ לישראל, כולל בשטחים, לא קיימת חקיקה בנושא ורישומם נעשה לפי הנהלים פנימיים של משרד הפנים.

המוקד להגנת הפרט מגיש למשרד הפנים באופן שיגרתית בקשות לרישום ילדים של תושבי מזרח ירושלים. כמה חודשים לאחר החלטת הממשלה, הבחין המוקד כי משרד הפנים מסרב לרשום ילדים שנולדו מחוץ לישראל, גם אם שני ההורים הם תושבי ירושלים. בתחילה סירב משרד הפנים להסביר את מדיניותו, אולם לאחר פניות נוספות הסביר כי "נושא רישומם במרשם הישראלי יידון במסגרת בקשה לאיחוד משפחות, שבשלב זה ולאור החלטת הממשלה מיום 12.5.02 אין אנו מקבלים בקשות מסוג זה".⁵⁹

58. תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, ק"ת תשל"ד, 1517.
59. למשל, מכתב מטובה עמדי, לשכת משרד הפנים במזרח ירושלים, למוקד להגנת הפרט מיום 16.10.02.
60. מכתב מהמוקד להגנת הפרט לגבי ח'יאת טאצרה, רכות תיעוד בלשכת משרד הפנים במזרח ירושלים מיום 18.11.02, לאבי לקח, מנהל לשכת משרד הפנים במזרח ירושלים מיום 14.1.03, לעו"ד גלית לביא מהלשכה המשפטית של משרד הפנים מיום 9.7.03 ועוד.
61. סעי' 1(3) לחוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, ס"ח התשס"ג, עמ' 544.
62. בנוגע לחריג זה ר' עמ' 22.
63. בג"ץ 10650/03, מירפת תייסי עבד אל חמיד אבו גווילה נ. שר הפנים ואח'. טרם הוגשה תשובת המדינה לעתירה.

מה בין רישום ילדים לאיחוד משפחות?

גם הטיפול בשתי הבקשות היה שונה. ב-1997 הנהיג המשרד את ההסדר המדורג, הנמשך חמש ורבע שנים, והחיל אותו על בני זוג בלבד. רישום ילדים נעשה באופן מזורז יותר וברוב המקרים הסתיים הטיפול בתוך פחות משנה. אמנם, בשני המקרים נדרשה המשפחה להוכיח כי "מרכז החיים" שלה הוא בירושלים, אולם הוכחות אלה נדרשות כמעט בכל מקרה בו מגיש תושב מזרח ירושלים בקשה במשרד הפנים. הבקשות הוגשו תמיד על טפסים שונים ופקידים אחרים מונו לטיפול בהן. הבקשה לרישום ילדים הוגשה על טופס הנקרא "בקשה לרישום ילוד במרשם האוכלוסין", בו רשמו ההורים את כל ילדיהם - בסעיף 2 רשמו ההורים את ילדיהם שנולדו בשטחים ובסעיף 4 את הילדים שנולדו בישראל.

ההבדלים בין רישום ילדים שנולדו בישראל לבין אלה שנולדו מחוץ לה היו בעיקרם פרוצדורליים. בסוף שנות התשעים החל משרד הפנים לדרוש אגרה כאשר הילדים נולדו מחוץ לישראל. בנוסף, באמצע שנת 2001 קבע משרד הפנים כי אם הילד נולד מחוץ לישראל, יינתן לו בשנתיים הראשונות שלאחר אישור הבקשה מעמד של תושב ארעי, שרק לאחריו יינתן לו מעמד של תושב קבע. המבחן לאישור רישום הילדים היה זהה בשני המקרים, כמו גם הטיפול הנפרד בין הבקשה לרישום הילד לבין בקשת איחוד המשפחות של ההורה.

הוכחה נוספת לכך שרישום ילדים מעולם לא נעשה באמצעות הליך איחוד משפחות ומעולם לא נקרא כך נמצאת בהחלטת הממשלה, בה נקבעו כמה עקרונות עליהם אמורה להתבסס המדיניות החדשה בנושא איחוד המשפחות. בין השאר נקבע כי אדם שבקשתו לאיחוד משפחות אושרה לא יוכל להגיש בקשה נוספת "עבור בן משפחה זר אחר".⁶⁴ אם אכן נכונה קביעתו של משרד הפנים כי בקשה לרישום ילדים היא בקשה לאיחוד משפחות, ייאלץ ההורה התושב לבחור האם להגיש בקשה עבור בן זוגו תושב השטחים או עבור ילדיהם שנולדו מחוץ לישראל. בכל מקרה, המשפחה לא תוכל לחיות יחד בירושלים. פרשנות כזו מבטלת את הצורך במדיניות חדשה בנושא איחוד המשפחות, שהממשלה התחייבה לקבוע.

ההפרדה בין ההליכים היתה מוצדקת, בהתחשב בשוני המהותי שבין הבקשות. ראשית, בבקשה לרישום ילדים ישנם אינטרסים מוגנים שאינם קשורים לבקשת ההורים, בראש ובראשונה טובת הילד וזכותו של כל הורה לגדל את ילדיו. שנית, בבקשות לאיחוד משפחות בוחן משרד הפנים גם את כנות הנישואין ואת העדרם של עבר פלילי או ביטחוני של בן הזוג המזומן, שאינם נוגעים לבקשה לרישום הילדים במרשם האוכלוסין.⁶⁷

החלטת הממשלה לא היתה אמורה לחול על רישום במרשם האוכלוסין של ילדי תושבים שנולדו מחוץ לישראל. מסקנה זו עולה בבירור מההצדקות של המדינה למדיניות החדשה בנוגע לאיחוד משפחות, מבחינה של דרך קבלת החלטת הממשלה והחוק וממדיניותו של משרד הפנים במהלך השנים.

1. רישום ילדים מעולם לא היה הליך של איחוד משפחות

לטענת המדינה, רישום ילדי תושבים שנולדו מחוץ לישראל נעשה תמיד לאחר שההורים הגישו עוררם בקשה לאיחוד משפחות. אם היו מקרים בהם הונחו ההורים להגיש בקשה אחרת, "הרי שמדובר בטיפול שגוי ומקומי בבקשה, ולא ביטוי של מדיניות".⁶⁴ המדינה מוסיפה כי "גם אם טכנית נושא הטופס שיש למלא עבור ילדים שנולדו מחוץ לישראל את הכותרת 'בקשה לרישום ילדים', הרי שבפועל ביחס לילד שלא נולד בארץ נערכת בדיקה שבמהותה הינה בקשה לאיחוד משפחות, שבה נערכת בדיקה מקיפה של מרכז חיים".⁶⁵

אולם, מדיניות משרד הפנים במהלך השנים היתה שונה. הדרישה שרישום ילדי תושבים שנולדו מחוץ לישראל ייעשה באמצעות הליך של איחוד משפחות הועלתה רק לאחר החלטת הממשלה שקבעה שלא יתקבלו עוד בקשות כאלה. עובדה זו מעוגנת היטב בכתובים ומכתבים ששלח משרד הפנים למוקד להגנת הפרט במהלך השנים מוכיחים כי לא נעשו בעבר ההבחנות בהן נתלית המדינה היום.

עד להחלטת הממשלה, היו במשרד הפנים שני הליכים נפרדים: האחד היה הליך של איחוד משפחות ועסק רק בבקשות שהגישו בני זוג תושבי ירושלים עבור בני זוגם הזרים. השני היה הליך של רישום ילדים, שהתייחס להסדרת מעמדם של ילדי תושבים ורישומם במרשם האוכלוסין - בין אם נולדו בישראל ובין אם נולדו במקום אחר. אמנם, בשנת 1994, בעקבות שינוי המדיניות שאיפשר גם לנשים תושבות ירושלים להגיש בקשות לאיחוד משפחות,⁶⁶ איחד משרד הפנים את שני ההליכים. אולם שנתיים לאחר מכן הוא הודה כי היה זה "טיפול מוטעה" ומעתה "הבקשה לאיחוד משפחות עבור בן הזוג תידון בשלב נפרד על פי הקריטריונים המקובלים" וההורים יידרשו למלא "טופס בקשה לרישום ילדים מקובלים".⁶⁷

64. סעי' 6 לתגובת המשיבים מיום 10.3.03 בע"מ 952/02, מירפאת תייסיר עבד אל חמיד אבו נווילה ואח' נ. מדינת ישראל, שם, סעי' 9.

66. בנוגע לשינוי המדיניות ר' לעיל עמ' 7.

67. מכתב מעו"ד מוריה בקשי, הלשכה המשפטית של משרד הפנים, לעו"ד אנדרה רוזנטל, מיום 3.96.18.

68. סעי' (5) להחלטה מס' 1813 של הממשלה מ-12.5.02.

2. החלטת הממשלה והחוק לא היו אמורים לחול על ילדים

הדיונים בנוגע לחוק החדש, שהחלו למעלה משנה לאחר שמועד הפנים מסר למוקד להגנת הפרט שביטול הליכי איחוד המשפחות מתייחס גם לרישום ילדים, עסקו אף הם רק בבני זוג. הנושא לא הוזכר בדברי ההסבר להצעת החוק⁷² ולא בנאומו של השר פורז בהציגו את החוק במליאת הכנסת לקראת הקריאה הראשונה.⁷³ כאשר הציג עו"ד דניאל סלומון מהלשכה המשפטית של משרד הפנים את החוק בוועדת הפנים הוא אמר כי "מה שעומד בפנינו היום זאת אותה הוראת שעה שמגבילה או מונעת משר הפנים מלאשר בקשות למתן מעמד בישראל לבן זוג של ישראלי".⁷⁴ כאשר ניסתה עו"ד עדי לנדאו מהמוקד להגנת הפרט להתייחס לתחולת החוק על ילדים, אמר יו"ר הוועדה, יורי שטרן, כי "אני לא חושב שזה שייך לחקיקה הזאת". אף אחד מנציגי המדינה שישבו בדיון - בהם עו"ד סלומון, מני מזוז, נציג משרד המשפטים והרצל גדז', מנהל מינהל האוכלוסין - לא תיקן אותו.

שבועיים לאחר מכן התקיים דיון נוסף בוועדת הפנים. הפעם העלה ח"כ מיכאל מלכיאור, ראש הוועדה לזכויות הילד, את הנושא של תחולת החוק על רישום ילדי תושבים. עו"ד סלומון לא ענה וטען שילדים של אזרחים הנולדים בשטחים מקבלים אזרחות מלידה. כאשר התעקש ח"כ מלכיאור ושאל מה לגבי ילדים של תושבי מזרח ירושלים, ענה עו"ד סלומון כי "תושבי קבע זה סיפור אחר. אני מניח שנגיע לזה בהמשך". רק לאחר דיון ארוך בנושאים אחרים הבהיר עו"ד סלומון כי החוק אכן חל במקרים של ילדים להורים שאחד מהם תושב קבע והאחר תושב שטחים וכאשר הילד נולד בשטחים. כאשר ביקשו חברי הכנסת בוועדה לקבל פריטים נוספים לגבי המדיניות החדשה ולהבין את השלכותיה על חיי הילדים והמשפחות, סירבו נציגי המדינה לענות.⁷⁵

כאשר הובא החוק לקריאה שנייה ושלישית בפני הכנסת, הציג יו"ר ועדת הפנים יורי שטרן את החוק. בנאומו, הוא לא הזכיר את תחולתו על ילדי תושבים במזרח ירושלים וציין רק את תחולתו על בני זוג.⁷⁶

באף אחת מהתשובות שהגישה המדינה לבית המשפט העליון, בעקבות עתירות שהוגשו נגד החלטת הממשלה ונגד החוק, לא הוזכר נושא הילדים.⁷⁷ בסיכומים שהגישה המדינה לבג"ץ, נקבע כי "תחולת הוראת השעה מוגבלת על-פי הגדרותיה למקרים בהם נישא הישראלי לתושב האזור".⁷⁸

בדיונים שקדמו להחלטת הממשלה ולחוק החדש, ובמסמכים שנכתבו בנוגע לנושא זה, לא הוזכר כלל כי ביטול הליכי איחוד המשפחות מבטל גם את האפשרות לרישום במרשם האוכלוסין של ילדי תושבים שנולדו בשטחים.

במצגת שערך מינהל האוכלוסין לחברי הממשלה, שמיד אחריה הציגו השרים בעד ביטול הליכי איחוד המשפחות בין ישראלים לבין תושבי שטחים, לא מוזכר כלל נושא רישום ילדים של תושבים במינהל האוכלוסין. האיזכור היחיד לילדים מופיע רק בהקשר שלשום קיצבאות ילדים להורים שבקשתם לאיחוד משפחות כבר אושרה.⁶⁹ ייתכן שזו הסיבה שבהחלטת הממשלה אין כל התייחסות למעמדם של ילדי תושבים. ההחלטה קובעת כי לא יתקבלו עוד בקשות של תושבי השטחים לקבלת מעמד חוקי בישראל, בקשות שהוגשו בעבר לא יאושרו ויבן הזוג הזר יידרש לשהות מחוץ לישראל עד לקבלת החלטה אחרת". ההחלטה מתייחסת לבקשות הנמצאות ב"תהליך המדורג", קובעת כי יש להחמיר את הקריטריונים "למניעת כניסה ומתן מעמד בישראל על רקע בטחוני או פלילי... לשם מניעת הכניסה לישראל של בני זוג מנישואים פיקטיביים או פוליגמיים, וכן ילדים של המוזמן מנישואים קודמים וקרובי משפחה אחרים שליו".⁷⁰ כל אלה נוגעים רק לבני זוג ואינם קשורים לילדים.

שבועיים לאחר החלטת הממשלה שלח הרצל גדז', ראש מינהל האוכלוסין, מכתב לכל מנהלי הלשכות בו פירט את הנהלים החדשים לטיפול בבקשות לאיחוד משפחות. נהלים אלה מתייחסים רק לבקשות שמגישים ישראלים עבור בני זוגם - בין אם הם תושבי שטחים ובין אם יש להם אזרחות אחרת. כך, נקבע ש"כל אזרח/תושב יכול להגיש בקשה חדשה לקבלת מעמד עבור בן זוגו". אם מדובר בתושב שטחים יישלח למבקש מכתב על כך שהבקשה לא התקבלה. לבקשה יש לצרף מסמכים, כולל "צילום תעודת נישואין" ואם תאושר הבקשה, כאשר בן הזוג אינו תושב שטחים, "יוזמנו 2 בני הזוג להארכת מעמדם".⁷¹ במכתב לא מוזכר ולו ברמז שהחלטת הממשלה משפיעה בצורה כלשהי על הנהלים בנוגע לרישום ילדים.

69. בנוגע למצגת זו ר' עמי 14.

70. סעי' ב' ו' להחלטה מס' 1813 של הממשלה מיום 12.5.02.

71. מכתב מהרצל גדז', מנהל מינהל האוכלוסין, למנהלי לשכות מינהל האוכלוסין ואח' מיום 26.5.02.

72. דברי הסבר לסעי' 2 של הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, 4.6.03.

73. דיון במליאה בהצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (קריאה ראשונה), 17.6.03.

74. דיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה, 14.7.03.

75. דיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה, 29.7.03.

76. דיון במליאה בהצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003 (קריאה שנייה וקריאה שלישית), 31.7.03.

77. בג"ץ 4022/02 ואח', האגודה לזכויות האזרח ואח' נ. ראש הממשלה ואח', כתב תשובה, 13.4.03; בג"ץ 8099/03, האגודה לזכויות האזרח ואח' נ. שר הפנים ואח', תגובה מטעם המשיבים, 11.03.03.

78. סעי' 21 לסיכומים שהגישה המדינה במסגרת בג"ץ 7052/03 ואח', עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי ואח' נ. שר הפנים ואח'.

גירסת המדינה, לפיה ביטול הליכי איחוד המשפחות בין ישראלים לבין תושבי שטחים נובע משיקולים ביטחוניים, לא היתה משכנעת בנוגע למבוגרים, ובוודאי שאינה משכנעת כאשר מדובר בילדים. הטענות שהובאו לעיל בנוגע לשיקולים האמיתיים שבבסיס החוק נכונות גם לנושא רישום הילדים.⁸¹

תוצאותיה של המדיניות החדשה

מדיניותו החדשה של משרד הפנים, לפיה לא יירשמו עוד ילדים של תושבים שנולדו בשטחים במרשם האוכלוסין הישראלי, מונעת ממשפחות את האפשרות לחיות יחד. מדיניות זו פוגעת רק במשפחות אשר גרות בירושלים, שכן משפחות הגרות בשטחים לא יכלו גם בעבר לרשום את ילדיהן במרשם האוכלוסין הישראלי.

המדיניות החדשה יוצרת מצבים בלתי סבירים. באותה משפחה, רושם משרד הפנים חלק מהילדים ומתיר להם לגור עם הוריהם בירושלים ואילו אחיהם ואחיותיהם נאלצים לעבור להתגורר בשטחים או להישאר בירושלים בניגוד לחוק. ההבחנה בין הילדים נעשית רק בשל ההבדל במקום הלידה ולא בשל טענה מהותית, שכן נכונותו של משרד הפנים לרשום את הילדים שנולדו בישראל מצביעה על כך שהוא מכיר בעובדה שהמשפחה גרה בירושלים.

החריג שנקבע בחוק החדש אינו משפר את המצב. לפי החוק, יוכלו שר הפנים או המינהל האזרחי להעניק היתרי כניסה לישראל "לשם מניעת הפרדת ילד עד גיל 12 מהורו, השווה בישראל כדין". חריג זה דורש שלהורה תהיה אשרת שהייה בישראל אולם, באותו חוק נקבע כי הליכי איחוד המשפחות יבוטלו וכי לא יינתנו עוד היתרי כניסה לישראל לתושב שטחים בשל נישואין. לכן, לא ייתכן שלשני ההורים יהיה מעמד חוקי בישראל וכתוצאה מכך, ייאלצו הילדים לחיות רק עם אחד מהוריהם.

הקביעה בחוק שגיל 12 הוא הגיל הקובע היא שרירותית ותפגע בילדים מעל גיל זה שביום כניסת החוק לתוקף טרם נרשמו במרשם האוכלוסין. ילדים אלה לא נרשמו עד היום הן בשל טיפולו האיטי של משרד הפנים בבקשות שהוגשו והן בשל העובדה שהורים רבים העדיפו לדחות עד כמה שניתן את ביצוע ההליך הממושך והסבוך של רישום. בשל שינוי המדיניות, ילדים אלה יופרדו ממשפחתם שגרה בחוק בירושלים.

לנוכח דברים אלה, ברור כי חברי הממשלה וחברי הכנסת לא ידעו כי תמיכתם בביטול הליכי איחוד המשפחות משפיעה גם על ילדים, שייאלצו לחיות בנפרד מהוריהם. ההסתרה המכוונת של מידע חיוני זה מהווה פגיעה חמורה בהליך תקין, כאשר מקבלי ההחלטות התבקשו לתמוך במדיניות בעלת השלכות הרסניות, מבלי שהיו מודעים לכל היבטיה.

3. שיקולי ביטחון אינם נוגעים לילדים

לאחר כמה חודשים בהם לא ענה משרד הפנים למכתבים של המוקד להגנת הפרט בנוגע לשינוי במדיניותו, הגיש המוקד עתירה לבית המשפט לעניינים מינהליים. במאוס 2003, בתגובה לעתירה, הסבירה המדינה לראשונה מדוע לדעתה החלטת הממשלה בנוגע לביטול הליכי איחוד המשפחות, חלה גם על רישום ילדים. לטענת עו"ד שגיא אפיר מפרקליטות מחוז ירושלים, השיקולים הביטחוניים שעמדו בבסיס החלטת הממשלה, רלוונטיים גם לנושא רישום הילדים:

12. באשר לניסיון לצמצם את תחולתה של החלטה 1813 הנ"ל לבקשות המוגשות ביחס לבני זוג בלבד... הרי שיש בה כדי לרוקן מתוכן את תכלית ההוראה המקפיה טיפול בבקשות אחמ"ש של פונים ממוצא פלסטיני.

13. המשיבה טען, כי הרציונל המרכזי שבבסיס ההקפאה הינו באופן מובהק רציונל ביטחוני המתייחס להווה וצופה פני עתיד, ואין בהיות העותרים או פונים אחרים קטינים ליטול את העוקף מרציונל זה, בשים לב למציאות שהולידה את הצורך בקבלת ההחלטה.⁷⁹

כחודשיים לאחר שניתנה תשובה זו של המדינה, הסתייג היועץ המשפטי לממשלה דאז, אליקים רובינשטיין, מטענה זו, אם כי בהקשר אחר. בהתייחסו לתוכניתו של שר הפנים אברהם פורז להעניק מעמד חוקי בישראל לילדיהם של עובדים זרים ששוהים בה תקופה ממושכת, טען רובינשטיין שאם נתקבל מדיניות זו תיאלץ המדינה להחיל אותה גם על ילדיהם של תושבי שטחים השוהים בישראל ללא היתר. לטענת רובינשטיין, "האבחנה בין שתי הקבוצות תהווה אפליה, ולא ניתן יהיה למצוא לה אחיזה משפטית... קשה יהיה להצביע על האבחנה בין שני המקרים, שעה שהטענה בדבר סיכון בטחוני שעלולים להוות ילדיו של תושב שטחים לא בהכרח תעמוד במבחן הביקורת, בעיקר כאשר מדובר בקטיין".⁸⁰ למרות עמדתו זו, לא אמר רובינשטיין דבר לאחר שהוגשה תגובת המדינה.

79. עת"מ 952/02, מירפאת תייסיר עבד אל חמיד אבו גווילה ואח' נ. מדינת ישראל, תגובה מטעם המשיבה, 10.3.03.
80. מכתב מאליקים רובינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה, לאריאל שרון, ראש הממשלה, מיום 03.05.20.
81. בנושא זה ר' עמי 12-15.

בשנת 2000 פניתי למשרד הפנים כדי לרשום את הילדים שלי. הגשתי להם את כל המסמכים שהם ביקשו כגון חשבונות ארנונה, חשמל, מים ואת התעודות של הילדים שלי מבית הספר. מאז אני הולכת למשרד הפנים כל שלושה או ארבעה חודשים ותמיד אומרים לי שהבקשה עדיין בטיפול.

כמה חודשים אחרי שילדתי את בתי נדא ב-26.01.06, הלכתי עוד פעם למשרד הפנים. הפקיד אמר לי שהבקשה שלי לרישום הילדים נדחתה ושהם שלחו לי מכתב הביתה. הוא אמר שבמכתב הם כתבו שחסרות תעודות הלידה של הילדים הגדולים ותעודות בית הספר שלהם. אמרתי לפקיד שלא יכולתי לבוא אליהם כי הייתי אחרי לידה. הפקיד אמר לי שזה לא עניינו ושאים יש לי שאלות שאפנה לאחראי. לא יכולתי להמתין לאחראי באותו יום כי התינוקת היתה איתי.

פקיד אחר, בשם עיסא, ראה אותי ואמר לי שאביא את המסמכים ושאיגש בקשה חדשה. בינואר 2002 הגשתי בקשה חדשה. לא חזרתי למשרד הפנים כי קשה מאוד להיכנס לשם. יש לי תינוקות וכדי להיכנס אני צריכה לישון במקום לילה קודם כדי לקבל מספר. התקשרתי כמה פעמים למשרד הפנים אבל בכל פעם אמרו לי להמתין. אין לי טלפון בבית ואני משתמשת בטלפון עם כרטיס חיוג. באחת הפעמים שהתקשרתי נגמר לי הכרטיס עוד לפני שהספקתי לדבר עם פקיד כלשהו.

בערך באוגוסט 2002 פניתי למוקד להגנת הפרט. הם הצליחו לרשום את שלושת הילדים הקטנים שלי בתעודות הזהות שלי. הם עדיין מטפלים ברישום של שלושת הילדים הגדולים שלי שנולדו בבית לחם - עליאן, אמל ואמיר.

בני עליאן לומד בכיתה ד', אמל לומדת בכיתה ג' ואמיר לומד בכיתה א'. עליאן ואמל לומדים בבית ספר א-סלעה בג'בל מוכבר. אמיר, בן השבע, ואיסראא, בת השש, הם עיוורים ולומדים בבית הספר הלן קלר לעיוורים. בתי נדה היא בת שנתיים ואני רוצה לשלוח אותה לפעוטון אבל אין לי כסף.

אנחנו לא הולכים לבקר את המשפחה של בעלי בבית לחם כי אני חוששת שזה יפגע באישור הבקשות שהגשתי למשרד הפנים. אני רוצה להישאר בבית כדי להוכיח שאני גרה בתוך ירושלים עם בעלי והילדים. לפני שנה הלכתי לבקר את משפחתי של בעלי, כשאחיו נהרג, ומאז לא הייתי שם. אנחנו נמצאים במצב קשה מאוד. בעלי בקושי עובד ואחיי מפרנסים אותי ואת בני משפחתי. עוד מעט שנת הלימודים נפתחת ואין לי אפילו כסף לקנות לילדים בגדים וספרים.

לגבי ילדים מתחת גיל 12, מותר החוק שיקול דעת בנוגע למעמד שיינתן להם. החוק מאפשר להסדיר את שהייתם בישראל באמצעות היתרים מהמינהל האזרחי אך הוא מתיר גם לשר הפנים להעניק להם מעמד זמני או קבוע. אם תעדיף המדינה לאפשר להם לשהות בישראל באמצעות היתרים של המינהל האזרחי, ייצור הדבר פירוד בין הורים לילדיהם שכן היתרים אלה ניתנים לתקופות מוגבלות ומתבטלים לעיתים קרובות. ההיתרים לא מקנים זכויות סוציאליות, ובכלל זה ביטוח בריאות. בגיל 12 ייאלצו הילדים לעזוב את משפחתם ולעבור לגור בשטחים.

בשל שינוי המדיניות, הפכו ילדים רבים בעל כורחם למפירי חוק. ילדים שיוולדו בעתיד ייחשבו אף הם לכאלה. מאחר שהפרדת הילד מהוריו היא גזירה שלא ניתן לעמוד בה, נשארים הילדים לגור עם משפחתם בירושלים, ללא אישור. הם חשופים להטרדות חוזרות ונשנות של אנשי כוחות הביטחון לאחר שמתברר להם שהילדים אינם רשומים בתעודת הזהות של הוריהם. הילדים אינם מבוטחים בביטוח בריאות וההורים אינם מקבלים עבורם קיצבאות מהביטוח הלאומי.

עדותה של נ.ר. בת 33. נשואה ואם לשישה ילדים, תושבת ג'בל מוכבר⁸²

נולדתי בג'בל מוכבר שבירושלים. ב-5.6.94 התחתנתי עם ג'אלא רביעי מהכפר אל-עבידייה שבמחוז בית לחם. יש לנו שישה ילדים. שלושת הילדים הגדולים נולדו בבית חולים בבית לחם והם לא רשומים בתעודת הזהות שלי. שלושת הילדים הקטנים נולדו בבתי חולים בירושלים והם כן נרשמו בתעודת הזהות שלי. אני אף פעם לא גרתי בשטחים. ילדתי את שלושת ילדי הגדולים בבית לחם כי שם יותר זול. לא היה לי אז ביטוח רפואי ולא היה לי כסף לשלם לבית החולים.

מאז שהתחתנו עד שנת 1999 גרנו אצל ההורים שלי. לאחר מכן שכרנו בית משלנו בג'בל מוכבר אבל ב-2002 חזרנו לבית ההורים שלי בג'בל מוכבר. בעלי עובד לפעמים כפועל בניין יחד עם האחים שלו. הוא לא עובד בתוך ישראל.

לאחר שהתחתנתי, כשהייתי בהריון הראשון שלי, הגשתי בקשה לאיחוד משפחות במשרד הפנים. לא ידעתי שאני צריכה ללכת לברר מה עם הבקשה וחשבתי שהם יקראו לי או ישלחו לי את האישור בדואר. רק בשנת 1999 הלכתי למשרד הפנים, כי מכרים שלנו אמרו לי שאני צריכה ללכת לברר מה קורה עם הבקשה. כשהגעתי לפקידה, היא אמרה לי שהבקשה שלי נדחתה ושאים אני רוצה אני יכולה להגיש ערעור. כתבתי את הערעור והיא אמרה לי לחזור אחרי שלושה חודשים.

82. העדות נגבתה על-ידי סוהאד סאקאללה ב-27.8.03. פרטי העדה שמורים בבצלם.

עדותה של ע.ק. בת 36, נשואה ואם לשני ילדים, תושבת ראס אל-עמוד⁸³

הצליח להסדיר את הרשמתו של נור בקופת חולים, אך עדיין לא קיבלתי שום תשובה בעניין רישומו בתעודת הזהות שלי. נור א-דין סובל מבעייה בדיבור וכעת הוא מקבל טיפול בתרגול על הגייה במרכז להתפתחות הילד בבית חנינא. בהא א-דין נולד בבית החולים הדסה עין כרם ולמרות זאת הפקידים במשרד הפנים סירבו לרשום אותו בתעודת הזהות שלי. גם לגביו ייפיתי את כוחו של המוקד לטפל בעניין. לאחרונה, ביום 6.7.03, המוקד קיבל תשובה חיובית בנוגע לבהא והוא נרשם בתעודת הזהות שלי.

העובדה שבעלי לא יכול לגור איתנו באופן חוקי משפיעה קשה על החיים שלנו. אישור הכניסה לישראל של בעלי הוא זמני בלבד. פירוש הדבר הוא שבכל רגע ייתכן שייאסר עליו לנוע בתוך ישראל. כמו כן, האישור הזה לא מתיר לו ללון בתוך ירושלים, כך שלמעשה הוא נמצא בביתנו באופן בלתי חוקי. המצב הזה מלחיץ נורא. לפעמים, בעלי נאלץ לברוח מהבית או להתחבא כשהצבא מגיע לאזור שבו אנחנו גרים. בעלי חולה לב אך אין לו ביטוח רפואי בישראל ומצד שני הוא לא יכול להגיע לטיפול בגדה המערבית בגלל המחסומים וההגבלות על התנועה.

אני דואגת לעתידם של שני ילדי, ובמיוחד לעתידו של נור א-דין. אני לא אוכל לרשום אותו לבית ספר בירושלים כיוון שהוא אינו רשום בתעודת הזהות שלי. אני אאלץ לרשום אותו לבית ספר בגדה המערבית, שקשה יותר להגיע אליו.

בשנת 59' התחתנתי עם תושב בית לחם. בעלי עבר לגור איתי בראס אל-עמוד. גרנו בבית שבו חדר שינה אחד, מטבח ושירותים. הבית הזה הוא בבעלותו של אבי. ביוני 1996 הודיע לי משרד הפנים שהבקשה לאיחוד משפחות שהגשתי נדחתה. הם אמרו לי שזה מסיבות ביטחוניות אבל לא אמרו לי מהן. הגשתי ערעור, שגם הוא נדחה.

בעלי עדיין גר איתי בירושלים. יש לו כרטיס מגנטי והוא מחזיק באישור כניסה לירושלים, שניתן לסוחרים, וזאת באמצעות חברה פרטית שבבעלות אחיו. בעלי לא עובד מאז שנת 1999 מאחר שהוא חלה במחלת לב. אנחנו מתפרנסים מהעזרה שמגיש לנו ג'סי ומקצבת הביטוח לאומי.

במהלך השנים ילדתי שני ילדים: נור א-דין שנולד ב-8.4.98, ובהא א-דין שנולד ב-3.11.01. את נור א-דין ילדתי בבית חולים בבית לחם ויש לו תעודת זהות פלסטינית. משרד הפנים סירב לרשום אותו בתעודת הזהות שלי. סיפרתי לפקיד משרד הפנים שנאלצתי ללדת בבית לחם כי קיבלתי צירי לידה בעת ששהיתי בעיר. הפקידים דרשו ממני להוכיח זאת, והבאתי להם מסמך רפואי שמאמת את דבריי. בתחילת שנת 2001 פניתי למוקד להגנת הפרט שבירושלים כדי שיעזור לי לרשום את נור א-דין בתעודת הזהות שלי. מסרתי למוקד את המסמך הרפואי הנוגע ללידתו של נור א-דין, שהונפק בתאריך 25.5.01. המוקד

83. העדות נכתבה על-ידי איאד חדאד ב-2.10.03. פרטי העדה שמורים בבצלם.

משפטיות מורכבות, מלוות בעשרות אסמכתאות מפסקי דין של בתי משפט ישראליים, זרים ובינלאומיים. אולם, דברים אלה מבוססים כולם על טענת המדינה כי בבסיס החוק עמדו שיקולים ביטחוניים וכי הוא דרוש לצורך ההגנה על הזכות לחיים של אזרחי ישראל. לאחר שטענה זו הופרכה, והתגלתה ככיסוי דק לשיקולים דמוגראפיים שהמדינה מנסה להסתירם, קורס הטיעון המשפטי של המדינה וכל שנתר הוא חוק גזעני ולכן בלתי חוקתי.

מעבר לכך, חוטאת המדינה בפרשנות לא מדויקת של המשפט הבינלאומי. עיקרון השיוויון הוא אחד מערכי היסוד במשפט הישראלי והוא מעוגן היטב בפסיקת בית המשפט העליון,⁸⁰ כמו גם במשפט הבינלאומי העוסק בזכויות האדם⁸¹ ובמשפט ההומניטארי הבינלאומי.⁸² החוק מפר עיקרון זה באופן בוטה. הוא מפלה בין ישראלים, שחלקם יוכלו להמשיך לגור בבתיהם לאחר נישואיהם בעוד אחרים יאלצו לעזוב, כאשר האפליה מבוססת אך ורק על המוצא הלאומי של בן הזוג ולא על שיקול ענייני. מתנחלים, המתגוררים באותו שטח גיאוגרפי, פטורים מתחולת החוק.

הזכות לנישואין ולחיי משפחה מהווה חלק מהמשפט הישראלי. בשל ההכרה בחשיבות התא המשפחתי, איפשר המחוקק לבני זוג זרים של אזרחים לקבל מעמד בישראל, תוך ויתור על חלק מהתנאים בהם נדרש לעמוד כל אדם המבקש לקבל מעמד קבוע בישראל. בשורה ארוכה של פסקי דין של בית המשפט העליון, הכירו השופטים בחשיבותן של זכויות אלה.⁸³

זכויות אלה מעוגנות גם במשפט הבינלאומי. המשפחה מוכרת כ"יחידה הקיבוצית הטבעית והיסודית של החברה, והיא זכאית להגנה מטעם החברה והמדינה".⁸⁴ אסור למדינה להתערב באופן שרירותי או בלתי חוקי בצנעת הפרט של אדם, במשפחתו או בביתו ועליה להעניק למשפחה הגנה וסיוע, בעיקר כאשר היא נושאת באחריות

החוק החדש שהתקבל בכנסת ביולי 2003 הוא החוק הראשון בספר החוקים הישראלי השולל במפורש זכויות על בסיס של מוצא לאומי. הקביעה כי ישראלים יכולים לחיות עם בחירי ליבם ולהמשיך לגור במדינה, אלא אם כן הם נישאו לתושבי השטחים, היא גזענית ונוגדת את עיקרון השיוויון. החוק פוגע באופן אנוש גם בחיי המשפחה של ישראלים שנישאו, או שבכוונתם להינשא, לתושבי שטחים. משפחות קיימות יפרקו ומשפחות נוספות לא יקומו. ילדים יופרדו מהוריהם. בכך תיפגע זכותו של כל אדם לבחור את בן זוגו לחיים, להוליד איתו ילדים ולחיות יחד כמשפחה וזכותו של כל ילד לגדול עם שני הוריו.

בסיכומים שהגישה המדינה לבית המשפט העליון, היא קובעת כי החוק החדש אינו פוגע כלל בזכויות האדם. לטענתה, "לאור עליונות הזכות לחיים כזכות בלעדית אין, העומדת בבסיס כל הזכויות, ונוכח קיומם של החריגים וזמניות הוראת השעה [החוק] - מקיימת הוראת השעה את דרישת האיוון הפנימי, ובעטיה ניתן לומר כי כלל אין החוק פוגע בזכות מוגנת".⁸⁵

מעבר לכך, דוחה המדינה את הטענות שהועלו בעתירות בדבר פגיעות בזכויות מסויימות. החוק, היא טוענת, אינו פוגע בזכות לשיוויון, שכן "קיימת הצדקה אובייקטיבית להבחנה על בסיס מיהות בן הזוג הזר".⁸⁶ לטענת המדינה, גם הזכות לחיי משפחה אינה נפגעת, שכן "כל פעולת המדינה היא הימנעות מלהעניק לבן הזוג הזר את ההטבות בתחום ההגירה הנלוות להקמת התא המשפחתי".⁸⁷ המדינה טוענת שהיא אינה מונעת מבני הזוג להינשא, אלא רק מגבילה את יכולתם "לקיים את התא המשפחתי שלהם דווקא במדינת ישראל".⁸⁸ בכל מקרה, נטען כי הוראות המשפט הבינלאומי מתירות פגיעה בזכויות האדם בזמני חירום.⁸⁹

טענות המדינה בנוגע לבסיס המשפטי של החוק, כתובות על פני כשבעים עמודים בהן מביאה המדינה תיאוריות

84. להרחבה בנושא זה ר' המוקד להגנת הפרט ובצלם, משפחות שסועות - מירוד משפחות פלסטיניות בשטחים, יולי 1999, עמ' 89-92.
85. סעי' 50 לסיכומים שהגישה המדינה במסגרת בג"ץ 7052/03 ואח', עדאלה - המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי ואח' נ. שר הפנים.
86. שם, סעי' 105.
87. שם, סעי' 59.
88. שם, סעי' 153.
89. שם, סעי' 157-158.
90. ר', למשל, בג"ץ 721/94, אל על נתיבי אויר לישראל נ. דנילוביץ', פ"ד מח(5)749, בג"ץ 453/94, שדולת הנשים נ. ממשלת ישראל ואח', פ"ד מח(5)501.
91. ר', למשל, סעי' 2 להכרזה הבינלאומית בדבר זכויות האדם, סעי' 26 לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות.
92. ר', למשל, סעי' 3 המשותף לכל אמנות גינבה משנת 1949, סעי' 13 לאמנת גינבה הרביעית בדבר הגנה על אזרחים בזמן מלחמה משנת 1949.
93. ר', למשל, בג"ץ 693/91, אפרת נ. הממונה על מרשם האוכלוסין ואח', פ"ד מז(1)749, בג"ץ 3648/97, סטמקה ואח' נ. שר הפנים ואח' נ. פ"ד נ(2)728.
94. סעי' 23 לאמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1966.

לילדים.⁹⁵ האמנה בדבר אזרחותן של נשים נשואות מטילה חובה על מדינות להעניק אזרחות בנוהל מזרז לנשים זרות שנישאו לאזרחיהן.⁹⁶

אמנם, המשפט הבינלאומי מתיר פגיעה בזכויות אלה בזמני חירום, אולם הוא קובע כי הפגיעה בהן חייבת להיות אך ורק במידה הנדרשת ורק כאשר אין כל דרך אחרת.⁹⁷ הפגיעה הגורפת בזכויות אלה בחוק החדש, בשל "חשש שאינו מופרך", רחוקה מלעמוד בתנאים אלה, בעיקר כאשר היא מפלה בין אזרחים. ועדות בינלאומיות הממונות על פרשנות האמנות לזכויות אדם ועל יישומן, דחו את פרשנות המדינה וקבעו כי החוק סותר את המשפט הבינלאומי. הוועדה לזכויות האדם, הממונה על יישום האמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות, קבעה כי החוק מפר את הזכות לנישואין, את הזכות לחיי משפחה ופוגע בעיקרון השוויון.⁹⁸

טענת המדינה כי החוק אינו פוגע בזכות לחיי משפחה אינה מובנת. אין מדובר ב"הטבות" לבן הזוג הזר אלא בזכותם של בני הזוג לגור יחד במקום בו יבחרו ובזכותו של בן הזוג הישראלי לחיות במקום בו נולד וגדל. הטענה כי בני הזוג יכולים לממש את זכותם לחיות יחד מחוץ לישראל אינה רלוונטית. דומה הדבר לטענה שסגירת עיתון בשל מאמר שפירסם נגד הממשלה אינה מהווה פגיעה בזכות לחופש הביטוי, שכן ניתן לפרסם את המאמר בעיתון במדינה אחרת. השאלה היחידה היא האם ישראל מאפשרת מימוש של זכויות בשטחה.

המדינה אינה מתייחסת כלל לפגיעה בזכויות הילדים שנולדו בשטחים, הנובעת מהאיסור על רישום במינהל האוכלוסין הישראלי. איסור זה פוגע בעיקרון של טובת

הילד, שהוא עיקרון מנחה במשפט הישראלי, ופוגע בזכותם של הוריהם לגדל את ילדיהם, להעניק להם בית, לתמוך בהם ולהגן עליהם. נשיא בית המשפט העליון לשעבר, השופט מאיר שמגר, קבע כי "זכותם של הורים להחזיק בילדיהם ולגדלם, על כל הכרוך בכך, היא זכות חוקית טבעית וראשונית, בבחינת הקשר הטבעי שבין הורים לילדיהם".⁹⁹

המשפט הבינלאומי מעגן את זכותו של כל ילד להירשם מיד לאחר לידתו, לקבל מעמד ולהיות מוכר בחוק.¹⁰⁰ האמנה לזכויות הילד קובעת כי המדינות "יעשו כמיטב מאמציהן להבטיח הכרה בעיקרון כי לשני ההורים אחריות משותפת לגידול הילד והתפתחותו"¹⁰¹ וכי "ילד לא יופרד מהוריו בניגוד לרצונם", אלא כאשר רשויות מוסמכות, בהתאם לחוק, קבעו כי הדבר נדרש בשל טובת הילד.¹⁰²

על-פי המשפט הבינלאומי מזרח ירושלים היא שטח כבוש ולכן על ישראל לכבד את זכויותיהם של תושביה המעוגנות גם במשפט ההומניטארי הבינלאומי. משפט זה קובע כי על הכוח הכובש לכבד את זכויות המשפחה של התושבים, כולל, בהכרח, זכותה לחיות יחד, ולהימנע מהתערבות שרירותית בה.¹⁰³ מאחר שהחוק החדש כופה על משפחות אשר רוצות להמשיך לחיות יחד לעזוב את ירושלים, מהווה החוק גם הפרה של סעיף 49 לאמנת גינבה הרביעית, האוסר על גירוש תושבי השטח הכבוש מבתיהם. האיסור קיים הן על גירוש אל מחוץ לשטח הכבוש והן על גירוש בתוכו, אלא במקרים חריגים כאשר הדבר נעשה לטובתם או בשל צרכים צבאיים דחופים. אף אחד מתנאים אלה לא קיים במקרה זה. הפרה של סעיף זה מהווה הפרה חמורה של האמנה.¹⁰⁴

95. שם, סעי' 17. ר' גם סעי' 110(1) לאמנה לזכויות כלכליות וחברתיות משנת 1966.
96. סעי' 3 לאמנה בדבר אזרחותן של נשים נשואות. השופט חשין קבע כי זכות זו חלה גם על גברים, מכוח עיקרון השוויון. ר' בניץ 3648/97, סטמקה ואח' נ. שר הפנים ואח', פ"ד ננ(2)728.
97. ר', למשל, סעי' 4 לאמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1966.
98. Human Rights Committee, Concluding Observations: Israel, 21.8.03. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 63rd Session, 14 August 2003.
99. ע"א 2266/93 פלוני נ. פלוני, פד מט(1)221, 235.
100. סעי' 2(2)4 לאמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1966 וסעי' 1(1)7(1)8-1 לאמנה לזכויות הילד משנת 1989.
101. שם, סעי' 118(1).
102. שם, סעי' 119(1).
103. תקנה 46 לתקנות הנספחות לאמנת האג בדבר דיני המלחמה ביבשה משנת 1907, סעי' 27 לאמנת גינבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה משנת 1949.
104. סעי' 147 לאמנת גינבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה משנת 1949.

נחוץ כדי למנוע את "זכות השיבה הזוחלת", אף לא אחד הזכיר את "הסכנה הדמוגרפית" הנשקפת לישראל והליך רישום ילדים נקרא תמיד "איחוד משפחות".

אין זו הפעם הראשונה שמשדד הפנים מתאר את מדיניותו בעבר בדרך שונה מזו שהיתה בפועל. בסוף 1995 החל משרד הפנים ליישם את מדיניות "הטרנספר השקטי", במהלכה נשלל מעמד התושבות ממאות תושבי מזרח ירושלים שהתגוררו שנים ארוכות מחוץ לגבולות העיר. משרד הפנים התעקש שאין זו מדיניות חדשה וטען כי "מדובר במדיניות קיימת, תקפה, אשר המשיבים פועלים על פיה".¹⁰⁵ שופטי בית המשפט העליון קיבלו טענה זו וקבעו כי "אין מאומה" בטענה בדבר שינוי המדיניות.¹⁰⁶ עם זאת, בדו"ח מבקרת המדינה לשנת 1996 נקבע במפורש כי בדצמבר 1995 התקיים דיון במשרד היועץ המשפטי לממשלה, בו החליטו המשתתפים לשנות את המדיניות ולקבוע נהלים חדשים.¹⁰⁷

החלטת הממשלה לבטל את הליכי איחוד המשפחות מבוססת על שיקולים גזעניים. הטענה הביטחונית הועלתה רק לאחר שהמדינה נדרשה להגן על עמדתה בפני בית המשפט עליון. המדינה הבינה כי שמירה על "המאזן הדמוגרפי" אינה יכולה להצדיק פגיעה כה גורפת בזכויות האדם. בהתחשב בכך שבשלוש השנים האחרונות דחו שופטי בג"ץ כמעט את כל העתירות שהגישו תושבי שטחים שהמדינה פגעה בזכויותיהם, בהן העלתה המדינה טענות ביטחוניות, החליטה המדינה לדבוק גם הפעם בטיעון זה. נותר רק לקוות שהשופטים, שטרם הכריעו בעתירות שהוגשו נגד החוק, יורו על ביטולו.

החוק החדש מהווה חלק בלתי נפרד ממדיניות ארוכת שנים של ישראל ומרצונה לשמור על רוב יהודי במדינה בכלל, ובירושלים בפרט. כדי להשיג מטרה זו, לא היססה המדינה לפרק משפחות, לגרש אנשים מבתיהם ולנתק ילדים מהוריהם. לפיכך, אין די בביטול החוק על-ידי בג"ץ או בהחלטה של הכנסת לא להאריכו ביולי 2004. הפגיעה בזכויותיהם של תושבי מזרח ירושלים תימשך כל עוד לא תשנה ישראל את מדיניותה בעיר.

מאז ספטמבר 2000, כשפרצה האינתיפאדה הנוכחית, נהרגו בפיגועים שבוצעו בישראל 412 אזרחים, בהם 74 ילדים. מאות נוספים נפצעו. פיגועים אלה חותרים תחת כל כלל אנושי, מוסרי ומשפטי ומהווים פשע מלחמה. אין עוררין כי על הממשלה מוטלת החובה להגן על אזרחי ישראל ולמנוע פיגועים אלה.

בשלוש השנים האחרונות הצדיקה ישראל רבות מפעולותיה בשטחים בטענה כי הדבר נחוץ למניעת פיגועים בתוך ישראל. כך הוצדקו, בין השאר, מאות המחסומים והחסימות שהוקמו בתוך הגדה המערבית, אלפי מעצרים מינהליים וכליאתם של עשרות אלפי פלסטינים במובלעות לצורך בניית מכשול ההפרדה.

ככל שנמשכה האינתיפאדה, הרחיבה ישראל את פעולותיה בשטחים. בתגובה לדיווחים על פגיעות בזכויות האדם, שהלכו והחמירו, חזרה ישראל תמיד על אותה טענה. בית המשפט העליון אישר את מעשיו של צה"ל וקיבל תמיד באופן מלא את טענות המדינה.

ישראל, שראתה כי טענה זו משרתת את מטרותיה, הלכה לאחורונה צעד נוסף וקבעה כי הצורך למנוע ביצוע פיגועים בישראל מחייב גם לאסור על ישראלים שנישאו לתושבי שטחים לגור עימם בישראל. המדינה היתה כה בטוחה בחוזק הטיעון, עד שלא הבחינה עד כמה הוא מופרך במקרה זה. רק נתון אחד מביאה המדינה - 23 פלסטינים שקיבלו מעמד בישראל מכוח הליכי איחוד משפחות היו מעורבים ב"גלגול פיגועים".¹⁰⁸ 23 מקרים אלה, שהמדינה נמנעת מלפרט אותם, בשילוב עם הערכות מעורפות של שירותי הביטחון, הם שמצדיקים לשיטתה ענישה קולקטיבית של מאות אלפי אנשים, בהם ילדים רבים.

ביטחונה של המדינה בטענתה עיוור אותה מלראות כי ההחלטה לבסס את המדיניות החדשה על שיקולים ביטחוניים התקבלה רק לאחר שגורמים רשמיים כבר חשפו את הסיבה האמיתית שלה. במסמכים שהגישה לבית המשפט העליון, התכחשה המדינה למציאות זו וחזרה שוב ושוב על גירסתה החדשה, לפיה מעולם לא נאמר שהחוק

105. סעי' 36 להודעת המדינה בבג"ץ 7952/96, פארוס סלים פארוס בוסתאני נ. שר הפנים ואחי'.

106. סעי' 8 לפסק הדין בבג"ץ 7952/96, פארוס סלים פארוס בוסתאני נ. שר הפנים ואחי' (לא פורסם).

107. דו"ח שנתו מס' 74 של מבקרת המדינה לשנת 1996, עמ' 576. בנושא ר' ה' המוקד להגנת הפרט ובצלם, הטרנספר השקטי נמשך - שלילת מעמד התושבות וזכויות סוציאליות מתושב מזרח ירושלים, עמ' 8.

לאלתר את הליכי איחוד המשפחות ורישום הילדים. הטיפול בבקשות אלה צריך להיות יעיל וענייני, בהתבסס על הכרה בזכותם של תושבי מזרח ירושלים להינשא לבחירי ליבם ולהתגורר איתם ועם ילדיהם במקום בו יבחרו.

המוקד להגנת הפרט ובצלם קוראים לממשלת ישראל לשנות את מדיניותה ולנהוג בשיוויון כלפי כל אזרחיה ותושביה. בנוסף, קוראים המוקד להגנת הפרט ובצלם לכנסת לבטל את החוק החדש. על משרד הפנים לחדש

תגובת משרד הפנים

משרד הפנים

הלשכה לדוברות ויחסי ציבור

כ"ד בטבת התשס"ד
18 בינואר 2004

דב. 193-2004

לכבוד:

גבי יעל שטיין, עו"ד
בצלם
התעשייה 8, תלפיות
ירושלים, 93420


ג.נ.,

הנדון: זיו"ח בצלם בנוגע למדיניות איחוד המשפחות במזרח ירושלים

כידוע לכם, הנושא בכללו וגלוי ועומד עתה בבג"צ ולכן, יש להמתין למיצוי ההליך.

תשובת משרד הפנים לבג"צ, ניתנת לעיון.

בכבוד רב,



טובה אלינסון
דוברת וממונה על יחסי ציבור



המוקד להגנה הפרטית

HAMOKED Center for the Defence of the Individual

המוקיד - مركز الدفاع عن الفرد

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

רחוב אבו עוביידה 4, ירושלים 97200
טל. 02-6283555, פקס. 02-6276317

4 Abu Obeidah St. Jerusalem 97200
Tel: 972-2-6283555, Fax: 972-2-6276317

شارع ابو عبيدة 4، القدس - ٩٧٢٠٠
هاتف: ٠٢-٦٢٨٣٥٥٥ / ٠٢-٦٢٦٤٤٣٨ - فاكس: ٠٢-٦٢٧٦٣١٧

e-mail: mail@hamoked.org.il
www.hamoked.org.il

בצלם

בצלם מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (נ.ר.)

بتسيلم - مركز المعلومات الإسرائيلي لحقوق الإنسان في الأراضي المحتلة

B'TSELEM - The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories

רחוב התעשיה 8 (קומה רביעית) ירושלים 93420
טלפון : 02-6735599, פקס : 02-6749111

شارع هتسليا 8 (الطابق الرابع), تليپوت القدس 93420
هاتف 02-6735599 فاكس 02-6749111

8 Hata'asiya St. (4th Floor) Talpiot, Jerusalem 93420
Tel. 02-6735599, Fax. 02-6749111

E-mail: mail@btselem.org <http://www.btselem.org>