

ירושלים, יולי 1999

משפחות שסועות

פירוד משפחות פלסטיניות בשטחים



המזקק להגנת הפרט

HAMOKED Center for the Defence of the Individual

המוקד - مركز الدفاع عن الفرد

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

ב'תסלם

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

ת ח ק י ר ו כ ת י ב ה :

נ ג ה ק ד מ נ , ב צ ל מ

ה ש ת ת פ ה ב ת ח ק י ר : ב ת י פ י ר ס ו נ , ה מ ו ק ד
ל ה ג נ ת ה פ ר ט

כ ת י ב ת ה פ ר ק ב נ ו ש א פ ס י ק ת
ב ג " צ : ע ו י ד א ל י ה ו א ב ר מ , ה מ ו ק ד ל ה ג נ ת ה פ ר ט

ע ר י כ ה : י ע ל ש ט י י נ , ב צ ל מ

ס ט ט י ס ט י ק ה : ר מ ס י ס ג ר ה

ע ב ו ד ת ש ט ח : נ ג י ב א ב ו ר ק י י ה , י ו ב ל ג י נ ב ר ,

ב א ס מ ע י ד – ב צ ל מ

תוכן

9	סיכום ממצאי הדו"ח
12	מבוא
14	פ ר ק א' : היווצרותה של בעיית פירוד המשפחות בשטחים
18	פ ר ק ב' : עמדת ישראל בנוגע לאיחוד משפחות בשטחים
24	פ ר ק ג' : איחוד משפחות בשטחים 1967-1995
24	1. השתלשלות המדיניות במהלך השנים
24	א. 1967 עד 1973 – איחוד משפחות לפליטי המלחמה
25	ב. 1973 עד 1993 – מדיניות הולכת ומחמירה
32	ג. 1990 עד 1993 – הסכמי הבג"צ
39	ד. אוגוסט 1993 – קביעת מיכסות לאיחוד משפחות
47	2. קשיים ביורוקרטיים בהליך איחוד המשפחות
61	פ ר ק ד' : איחוד משפחות בשטחים אחרי הסכמי אוסלו
61	1. איחוד משפחות על-פי הסכמי אוסלו
63	2. יישום ההסכמים בנוגע לאיחוד משפחות
63	א. הליך איחוד המשפחות
69	ב. רשיונות ביקור – הגבלות מרחיקות לכת
76	ג. בעיות הקשורות להליך הביורוקרטי
83	פ ר ק ה' : רישום ילדים
83	1. רישום ילדים לפני הסכמי אוסלו
84	2. רישום ילדים לאחר הסכמי אוסלו
	3. השלכת המדיניות בנוגע לאיחוד משפחות ורישום
86	ילדים על ילדים למשפחות שסועות

89	פ ר ק ו' : ההיבט המשפטי	
89	1. הזכות לחיי משפחה במשפט הבינלאומי	
92	2. זכויות ילדים במשפט הבינלאומי	
93	3. הזכות לאיחוד משפחות במשפט האזורי בנוגע לזכויות אדם	
95	4. חוקי מדינות בנוגע לאיחוד משפחות	
99	5. פסיקת בג"צ לגבי איחוד משפחות בשטחים	
106		מסקנות
107		המלצות
109		נספחים



מוסטפא נאטור ואשתו, מונא סלמאן, עם בנותיהם את'מאר ונואר, בעת חגיגת יום הולדת שלוש לאת'מאר. התמונה צולמה בעת ביקור של מוסטפא נאטור בירדן בספטמבר 1998.

אני חי עם אשתי דרך הטלפון. אני מטלפן, היא מטלפנת. הריחוק מאשתי ובנותיי לא נותן לי לחוות את החיים שלי כבעל וכאב, כי נמנעת ממני השמחה לשוב הביתה אחרי יום עבודה ולהביא לאשתי מתנה קטנה, להפתיע אותה עם משהו שהיא אוהבת. אני חולם להיכנס הביתה ושבנותיי ירוצו אלי ויפלו לזרועותיי, ושאני אוציא מכיסי ממתק ואתן להן. אני עובר בשוק ורואה את האנשים שחיים חיים נורמליים, עושים קניות בשוק וחוזרים הביתה למשפחתם עמוסי שקיות. ואני לבד וחוויה זו אסורה לי.

מתוך עדותו של מוסטפא שחאדה נאטור, תושב מחנה הפליטים גינין. אשתו של נאטור, מונה מוסא סלמאן, תושבת ירדן, שוהה בירדן עם שתי בנותיהם, בת שנה ובת שלוש. רשויות ישראל אינן מאשרות לה איחוד משפחות עם בן זוגה בשטחים ואוסרות עליה אף לברוקו.

המקרה מטופל על-ידי **המוקד להגנת הפרט**. העדות נגבתה על-ידי תחקירן **בצלם**, נגיב אבו רקייה, ב-10.7.98.

סיכום ממצאי הדו"ח

- זכויותיו של אדם לנישואין, לחיי משפחה תקינים ולאחדות המשפחה הינן זכויות מוכרות במשפט הבינלאומי. חוקי הגירה של רוב המדינות, ובכללן ישראל, מאפשרים לבני המשפחה הקרובה של אזרחיהן להגר לשטחן לצורך איחוד משפחות, ולקבל מעמד חוקי במדינה.
- ישראל לא הכירה מעולם בזכותם של הפלסטינים תושבי השטחים לאיחוד משפחות, כלומר לקבלת מעמד חוקי של תושבים לבן או בת זוג של תושב ולילדיהם. מדיניותה אילצה במהלך השנים עשרות-אלפי פלסטינים לחיות בנפרד מבני זוגם, כשילדיהם נותרים מנותקים לתקופות ארוכות מאחד ההורים. פירוד זה בין בני המשפחה גורם לקשיים נפשיים וכלכליים, מונע מהורים לגדל בצוותא את ילדיהם ומקשה על בניית קשרים משפחתיים תקינים.
- מדיניותה של ישראל בנושא איחוד משפחות מבוססת על שיקולים מדיניים, שאינם שיקולים לגיטימיים על-פי המשפט הבינלאומי כשמדובר בשטח כבוש. מטרת המדיניות היא לשנות את ההרכב הדמוגרפי בשטחים באמצעות חסימת הגירה של בני זוג של פלסטינים לשטחים, ועידוד הגירתן של משפחות פלסטיניות שסועות לארץ אחרת.
- בקרב פלסטינים תושבי השטחים נפוץ המנהג של נישואין בין בני המשפחה המורחבת. המשך קיומם של אותם דפוסי נישואין בקרב החברה הפלסטינית גם אחרי 1967 הביא במשך שנות הכיבוש, וממשיך להביא גם היום, לקשרי נישואין בשיעור גדול בין תושבי השטחים לבין פלסטינים המתגוררים במדינות אחרות, בהם פליטי 1967 וצאצאיהם של פליטי 1948. ישראל בחרה להתעלם ממצאות זו, בנקטה במהלך השנים במדיניות נוקשה בנושא איחוד המשפחות, שמתנגשת עם מהלך החיים הרגיל בחברה הפלסטינית.
- במדיניותה הנוקשה לגבי איחוד משפחות מעמידה ישראל בפני פלסטינים תושבי השטחים, הנשואים לבני זוג שאינם תושבים, שלוש אפשרויות:
 - לחיות בנפרד, תוך ניתוק בין בני הזוג, ובין הילדים לאחד מהוריהם;
 - לנהל חיי משפחה קטועים ולהתראות עם בן זוגם רק במסגרת ביקוריו בשטחים, ביקורים מקוטעים, מוגבלים בזמן ומותנים באישור ישראל;
 - לעקור אל מחוץ לשטחים, תוך עזיבת ביתם, הוריהם ומולדתם.נוכח הקשיים הכרוכים בכל אחת מהאפשרויות הללו, בחרו בני זוג רבים להישאר בשטחים באופן בלתי חוקי, לאחר שפג תוקפו של רשיון הביקור שלהם. אפשרות זו מאלצת אותם לחיות חיי מחתרת, תוך פחד מתמיד מגירוש וקנסות.
- במהלך השנים חלו מספר שינויים במדיניותה של ישראל בנושא איחוד המשפחות בשטחים:
 - 1973-1967: התרה מצומצמת של איחוד משפחות לפליטי מלחמה;
 - 1973-1993: סירוב כמעט מוחלט לבקשות לאיחוד משפחות; מבצעי גירוש

ואיומים על בני משפחה לא תושבים ששוהים בשטחים ללא רשיון ביקור תקף; – אוגוסט 1993 – נובמבר 1995: מתן איחוד משפחות לבני זוג על-פי מיכסה מצומצמת של 2,000 משפחות בשנה, תוך כפיית פירוד בין בני משפחה במהלך ההמתנה הממושכת למענה;

– נובמבר 1995 – סוף 1997: קיפאון בהליך איחוד המשפחות בשל סירוב ישראל לדרישת הרשות הפלסטינית להגדלת המיכסה השנתית או ביטולה;

– 1998 ואילך: הפעלה מחדש של הליך איחוד המשפחות, על פי אותה מיכסה מצומצמת מ-1993.

- בעקבות פעילות משפטית נמרצת של ארגוני זכויות אדם, ובראשם **המוקד להגנת הפרט**, אושר בתחילת שנות ה-90 לאלפי משפחות פלסטיניות לחיות ביחד בשטחים, באמצעות רשיונות ביקור לטווח ארוך לבני המשפחה שאינם תושבים. הסדר זה חל באופן שרירותי רק על קבוצה מוגבלת של משפחות, ולא היה בו כדי לשנות את המדיניות הכוללת, השוללת את הזכות לאיחוד משפחות מכלל הפלסטינים בשטחים. בנוסף, יישום ההסדר היה כרוך בהפרות תדירות של סעיפיו.
- למרות ההתחייבות שהובעה בהסכם הביניים "לקדם ולשפר איחוד משפחות" על-מנת "לשקף את רוח תהליך השלום", לא הביאו הסכמי אוסלו לשיפורים של ממש בבעיית איחוד המשפחות בשטחים. גם לאחר יישום ההסכמים, נותרה ישראל בעלת סמכות הכרעה לגבי איחודה ופירודה של כל משפחה בשטחים. ישראל קבעה באופן חד-צדדי כי איחוד המשפחות בשטחים יוסיף להתבצע על-פי המיכסה השנתית המצומצמת שנקבעה לפני הסכם הביניים, למרות שהוכח שמיכסות אלה רחוקות מלענות על צרכי האוכלוסייה.
- בידי ישראל והרשות הפלסטינית מצויות כיום למעלה מ-13,000 בקשות לאיחוד משפחות בגדה המערבית הממתנות לתשובה. השארת המיכסה המצומצמת על כנה תביא לכך שרק בשנת 2006 יאושרו כל אותן בקשות; בקשות שמוגשות כיום יזכו לתשובה בעוד קרוב לעשור. מכאן, שפלסטינים שנישאים כיום לבני זוג שאינם תושבים, יזכו להתאחד עמם בשטחים רק בעוד 10 שנים, אם בכלל.
- לאורך השנים היה ההליך הביורוקרטי הנוגע לבקשות לאיחוד משפחות מסורבל, ממושך, חסוי וכרוך בטרטורים ובהוצאות כספיות גבוהות. הרשויות מעולם לא טרחו לפתור בעיות אלה באופן יסודי, ועולה החשש שהדבר נעשה כחלק ממדיניות מכוונת שנועדה להקשות בכל דרך אפשרית על מגישי הבקשות לאיחוד משפחות, במטרה לצמצם את מספרם.
- עד נובמבר 1995 סירבה ישראל לרשום במרשם האוכלוסין ילדים פלסטינים שאינם אינה תושבת השטחים, גם אם אביהם תושב. הדרך היחידה שעמדה בפני אבות הילדים על-מנת לרשם במרשם האוכלוסין היתה הגשת בקשה לאיחוד משפחות עבורם, שהסיכויים לאישורה קלושים. מאז נובמבר 1995 רשאית הרשות הפלסטינית לרשום כל ילד עד גיל 16 שאחד מהוריו הינו תושב השטחים. עם זאת, אין כיום הליך שמאפשר לרשום ילדים בני 16-18 במרשם האוכלוסין, ועל מנת לרשום ילדים כאלה נאלצים הוריהם להגיש עבורם בקשה לאיחוד משפחות.

■ בית המשפט העליון דחה את רובן המכריע של העתירות שהוגשו בפניו בנושא איחוד משפחות בשטחים. בג"צ קיבל את עמדת המדינה במלואה וקבע כי אין לעותרים זכות לאיחוד משפחות. בית-המשפט התעלם לחלוטין מהעובדה כי מדיניות הממשל, השוללת מבני זוג איחוד משפחות, פוגעת קשה בזכותם הבסיסית, המוגנת גם בשטח כבוש, לנהל את חיי המשפחה שלהם. בית-המשפט קיבל כמובנת מאליה את טענת הממשל כי קיימת השלכה "ביטחונית" להתרת כניסתם של בני זוג זרים לאזור, אך מעולם לא טרח לבדוק מהם שיקולי הביטחון הנוגעים לעניין ומה משקלם. את מטרתה האמיתית של מדיניות הממשל, לשנות בטווח הארוך את המאזן הדמוגרפי בין פלסטינים ליהודים בשטחים, לא חשף בית המשפט, ואף לא ניסה לחשוף.

■ הקשר בין תושבי השטחים לבין השטחים הוא כקשר שבין אזרח למדינתו, למרות שאין להם מעמד של אזרחות בשטחים: הם נולדו בשטחים או חיו בהם במשך שנים רבות לאחר שהגיעו אליהם כפליטים, לרובם אין אזרחות או תושבות של מדינה אחרת והם אינם מהגרים שהגיעו לשטחים ממדינה אחרת, כך שאין להם מולדת קודמת אליה הם יכולים לשוב כדי לחיות עם משפחתם. זכותם לחיי משפחה תקינים בשטחים היא זכות בסיסית שאסור לשלול אותה.

ישראל לא הכירה מעולם בזכותם של הפלסטינים תושבי השטחים לאיחוד משפחות, כלומר לקבלת מעמד חוקי של תושבים לבן או בת זוג של תושב ולילדיהם.¹ אישורים לאיחוד משפחות ניתנו במהלך השנים במשורה ולפי קריטריונים בלתי ידועים.

מצב זה לא השתנה לאחר יישום הסכמי אוסלו, שכן גם על-פי הסכמים אלה ישראל מוסיפה לשלוט בהחלטה איזו משפחה תוכל לחיות בצוואת בשטחים, ואיזו משפחה תיאלץ לחיות בפירוד. במהלך ההמתנה הממושכת למענה על בקשה לאיחוד משפחות, אין לבני המשפחה אפשרות חוקית לחיות ביחד בשטחים. המשפחות הפרודות נאלצות לקיים חיי משפחה באמצעות ביקורים קצרים ומקוטעים, שתלויים באישור מרשויות ישראל, שלא תמיד ניתן.

כיוון שנישואין בין תושבי השטחים לבין פלסטינים חיים מחוץ לשטחים נפוצים – נאלצו במהלך השנים עשרות-אלפי פלסטינים לחיות בנפרד מבני זוגם, כשילדיהם נותרים מנותקים לתקופות ארוכות מאחד ההורים. רוב המכריע של המקרים האפשרות היחידה של תושבי השטחים הנשואים ללא-תושבים לחיות ביחד באופן חוקי הינה עקירה אל מחוץ לשטחים, תוך עזיבת ביתם, הוריהם ומולדתם.

דו"ח זה מסביר את ההיבטים ההיסטוריים, החברתיים והמשפטיים לתופעת פירוד המשפחות הפלסטיניות בשטחים ולמדיניות הישראלית בתחום זה. הדו"ח מסתמך על תקנות צבאיות, מסמכים רשמיים של הרשויות, פסקי דין, התכתבות עניפה עם גורמים בצה"ל, במשרד הביטחון ובמשרד המשפטים, ספרות מקצועית ותיעוד של ארגוני זכויות אדם לגבי אלפי משפחות פרודות בהן טיפלו.

במהלך השנים פנו פלסטינים רבים מרחבי הגדה המערבית למוקד להגנת הפרט, שטיפל בערוצים מינהליים ומשפטיים בבעיות בהן נתקלו הפונים בנוגע לאיחוד משפחות. לצורך דו"ח זה רוכזו נתונים לגבי 1,573 מהפניות למוקד בנושא מ-1991 ועד 1996. כ-90% מפניות אלה נוגעות לפירוד בין בני-זוג. בדו"ח יוצגו נתונים סטטיסטיים הלוקוחים ממאגר פניות זה. כמו כן, יוצגו נתונים ממדגם של 100 משפחות פרודות בהן מטפל בצלם בכפר בני נעים שבנפת חברון.

בעיות שונות הקשורות לאיחוד משפחות יודגמו במהלך הדו"ח באמצעות מקרים אישיים של משפחות שטיפלו במוקד ובצלם.

בתחילת הדו"ח יוצגו הרקע לבעיית פירוד המשפחות בשטחים מאז 1967 ועמדתה העקרונית של ישראל, הגורסת כי מתן איחוד משפחות לפלסטינים תושבי השטחים הינו מעשה חסד ולא מימוש זכות מוקנית.

1. על-מנת למנוע סירובל, ייעשה בדו"ח זה שימוש בלשון זכר. המונח "בן-זוג" משמעו בן-זוג או בת-זוג, אלא אם צויין במפורש אחרת. בדומה לכך, משמעות המלה "תושב" בדו"ח היא תושב או תושבת, וכדו'.

בהמשך הדו"ח תוצג המדיניות בנוגע לאיחוד משפחות במהלך השנים, תוך בחינה של השימוש שעושה ישראל בכלים חוקיים ומינהליים להשגת מטרותיה הדמוגרפיות.

בחלק האחרון של הדו"ח יוצג הרקע המשפטי לתופעה: התייחסות המשפט הבינלאומי לנושא של זכויות המשפחה ואיחוד משפחות, החוק הישראלי בנוגע לאיחוד משפחות וחוקים במדינות אחרות בנושא זה.

בסוף הדו"ח מובאת תגובתו של מתאם פעולות הממשלה בשטחים לנאמר בדו"ח.

פרקי הדו"ח אשר עוסקים ברשות הפלסטינית נשלחו לנציגי הרשות מספר חודשים לפני פרסום הדו"ח. למרות פניות חוזרות בכתב ובעל פה, לא קיבלנו כל תגובה לדו"ח מהרשות הפלסטינית.

הערות

- "ילדים" בדו"ח זה, משמעם קטינים שטרם מלאו להם 18, בהתאם להגדרה המופיעה באמנה הבינלאומית בדבר זכויות הילד.
- מבחינת המשפט הבינלאומי, מזרח ירושלים הינה שטח כבוש לכל דבר; עם זאת, לא יידון בדו"ח זה נושא פירוד המשפחות במזרח ירושלים, משום שמאז סיפוחה הבלתי חוקי של מזרח העיר לישראל והחלת החוק הישראלי עליה, מתבצעים ההליכים לאיחוד משפחות של תושביה בנפרד ועל-פי בסיס חוקי שונה מזה שבשאר השטחים.²

2. בנוגע לאיחוד משפחות במזרח ירושלים ר' המוקד להגנת הפרט ובצלם, **הטרנספר השקט נמשך: שלילת מעמד התושבות ושליטת זכויות סוציאליות מתושבי מזרח ירושלים**, ירושלים, ספטמבר 1998.

פרק א': היווצרותה של בעיית פירוד המשפחות בשטחים

לאחר מלחמת ששת הימים ב-1967 הכריזה ישראל על הגדה המערבית ועל רצועת עזה כשטחים סגורים, אשר כל כניסה ויציאה מהם כפופה לאישור מפקד צבאי.³ בחודשים אוגוסט-ספטמבר 1967 ערכה ישראל מפקד אוכלוסין בשטחים. כל אדם מעל גיל 16 אשר התגורר בשטחים ואשר נכח בהם בעת עריכת המפקד, נרשם במרשם האוכלוסין של השטחים, קיבל מעמד של תושב קבע בשטחים, והונפקה לו תעודת זהות.⁴ ילדים מתחת לגיל 16 נרשמו בתעודות הזהות שקיבלו הוריהם.⁵ מעמד של תושב קבע הקנה למחזיק בו אפשרות חוקית להתגורר בשטחים, וכן לעבוד, להחזיק ברכוש ולרשת רכוש בשטחים.

ישראל שללה זכויות אלה מכל תושבי השטחים אשר לא שהו בהם בעת עריכת המפקד. מדובר במעלה מ-240,000 פלסטינים אשר גורשו מהשטחים או עזבו אותם במהלך מלחמת ששת הימים או מייד לאחריה, רובם לירדן,⁶ ובכ-60,000 פלסטינים נוספים תושבי השטחים, אשר שהו בארצות אחרות בעת המלחמה.⁷

גם מי שקיבל מעמד של תושב קבע, עלול היה לאבד אותו. ישראל נהגה לשלול את מעמד התושבות בשטחים מתושבים אשר שהו בחו"ל מעל שש שנים, או מכאלה ששהו בחו"ל למעלה משלוש שנים ולא האריכו את אישור היציאה שלהם בשלוש שנים נוספות.⁸ במהלך השנים שללה ישראל על בסיס זה את תושבותם של קרוב ל-100,000 איש, אשר רובם חיים כיום בירדן.⁹

3. צו בדבר שטחים סגורים (אזור הגדה המערבית) (מס' 5) תשכ"ז-1967, מ-8.6.67; ברצועת עזה הוצא צו דומה. הצווים לסגירת שני האזורים ניתנו מכוח סעיף 70 לצו בדבר הוראות ביטחון תשכ"ז-1967, מ-7.6.67, לפיו רשאי מפקד צבאי לסגור שטחים ולהתיר בכתב את הכניסה או היציאה מהם.

4. מתוקף הצו בדבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (יהודה והשומרון) (מס' 234), התשכ"ח-1968, מ-17.3.68. ברצועת עזה הוצא צו דומה.

5. מתוקף צו בדבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (יהודה והשומרון) (מס' 297), התשכ"ט-1969, סעיף 11. ברצועת עזה הוצא צו דומה.

6. Guide to UNRWA, Vienna, April 1992, p. 6.
7. כך על-פי הערכתו של ד"ר תיאסיר עמר, נציג המשלחת הפלסטינית לשיחות על החזרת עקורי 67, שנמסרה בכנס שנערך בנושא במרכז "שאמל" לענייני פליטים ופזורה פלסטיניים ברמאללה ב-18.11.95.

8. גם התאזרחות או רכישת תושבות קבע במדינה זרה עליו לשלילת מעמד של תושבות קבע בשטחים, אם כי ישראל עשתה זאת רק במקרים בודדים. ר' בג"צ 106/86 **תנתה-עודה נ. מפקד המינהל האזרחי בנפת רמאללה ואח'**, פ"ד (3) 645.

9. תא"ל אריה רמות (שיפמן), סגן מתאם הפעולות בשטחים דאז, מסר ב-1994 כי לפי נתונים שמסרו נציגי ירדן, ישנם 89,000 "מאחרים" בירדן בלבד (נמסר בתצהיר לבג"צ 5810,5606/93).

פלסטינים שתשובתם נשללה היו יכולים לפנות באמצעות בני-משפחתם שנתרו בשטחים ל"וועדת המאחרים" של המינהל האזרחי, שהוסמכה לדון בהחזרת מעמד תושבות שנשלל.¹⁰ אם נדחתה בקשתם על-ידי הוועדה, עמדה בפני בני-משפחתם האפשרות להגיש בקשה לאיחוד משפחות עבורם, בקשה שהסיכויים לאישורה קלושים.

עם העברת הסמכויות האזרחיות מהמינהל האזרחי לרשות הפלסטינית בנובמבר 1995 בוטלה סמכותה של ישראל לשלול את מעמד התושבות מתושבי השטחים.¹¹ כמו כן, פורקה במועד זה "וועדת המאחרים" ונקבע כי הנושא יידון במסגרת ועדה משותפת של שני הצדדים. עד היום לא הגיעו הצדדים לסיכומים בנושא, ולא חל כל שינוי במעמדם של פלסטינים שתשובתם בשטחים נשללה.

שלילת הזכות להתגורר בשטחים ממאות-אלפי פלסטינים גרמה לפיצולן של משפחות פלסטיניות רבות. פיצול זה יצר מצב מורכב במיוחד, נוכח העובדה שבחברה הפלסטינית נפוצים נישואים בתוך המשפחה המורחבת.¹² ד"ר עזיז חיידר, המתמחה בחקר החברה הפלסטינית, מציין כי נישואים כאלה נערכים על-פי היררכיה נוקשה בבחירת בת הזוג: הבחירה המועדפת והנפוצה ביותר היא נישואין של גבר לבת-דודו או בת-דודתו, וברמת עדיפות נמוכה יותר – נישואין בתוך המשפחה המורחבת, נישואין בתוך החמולה, או נישואין בין בני זוג שמוצאם מאותו כפר. לטענת ד"ר חיידר, כללי הנישואין הללו הינם "חזקים מאוד ומעוגנים במסורת החברתית ובדת ואינם יודעים גבולות מדיניים או אחרים. נהוג ומקובל לשלוח את הכלה מארץ לארץ".¹³

הסכסוך הישראלי-פלסטיני הביא, אם כך, לפגיעה במרקם החברתי הפלסטיני. בני אותה משפחה מורחבת הופרדו על-ידי גבולות בינלאומיים. שמירתן של זיקות משפחה

זיה מוחמד אחמד ואח' נ. מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, שהוגש מטעם המוקד להגנת הפרט); ח'אלד סלים, מנכ"ל הוועד העליון לקישור אזרחי ברשות הפלסטינית, מסר ב-19.6.96 לנציגי ארגוני זכויות אדם כי במהלך השנים שללה ישראל את תושבותם של 100,000 פלסטינים. ישראל לא פירסמה מעולם נתונים רשמיים בנוגע לכך. ממשד הפנים הפלסטיני נמסר **בבצלם** במאי 1997 כי ישראל אף מסרבת להעביר נתונים אלה לידי הרשות הפלסטינית, למרות שמתוקף הסכמי אוסלו עליה להעביר לרשות את כל הנתונים הנוגעים למרשם האוכלוסין בשטחים.

10. ההליכים על-פיהם פעלה הוועדה עוגנו בנהלי עבודה פנימיים של המינהל האזרחי והיו חסויים. חלקם נמסרו בתצהיר רמות לבג"צ (ר' ה"ש 9). אדם שבקשתו נדונה, או בא-כוחו, לא היו רשאים להיות נוכחים במהלך דיוני הוועדה ולא היתה להם כל אפשרות לטעון בפניה. עתירה שהגיש לבג"צ **המוקד להגנת הפרט** ב-1993 בנושא זכות הטעון בפני הוועדה, לא נדונה עד פירוק הוועדה בסוף 1995 (פרטי העתירה ר' בהערת השוליים הקודמת).

ר' גם: Al-Haq, **The Right to Unite – The Family Reunification Question in the Palestine Occupied Territories: Law and Practice**, Ramallah, 1990, p. 12.

11. ר' להלן, בעמ' 76.

12. על-פי סקר דמוגרפי שערכה הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה ב-1995, קרוב ל-30% מהנשים הפלסטיניות הנישואות בשטחים נישאו לבני דודים/ות, ועוד כ-37% נישאו לקרובי משפחה אחרים. **The Demographic Survey**, Palestinian Central Bureau of Statistics, **Preliminary Report**, Ramallah, March 1996, p. 126, table 3.4.7.

13. חוות דעתו המקצועית של ד"ר עזיז חיידר צורפה לעתירה לבג"צ שהגישה **האגודה לזכויות**

קרובות, כמו מגע בין אחים או בין הורים וילדיהם, נתקלה במחסום כמעט בלתי עביר של מעברי גבול, צווים צבאיים ותביעה לרשיונות. דפוסי הנישואין הנהוגים בחברה הפלסטינית הוסיפו להתקיים למרות המחסומים הפוליטיים. המשך קיומם של דפוסי נישואין אלה הביא במשך שנות הכיבוש, וממשיך להביא גם היום, לקשרי נישואין בשיעור גדול בין תושבי השטחים לבין פלסטינים מבני אותה משפחה מורחבת המתגוררים בחו"ל, בהם פליטי 1967 וצאצאיהם של פליטי 1948. נישואין כאלה הם בשגרת החיים של כמעט כל משפחה בשטחים.

בני נעים הינו כפר פלסטיני המצוי מזרחית לחברון ומונה כ-13,000 תושבים. מאז 1994 עוקב בצלם אחר עניינן של 100 משפחות פרודות בכפר. מתוך משפחות אלה, ב-80 חל הפירוד בין בני זוג. בכל המקרים, בני הזוג שאינם תושבי השטחים הינם פלסטינים.¹⁴ מהם:

- 35 נולדו בבני נעים. 3 מהם הינם פליטי 1967 והשאר איבדו את תושבותם בשטחים בעקבות שהייה בחו"ל;
- 27 נולדו בחו"ל (בעיקר בירדן), למשפחות שמוצאן מבני נעים;
- 18 פלסטינים, אשר אין בידינו נתונים נוספים לגבי מוצאם.

באופן טבעי, קשרי הנישואין הללו היו אמורים ליצור הגירה דו-סטרתית, כשחלק מהמשפחות בוחרות לחיות בשטחים, ואחרות – במדינת מגוריו של בן-הזוג הזר. הגירה דו-סטרתית היא אף פועל יוצא מהמנהג הנפוץ בחברה הפלסטינית, של הצטרפות הכלה למשפחת החתן.¹⁵

ישראל בחרה להתעלם ממצייאות זו, בנקטה במהלך השנים במדיניות נוקשה בנושא איחוד המשפחות, שמתנגשת עם מהלך החיים הרגיל בחברה הפלסטינית. מאחר ורק

האזרה בנושא איחוד משפחות, בג"צ 1979/90 **עואשרה ואח' נ. מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון** (להלן: בג"צ עואשרה). מנהגים אלה קיימים גם בכפרים פלסטיניים בתחומי הקו הירוק בישראל, והיו קיימים בגדה המערבית גם כשהיתה נתונה תחת שלטון ירדן. ר' Richard Anton. Arab Village, Bloomington: Indiana University Press, 1972, p. 118 (להלן: אנטון); Abdulla Lutfiyya, **Baytin, A Jordanian Village**, London: Mouton & Co., 1966, pp. 129-130. (להלן: לטפיה); Henry Rosenfeld, "Social and Economic Factors in Explanation of the Increased Rate of Patrilineal Endogamy in the Arab Village in Israel", in John George Peristiany (ed.), **Mediterranean Family Structure**, Cambridge: Cambridge University Press, 1976, pp. 115-136, at p. 119.

14. לגבי טיפול בצלם במשפחות פרודות בבני-נעים, ר' להלן, נספח ג', בעמ' 115-118.
15. תצהיר חיידר בבג"צ עואשרה (ר' הערת שוליים 13 לפרטים); וכן Henry Rosenfeld, "Change, Barriers to Change, and Contradictions in the Arab Village Family", 70 **American Anthropologist** 4 (August 1968), p. 734.



אמנה מחמד מחמוד א-טראירה, בת 18, תושבת הכפר בני-נעים, ובתה, זינאב אבראהים בשיר טראירה, בת שנתיים. בעלה של אמנה טראירה, אבראהים בשיר עלי סובח, הינו תושב ירדן. טראירה מגדלת את בתה לבד, ובעלה שוהה עימן לסירוגין באמצעות רשיונות ביקור מוגבלים בזמן.

לעתים נדירות נענתה ישראל לבקשות לאיחוד משפחות של פלסטינים תושבי השטחים הנשואים לבני זוג שאינם תושבים, העמידה ישראל בפני זוגות אלה שלוש אפשרויות: האחת, לחיות בנפרד, תוך ניתוק בין בני הזוג, ובין הילדים לאחד מהוריהם, כשהסיכויים שבקשתם לאיחוד משפחות תאושר קלושים; השנייה, לנהל חיי משפחה קטועים, כאשר בן הזוג הזר נכנס לשטחים ויצא מהם בתדירות גבוהה, מתוקף רשיונות ביקור קצרי מועד. אפשרות זו מנעה מהם את היציבות הדרושה לגידול ילדים ולחיי משפחה תקינים; השלישית, לעבור להתגורר ביחד מחוץ לשטחים, דבר שעלול להביא לשלילת מעמד התושבות מבן הזוג התושב. נוכח הקשיים הכרוכים בכל אחת מהאפשרויות הללו, בחרו בני זוג רבים להישאר בשטחים באופן בלתי חוקי, לאחר שפג תוקפו של רשיון הביקור שלהם. אפשרות זו אילצה אותם לחיות חיי מחתרת, תוך פחד מתמיד מגירוש וקנסות.

פרק ב': עמדת ישראל בנוגע לאיחוד משפחות בשטחים

סמכותה של ישראל, כמדינה כובשת, לסגור את השטחים ולקבוע מי ייכנס אליהם, אינה מוטלת בספק, כל עוד נעשה הדבר לצרכי ביטחון האזור או לצרכי ממשל תקין. ישראל הפעילה סמכות זו על-מנת למנוע איחוד משפחות של תושבי השטח הכבוש עם בני זוגם וילדיהם.

לפי עמדת הממשל הצבאי, שהציגה פרקליטות המדינה בפני בית-המשפט העליון, "איחוד משפחות אינו בגדר זכות מוקנית" או "זכות אישית שנרכשה ואשר ניתן לתבוע מימושה בכל עת".¹⁶ לפיכך, היענות לבקשה לאיחוד משפחות היא "בגדר מעשה חסד מיוחד של הרשויות הישראליות", ועל ישראל לא מוטלת כל חובה לאשר בקשות כאלה:

לא ניתן יותר לקבל מצב בו כל תושב אחד מן האזורים החפץ בכך ישא אישה מבחוץ ויביאנה לאזור, או כי כל תושבת [...] תנשא לתושב חוץ ותביאנו לאזור [...]. ההחלטה מי ייכנס ומי ישתקע באחד מן האזורים (יו"ש או חבל עזה) היא עניין להחלטת השלטונות, ואין כל תושב או תושבת רשאי לכפות בעניין זה על השלטונות את הכרעתו הפרטית.¹⁷

נציגי המדינה טענו כי אישור בקשות לאיחוד משפחות מהווה בעיה "בעלת השלכות ביטחוניות",¹⁸ אולם הם מעולם לא פירטו מהן ההשלכות הללו. כמו כן, רק במקרים בודדים נימק הממשל הצבאי דחיית בקשה לאיחוד משפחות בטעמים ביטחוניים.¹⁹ בנוסף לכך, במקרים רבים בהן נידחו בקשות לאיחוד משפחות עבור בני זוג, איפשרו הרשויות לאותם בני זוג להיכנס לשטחים לביקורים באופן קבוע, מבלי שכניסתם לשטחים נתפסה כאיום ביטחוני.

ההצהרות של גורמים רשמיים על קיומה של סיבה ביטחונית למדיניות השוללת איחוד משפחות אינן מכוונות לסיכון מוגדר, הנשקף מאישה ירדנית הנשואה לתושב השטחים ומילדם, אלא לסיכון ביטחוני ערטילאי כלשהו, אשר אינו מוגדר.

מהצהרות שנמסרו מטעם המדינה במהלך השנים, עולה כי מטרתה של מדיניות ישראל בנושא איחוד משפחות היא להגביל הגירה של בני-זוג פלסטינים אל השטחים. תא"ל

16. סעיף 6 להודעת פרקליטות המדינה מ-18.11.92 לבג"צ 4494/91 **סרחאן ואח' נ. מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון ואח'**, שהוגש על-ידי **האגודה לזכויות האזרח** (להלן: בג"צ סרחאן) ול-63 עתירות נוספות, שהוגשו ברובן על ידי **המוקד להגנת הפרט**. גם עם שינויי המדיניות שחלו בשנים שלאחר מכן, הדגישה ישראל כי היא מוסיפה להחזיק בעמדה עקרונית זו.

17. **שם**, סעיף 7.

18. ר' למשל הודעת הפרקליטות לבג"צ סרחאן (ר' ה"ש 16 לפרטים), סעיף 6.

19. על-פי תיקי **המוקד להגנת הפרט**: רק ב-18.5% מהבקשות לאיחוד משפחות שנידחו מאז אוגוסט 1993, נומק הסירוב בטעם ביטחוני.

אפרים סנה, בתפקידו כראש המינהל האזרחי ברצועת עזה, טען בתצהיר שמסר לבג"צ ב-1986 כי "לבסוף הפכה [המדיניות בעניין איחוד משפחות] לשאלה סבוכה ובעייתית – שפנים מדיניות וביטחוניות לה – של **דרך להגירה אל תוך האזורים**".²⁰ בהזדמנויות שונות טענה גם פרקליטות המדינה בפני בית-המשפט כי ריבוי הבקשות לאיחוד משפחות היא "בעיה סבוכה בעלת השלכות ביטחוניות, מדיניות וכלכליות".²¹ ישראל מעולם לא הסבירה מהן ההשלכות הללו, לא הביאה נתונים על מימדי ההגירה ולא פירטה האם הגירת בני זוג לתוך השטחים גוברת על הגירת תושבים מחוץ לשטחים.

נציגי הפרקליטות הצביעו על כך שהמדיניות השוללת איחוד משפחות תאלץ בני זוג הרוצים לחיות יחד להגר מהשטחים לחו"ל. זאת כשהציעו לכל אדם המבקש איחוד משפחות, לצאת ולחיות עם משפחתו מחוץ לשטחים: "למשפחות במצב כזה ניתן להתאחד מחוץ לאזור, [...] על ידי **יצאת** בן הזוג המקומי אל מחוץ לאזור, למקום מושבו של בן-הזוג הזר".²²

מדבריהם של נציגי המדינה עולה כי מטרת הסירוב לבקשות לאיחוד משפחות הינה מטרה דמוגרפית מובהקת: למנוע את גידולה של האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים, באמצעות הגבלת הגירה של בני זוג אל השטחים, ועידוד הגירה של משפחות פרודות אל מחוץ לשטחים, ובדרך זו להשפיע על ההרכב הדמוגרפי בשטחים.

המדינה אינה מנסה להסתיר כי השיקול הדמוגרפי-פוליטי הוא אחד מהשיקולים המכתיבים את מדיניותה בנוגע לאיחוד משפחות. כך למשל, ב-1980 קבעה פרקליטות המדינה כי אישור בקשות לאיחוד משפחות "נעשה על-פי קריטריונים הנקבעים על-פי שיקולי ביטחון, אשר [...] מעורבים בהם שיקולים פוליטיים הקשורים ביחסיה הבינלאומיים של המדינה";²³ ב-1988 גרסה מחלקת המדינה של ממשל ארה"ב כי: "גורמים ישראלים רשמיים מודים כי איחוד משפחות מוגבל מטעמים דמוגרפיים ופוליטיים [...]";²⁴ אלי"מ אחוז בן-ארי נשאל בכהנו כיועץ המשפטי של הגדה המערבית ב-1990 על חלקו של השיקול הדמוגרפי במדיניות ישראל בנוגע לאיחוד משפחות בשטחים, והשיב: "אי אפשר להכחיש שהעניין הדמוגרפי הוא חלק מהסכסוך וחלק מן הבעיה הפוליטית".²⁵

20. מצוטט בבג"צ 13/86, 58 **סאהין ואח' נ. מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח'**, פ"ד מא(1) 197, בעי 214 (להלן: בג"צ סאהין).

21. רי למשל הודעת הפרקליטות לבג"צ סרחאן, סעיף 6 (ר' הי"ש 16 לפרטים).

22. **סם**, סעיף 10, ההדגשה במקור. ר' גם בג"צ 728,724,618/85 **חליל ואח' נ. מפקד איזור יהודה ושומרון**, תקדין 2086 (להלן: בג"צ חליל); בג"צ 673/86 **אל-סעודי ואח' נ' ראש המנהל האזרחי ברצועת עזה**, פ"ד מא(3) 138, בעי 140 (להלן: בג"צ אל-סעודי).

23. תשובת הפרקליטות לבג"צ 802/79 **סמרה ואח' נ. מפקד איזור יהודה ושומרון**, פ"ד לד(4) 1, בעי 3 (להלן: בג"צ סמרה). ב-1987 קבע בג"צ כי השלטונות מסרבים להתיר ישיבת קבע לבני משפחה של תושבים, בשל הנסיבות הפוליטיות (בג"צ 137/86 **אלג'רה נ. ראש המינהל האזרחי בחבל עזה**, תקדין 2087 (2) 1, בעי 2 (להלן: בג"צ אלג'רה)).

24. Department of State, U.S. Government, **Country Reports on Human Rights Practices for 1988**, p. 1384.

25. **חדשות**, מוסף, 9.4.90.

1. התעלמות מרווחת האוכלוסייה

על-פי המשפט הבינלאומי המנהגי מותר לכוח כובש לפעול בשטח הכבוש על-פי שני שיקולים בלבד: רווחת האוכלוסייה המקומית, והאינטרסים הצבאיים שלו. שיקולים אחרים, כמו שיקולים פוליטיים, אסורים לחלוטין.²⁶ בית המשפט העליון הדגיש עיקרון זה:

אין המפקד הצבאי רשאי לשקול את האינטרסים הלאומיים, הכלכליים, הסוציאליים של מדינתו שלו, עד כמה שאין בהם השלכה על האינטרס שלו באזור או על האינטרס של האוכלוסייה המקומית. אפילו צורכי הצבא הם צרכי הצבאיים ולא צורכי הביטחון הלאומי במובנו הרחב.²⁷

שיקולים של רווחת האוכלוסייה כוללים את חובת הכובש להבטיח את קיום החיים הציבוריים בשטח הכבוש, על כל היבטיהם,²⁸ וחובה זו הולכת ומעמיקה ככל שמתארכת תקופת הכיבוש.²⁹ פגיעה מסוימת ברווחת האוכלוסייה המקומית מותרת רק כאשר יש לכך צורך צבאי כבד משקל, ובשום מקרה לא מתוך מניעים אחרים.

השליטה הישראלית בשטחים נמשכת מזה 32 שנה, במהלך אנשים נולדים, גדלים ונישאים במציאות של כיבוש. בהנהגת נהלים הגורמים לפירוד ממושך של משפחות הרוצות לחיות בשטחים, ללא בסיס ביטחוני מוגדר, פועלת ישראל בסתירה לחובתה תחת המשפט הבינלאומי לפעול למען טובת האוכלוסייה ולאפשר את המשכם של החיים המתפתחים תחת תפיסה לוחמתית ארוכת טווח.

26. ר' למשל יורם דינשטיין, "סמכות החקיקה בשטחים המוחזקים", **עיוני משפט** ב' (1997), עמ' 505-512;

George Schwarzenberger, **International Law as Applied by International Courts and Tribunals**, vol. II - The Law of Armed Conflict, London: Stevens & Sons Ltd, 1968, p. 193.

27. בג"צ 393/82 **ג'מעית אסכאן, אגודה שיתופית רשומה כד"ן נ. מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון ואח'**, פ"ד לו(4) 785, בעמ' 794-795 (להלן: בג"צ אגודת המורים).

28. ר' Edmund Schwenck, "Legislative Power of the Military Occupant under Article 43, Hague 1907 Regulations", 54 **Yale Law Journal** (1944-1945) 393, at p. 398.

ר' גם בג"צ אגודת המורים, בע' 798 (ר' פרטים בה"ש 27); בג"צ 202/81 **טביב ואח' נ. שר הביטחון ואח'**, פ"ד לו(2) 622, בע' 629; בג"צ 660/88 **אגודת "אינש-אל-אוסרא" נ. מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון**, פ"ד מג(3) 673, בע' 674.

29. בהקשר זה ציין בג"צ: "חיה של אוכלוסייה, כחיו של היחיד, אינם שוקטים על השמרים אלא מצויים בתנועה מתמדת, שיש בה התפתחות צמיחה ושינוי. ממשל צבאי אינו יכול להתעלם מכל אלה. אין הוא רשאי להקפיא את החיים" (בג"צ אגודת המורים, בע' 804. ר' הי"ש 27 לפרטים).

ר' גם יורם דינשטיין, **דיני מלחמה**, תל-אביב: הוצאת שוקן ואוניברסיטת תל-אביב, 1983 עמ' 216-217;

Eyal Benvenisti, "The Applicability of Human Rights Conventions to Israel and to the Occupied Territories", 26 **Israel Law Review** 1 (1992), 24, at p. 30.

עם אימוץ עמדה של שלילת איחוד משפחות, מול מציאות תרבותית ידועה בה נישואין בין תושבים ובין קרובי משפחתם מחוץ לשטחים הם נפוצים מאוד, התעלמה ישראל באופן מוחלט מצורך אנושי טבעי והעמידה את התושב בפני ברירה בין שבירת אחדות המשפחה ובין עקירה ממולדת. הרשויות הישראליות בשטחים בחרו במודע לגרום לסבל מתמשך בחייהם הפרטיים של רבים, לפגיעה בהתפתחותם של ילדים הזכאים לחיות עם שני הוריהם ולחוסר יציבות בקרב משפחות רבות. פגיעות כבדות אלו בכבוד האדם נעשו ללא צורך ביטחוני מוגדר, תוך הפניית אצבע מאשימה כלפי אותם תושבים שהתחתנו עם בני זוג שמחוץ לגבולות השטחים.

2. הפרת עיקרון הזמניות של הכיבוש

פרשנים של דיני המלחמה מדישישים את העובדה שאין לכובש אפילו "אטום של ריבונות" על השטח הכבוש,³⁰ וכי "כיבוש של אזור בזמן מלחמה הוא במהותו מצב דה פאקטו, זמני".³¹ לפיכך, אין המפקד הצבאי רשאי ליצור בשטח הכבוש שינויים של קבע – אלא אם הם חיוניים לטובת האוכלוסייה המקומית.³²

השיקול הדמוגרפי, מעצם טבעו, לוקח בחשבון השלכות ארוכות טווח, שכן הוא נועד להשפיע על הרכב האוכלוסייה העתידי בשטחים ודרך כך על הסדר עתידי שיחול בהם. בנקטה מדיניות המבוססת על שיקול זה, נוהגת ישראל כריבון של השטחים ולא כאחראית על החזקת השטח באופן זמני.

בנוסף, מדיניות שמטרתה להביא להגירתם של תושבים לחו"ל ולשינוי המאזן הדמוגרפי בשטח הכבוש, אינה מתיישבת עם סעיף 49 לאמנת גינבה הרביעית, האוסר באופן מוחלט על העברה כפויה של תושבי השטח הכבוש לשטח של מדינה אחרת.³³

3. אפליה בין הפלסטינים לבין הישראלים בשטחים

הגדה המערבית ורצועת עזה הינן שטחים סגורים; על-פי החוק הצבאי, זקוק כל אדם המבקש להיכנס לשטחים לתקופה שעולה על 48 שעות לאישור מטעם המפקד הצבאי,

Lassa Oppenheim, "The Legal Relations between an Occupying Power and the Inhabitants." 33 *Law Quarterly Review* (1945) 363, at pp. 363-364.

Jean Pictet (ed.), *Commentary, IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*, Geneva: International Committee of the Red Cross (1958), p. 175.

(להלן: פיקטט). בג"צ אף הוא הכיר בכך: ר' בג"צ 351/80 *חברת החשמל למחוז ירושלים נ. שר האנרגיה ואח'*, פ"ד לה(2) 673, בע' 693.

Gerhard Von Glahn, *The Occupation of Enemy Territory*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 1958, p. 186.

ר' גם בג"צ אגודת המורים, ע' 805 (ר' הי"ש 27 לפרטים).

John Quigley, "Family Reunion and the Right to Return to Occupied Territory", 33 *Georgetown Immigration Law Journal*, Vol. 6 (1992) 223, at p. 230.

גם אם הוא אזרח ישראלי.³⁴ בפועל, עושה הממשל הצבאי שימוש מפלה בסמכותו להתיר כניסה לשטחים לצרכי מגורים: אזרחים ישראלים רשאים לעבור להתגורר בשטחים ולהביא את בני משפחתם לשטחים, גם אם בני המשפחה הם אזרחים זרים, על מנת שיתגוררו עימם באופן קבוע, ללא הליך ביורוקרטי וללא התנגדות מצד הממשל הצבאי. יתרה מזו, ממשלות ישראל אף עודדו לאורך השנים מעבר של ישראלים לשטחים, באמצעות הטבות כלכליות שונות. לתושבים הפלסטינים בשטחים, לעומת זאת, אין אפשרות להתאחד בצורה כזו, גם כאשר מדובר בקרובי משפחה מדרגה ראשונה.

עיקרון השיוויון בין בני האדם והאיסור על אפליה מהווים חלק אינטגרלי של המשפט הבינלאומי המנהגי.³⁵ ומופיעים כמעט בכל האמנות הבינלאומיות בנושא זכויות האדם.³⁶ אפליה זו אף אינה חוקית לפי המשפט ההומניטרי הבינלאומי, האוסר על הכובש להפלות בין אוכלוסיות שונות של תושבי השטחי הכבוש.³⁷ אפליה כזו אסורה גם על-פי המשפט המינהלי הישראלי, המחייב גם את רשויות המדינה בפעולותיהן בשטחים.

על-פי ההתבטאויות הישראליות העקביות בנוגע ליהודי ברית-המועצות, דגלה ישראל מאז ומעולם בעיקרון של איחוד משפחות במדינת מגוריו של אחד מבני הזוג, על-פי בחירתם; עם זאת, ישראל אינה מכבדת עיקרון זה לגבי הפלסטינים תושבי השטחים. אפליה זו הינה פועל יוצא ישיר של המניע הדמוגרפי למדיניות בנוגע לאיחוד משפחות בשטחים, שמטרתו לצמצם את הפער המספרי בין יהודים לבין פלסטינים בשטחים.

34. לגבי כניסה לשטחים דרך גשרי הירדן או מעבר רפיח ר' הוראה בדבר תשלום אגרה, תשכ"ח 517; לגבי כניסה לשטחים מתוך ישראל ר' היתר כניסה כללי (מס' 5) (תושבים ישראלים ותושבי חוץ) (יהודה והשומרון), תשי"ל-1970, סעיפים 6-7.

35. ר' יורם דינשטיין, **המשפט הבינלאומי האל-מדינתי**, תל אביב: הוצאת שוקן ואוניברסיטת תל-אביב, 1979, בע' 128.

36. למשל סעיף 112) לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות משנת 1966; האמנה הבינלאומית בדבר ביעור האפליה הגזעית על כל צורותיה משנת 1965.

37. ר' למשל סעיף 31 באמנת גינווה הרביעית. לדיון מקיף בנוגע לתחולת אמנת גינווה הרביעית בשטחים, ר' **בצלם, ההתנחלות בשטחים כהפרת זכויות אדם: היבטים משפטיים ועקרוניים**, ירושלים: מארס 1997.



בני הזוג שריף במחנה הפליטים אל-ערוב, לאחר כניסתה של שהינאו שריף לשטחים ברישיון ביקור באוגוסט 1998.

אנחנו נשואים מזה קרוב לשש שנים ולא הצלחנו להביא ילדים. אנחנו רוצים להיכנס לבדיקות ולמסלול טיפולי בתקווה שנוכה להביא ילד לעולם. וכל זה לא יתאפשר אם אשתי לא תהיה כאן אתי, כי בלי זה לא נוכל להתחיל טיפול כלשהו. אשתי מתקרבת לגיל 30 שנה ואנחנו חוששים לאחר את הרכבת ולהפסיד את הזכות הגדולה שיהיה לנו ילד.

מתוך עדותו של חיאלד עבד אלהאדי שריף, תושב מחנה הפליטים אל ערוב. העדות נגבתה על-ידי תחקירן **בצלם**, נגיב אבו רקייה, ב-14.7.98. שהינאו שריף, בת-זוגו של חיאלד שריף, מתגוררת בירדן והיא בת להורים פלסטינים מפליטי 1967. חיאלד שריף ממתין מזה למעלה משנתיים למענה לבקשתו לאיחוד משפחות עם אשתו.

במשך שנה סירבה ישראל לאפשר לשהינאו שריף להיכנס לשטחים ולשהות עם בעלה באופן רציף, למרות מחוייבותה לעשות כן במקרה זה מתוקף הסכם בג"צ (ר' עמי 37-38). לאחר התערבות **המוקד להגנת הפרט** הסירה ישראל את סירובה, ובאוגוסט 1998 נכנסה שהינאו שריף לשטחים.

פרק ג': איחוד משפחות בשטחים 1995-1967

במהלך השנים חלו מספר שינויים במדיניותה של ישראל בנושא איחוד המשפחות בשטחים: מהתרה מצומצמת של איחוד משפחות עבור פליטי מלחמה בשנים שאחרי 1967, עברה ישראל ב-1973 לסירוב כמעט מוחלט לבקשות לאיחוד משפחות. ב-1993 הכירה ישראל באופן חלקי בזכות לאיחוד משפחות עבור בני-זוג, אך בפועל נקטה במדיניות מגבילה שכפתה פירוד ממושך בין בני משפחה. מדיניות זו יושמה עד העברת הסמכויות בנושא מרשם אוכלוסין לרשות הפלסטינית בנובמבר 1995.

1. השתלשלות המדיניות במהלך השנים

א. 1967 עד 1973 – איחוד משפחות לפליטי המלחמה

זמן קצר לאחר מלחמת ששת-הימים הנהיגה ישראל הליך שאיפשר לתושבי השטחים להגיש בקשות לאיחוד משפחות עבור קרוביהם, שהפכו לפליטי המלחמה. ככאלה הוגדרו פלסטינים "שהיו תושבים קבועים בירושלים ובגדה המערבית עד החמישי ביוני 1967 ויצאו את הגדה המערבית לא יאחר מהרביעי ליולי 1967".³⁸

כך תיארו הרשויות את מדיניות איחוד המשפחות בשנים שלאחר המלחמה:

מדיניות זו רואה את איחוד המשפחות כתופעה שיסודה היה במצב אשר יצרה מלחמת ששת הימים וההתפתחויות המיידיות בעקבותיה. תפיסת השטחים על ידי צה"ל וסגירתם גרמה לכך שחלקי משפחות מצאו עצמם מרוץ לאזור וקרובים נותקו זה מזה. מדיניות איחוד המשפחות דאז באה ליתן מענה הומניטרי, בכפוף לשיקולי ביטחון וצרכי הממשל בשטחים המוחזקים, לבעיה זו.³⁹

ישראל קבעה שבקשות לאיחוד משפחות יאושרו רק אם הוגשו על-ידי תושבים/ות עבור: בן/בת-זוג; בנים/ות רווקים/ות עד גיל 16; נכדים יתומים עד גיל 16; אחיות רווקות או הורים מעל גיל 60, רק אם אין להם קרובים אחרים.⁴⁰

38. ההחלטה התקבלה בעת דיון ממשלה ב-10.9.67. ר' שלמה גזית, **המקל והגזר, הממשל הישראלי ביהודה ושומרון**, תל-אביב: זמורה ביתן מודן, 1985, ע' 59. בהחלטת ממשלה מ-13.9.67 הוקנתה הסמכות לטיפול בבקשות לשר הפנים. ר' בג"צ 263/85 **עוואד ואח' נ. מפקד המינהל האזרחי, נפת רמאללה ואח'** פ"ד מ(2) 281 (להלן: בג"צ עוואד), בע' 283.
39. הודעת פרקליטות המדינה המצוטטת בבג"צ אל-סעודי, בע' 139 (ר' הי"ש 22 לפרטים).
40. מירון בנבנשתי, **לקסיקון יהודה ושומרון**, ירושלים: כנה, 1987, ע' 21 (להלן: בנבנשתי, לקסיקון).

מדיניות זו הונהגה במשך כחמש שנים. בשנים אלה אושרה, על-פי ההערכות, חזרתם לשטחים של בין 45,000 ל-50,000 פליטים לצורך איחוד משפחות, מתוך כ-140,000 בקשות שהוגשו.⁴¹ אין נתונים על דרגת קירבת המשפחה במקרים שאושרו.

ב. 1973 עד 1993 – מדיניות הולכת ומחמירה

1. החמרת המדיניות בעניין איחוד משפחות

במסגרת ההליך שהונהג החל מ-1967, הגישו פלסטינים תושבי השטחים בקשות לאיחוד משפחות גם עבור קרובי משפחה שלא נכללו בהגדרתה של ישראל ל"פליטי מלחמה". במהלך השנים עלה חלקן היחסי של הבקשות הללו, רובן בקשות לאיחוד משפחות עם בני-זוג שאינם תושבי השטחים. הסמכות לטיפול בבקשות אלה נמסרה לרשויות הממשל הצבאי.⁴²

ב-1973 נקבעו קריטריונים חדשים, מחמירים יותר, לאישור בקשות לאיחוד משפחות. הקריטריונים נותרו חסויים, בשל התנגדות הממשל הצבאי לפרסומם.⁴³ בשל החמרה בקריטריונים, חלה ירידה דרסטית במספר האישורים שניתנו. על-פי מירון בנבנשתי, ניתנו בין 1973 ל-1983 בין 900 ל-1,200 אישורים בשנה.⁴⁴

בסוף שנת 1983 קיימו השלטונות הערכה מחודשת של המדיניות בנושא איחוד המשפחות בשטחים. לטענתם, נדרשה הערכה כזו מאחר ו"במהלך השנים חל שינוי מהותי באופיין של הבקשות לאיחוד משפחות, אשר חרגו מיעדיה המקוריים של המדיניות האמורה, באשר התייחסו למשפחות חדשות שנוצרו לאחר המלחמה".⁴⁵ בכך כיוונו הרשויות לבקשות לאיחוד משפחות שהגישו פלסטינים מהשטחים עבור בני-זוגם שאינם תושבים.

בעקבות ההערכה המחודשת, החליטו השלטונות לאמץ מדיניות שיעודה המוצהר היה "לצמצם ככל הניתן את ההיענות לבקשות לאיחוד משפחות".⁴⁶ לדברי תא"ל אפרים

41. על-פי מירון בנבנשתי הותרה חזרתם של כ-45,000 נפש מ-1967 עד 1972, מתוך 140,000 בקשות (שם, ע' 21); בנאומו בפני האסיפה הכללית של האו"ם ב-26.10.77 ציין חיים הרצוג, שגריר ישראל באו"ם דאז, כי בעשור הראשון לשליטת ישראל בשטחים אושרו 48,000 בקשות לאיחוד משפחות; על-פי הסניף הישראלי של ועדת המשפטיים הבינלאומית, נע המספר סביב 50,000.

Israel National Section of the International Commission of Jurists, **The Rule of Law in Areas Administered by Israel**, Tel-Aviv, 1981, p. 86.

42. נמסר בפסק הדין בבג"צ עוואד, בע' 284 (ר' הי"ש 38 לפרטים).

43. נמסר בפסק הדין בבג"צ סמרה, בע' 2 (ר' הי"ש 23 לפרטים).

44. ר' בנבנשתי, לקסיקון, בע' 21 (ר' הי"ש 40 לפרטים).

45. סעיף 6 להודעת פרקליטות המדינה בבג"צ סרחאן (ר' הי"ש 16 לפרטים).

46. הודעה מטעם פרקליטות המדינה בבג"צ סעודי, מצוטטת בע' 140 לפסק הדין (ר' הי"ש 22 לפרטים).

סנה, ראש המינהל האזרחי ברצועת עזה דאז, היוו בקשות אלה "דרך של הגירה לתוך האזורים",⁴⁷ זאת למרות שמאזן ההגירה לשטחים באותן שנים היה שלילי, דהיינו – מספר הפלסטינים שעזבו את השטחים עלה על מספר הנכנסים.⁴⁸

מאז ההחמרה הנוספת במדיניות הצטמצם בכשליש מספר האישורים לבקשות לאיחוד משפחות. ישראל לא פירסמה נתונים רשמיים לגבי מספר הבקשות לאיחוד משפחות שהוגשו ואלה שאושרו מדי שנה. מנתונים חלקיים, שפורסמו על-ידי מקורות שונים, עולה כי מאז 1984 נענו בחיוב רק מאות ספורות של בקשות מדי שנה.⁴⁹ זאת עבור אוכלוסייה שמנתה באותה עת למעלה מ-1,300,000 נפש.

השלכות המדיניות המחמירה בנוגע לאיחוד משפחות נעשו קשות אף יותר, עם הוצאת צו ב-1987 שקבע כי ילדים שנולדים לאב תושב השטחים ולאם שאינה תושבת – אינם רשאים להירשם במרשם האוכלוסין בשטחים ומעמדם הוא כשל מהגרים בלתי חוקיים, חסרי מעמד וחסרי זכויות. לפיכך, שלל השינוי מכל הילדים שנולדו למשפחות שסועות כאלו את הזכות להתגורר בשטחים עם אביהם. האפשרות היחידה שעמדה בפני האבות במקרים אלה הייתה הגשת בקשה לאיחוד משפחות עבור ילדיהם, שהסיכויים לאישורה קלושים.⁵⁰

בתחילת 1990 פורסם בעיתונות מפי גורמים במשרד הביטחון כי "לא נהוג לאשר איחוד משפחות. פעם, אחרי ששת הימים, היו כללים ברורים לנושא הזה, היום הם נגמרו. [...] רק מקרים מאוד חריגים ומעטים-יחסית זוכים לאיחוד משפחות [...]".⁵¹

586 מתוך המשפחות השסועות המטופלות **במוקד להגנת הפרט** הגישו לפחות בקשה אחת לאיחוד משפחות עד אוגוסט 1993; כ-31% מהן הגישו שתי בקשות ומעלה, מהן שהגישו 10, 11 ואף 17 בקשות. 90% מכלל הבקשות הללו הוגשו עבור בני או בנות זוג. כל הבקשות נידחו.

2. הכלל השולל איחוד משפחות ושני חריגיו

המדיניות החדשה מ-1983 שללה באופן מוחלט וגורף כל אפשרות לאיחוד משפחות בין תושבי השטחים ובין בני זוגם וילדיהם שאינם תושבים. לפי כלל זה, תושב השטחים שנישא לזר לא רשאי לקיים חיי משפחה עם בן-זוגו בתוך השטחים, אלא הברירה בידי – לחיות במקום מולדתו בנפרד מבן הזוג או להגר לחו"ל ולהקים שם את היחידה המשפחתית.⁵²

47. תצהירו של תא"ל אפרים סנה בב"צ שאהין, מצוטט בע' 215 לפסק הדין (ר' הי"ש 20 לפרטים).

48. ר' **הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה**, שנתון סטטיסטי לישראל 1987, כרך מס' 38, ע' 701.

49. לפירוט ר' נספח א', בעמ' 111.

50. ההרחבה על מדיניות ישראל בנוגע לרישום ילדים, ר' להלן, בעמ' 83-86.

51. **מעריב**, מוסף לשבת, 12.1.90.

52. ר' הי"ש 16 ו-22.

במדיניות זו לא היה מקום לקריטריונים לאישור בקשות לאיחוד משפחות, אך נקבעו שני חריגים לשלילה המוחלטת: בקשות לאיחוד משפחות יאושרו במקרים בהם יש לממשל עניין משלו ("טעמים ממשליים") וכן במקרה של בקשה "שהיא יוצאת דופן וחריגה ביותר בנתונה, באופן שישנו שיקול הומאניטרי כבד משקל ומיוחד ביותר, המצדיק מחווה של חסד."⁵³

הרשויות לא הסבירו מעולם מהו "שיקול הומניטרי כבד משקל" שעשוי להצדיק "מחווה של חסד", מלבד ההדגשה החוזרת ונשנית בתשובות המדינה לבג"צ, כי מדובר בחריג, ביוצא דופן ובמצב נדיר ביותר. הרשויות הבהירו שוב ושוב כי בקשה לאיחוד בין בני-זוג אינה מוכרת על-ידיהן כמקרה יוצא דופן והומניטרי, שכן כל מטרת מדיניותן הינה לשלול איחוד משפחות מכוח נישואין בין בני זוג.⁵⁴ מעמדה זו לא סתתה המדינה גם במקרים בהם הצביעו בני הזוג על מצב מיוחד, שכלל נסיבות הומניטריות נוספות.

עכרמה סלים שראב, תושב עזה, נישא לאישה ילידת עזה שהתגוררה עם משפחתה בכווית. בעקבות נישואיה היא איבדה את מעמדה כתושבת כווית. לבני הזוג נולדה תינוקת בעזה. מספר בקשות שהגיש שראב לאיחוד משפחות עם אשתו – נדחו על הסף, למרות היותה של בת-הזוג חסרת אזרחות ואם לתינוק. בעקבות הסיור לבקשותיו, הגיש שראב עתירה לבג"צ, אך זו נדחתה בטענה שמקרה זה "אינו שונה ממקרים רבים אחרים."⁵⁵

גם מקרים של פירוד משפחות על רקע של קרבת משפחה אחרת, שכללו נסיבות הומניטריות, נידחו על-ידי ישראל כ"לא הומניטריים". הרשויות לא פירסמו ולו מקרה אחד של תושב שטחים שזכה לאיחוד משפחות בשל נסיבות הומניטריות מיוחדות. הדבר מעמיד בספק את עצם קיומה של קטגוריה של "מקרה הומניטרי מיוחד" לצורך איחוד משפחות.

ה"טעמים הממשליים" לאישור בקשות לאיחוד משפחות הוגדרו על-ידי הממשל הצבאי ככאלה המתייחסים לבקשות בהן יש לממשל עניין משלו "ביטחוני, מדיני, כלכלי או

53. בג"צ שאהין, ע" 214 (ההדגשה במקור. ר' הי"ש 20 לפרטים). ר' גם הודעה מטעם פרקליטות המדינה לבג"צ סעודי, בע" 140 לפסק הדין (ר' הי"ש 22 לפרטים). י"ק במקרים יוצאי דופן ומיוחדים ביותר, משיקולים הומניטריים או ממשליים, נענים לבקשה לאיחוד משפחות.

54. "רובן המכריע של מאות ואלפי הבקשות לאיחוד משפחות המוגשות מידי שנה בשני האזורים הן בקשות לאיחוד בין בני זוג. ברי איפוא, כי עצם העובדה שמדובר בבני זוג אינה יכולה, כשלעצמה, להפוך בקשה ליוצאת דופן ומיוחדת במובן האמור". הודעה מטעם פרקליטות המדינה לבג"צ סעודי, בע" 140 לפסק הדין. ר' גם בג"צ חליל בע" 85 נר' הי"ש 22 לפרטים).

55. בג"צ 31/87 שראב נ. ראש המינהל האזרחי בעזה ואח', פ"ד מא(4) 670 (להלן: בג"צ שראב).

משקי וכיו"ב" 56. בפועל ניצל הממשל הצבאי את הזדקקותם של תושבי השטחים לאישורים אלה, באשרו איחוד משפחות פלסטינים שנענו לדרישתו לשמש משתפי פעולה.

הפעלת לחצים על פלסטינים שיתגייסו כמשתפי פעולה בתמורה לאיחוד משפחות מהווה הפרה ברורה של סעיף 31 לאמנת ג'נווה, לפיו "אין להשתמש כלפי מוגנים בשום כפייה גופנית או מוסרית, ובפרט לשם השגת ידיעות מהם או מצד שלישי". על-פי פרשנות הצלב האדום, הסעיף מתייחס גם למקרים של לחץ עקיף או סמוי.⁵⁷ הדבר אף מהווה הפרה של סעיף 51 לאמנת ג'נווה הרביעית, לפיו: "אסור למעצמה הכובשת להכריח מוגנים לשרת בכוחותיה המזוינים או בכוחות העזר שלה. כל לחץ או תעמולה, שמטרתם להבטיח התנדבות לצבא, אסורים".⁵⁸

למרות האיסורים, התניית מתן שירותים ואישורים חיוניים שונים בשיתוף פעולה עם כוחות הביטחון, מהווה שיטת גיוס מרכזית של משתפי פעולה בשטחים.⁵⁹

ג"ס, בן 26, תושב חברון, נישא באוגוסט 1990 לסיס, תושבת ירדן. ב-1991 הגיש ג"ס בקשה לאיחוד משפחות עבור אשתו. מכיוון שתקופה ארוכה לא נענתה הבקשה, הגיש ג"ס בתחילת יולי 1992 בקשה לרשיון יציאה לירדן, על מנת לבקר את אשתו. בעקבות הגשת הבקשה זומן ג"ס על-ידי השב"כ. בתצהירו למוקד להגנת הפרט מסר ג"ס:

"קפטן 'אדיב' ביקש שאעבוד איתו ואז אוכל לקבל אחמ"ש [איחוד משפחות] לאשתי וכל אישור אחר, כגון כרטיס יוצא. סירבתי להצעה. הוא אמר לי תחשוב, אתה יודע היכן למצוא אותי [...] ב-20.7.92 נמסר לי כי בקשתי לאחמ"ש נדחתה. ב-23.7.92 פניתי לממשל בבקשה לקבל רשיון ביקור עבור אשתי. בקשתי נדחתה". בהמשך מסר ג"ס למוקד כי גם בקשתו לרשיון יציאה נדחתה, וכך גם שתי בקשות נוספות שהגיש לרשיון ביקור עבור אשתו.⁶⁰

על-מנת ללחוץ על ג"ס שישתף פעולה עם השב"כ, מנעה ישראל מבני הזוג הצעיר להתראות, בשטחים או מחוצה להם, במשך למעלה משנה.

56. תצהיר סנה בבג"צ שאהין, בעי 215 לפסק הדין (ר' הי"ש 20 לפרטים).

57. פיקטט, עמ' 219-220 (ר' הי"ש 31 לפרטים).

58. על-פי פרשנות הצלב האדום, הסעיף הינו מוחלט ואין להרשות שום חריגה ממנו. ר' פיקטט, ע' 293 (ר' הי"ש 31 לפרטים); סעיף 147 לאמנה אף מגדיר "כפיית מוגן לשרת בכוחות מעצמה אויבת" כ"הפרה חמורה" של האמנה.

59. להרחבה לגבי התופעה ר' **בצלם, משתפי הפעולה בשטחים בתקופת האינתיפאדה: הפרות ומגיעות בזכויות אדם**, ירושלים: ינואר 1994, ע' 26.

60. תצהירו של ג"ס נמסר לעו"ד אנדרה רוזנטל מהמוקד להגנת הפרט ב-4.11.92. עדויות דומות הובאו בדו"ח של אל-חאק בנושא איחוד משפחות:

Al-Haq, *Application denied*, Rammallah, 1991, pp. 9-15.

מפרסומים בתקשורת עלה כי המינהל האזרחי נהג גם לאשר בקשות לאיחוד משפחות לפלסטינים שהשקיעו כסף בשטחים: בספטמבר 1991 פורסם בעיתון **דבר** כי "הממשל הצבאי יאשר 'איחוד משפחות' לפלסטינים שאינם תושבי קבע בגדה המערבית ושישקיעו סכומי כסף גדולים בהקמת מפעלים תעשייתיים באזור". כן פורסמה החלטת המושל הצבאי בשכם, לפיה אדם שייגייס הון בהיקף שיאפשר הקמת מפעל תעשייתי, יוכל להגיש באמצעות לשכת המסחר בעיר בקשה לאיחוד משפחות. מהמינהל האזרחי נמסר כי הנוהל אינו חדש, כי האישור לתושבות קבע יינתן רק לאחר שהזים יוכיח שאכן הקים מפעל, וכי הוא מתכוון להתיישב באזור באופן קבוע. באותו חודש נכתב בעיתון **הארץ** כי "מקורות במנהל האזרחי אישרו כי אכן נערך פרויקט הנקרא 'אחמ"ש למשקיע"⁶¹.

בהתניית מתן איחוד משפחות בקבלת שירות מהתושב, כמו שיתוף פעולה או השקעת כספים, התעלמה ישראל מחובתה לכבד את זכויות המשפחה של כל תושב, מבלי להתנות זאת במצבו הכלכלי או בנכונותו לסייע לממשל.

במסגרת יישום המדיניות החדשה מ-1983, החילה ישראל את הכללים המחמירים גם על בקשות לאיחוד משפחות שהוגשו שנים טרם כניסת המדיניות החדשה לתוקף, ולא טופלו כל אותן שנים.⁶² המשפטן דינשטיין ביקר נוהג זה וקבע: "זה מצב-דברים בלתי-משביע רצון שעה שמדובר בשיקולים הומניטריים. על שום מה צריך הפרט לשלם מחיר יקר על אי-סדר ביורוקרטי השורר ברשויות השלטון"⁶³.

המדיניות המחמירה נותרה בתוקף עד אוגוסט 1993. אין בידינו נתונים מספריים לגבי הסבל שגרמה מדיניות זו למשפחות הפלסטיניות הפרודות: כמה משפחות נאלצו להגר מהשטחים בניגוד לרצונן, כמה בני-זוג נותרו מנותקים זה מזה, כמה ילדים הורחקו מאב או אם.

3. ביקורים של בני משפחה בשטחים

נוכח מיעוט האישורים לאיחוד משפחות, נאלצו המשפחות השסועות להסתפק בשהות משותפת בשטחים באמצעות כניסתם לשטחים של בני המשפחה שאינם תושבים לביקורים קטועים ומוגבלים בזמן.

גם אפשרות זו, שלא הוותה פיתרון ממשי לבעייתן של המשפחות הפרודות, נחסמה כליל בפני חלק מהמשפחות ב-1985. ישראל קבעה אז תקנה חדשה, לפיה "אין מתירים ביקור באזור למי שלגביו הוגשה במקביל גם בקשה לאיחוד משפחות וזאת עד למתן החלטה בבקשה לאיחוד משפחות". החלטה זו נומקה בטענה כי "ביקור, בייחוד בתקופת הריון,

61. **דבר**, 1.9.91, **הארץ**, 8.9.91. ר' גם **אל-פאג'ר**, 2.9.91, **הארץ**, 2.10.91.

62. כך למשל, העותר בבג"צ עוואד, איבראהים נצרי עוואד, הגיש בקשה לאיחוד משפחות ב-1981, לא נענה במשך שנים, וב-1985 קיבל תשובה שלילית לבקשתו לאחר שזו נבחנה בהתאם לכללים החדשים המחמירים (ר' ה"ש 38 לפרטים).

63. יורם דינשטיין, "איחוד משפחות בשטחים המוחזקים", **עיוני משפט** יג, אפריל 1988, עמ' 221-229, בע' 225 (להלן: דינשטיין, 1988).

יהיה בו כדי ליצור עובדות מוגמרות בעזרתן יבקש העותר לעקוף ולאכופ את הבקשה לאיחוד משפחות".⁶⁴

בעקבות תקנה זו, ונוכח הסיכוי הקלוש לאישור בקשות לאיחוד משפחות, נמנעו תושבים רבים מהגשת בקשות כאלה, והסתפקו בפגישות עם בני משפחתם בשטחים רק במסגרת ביקורים.

ביקורים כאלה היו מותנים באישור בקשה לרשיון ביקור על-ידי רשויות ישראל, וניתנו לרוב רק בחודשי הקיץ, לתקופה מוגבלת של עד שלושה חודשים. כשפג תוקפם של רשיונות הביקור, נדרשו המבקרים המחזיקים בהם לצאת מהשטחים. ילדים שנכנסו עם ההורה המבקר, נדרשו לצאת עימו. לאחר צאתם, נאלצו בני-משפחה שביקרו בגדה המערבית להמתין לפחות שלושה חודשים מחוץ לשטחים, טרם יורשו להיכנס לביקור נוסף. ברצועת עזה עמד זמן ההמתנה על שישה חודשים.⁶⁵ במקרים רבים לא אושר רשיון ביקור נוסף לאחר חודשי ההמתנה.

למשפחות שחיו על-פי נהלים אלה לא היתה מסגרת חיים קבועה, וחייהם התאפיינו בפירוד חוזר ונשנה בין בני-הזוג ובין הילדים לאחד מהוריהם. הדבר היה כרוך בנסיעות מייגעות ובקשיים ובעיכובים במעברי הגבול, אשר נכפו גם על קשישים, נשים הרות, ילדים קטנים ותינוקות.

בני המשפחה נאלצו לשהות בירדן למשך פרקי זמן שברוב המקרים לא היו ידועים מראש. במקרים רבים הם היו סמוכים שם על שולחנם של קרובים ומכרים, או התאכסנו בבתי-מלון. רוב בני המשפחה שאינם תושבים היו נשים, עבורן היתה המתנה זו קשה במיוחד: על-פי ד"ר חיידר, אישה שחיה לבדה בחברה הפלסטינית מתקשה לקיים משק בית עצמאי ולהשתלב מבחינה חברתית – גם אם היא נשואה – ומעמדה נחשב לנחות.⁶⁶

בשל קשיים אלה, ומאחר ולא עמדה בפניהם דרך אחרת למנוע את פירוד משפחתם לתקופות ארוכות, נשאר במקרים רבים בני המשפחה בשטחים גם לאחר שפג תוקפו של רשיון הביקור שלהם. בעיני הממשל הצבאי היו אנשים אלה "מפרי חוק", והחל משנת 1989 הוא נקט באמצעים שונים שנועדו לאכוף את יציאתם. אמצעים אלה נעו מאיום בגביית כספים ועד גירוש של אנשים וילדים מבתיהם באישון לילה.

במהלך שנת 1989, כחלק מהמאבק של צה"ל באינתיפאדה, גירש הממשל הצבאי מהגדה המערבית למעלה מ-200 פלסטינים לא-תושבים בגין "שהייה בלתי חוקית" בשטחים. רובם המכריע היו נשים לא-תושבות הנשואות לתושבי הגדה וילדיהן שאינם רשומים במרשם האוכלוסין, אשר נשאר בשטחים לאחר שפג תוקפם של רשיונות הביקור שלהם.⁶⁷

64. כך נמסר בבג"צ 683/85 **משתהא נ. המפקד הצבאי לרצועת עזה**, פ"ד (1) 309, בע" 310.

65. כך על-פי תצהיר סנה בבג"צ שאהין, בע" 200 לפסק הדין (ר' ה"ש 20 לפרטים).

66. כך על-פי תצהירו של ד"ר עזיז חיידר בבג"צ עואשרה (ר' ה"ש 13 לפרטים).

67. להרחבה על פעולות הגירוש ר' **בצלם, חידוש גירושם של נשים וילדים מהשטחים בשל "שהייה בלתי חוקית"**, דף מידע ספטמבר-אוקטובר 1991 (להלן: **בצלם, חידוש הגירוש**); **בצלם, דו"ח שנתי 1989**, עמ' 84-85.

PHRIC, **Deportation of "Non-Residents"**, Fieldwork Results, 31/10/89.

מקרב 81 נשים וגברים שגירושם תועד על-ידי PHRIC, הוגשו בקשות לאיחוד משפחות עבור 66 במהלך השנים שקדמו לגירוש. אף אחת מהבקשות הללו לא אושרה.⁶⁸

פעולות הגירוש בוצעו בדרך כלל על-ידי חיילים שפשטו על בתים בשעות הלילה, והובילו את המיועדים לגירוש לגשרי הירדן, שם הוצאו מהשטחים. בשום שלב לא ניתנה למגורשים אפשרות לערער על הגירוש. גל הגירוש הביא משפחות רבות בגדה לחיות באימה ובפחד יומיומיים.

ב-12.11.89 גורשו בני משפחה של תושבי הכפר עבון, שבנפת רמאללה. בשעות הלילה הוטל עוצר על הכפר, וכל הגברים רוכזו במרכז הכפר. ב-5:00 בבוקר הגיעו חיילים לביתו של חוסאם מזאחם, בן 24, תושב הכפר. מזאחם נישא ב-1984 לבת דודתו אסמה עבדאללה אערז', תושבת כווית. ב-1985 נולד בנם עיסא, אשר נרשם במרשם האוכלוסין, וב-1988 נולד בנם אסלאם, אותו לא היה באפשרותם לרשום.⁶⁹

אחד החיילים הודיע לאסמה אערז' כי היא וילדיה מגורשים מהשטחים. הוא הקציב להם 15 דקות להתארגן. אחיו של מזאחם הגיע למרכז הכפר והודיע לו שהצבא עומד לגרש את אשתו וילדיו. מזאחם ביקש מאחד החיילים להתיר לו ללכת להיפרד ממשפחתו. החייל סירב, בעט בו והורה לו לשבת.

אסמה אערז' ושני ילדיה, עיסא בן הארבע ואסלאם בן השנה, גורשו לגשרי הירדן במונית. הילד עיסא גורש עם אמו, למרות שהיה בעל מעמד של תושב בשטחים.⁷⁰

ב-30.1.90 פורסמה בעיתון "וושינגטון פוסט" כתבה על הגירושים, בעקבותיה נוצר לחץ בינלאומי על ישראל;⁷¹ יום לאחר פרסום הכתבה נמסר כי שר הביטחון דאז, יצחק רבין, החליט "מטעמים הומניטריים" להשעות את "הוצאתם של אנשים זרים מהשטחים" עד

68. PHRIC, אוקטובר 1989 (ר' הי"ש 67 לפרטים).

69. כאמור, החל מ-1987 לא התירה ישראל לרשום במרשם האוכלוסין ילדים פלסטיניים שאינם אינה תושבת השטחים, גם אם אביהם הינו תושב. ר' להלן, פרק ה', בע' 83.

70. הפרטים לקוחים מעתירה לבג"צ שהגישה משפחת מזאחם באמצעות **האגודה לזכויות האזרח** (בג"צ עואשרה. ר' הי"ש 13 לפרטים);

71. ר' הארץ, 31.1.90, 1.2.90.

לביורורים נוספים.⁷² הודעה זו לא התייחסה לבני המשפחות שכבר גורשו ולא הוחלט שיש להחזירם.

אולם, מדיניותה המחמירה של ישראל בנוגע לאיחוד משפחות נותרה בעינה. מדיניות זו לא הותירה בפני המשפחות השסועות כל אפשרות לחיות יחד בשטחים מבלי שייחשבו למפרות חוק. הגשת בקשה לאיחוד משפחות היתה כרוכה בהמתנה של שנים, במהלכן נאסר על בן-הזוג שאינו תושב לבקר בשטחים, מה גם שהסיכוי לאישור הבקשה היה כמעט אפסי. ביקורים בשטחים הותרו רק למספר חודשים בשנה, והיו כרוכים בטירחה ובתקופות פירוד ממושכות.

מצב זה הביא להגשת למעלה מ-80 עתירות לבג"צ, החל מ-1990, בשמן של קרוב ל-500 משפחות, שדרשו מישראל לאפשר להן לחיות יחד בשטחים. רוב העתירות הוגשו על-ידי **המוקד להגנת הפרט**. בעקבות העתירות הוציעה המדינה הסדרים שנועדו לפתור את בעייתן של קבוצות מצומצמות מקרב המשפחות הפלסטיניות הפרודות. להלן יתוארו הסדרים אלה, המכונים "הסכמי הבג"צ".

ג. 1990 עד 1993 – הסכמי הבג"צ

1. הסכם בג"צ מיוני 1990

במאי 1990 הגישה **האגודה לזכויות האזרח** עתירה לבג"צ בשם 15 פלסטינים שהם או בני משפחתם גורשו ב-1989.⁷³ בעתירה נדרש מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית לאשר איחוד משפחות לעותרים, ולתושבים אחרים, במצבם, באמצעות הענקת תושבות (קבועה או ארעית) לבנות-זוגם ולילדיהם. במסגרת העתירה התבקש בית-המשפט לבחון מחדש את חוקיותה של המדיניות בנוגע לאיחוד משפחות בשטחים, לאחר שבפסיקתו בעתירות קודמות חזר ואישר אותה.⁷⁴

ביוני 1990, לקראת הדיון בעתירה, הודיעה פרקליטות המדינה כי "נמצא פתרון לבעיה ההומניטרית של הפירוד בין העותרים לבין ילדיהם ונשותיהם שאינם תושבי האזור".⁷⁵ על-פי פיתרון זה תאפשר המדינה לנשים ולילדים המגורשים לחזור לשטחים במעמד של "מבקרים לטווח ארוך", שיאפשר להם לשהות בשטחים באופן חוקי מכוח רשיונות שיוארכו מעת לעת. כניסת בני המשפחה הותנתה בכך שלא יימצא "טעם ביטחוני ספציפי" לשלול זאת. כמו כן הודיעה פרקליטות המדינה כי במהלך שהייתם בשטחים, יוכלו בני המשפחה התושבים להגיש עבורם בקשה לאיחוד משפחות מבלי שייאלצו

72. כך על-פי הודעתו של דובר משרד הביטחון, ר' **דבר, חדשות: הארץ**, 1.2.90.

73. בג"צ עואשרה. חמישה מן העותרים היו נשואים לנשים שגורשו מהשטחים ב-1989; ילדיהם, אשר גורשו עם אימותיהם, היו עשרת העותרים האחרים. לעתירה הצטרפה גם **המועצה הלאומית לשלום הילד**.

74. לעמדת בג"צ בנוגע למדיניות איחוד המשפחות, ר' להלן, בעמ' 105-99.

75. הודעה מטעם פרקליטות המדינה לבג"צ עואשרה, מ-3.6.90.

להמתין למענה מחוץ לשטחים. בהודעה נאמר כי ההסדר יחול לגבי כל הזוגות הנשואים בשטחים בהם בן-הזוג הינו תושב הגדה המערבית ובת-הזוג אינה תושבת השטחים, ועל ילדיהם הקטינים.

בעקבות הסדר זה דחה בג"צ את העתירה, אך לא דחה על הסף את טענת העותרים בדבר זכאותם של בני המשפחה לתושבות קבע בשטחים. בית-המשפט לא פסל את האפשרות כי בעתיד יבחן את עמדתו העקרונית בנוגע למדיניות איחוד המשפחות בשטחים, אך ציין כי "בלי לחוות דעה אם יש מקום עמנו לבחון מחדש את ההלכה הפסוקה בעניין זה, וגם אם נניח בלי לפסוק, שכך הוא, סבורים אנו שהעניין עדיין אינו בשל [...] ויש להעמיד את המדיניות החדשה וההתפתחות שתבוא בעקבותיה, אם תבוא, במבחן המציאות".⁷⁶ בג"צ אף הוסיף כי יצירת המעמד המיוחד של "מבקרים לטווח ארוך" אינה יכולה לשמש פתרון של קבע: "שאלת מעמדם של העותרים לכאן או לכאן אינה יכולה להישאר פתוחה".

לאחר מתן פסק הדין הוחל ביישום ההסדר החדש ("הסכם הבג"צ") לגבי הנשים והילדים שנכללו בו ("אוכלוסיית הבג"צ"): נשים וילדים שגורשו הורשו לחזור, ולנשים וילדים אחרים של תושבי הגדה המערבית, ששהו בשטחים באופן "בלתי חוקי", הוארכו רשיונות הביקור. בהמשך נמסר כי מעמדם של הנשים והילדים הנימנים על אוכלוסיית בג"צ יהיה כמעט זהה לזה של בעלי תושבות, כי יוענקו להם אותם שירותים להם זכאים תושבים, כמו שירותי בריאות וחינוך, וכי רשיונות הביקור שלהם יוארכו מדי חצי שנה.⁷⁷

בשנה הראשונה ליישום ההסכם קיבלו 550 בנות-זוג וילדים מעמד של "מבקר לטווח ארוך".⁷⁸ יישום ההסדר החדש יצר את הרושם כי יש בו משום מענה, זמני אמנם, לבעייתן של רוב המשפחות הפרודות בגדה המערבית. אולם בהמשך התברר שהתקווה שנמצא פתרון לבעייתן של משפחות אלה התבדתה: כשנה לאחר ההסכם, נמסר **לאגודה לזכויות האזרח** לראשונה כי ההסכם חל רק על בני-זוג שנישאו ונכנסו לגדה המערבית עד מתן ההודעה על ההסכם, דהיינו עד 5.6.90. זאת למרות שבפועל, יושם ההסדר עד אז גם על נשים וילדים שנכנסו לשטחים לאחר תאריך זה. לגביהם נאמר כי ההסדר הוחל עליהם בטעות, וימשיך להיות מיושם לגביהם "לפנים משורת הדין".⁷⁹

הגבלת תחולת ההסכם עמדה בניגוד להצהרות של פרקליטות המדינה בבית המשפט שניתנו בכתב ובעל-פה. בהצהרות אלה לא נאמר ולו ברמז כי ההסדר תלוי במועד הנישואין או במועד הכניסה לשטחים, והיה ברור כי הוא אמור להוות מדיניות

76. פסק הדין ניתן ב-5.6.90. בג"צ 1979/90 עואשרה ר' **מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון**, תקדין 90(2) 358.

77. נמסר ב-28.6.90 לנציגי **האגודה לזכויות האזרח** בעת פגישה עם סא"ל משה דיין, עוזר מתאם הפעולות בשטחים דאז.

78. נמסר בהודעה מטעם פרקליטות המדינה לבג"צ סרחאן, סעיף 12 (רי' הי"ש 16 לפרטים).

79. נמסר **לאגודה לזכויות האזרח** במכתב מ-17.6.91 מאל"מ משה רוזנברג, היועץ המשפטי לגדה המערבית דאז.

מתמשכת. גם בפסק הדין שאישר את ההסכם ובפגישות והתכתבויות של **האגודה לזכויות האזרח** עם אנשי הרשויות בנושא במהלך השנה, לא צויין דבר לגבי הגבלת האוכלוסייה הנהנית מההסדר, ולא יוחסה כל משמעות לתאריך הדיון בבג"צ.

בתגובה לפניית **בצלם והאגודה לזכויות האזרח**, נמסרה מלשכת היועץ המשפטי לגדה המערבית פרשנות המדינה להסכם הבג"צ, לפיה חל ההסכם על נשים שנישאו לפני יוני 1990 לתושבי הגדה המערבית ועל ילדיהן הקטינים, אשר עומדים באחד מהתנאים הבאים:

- (א) נכנסו לשטחים לפני יוני 1990;
- (ב) שהו ביוני 1990 מחוץ לשטחים בהמתנה לביקור, ובתנאי שביקרו בעבר בשטחים, לא יאוחר מתחילת 1989;
- (ג) גורשו מהשטחים בשנת 1989;
- (ד) קיבלו רשיונות ביקור לשישה חודשים אחרי הסכם בג"צ, למרות שאינם נכללים בו על-פי עמדת המדינה.⁸⁰

בכך הובהר סופית כי הסכם הבג"צ אינו מהווה פתרון לחיי המשפחה של כלל תושבי השטחים הנשואים לתושבי חוץ, וכי אין בו כדי לתת פיתרון לפלסטינים שיישאו לתושבי חוץ בעתיד.

2. הסכם בג"צ מנובמבר 1992

באוגוסט 1991 חודש גירושם של מבקרים שתוקף רשיון הביקור שלהם פג. גירושם אלה נעשו לפי הפרשנות המצמצמת של המדינה להסכם בג"צ, והמגורשים היו בני משפחה שאינם נכללים בהסכם על-פי פרשנות זו.⁸¹

במקביל, הוטלו באותה תקופה הגבלות חמורות על ביקורי משפחות בשטחים: מתן רשיון ביקור הותנה בכך שהתושב המזמין יחתום על ערבות בסך 5,000 ש"ח, שתמומש אם-בן-משפחתו לא ייצא מהשטחים עם פקיעת תוקף רשיון הביקור שלו; הגשת בקשה לרשיון ביקור הותרה רק עבור הורים, אחים, בני-זוג וילדים; מספטמבר 1991 ועד יוני 1992 חל איסור כמעט מוחלט על כניסת מבקרים לשטחים.

הגירושים ב-1991 בוצעו באופן שונה מזה שב-1989. הפעם לא נלקחו אנשים מבתיהם בכוון; הפעם, המינהל האזרחי זימן תושבים למשרדיו, ואיים עליהם כי אם לא ידאגו להוצאת בני משפחתם השוהים בשטחים ללא רשיון ביקור תקף, יינקטו כנגדם צעדים שונים, בהם מעצר, גביית הערבות עליה חתמו, גירוש הקרובים על-ידי צה"ל וכד'. תושבים אחרים נתקלו בסירוב לבקשותיהם להארכת רשיון הביקור של בני-זוגם וילדיהם, כשלסירוב נלווה איום בגירוש ובגביית הערבות של 5,000 ש"ח עליה חתמו כתנאי לכניסת בני משפחתם. חלק מהאיומים בגירוש הופנו כלפי נשים עליהן חל ההסכם הבג"צ גם על-פי פרשנותה המצמצמת של המדינה.

80. כך על-פי מכתבו של סגן יהודה כהן, עוזר היועץ המשפטי לגדה המערבית לאגודה לזכויות האזרח מ-27.8.91, ומשיחה טלפונית בין סגן כהן לבין עו"ד נטע זיו גולדמן מהאגודה, ב-1.9.91.

81. עוד בנושא זה ר' **בצלם**, "חידוש הגירוש" (רי"ש 67 לפרטים).

עבדאללה שוכרי א-נגיאס, תושב הכפר חירבתא שבנפת רמאללה, נישא ב-1985 לתחריר עבדאללה נמר, ילידת ירדן. בעת נישואיהם היה עבדאללה בן 22 ותחריר בת 17. בקיץ 1991 היו לזוג הצעיר שלוש בנות: מייסא, בת ארבע וחצי, הרשומה בתעודת הזהות של אביה; מיי, בת שלוש וחצי, ומגדלין, בת מספר שבועות. בקשה לאיחוד משפחות שהגיש א-נגיאס בעבר, נדחתה. ב-1989 גורשה תחריר נמר לחודש בשל "שהייה בלתי חוקית" בשטחים. עבדאללה א-נגיאס מסר בעדותו **לבצלם**:

ב-22.6.90 נכנסה אשתי ארצה באמצעות רשיון שתוקפו 90 יום. מאז לא חידשנו את רשיונה כי לא היה לנו כסף. ב-12.8.91 קיבלתי זימון בכתב באמצעות מוחיתאר הכפר, להתייצב במינהל חירבתא.

ב-13.8.91 התייצבתי במינהל [...] "קפטן סמיי" אמר לי שעל אשתי לעזוב את הארץ תוך שבוע ימים. אמרתי שבתי הקטנה היא בת 40 יום והיא שברה את רגלה ויש לה גבס. ביקשתי שיאריכו את רשיונה של אשתי, אך "קפטן סמיי" סירב.

במספר מקרים יצאו בני משפחה מן השטחים בעקבות הלחצים שהופעלו עליהם ועל משפחתם. נשים שנדרשו לצאת מהשטחים, למרות שהיו חלק מאוכלוסיית הבג"צ גם על-פי פרשנותה המצמצמת של המדינה, הורשו לשוב מאוחר יותר.

הגבלת תחולתו של הסכם הבג"צ, מדיניות האיומים בגירוש, וההגבלות שהוטלו על ביקורי משפחות בשטחים בוצעו כאשר עשרות אלפי פליטים פלסטינים מכווית ביקשו להיכנס לשטחים.

עד אוגוסט 1990, מועד כיבוש כווית על-ידי עיראק, התגוררו בכווית למעלה מ-350,000 פלסטינים.⁸² בעקבות כיבוש כווית, מלחמת המפרץ וחזרת השלטון הכוויתי, גורשו מכווית או עזבו אותה כ-300,000 מהם, רובם לירדן.⁸³ רק

82. Middle East Watch, *A Victory Turned Sour - Human Rights in Kuwait Since Liberation*, New York, September 1991, p. 54 (להלן: MEW); PHRIC, *Coming Home, A Survey on the Socio-Economic Conditions of West Bank and Gaza Strip Returnees After the 1991 Gulf War*, Jerusalem, August 1993, p. 2.

83. כ-180,000 מהם יצאו מכווית במהלך הכיבוש העיראקי, ולאחר נסיגת עיראק מכווית ב-26.2.91 סירב שלטון כווית החוזר לאפשר לרובם לחזור. אלה שנותרו בכווית סבלו מהפרות חמורות של זכויות אדם מצד השלטון החוזר, שכללו גירושים, הוצאות להורג, מעצרים שרירותיים ועינויים (רי' MEW. פרטים בה"ש 82). להערכת PHRIC, כתוצאה מכך עזבו את כווית כ-120,000 פלסטינים נוספים בין החודשים מארס לספטמבר 1991 (נמסר **לבצלם** במכתב מ-PHRIC, מ-14.10.91). בנוסף להם, כ-3,000-2,000 פלסטינים נוספים גורשו מכווית (PHRIC, אוגוסט 1993, ע' 6. ר' ה"ש 82).

על-פי הערכת משרד הפנים הירדני, כ-289,000 איש ממדינות המפרץ הגיעו לירדן מאז כיבוש כווית ועד סוף אוגוסט 1991 (פורסם ב-PHRIC, אוגוסט 1993, ע' 6). להערכת PHRIC כ-80% מהם (230,000 נפש) הינם פלסטינים, שרובם הגיעו מכווית (נמסר **לבצלם** במכתב הנזכר לעיל).

כ-37,000 מתוכם, שמעמד התושבות שלהם בשטחים נשמר, חזרו לשטחים.⁸⁴

ישראל סירבה להתיר לשאר הפליטים מכווית להיכנס לשטחים, גם כאשר היה מדובר בפליטים שהם בני-זוג או בני משפחה אחרים של תושבים. זאת בטענה ש"אין לישראל כל אינטרס שפלשתינאים הנפליטים מכוויית, ממצרים או מירדן, בעקבות המלחמה, יגיעו לשטחים. אין לנו צורך בהם, ולפיכך המגמה היא לא לאפשר את כניסתם. איחוד המשפחות יימשך, אך באופן מצומצם".⁸⁵

בספטמבר 1991 החל **המוקד להגנת הפרט** להגיש עשרות עתירות לבג"צ בשם פלסטינים שנדרשו להוציא את בני משפחתם מהשטחים. בעתירות נדרש המפקד הצבאי להאריך את תוקף רשיונות הביקור של בני משפחות העותרים, או לחלופין, לאשר את בקשתם לאיחוד משפחות.

במקביל, הגישה **האגודה לזכויות האזרח** באוקטובר 1991 עתירה כללית בנושא פירוד המשפחות.⁸⁶ בעתירה נדרש מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית לאשר איחוד משפחות לכל זוג נשוי בשטחים, באמצעות הענקת מעמד של תושבות קבע לבני הזוג וילדיהם של כל תושב/ת, או לחלופין באמצעות הנפקת רשיון ביקור לטווח ארוך עבורם. בכך ביקשו העותרים להפוך את הסכם בג"צ המוגבל מ-1990 – למדיניות כוללת ביחס לאיחוד משפחות בשטחים.

בין ספטמבר 1991 ליוני 1992 הוגשו 64 עתירות כנגד הוצאת בני משפחה של תושבים מהשטחים. העתירות נגעו ל-271 בני משפחה בוגרים של תושבים פלסטינים ול-350 מילדיהם, שנכנסו כמבקרים בקיץ 1991.⁸⁷ קרוב למחצית מבני המשפחה נשואי העתירה היו פליטי כווית.

לגבי כל אחת מהעתירות שהוגשו, הוציא בית המשפט, לבקשת העותרים, צו ביניים אשר הורה לצה"ל להימנע מגירוש בני המשפחה עד לקיום הברירה בעתירה הכללית שהוגשה בנושא (בג"צ סרחאן).

באותה עת הוסיף הממשל הצבאי לפעול להוצאתם של בני משפחה אחרים, לגביהם טרם הוגשו עתירות. בקשות של ארגוני זכויות אדם לנהוג דין שווה בכל המשפחות הפרודות, ולא לחייב בני זוג וילדים נוספים לצאת מהשטחים כל עוד תלויות ועומדות עתירות בנושא – נענו בשלילה.

84. כך מסר ח"כ מיכאל בר זוהר, הנציג הישראלי בישיבת ועדת הפליטים של המועצה האירופאית שדנה בספטמבר 1991 בפאריס בבעיית פליטי מלחמת המפרץ. ר' **הארץ**, **דבר**, 16.9.91.

85. נמסר מפי מקורות במינהל האזרחי בהארץ, 8.9.91.

86. בג"צ סרחאן (ר' הי"ש 16). העתירה הוגשה בשם שמונה תושבי הגדה הנשואים לנשים שאינן תושבות, ארבע מאותן נשים, וארבעה ילדים קטינים של התושבים העותרים. **המועצה הלאומית לשלום הילד** הצטרפה כעותרת אף היא.

87. מבין העותרים שייצג **המוקד להגנת הפרט** (248 במספר, כ-90% מכלל העותרים), נזקקו 195 לאישור עבור בנות-זוג ו-246 ילדים בלתי רשומים, 47 עבור בני-זוג ו-27 ילדים בלתי רשומים ושישה עבור בני משפחה אחרים (אחים, הורים ובנים בוגרים של תושבים).

בסתיו 1992 החל גל נוסף של איומים בגירוש, כנגד מבקרי הקיץ של אותה שנה שלא יצאו מהשטחים לאחר שפג תוקף רשיון הביקור שלהם. גלי האיומים, כשברקע תמונות הגירוש האלים מ-1989, גרמו למצוקה קשה ולחרדה בקרב משפחות רבות בגדה המערבית. מספטמבר עד נובמבר 1992 הגיש **המוקד להגנת הפרט** 11 עתירות נוספות, בשם כ-200 משפחות פרודות שנחשפו לאיומים.

מ"א, תושב דהיישה, נישא ב-1987 ליי"א. מ"א היה אז בן 26, ויי"א בת 21. כעבור שנה נולדה לבני הזוג בת, ביסאן. בספטמבר 1990 נכנסה י"א לשטחים לביקור עם בתה, ונשארה עם בן-זוגה תקופה ארוכה לאחר שפקע רשיון הביקור שלה. בשנה לאחר מכן נולד לבני הזוג תינוק נוסף, עודי. ביוני 1992 נעצר מ"א במחסום סמוך לדהיישה, שם נחקר אודות אשתו ונדרש להשאיר את תעודת הזהות שלו. למחרת זומן מ"א למינהל האזרחי בבית לחם. בתצהירו **למוקד להגנת הפרט** מסר מ"א:

קפטן ירון וקפטן קולין הודיעו לי שעל אשתי לעזוב את האזור לא יאחר משבוע לאחר מפגש זה. הם סירבו להשיב את תעודת הזהות שלי עד לאחר שאשתי תצא מהאזור. דרישה זו נשארה בעינה גם לאחר שהסברתי להם כי אשתי עומדת ללדת בכל יום. [...] הם אמרו כי שמי יופץ בקרב החיילים ולפיכך יעצרו אותי בכל מחסום. הם גם איימו כי יגבו ממני את ה-5,000 ש"ח בגין האיחור. קפטן ירון אמר לי כי יבואו חיילים בנייף לקחת את אשתי מהבית. אשתי ילדה ב-9.6.92. למחרת פניתי לקפטן גיא במינהל האזרחי והסברתי לו כי אשתי זה עתה ילדה. קפטן גיא הסכים שתצא לא יאחר מ-14.6.92, כלומר חמישה ימים אחרי הלידה. ב-14.6.92 פניתי למינהל האזרחי פעם נוספת, שם האריכו את שהותה עד ל-17.6.92 ותו לא.

ב-18.6.92 יצאה י"א מהשטחים עם שלושת ילדיה: ביסאן, בת ארבע, עודי, בן שנה, ומגיד, בת תשעה ימים.

ב-18.11.92, לפני קיום הדיון המשותף בעשרות העתירות בנושא, הגישה פרקליטות המדינה הודעה לבג"צ, בה נמסר כי הסכם הבג"צ מיוני 1990 יורחב כך שיכלול גם בני/בנות זוג וילדים של תושבי רצועת עזה והגדה המערבית, אשר נכנסו לשטחים עד ה-31.8.92 בהיותם נשואים. הכללתם באוכלוסיית הבג"צ תאפשר להם לקבל מעמד של "מבקרים לטווח ארוך", ולהגיש בקשות לאיחוד משפחות בעת שהייתם בשטחים.

בנוסף להארכת תחולתו, הרחיבה המדינה את ההסכם הקודם בשתי נקודות משמעותיות נוספות: הכללת גברים הנשואים לתושבות השטחים, וכן בני/בנות זוג של תושבי רצועת עזה (ההסדר הקודם חל רק על בנות-זוג של תושבי הגדה המערבית).

לאור הודעת המדינה, הסירו באי כוחם של העותרים את העתירות. המדינה הבהירה כי במסגרת ההסדר יקבלו בני המשפחה רשיונות ביקור שיחודשו מדי שישה חודשים, יזכו

לשירותי בריאות וחינוך ויוכלו לעבוד בשטחים. עוד סוכם כי בני משפחה הכלולים בהסדר, אשר לא שהו באותה עת בשטחים, יוכלו להגיש בקשה לקבלת רשיון ביקור וכניסתם תותר לאחר השלמת בדיקת זכאותם.⁸⁸

לפי נתוני הרשויות, איפשר הסכם בג"צ המורחב מנובמבר 1992 לכ-6,000 בני-זוג וילדים של תושבים לשהות בשטחים כ"מבקרים לטווח ארוך".⁸⁹

ארגוני זכויות האדם נקטו החל מקיץ 1991 בפעילות נמרצת ואינטנסיבית על מנת לסייע לבני המשפחה שאוימו בפירוד. **הפדרציה הפלסטינית של ארגוני הנשים** עסקה באיתור משפחות כאלה בכפרי הגדה ובהפנייתן למשרד **המוקד להגנת הפרט** בירושלים; כמעט מדי יום הגיש עו"ד אנדרה רוזנטל **מהמוקד** עתירות לבג"צ בשם בני משפחות שסועות. באמצעות צווי בית המשפט נמנע גירושם המידי של בני המשפחה שאינם תושבים.

בזכות מאמצים אלה מצד הארגונים קיבלו משפחות אלה, ועוד אלפי משפחות פרודות נוספות, היתר חוקי לחיי משפחה משותפים בשטחים במסגרת הסכמי הבג"צ.

3. ביקורת

ביסוד ההסדר של הסכמי הבג"צ עומדת ההכרה ב"בעיה ההומניטרית של הפירוד שבין העותרים לבין ילדיהם ונשותיהם שאינם תושבי האזור". ההסדר נועד לשמש "פתרון נאות" לבעיה זו.⁹⁰

אולם, ההסדר חל על קבוצה מצומצמת בלבד של תושבי השטחים: משפחות בהן נישא בני הזוג לפני סוף אוגוסט 1992, ושבהן ביקר בן-הזוג הזר באזור או שהה בו בתקופה שבין קיץ 1990 לבין קיץ 1992. לקבוצה זו אכן ניתן פתרון חלקי המאפשר לקיים חיי משפחה בשטחים, אם כי ללא מעמד קבוע.⁹¹

88. הודעה מטעם הצדדים בדבר ביטול העתירה, בג"צ סרחאן, 23.11.92 (ר' הי"ש 16 לפרטים); הודעה מוסכמת בדבר ביטול העתירות 578/92 ו-63 נוספות, 26.11.92. בהמשך סוכם כי ההסדר יחול גם על בני משפחה שרשיון הביקור שלהם הונפק עד ה-31.8.92, ובפועל נכנסו לשטחים אחרי מועד זה (אושר במכתבו של עו"ד מנחם מזוז במכתבו **לאגודה לזכויות האזרח** מ-31.12.92).

89. הודעה מטעם פרקליטות המדינה מ-22.8.93 לבג"צ 4495/92 **חדרה ואח' נ. מפקד כוחות צה"ל באזור חבל עזה ואח' שהוגש על-ידי המוקד להגנת הפרט** (להלן: בג"צ חדרה).

90. הודעה מטעם פרקליטות המדינה לבג"צ עואשרה, סעיפים 6 ו-17 (ר' הי"ש 13 לפרטים).

91. היעדר מעמד של תושבות קבע בשטחים גורם להגבלות שונות, בהן: היעדר אפשרות לעבוד בישראל; קושי רב לחזור לשטחים לאחר כל יציאה מהם; חוסר ודאות לגבי זכותם של המבקרים לטווח ארוך להישאר תמיד בשטחים, בשל הימנעות השלטונות ממתן התחייבות כזו.

לעומת זאת, משפחות אחרות בשטחים, הסובלות מאותה "בעיה הומניטרית", אך לא התמזל מזלם ובן-הזוג הזר לא ביקר בשטחים בתקופה שנקבעה, לא נכללו בהסדר ולא זכו אף לפתרון החלקי שהוא הציע. זוגות חדשים שנישאו אחרי קיץ 1992, לא נכללו אף הם. ההסדר גם לא חל כלפי העתיד, ולא התייחס לתושבי שטחים שיישאו בהמשך לבני-זוג שאינם תושבים. על כל אלה נאסר לקיים חיי משפחה בצוותא בשטחים, והמדיניות המחמירה, השוללת באופן גורף איחוד משפחות, לא השתנתה במאומה בעניינם.

הסכמי הבג"צ יצרו מדיניות חדשה, המבחינה בין שתי קבוצות – האחת תזכה בשלמות המשפחה, השנייה לא. בין שתי הקבוצות אין כל הבדל, מלבד המועד האקראי של כניסת בן הזוג לשטחים. תאריכי הכניסה הקובעים מי יכלל באוכלוסיית הבג"צ נקבעו באופן מקרי ושרירותי לחלוטין, בהתאם למועדי הדיונים בעתירות לבג"צ.

מבחינת עקרונות המשפט הישראלי, אבחנה כזו, המפלה בין קבוצות שוות, ללא בסיס הגיוני השייך לעניין, מהווה אפליה אסורה, פסולה ובלתי חוקית.⁹² אפליה כזו אסורה גם מתוקף המשפט ההומניטרי הבינלאומי, האוסר על הכובש להפלות בין קבוצות שונות של תושבי השטח הכבוש.⁹³

הסכמי הבג"צ קידמו את זכותם של מעטים לממש את זכותם הבסיסית לחיות חיי משפחה תקינים, אך השאירו על כנה את המדיניות הישראלית, השוללת זכות זו מכלל הפלסטינים בשטחים.

ד. אוגוסט 1993 – קביעת מיכסות לאיחוד משפחות

1. הסכם בג"צ מאוגוסט 1993

בדצמבר 1992 חידשו הרשויות את איומי הגירוש כלפי בני משפחה שלא נכללו באוכלוסיית הבג"צ ושלא יצאו מהשטחים לאחר שפג תוקפו של רשיון הביקור שלהם. החל מינואר 1993 הגיש **המוקד להגנת הפרט** חמש עתירות לבג"צ בשם 28 תושבים שהמינהל האזרחי איים לגרש את בני משפחותיהם מהשטחים.

ב-22.8.93 הודיעה פרקליטות המדינה, בתשובה לעתירות, כי במסגרת שיחות השלום החליטה ישראל "להנהיג מדיניות חדשה, מקלה יותר, בנוגע לבקשות לאיחוד משפחות באזורים".⁹⁴ במסגרת מדיניות זו הוחלט לנקוט בצעדים הבאים:

92. בג"צ הגדיר אפליה אסורה בקבעו: "יש להתייחס, לצורך המטרה הנדונה, יחס שווה אל בני אדם, אשר לא קיימים ביניהם הבדלים של ממש, שהם רלוונטיים לאותה מטרה. אם אין מתייחסים אליהם יחס שווה, כי אז לפנינו הפליה" (ד"נ 10/69 **רחל ברונובסקי נ. הרבנים הראשיים לישראל ואח'**, פ"ד כה(1) 5, בע' 35). ר' גם דברי בג"צ בנוגע לאיסור על אפליה בין קבוצות שונות מקרב תושבי השטחים: "אכן, המפקד הצבאי צריך לנהוג שיוויון באזור. אסור לו להפלות בין תושבים לתושבים" (בג"צ 168/91 **מורכוס נ. שר הביטחון**, פ"ד מה(1) 467, בע' 471).

93. סעיף 27 לאמנת ג'נווה.

94. הודעת פרקליטות המדינה לבג"צ חדרה, סעיף 2 (ר' הי"ש 89 לפרטים).

א. כל הבקשות לאיחוד משפחות של בני הזוג והילדים הכלולים באוכלוסיית הבג"צ יאושרו ויינתן להם מעמד של תושבי קבע בשטחים.

ב. תונהג מיכסה שנתית למתן אישורים לאיחוד משפחות, על-פי שתי קטגוריות: בקשות לאיחוד משפחות בין בני-זוג, ובקשות משיקולים הומניטריים. האישורים לישיבת קבע לאוכלוסיית הבג"צ לא יבואו על חשבון המיכסה השנתית.

הסכמי הבג"צ הקודמים, מיוני 1990 (בג"צ עואשרה) ומנובמבר 1992 (בג"צ סרחאן), לא שינו את המדיניות הבסיסית של הממשל, לפיה קשר הנישואין או ההורות אינם מהווים קריטריון למתן איחוד משפחות; הודעת המדינה לבג"צ מאוגוסט 1993 בישרה שינוי תפיסה ממשי ובמסגרת מדיניות המיכסות הכירה ישראל לראשונה בקשר הנישואין כמצדיק איחוד משפחות: "בעבר קשר הנישואין בין בני זוג, לכשעצמו, לא הוכר כעילה המצדיקה מתן אישור לישיבת קבע, ואילו לפי המדיניות החדשה חלק הארי של המיכסה יוקצה במסגרת קטגוריה זו"; עם זאת, הפרקליטות הבהירה כי אין בהנהגת המדיניות החדשה משום ויתור או שינוי בעמדתה העקרונית של המדינה, לפיה "איחוד משפחות אינו בגדר זכות מוקנית", כי אם "מעשה חסד מיוחד".⁹⁵

המיכסה השנתית שנקבעה בתחילה עמדה על 2,000 נפש, וצוין כי "כמות זו הינה כפולה בשיעורה, ויותר, מהכמות השנתיות שאושרו עד כה".⁹⁶ עוד נמסר כי היקף המיכסה יהיה נתון לבדיקה חוזרת מעת לעת. בהמשך הודיעה ישראל כי המיכסה תכלול 2,000 **בקשות**, כך שכל בקשה יכולה לכלול בן/בת זוג, ואת ילדיו/ה הקטינים.⁹⁷

בהודעת הפרקליטות נאמר כי "בקשות [לאיחוד משפחות] שלא יגיעו לטיפול בשנה פלונית עקב מיצוי מלוא המיכסה של אותה שנה, יועברו לטיפול בראש התור של השנה שלאחריה, ללא צורך להגיש בקשה חדשה". עוד הודגש כי "גם במסגרת המדיניות החדשה תישאר בעינה הדרישה כי בקשות לישיבת קבע יוגשו וידונו בעת שהאדם נשוא הבקשה שוהה מחוץ לאזור, ורק משאשרה הבקשה תותר כניסתו לאזור".⁹⁸

מדיניות המיכסות הוצעה בתשובה לעתירות הנוגעות לבני משפחה של תושבים אשר נכנסו לשטחים החל מספטמבר 1992 ואשר אינם כלולים באוכלוסיית הבג"צ. מדיניות זו לא איפשרה לבני משפחה אלה להישאר באופן חוקי בשטחים עם משפחתם עד לאישור בקשתם, ועל כן לא היה בה כדי לפתור את בעייתם. בעקבות דרישתו של **המוקד להגנת הפרט**, הסכימו הרשויות בפברואר 1994 לתת מעמד של "מבקרים לטווח ארוך" גם לבני זוג וילדים שביקרו בשטחים בין התאריכים 1.9.92 ל-31.8.93.⁹⁹

95. שם, סעיף 5(ב) וסעיף 7.

96. שם, בסעיף 5(א).

97. הודעה משלימה מטעם המשיבים ובקשה משותפת למחיקת העתירות (בג"צ חדרה ועתירות נוספות), מיום 8.2.94.

98. הודעת פרקליטות המדינה לבג"צ חדרה, סעיפים (ג) ו-5(ד) (ר' הי"ש 89 לפרטים).

99. לאור ההסכמה שהבטיחה את מעמדם של העותרים, ביקשו שני הצדדים מבית המשפט למחוק את העתירות (הודעה משלימה מטעם המשיבים ובקשה משותפת למחיקת העתירה, בג"צ חדרה, 8.2.94. רק לאחרונה, לאחר התכתבויות ענפות שניהל **המוקד להגנת הפרט** בנושא במהלך השנים, הסכימו הרשויות לקבוע שהתאריך הקובע להיכללות באוכלוסייה זו, הוא יום הנפקת הרשיון ולא יום כניסת המבקר לשטחים. ר' מכתב מסא"ל אליס שזר, ראש ענף ארגונים בינלאומיים במינהל האזרחי, למוקד מ-17.11.98).

אוכלוסיית הבג"צ שהוגדרה בהסכם הבג"צ מנובמבר 1992, הכוללת בני-זוג וילדים שנכנסו לשטחים או היו זכאים להיכנס אליהם החל מ-1990 ועד ל-31.8.92, תכונה להלן "אוכלוסיית בג"צ ו-100 הנמנים על אוכלוסייה זו הוכרו כזכאים למעמד של תושבי קבע בשטחים שלא במסגרת המיכסה השנתית.

האוכלוסייה שהוכרה בפברואר 1994 כזכאית למעמד של "מבקר לטווח ארוך", הכוללת בני-זוג וילדים שנכנסו לשטחים בין 1.9.92 ל-31.8.93, תכונה להלן "אוכלוסיית בג"צ II". עבור הכלולים באוכלוסייה זו הוחלט לאשר בקשות לאיחוד משפחות במסגרת המיכסה השנתית.¹⁰¹

2. יישום מדיניות המיכסות, אוגוסט 1993 – נובמבר 1995

המיכסה השנתית של 2,000 בקשות לאיחוד משפחות חולקה ל-1,200 אישורים בשנה בגדה המערבית ו-800 אישורים ברצועת עזה. מיכסת הגדה חולקה ל-900 בקשות ב"מיכסת בן/בת זוג", ו-300 בקשות ב"מיכסת בקשות הומניטריות". קטגוריות אלה חולקו על-פי מיכסות נפתיות.¹⁰²

הנפה	מיכסת בן/בת זוג	מיכסת הומניטרית	סך הכל
גינין	140	50	190
שכם	150	50	200
טול-כרם	170	50	220
רמאללה	145	45	190
בית-לחם	110	40	150
חברון	170	60	230
הבקעה	3	2	5
יריחו	12	3	15
סה"כ	900	300	1,200

הטיפול בבקשות נעשה על-פי סדר הגשתן בקטגוריה הרלוונטית. עם התמלאותה של

100. המועד הקובע לתחילת ההיכללות באוכלוסיית הבג"צ היה עמום ולא הוגדר על-ידי הרשויות באופן מפורש. מניסיונם של ארגוני זכויות אדם במעקב אחר אלפי מקרים של פירוד משפחות, הוכרו ככלולים באוכלוסייה זו בני-זוג שנכנסו לשטחים החל מתחילת שנת 1990.

101. הודעה משלימה מטעם המשיבים ובקשה משותפת למחיקת העתירה, בג"צ חדרה, 8.2.94 (ר' הי"ש 89 לפרטים).

102. נמסר במכתב מסא"ל הנרי לוי, ראש ענף מינהל ושירותים בתיאום הפעולות בשטחים, למוקד להגנת הפרט, מ-11.6.95.

מיכסה בנפה מסוימת, עבר הטיפול בבקשות שהוגשו באותה נפה אך טרם טופלו – לטיפול במסגרת המיכסה של אותה נפה בשנה העוקבת.

פניות **בצלם** לרשויות בבקשה לקבל נתונים לגבי מספר הפלסטינים שהגישו בקשות לאיחוד משפחות מאז הנהגת מדיניות המיכסות, לא נענו;¹⁰³ עם זאת, ממעקב אחר יישום המדיניות, ברור כי המיכסה שנקבעה היתה קטנה מדי וכלל לא הותאמה לצרכי האוכלוסייה. כך, למשל, לנפת טול-כרם נקבעה מיכסה שנתית של אישור 200 בקשות לשנה, בעוד שבשנה שקדמה לקביעת המיכסה, הוגשו באותה נפה 640 בקשות לאיחוד משפחות.¹⁰⁴ באפריל 1995 נמסר **למוקד להגנת הפרט** לגבי בקשה שהוגשה ביולי 1994 בנפה זו, כי "הבקשה מצויה למעשה גם מעבר למיכסה של 1995, ותידון ככל הנראה רק בתחילת שנת 1996".¹⁰⁵

ישראל הודתה בכך שהמיכסה השנתית שקבעה אינה תואמת את צרכי האוכלוסייה. במאי 1995 מסר המינהל האזרחי כי "היות ומס' הבקשות המוגשות בקריטריון בן/בת זוג גדול באופן ניכר מהמיכסה השנתית, נוצר מצב שבקשות מועברות לטיפול לשנה שלאחר-מכן ולעתים לשנתיים שלאחר-מכן",¹⁰⁶ ביולי 1995 נמסר: "בקשות עפ"י מיכסה הנמצאות בהמתנה [בגדה המערבית] מסתכם בכמה אלפים".¹⁰⁷

279 מן המשפחות הפרודות שפנו **למוקד להגנת הפרט** הגישו בקשה לאיחוד משפחות במסגרת מדיניות המיכסות. 125 מהבקשות אושרו ו-27 מהן נידחו. משך המתנה הממוצע לתשובה עמד על למעלה משנה. כמחצית מהמשפחות (137) לא נענו כלל עד נובמבר 1995, מועד בו נפסק יישום מדיניות המיכסות. חלקן הגישו את בקשתן עוד ביולי 1994.

העובדה שבשל המיכסות הנמוכות שנקבעו, התשובות לבקשות לאיחוד משפחות ניתנו זמן כה רב לאחר הגשתן, היתה בעלת השלכות חמורות על חייהן של המשפחות השסועות. במהלך תקופת ההמתנה למענה, שאורכה לא היה ידוע מראש, נאסר על בני המשפחה נשואי הבקשה להיכנס לשטחים, ולו לביקור קצר (מלבד אלה הכלולים באוכלוסיית בג"צ II), ועל המשפחה נגזר להמתין חודשים ושנים במצב של פירוד. בנוסף, התושב לא יכול היה לשהות עם משפחתו מחוץ לשטחים תקופה ממושכת,

103. למשל מכתב לסא"ל שמוליק אוזנבוי, עוזר מתאם הפעולות בשטחים מ-21.7.96; מכתב

לסא"ל הנרי לוי, ראש ענף מינהל ושירותים בתיאום הפעולות בשטחים מ-11.2.97.

104. כך נמסר בדו"ח מבקר המדינה, **דו"ח שנתי מס' 44** לשנת 1993, ירושלים, בע' 1120 (להלן: דו"ח המבקר, 1993).

105. מכתב מסרן יואב אלקיים, עוזר ראש המינהל האזרחי בגדה המערבית, מ-30.4.95 **למוקד להגנת הפרט**.

106. במכתבו של סרן יואב אלקיים, עוזר ראש המינהל האזרחי בגדה המערבית, **למוקד להגנת**

הפרט מ-7.5.95.

107. מכתב מסרן יהודה כהן, עוזר היועץ המשפטי לגדה המערבית לעו"ד לאה צמל, מ-20.7.95.

מחשש שבקשתו לאיחוד המשפחה תידחה. זאת משום שישראל נהגה לדחות בקשות לאיחוד משפחות במקרים כאלה, בטענה שאותו תושב "העביר את מרכז חייו" אל מחוץ לשטחים.

מ"א מהכפר כרמל שבנפת שכם נישא בספטמבר 1994 לא"ט. בינואר 1995 יצאה א"ט מהשטחים, כאשר תוקף רשיון הביקור שלה פג. בפברואר 1995 הגיש מ"א בקשה לאיחוד משפחות עבור אשתו. פקידי המינהל האזרחי אמרו לו לחזור כעבור שנה.

א"ט היתה באותה עת בהריון שסיכן את בריאותה. היא סבלה מדימומים והיתה זקוקה להשגחה ולטיפול צמוד. בעלה, מ"א, היה קרוב המשפחה היחיד שלה מאז שהתייתמה מהוריה.

באפריל 1995 פנה **המוקד להגנת הפרט** למינהל האזרחי על מנת לברר מתי תתקבל תשובה לבקשה לאיחוד משפחות עבור א"ט. תשובת המינהל היתה: "היות והמיכסה של שנה זו מולאה עד תומה כבר בשנת 94, הרי שלא ניתן יהיה לטפל בבקשה זו בשנה זו, כאשר אף בשנה הבאה לא בטוח שייגיע תורה של בקשה זו לטיפול"¹⁰⁸.

משך כל זמן ההמתנה נאלצה א"ט לשהות בירדן, בניזוק מבעלה.

ס"ב, תושבת הכפר עתיל שבנפת טול-כרם, נשואה לע"ב, תושב כווית. חמשת ילדיהם נולדו בכווית. שני הבנים הבוגרים שלהם אינם רשומים במרשם האוכלוסין בשטחים. ס"ב הגישה בקשה לאיחוד משפחות עבור שני הבנים, איאד ועימאד, אשר שהו באותה עת בירדן עם אביה, אך הבקשה נדחתה ללא נימוק. בתשובה לפניית **המוקד להגנת הפרט** ליועץ המשפטי לגדה המערבית בנוגע לסירוב, נמסר מלשכתו: "אחד הקריטריונים העיקריים לאישור בקשת אחמ"ש הינה, שמגיש הבקשה הינו תושב האזור ושוהה באזור. [...] בעת שבקשתה נדונה שהתה [מרשתך] מחוץ לאזור, ועל כן בקשתה נדחתה"¹⁰⁹.

כך הוביל ביקור האם אצל ילדיה, לדחיית בקשתה לאיחוד משפחות עבורם.

תושבים אשר נוכח קשיים אלה בחרו שלא להגיש בקשות לאיחוד משפחות, על-מנת שיוכלו להתראות עם בני משפחתם במסגרת ביקורים, נאלצו להסתפק בביקורים קצרים ומקוטעים וסבלו מפירוד חוזר ונשנה של המשפחה. קריטריון "מרכז החיים"

108. מכתב מסרן יואב אלקיים, עוזר ראש המינהל האזרחי למוקד להגנת הפרט, מ-30.5.95.
109. מכתב מסגן יהודה כהן, עוזר היועץ המשפטי לגדה המערבית למוקד להגנת הפרט מ-22.11.93.

יושם גם בעת ההכרעה לגבי מתן רשיון ביקור בשטחים: תושבים ששהו מחוץ לשטחים עם בני-זוגם שאינם תושבים, נתקלו בסירוב לבקשתם לרשיון ביקור עבור בן-הזוג, בטענה כי "העבירו את מרכז חייהם" למקום אחר וכי אינם חיים בשטחים. מלכוד זה הביא בני משפחה רבים להיכנס לביקור ולהישאר בשטחים גם לאחר שפג תוקפם של רשיונות הביקור שלהם.

הרשויות הוסיפו לגרש בני משפחה ששהו בשטחים ללא רשיון ביקור ונתפסו באקראי, למשל בבדיקת תעודות במחסומים. גם הזימונים למינהל האזרחי והאיזמים מצד עובדיו נמשכו. לעתים הוחרמו מהתושבים מסמכים שונים בעת הזימון, כמו רשיונות ביקור, דרכונים ותעודות זהות, ונמסר להם כי אלה יוחזרו רק עם צאת המבקרים או עם מתן התחייבות לגבי תאריך יציאתם.¹¹⁰ המינהל הוסיף להחרים תעודות זהות מתושבים פלסטינים למטרה זו גם לאחר שהוצאה, לדברי היועץ המשפטי בגדה המערבית, "הנחיה חד משמעית לפיה אסור באופן מוחלט ליטול ת"ז מתושבים במטרה לכפות עליהם להוציא מבקרים שלהם מן האזור".¹¹¹

בעקבות פניית **המוקד להגנת הפרט** בנוגע לאיומי המינהל האזרחי, מסר סרן יהודה כהן, עוזר היועץ המשפטי, כי אם הממשל מצליח להביא ליציאת ה"עבריינים" בדרך של זימונים חוזרים ונישנים למשרדיו ובהפעלת לחץ, הוא "מברך על כך בכל פה".¹¹²

אחד ממקרי הגירוש התקיים בחודשים מאי ויוני 1995. בעדויות שגבה **בצלם** נמסר כי חיילים נכנסו בלילה לבתים של תושבים בכפר קבלאן בנפת שכם, הוציאו גברים ונשים מבתיהם ואיימו לגרש בכוח את בני-זוגם לירדן, אם לא יתחייבו התושבים להוציאם מייד מהשטחים.

נציגי המינהל האזרחי בחווארה שהשתתפו בפעולה, אף אילצו את אשרף חסן אקרע, אחד מהמבקרים, לארוז את חפציו ולהתלוות אליהם. הוא הורשה להישאר בביתו רק בעקבות התערבות המוחיתאר, ולאחר שנתן התחייבות לצאת מהשטחים תוך יומיים. אשתו של אקרע, באסלה חאמד אקרע, שהינה תושבת השטחים, מסרה ל**בצלם** כי תעודותיו של בעלה הוחרמו באותו לילה, וכעבור יומיים הוא אכן יצא מהשטחים.¹¹³

110. יש לציין כי החרמת תעודת זהות מהווה פגיעה קשה בתושב ומקשה על חופש התנועה שלו, שכן על-פי החוק הצבאי אי-נשיאת תעודת זהות בכל עת מהווה עבירה על החוק (סעיף 4 לצו בדבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (יהודה והשומרון) (מס' 297) התשכ"ט – 1969). פלסטינים שתעודת הזהות שלהם הוחרמה נתונים לסכנת מעצר, עיכוב במחסומים ואלמות.

111. מכתב מסרן יהודה כהן, עוזר היועץ המשפטי לגדה המערבית ל**מוקד להגנת הפרט** מ-22.2.95. כך לדוגמא הוחרמה ביולי 1995 תעודת הזהות של יעקוב ניחלה קייסה, תושב בית לחם, כאמצעי לחץ ליציאת אחותו, מארי ניחלה אל-קייסי, מהשטחים (המקרה טופל על-ידי **בצלם**).

112. נמסר בשיחת טלפון לדליה קרשטיין, מנהלת **המוקד להגנת הפרט**, ב-23.11.94.

113. עדותה של באסלה חאמד אקרע נגבתה על-ידי תחקירן **בצלם**, באסם עיד, בכפר קבלאן ב-4.6.95.

סאמר מחמוד עאבד, אף הוא תושב הכפר קבלאן, אולץ לחתום על התחייבות להוציא מהשטחים את אשתו, עביר אבראהים, למחרת בבוקר. למחרת נדרש עאבד להביא הצהרה בשבועה בפני בית הדין השרעי שאשתו אכן הובלה לגשר.¹¹⁴

מאז שינוי המדיניות באוגוסט 1993 הגיעו למוקד להגנת הפרט 91 פניות בנוגע לגירוש, או לחצים ואיומים בגירוש, על בני משפחה של תושבים שאינם כוללים באוכלוסיות הבג"צ (שמספרם עומד על 383). ב-14.3% מהמקרים לוהה האיום בהחרמת מסמכים שונים, כמו תעודת זהות, דרכון או רשיון ביקור. בשישה מן המקרים, יצאו בני המשפחה מהשטחים בעקבות האיומים.

מדיניות המיכסות יושמה במשך למעלה משנתיים, עד להעברת הסמכויות בנושאי מרשם האוכלוסין לרשות הפלסטינית בנובמבר 1995. ישראל דרשה להנהיג את אותה מדיניות, ללא שינוי, גם אחרי הסכמי אוסלו. בשל מחלוקת בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית בנושא, הוקפאה מדיניות המיכסות בגדה עד תחילת 1998.

3. ביקורת

הזכות לשלמות המשפחה והזכות לחיי משפחה תקינים הינן זכויות אישיות. קביעת מיכסה שנתית שרירותית אינה עולה בקנה אחד עם חובת השלטון לכבד זכויות אלה לגבי כל אדם ואדם.

בהתייחס למיכסה מוגבלת שהנהיגה ברית המועצות בזמנו לצרכי הגירה של יהודים מתחומה, כתב פרופ' דינשטיין כי למבקש "אין עניין בחישובים סטטיסטיים ומיכסות מספריות [...] בתחום של זכויות אדם אינדיבידואליות, כל אדם נחשב".¹¹⁵

גם במדינות בהן מונהגת שיטה של מיכסות הגירה, כמו ארצות הברית, לא חלות המיכסות על כניסה למדינה והתאזרחות של בני משפחה קרובים של אזרחים או של תושבים.

במדיניותה החדשה הכירה אמנם ישראל בקשר הנישואין של תושבי השטחים כעילה לאישור איחוד משפחות, אך בהנהיגה מיכסה היא הגבילה את מספר המשפחות שיכולות לממש את זכותן לאחדות המשפחה, ושללה זכות זו מכל יתר המשפחות השסועות. מעבר

114. עדותו של סאמר מחמוד עאבד נגבתה על-ידי תחקירן **בצלם**, באסם עיד, בכפר קבלאן ב-4.6.95.

115. Yoram Dinstein, "Freedom of Emigration and Soviet Jewry", 4 *Israel Yearbook of Human Rights* (1974) 266, 274.

לכך, ישראל קבעה מיכסות קטנות מדי, אשר לא הותאמו לצרכיהם של תושבי השטחים, ולפיכך נאלצו משפחות להמתין תקופה ארוכה, לעתים אף שנים, עד לקבלת תשובה לבקשתן.

בשל מדיניות ישראל, שאסרה על בני המשפחה לבקר בשטחים במהלך ההמתנה לתשובה, ואילצה את התושב להישאר בשטחים מחשש שבקשתו תידחה, נאלצו בני זוג לחיות בפירוד במשך שנים וילדיהם גדלו רק עם הורה אחד, בלא כל אפשרות לקיים חיי משפחה תקינים.

איחוד משפחות לבני המשפחה הקרובה והמורחבת

במסגרת מדיניות המיכסות הכירה ישראל בקשר הנישואין ובקשר שבין הורים לבין ילדיהם שמתחת לגיל 16 כעילות לאיחוד משפחות. מעבר לכך, לא הגדירה ישראל כל קירבת משפחה אחרת כעילה לאישור בקשות לאיחוד משפחות. כך, ישראל לא הכירה כעילה לאיחוד משפחות בקשרים שבין ילדים בגילאים 16 עד 18 לבין הוריהם; בקשרים שבין אחים או אחיות ובקשרים שבין הורים מבוגרים לבנים בוגרים. זאת גם אם אין לבני המשפחה שאינם תושבים משפחה אחרת וקיימת תלות בינם לבין בן-משפחתם התושב.

הסיכוי היחיד לאישור בקשה לאיחוד משפחות שלא עבור בן/בת זוג, היה הגדרתה על-ידי הרשויות כ"הומניטרית" והכללתה במסגרת המיכסה המוקצית לקטגוריה זו. מאחר והקריטריונים לפיהם מוגדר מקרה של פירוד משפחות כ"הומניטרית" לא פורסמו מעולם, אין לדעת מהן הנסיבות שיצדיקו אישור בקשה כזו ואיזו קרבת משפחה נמנית עם קריטריונים אלה, אם בכלל. ואמנם, בקשות רבות שהגישו תושבים לאיחוד משפחות עם בני משפחתם המורחבת נדחו, בטענה שאינן נחשבות לבקשות הומניטריות.

ח"ק, בת ה-84, הגישה ביוני 1994 בקשה לאיחוד משפחות עבור בנה, ת"ק, בן 51, שמעמד התושבות שלו בשטחים נשלל מאחר והתגורר בירדן ובסעודיה מאז 1976. בבקשה צויין גילה המופלג של ח"ק, מצבה הבריאותי הקשה והיותה אלמנה, והודגש כי היא נזקקת לסיוע יומיומי וכי ת"ק הינו בנה היחיד. בפברואר 1995 נדחתה הבקשה.¹¹⁶

ה"ע, ילידת 1919, אלמנה תושבת הכפר שויכה שבנפת טולכרם, הגישה בקשה לאיחוד משפחות עבור אחותה, מ"ע, ילידת 1918. מ"ע נולדה אף היא בכפר שויכה, ומאז 1963 התגוררה עם בעלה בכווית. במלחמת המפרץ נפטר בעלה של מ"ע, והיא ביקשה לחזור להתגורר בכפר הולדתה, עם אחותה. מ"ע נזקקה לאדם קרוב שיוכל לסיע לה, מכיוון שמצבה הבריאותי היה מעורער והיא סבלה מבעיות לחץ דם ומכאבים במפרקים. הבקשה, שהוגשה בדצמבר 1992, נדחתה ללא נימוק במארס 1993. מ"ע נכנסה לשטחים באמצעות רשיון ביקור ונשארה

116. המקרה טופל על-ידי המוקד להגנת הפרט.

לגור עם אחותה גם לאחר שפג תוקפו של הרשיון. ביולי 1993 הגיעו לביתה של הייע שלושה גיפים צבאיים, והודיעו לה כי על מייע לצאת מהשטחים בתוך מספר ימים. בעקבות התערבות **המוקד להגנת הפרט**, נפסקו האימונים.

המשפחה הגרעינית אינה המסגרת המשפחתית השלמה בחברה הפלסטינית בשטחים. היחידה החברתית-כלכלית הבסיסית ביותר והעיקרית בחברה זו היא המשפחה המורחבת, הכוללת בני-זוג, בניהם ובני-זוגם, ונכדיהם, הנוהגים להתגורר יחד או בשכנות ולחלוק משק בית משותף.¹¹⁷

בהכירה באיחוד משפחות רק עבור המשפחה הגרעינית, התעלמה ישראל מהמבנה המשפחתי בחברה הפלסטינית בשטחים, ובכך לא עמדה באמות המידה שהוצעו על-ידי הצלב האדום לצורך הגדרת המשפחה ובקריטריונים שמנהיגות מדינות העולם – כולל ישראל בשטחה הריבוני – כלפי אזרחיהן בעניין זה.¹¹⁸

ב-43% מן המשפחות השסועות המטופלות ב**מוקד להגנת הפרט** עליהן לא חלים הסכמי בגי"צ, חל הפירוד בין בני המשפחה המורחבת (163 מתוך 383). כרבע מבני המשפחה המורחבת שבטיפול **המוקד**, המבקשים לחיות עם קרוביהם בשטחים, הינם עירייים ואין להם קרובי משפחה אחרים. במקרים רבים מדובר באנשים קשישים או חולים, הנזקקים לטיפול וסיוע מצד אנשים קרובים.

2. קשיים ביורוקרטיים בהליך איחוד המשפחות

לאורך השנים היה ההליך הביורוקרטי הנוגע לבקשות לאיחוד משפחות מסורבל, ממושך, בלתי גלוי וכרוך בטרטורים ובהוצאות כספיות גבוהות. הרשויות מעולם לא טרחו לפתור בעיות אלה באופן יסודי, ועולה החשש שהדבר נעשה כחלק ממדיניות מכוונת שנועדה להקשות בכל דרך אפשרית על מגישי הבקשות, במטרה לצמצם את מספרם. ואכן, הקשיים הכרוכים בהליך איחוד המשפחות, הרתיעו פלסטינים רבים משימוש בו. להלן יפורטו עיקרי הבעיות שהיו כרוכות בהליך איחוד המשפחות.

117. תצהיר ד"ר עזיז חידר לבג"צ עואשרה מ-1990. ר' גם לוטפיה, בעמ' 142-143 (ר' הי"ש 13 לפרטים).

118. לפירוט, ר' להלן, בע' 98. ישנם משפטינים הגורסים כי מדינות מחוייבות מתוקף המשפט הבינלאומי לכבד את אחדות המשפחה, כשמושג המשפחה בו הן משתמשות צריך להיות זה שקיים בפועל באותו אזור. ר' Gerassimos Fourlanos, **Sovereignty and the Ingress of Aliens**, Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1986, pp. 92-93

(להלן: פורלנוס). יש לציין כי במדיניותה בנוגע לחזרת פלסטינים שגורשו, הכירה ישראל בהגדרה רחבה יותר של המשפחה, בהתירה למגורשים לחזור בלווית בנים רווקים עד גיל 22 ובנות רווקות ללא הגבלת גיל.

א. קריטריונים לא ידועים לאישור בקשות

הקריטריונים לאישור בקשות לאיחוד משפחות ולרשויות ביקור בשטחים מעולם לא פורסמו. טרם הנהגת מדיניות המיכסות באוגוסט 1993, מסרו הרשויות לבג"צ הגדרה רחבה ועמומה בלבד לחרגי לכלל השולל איחוד משפחות.¹¹⁹ בדו"ח מבקרת המדינה נאמר בהקשר זה כי לא נקבעו "אמות מידה מפורטות דיין, על-פיהן ניתן להגיש בקשות לאיחוד משפחות".¹²⁰

גם במסגרת מדיניות המיכסות מאוגוסט 1993 לא פירסמו הרשויות את הקריטריונים לפיהם ייכלל מקרה של פירוד משפחות במיכסת המקרים "ההומניטריים".

קריטריון "מרכז החיים", ששימש לדחיית בקשות של תושבים ששהו בחו"ל עם בני משפחתם במהלך ההמתנה לתשובה, לא פורסם אף הוא על-ידי הרשויות. בעקבות פניית **המוקד להגנת הפרט** נמסר מלשכת היועץ המשפטי לגדה המערבית כי כלל זה מיושם מתוקף נוהל פנימי שאינו מיועד לעיון הציבור.¹²¹

הרשויות לא סיפקו לאוכלוסייה מידע בנוגע לשינויים שנעשו במהלך השנים במדיניות איחוד המשפחות, ובנוגע לזכויות המגיעות להם כתוצאה משינויים אלה. פקידי המינהל האזרחי לא מסרו לפונים אליהם מידע בנוגע לשינויים שחלו במדיניות. כתוצאה מכך, פלסטינים רבים שהיו זכאים ליהנות מהסכמי הבג"צ, כלל לא ידעו על קיומם; זוגות אחרים, שאינם כלולים באוכלוסיות הבג"צ, לא ידעו שמאז אוגוסט 1993 קיימת מדיניות של אישור בקשות לאיחוד משפחות לבני-זוג על-פי מיכסה, ולפיכך לא הגישו בקשה לאיחוד משפחות לאחר מנסינם בעבר למדו שהסיכויים לאישורה אפסיים.

ב-1994 מצא **בצלם** לגבי 100 משפחות פרודות בכפר בני נעים, כי:

- 77% מהמשפחות הכלולות באוכלוסיית בג"צ I, כלל לא הגישו בקשה לאיחוד משפחות אחרי אוגוסט 1993, עת החליטה המדינה להעניק איחוד משפחות לכלל הנמנים על אוכלוסייה זו.
- 60% מהזוגות הפרודים שאינם כלולים באוכלוסית בג"צ I, לא הגישו בקשה לאיחוד משפחות אחרי אוגוסט 1993, עת הוכר קשר הנישואין כמצדיק אישור לאיחוד משפחות.

מספר ארגונים העוסקים בנושא איחוד משפחות דרשו מהרשויות לפרסם בקרב הציבור

119. "רק במקרים יוצאי דופן ומיוחדים ביותר, משיקולים הומניטריים או ממשליים, נענים לבקשה לאיחוד משפחות" (הודעה מטעם פרקליטות המדינה לבג"צ סעודי מ-1986, בע' 140 לפסק הדין. ר' ה"ש 22).

120. דו"ח המבקר, 1993 ע' 1120 (ר' ה"ש 104 לפרטים).

121. כך מסר סרן יהודה כהן, עוזר היועץ המשפטי לגדה המערבית ל**מוקד להגנת הפרט** בשיחות טלפוניות ב-24.8.93, 19.10.93 ו-2.6.94.

הפלסטיני מידע אודות הסכמי הבג"צ ומדיניות המיכסות, אך דרישה זו לא נענתה. בשל כך, יזמו הארגונים פעולות שנועדו להסביר לאוכלוסייה הפלסטינית את הזכויות שמקנות לה ההסכמים.¹²² במארס 1994 התחייבו הרשויות לגבש בשיתוף עם ארגוני זכויות האדם את הפרטים שיש לפרסם בנושא,¹²³ אך התחייבות זו לא מומשה מעולם, למרות פניות חוזרות ונשנות של הארגונים.¹²⁴ הדרישה כי ישראל תנהיג נהלים גלויים וברורים בנוגע לאיחוד משפחות עלתה שוב ושוב גם במהלך שיחות השלום הרב-צדדיות,¹²⁵ ללא כל תוצאה.

ב. הנהלים להליך איחוד המשפחות

הנהלים הנוגעים להליכים של איחוד משפחות וביקורי קרובים לא פורסמו גם הם מעולם. הם לא הוצאו כצווים צבאיים, אלא היוו נהלים פנימיים של המימשל הצבאי והמינהל האזרחי.¹²⁶ חשיפת חלק מהנהלים נעשתה בעיקר באמצעות התכתבות רבת שנים של **המוקד להגנת הפרט** עם הרשויות ומטיפול במשפחות שסועות רבות שנזקקו להליכים אלה.

1. הגשת בקשה לאיחוד משפחות

תושב השטחים שרצה להגיש בקשה לאיחוד משפחות נדרש לגשת לסניף הדואר ולקנות טופס להגשת הבקשה. טרם הגשת הבקשה למינהל האזרחי, נדרש התושב לקבל אישורים מרשויות שונות. רשימת האישורים הדרושים לא פורסמה מעולם, אך מנסיונם של פלסטינים רבים, מדובר באישורים מטעם משרדי מס הכנסה, מס בלו מוסף,¹²⁷ העירייה או המוחיתאר והמשטרה.

הגשת בקשה לאיחוד משפחות היתה אפשרית רק בעת שבני המשפחה נשואי הבקשה

122. **הפרדציה הפלסטינית של ארגוני הנשים** ערכה ב-1993 פעולות הסברה מקיפות בצפון הגדה המערבית בנוגע להסכמי הבג"צ ולמדיניות החדשה; הקואליציה לאיחוד משפחות, במסגרתה פועלים ארגונים פלסטיניים וישראליים לקידום הנושא, פירסמה באותה שנה באמצעות **המרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית** מסמכים בערבית, המפרטים את הסכמי הבג"צ ואת כללי המדיניות החדשה.

123. מכתב מאל"מ אחז בן-ארי, ראש ענף דין בינלאומי בפרקליטות הצבאית **לאגודה לזכויות האזרח**, מ-29.3.94.

124. למשל מכתב **מהאגודה לזכויות האזרח** לאל"מ משה רוזנברג, היועץ המשפטי לגדה המערבית מ-19.6.94; פנייה **מהאגודה** לתא"ל אילן שיף, הפרקליט הצבאי הראשי, מ-3.8.94; פנייה **מהמוקד להגנת הפרט** לעו"ד מני מזוז, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, מ-14.11.94.

125. כך מסר ד"ר סלים תמרי, המתאם הפלסטיני של קבוצת העבודה לענייני פליטים, שפעלה במסגרת שיחות השלום הרב-צדדיות ועסקה גם באיחוד משפחות בשטחים. Salim Tamari, "Residency Rights for Returning Palestinians (Oslo 2)", Jerusalem Center for Media & Communication, **Palestine Report**, 1.12.95. (להלן: סלים תמרי, 1995).

126. הנוהל הנוגע לאיחוד משפחות נכלל בקובץ פקודות הקבע של צה"ל. כך על-פי דו"ח המבקר, 1993, ע' 1119 (ר' הי"ש 104 לפרטים).

127. מס זה, המוטל בשטחים, מקביל למס ערך מוסף בישראל.

שהו מחוץ לשטחים, למעט אלה שנכללו באוכלוסיית בג"צ. לעתים אף נדרשו תושבים, בעת הגשת הבקשה, לחתום על הצהרה לפיה "[...] ידוע לי היטב שמהרגע הראשון של הגשת בקשה זו יהיה אסור למבוקש או בני משפחתו להיכנס לאזור [...] וזאת כל עוד הרשויות האחראיות דנות בבקשה וכל עוד לא הודע לי על החלטת הרשויות. [...] במצב של הגשת בקשה לרישיון ביקור למבוקש ו/או בני משפחתו, אם ממני או מבני משפחתי או מכל בן-אדם אחר מנפה זו או אחרת או מישראל [...] נתבטל הטיפול בבקשתי זו ויתבטל כאילו לא הוגש בכלל". פלסטיניים שהגישו בקשה לאיחוד משפחות עבור בני זוגם, נדרשו לחתום על טופס מיוחד, בו הצהירו כי אין להם בני זוג נוספים מלבד בן/בת הזוג עבורו הם מבקשים איחוד משפחות.

פנייה למינהל האזרחי בנושא איחוד משפחות, כמו בכל עניין שהוא, היתה כרוכה פעמים רבות בימים של המתנה בתנאים לא נוחים, ביחס משפיל ומזלזל ובטרטורים.¹²⁸ מאחר וההליכים לאיחוד משפחות ולביקורי קרובים היו כרוכים במגע תדיר עם פקידי המינהל האזרחי, סבלו פלסטיניים שפנו למינהל לצרכים אלה בין השאר מהבעיות הבאות:

- קבלת מידע סותר מעובדים שונים במינהל האזרחי בנוגע להליך בו עליהם לנקוט;
- זימונים תכופים למינהל האזרחי, במקרים רבים שלא לצורך, על מנת לקבל זימון נוסף למועד אחר.
- הפנייתם שוב ושוב להביא מסמכים שונים, לעתים כאלה שלא ניתן לאתר, כמו דרכון שתוקפו פג לפני שנים.
- אבדן זמן וכסף בעקבות רשלנות של עובדי המינהל, שלא איתרו טפסים שהוגשו להם.

האגרות שגבה המינהל האזרחי עבור הגשת בקשה לאיחוד משפחות או לרשיונות ביקור הגיעו למאות שקלים:

עלות האגרה ב-1995	סוג ההליך
358 ש"ח	הגשת בקשה לאיחוד משפחות
479 ש"ח לבוגר 95 ש"ח לילד	הגשת בקשה לרישיון ביקור ¹²⁹
240 ש"ח לבוגר 50 ש"ח לילד	הארכת רישיון ביקור בחודש

128. ר' **בצלם: טרטורים בירוקרטיים**. ירושלים, ספטמבר 1994.
129. 90% מהסכום עבור בקשה לרישיון ביקור הוחזר לתושב במקרה שבקשתו נדחתה.

בשנת 1995 עמד השכר היומי הממוצע לעובד בגדה המערבית על 46.9 ש"ח, וברצועת עזה על 40.3 ש"ח.¹³⁰ פלסטיני תושב הגדה שעבד בשנה זו 6 ימים בשבוע, השתכר בממוצע 1,219 ש"ח בחודש; תושב הרצועה השתכר בממוצע 1,047 ש"ח בחודש. נוכח רמת הכנסה נמוכה זו, ברור כי סכומי האגרות היוו נטל כבד על תושבי השטחים.

2. הדיון בבקשה

לאחר הגשתה, נדונה כל בקשה על-ידי ועדה של המינהל האזרחי בנפה בה הוגשה, ועל-ידי ועדה של מיפקדת המינהל האזרחי. ועדות אלה המליצו בפני ועדה שלישית אם לאשר את הבקשה או לדחותה, וזו הכריעה בעניין.¹³¹

הרכב הוועדות לא היה ידוע למגיש הבקשה או לבא-כוחו ולא ניתן להם להיות נוכחים בדיוני הוועדות או להציג בפניהן את טענותיהם. זאת בניגוד לכללי המשפט המינהלי הישראלי, המחייבים מתן זכות טיעון לפני קבלת החלטה, בעיקר כאשר מדובר בפגיעה בזכותו של אדם.¹³²

הדרישה לאפשר לפלסטינים להופיע באופן אישי, או באמצעות עורך-דין, בפני הוועדה הדנה בבקשתם לאיחוד משפחות נדחתה על-ידי ישראל, בטענה שהדבר יסרב את ההליך ויהיה כרוך בעלות גבוהה.¹³³ עם זאת, גם ללא מתן זכות טיעון, מתן תשובות לבקשות לאיחוד משפחות ארך זמן רב. ברוב המקרים ניתנו התשובות רק לאחר חודשים רבים ואף שנים. זאת למרות שהעובדה שבני המשפחה נדרשים להמתין למענה בעת שהם מנותקים זה מזה היתה צריכה להביא להכרעה מהירה בבקשות מסוג זה.

באוקטובר 1993, לאחר הנהגת מדיניות המיכסות, התחייבה ישראל לקצר את משך הטיפול בכל בקשה לאיחוד משפחות לשלושה חודשים מיום הגשתה לכל היותר. ישראל הודתה כי עד אז עמד משך זמן הטיפול בכל בקשה על שנה בממוצע.¹³⁴

אולם, ישראל לא עמדה בהתחייבותה זו. המיכסות המצומצמות שקבעה גרמו לכך

130. Palestinian Central Bureau of Statistics, **Labour Force Survey: Main Findings**, January 1997.

131. כך על-פי הנוהל לאיחוד משפחות; פורסם בדו"ח המבקר 1993, בעמ' 1119-1120 (ר' הי"ש 104 לפריטים).

132. ר' למשל בג"צ 69/81 **אבו עיטה ואח' נ. מפקד אזור יהודה והשומרון ואח'**, פ"ד (2) 197, בע' 231; בג"צ 320/80 **קוואסמה נ. שר הביטחון ואח'**, פ"ד (3) 113; בג"צ 358/88 **האגודה לזכויות האזרח נ. אלוף פיקוד המרכז**, פ"ד (3) 529.

133. הדרישה הועלתה על-ידי המשלחת הצרפתית בקבוצת העבודה לענייני פליטים, בכינוס באוקטובר 1993 בטוניס.

Second Report by the French Emissary on Family Reunification, Middle East Peace Process, Multilateral Working Group on Refugees, Tunis, 12-14.10.93.

134. התחייבות זו נמסרה על-ידי משלחת ישראל בעת כינוס קבוצת העבודה בנושא פליטים בטוניס באותו חודש, ובמכתבו של אל"מ אחז בן-ארי, ראש ענף דין בינלאומי בפרקליטות הצבאית לאגודה לזכויות האזרח, מ-29.3.94. לאחר שניתנה ההתחייבות, התעוררה מחלוקת בין הרשויות, וחלקן טענו כי זו חלה רק על בקשות לאיחוד משפחות של אוכלוסיית בג"צ ו; כך נמסר טלפונית למוקד להגנת הפרט מסגן יהודה כהן, עוזר היועץ המשפטי לגדה המערבית, ב-22.11.93. ראש המינהל האזרחי בגדה המערבית דאז, תא"ל גדי זהר, חזר על עמדה זו במכתבו למוקד מ-17.8.94.

שפלסטיניים המתינו תקופה ממושכת, לעתים שנים, לטיפול בבקשותיהם. כזה היה המצב מבלי שהתקיימה הסברה בנוגע למדיניות החדשה; ניתן להניח כי לו היתה מתקיימת הסברה כזו, פלסטינים רבים יותר היו מגישים בקשות לאיחוד משפחות, המיכסות היו מתמלאות ביתר מהירות, וזמן ההמתנה היה מתארך.

142 מבין הפונים למוקד להגנת הפרט אשר הגישו בקשה לאיחוד משפחות במסגרת המיכסות וקיבלו תשובה (חיובית או שלילית) לבקשתם, המתינו בממוצע כ-13 חודשים למענה. מהם, רק 10 (7%) המתינו עד שלושה חודשים, בהתאם להתחייבות המקורית של המדינה.

הרשויות התעכבו מאוד גם במענה לבקשות לאיחוד משפחות של בני אוכלוסיית בג"צ I, למרות שהטיפול בבקשותיהם לא היה תלוי במיכסות השנתיות. מתשובות של הרשויות לפניות המוקד להגנת הפרט בנושא עלה כי הסחבת במקרים אלה נובעת מהתמשכות הבדיקות הביטחוניות שעורכים כוחות הביטחון.¹³⁵ הסבר זה תמוה, מאחר ומדובר באנשים שכבר עברו בדיקות ביטחוניות בטרם קיבלו מעמד של "מבקרים לטווח ארוך".

מבין המשפחות המטופלות במוקד להגנת הפרט וכלולות באוכלוסיית בג"צ I, 143 הגישו בקשה לאיחוד משפחות ונענו. משפחות אלה המתינו בממוצע 11 חודשים לקבלת מענה. רק 13% מהן קיבלו תשובה תוך שלושה חודשים, כמובטח.

3. המענה לבקשות

עד שינוי המדיניות באוגוסט 1993, ברוב המקרים בהם נדחתה בקשה לאיחוד משפחות, הרשויות כלל לא הודיעו על כך למגיש הבקשה. בתחילת שנות השמונים נאמד מספר הבקשות שהוגשו מאז 1967 ולא זכו למענה כלשהו, בכ-150,000.¹³⁶ בג"צ קבע כי נוהג זה הוא "מעוות מינהלי המחייב תיקון".¹³⁷ פעמים רבות קיבל תושב הודעה על דחיית בקשתו רק בעקבות פניות חוזרות ונשנות שלו למינהל האזרחי. גם כאשר נמסר לתושב כי בקשתו נדחתה, נעשה הדבר בדרך כלל בעל-פה וכמעט תמיד ללא נימוקים.

135. למשל מכתב מסא"ל שמוליק אוזנובי, עוזר מתאם הפעולות בשטחים, למוקד להגנת הפרט מ-30.6.94.

136. מירון בנבנשתי, לקסיקון, בע' 21 (ר' ה"ש 40 לפרטים).

137. בג"צ עוואד, בע' 287 (ר' ה"ש 38 לפרטים).

935 בקשות הוגשו עד אוגוסט 1993 על-ידי המשפחות הפרודות המטופלות
במוקד להגנת הפרט, ולא אושרו. מהן:

- בשתי בקשות בלבד ניתנה דחייה מנומקת;
- ב-606 בקשות ניתנה דחייה בלתי מנומקת;
- ב-327 בקשות לא נמסר למגישי הבקשה מעולם כל מידע בדבר גורל הבקשה.

הרשויות טענו כי מאחר והכלל הוא דחיית הבקשות לאיחוד משפחות, "יש איפוא צורך בטעם ובנימוק להעתר לאחמ"ש [איחוד משפחות], ואילו הסירוב אינו אלא פועל יוצא מהיעדר כל טעם לסטייה מן המדיניות. [...] אין עלי להצביע על טעם מיוחד לסירובי לסטות מן המדיניות".¹³⁸

לאחר יישום מדיניות המיכסות מאוגוסט 1993, התחייבו הרשויות לציין אחת מההנמקות הבאות במקרה של דחיית בקשה לאיחוד משפחות:

א. דחיית הבקשה בשל התמלאות המיכסות לאותה שנה, והעברת הבקשה לשנה שאחרי כן;

ב. דחייה מטעם ביטחוני, תוך פירוט הסיבה הספציפית במידת האפשר;

ג. דחייה בשל אי-עמידה בקריטריונים, לבקשה שאינה נופלת בקטגוריה של בני זוג או של מקרה הומניטרי.¹³⁹

גם לאחר מתן התחייבות זו, במקרים רבים לא נומקה דחיית הבקשות. ב-47% מהבקשות לאיחוד משפחות שטופלו על-ידי **המוקד להגנת הפרט** מאז אוגוסט 1993 ואשר נדחו – לא ניתן כל נימוק לסירוב; ברוב המקרים בהם הועברה הבקשה לשנה העוקבת בשל התמלאות המיכסה, לא נמסר דבר בנוגע לכך למגישי הבקשה.

במספר מקרים בהם טיפל **המוקד להגנת הפרט**, נדחתה בקשתו של תושב לאיחוד משפחות עם בת-זוג מ"טעמים ביטחוניים" שלא נגעו לבת הזוג, כי אם לעברו של התושב, כמו למשל תקופת מאסר שריצה בעבר. הדבר מעורר חשש כי הסירוב במקרים אלה נועד להעניש את התושב, ולא נעשה מטעמים של חשש ביטחוני שיש בו ממש.¹⁴⁰

הרשויות לא הנהיגו כל הליך של ערעור על דחיית בקשות לאיחוד משפחות. האפשרות היחידה שהיתה פתוחה בפני מי שבקשתו נדחתה היתה לשוב ולהגיש בקשה נוספת, שכרוכה בתשלום חוזר של אגרה גבוהה ובהמתנה ארוכה לתשובה. עד אוגוסט 1993

138. כך נאמר בתשובתו של תא"ל אפרים סנה, ראש המינהל האזרחי ברצועת עזה דאז, לכג"צ 106/86 **מאג'ד נמר אל-סואפירי ואח' נ. ראש המינהל האזרחי בעזה**, תקדין (1)87, 48, בע" 49 (להלן: בג"צ אל-סואפירי. ההדגשה שלנו).

139. נמסר במכתב מאל"מ אחז בן-ארי, ראש ענף דין בינלאומי בפרקליטות הצבאית לאגודה לזכויות האזרח, מ-29.3.94.

140. במקרים נוספים בהם טיפל **המוקד**, נידחו בקשות לאיחוד משפחות בטענה כי מדובר בבני

ניתן היה להגיש בקשה כזו רק כעבור שנה ממועד קבלת התשובה השלילית על הבקשה הקודמת, "אלא במקרים מיוחדים בהם ארע שינוי עובדתי מהותי, אשר יצדיק הגשת בקשה נוספת תוך זמן קצר מה".¹⁴¹

אישור בקשה לאיחוד משפחות אמור היה להביא למתן מעמד של תושב קבע בשטחים לבן-המשפחה נשוא הבקשה. ישראל קבעה כי במהלך השנה שאחרי אישור הבקשה יתגורר בן המשפחה בשטחים, במהלכה תיבדק זכאותו למעמד של תושב קבע. בסיום השנה, ייערכו לו בדיקות ביטחוניות ויבדקו תנועותיו במעברי הגבול. אם נמצא שבמהלך שנה זו ("שנת הזכאות") שהה בן המשפחה נשוא הבקשה בחו"ל במשך פרק זמן כלשהו, שלא פורסם מעולם, פסל המינהל האזרחי את זכאותו לתעודת זהות, בטענה ש"מרכז חיי"ו אינו בשטחים, וביטל את האישור שניתן לו לאיחוד משפחות.

במספר מקרים בוטל האישור לאיחוד משפחות גם במהלך שנת הבדיקה, בטענה שהתושב מגיש הבקשה לא שהה בשטחים באופן רצוף בתקופה זו. במקרים רבים, גם לאחר שנה לא נמסרה תעודת הזהות לבני משפחה שבקשתם לישיבת קבע אושרה במסגרת איחוד משפחות.

ב-53% מהמקרים שבטיפול **המוקד להגנת הפרט** ואשר בהם אושרה בקשה לאיחוד משפחות, נמסרה תעודת הזהות לבן-המשפחה כעבור למעלה שנה; בכ-20% מהמקרים בהם היה עיכוב במתן תעודת הזהות, ארכה ההמתנה למעלה משנה וחצי.

מ"ש, המתגורר בירדן, ביקש לבקר ב-1993 את אחותו, פ"ש, תושבת בית לחם, הסובלת ממחלת פרקים וממצב נפשי מעורער. הבקשה נדחתה ללא נימוק. בעקבות פניית **המוקד להגנת הפרט**, נמסר מלשכת היועץ המשפטי בגדה המערבית כי "אין כל טעם הומניטרי לאישור הבקשה [...]". האחות החולה אינה מוגבלת עד כדי חוסר אפשרות לצאת לביקור בירדן".¹⁴²

זוג פוליגמיים. נימוק זה אינו אחד מהנימוקים לדחיית בקשה אותם פירטו הרשויות בהתייבותן הנוכרת לעיל, מעבר לכך, נישואים פוליגמיים מותרים על-פי הדין המקומי בשטחים, ואינם בגדר עבירה (סעיף 36, פרק שישי לחוק זכויות המשפחה הירדני (חוק מס' 92 משנת 1951) פורסם בעברית ב**לקט של חוקים ירדניים**, קובץ ל"ג, בהוצאת מפקדת הפרקליט הצבאי הראשי).

141. נמסר במכתבה של סגן נורית הוכמן, מזכירת מתאם הפעולות בשטחים **לבצלם**, מ-23.11.90.

142. מכתב מסגן יהודה כהן, עוזר היועץ המשפטי לגדה המערבית, ל**מוקד להגנת הפרט** מ-29.7.93.

ההליך הביורוקרטי של ביקורי קרובים בשטחים

בדומה להליך של איחוד משפחות, גם את טופס הבקשה לרישיון ביקור נדרשו פלסטיניים לקנות בסניף דואר, להחתימו במשרדי רשויות שונות ורק אז להגישו למינהל האזרחי. עם הגשת הבקשה, נדרש התושב המזמין להתחייב כי ידאג ליציאת בני משפחתו עם תום ביקורם, ולחתום על ערבות בסך 5,000 ש"ח, שתיפדה במקרה שהללו לא ייצאו.

אם אושרה הבקשה, נשלח רישיון הביקור למעבר הגבול שבגשרי הירדן או ברפיח, והמתין שם למבקר. לרוב ניתן הרישיון לחודש אחד, שהתחיל עם כניסת המבקר. ניתן היה להאריך את תוקפו של רישיון הביקור פעמיים לכל היותר, בכל פעם לחודש נוסף. כל הארכה של הרישיון היתה כרוכה בתשלום אגרה,¹⁴³ ובהחזמה חוזרת של אותן רשויות. הרשויות היו עשויות לדחות את הבקשה להארכת הרישיון, בהתאם ל"שיקולים מימשלים וביטחוניים".¹⁴⁴

כרוב המקרים אישר המינהל האזרחי רישיונות ביקור בחודשי הקיץ בלבד (מתחילת יוני עד סוף אוגוסט), וקבע כי: "רשיונות ביקור שלא בתקופת ביקורי הקיץ ניתנים רק במקרים הומניטריים חריגים".¹⁴⁵ בקשה של **המוקד להגנת הפרט** לקבלת פירוט הקריטריונים לכניסת מבקרים שלא בתקופת הקיץ, לא זכתה למענה.¹⁴⁶

במקרים רבים נדחו בקשות של תושבים לרישיון ביקור עבור בני-זוגם ללא כל נימוק. ביורורים מצד **המוקד להגנת הפרט** העלו כי קיימת מדיניות של הגבלת ביקורים של בני-זוג, שנומקה בחשש שבני הזוג שייכנסו לביקור לא יצאו מהשטחים במועד שנקבע.¹⁴⁷ סירובים שרירותיים לבקשות לרישיונות ביקור ניתנו גם לבקשות שהוגשו על רקע קירבת משפחה אחרת, כגון אחים או הורים.

המוקד להגנת הפרט פנה מספר פעמים לרשויות, בבקשה לקבל נתונים על מספר הבקשות לרישיון ביקור שהוגשו בכל שנה, ומספרן של אלה שאושרו.¹⁴⁸ כל הפניות נותרו ללא מענה.

-
143. גובה אגרה זו עמד על מחצית מסכום האגרה להוצאת רישיון ביקור. ר' טבלת אגרות, בע' 50.
144. כך על-פי תשובותיה של סגן נורית הוכמן ממשרד מתאם הפעולות בשטחים **לבצלם**, מנובמבר 1990.
145. במכתבו של סגן יהודה כהן, עוזר היועץ המשפטי לגדה המערבית ל**מוקד להגנת הפרט**, מ-14.4.92.
146. מכתב מ-1.9.92 מה**מוקד להגנת הפרט** ליועץ המשפטי לגדה המערבית.
147. כך למשל נמסר: "אין בכוונתה [של נפת בית-לחם] לאשר כניסת בני זוג ברישיונות ביקור אשר יש חשד סביר להניח כי לא יצאו בתום תקופת הביקור" (מכתב מסג"מ רחל דירנבוים מלשכת היועץ המשפטי לגדה המערבית לעו"ד לאה צמל, מ-1.8.94).
148. למשל מכתבי **המוקד להגנת הפרט** לסא"ל תיקי רותם מלשכת מתאם הפעולות בשטחים, מ-21.3.97; לסא"ל דניאל רייזנר, ראש ענף דין בינלאומי, מ-13.8.97.

ג. הפרות הסכמי בג"צ על-ידי המינהל האזרחי

ממעקב של ארגוני זכויות אדם אחרי ביצוע הסכמי בג"צ, עלה כי סניפי המינהל האזרחי סירבו להכיר בזכויותיהן של משפחות רבות הכלולות באוכלוסיות הבג"צ. חלק מעובדי המינהל כלל לא ידעו על ההסכמים, ואחרים התעלמו מהם במכוון.

המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח פנו לרשויות לעתים תכופות בדרישה שינחו את נציגות המינהל האזרחי בשטחים לפעול בהתאם להסכמים, אך ללא הועיל. בשל התעלמות הרשויות, שלח **המוקד להגנת הפרט** בעצמו עותקים מהסכמי הבג"צ לסניפי המינהל האזרחי.

בתחילת 1994 קיימה הקואליציה לאיחוד משפחות פגישה עם אלי"מ אחז בן-ארי, אז ראש ענף דין בינלאומי בפרקליטות הצבאית. בעקבות הפגישה גובש הסדר בו נוסחו נהלים והליכים בנוגע לבקשות לאיחוד משפחות ולרשיונות ביקור של אוכלוסיות הבג"צ.¹⁴⁹

למרות ההסדר, המשיכו סניפי המינהל האזרחי לסרב לאפשר לפלסטינים רבים המשתייכים לאוכלוסיות הבג"צ לממש את זכויותיהם. לאחר כניסת הסדר בן-ארי לתוקף בסוף מארס 1994, התקבלו ב**מוקד להגנת הפרט** למעלה מ-100 פניות בנוגע להפרות הסכמי הבג"צ (קרוב לרבע מכלל הפניות בנושא).¹⁵⁰

להלן יפורטו עיקר הפרות של הסכמי הבג"צ בהן נתקלו משפחות הנמנות עם אוכלוסיות הבג"צ, גם לאחר הסדר בן-ארי.

1. סירוב לכלול באוכלוסיות הבג"צ בני משפחה הזכאים לכך

פלסטינים המשתייכים לאוכלוסיות הבג"צ נתקלו שוב ושוב בסירוב של פקידי המינהל האזרחי להכיר בהם ככאלה ולאפשר להם לממש את זכויותיהם.

במספר מקרים סירבו הרשויות לכלול באוכלוסיית בג"צ I בני משפחה שנכנסו לשטחים בספטמבר 1992 מתוקף רישיון ביקור שהונפק להם לפני התאריך הקובע, ה-31.8.92, בניגוד להתחייבותן לעשות כן.

לא פעם סירבו הרשויות לקבל מסמכים שהביאו בני משפחה לצורך הוכחה כי שהו בשטחים בתקופה הרלוונטית להסכמי הבג"צ, כמו עדות מבית משפט שרעי, מסמך רפואי, או תעודת לידה של ילד שנולד בשטחים. זאת גם אחרי הקביעה בהסדר בן-ארי ממארס 1994, לפיה זכאות המשתייכים לאוכלוסיית בג"צ תיבחן על-פי המסמכים שמציג המבקש, ורק בהיעדרם על-פי המידע שבמחשבי המינהל האזרחי.

בעיה נוספת שהתעוררה נבעה מאופן עריכת הנישואין על-פי הדין האיסלאמי השרעי, התקף בשטחים. לפי דין זה, חתימה על חוזה נישואין רשמי נותנת תוקף חוקי לנישואין בין בני-זוג; טקס הנישואין מתקיים לאחר מכן, ואין לו כל משמעות משפטית.¹⁵¹ למרות

149. הפגישה התקיימה ב-3.2.94 בהשתתפות נציגים נוספים מהמינהל האזרחי וממשרד הביטחון. מכתב הסיכום של הפגישה, בו פורט ההסדר שגובש בה (להלן: הסדר בן-ארי), נשלח על-ידי אלי"מ אחז בן-ארי ל**אגודה לזכויות האזרח**, ב-29.3.94.

150. לסקירה מלאה של הפרות הסכמי בג"צ על-פי המשפחות השסועות המטופלות ב**מוקד להגנת הפרט** ר' להלן, בנספח ב', עמ' 111-114.

151. אנטון, בע' 116; לוטפיה, בעמ' 133, 148 (ר' הי"ש 13 לפרטים).

זאת, נקבע בתחילה כי התאריך הקובע היכללות באוכלוסיות הבג"צ הוא תאריך עריכת טקס הנישואין. בהסדר בן-ארי שונתה ההחלטה, ונקבע כי אדם ייחשב נשוי מיום חתימת חוזה הנישואין. למרות זאת, עד סוף 1995 הוסיף **המוקד להגנת הפרט** לטפל במשפחות שלא הוכרה שייכותן לאוכלוסיות הבג"צ בטענה שטקס הנישואין נערך אחרי התאריך הקובע, למרות שהחתימה על חוזה הנישואין נעשתה לפני כן.

בני משפחה שהגיעו לשטחים באמצעות רשיון ביקור לישראל מטעם משרד הפנים, או באמצעות אשרת כניסה דרך נמל התעופה בן-גוריון, נדרשו לצאת מהשטחים לירדן ולהיכנס אליהם שנית באמצעות רשיון ביקור מטעם המינהל האזרחי כדי להסדיר את מעמדם כמבקרים לטווח ארוך. בהסדר בן-ארי ממאוס 1994, נקבע כי רשיונותיהם של מבקרים אלה יוארכו מבלי שיידרשו לצאת לשם כך מהשטחים. למרות זאת, 43% מכלל התלונות ל**מוקד להגנת הפרט** בנושא, הגיעו מאפריל 1994 ואילך.

2. סירוב להנפיק רשיונות ביקור או להאריכם

במספר מקרים סירבו הרשויות לאשר לבני אוכלוסיות הבג"צ השוהים מחוץ לשטחים להיכנס לשטחים באמצעות רשיונות ביקור. במקרים רבים סירבו הרשויות להאריך את רשיונות הביקור של בני המשפחה שכבר שהו בשטחים ודרשו מהם לצאת, תוך הפעלת לחצים שונים על משפחתם. בעקבות זאת, בחלק מהמקרים אכן יצאו בני משפחה המשתייכים לאוכלוסיות הבג"צ מהשטחים.

במקרים רבים ניתנו למבקרים הכלולים באוכלוסיות הבג"צ רשיונות ביקור לחודש בלבד, במקום לשישה חודשים, ובבואם לקבל הארכה, הוארכו רשיונותיהם רק בחודש נוסף בכל פעם, תוך שהם נדרשים לשלם אגרה מלאה עבור כל הארכה כזו.

בני אוכלוסיית הבג"צ שהוכר מעמדם, ושהו בשטחים כ"מבקרים לטווח ארוך", נתקלו בקשיים לצאת מהשטחים ולחזור אליהם באותו מעמד. במקרים רבים הם קיבלו עם חזרתם רשיון ביקור חדש לחודש בלבד, ובמקרים אחרים נדרש מהם להמתין מחוץ לשטחים מספר חודשים טרם יכנסו לביקור נוסף. זאת בניגוד להתחייבות מפורשת של הרשויות.¹⁵²

3. סירוב לקבל לאלתר בקשות לאיחוד משפחות

במספר מקרים לא איפשרו סניפי המינהל האזרחי לתושבים פלסטינים להגיש בקשה לאיחוד משפחות כל עוד שהו בני משפחתם הכלולים באוכלוסיות הבג"צ בשטחים. עובדי המינהל דרשו כי בני המשפחה יצאו מהשטחים וימתינו שם עד קבלת מענה. במקרים אחרים נמסר לתושבים כי אין הם יכולים להגיש בקשה כזו בטרם יהיה בני משפחתם תקופה של שישה חודשים, ולעתים שנה, ברציפות בשטחים כמבקרים.

בהסדר בן-ארי ממאוס 1994 נאמר כי מבקר לטווח ארוך "יכול להגיש בקשה לשיבת קבע בכל עת, ויפה שעה אחת קודם". למרות זאת, 78% מהתלונות שהגיעו ל**מוקד הפרט** בנושא, התקבלו מאפריל 1994 ואילך.

152. למשל מכתב מסגן יהודה כהן, עוזר היועץ המשפטי לגדה המערבית לאגודה לזכויות האזרח מ-6.5.93.

4. גביית כספים שלא כדין

היישום הלקוי של הסכמי הבג"צ היה כרוך גם בגבייה בלתי חוקית של כספים על-ידי המינהל האזרחי, שכתוצאה ממנה שילמו משפחות רבות מאות שקלים מיותרים.

עם כניסת הסכמי הבג"צ לתוקף, נדרשו בני משפחה ששהו בשטחים וביקשו להסדיר את מעמדם כ"מבקרים לטווח ארוך" לשלם אגרות עבור רשיונות ביקור באופן רטרואקטיבי, עבור כל התקופה בה שהו בשטחים ללא רשיון תקף. זאת למרות שבעבר לא היתה כלל אפשרות להאריך את רשיונות הביקור. באמצעות דרישה זו גבה המינהל האזרחי עשרות אלפי שקלים.

בהסדר בן-ארי הוחלט שבעתיד לא יידרשו עוד המשפחות לשלם סכומים כאלה, אך לא יוחזרו כספים למי ששילם עד אז אגרות בדיעבד. בניגוד להסדר, גם חודשים לאחר מכן הוסיפו להגיע למוקד להגנת הפרט פניות של פלסטינים שנדרשו לשלם תשלום רטרואקטיבי במינהל האזרחי.

בנוסף, העובדה שפקידי המינהל האזרחי סירבו להנפיק לחלק מהמשתייכים לאוכלוסיות הבג"צ רשיונות ביקור לתקופה של שישה חודשים, והנפיקו להם רשיונות לחודש בלבד בכל פעם, הביאה לגביית אגרות בניגוד לדין. זאת משום שהאגרה להארכת רישיון ביקור אחידה בגובהה, בין אם הרשיון הוארך בעבורה בחודש או בשישה חודשים.

לנוכח סירובו של המינהל האזרחי להחזיר למאות משפחות את סכומי האגרות המיותרות, הגיש **המוקד להגנת הפרט** ב-1995 תביעה נגד המינהל האזרחי בבית משפט השלום.¹⁵³ תשעת התובעים, המשתייכים לאוכלוסיות הבג"צ, דרשו את השבת הכספים ששלמו עבור הארכת רשיונות הביקור לפרקי זמן קצרים מהמתחייב ועבור אגרות למפרע. בשלב ראשון הודה נציג המינהל האזרחי בפני בית המשפט כי ברוב המקרים "אכן נגבו האגרות בניגוד לנהלים" והכיר "בקיום החובה להחזיר תשלומן של אגרות אלה".¹⁵⁴ למרות זאת, סירב בהמשך המינהל האזרחי לשלם לתובעים את החוב, בטענה שלאחר העברת הסמכויות האזרחיות לרשות הפלסטינית, על התובעים לתבוע את הרשות הפלסטינית בבית משפט פלסטיני לצורך החזרת כספים שנגזלו מהם על-ידי פקידים ישראלים.¹⁵⁵ בטענתו, הסתמך המינהל על החוק ליישום הסכם הביניים, לפיו בית משפט ישראלי לא ידון בתביעה שהגיש פלסטיני נגד מדינת ישראל בגין מעשה או מחדל שנעשו במסגרת תחומי האחריות או הכוחות שהועברו לרשות הפלסטינית.

בית המשפט קיבל את טענת המינהל האזרחי ודחה את התביעה במאי 1997. התובעים ערערו על ההחלטה בפני בית המשפט המחוזי בירושלים. הערעור נסוב על פרשנות החוק ליישום הסכם הביניים. התובעים טענו כי העניין של הארכת רשיונות ביקור עבור בני זוג השייכים ל"אוכלוסיית הבג"צ" לא הועבר לרשות הפלסטינית, ולפיכך בית-המשפט הישראלי צריך לדון בתביעתם.

153. ת.א. (ירושלים) 20522/95, **מהא עלי סרור ואח' נ. מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית**.

154. הודעת פרקליטות המדינה מ-25.1.96 לבית המשפט.

155. סעיפים 7-8 לחוק ליישום הסכם הביניים בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (סמכויות שיפוט והוראות אחרות) (תיקוני חקיקה) התשנ"ו-1996. סעיפי החוק מתבססים על סעיף XX להסכם הביניים.

בעקבות הערעור הסכימה פרקליטות המדינה לשלם לעותרים את אותם כספים שלגביהם הודתה קודם לכן כי נגבו בניגוד לנהלים. לגבי שאר הכספים חזרו הצדדים לבית משפט השלום, שם הסכימה המדינה לשלם לתובעים את כל יתר הסכומים שנגבו מהם. כך קיבלו בתחילת 1998 תשע משפחות פלסטיניות את כספי האגרות שנגבו מהן בניגוד לנהלים בשנת 1994.

באוגוסט 1992 נישאו בבית-ג'אלא מ"ע, תושב בית ג'אלא, וה"ע, תושבת ירדן, שניהם בני 21. לצורך החתימה על חוזה הנישואין שהתה ה"ע בגדה באמצעות רשיון ביקור, ויצאה מהשטחים עם פקיעת הרשיון. ב-1993 הגיש מ"ע שתי בקשות לכניסת בת-זוגו לביקור. שתי הבקשות נידחו על-ידי המינהל האזרחי בבית-לחם, למרות שהעובדה שה"ע שהתה בשטחים באוגוסט 1992 משייכת אותה לאוכלוסיית בג"צ I.

מ"ע פנה **למוקד להגנת הפרט**, אשר פנה ליועץ המשפטי לגדה המערבית, בצירוף מסמכים המעידים על השתייכותה של ה"ע לאוכלוסיית הבג"צ (חוזה הנישואין ואישור על נוכחותה בשטחים באוגוסט 1992 מבית הדין הרשמי). מ"ע גם שב וניסה את מזלו בהגשת בקשה נוספת במינהל האזרחי, אך גם בקשה זו נדחתה. בדצמבר 1993 התקבלה ב**מוקד** תשובה, לפיה ה"ע תקבל רשיון ביקור, אם בעלה יוכיח את היכללותה באוכלוסיית הבג"צ באמצעות מסמכים המאמתים את עובדת היותה באזור בתקופה הרלוונטית.¹⁵⁶ זאת תוך התעלמות מן המסמכים שכבר נשלחו.

בפברואר 1994 פנה ה**מוקד** למינהל האזרחי בבית-לחם בצירוף אותם מסמכים, בבקשה להתיר את כניסתה של ה"ע לשטחים. באפריל 1994 הותרה כניסתה, אולם לחודש אחד בלבד במקום ששת החודשים להם היתה זכאית מתוקף הסכם הבג"צ. פעמיים שילמו בני הזוג אגרה בסך 200 ש"ח לצורך הארכת הביקור, ופעמיים הוארך הביקור בחודש אחד בלבד. בפעם השלישית בה ביקש מ"ע להאריך את רשיון הביקור (ושילם לשם כך אגרה בסך 200 ש"ח), נדחתה בקשתו, וה"ע נדרשה לעזוב את השטחים.

ה"ע נשארה בביתה בבית ג'אלא, בלא רשיון ביקור תקף. במהלך קיץ 1994 הלך מ"ע חמש פעמים למשרדי המינהל האזרחי ובכל פעם נדחתה בקשתו לאפשר לבת-זוגו לחיות עימו בגדה, כמתחייב מהסכם הבג"צ. ה**מוקד להגנת הפרט** שלח לרשויות מספר מכתבים בנושא. בספטמבר 1994 עזבה ה"ע את ביתה בבית ג'אלא ויצאה לעמאן כשהיא הרה, כיוון שפחדה שיגרשוה מביתה בכוח ושתיאלץ לשלם קנס גבוה. באוקטובר אותה שנה הגיע **למוקד** מענה מלשכת מתאם הפעולות בשטחים, לפיו התלונה בטיפול, ו"יש להתאזר בסבלנות".

156. מכתב מסרן יהודה כהן, עוזר היועץ המשפטי לגדה המערבית **למוקד להגנת הפרט** מ-13.12.93.

בינואר 1995 ניתן לעייה רשיון ביקור לחודש אחד בלבד. הארכת הביקור אושרה אף היא לחודש יחיד. במארס 1995 נולדה לבני הזוג בת.

במהלך חצי השנה שלאחר מכן ניסה מ"ע, גם בעזרת **המוקד**, לאפשר את שהייתה החוקית של בת-זוגו עימו בביתו. המינהל האזרחי דרש ממנו להציג חותמת בדרכונה של הי"ע, שתעיד על ביקורה בשטחים באוגוסט 1992, זאת למרות שמידע זה אמור להופיע ברישומי מעבר הגבול הישראלי. דבר זה נבצר ממ"ע, מכיוון שדרכונה הישן של הי"ע לא היה עוד ברשותה. **המוקד להגנת הפרט** שלח פעם אחר פעם לרשויות את המסמכים שהעידו על השתייכותה של הי"ע לאוכלוסיית הבג"צ – חוזה הנישואין ואישור בית הדין השרעי. המינהל האזרחי הוסיף לדרוש ממ"ע להוציא את אשתו מהשטחים, או להביא את הדרכון הישן. העובדה שהי"ע היתה הרה באותה עת, ומטופלת בתינוקת בת מספר חודשים, לא גרמה למינהל לסגת מדרישותיו.

רק באוקטובר 1995 קיבלה הי"ע הארכה של שישה חודשים לרשיון הביקור שלה, הארכה לה היתה זכאית מלכתחילה.

שוחד ושחיתות בהליכים לאיחוד משפחות

הקשיים שהערימו הרשויות על מגישי הבקשות לאיחוד המשפחות הביאו לצמיחתה של מערכת שלמה של תיווך ושתדלנות באמצעות עורכי-דין, מוחזתארים, משתפי-פעולה ואחרים. אלה קיבלו תשלום מתושבים, ותמורתו פעלו לאישור בקשתם לאיחוד משפחות.¹⁵⁷

על-פי מספר פרשיות שנחשפו בעיתונות, גם פקידים במינהל האזרחי היו מעורבים, ככל הנראה, בקבלת שוחד תמורת הנפקת אישורים לאיחוד משפחות. כך, למשל, פורסם בסוף 1992 כי מזה שנים פועלת ברצועת עזה רשת של מתווכים פלסטינים המשחדים עובדים של המינהל האזרחי תמורת אישורים שונים, כולל אישורים לאיחוד משפחות. בכתבה צויין שרבים מהפלסטינים שקיבלו אישור לאיחוד משפחות באמצעות שוחד, הגישו קודם לכן בקשות לאיחוד משפחות למינהל האזרחי ובקשותיהם נידחו או לא נענו.¹⁵⁸

בתגובה לכתבה בנושא, הודה בכיר במינהל האזרחי ברצועת עזה כי "עובדים במינהל גובים שלמונים תמורת כל מתן שירות, כגון שיקום פליטים, איחוד משפחות, מתן רישיונות שונים [...]".¹⁵⁹

157. ר' Palestinian Federation of Women's Action Committees, Women's Human Rights Project, Background Paper: Developments in Emergency Residence Issues, 20.8.92.

158. ר' חדשות, 13.10.92; הארץ, ידיעות אחרונות, 25.11.92; חדשות, הארץ, ידיעות אחרונות, 26.11.92.

159. מעריב, 12.2.93.

פרק ד': איחוד משפחות בשטחים אחרי הסכמי אוסלו

1. איחוד משפחות על-פי הסכמי אוסלו

בהסכם קהיר שנחתם ב-4.5.94 הועברו לרשות הפלסטינית סמכויות אזרחיות בנוגע לתושבים הפלסטיניים ברצועת עזה ובאזור יריחו. בהסכם הביניים מה-28.9.95 הועברו לרשות הפלסטינית סמכויות בתחומים אזרחיים שונים בנוגע לכלל התושבים הפלסטיניים בשטחים.¹⁶⁰ סמכויות אלה כוללות, בין היתר, את הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות ולביקורי קרובים, את החזקתו וניהולו של מרשם האוכלוסין בשטחים וכן הנפקת תעודות, רשיונות ומסמכים לתושבי השטחים.

אולם, סמכויות אלה אין בהן ממש, שכן על-פי ההסכמים שמרה ישראל בידה את סמכות ההכרעה הסופית לגבי כל אדם שמבקש איחוד משפחות, רישום במרשם האוכלוסין או קבלת רשיון ביקור עבור קרוביו. לרשות הפלסטינית נותר לעסוק רק בצדדים הפורמליים של בקשות אלה.

למרות שבהסכם הביניים נקבעה מטרה של "קידום ושיפור איחוד משפחות", בפועל לא הושגה מטרה זו. לא זו בלבד, אלא שיישום ההסכם הביא לקיפאון בהליך איחוד המשפחות בגדה המערבית במשך למעלה משנתיים.

א. איחוד משפחות

בהסכם הביניים נקבע:

ככדי לשקף את רוח תהליך השלום, לצד הפלסטיני ניתנת הזכות, עם אישור מוקדם של ישראל, להעניק תושבות קבע בגדה המערבית וברצועת עזה [...] לבני זוג וילדים של תושבים פלסטיניים ולאנשים אחרים, מסיבות הומניטריות, במטרה לקדם ולשפר איחוד משפחות.¹⁶¹

ב. ביקורי משפחות

בהסכמי אוסלו נקבע כי תושבי השטחים יוכלו להגיש לצד הפלסטיני בקשות לרשיונות ביקור עבור קרוביהם, וכי רשיונות כאלה "יונפקו על-ידי הרשות הפלסטינית, ויאושרו על ידי ישראל".¹⁶²

160. מכלל זה יוצאים תושביה הפלסטיניים של מזרח ירושלים, לגביהם אין לרשות הפלסטינית כל סמכויות לפי הסכמי אוסלו.

161. סעיף 28(11) בתוספת מס' 1, נספח וו להסכם הביניים. ההדגשות שלנו.

162. שם, סעיף 28(13) a (קודם לכן – סעיף וו (B) 27 (g) (2) בנספח וו להסכם קהיר).

בהסכמים נקבע כי רשיון ביקור יונפק לתקופה מירבית של שלושה חודשים, אשר הרשות הפלסטינית רשאית להאריך עד לתקופה מירבית של שבעה חודשים, תוך מסירת הודעה על כך לישראל.¹⁶³ כל הארכה נוספת של רשיון הביקור מחייבת אישור מישראל.¹⁶⁴

ההסכמים מאפשרים למבקרים ממדינות שיש להן יחסים דיפלומטיים עם ישראל, להיכנס לשטחים גם באמצעות אשרת כניסה מישראל.¹⁶⁵

על-פי ההסכמים, הרשות הפלסטינית חייבת לדאוג לכך שמבקרים לא יהיו בשטחים מעבר לתקופה המותרת להם ברשיון הביקור.¹⁶⁶

ג. מרשם אוכלוסין

ההסכם הביניים נקבע כי הסמכות על ענייני מרשם האוכלוסין והתיעוד בשטחים תעבור לצד הפלסטיני, ש"יחזיק וינהל מרשם אוכלוסין" וינפיק "אישורים ומסמכים מכל הסוגים".¹⁶⁷ עם זאת הובהר כי הרשות הפלסטינית רשאית להעניק תושבות קבע בשטחים רק בכפוף לאישורה המוקדם של ישראל.¹⁶⁸

סוכם כי הצד הפלסטיני יעדכן את ישראל באופן סדיר על כל שינוי שהוא עורך במרשם האוכלוסין, "במגמה לאפשר לישראל לשמור על מרשם מעודכן ושוטף".¹⁶⁹

לצורך ניהול מרשם האוכלוסין נקבע כי הרשות תקבל מישראל את מרשם האוכלוסין הקיים של תושבי השטחים ואת המידע המתייחס אליהם, באמצעות העברת רישומים בכתב וציוד מחשבים לרשות הפלסטינית,¹⁷⁰ וכן "רכוש אחר, נייד או נייח, החיוני לתפקודה".¹⁷¹

ד. הליך הטיפול בעניינים האזרחיים

בהסכמי אוסלו נקבע כי יוקמו ועדות משותפות שיורכבו מנציגים של ישראל ושל הרשות הפלסטינית, על מנת לתאם בין הצדדים בכל הנוגע לעניינים האזרחיים.

נקבעי כי דיונים ברמת המדיניות ייעשו במסגרת הוועדה העליונה המשותפת לתיאום

163. שם, בסעיף 28(13) a (וקודם לכן סעיף 3) fi) בנספח I להסכם קהיר).

164. שם, בסעיף 28(13) b (וקודם לכן בסעיף III) 27 (g) בנספח II להסכם קהיר).

165. שם, בסעיף 28(14) (וקודם לכן סעיף III) 27 (h) בנספח II להסכם קהיר).

166. שם, בסעיף 28(15) (וקודם לכן סעיף III) 27 (j) בנספח II להסכם קהיר).

167. שם, בסעיף 28(1-2) (וקודם לכן בסעיף III) 27 (a) בנספח II להסכם קהיר).

168. שם, בסעיף 28(11) (וקודם לכן בסעיף III) 27 (b) בנספח II להסכם קהיר).

169. שם, בסעיף 28(10) (וקודם סעיף III) 27 (b) לנספח II להסכם קהיר).

170. שם, בסעיף 28(2).

171. סעיף III) 5) בנספח III להסכם הביניים.

וקישור בעניינים אזרחיים (להלן: ועדת התיאום). במסגרת הוועדה הוחלט על הקמת "תת הוועדה למרשם", בה יתקיים משא ומתן שוטף בין הצד הישראלי לצד הפלסטיני בנושאי מרשם אוכלוסין ואיחוד משפחות.¹⁷²

בכל הקשור ליישום המדיניות בשטח, נקבע כי הקשר בין הצדדים יתקיים באופן יומיומי באמצעות משרדי תיאום וקישור אזרחיים מחוזיים (להלן: מת"קים), שיפעיל כל צד בכל נפה-לשעבר של המינהל האזרחי בגדה המערבית ובמחוזות השונים ברצועת עזה.¹⁷³

בהסכמים לא נקבע מה יהיה הליך הגשת הבקשות והטיפול בהן. סוכם רק כי הצד הפלסטיני רשאי להשתמש בבולי הכנסה פלסטיניים לצורך אגרות בעניינים אזרחיים, ולקבוע את עלותן.¹⁷⁴

2. יישום ההסכמים בנוגע לאיחוד משפחות

ב-16.11.95 הועברו לרשות הפלסטינית סמכויות בנושא מרשם אוכלוסין בנוגע לכלל תושבי השטחים, במסגרת יישום הסכם הביניים. מאז, במשך למעלה משנתיים, הוקפא הליך איחוד המשפחות בגדה המערבית. בתחילת 1998 חודש ההליך, על-פי המיכסה המצומצמת שהיתה נהוגה טרם הסכמי אוסלו. ביקורי המשפחות בשטחים נתונים כיום למגבלות חמורות, ומספרם צומצם בהרבה.

א. הליך איחוד המשפחות

הסכם קהיר ממאי 1994 לא השפיע על הליכי איחוד המשפחות ברצועת עזה ובאזור יריחו. ישראל הוסיפה לטפל בבקשות שהוגשו על-ידי תושבי האוטונומיה בהתאם למיכסות שהונהגו שם טרם ההסכם ועל-פי הקריטריונים הקודמים, אותם הוסיפה ליישם בשטחים שנותרו בשליטתה המלאה.

הסכם הביניים, לעומת זאת, הביא לתוצאות אחרות. בהסכם לא הובהרו הנהלים והקריטריונים של הליך איחוד המשפחות, למרות שדרישה לכך הועלתה שוב ושוב על-ידי הצד הפלסטיני במהלך המשא ומתן.¹⁷⁵ ישראל החליטה כי מדיניות המיכסות תוסיף להיות בתוקף גם במסגרת יישום הסכם הביניים, והותירה על כנה את המיכסה של 2,000 אישורים לשנה. הסמכות לטיפול בבקשות לאיחוד משפחות הועברה לרשות

172. סעיף ו(1) בנספח III להסכם הביניים; סעיף א(1) בנספח II להסכם קהיר. תת-הוועדה הוקמה בהתאם לסעיף 17)28(1) בנספח III להסכם הביניים.

173. סעיף ו(2) (b)3) בנספח III להסכם הביניים.

174. סעיף 16)28(1) בתוספת מס' 1, נספח III להסכם הביניים.

175. רי סלים תמרי, 1995 (רי"ש 125 לפרטים).

הפלסטינית והליך הטיפול בבקשות אמור היה להיקבע במסגרת משא ומתן בין הצדדים בתת הוועדה למרשם.¹⁷⁶

במסגרת המשא ומתן סוכם כי החל מ-1996 תוכל הרשות הפלסטינית לקבוע בעצמה אילו בקשות יטופלו במסגרת המיכסה השנתית ועל-פי איזה סדר.¹⁷⁷ הרשות החליטה להמשיך למלא את המיכסה של 800 אישורים לאיחוד משפחות בשנה ברצועת עזה. בגדה המערבית, לעומת זאת, סירבה הרשות בשנים 1996 ו-1997 לקבוע עם ישראל נהלים לטיפול בבקשות לאיחוד משפחות במסגרת המיכסה הקיימת. לטענת הרשות, מיכסה כזו הינה לגיטימית רק עבור "מקרים הומניטריים", ואילו בקשות לאיחוד משפחות בין בני זוג יש לאשר ללא הגבלות מספריות.¹⁷⁸ ישראל התנגדה, ועודנה מתנגדת, לשינוי כלשהו במיכסות, למרות שהתחייבה בפני בג"צ לבחון את היקף המיכסה מעת לעת, בהתאם לנסיבות.¹⁷⁹

כתוצאה מכך, נקטע ההליך לאיחוד משפחות בגדה המערבית במסגרת יישום הסכם הביניים. 3,500 בקשות לאיחוד משפחות שהוגשו למינהל האזרחי לפני העברת הסמכויות ולא זכו לטיפול עד אז, לא טופלו על-ידי ישראל, שטענה כי תוכל לעשות זאת רק לאחר גיבוש הנהלים בהסכמה עם הצד הפלסטיני.¹⁸⁰ רוב הבקשות הללו הוגשו עוד ב-1994 או ב-1995, ומיעוטן הוגשו כבר ב-1993. כ-10,000 בקשות חדשות שהתקבלו במשרד הפנים הפלסטיני מאז העברת הסמכויות ועד סוף 1997, לא הועברו לישראל ולא זכו לטיפול כלשהו. הבקשות היחידות לאיחוד משפחות בגדה המערבית בהן טיפלו הרשות הפלסטינית וישראל בתקופה זו, הן בקשות של אוכלוסיית בג"צ I.

על-פי נתוני הרשות הפלסטינית מיולי 1997, מאז העברת הסמכויות בנובמבר 1995 הוגשו באזור רמאללה 1,557 בקשות לאיחוד משפחות, מהן 1,307 בקשות לאיחוד בין בני זוג. בנוסף, הצטברו עד מועד זה בידי ישראל 1,750 בקשות שהוגשו לפני העברת הסמכויות וטרם נענו. המיכסה השנתית שנקבעה על-ידי ישראל לנפת רמאללה עומדת על 190 אישורים לאיחוד משפחות.

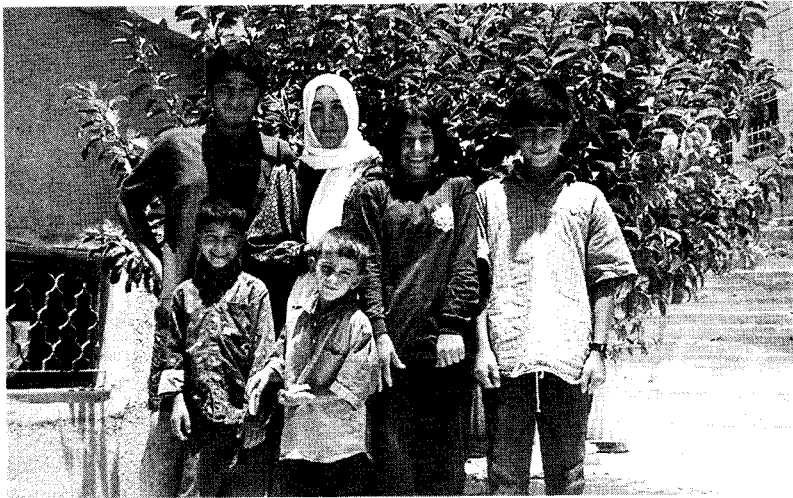
176. כך למשל על-פי מכתבה של סא"ל אליס שזר, ראש ענף ארגונים בינלאומיים במינהל האזרחי בגדה המערבית, **למוקד להגנת הפרט** מ-20.3.96.

177. נמסר במכתב מסא"ל שמוליק אוזנבוי, עוזר מתאם הפעולות בשטחים **לבצלם** מ-6.5.96; כך מסרו גם אחמד פארס וח'אלד סלים, נציגי הצד הפלסטיני בוועדת התיאום, בעת פגישת הקואליציה לאיחוד משפחות עימם ב-18.4.96.

178. כך מסרו **למוקד להגנת הפרט** בכירים ברשות הפלסטינית ב-19.6.96.

179. ר' ע' 40, לעיל.

180. למשל מכתבה של סא"ל אליס שזר, ראש ענף ארגונים בינלאומיים במינהל האזרחי בגדה המערבית **למוקד להגנת הפרט** מ-25.4.96; הנתון לגבי מספר הבקשות נמסר **למוקד ולבצלם** מפני בכיר ברשות הפלסטינית ב-5.2.98.



פדווא האשם מואס וילדיה: מוחמד, ניזאר, אחלם, חיליל, חמוזה.

פדווא האשם מואס, בת 39, תושבת הכפר בני נעים, מסרה בעדותה ל**בצלם** בסוף 1997.¹⁸¹

התחתנתי עם מחמוד בברזיל ב-1982. שנינו נולדנו כאן. למחמוד היתה אז תעודת זהות, אבל אחר כך שללו לו אותה. הוא נמצא בברזיל, אני חושבת מ-1978. היתה לו חנות בגדים בעיר בשם מנאוס. הכרתי אותו פה והתחתנו שם. שניים מהילדים נולדו כאן ושלושה שם. רצינו לחזור, אבל הוא לא רוצה לחזור בלי איחוד משפחות.

רק אחרי ארבע שנים בערך באתי הנה. נסעתי לברזיל שוב ב-1991. הוא היה בא לבקר כל שנה, כולל ב-1990 ו-1991. הוא היה בא עם הדרכון הברזילאי שלו, לפעמים דרך ירדן ולפעמים ישירות בטיסה ללוד.¹⁸²

הגשתי בקשה ראשונה לאיחוד משפחות עבורו ב-1991. לא קיבלתי כל תשובה. ב-1994 הגשתי בקשה נוספת, על-פי עזת **בצלם**. אני עדיין מחכה לתשובה. כל פעם אומרים לי במשרד הפנים שאין תשובה.

בעלי בא, נשאר כמה חודשים וחוזר לברזיל. כל הילדים כאן אתי. הוא חייב איחוד משפחות בכדי לחזור הנה באופן קבוע, משום שבלי תעודת זהות הוא לא יכול לעבוד כמו שצריך.

181. העדות נגבתה בידי תחקירן **בצלם** יובל גינבר בבית העדה ב-13.11.97.
182. למרות שביקר בשטחים בתקופה הרלוונטית, ישראל לא הכירה במחמוד ככלול באוכלוסיית הבג'צ, כיוון שנכנס לשטחים באמצעות דרכון ולא באמצעות רשיון ביקור.

קשה לנהל בית לבד, כשכל האחריות עלי. הגבר צריך את האחריות שלו והאישה את האחריות שלה ואני נושאת כאן בכל האחריות. יש בעיות באחזקת הבית, למשל עם החשמל, וקשה לי להסתדר. הגדול בילדים הוא בן 14 והקטן בן ארבע וחצי. קשה מאוד לילדים בלי האב, הם מתגעגעים. אחרי חודשיים בלי האב הם משתגעים. הטלפונים לא מספיקים.

חשוב לי שהילדים יתחנכו כפולסטינים ולא כברזיל, שם הם עלולים לאבד את זהותם.

בסוף 1997, במסגרת המשא ומתן, סיכמו הצדדים על חידוש הליך איחוד המשפחות בגדה המערבית. בכיר ברשות הפלסטינית מסר **לבצלם** כי השינוי בעמדתה של הרשות נבע מהכרתה בכך שהשבתת הליך איחוד המשפחות לא תביא לתוצאות המקוות, קרי הגדלת המיכסה או ביטולה.

סוכם כי במהלך 1998 יאושרו 3,600 בקשות לאיחוד משפחות עבור השנים 1996-1998 (מיכסה של 1,200 לשנה), וכי לאחר מכן ייערך דיון מחדש לגבי גודל המיכסה השנתית.¹⁸³ כן נקבע כי הרשות הפלסטינית היא זו שתקבע את סדר הקדימויות למילוי המיכסות, ותעביר לישראל 1,200 בקשות עבור כל שנה. הסמכות לקביעת הקריטריונים למילוי המיכסות הינה בידי הרשות, וישראל רשאית לפסול אישור של בקשה אך ורק על סמך שיקולים ביטחוניים.

הרשות הפלסטינית קבעה שמחצית מהבקשות שייכללו בכל מיכסה שנתית יהיו בקשות ישנות שהוגשו למינהל האזרחי טרם העברת הסמכויות, ומחציתן בקשות שהוגשו לרשות הפלסטינית לאחר מועד זה. בשני המקרים קבעה הרשות כי תינתן עדיפות לבני אוכלוסיית בג"צ II וכן לבני משפחה השוהים בשטחים. עוד קבעה הרשות הפלסטינית כי תינתן עדיפות בהתאם למועד הגשת הבקשה, תאריך הנישואין ומספר הילדים.

בתחילת 1998 העבירה הרשות הפלסטינית לישראל 1,200 בקשות לאיחוד משפחות למילוי מיכסת 1996. 580 מבקשות אלה הוגשו בזמנו למינהל האזרחי וטרם נענו, ו-620 הנוספות הוגשו למשרד הפנים הפלסטיני לאחר העברת הסמכויות. בכל קטגוריה כזאת ערכה הרשות חלוקה לנפות. רוב הבקשות שהועברו על-ידי הרשות לישראל נגעו לאיחוד משפחות בין בני-זוג, ו-100 מהן הוגדרו על-ידי הצד הפלסטיני כ"הומניטריות". תוך מספר חודשים העבירה ישראל לרשות אישורים עבור בקשות אלה.

במאי 1998 העבירה הרשות הפלסטינית לישראל 1,200 בקשות למילוי המיכסה של 1997, ובסוף 1998 אמורה הרשות להעביר 1,200 בקשות נוספות, למילוי מיכסת 1998. ב-1997 הגישה ישראל לוועדת האו"ם העוסקת באמנה לזכויות חברתיות, כלכליות

183. פרטים אלה ואחרים שיובאו להלן ביחס לסיכום בין הצדדים, נמסרו למוקד להגנת הפרט ולבצלם מפי בכיר ברשות הפלסטינית ב-25.3.98.

ותרבותיות דו"ח רשמי בנוגע ליישום אמנה זו בידי ישראל.¹⁸⁴ בדו"ח נוסף שהוגש לוועדה ב-1998 השיבה ישראל לשאלות שהציגו בפניה חברי הוועדה לאחר שדנו בדו"ח הראשון. בדו"ח זה טענה ישראל כי "מיכסה של 2,400 אישורים [לאיחוד משפחות] לשנה הוגדרה לאחרונה (בהשוואה למיכסה הקודמת של 2,000 בקשות)".¹⁸⁵

במסגרת הדיון שנערך בנובמבר 1998 בועדת האו"ם בנושא יישום האמנה, חזר נציג ישראל, מיכאל בלאס, ונקב במספר 2,000 בהתייחס למיכסה השנתית לאיחוד המשפחות בשטחים.

בעקבות פניית **בצלם**, מסר דובר מתאם הפעולות בשטחים, שלמה דרור, ב-17.11.98 כי לא מדובר בהגדלה קבועה של המיכסה, כי אם בהוספת 800 אישורים בשנים 1998-1999, מתוך הבקשות שאמורות היו להיות מאושרות במסגרת מיכסת 1997 וטרם הועברו מהרשות הפלסטינית לישראל.

במסגרת המשא ומתן נקבע שבן-משפחה שהוגשה עבורו בקשה לאיחוד משפחות, לא ייאלץ להמתין מחוץ לשטחים למענה על הבקשה. עם זאת, לא סוכם כי במקרה בו מצוי בן המשפחה מחוץ לשטחים, חייבת ישראל להתיר לו להיכנס ולשהות עם משפחתו במהלך ההמתנה לתשובה. בנוסף, לא סוכמו פרטים שונים הנוגעים להליך איחוד המשפחות, כמו קביעת משך הזמן למתן מענה על בקשות או קביעת הליך ערעור במקרה של דחיית בקשה.

אוכלוסיות הבג"צ מאז העברת הסמכויות

מנובמבר 1995 ועד אוגוסט 1996 סירבה ישראל להאריך את רשיונות הביקור של המשתייכים לאוכלוסיות הבג"צ, הזכאים להארכת הרשיון כל שישה חודשים. בתקופה זו הוקפא גם הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות של בני אוכלוסיית בג"צ I, שבקשותיהם אמורות להיות מאושרות ללא תלות במיכסה השנתית.

באוגוסט 1996 נתנה ישראל לדרישת הרשות הפלסטינית, והחל ממועד זה היא מאריכה את רשיונות הביקור של בני אוכלוסיות הבג"צ, מעניקה אישורי איחוד משפחות עבור בני אוכלוסיית בג"צ I, ומנפיקה תעודות זהות לאלה שקיבלו אישורים לאיחוד משפחות.¹⁸⁶

184. State of Israel, Combined Initial and Second Report of the State of Israel Concerning the Implementation of the United Nations Covenant on Economic, Social and Cultural right, 1997.

185. Issues raised by the pre-session working group of the committee on economic, social and cultural rights, 1998, p.26.

186. נמסר למוקד להגנת הפרט באוגוסט 1996 בשיחה טלפונית מפי סא"ל הנרי לוי, ראש ענף מינהל ושירותים בתיאום הפעולות בשטחים, ראש הצוות הישראלי בתת-הוועדה המשותפת למרשם.

עד היום ישנן משפחות הנתקלות בסירוב מצד ישראל להכיר בהן כמשתייכות לאוכלוסיות הבג"צ, למרות שהן עונות לקריטריונים. משפחות אלה נאלצות לדון עם הרשויות הישראליות בעניינן באמצעות גופי הרשות הפלסטינית, דבר היוצר הליך מסורבל וממושך.

בעיה נוספת נוגעת לצעירים אשר הוכרו על-ידי ישראל כמשתייכים לאוכלוסיות הבג"צ בעודם קטינים, אך מסיבה כלשהי לא הוגשה עבורם בקשה לאיחוד משפחות טרם העברת הסמכויות. מאז העברת הסמכויות נהגה ישראל לדחות על הסף בקשות שהגישו עבורם הוריהם באמצעות הרשות הפלסטינית, בטענה שכבוגרים אין הם כלולים עוד באוכלוסיות הבג"צ, ובשל הקיפאון בהליך איחוד המשפחות אין אפשרות לטפל בבקשתם.

בעקבות עתירה של **המוקד להגנת הפרט**, מסרה המדינה בנובמבר 1997 כי תשקול להיענות בחיוב לבקשות לרישום פלסטינים שלפני נובמבר 1995 ענו על הקריטריונים לרישום ילדים.¹⁸⁷

מתן תושבות לרגל הבחירות לרשות הפלסטינית

בפרוטוקול הבחירות שבהסכם הביניים נקבע כי פלסטינים השוהים בשטחים ללא מעמד חוקי, יהיו זכאים לקבל מעמד של תושבי קבע בשטחים לרגל הבחירות לרשות הפלסטינית. זאת בתנאי שיוכיחו ששהו בשטחים באופן קבוע בשלוש או ארבע השנים הקודמות למועד חתימת ההסכם, ספטמבר 1995.¹⁸⁸

סעיף זה לא נתן ברוב המקרים פיתרון לבני-זוג של תושבי השטחים, שכן הוא חל רק על מבקרים שנכנסו לשטחים עד ספטמבר 1992, ובני הזוג שביניהם היו זכאים בלאו הכי לקבל תושבות קבע בשטחים על סמך היכללותם באוכלוסיית בג"צ I.

בנוסף לכך, נקבע במשא ומתן בין הצדדים כי שהייה בשטחים תוגדר כקבועה לצורך סעיף זה, אם אין היא כוללת היעדרות רצופה של למעלה מחודשיים מהשטחים. קביעה זו הוציאה מכלל הזכאים לתושבות את כל המבקרים שנהגו על-פי הכללים שקבעה ישראל, ויצאו מהשטחים לשלושה חודשים בין ביקור לביקור.

בעת החתימה על הסכם אוסלו שהו בשטחים, על-פי נתוני ישראל, כ-10,000

187. הודעה מטעם פרקליטות המדינה לבג"צ 2151/97 **שקיר ואח' נ. מפקד כוחות צה"ל באזור הגדה המערבית ואח'** (לא פורסם).

188. שלוש שנים עבור בני 40 ומעלה, וארבע שנים עבור אלה שגילם פחות מ-40 (סעיף 1) (g) (1-2) בנספח וו להסכם הביניים).

פלסטינים ללא רשיון ביקור תקף.¹⁸⁹ על-פי נתוני הרשות הפלסטינית, הגישו 3,640 פלסטינים בקשה להיכלל במרשם האוכלוסין לרגל הבחירות, ובקשתם של 3,000 מהם אושרה עד מועד הבחירות, ה-20.1.96.¹⁹⁰

לא ידוע כמה מהפלסטינים שבקשתם לתושבות אושרה הינם בני משפחה של תושבי השטחים, ובאיזו דרגה של קירבת משפחה.

ב. רשיונות ביקור – הגבלות מרחיקות לכת

ישראל הותירה בעינן את ההגבלות על ביקורי קרובים בשטחים גם לאחר יישום הסכם הביניים, למרות שהגבלות אלה אינן מוזכרות בהסכם: ישראל ממשיכה במקרים רבים להגביל את רשיונות הביקור לחודש אחד בלבד, מסרבת לאשר ביקורים שלא בתקופת הקיץ ודורשת שהייה של מספר חודשים מחוץ לשטחים בין ביקור לביקור.¹⁹¹ לטענת הרשות הפלסטינית, ההגבלה האחרונה מנוגדת במפורש לדברים שסוכמו במסגרת המשא ומתן בין הצדדים.¹⁹² לעומת זאת, בוטל האיסור שהוטל טרם הסכם הביניים על ביקורים של בני משפחה עבורם הוגשה בקשה לאיחוד משפחות.

לטענת הרשות הפלסטינית, אחרי העברת הסמכויות הציבה ישראל תנאים חדשים בנוגע להליך הביקורים. כך, למשל, קבעה ישראל ב-1996 כי הרשות הפלסטינית תעביר למת"קים הישראליים 100 בקשות בלבד מדי שבוע מכל נפה.¹⁹³ הגבלה זו גרמה לעיכוב של חודשים במענה לבקשות לרשיונות ביקור.

כמו כן, מאז העברת הסמכויות דורשת ישראל כי כל בן משפחה המעוניין לבקר בשטחים יוכיח שיש לו תושבות קבועה במדינה בה הוא חי, התקפה לפחות לשמונה חודשים החל ממועד הביקור. בקשה לרשיון ביקור שמגיעה לרשויות הישראליות ללא הוכחה כזו, מוחזרת למת"ק הפלסטיני. על-פי אנשי הרשות הפלסטינית, בקשות לרשיונות ביקור עבור בני משפחה המתגוררים בלוב, לבנון, סוריה, אלג'יר ועיראק,

189. ב-22.10.95 גרס ראש הממשלה ושר הביטחון דאז, יצחק רבין, כי מספרם עומד על 12,275 (בתשובה לשאלתא בעל-פה של ח"כ מיכאל איתן); האלוף אורן שחור, מתאם הפעולות בשטחים דאז, העריך כי מספרם נע בין 8,000 ל-10,000 (**הארץ**, 26.10.95).

190. נמסר על-ידי אחמד פארס, מנכ"ל משרד הפנים הפלסטיני ואיש ועדת התיאום, בפגישה עם הקואליציה לאיחוד משפחות ב-31.1.96. פארס הוסיף כי 350 מהבקשות מצויות עדיין בבדיקה על-ידי ישראל ו-289 סורבו. כ-700 בקשות נוספות הוגשו על-ידי פלסטינים באיחור, לאחר הבחירות לרשות הפלסטינית, ולא נענו על-ידי ישראל עד היום. ועדה משותפת מיוחדת של שני הצדדים שהוקמה על מנת לדון בבקשות אלה, התכנסה עד כה שלוש פעמים, אך עדיין לא הכריעה בגורל הבקשות.

191. כך, למשל, על-פי דברי חיליל פרגי מהמת"ק הפלסטיני בעזה, **לבצלם** במאי 1997.

192. נמסר **לבצלם** מפי חסן אבו חשיש, איש ועדת התיאום, ב-29.8.96.

193. נמסר על-ידי ח'אלד סלים, ראש הצד הפלסטיני של ועדת התיאום, לקואליציה לאיחוד משפחות ב-3.6.96.

נידחות מייד על-ידי ישראל, בטענה שמדינות אלה מקשות על זרים היוצאים את גבולותיהן לשו.194

ב-1996 מסרו אנשי הרשות הפלסטינית לארגוני זכויות אדם כי ישראל מסרבת לכל בקשה לרשיון ביקור שאינה מוגשת עבור קרובי משפחה מדרגה ראשונה, למעט בקשות הומניטריות או דחופות במיוחד. הסירוב, לדבריהם, מנומק לרוב בעילה ביטחונית.195

מעבר להגבלות אלה, דוחה ישראל באופן שיטתי את כל הבקשות של הצד הפלסטיני להארכה נוספת של רשיונות ביקור מעבר לשבעת החודשים שבסמכות הרשות לאשר, ואותם מבקרים נדרשים לעזוב.

פניות **המוקד להגנת הפרט ובצלם** לרשויות הישראליות לקבלת נתונים על מספר הבקשות לרשיונות ביקור שהוגשו מאז העברת הסמכויות ומספרן של אלה שאושרו, לא נענו.196 ממשרד הפנים הפלסטיני בעזה נמסר **לbcצלם** כי מתוך 22,464 בקשות לרשיונות ביקור שהוגשו במשך שנת 1996, אושרו 16,456 (73%).197

ב-1997 הגבילה ישראל את ביקורי הקיץ בשטחים באופן דרסטי. מהמת"ק הפלסטיני ברמאללה נמסר ביולי 1997 כי מתוך 250 בקשות לביקורים שהוגשו שם מדי יום, אושרו 10-15 בלבד, וכי בין הבקשות שנידחו היו גם כאלה שנגעו למקרי חירום הומניטריים. הבקשות נידחו באחד מהנימוקים הבאים: א) נימוק ביטחוני; ב) מבקר אחר, שהוזמן בעבר על-ידי מגיש הבקשה, הוסיף לשהות בשטחים גם לאחר שפג תוקף רשיונו; ג) בן המשפחה המוזמן שהה בעבר בשטחים ללא רשיון ביקור תקף. רובם המכריע של הערעורים שהגישה הרשות הפלסטינית לישראל על דחיית בקשות לביקורי משפחות, נידחו על-ידי ישראל.198

בקיץ 1998 נמשכו ההגבלות על רשיונות הביקור. מהמת"ק הפלסטיני בטולכרם נמסר **לbcצלם** כי רוב הבקשות לרשיון ביקור שנידחות הן בקשות עבור בני זוג. על-פי נתוני המת"ק, מאז העברת הסמכויות בנובמבר 1995 ועד לאמצע יולי 1998, אושרו 43% מהבקשות לרשיון ביקור שהוגשו בנפת טולכרם.

לטענת אנשי הרשות, דורשת ישראל מתושבי השטחים להוכיח שמבקרים שהזמינו עזבו את השטחים.199 זאת למרות שהרישום הנוגע לכך מצוי בידי ישראל, השולטת על מעברי הגבול. תושב שלא יכול להוכיח כי בני המשפחה שהזמין יצאו עם תום הביקור, בקשותיו העתידיות לביקורי משפחה תידחנה על הסף.

194. כך נמסר **לbcצלם** מפי מקורות במשרד הפנים הפלסטיני במאי 1997.

195. נמסר, בין היתר, על-ידי חיאלד סלים, ראש הצד הפלסטיני של ועדת התיאום, בפגישה של נציגי הקואליציה לאיחוד משפחות עימו ב-3.6.96.

196. למשל פניית **המוקד להגנת הפרט** לסא"ל הנרי לוי, ראש ענף מינהל ושירותים בתיאום הפעולות בשטחים מ-12.9.96; פניית **לbcצלם** לסא"ל תיקי רותם, עוזרת מתאם הפעולות בשטחים מ-4.3.97.

197. הנתונים נמסרו **לbcצלם** ממקורות במשרד הפנים הפלסטיני במארכ 1997.

198. נמסר **לbcצלם** ב-3.7.97 מפי גיאבר עספור, ראש המת"ק הפלסטיני ברמאללה.

199. שם.

מוסטפא שחאדה נאטור, ממחנה פליטים גינין, נישא ב-1994 למונה מוסא סלמאן, בת דודתו, תושבת ירדן. בנובמבר 1994 נכנסה סלמאן לשטחים באמצעות רשיון ביקור, ושהתה עם בן-זוגה. אחרי שלושה חודשים פג תוקף הרשיון והיא נאלצה לצאת לירדן, כשהיא הרה. אחרי שלושה חודשי ניתוק נכנסה סלמאן בשנית לביקור בשטחים, במאי 1995. באוגוסט 1995 פג תוקפו של רשיון הביקור שלה והיא נדרשה לחזור לירדן. מאחר והיתה לקראת סוף הריונה, נשארה מונה סלמאן עם בן-זוגה בביתה, ובספטמבר 1995 ילדה בת. רק כשהתינוקת היתה בת למעלה משנה, בנובמבר 1996, יצאה סלמאן בת ה-19 לירדן עם בתה התינוקת.

בינואר 1997 הגיש מוסטפא נאטור בקשה לרשיון ביקור עבור אשתו ובתו. הבקשה אושרה, ובסוף החודש הגיעו מונה סלמאן והתינוקת לגשר אלנבי. החיילים במקום סירבו להתיר להן להיכנס לשטחים בטענה שסלמאן "מסורבת כניסה".

הסיפור חזר על עצמו פעמיים נוספות. ביוני 1997 ובאוקטובר 1997 הגיעה סלמאן עם בתה לגשר אלנבי, אחרי שמוסטפא נאטור קיבל רשיון ביקור עבורה. בשתי הפעמים סירבו החיילים להכניסן, והן חזרו לירדן. ביוני 1997 עברה סלמאן את תלאות הנסיעה לגשר כשהיא בהריון מתקדם, מתוך תקווה להיות בביתה עם בן-זוגה לקראת הלידה. תקוותה נכזבה, וב-17.6.98 היא ילדה את בתה השנייה כשהיא לבדה בירדן.

בתשובה לפניית **המוקד להגנת הפרט**, מסרו הרשויות כי כניסתה של מונה סלמאן לשטחים לא הותרה מאחר ובביקורה הקודם היא נשארה בשטחים תקופה ארוכה לאחר שפקע תוקף רישיונה.²⁰⁰

בשל האיסור שהוטל על כניסתה לשטחים, שוהה מונה סלמאן בת ה-21 למעלה משנתיים לבדה בירדן, מנותקת מבן-זוגה, עם ילדה בת שלוש ותינוקת בת שנה, כשאין בידה לדעת מתי תוכל לחזור לביתם המשותף.

מוסטפא נאטור מסר בעדותו **לבצלם**:

"מאז שאשתי עזבה בנובמבר 1996 נסעתי לירדן 12 פעמים במטרה לראות אותה ואת שתי בנותיי. אני עובד בשיפוצים וצביעת בתים. אין לי מקום עבודה קבוע. לפעמים יש עבודה, לפעמים אין. את כל מה שאני יכול לחסוך מעבודתי אני שולח לאשתי ולשתי הבנות בכדי שיוכלו להתקיים. בנוסף על זה אני נושא בהוצאות הנסיעה. אני חי עם אשתי דרך הטלפון. אני מטלפן, היא מטלפנת, וגם אלה הוצאות. הריחוק מאשתי ובנותיי לא נותן לי לחוות את החיים שלי כבעל וכאב כי נמנעת ממני השמחה לשוב הביתה אחרי יום עבודה ולהביא לאשתי

200. מכתב מסא"ל אליס שזר, ראש ענף ארגונים בינלאומיים במינהל האזרחי בגדה המערבית, למוקד להגנת הפרט מ-25.11.97.

מתנה קטנה, להפתיע אותה עם משהו שהיא אוהבת. אני חולם להיכנס הביתה ושכונתי ירוצו אלי ויפלו לזרועותיי, ושאני אוציא מכיסי ממתק ואתן להן. אני עובר בשוק ורואה את האנשים שחיים נורמלים, עושים קניות בשוק וחוזרים הביתה עמוסי שקיות ואני לבד וחוויה זו אסורה לי".²⁰¹

נוכח הקושי לקבל רשיון ביקור מישראל דרך הרשות הפלסטינית, ניסו בני משפחה רבים המתגוררים בירדן לקבל אשרת כניסה לישראל באמצעות שגרירות ישראל בעמאן. כתוצאה מכך נוצר עומס רב על השגרירות, שלא היתה ערוכה לטפל בפניות הרבות. בימי הקיץ המתונו מדי יום מאות פלסטינים לתורם להיכנס לשגרירות ולבקש אשרה, כשרק עשרות מהם הצליחו להיכנס.²⁰²

סלאמה מוחמד עבד אל-כרים סוייטי, בן 46 מירדן, ביקש לבקר את אחיו המתגורר בכפר דורא שבנפת חברון. האח הגיש ב-1997 למעלה מעשר בקשות לרשיון ביקור באמצעות המת"ק הפלסטיני, אך כולן נידחו. סוייטי ניגש חמש פעמים לשגרירות ישראל בעמאן על מנת לקבל אשרת כניסה לישראל, והמתין כל פעם מ-23:00 בלילה עד 14:00 למחרת. באף אחת מהפעמים לא הצליח להיכנס לשגרירות, בשל ריבוי הפונים.²⁰³

הקיפאון הממושך בהליך איחוד המשפחות מאז העברת הסמכויות בגדה המערבית, והמיכסה המצומצמת לאישור בקשות לאיחוד משפחות ברצועת עזה, הביאו לכך שסיכויי המשפחות השסועות לקבל היתר לחיות יחד בשטחים – כמעט אפסיים. מסיבה זו, ומאחר וגם הסיכויים לקבל רשיון ביקור בשטחים אינם גבוהים, בני משפחה רבים שכבר נכנסו לביקור בשטחים, נשארו בהם עם משפחתם גם לאחר שפג תוקפו של רשיון הביקור. לטענת ישראל, באפריל 1997 עמד מספרם על 31,000.²⁰⁴

201. עדותו של מוסטפא נאטור נגבתה על-ידי תחקירן **בצלם**, נגיב אבו רקיה, ב-10.7.98.
202. כך על-פי תאורו של איאד מנאסרה, העובד במסגרת פרוייקט **בצלם** בכפר בני נעים. איש הקונסוליה הישראלית בעמאן מסר בקיץ 1997 כי השגרירות יכולה לטפל לכל היותר ב-350 פניות לקבלת אשרה ביום (**ידיעות אחרונות**, מוסף לשבת, 20.6.97).
203. העדות נגבתה על-ידי איאד מנאסרה עבור **בצלם** בעמאן ב-2.7.97.
204. ב-14.4.97 פירסמה לשכת העיתונות הממשלתית מסמך בשם "צעדים חד-צדדיים שנקטים על-ידי הרשות הפלסטינית תוך הפרה של הסכמי אוסלו", בו נאמר כי "הרשות הפלסטינית התירה באופן חד-צדדי ל-31,000 אנשים להישאר בשטחים מעבר לשהייה המותרת להם, ונמנעה מנקיטת צעדים לגרשם".

לטענת נציגים של הרשות הפלסטינית, המספרים שמציגה ישראל אינם מדויקים, ומעמדם של רבים מהמוגדרים על-ידי ישראל כ"מבקרים בלתי חוקיים", שונה בינתיים.²⁰⁵ כך, למשל, נמסר לבצלם מפי ג'אבר עספור, ראש המת"ק הפלסטיני ברמאללה, כי מתוך רשימה של 4,800 "מבקרים בלתי חוקיים" שמסרה להם ישראל, רק 1,000 עונים להגדרה זו וכולם בני/בנות זוג של תושבים. נציגי הרשות מוסיפים שגם ישראל מאשרת שיש טעויות ברישומות.²⁰⁶

ישראל טוענת כי ההגבלות שהיא מטילה על אישורי ביקורים ועל הארכת רשיונות ביקור נועדו להפעיל לחץ על הרשות הפלסטינית, על מנת שזו תדאג לכך שהמבקרים ששוהים בשטחים שבשליטתה ללא רשיון ביקור תקף ייצאו מתחומיה, כפי שהיא מחוייבת מתוקף הסכמי אוסלו.²⁰⁷ זאת בטרם נמצאה דרך אחרת לפיתרון בעייתן של המשפחות הפרודות, פיתרון שגם הוא מתחייב מההסכמים.

הרשות הפלסטינית מתנגדת באופן עקרוני לפעול להוצאת מבקרים אלה מהשטחים. חסן אבו חשיש מוועדת התיאום מסר **לבצלם**: "למרות שיש הסכם שאנו מנסים לקיים אותו, קשרנו נושא זה בנושא של איחוד משפחות, כך שאדם שפג תוקף רשיונו עשוי בהמשך לקבל אישור לאיחוד משפחות".²⁰⁸

בנוסף ללחץ שמפעילה ישראל על הרשות, פועלות רשויות ישראל לגירוש המבקרים ה"לא חוקיים" כל אימת שאלה נקרים בדרכן, למשל בעת בדיקת תעודות במחסומים. מסיבה זו, בני המשפחה ששוהים בשטחים ללא רשיון ביקור תקף חיים בפחד מתמיד ורבים מהם נמנעים מלצאת את מקום מגוריהם. פלסטינים שגורשו מהשטחים בנסיבות כאלה, אינם מורשים לשוב אליהם לביקור נוסף.

מספרם של בני המשפחה שגורשו מהשטחים על-ידי ישראל מאז העברת הסמכויות אינו ידוע. סא"ל הנרי לוי, ראש הצוות הישראלי בתת-הוועדה המשותפת למרשם, טען כי "אינו מאמין" שמתקיים גירוש של מבקרים שפג רשיונם.²⁰⁹

205. באמצעות קבלת תושבות, רישום בתעודת זהות של הורה, קבלת רשיון לימודים, עזיבת השטחים וכד'. נמסר בין היתר על-ידי ח'אלד סלים, ראש הצד הפלסטיני של ועדת התיאום, בפגישתו עם נציגי הקואליציה לאיחוד משפחות ב-3.6.96.

206. נמסר **לבצלם** מפי ג'אבר עספור ב-3.7.97.

207. כך למשל נמסר לג'אבר עספור, ראש המת"ק הפלסטיני ברמאללה, מאנשי המת"ק הישראלי (נמסר **לבצלם** ב-3.7.97). גם קודם לחתימת הסכם קהיר מסר היועץ המשפטי למשרד החוץ דאז, יואל זינגר, כי ישראל תקיים מעקב אחר כמות המבקרים הפלסטינים בתחומי האוטונומיה, ואם מספר הנשארים שיחרגו מתנאי האשרה יהיה גדול, מעברי הגבול ייסגרו (הארץ, 14.2.94).

208. הדברים נמסרו מפי אבו-חשיש לתחקירן **בצלם**, פואד אבו חאמד, ב-29.8.96.

209. נמסר על-ידי סא"ל הנרי לוי בשיחה טלפונית עם **המוקד להגנת הפרט** באוגוסט 1996.

אזמקנא מחמוד מוחמד אטראירה, בת 41, תושבת הכפר בני נעים, מסרה בעדותה ל**בצלם**.²¹⁰

התחתנתי עם מחמוד ב-1977 בירדן. שנינו נולדנו כאן, אבל מחמוד עזב עם משפחתו ב-1967. נולדו לנו שמונה ילדים. [...] כבר ב-1987 ביקשתי עבורו איחוד משפחות. הבקשה נדחתה, אך זאת נודע לנו רק ב-1994. עד אז הייתי שואלת כל פעם ואמרו לי שאין תשובה.

[...] באוגוסט 1994 נכנס מחמוד עם רשיון ביקור. אנשי **בצלם** אמרו לנו לפנות למינהל האזרחי, שם אמרו לנו להגיש בקשה חדשה, אבל התנאי היה שהוא ייצא קודם.

רשיון הביקור פקע בסוף ספטמבר ולא הסכימו לחדש אותו. הוא נשאר כאן בלי רשיון. הוא ניסה להאריך את הרשיון אבל אמרו לו שהוא צריך לצאת. בתי תהאני, אז בת 14, היתה רשומה איתו ברשיון הביקור ואמרו שהיא גם צריכה לצאת. **בצלם** התערב, ו"קפטן ליאור" הסכים להוציא אותה מהרשיון של אביה. "קפטן ליאור" הבטיח לו שאם ייצא יקבל איחוד משפחות. מחמוד לא רצה לעזוב את הילדים שלו, ולא היה לו מה לעשות בירדן, אז הוא נשאר, בסך הכול כשנתיים.

בנובמבר 1996 תפס אותו הצבא, עצרו אותו לארבעה ימים. שאלנו איפה הוא ולא ענו. אחרי זה לקחו אותו לגשר וגירשו אותו.

מחמוד חזר כתייר בנובמבר 1996, נשאר 15 יום ושוב יצא. אחרי חודש הוא בא שוב כתייר. הוא קיבל אשרה לשלושה חודשים. ניסינו לחדש את האשרה אבל סירבו. מאז הוא כאן, בלי רשיון.

המצב הזה מקשה מאוד על החיים. קשה לו לעבוד בעבודתו כסוחר, משום שכל פעם תופסים אותו במחסום, עושים לו בעיות ואומרים לו לצאת. מעכבים אותו שעתיים, שלוש, לוקחים לו את הדרכון, ואחרי זה מחזירים ואומרים לו לצאת לירדן. לא נשאר לנו כלום בירדן. כאן יש לנו בית, אדמה, מולדת, מקום לילדים. כל הילדים כעת רשומים בתעודת הזהות שלי.

הגשנו בקשה לאיחוד משפחות לפני שנה, דרך הרשות הפלסטינית. כל פעם שאנחנו הולכים למשרד הפנים הפלסטיני לברר בקשר לבקשת איחוד המשפחות אומרים לנו שכל הנושא מוקפא בידי ישראל.

מחמוד יצא לירדן לפני שבועיים, משום שממש לא היה יכול לעבוד עם כל הניכובים במחסומים. כעת שוב יש לנו בעיה להשיג לו רשיון ביקור.

210. העדות נגבתה בידי תחקירן **בצלם** יובל גינבר בבית העדה ב-13.11.97.



אזמקנא מחמוד מוחמד אטראירה וילדיה: פטמה, שאדיה, תהאני, סאלם וסגיאע.

החזרת תושבות שנשללה על-ידי ישראל

עם העברת הסמכות להנפקת מסמכי יציאה מהשטחים לרשות הפלסטינית בנובמבר 1995, בוטלו ההגבלות על משך הזמן שרשאים פלסטינים תושבי השטחים לשהות בחו"ל, ובוטלה סמכותה של ישראל לשלילת תושבותם על רקע זה.²¹¹ כמו כן, בוטלה "ועדת המאחרים" שטיפלה בבקשות של פלסטינים להחזרת תושבותם שנשללה.²¹²

בנוגע לפלסטינים שאיבדו את תושבותם בשטחים עד מועד זה, נקבע בהסכם כי "תוקם ועדה משותפת על-מנת לפתור את ההנפקה מחדש של תעודות זהות לתושבים שאיבדו את תעודות הזהות שלהם".²¹³ הטיפול בפניות שהוגשו לוועדת המאחרים לפני העברת הסמכויות ולא טופלו עד אז, הוקפא עד להקמת הוועדה המשותפת.²¹⁴

בשל מחלוקות בין נציגי הצדדים שדנו בנושא, עדיין לא הושגו החלטות כלשהן בנוגע להחזרת תושבות פלסטינים. בתחילה, טענה ישראל שמטרת הוועדה לדון רק בהדפסה מחודשת של תעודות זהות שאבדו פיסית לפלסטינים תושבי השטחים, ואילו הצד הפלסטיני גרס שמדובר בהחזרת מעמד של תושבות פלסטינים שתושבותם נשללה.²¹⁵ כיום קיימת מחלוקת בנוגע להגדרת הזכאים להחזרת תושבות, בהתאם לשנה בה נשלל מעמדם כתושבים.²¹⁶

העיכוב בהסדרת שובם של 100,000 הפלסטינים שתושבותם נשללה מנציח פירוד משפחות, שכן לרבים מהם יש בני משפחה המתגוררים בשטחים.

-
211. נמסר **לבצלם** מח'אלד סלים, ראש הצד הפלסטיני של ועדת התיאום, בפברואר 1997.
212. הוועדה, שפעלה במסגרת המינהל האזרחי, פורקה מתוקף סעיף 5) בפרק 1 בהסכם הביניים, שקבע כי המינהל האזרחי יפורק; עם זאת, בפועל מוסיף המינהל האזרחי לפעול.
213. סעיף 3)28) בתוספת מס' 1, נספח ווו בהסכם הביניים.
214. נמסר למשל במכתבו של סגן אורן נמני מלשכת היועץ המשפטי לגדה המערבית, לעו"ד לאה צמל מ-3.12.95.
215. נמסר מפי ח'אלד סלים, ראש הצד הפלסטיני של ועדת התיאום לקואליציה לאיחוד משפחות ב-3.6.96. עמדה זו של ישראל סתרה את שנאמר במכתבים שנשלחו בעבר מלשכת היועץ המשפטי לגדה המערבית, כמו: "[...] נקבע כי תקום ועדה משותפת ישראלית-פלסטינית ע"מ לפתור בעיות של חידוש תעודות הזהות של תושבים שאיבדו תושבותם" (מכתבו של סגן אורן נמני, מ"מ רמ"ד מינהל משפטי, בשם היועץ המשפטי לגדה המערבית, לעו"ד לאה צמל מ-9.1.96).
216. נמסר **למוקד להגנת הפרט ולבצלם** מפי בכיר ברשות הפלסטינית ב-25.3.98.

ג. בעיות הקשורות להליך הביורוקרטי

הסכמי אוסלו והדרך בה הם מיושמים מעניקים לישראל מעמד של עליונות לעומת הרשות הפלסטינית. כמעט באף תחום הקשור לאיחוד משפחות לא הוסמכה הרשות לקבל החלטות ללא אישור מִישראל. לפיכך, המת"קים הפלסטיניים רק מקשרים בין האוכלוסייה הפלסטינית לרשויות הישראליות ותפקידם מסתכם בקבלת בקשות מתושבי השטחים (באמצעות משרד הפנים הפלסטיני), העברתן למת"קים הישראליים, קבלת התשובות מהאחרונים, ומסירתן לתושבים. לצד הפלסטיני של ועדת התיאום ניתנה אמנם אפשרות להעלות לדיון מחודש בקשות שנידחו על-ידי ישראל, אך גם ההכרעה הסופית בדיון זה היא בידי ישראל.

בנוסף לסמכות ההכרעה, גם קביעת הנהלים הנוגעים להליכי איחוד המשפחות והביקורים בשטחים נעשית באופן בלעדי על-ידי ישראל. כך מוסיפה ישראל להנהיג בתחומים אלה את אותן הגבלות שהיו בתוקף לפני הסכמי אוסלו, ללא כל שינוי מהותי.

ישראל השאירה בידיה אף את הסמכות לביצוע הטכני של ההליכים. בניגוד לנאמר בהסכמים, ישראל לא העבירה לרשות הפלסטינית את המכשור הדרוש לצורך הנפקת מסמכים ותעודות ואת המחשב המרכזי באמצעותו ניתן לנהל את מרשם האוכלוסין. לפיכך אין לרשות הפלסטינית כל אפשרות טכנית לבצע הליכים אזרחיים שהועברו לטיפול, כמו איחוד משפחות ורישום ילדים. רק מאז דצמבר 1998 יכולה הרשות הפלסטינית להנפיק בעצמה תעודות זהות כמתחייב מההסכמים.²¹⁷

ישראל מוסיפה להנפיק את המסמכים בעצמה ודורשת בתמורה לקבל את כספי האגרות שמשלמים התושבים הפלסטיניים עבורם. משום כך מוכנה ישראל לטפל רק בבקשות עבורן שילמו התושבים אגרה לישראל. בבקשות עבורן שולמה אגרה לרשות הפלסטינית בלבד, הנמוכה מהאגרה הישראלית, מסרבת ישראל לטפל, מכיוון שדרישתה מהרשות להעביר לה את כספי האגרה הללו נענתה בשלילה.

באוגוסט 1996 סוכם בין ישראל לרשות הפלסטינית כי עבור כל בקשה ישלמו התושבים הן אגרה ישראלית והן אגרה פלסטינית, דהיינו שתי אגרות עבור אותה בקשה.²¹⁸ בתחילת 1998 שונתה ההחלטה, והצדדים סיכמו כי עבור בקשה לאיחוד משפחות יידרשו התושבים לשלם אגרה בסך 20 דינר (כ-100 ש"ח) לרשות הפלסטינית עם הגשת הבקשה, ואגרה בסך 50 ש"ח לישראל עם אישור הבקשה.²¹⁹

הרשות הפלסטינית נמנעת במקרים רבים מהעברת בקשות לישראל, כמו בקשות לרישום ילדים, כשלהערכתה לא מדובר במקרים דחופים. לדברי אנשי הרשות, הדבר

217. נמסר למוקד להגנת הפרט ב-29.11.98 מסא"ל אליס שזר, ראש ענף ארגונים בינלאומיים במינהל האזרחי בגדה המערבית.

218. עבור בקשה לאיחוד משפחות נדרשו תושבים לשלם אגרה ישראלית בסך 359 ש"ח ואגרה פלסטינית בסך 100 ש"ח. האגרות ניגבו גם בעת הקיפאון בהליך איחוד המשפחות. עבור רישום ילדים שנולדו בחו"ל נדרשו תושבים לשלם 85 ש"ח לישראל ו-22 ש"ח לרשות הפלסטינית.

219. במקרה של דחיית הבקשה נקבע כי הסכום ישולם על ידי הרשות הפלסטינית לישראל. הדברים נמסרו למוקד להגנת הפרט ולבצלם מפי בכיר ברשות הפלסטינית ב-25.3.98.

נעשה על מנת למנוע מישראל לקבל אגרות בענייני מרשם אוכלוסין מתושבים פלסטינים, מתוך צפייה שבעתיד תבצע היא שירותים אלה, והאגרות יגיעו לקופתה.²²⁰

במסגרת הדיונים בין הצדדים הוחלט לבטל את "שנת הזכאות" בה חייב אדם שאושרה בקשתו לאיחוד משפחות. המינהל האזרחי טען שבעקבות ההחלטה, אדם כזה יאלץ להמתין לקבלת תעודת זהות מספר ימים בלבד.²²¹ מפניות של פלסטינים רבים למוקד **להגנת הפרט** עולה שבמקרים רבים הליך הנפקת תעודות זהות לבני משפחה עדיין נמשך קרוב לשנה, גם ללא "שנת הזכאות", בשל כפילות ההליכים וסירבולם. בתחילת 1998 סיכמו הצדדים שבמקרה של אישור בקשה לאיחוד משפחות, יוכל בן המשפחה שנמצא מחוץ לשטחים להיכנס לשטחים באופן מיידי ולקבל תעודת זהות בתוך שבוע.

הנהלים הביורוקרטיים לפיהם פועלת ישראל בקשריה עם הרשות הפלסטינית, אינם עומדים באמות מידה מינימליות של מינהל תקין. ישראל אינה מעבירה לרשות אישור בכתב על הגשת בקשה ואת התשובות לבקשות היא מספקת בעל-פה בלבד, במסגרת פגישה בין נציגי המת"קים.

העובדה ששתי רשויות מטפלות בבקשות לאיחוד משפחות, ביקורים ורישום במרשם האוכלוסין, יצרה מערכת ביורוקרטית כפולה והפכה את ההליכים הללו למסורבלים וממושכים עוד יותר משהיו לפני הסכמי אוסלו.²²² תקופות של נתק בין הצד הישראלי לפלסטיני, שנבעו מהחלטות של ממשלת ישראל, פגעו אף הן בניהול התקין של ההליכים.

אף אחת מהרשויות, הישראלית או הפלסטינית, לא קיימה בקרב האוכלוסייה הפלסטינית הסברה בנוגע להליכים הביורוקרטיים החדשים ולחלוקת הסמכויות בין הגופים השונים לאחר העברת הסמכויות. בכך נמשך חוסר השקיפות בו נקטה ישראל בנוגע לאיחוד משפחות במהלך השנים, גם לפני הסכמי אוסלו.

220. נמסר **לבצלם** על-ידי מקורות במשרד הפנים הפלסטיני בעזה במאי 1997.221. נמסר במכתב מסא"ל אליס זור, ראש ענף ארגונים בינלאומיים במינהל האזרחי בגדה המערבית, מ-4.2.97 למוקד **להגנת הפרט**.

222. גיאבר עספור, ראש המת"ק הפלסטיני ברמאללה, מסר **לבצלם** ב-3.7.97 כי בקשות רבות לרשיון ביקור אינן נענות במשך חודשים. נסר מפלח, ראש המת"ק הפלסטיני בטולכרם, מסר **לבצלם** באוגוסט 1998 כי לעתים ממתנות בקשות לרישיון ביקור למענה במשך חודש ויותר.

ע"ע, יליד 1961, הגיש בפברואר 1996 בקשה לאיחוד משפחות עבור אשתו, פ"ה, השייכת לאוכלוסיית בג"צ א. הבקשה הוגשה במרשם האוכלוסין הפלסטיני בקלקיליה, וע"ע שילם עבור הבקשה אגרה פלסטינית ואגרה ישראלית.

ביוני 1996 פנה **המוקד להגנת הפרט** למינהל האזרחי, לברר מה עלה בגורל הבקשה. בספטמבר נמסר מהמינהל כי הרשות הפלסטינית לא העבירה את הבקשה לידי ישראל.²²³ ע"ע ניגש שוב למרשם האוכלוסין בקלקיליה, שם נאמר לו כי בקשתו לא הועברה לצד הישראלי, מאחר ולא צירף הוכחות להשתייכותה של פ"ה לאוכלוסיית הבג"צ.

ע"ע שב והגיש בקשה לאיחוד משפחות בספטמבר 1996 ושילם פעם נוספת את האגרה הישראלית ואת האגרה הפלסטינית. בחודשים הבאים פנה ע"ע מספר פעמים למרשם האוכלוסין הפלסטיני בקלקיליה לברר מה עלה בגורל הבקשה. נמסר לו שהבקשה הועברה לצד הישראלי וטרם נענתה.

ביוני 1997 פנה **המוקד** למינהל האזרחי לבירור. בתשובה נמסר כי הבקשה לא הגיעה לצד הישראלי.²²⁴ ע"ע פנה למרשם בקלקיליה, שם נאמר לו שבקשתו התעכבה ותועבר לישראל בתוך 48 שעות. ב-3.7.97 מסר בכיר במרשם האוכלוסין הפלסטיני **למוקד להגנת הפרט** כי הבקשה הועברה לישראל באוקטובר 1996, וכי בידו אישור התום על כך. בקשות חוזרות ונשנות של **המוקד** לקבל העתק מהאישור לא נענו.

ע"ע לא רצה להגיש בקשה שלישית לאיחוד משפחות עם אשתו, כיוון שהדבר כרוך בתשלום של 460 ש"ח נוספים וטרם הוברר להיכן נעלמה הבקשה האחרונה שהגיש. כשהחליט להגיש בקשה נוספת בכל זאת בדצמבר 1997, סירבה הרשות הפלסטינית לקבל את בקשתו, בטענה שישראל לא טיפלה בבקשה הקודמת שלו.

בעקבות התערבות **המוקד להגנת הפרט** הגיש ע"ע בקשה שלישית לאיחוד משפחות. טרם התקבלה תשובה.

223. מכתב מסא"ל אליס שזר, ראש ענף ארגונים בינלאומיים במנהל האזרחי בגדה המערבית, למוקד להגנת הפרט מ-12.9.96.

224. מכתב מסא"ל אליס שזר, ראש ענף ארגונים בינלאומיים במינהל האזרחי בגדה המערבית, למוקד להגנת הפרט מ-19.6.97.

חזרתם של פליטי 1967 לשטחים

בהסכמי אוסלו נקבע כי תוקם ועדה "אשר תחליט, בהסכמה, על אופני הכניסה של אנשים שנעקרו מן הגדה המערבית ורצועת עזה ב-1967 [...]".²²⁵ סוכם כי בנוסף לנציגי ישראל והרשות הפלסטינית, ישתתפו גם נציגי ירדן ומצרים בוועדה.

ב-7.3.95 התכנסה לראשונה הוועדה המרובעת לעניין פליטי 1967, בהשתתפות נציגי ישראל, הרשות הפלסטינית, ירדן ומצרים. במסגרת הדיונים בוועדה הציגו הרשות הפלסטינית, ירדן ומצרים עמדה אחידה ותבעו מישראל להתיר את חזרתם של כמיליון פליטים ובני משפחותיהם.²²⁶ על-פי הרשות הפלסטינית, מספר זה כולל פלסטינים ששהו מחוץ לשטחים בעת מלחמת ששת הימים; פלסטינים שיצאו מהשטחים בעת המלחמה או מייד אחריה; פלסטינים שישראל שללה את תושבותם בשטחים ופלסטינים שישראל גירשה מהשטחים. כמו כן נתבעה ישראל לאפשר את כניסתם של בני זוגם וילדיהם של אותם פלסטינים.²²⁷

ישראל הסכימה לאפשר רק את חזרתם של פלסטינים שנאלצו לצאת מהשטחים כתוצאה ישירה של המלחמה, ואשר מספרם עומד, להערכתה, על 200-400 אלף איש.²²⁸

בהודעת הסיכום המשותפת של הוועדה נמסר כי הוחלט להמשיך את המשא ומתן בנושא, ולמצוא "פתרון מהיר לסוגייה זו, כדי לאושש את תהליך השלום".²²⁹

הוועדה המרובעת לנושא פליטי 1967 התכנסה עוד מספר פעמים, אך לא הגיעה להסכמה בשאלה מי יהיה רשאי לחזור לשטחים. פגישתה האחרונה של הוועדה התקיימה בפברואר 1996 בקהיר.²³⁰

שובם של פלסטינים שיצאו מהשטחים ב-1967 ושל בני משפחותיהם, יכול לפתור רבות מהבעיות של איחוד משפחות בשטחים, שכן רבים מבני המשפחה עימם מעוניינים תושבי השטחים להתאחד, הינם פליטי 1967, או צאצאיהם.

225. סעיף xxviii להסכם הביניים; סעיף xvi להסכם קהיר.

226. הארץ, 5.3.95, 7.3.95.

227. כך מסר ד"ר נביל שעת; השר לענייני שיתוף פעולה ברשות הפלסטינית בראיון ל"יקול פלסטין".

228. כך נמסר בעיתונות מפי "בעלי תפקידים במשרד החוץ". ר' הארץ, 7.3.95.

229. הארץ, 8.3.95.

230. לדברי האלוף אורן שחור, מתאם הפעולות בשטחים דאז בהארץ ב-27.11.96, נקטעה פעילות הוועדה בשל פיגועי ההתאבדות בפברואר-מארס 1996. שחור הוסיף כי סוכם על חידוש הדיונים במחצית הראשונה של דצמבר 1996. עד היום לא הודשו דיוני הוועדה ולא הושגו הסכמות כלשהן בנוגע לחזרתם של פליטי 1967.

ביקורת

למרות ההתחייבות שהובעה בהסכם הביניים "לקדם ולשפר איחוד משפחות" על-מנת "לשקף את רוח תהליך השלום", לא הביאו הסכמי אוסלו לשיפורים של ממש בנוגע לאיחוד משפחות בשטחים.

גם לאחר יישום ההסכמים, נותרה ישראל בעלת סמכות ההכרעה הבלעדית לגבי איחודה ופירודה של כל משפחה בשטחים. ישראל קבעה באופן חד-צדדי כי איחוד המשפחות בשטחים יוסיף להתבצע על-פי המיכסה השנתית המצומצמת שנקבעה לפני הסכם הביניים, למרות שהוכח שמכיסות אלה רחוקות מלענות על צרכי האוכלוסייה. הרשות הפלסטינית, מצידה, סירבה בתוקף לקבל עמדה זו בנוגע לאיחוד משפחות בגדה המערבית, ולפיכך הוקפא הליך איחוד המשפחות בגדה במשך למעלה משנתיים. הנפגעים היו תושבי השטחים, שלא נותרה בפניהם כל דרך לאיחוד משפחות.

נוכח המחלוקת עם הרשות, מיהרה ישראל לזנוח את הטיפול באלפי הבקשות שהצטברו אצלה בשנים קודמות ואשר לא טופלו בשל מילוי המיכסה בשנים אלה. מאחר והסמכות לאשר בקשות לאיחוד משפחות נותרה בידי ישראל, היה על ישראל לטפל לפחות בבקשות אלה, אשר היו ממלאות את המיכסות של 1996 ו-1997.

ב-1998 חודש הליך איחוד המשפחות בגדה לפי המיכסה של 1,200 אישורים בשנה. בידי ישראל והרשות הפלסטינית מצויות כיום למעלה מ-13,000 בקשות לאיחוד משפחות בגדה המערבית הממתנות לתשובה. השארת המיכסה המצומצמת על כנה תביא לכך שרק בשנת 2006 יאושרו כל אותן בקשות; בקשות שמוגשות כיום יזכו לתשובה בעוד קרוב לעשור. מכאן, שפלסטינים שנישאים כיום לבני-זוג שאינם תושבים, יזכו להתאחד עמם בשטחים רק בעוד 10 שנים, אם בכלל.

ישראל ביטלה את דרישתה כי בני משפחה עבורם הוגשה בקשה לאיחוד משפחות ימתינו למענה מחוץ לשטחים כשהם מנותקים ממשפחתם בשטחים. אולם, ישראל לא התחייבה לאפשר לבני משפחה כאלה להיכנס לשטחים באמצעות רשיונות ביקור ולהמתין למענה בעודם בשטחים. מאחר וישראל כמעט ולא מתירה כניסת בני משפחה לשטחים לצורך ביקורים, קיים חשש כבד שבפועל לא יחול כל שינוי במצב, ומשפחות יאלצו להישאר פרודות במשך חודשים ושנים עד למענה לבקשתן לאיחוד משפחות.

הרשות הפלסטינית בחרה למלא מחצית מהמיכסה השנתית לאיחוד משפחות בבני משפחה זרים שהוהים בשטחים. קביעה זו אמנם תאפשר לזוגות שחיים כיום יחד באופן בלתי חוקי להסדיר את מעמדם בשטחים, אך תמנע מזוגות רבים אחרים, הסובלים בחיי היומיום מפירוד וניתוק, מלהתאחד בשטחים.

מאז הסכמי אוסלו הוערמו על ההליכים לאיחוד משפחות ולביקורי קרובים קשיים ביורוקרטיים חדשים. לתושבי השטחים אין כיום כל מגע עם הרשויות הישראליות, למרות שהן אלה שמכריעות בבקשותיהם. הדבר הופך את ההליכים לבלתי גלויים וקשים למעקב.

כפל הרשויות דרכן עוברות הבקשות מאז העברת הסמכויות, והיעדר ההסברה מצד שתי הרשויות לגבי ההליכים החדשים, החמירו את הסירבול ואת משך הזמן לטיפול

בהליכים; הנהלים שמנהיגה ישראל במסגרת הקשר עם הרשות הפלסטינית אינם עומדים באמות מידה של מינהל תקין, המחייבות כל רשות ישראלית.

ישראל נוקטת סחבת בנוגע לכינון של ועדות שאמורות לדון, מתוקף הסכמי אוסלו, בהחזרת תושבות לפלסטינים שתושבותם בשטחים נשללה ובחזרתם לשטחים של פליטי 1967. ברבות מן המשפחות הפרודות בשטחים בני המשפחה שאינם תושבים היו תושבי השטחים בעבר, או שהם נמנים על פליטי 1967 או על צאצאיהם. חוסר ההתקדמות בהקמת הוועדות חוסם את הדרך לאיחודן של משפחות אלה.

פרק ה': רישום ילדים

1. רישום ילדים לפני הסכמי אוסלו

עד 1987 רשמה ישראל במרשם האוכלוסין ילדים בני 16 ומטה, שאחד מהוריהם הוא תושב השטחים.²³¹ ילדים אלה היו רשאים להתגורר בשטחים עם ההורה התושב.

ב-1987 שינתה ישראל את הצו הצבאי בנושא, וקבעה כי ילדים שאמם אינה תושבת השטחים לא יירשמו במרשם האוכלוסין, גם אם אביהם הוא תושב.²³² כתוצאה מכך, נמנע מדי שנה מאלפי ילדים פלסטינים, שחלקם אף נולדו בשטחים, לחיות בהם עם אביהם. השלכות השינוי היו חמורות במיוחד נוכח העובדה שברוב המשפחות הפלסטיניות השסועות, בת הזוג היא זו שאינה תושבת השטחים.²³³ ילדים שאינם תושבת השטחים ואביהם אינו תושב, הורשו להירשם במרשם האוכלוסין ולהתגורר בשטחים. שינוי הצו הביא למצב בו מעמדם של ילדים באותה משפחה היה שונה, כאשר האחים הבוגרים נרשמו במרשם האוכלוסין וקיבלו מעמד של תושבי קבע, ואילו האחים הצעירים לא היו רשומים ולא היו זכאים להתגורר בשטחים.²³⁴

הדרך היחידה שעמדה בפני אבות הילדים על-מנת לרשם במרשם האוכלוסין היתה הגשת בקשה לאיחוד משפחות עבורם. זאת למרות שהילדים נולדו לאב שהינו תושב, וחלקם אף חיו בשטחים חלק ניכר מחייהם. לאור מדיניות הממשל בנושא איחוד משפחות, הסיכויים לאישור בקשות כאלה היו קלושים.

45% מילדי המשפחות השסועות המטופלות במוקד להגנת הפרט, לא היו רשומים במרשם האוכלוסין בעת הפנייה למוקד (1,426 ילדים). ב-92.1% מהמקרים לא היתה האם תושבת השטחים.

231. מתוקף צו בדבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (יהודה והשומרון) (מס' 297), התשכ"ט-1969, סעיף 11א, כפי שתוקן בצו מס' 1208 מיום 13.9.87. צו זה יצא ברצועת עזה.

232. **שם**, סעיף 11א, כפי שתוקן בצו מס' 1208 מיום 13.9.87. צו זה יצא ברצועת עזה.
233. על-פי מדגם של ארגון **אל-חאק** מ-1993, בו נכללו 1,643 משפחות פלסטיניות שבקשתן לאיחוד משפחות נדחתה, 74% מן הבקשות הנוגעות לזוגות, הוגשו על-ידי תושבים עבור בנות-זוגם: (Al-Haq, Paper for World Conference on Human Rights, Vienna, June 1993). ב-72% מהמשפחות הפלסטיניות הגרעיניות הפרודות שטופלו במוקד להגנת הפרט, ביקש גבר תושב השטחים לאפשר לבת-זוגו לחיות עימו בשטחים.

234. לגבי ילדים אלה נקבע כי יש לרשםם במרשם האוכלוסין עד הגיעם לגיל חמש, אחרת ייחשבו גם הם לזרים (ר' סימוכין בהערת שוליים מס' 232, לעיל).

בינואר 1995 הוצא צו צבאי שביטל את התיקון מ-1987. צו זה קבע כי כל ילד/ה עד גיל 18 יוכל להירשם במרשם האוכלוסין בשטחים אם אחד מהוריו הוא תושב, וניתן להוכיח שמקום מגוריו הקבוע הוא בשטחים.²³⁵

צו זה לא יושם מעולם. פקידי המינהל האזרחי דחו על הסף בקשות של פלסטינים לרשום את ילדיהם לפי הצו החדש וסירבו להתייחס לצו שהוצג בפניהם. לפיכך, נותרה בעינה המדיניות המחמירה, ששללה מתושבי השטחים את הזכות לחיות עם ילדיהם בביתם, עד נובמבר 1995, מועד מעבר הסמכויות בנושא לרשות הפלסטינית.

הליך של איחוד משפחות נדרש גם מפלסטינים בוגרים שנוולדו בשטחים, חיו בהם כל חייהם אך לא נרשמו בילדותם בגלל טעות של משפחתם. ישראל מסרבת להנהיג הליך פשוט של רישום במרשם האוכלוסין לאנשים כאלה, ודורשת ממשפחתם להגיש עבורם בקשה לאיחוד משפחות.

הליך כזה נדרש גם במקרים של ילדים שבית-המשפט השרעי המוסלמי, הפוסק בדיני אישות, קבע להם אפוטרופוסים תושבי השטחים. ישראל מסרבת להתיר לאפוטרופוס תושב השטחים לרשום את הילד שבחסותו בתעודת הזהות שלו ולהעניק לו מעמד של תושב-קבע, למרות שהאפוטרופוס הוא תושב ומעמדו מבחינה משפטית הוא כשל הורה. על-מנת שהילד יוכר כתושב השטחים, נדרש האפוטרופוס להגיש עבורו בקשה לאיחוד משפחות, שהסיכויים לאישורה קלושים.

2. רישום ילדים לאחר הסכמי אוסלו

א. רישום ילדים עד גיל 16

בהסכם הביניים ניתנה לרשות הפלסטינית סמכות לרשום במרשם האוכלוסין, ללא צורך באישור כלשהו של ישראל, " [...] את כל האנשים שנוולדו בחו"ל או ברצועת עזה ובגדה המערבית, אם הם מתחת לגיל 16 ואחד מהוריהם הינו תושב הרצועה והגדה."²³⁶ עם זאת, מאחר וישראל לא העבירה לרשות הפלסטינית את המחשב המרכזי לרישום האוכלוסין, המשיכה ישראל לשלוט גם בהליך זה. כמו בהליכים האחרים, משמשת הרשות רק כמתווכת בין התושבים הרוצים לרשום את ילדיהם לבין רשויות ישראל. בחודשים הראשונים להעברת הסמכויות לא התבצע כלל הליך של רישום ילדים, בשל המחלוקת בין הצדדים בנוגע לאגרות. מחלוקת נוספת, שלא נפתרה עד היום, נוגעת

235. צו בדבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (תיקון מס' 23) (יהודה והשומרון) (צו מס' 1421), התשנ"ה-1995, המחליף את סעיף 11א בצו בדבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (יהודה והשומרון) (מס' 297), תשכ"ט-1969.

236. סעיף 12(2)28 בתוספת מס' 1, נספח III להסכם הביניים. הגדרת קטין פלסטיני בסעיף זה כבן פחות מ-16 שנים מהווה ניסיון לעומת ההגדרה שבצו הצבאי שהוזכר לעיל. ר' היש קודמת.

לרישום ילדים שאינם נוכחים בשטחים. לטענת הרשות הפלסטינית, ישראל קבעה שילדים בני 5-16 הזכאים לרישום במרשם האוכלוסין, יוכלו להירשם רק לאחר שייכנסו לשטחים כמבקרים.²³⁷

עם העברת הסמכויות בנושא רישום ילדים לרשות הפלסטינית, בדקו אנשיה את הבקשות לרישום ילדים שהוגשו בעבר לישראל. אנשי משרד הפנים הפלסטיני ברמאללה גילו כי למעלה מ-20% מהבקשות לרישום ילדים שהוגשו מדי שנה בנפה, לא טופלו על-ידי ישראל, למרות שהורי הילדים מסרו את המסמכים הנדרשים ושילמו אגרה לצורך כך. כתוצאה מכך, כ-1,000 ילדים באזור רמאללה לא היו רשומים ב-1996 למרות זכאותם והיו חסרי מעמד, דבר שמנע מהם קבלת שירותים שונים. לצורך תיקון המעוות, החל משרד הפנים הפלסטיני ברמאללה לקבל מחדש מסמכים מהורי הילדים ולהעבירם לישראל.²³⁸

הסכם אוסלו אינו מתייחס לרישום ילדים במרשם האוכלוסין מתוקף אפטרופסות: ילדים שהוריהם אינם תושבי השטחים, אך האפטרופוסים שמונו להם הינם תושבים, עדיין אינם מוכרים כזכאים להיות רשומים במרשם האוכלוסין. במקרים כאלה, דורשת ישראל מהאפטרופוסים להגיש בקשה לאיחוד משפחות עבור הילדים שבחסותם, בקשה שהסיכויים לאישורה הם קלושים.

ב. רישום ילדים בגילאים 16-18

הסכם אוסלו לא התייחס לרישום ילדים בגילאים 16 עד 18. לגביהם נותר בתוקפו הצו הצבאי, המאפשר רישום של ילדים פלסטינים עד גיל 18 שאחד מהוריהם הוא תושב במרשם האוכלוסין.²³⁹ למרות זאת, נציגי ישראל במת"קים מתעלמים מהצו ומסרבים לדון בבקשות לרישום ילדים אלה שלא באמצעות בקשה לאיחוד משפחות. הרשות הפלסטינית מצידה אינה מנסה ללחוץ על ישראל לקיים את הצו.

המוקד להגנת הפרט ניסה לקדם את פתרון הבעיה של ילדים אלה באמצעות המקרה של עלאן שקיר, שנולד ברוסיה ב-1979. הוריו של שקיר, די"ר עלאן עלי שקיר, תושב אבו דיס שבנפת בית לחם, ונסטרנקו פטרובנה, אזרחית רוסיה, התגרשו זמן קצר לאחר לידתו, והוא נשאר לחיות עם אמו ברוסיה. ב-1991 נישאה אימו בשנית. עלאן שקיר, שלא הסתדר עם אביו החורג, בא לחיות עם אביו באבו-דיס באמצעות רשיון ביקור. בהמשך קיבל האב אפטרופסות על בנו מבית הדין השרעי.

בשל האיסור לרשום במרשם האוכלוסין ילדים פלסטינים שאינם תושבי השטחים, הגיש די"ר עלאן שקיר ביולי 1994 בקשה לאיחוד משפחות עבור בנו. הבקשה לא טופלה במשך תקופה ארוכה, במהלכה מלאו לבן 16 שנים.

237. נמסר למוקד להגנת הפרט ולבצלם מפי בכיר ברשות הפלסטינית ב-5.2.98.

238. נמסר לבצלם מפי אנשי משרד הפנים ברמאללה, ב-21.8.96.

239. סעיף (a)XVIII(4) להסכם הביניים מותיר בתוקף את הצווים הצבאיים שהוציא הממשל הצבאי, אם אינם סותרים סעיפים של ההסכמים; כך גם סעיף 7 למנשר צה"ל בדבר יישום הסכם הביניים (מנשר מס' 7) מ-23.11.95.

החל מינואר 1996 טען המינהל האזרחי כי הטיפול בבקשה הוקפא, כמו שאר הבקשות לאיחוד משפחות של בני 16 ומעלה, וכי ההליך יבוצע מול הרשות הפלסטינית, לכשיסוכמו הנהלים בנוגע לאיחוד משפחות בין הרשויות.²⁴⁰ זאת למרות שהבקשה הוגשה לישראל עם תשלום אגרה, זמן רב טרם העברת הסמכויות, בהיות הילד קטין, ולא טופלה כל אותה תקופה. בקשה לרישומו של שקיר, שהעבירה הרשות הפלסטינית לישראל באפריל 1996, נדחתה על-ידי המת"ק הישראלי.

משך כל שנות ההמתנה, המשיך עלאן שקיר לחיות עם אביו, ללא כל מעמד חוקי בשטחים, כשהוא נטול זכויות ועלול להיעצר או להיות מגורש.

באפריל 1997 עתר **המוקד להגנת הפרט** לבג"צ בשמם של עלאן שקיר ואביו, בדרישה שבג"צ יורה לנציגי ישראל במת"קים לאשר את רישומם של פלסטינים בני 16-18 מתוקף הצו הצבאי בנושא.²⁴¹ בהמשך צירף **המוקד** עותרים נוספים לעתירה, גם הם פלסטינים בני 16 עד 18 שישראל מסרבת לרשום אותם.

בתשובה לעתירה מסרו נציגי המדינה כי מאז העברת סמכויות בנושא מרשם האוכלוסין לרשות הפלסטינית, יכולה ישראל לאשר בקשה לתושבות בשטחים רק אם בקשה זו תוגש לה מטעם הרשות. עוד טענה המדינה כי הצו מינואר 1995 הנוגע לרישום ילדים עד גיל 18 לא מצוי עוד בסמכותה. נציגי המדינה מסרו כי בקשתו של עלאן שקיר לתושבות, שנמסרה לנציגי ישראל מטעם הרשות הפלסטינית, נדונה והוחלט לאשרה. לגבי העותרים האחרים קבעה המדינה כי רק לאחר שיוגשו לה בקשות מהרשות הפלסטינית לגביהם, ייבחנו נסיבותיו של כל מקרה ויוחלט אם לאשר את הבקשות.

בג"צ קיבל את עמדת המדינה במלואה ודחה את העתירה בנובמבר 1997, תוך שהוא מסרב לדון בשאלה העקרונית הנוגעת לרישום ילדים בני 16 עד 18.

3. השלכת המדיניות בנוגע לאיחוד משפחות ורישום ילדים על ילדים למשפחות שסועות

במשפחות חצויות הכוללות ילדים ניכפה פירוד ממושך בין ילדים לאחד מהוריהם, ובין אחים ואחיות באותה משפחה. ילדים אשר אינם רשומים במרשם האוכלוסין, אינם רשאים לחיות בשטחים עם שני הוריהם. גם אם אחד מהוריהם מתגורר בשטחים כתושב, הם רשאים לראותו רק במסגרת ביקורים לתקופה מוגבלת. ילדים אשר רשומים במרשם האוכלוסין ומשתייכים לאותה משפחה, נאלצים לסבול מהיעדרויות ממושכות של ההורה שאינו תושב, ומפירוד ביניהם לבין אחיהם שאינם רשומים במרשם האוכלוסין.

240. מכתב מסא"ל אליס שזר, ראש ענף ארגונים בינלאומיים במינהל האזרחי בגדה המערבית למוקד להגנת הפרט מ-5.9.96.

241. בג"צ 2151/97 שקיר ואח' נ. מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ואח' (לא פורסם).

במשפחות הנוהגות להתאחד בשטחים אחת לכמה חודשים באמצעות רשיונות ביקור, נגרמת מחזוריות של ניתוק הילדים מאחד ההורים ומאחיהם. הילדים הבלתי רשומים במשפחות אלה נאלצים להסתגל למעברים תכופים מארץ לארץ ולפרידות חוזרות ונשנות מבני משפחתם הקרובה. כתוצאה מכך אין לילדים הללו מרכז חיים קבוע שמעניק תחושה של ביטחון ויציבות. כמו כן הם אינם יכולים להשתלב באופן רצוף במערכת חינוך ובסביבה חברתית קבועה.

על-פי מחקרים פסיכולוגיים, ילדים, בעיקר בשנות חייהם המוקדמות, פגיעים מאוד לשינויים בסביבתם החיצונית ולקטיעת קשרים עם בני משפחה קרובים. מדיניות ישראל בנוגע לאיחוד משפחות ורישום ילדים גורמת לתקופות פירוד ממושכות בין הילדים לבין אחד מהוריהם, ולמעברים תכופים ממקום למקום. נסיבות חיים כאלה חושפות את אותם ילדים לפגיעות קשות ואף בלתי הפיכות בהתפתחותם.

92% מכלל הילדים הלא רשומים של המשפחות השסועות המטופלות ב**מוקד להגנת הפרט** היו בני 12 ומטה בעת הפנייה ל**מוקד**, וכמוהם גם 58% מכלל הילדים הרשומים.

לגבי הילדים הלא רשומים: בעת הפנייה ל**מוקד** היו 62% מהם בני חמש שנים ומטה; 32% מהם היו בני שנתיים ומטה.

השלכות פסיכולוגיות של פירוד ילדים מהוריהם

מחקר שנערך לאחר מלחמת העולם השנייה על-ידי אונסק"ו, העלה כי ניתוק ילד מהוריו ומסביבתו חמור בהרבה מפגעי המלחמה עצמם: "כשאנו חוקרים את טבע הסבל הפסיכולוגי של ילד שהוא קורבן מלחמה, אנו מגלים שלא עצם המלחמה [...] היא שהשפיעה עליו רגשית; [...] השלכת המאורעות על קשרי המשפחה הרגשיים והניתוק ממסגרת החיים הרגילה שלו הם שמשפיעים על הילד, ומעל הכל – הפירוד הפתאומי מאמו".²⁴²

על-פי מחקרים פסיכולוגיים, שינויים וזעזועים בסביבתו החיצונית של ילד, עלולים לפגוע או לעצור את צמיחתו הגופנית, הרגשית, האינטלקטואלית, החברתית או המוסרית.²⁴³ תקופה ארוכה של ניתוק ילד מהורה, עלולה לגרום לו לפגיעה פסיכולוגית בלתי הפיכה. ככל שהילד צעיר יותר, קצר יותר פרק הזמן שלאחריו יחווה היעדרות של הורה כאובדן קבוע, המלווה בחסך עמוק. תינוקות ופעוטות המוצאים עצמם ננטשים על-ידי הורה למשך יותר ממספר ימים, עלולים לסבול מנסיגה באיכות ההתקשרויות הבאות שלהם, אשר יהיו רדודות יותר ופחות משרות ביטחון. אצל תינוקות עד גיל 18 חודש, "תזוזות מהמוכר לבלתי-מוכר גורמות לחוסר-נוחות, מצוקה ועיכובים בהתמצאות התינוק בסביבתו ובהסתגלותו לה".²⁴⁴ כל שינוי בשיגרה גורם לתינוק לחוסר תיאבון, הפרעות עיכול, קשיי שינה ובכי.

הישגים שמקורם בקשר אינטימי עם דמות הורה קבועה, יאבדו בקלות אצל ילדים עד גיל חמש, עם אובדן הקשר עם אותו הורה. כך למשל לאחר פרידה מאם, מאבדים ילדים קטנים את שליטתם על צרכיהם ונפגעת יכולתם לתקשר באופן מילולי. רוב הילדים מתחת גיל חמש ייפגעו מהיעדרות ההורים כשזו תימשך מעבר לחודשיים.

קטיעת מערכת יחסים עם הורה כשמדובר בילדים בגיל בית-ספר, משפיעה בעיקר על הישגים שמבוססים על הזדהות עם דרישות, איסורים, ורעיונות חברתיים שהנחיל אותו הורה. הזדהויות כאלה נוטות להיזנח על-ידי הילד אם הוא מרגיש נטוש על-ידי ההורה.

שינויי סביבה מרובים בגיל זה, מוציאים ילדים רבים מטווח של השפעות חינוכיות, וגורמים להתנהגות פרועה, א-סוציאלית, רשלנית ואפילו פלילית.

242. T. Brosse, *War-Handicapped Children* (1950), Paris. 242.909

243. דברים אלה, וכן הדברים שיובאו להלן לקוחים מספרם של הפסיכולוגים: Anna Freud, Joseph Goldstein & Albert Solnit, *Beyond the Best Interests of the Child*, The Free Press, N.Y (1973), pp. 31-43.

ר' גם

N. Boothby, E. Ressler & D. Steinback, *Unaccompanied Children: Care and Protection in Wars, Natural Disasters and Refugee Movement*, New York: Oxford University Press (1998), p. 174.

244. פרויד (ר' הי"ש 243), ע' 32.

פרק ו': ההיבט המשפטי

1. הזכות לחיי משפחה במשפט הבינלאומי

על-פי המשפט הבינלאומי, הסמכות להכריע בדבר כניסת זרים לגבולותיה של מדינה, נתונה לשיקול דעתה הבלעדי של אותה מדינה.²⁴⁵ מסיבה זו לא נכללו במרבית האמנות הבינלאומיות לזכויות אדם דרישות חד-משמעיות בנושא ההגירה, ומדינות לא התחייבו להתיר כניסה לשטחן למטרה של איחוד משפחות.²⁴⁶

האמנה בדבר זכויות הילד היא האמנה היחידה המעודדת במפורש את המדינות החתומות עליה לאפשר איחוד משפחות של אזרחיהן או תושביהן, באמצעות התרת כניסה של בני משפחתם לתחומן:

"בהתאם למחויבותן של מדינות חברות [להבטיח את זכותו של הילד לחיות עם שני הוריו] יטופלו בקשותיהם של ילד או של הוריו להיכנס למדינה חברה או לצאת ממנה לשם איחוד משפחות בידי מדינות חברות באופן חיובי, אנושי ומזורז. עוד יבטיחו המדינות החברות כי הגשת בקשה כאמור לא תגרור השלכות שליליות לגבי המבקשים ובני משפחתם."²⁴⁷

האמנה בדבר אזרחות של נשים נשואות מחייבת את המדינות שהן צד לה לאפשר לכל אישה זרה של אזרח לקבל את אזרחות בן-זוגה, לפי בקשתה, באמצעות הליכי התאזרחות מיוחדים ומועדפים.²⁴⁸

Habana Convention on the Status of Aliens, 22 **AJIL** (1928), Supp. 136, 137; Lassa. 245 Oppenheim, **International Law: a Treatise**, edited by H. Lauterpacht, London: Longmans, 1950, Vol I, p. 291.

246. כך ציין המשפטן ריצ'רד פלנדר כי לצורך השגת קונצנוס לגבי מחויבות המדינה להגן על המשפחה, בחרו מנסחי האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות להתעלם במכוון מהשפעת חוקי ההגירה על איחוד משפחות:

Richard Plender, **International Migration Law**, revised 2nd. ed. Dordrecht: Nijhoff, 1988, p. 366. (להלן: פלנדר). בכינוסים אחרים של האו"ם לא הגיעו ציגיי המדינות להסכמה בנוגע לזכותם של מהגרים או פליטים לאיחוד משפחות בארצם החדשה. ר':

New Article on Family Reunification, UN Doc. A/CONF.78/DC.4, 31.1.77; Atle Grahl-Madsen – Rapporteur of the "Geneva Working Group", **Territorial Asylum**, Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1980, p. 65.

247. בסעיף 10(1). ר':

Eliahu Abram, "The Child's Right to Family Unity in International Immigration Law", 17 **Law and Policy** 4 (1995), pp. 397-439.

Convention on the Nationality of Married Women, article 3(1). 248. האמנה נפתחה לחתימה ואשרור בהחלטת האסיפה הכללית של האו"ם מסי' 1040 (XI) ב-29.1.57, ונכנסה לתוקף ב-11.8.58. ישראל שותפה לאמנה. תושבי השטחים אינם אזרחים אך האמנה חלה על "כל שטחי ארץ [...] שליחסייהם הבינלאומיים אחראית איזו מדינה מתקשרת" (סעיף 7 לאמנה). על-פי הגדרה זו, מחויבת ישראל להחיל את האמנה לגבי תושבי

בנוסף לכך, מספר עקרונות בסיסיים במשפט הבינלאומי, המעוגנים במסגרתו באמנות שונות, נוגעים לחובת המדינה להגן על זכויות המשפחה של אזרחיה ותושביה:

- התרת נישואין והקמת משפחה לכל אדם, ללא כל הגבלה מטעמי גזע, אזרחות או דת.²⁴⁹
- הגדרת המשפחה כיחידת היסוד הטבעית של החברה, הזכאית להגנה וסיוע מטעם המדינה.²⁵⁰ זאת במיוחד בעת הקמת המשפחה וכל עוד זו נושאת באחריות לטיפול בילדים.²⁵¹
- איסור על התערבות שרירותית או בלתי חוקית בצנעת הפרט של אדם, במשפחתו או בביתו.²⁵²

הכרזה שהתקבלה באו"ם מרחיבה את זכויות המשפחה שנדרשת מדינה לכבד, גם למשפחות של זרים המתגוררים בשטחה, ואינם אזרחיה. כך, קוראת ההכרזה לכבד את זכותו של הזר להגנה כנגד התערבות שרירותית או בלתי חוקית בפרטיותו, משפחתו וביתו, ואת זכותו "לבחור בן/בת-זוג, להנשא, להקים משפחה".²⁵³

גם על-פי המשפט ההומניטרי הבינלאומי מחוייבות מדינות לכבד את זכויות המשפחה בשטח שכבשו. תקנה 46 לתקנות המצורפות לאמנת האג משנת 1907, בדבר דינייה ומנהגיה של המלחמה ביבשה קובעת, כי "יש לכבד את כבוד המשפחה וזכויותיה". תקנות אלו, החלות על השלטון הצבאי בשטח כבוש, נחשבות לחלק מהמשפט הבינלאומי המנהגי ועל כן מחייבות את רשויות צה"ל בשטחים בכל פעולותיהן ביחס לאוכלוסייה האזרחית.

סעיף 27 לאמנת ג'נובה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה משנת 1949 קובע כי תושבי האזור הכבוש "זכאים בכל הנסיבות ליחס של דרך ארץ [...] לכבודם, לזכויותיהם המשפחתיות [...] ולמנהגיהם. היחס אליהם יהא תמיד אנושי [...]".²⁵⁴ הוראה זו היא בין ההוראות ההומניטריות המובהקות שבאמנת ג'נובה, שמדינת ישראל מכירה בחובתה לכבדן בשטחים. בפרשנות הצלב האדום לאמנת ג'נובה

השטחים, גם אחרי הקמת הרשות הפלסטינית ב-1994, למרות שאין הם אזרחים. John Quigley, "Family Reunion and the Right to Return to Occupied Territories", 6 **Georgetown Immigration Law Journal** (1992) pp. 223-251, at pp. 249-250.

249. סעיף 16(1) להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם.

250. סעיף 16(3) להכרזה; סעיף 23(1) לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות מ-1966; סעיף

10(1) לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מ-1966.

251. סעיף 10(1) לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות.

252. סעיף 17 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות; ר' גם סעיף 12 להכרזה.

253. Declaration on the Human Rights of Individuals Who are not Nationals of the Country in which They Live (General Assembly Resolution 40/144, 13/12/85), article 5.

תושבי השטחים, על אף שאינם בעלי מעמד של אזרחות, אינם זרים, ועל כן אין אמנה זו נוגעת להם. היא מובאת כאן על-מנת לעמוד על אמות המידה שמנהיגות מדינות כלפי זכויות המשפחה של זרים בשטחן.

254. סעיף זה, בניגוד לסעיפים רבים באמנה שתקפים רק לשנה אחת מתום הקרבות, מוסיף לחול על השטח הכבוש במשך כל שנות הכיבוש, על-פי סעיף 6 לאמנה.

הרביעית נאמר כי "כבוד לזכויות המשפחה אין משמעו רק שקשרי המשפחה צריכים להישמר, אלא מעבר לכך, כי יש לשקמם במקרה שנקטעו כתוצאה ממאורעות מלחמה".²⁵⁵

בסעיף 26 לאמנת גינווה נקבע כי "כל אחד מבעלי הסכסוך יקל על בירורים מצד בני משפחות שנתפזרו עקב המלחמה, לשם חידוש המגע ביניהם ופגישתם, אם אפשר הדבר [...]".

סעיף 74 לפרוטוקול הנוסף הראשון לאמנת גינווה מחייב את המדינות החתומות עליו "להקל בכל דרך אפשרית על איחוד משפחות שהתפזרו כתוצאה מסכסוכים חמושים [...]". ישראל אמנם אינה חתומה על הפרוטוקול, אך יש בו כדי ללמד על אמות המידה שנקבעו במשפט הבינלאומי בנושא זה.²⁵⁶

כפיית פירוד על בני משפחה גורמת בהכרח לפגיעה קשה בזכותם לחיי משפחה תקינים. מאחר והמשפט הבינלאומי מעניק הגנה כה נרחבת לחיי המשפחה, סבורים מספר משפטנים שחובתה של מדינה להגן על זכויות המשפחה כוללת את חובתה להגן על אחדות המשפחה, באמצעות התרת הגירה של בני משפחה אל תחומיה.²⁵⁷

המשפט הבינלאומי אינו קופא על שמריו, ועם התפתחותו במהלך השנים מתגבשת במסגרתו הכרה בזכויות שלא היו מוכרות בעבר. המשפטן ליליץ גורס כי המשפט הבינלאומי מתפתח לכיוון של שינוי הכלל של המשפט הבינלאומי המסורתי, לפיו לא קיימת לאדם שאינו אזרח של מדינה זכות להיכנס לשטחה;²⁵⁸ האגודה האמריקאית למשפט בינלאומי קבעה שקיימת צמיחה מתמדת של הכרה בזכויות אדם התומכות באחדות המשפחה;²⁵⁹ המשפטן פורלנוס אף טוען שעיקרון אחדות המשפחה מהווה היום חלק מהמשפט הבינלאומי המינהגי, המחייב את כל המדינות, ועל כן מדינות חייבות להתיר כניסת זרים לתחומן לצורך איחוד משפחות.²⁶⁰

כשישראל אינה מאפשרת לפלסטינים תושבי השטחים להתאחד בארצם עם בני-זוגם שאינם תושבים, היא כופה עליהם אחד מהשניים: פירוד בין בני המשפחה, או עקירת המשפחה כולה מן השטחים. בכך מפרה ישראל את חובתה מתוקף המשפט הבינלאומי

255. פיקטט, עמי 202-203 (ר' הי"ש 31 לפרטים), תרגום שלנו.

256. על-פי עמדת ארה"ב, סעיף 74 שעוסק באיחוד משפחות, וסעיפים 77 ו-78 העוסקים בזכויות ילדים (ר' להלן), מהווים הוראות חיוביות שיש לשלבן בחוק, מתוך כוונה שעם הזמן יוכרו כהוראות המשפט הבינלאומי המינהגי, המחייבות את כל מדינות העולם. ר':

Theodor Meron, **Human Rights and Humanitarian Norms as Customary Law**, Oxford: Clarendon Press, 1989, pp. 62-66.

257. ר' פורלנוס (פרטים בה"ש 118), עמי 94, 99, 110; פלנדר, ע' 366 (פרטים בה"ש 246).

Maryan Green, **International Law**, London: Pitman, 1973, p. 106.

258. Richard Lillich, **Human Rights of Aliens in Contemporary International Law**, Manchester: Manchester University Press, 1984, p. 91.

259. Thomas Burgenthal and Louis Sohn (ed.), **The Movement of Persons across Borders**, Washington D.C.: The American Society of International Law, 1992, p. 70.

(להלן: האגודה האמריקאית).

260. פורלנוס, בעמי 108, 118 (ר' הי"ש 118 לפרטים).

לכבד את קשרי הנישואין של תושבי השטחים ולהגן עליהם, לשמור על זכויות המשפחה שלהם, להמנע מהתערבות בחיי משפחתם ולכבד את זכותם לתושבות בארצם. השארת הגירה החוצה כאפשרות יחידה לאדם לחיות עם משפחתו עומדת גם בניגוד לאיסור באמנת ג'נובה, לפיו "העברה כפויה – אינדיבידואלית או המונית – וכן גירוש של מוגנים מן השטח הכבוש [...], אסורים ללא קשר למניעיהם".²⁶¹

2. זכויות ילדים במשפט הבינלאומי

במספר אמנות לזכויות אדם התחייבו המדינות שחתמו עליהן לתת הגנה וסיוע מיוחדים לכל ילד, ללא כל אפליה שהיא.²⁶² האמנה העיקרית העוסקת בזכויות ילדים היא האמנה בדבר זכויות הילד, אשר מדגישה את חשיבות המסגרת המשפחתית ושלמותה עבור ילדים ואוסרת על התערבות שרירותית או בלתי חוקית במשפחתו של הילד.²⁶³

באמנה נקבע כי "המדינות החברות יעשו כמיטב מאמציהן להבטיח הכרה בעיקרון כי לשני ההורים אחריות משותפת לגידול והתפתחותו"²⁶⁴ וכי "ילד לא יופרד מהוריו בניגוד לרצונם, אלא רק כאשר קובעות רשויות מוסכמות, הכפופות לביקורת משפטית, בהתאם לדינים ונוהלים הנוגעים לעניין, כי הפרדה כאמור נדרשת למען טובת הילד".²⁶⁵ על בסיס הסעיף האחרון, נדרשות המדינות השותפות לאמנה לטפל בבקשות לאיחוד משפחות של ילד או של הוריו "באופן חיובי, אנושי ומזורז".²⁶⁶

במקרה של הפרדה בין ילד לבין אחד מהוריו או שניהם, מחייבת האמנה את המדינות לכבד את זכותו של הילד "לשמור על יחסים אישיים ומגע ישיר עם שני ההורים על בסיס סדיר".²⁶⁷

זכויות נוספות של ילדים המעוגנות באמנה זו ובאחרות, הן הזכות להירשם מיד לאחר

261. סעיף 49 לאמנת ג'נובה הרביעית.

262. סעיף 1(1)24 לאמנה לזכויות אזרחיות ופוליטיות; סעיף 3(1)10 לאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות; סעיף 2(2)3 לאמנה לזכויות הילד מ-1989.

263. סעיף 16(1) לאמנה. על-פי סעיף 1 לאמנה, ילד הינו כל אדם שגילו מתחת לגיל שמונה-עשרה, "בלתי אם, על פי הדין החל על הילד, בגירות נרכשת קודם לכן". האמנה התקבלה על-ידי עצרת האו"ם ב-20.11.89 כהחלטה מסי' 44/25, ואושרה על-ידי ישראל ב-1991. על-פי סעיף 1(2) מחוייבת ישראל להבטיח את הזכויות שמעגנת האמנה "לכל ילד שבתחום שיפוטו, ללא הפליה מכל סוג שהוא [...]". למרות זאת, ישראל אינה רואה באמנה "מסגרת משפטית המחייבת אותה בהפעלת סמכויותיה בשטחים" (נמסר ל**בצלם** במכתבה של עו"ד יעל רוטן, לשכת היועץ המשפטי של משרד החוץ, מ-29.4.97).

264. סעיף 18(1) לאמנה.

265. סעיף 9(1) לאמנה.

266. סעיף 11(1) לאמנה.

267. סעיף 9(3) לאמנה.

הלידה ולרכוש אזרחות, במיוחד כאשר אם לא יעשו כן יהיה הילד חסר מעמד,²⁶⁸ וכן זכויות למת חיים נאותה, ביטחון סוציאלי ושירותי בריאות וחינוך.²⁶⁹

בסעיף 138(1) נדרשות המדינות השותפות לאמנה בדבר זכויות הילד "לכבד ולהבטיח כי יכובדו כללים של חוק הומניטרי בינלאומי החלים עליהן במצבים של מאבק מזויין והנוגעים לילד". עם כללים אלה נמנה סעיף 177(1) לפרוטוקול הנוסף הראשון מ-1977 לאמנת ג'נובה, הקובע כי "ילדים יהיו מושא של יחס מיוחד ויוגנו כנגד כל צורה של פגיעה בוטה". סעיף 178(1) לפרוטוקול אוסר על פינוי ילדים לארץ זרה. על-פי פרשנות הצלב האדום לסעיף זה, "יש לעשות ככל הניתן על מנת למנוע הפרדת ילדים (בעיקר ילדים צעירים) ממגנייהם הטבעיים". עוד צוין שם בהקשר זה כי: "באופן כללי, להפרעה לקשרי המשפחה ולקשרים הרגשיים יש השפעות קשות ביותר על התפתחות הילדים".²⁷⁰

מדיניותה של ישראל בנוגע לאיחוד משפחות בשטחים עומדת בניגוד להתחייבויותיה על-פי המשפט הבינלאומי לפעול למען טובת הילד ולא להפריד בין ילד להוריו. ישראל אינה מאפשרת לילדים שאחד מהוריהם אינו תושב לחיות בשטחים ובכך גורמת לאותם ילדים לחיות ללא אחד מהוריהם.²⁷¹ בנוסף, ההגבלות המוטלות על ביקורים של בני משפחה בשטחים, סותרות את חובת המדינה להבטיח את זכותו של ילד שמופרד מהוריו לקשר סדיר עימם.

במדיניותה זו מפרה ישראל לא רק את האמנה בדבר זכויות הילד, אלא גם את חובותיה על-פי הפרוטוקול הנוסף הראשון לאמנת ג'נובה, המוטלות עליה מתוקף סעיף 138(1) לאמנה בדבר זכויות הילד.

בהסכמי אוסלו הוגדר ילד הזכאי לרישום במירשם האוכלוסין כקטין מתחת לגיל 16, בניגוד להגדרה שבאמנה בדבר זכויות הילד, לפיה עומד גיל הבגרות על 18 שנים. ישראל מציבה קשיים רבים בפני ילדים פלסטינים בגילאים 16 עד 18 שבואם להירשם במירשם האוכלוסין, ובכך היא מפרה את התחייבותה לרשום כל ילד שבתחום שיפוטתה ולכבד את זכותו לאזרחות.

3. הזכות לאיחוד משפחות במשפט האזרחי בנוגע לזכויות

אדם

ישראל אינה שותפה לאף אחת ממערכות המשפט האזרחיות הקיימות בעולם בנוגע לזכויות אדם, ועל כן אין האמנות שלהן מחייבות אותה. עם זאת, יש עניין בבחינת

268. סעיף 7 לאמנה בדבר זכויות הילד; סעיף 24(2-3) לאמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות.

269. סעיפים 27, 26, 24 ו-28 לאמנה בדבר זכויות הילד, בהתאמה.

Y. Sandoz, C. Swinarski, B. Zimmerman (eds) **Commentary on the Additional Protocols to** 270 **the Geneva Conventions**, Geneva: ICRC, 1987, pp. 909, 912. (להלן: פרשנות לפרוטוקול).

271. להשלכות פסיכולוגיות של פירוד ילדים מהוריהם ר' לעיל בעמ' 87-88.

התייחסותן של כמה ממערכות אלה לסוגיית איחוד המשפחות, על-מנת ללמוד אילו התחייבויות לקחו על עצמן מדינות בעולם בנושא זה.

1. האמנה האירופית להגנה על זכויות אדם וחירויות יסוד

סעיף 8 לאמנה מעגן את זכותו של כל אדם שחיי המשפחה שלו יכובדו ואוסר על התערבות מצד רשות ציבורית במימוש זכות זו.²⁷²

באמצעות בחינת הפרשנות שניתנה לסעיף זה אצל הגופים האירופיים לזכויות האדם, ניתן לבחון את אפשרות יישומה של האמנה בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות בנוגע לזכויות המשפחה, בה קיימת הוראה דומה.

בית הדין האירופי לזכויות האדם קבע שמדינה שמאשררת את האמנה מקבלת בכך על עצמה הגבלה על זכותה לשלוט על כניסה ויציאה של זרים משטחה.²⁷³ בשורה של פסקי דין קבע בית-הדין כי הזכות לחיי משפחה כוללת את זכותו של זר לקיים חיי משפחה עם בן-זוגו תושב המדינה, כמו גם עם ילדיו ובני משפחה נוספים, וכי גירושו של הזר פוגע בזכותו שלו ושל בן-זוגו לחייהם הפרטיים והמשפחתיים. לפי הלכה עקבית של בית-הדין האירופי, רק כאשר קיים אינטרס ציבורי כבד-משקל, רשאית מדינה לפגוע בחיי משפחה. הלכה זו תקפה אפילו במצב קיצוני, בו בן-הזוג הזר העמיד בסכנה ברורה את הסדר הציבורי במדינה והורשע בעבירות. גם אז, חייבת המדינה לשקול היטב את הפגיעה בחיי משפחה הכרוכה בגירושו של העבריין הזר.²⁷⁴

2. הסכם הלסינקי²⁷⁵

הסכם הלסינקי נחתם ב-1975 בסיום כינוס בנושאי ביטחון ושיתוף פעולה באירופה. על ההסכם חתמו מדינות אירופה, ארצות הברית, ברית המועצות וקנדה. ההסכם מהווה הצהרת כוונות פוליטית של אותן מדינות, אך על-פי אגודת המשפט הבינלאומי, יש לו גם מאפיינים מסויימים של הסכם מחייב מבחינה משפטית.²⁷⁶

בהסכם מביעות המדינות נכונות לטפל "ברוח חיובית והומניטרית" ובמהירות האפשרית בבקשות לאיחוד משפחות, תוך מתן התייחסות מיוחדת לבקשות דחופות, כגון כאלה שהוגשו על-ידי קשישים או חולים. עוד הוחלט כי יופחתו האגרות הנגבות עבור בקשות לאיחוד משפחות; כי עד איחוד המשפחה, יאפשרו המדינות את שמירת הקשר והפגישות בין בני המשפחה; כי הגשת בקשה לאיחוד משפחות לא תפגע בזכויות המבקש או בני משפחתו, וכי יתקיים הליך ערעור על סירוב של בקשה לאיחוד משפחות.

גם בנוגע לביקורי משפחות, קורא ההסכם למדינות לשקול בחיוב בקשות לרשימות

272. לתרגום נוסח הסעיף ר' נספח ד', בע' 119.

273. ר' למשל Application No. 2142/64, X v. Austria and Yugoslavia, VII Yearbook 314 (1964).

274. סקירה של פסקי דין רלוונטיים לנושא ר' בנספח ד'.

275. Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, Helsinki (1975).

276. Report of the International Committee on Human Rights, International Law Association.

Belgrade Conference, 1980, pp. 59-70.

ביקור בשטחן. נקבע שאישור בקשות אלה ייעשה תוך זמן סביר, כי יינתן טיפול מועדף במקרים דחופים וכי גובה האגרות עבור הרשיונות יהיה סביר.

עוד נאמר בהסכם כי "המדינות החברות יבחנו בחיוב ועל בסיס שיקולים הומניטריים בקשות להיתרי יציאה וכניסה של אנשים שהחליטו להינשא לאזרח של מדינה חברה אחרת [...]".

הסכם הלסינקי שימש כמאיץ הליכים של איחוד משפחות במדינות שחתמו עליו.²⁷⁷ כך, למשל, נחשב ההסכם בזמנו כהישג גדול למאבקם של יהודי ברית המועצות לשעבר להתאחד עם משפחתם שבישראל ובמדינות אחרות, ושימש בסיס לטיעוניהם של הפועלים למענם.²⁷⁸ מנהל מחלקת האשרות במשרד הפנים של ברה"מ דיווח כי בעקבות הסכם הלסינקי, בין היתר, הנהיגה הממשלה הסובייטית שינויים משמעותיים, על מנת להקל על איחוד משפחות ועל קשרים בין קרובי משפחה.²⁷⁹

4. חוקי מדינות בנוגע לאיחוד משפחות

להלן ייבחנו החוקים אותם מנהיגות מדינות בנוגע לאיחוד משפחות של אזרחיהן. למרות שהפלסטינים תושבי השטחים אינם אזרחים, הקשר בינם לבין השטחים הוא כקשר שבין אזרח למדינתו: הם נולדו בשטחים או חיו בהם במשך שנים לאחר שהגיעו אליהם כפליטים, לרובם אין אזרחות או תושבות של מדינה אחרת ואין הם מהגרים ממדינה אחרת, כך שאין להם מולדת קודמת אליה הם יכולים לשוב כדי להתאחד עם קרוביהם.

משום כך, יש מקום לבחון את מדיניות איחוד המשפחות בנוגע לפלסטינים תושבי השטחים, מול אמות המידה שמציבות מדינות בנוגע לאזרחיהן בנושא זה.

החוקים במדינות העולם

חוקי ההגירה ברוב מדינות העולם מתירים לאזרח להתאחד עם משפחתו הקרובה בארצו ולקיים שם חיי משפחה משותפים. זכות זו מוכרת גם במדינות בהן קיימת מדיניות נוקשה בנושא ההגירה לתוכן.²⁸⁰

277. ר' פורלנוס, ע' 117 (ר' הי"ש 118 לפרטים); ר' גם פלנדר, ע' 365 (ר' הי"ש 246 לפרטים).

278. ר' פלנדר, ע' 365 (ר' הי"ש 246 לפרטים);

Nathan Sharansky, **Fear No Evil**, New York: Random House, 1988, pp. 125, 169, 357, 421.

279. ראיון עם מנהל מחלקת האשרות במשרד הפנים הסובייטי, רודולף קוזניצוב, הופיע בכתב העת הסובייטי נוביה ורמיה ("הזמן החדש"), מס' 28 (1987), ובתרגום לעברית בכתב העת **יהודי ברית המועצות**, כרך 11 (1988), עמ' 312-317.

280. האגודה האמריקאית, עמ' 69-70 (ר' הי"ש 259 לפרטים); פורלנוס, עמ' 87, 106-107 (ר' הי"ש 118 לפרטים).

כך למשל, מעניקים החוקים במדינות אירופה ובארה"ב אזרחות או תושבות קבע לבן-זוג זר ולילדיו הקטינים של אזרח באופן אוטומטי או לאחר מילוי מספר תנאים פרוצדורליים. חוקים אלה מאפשרים את כניסתם של בני משפחתו הגרעינית של אזרח ואת שהייתם הארעית במדינה גם כאשר בקשתם לקבלת אזרחות או תושבות נמצאת בבדיקה. בנסיבות מסוימות מאפשרים החוקים גם את כניסתם של בעלי קשרי משפחה רחוקים יותר.²⁸¹

רוב המדינות, בהן מדינות הקהילה האירופית, מרחיבות את ההגנות והזכויות הללו גם לבני משפחה של תושבים, ומתירות איחוד משפחות בשטחן עבור בני המשפחה הקרובה הזרים של תושב המדינה.²⁸² מדינות רבות מאפשרות גם לבני-זוג וילדים קטינים של זר העובד בשיטחן, להיכנס עימו לתחומן או להצטרף אליו לאחר תקופה נתונה.²⁸³ הנציב העליון לענייני פליטים באו"ם קבע כי "איחוד משפחות מוסיף להיות גורם בעל חשיבות מכריעה בהשגת כניסה של פליטים ועקורים לרוב ארצות ההגירה המסורתיות".²⁸⁴

מחקר של האגודה האמריקאית למשפט בינלאומי, שריכוז וניתח עקרונות מקובלים בנוגע לתנועת אנשים בין גבולות לאומיים, העלה כי "מושג 'אחדות המשפחה' אומץ על-ידי מערכות משפטיות עיקריות בעולם", וכי "ישנה נטיה כללית לשפר את הכללים הנוגעים לכניסה סימולטנית, או מהירה ככל האפשר, של בני משפחה של כל אדם שנכנס למדינה או שכבר חי בה. סביר שעקרונות אלה יהיו מקובלים באופן נרחב בעתיד הקרוב".²⁸⁵

החוק בישראל

חוק השבות מתיר לכל יהודי בעולם לקבל אזרחות ישראלית. החוק מעניק זכות זו גם לכל לא-יהודי שהוא בן-זוגו, בנו או נכדו של יהודי, וכן לבן-זוג של בן או של נכד של

281. האגודה האמריקאית, עמ' 69-70;

Asylum Policy and Family Reunification Policy in Ten European Countries, report from International Helsinki Federation for Human Rights, 1985.

282. האגודה האמריקאית, ע' 68; פורלנוס, ע' 102 (ר' הי"ש 118 לפרטים).

Thomsen, S., "The Legal Position of the Spouse and Family Members", in Frowein J. and Stein T. (eds.) **The Legal Position of Aliens in National and International Law** (Max Plank Institut, Berlin, 1987) vol. II p. 1949, 1947, 2084. (להלן: תומסן).

ר' גם

Guy Goodwin-Gill, **International Law and The Movement of Persons Between States**, Oxford: Clarendon Press, 1978, p. 197.

International Labour Organization, **General Survey of the Reports Concerning Migrant Workers**, Geneva, 1980, p. 120; International Committee on Migration, **Migration of Family Reunion** (MC/SAI/II/19), November 1975, p. 5.

Report of the UNHCR, General Assembly: 34th Session, Supplement, No. 12, UN Doc. A/34/12, New York, 1979, p. 12.

285. האגודה האמריקאית, ע' 65, 70 (ר' הי"ש 259 לפרטים).

יהודי.²⁸⁶ מכאן שמכוח החוק זכאים יהודים-ישראלים להתאחד עם משפחתם בישראל ובני משפחתם זכאים להיכנס למדינה ולקבל אזרחות ישראלית.²⁸⁷ דין זה חל גם על בני משפחה של אזרחים ישראלים המתגוררים בשטחים.

ישראל נוהגת אפליה בוטה בנוגע לאיחוד משפחות של אזרחים יהודים לעומת אזרחיה הלא-יהודים, שכן החוק הישראלי אינו מקנה לבן-זוג של אזרח ישראלי שאינו יהודי אזרחות אוטומטית. לפי החוק, ניתן לשר הפנים שיקול דעת מוחלט אם להעניק לבן זוג כזה מעמד של תושב קבע או של אזרח.²⁸⁸ מדיניות משרד הפנים היא לתת במקרים כאלה לבן-הזוג מעמד של תושב קבע, וגם זאת רק "לאחר תקופת בחינה של חמש שנים ושלושה חודשים מיום מתן ההחלטה לאשר את בקשת האחמ"ש".²⁸⁹ ילדיהם של בני-הזוג זכאים בכל מקרה לאזרחות מתוקף החוק, מאחר ואחד מהוריהם הינו אזרח.²⁹⁰

מדיניותה של ישראל בנוגע לאיחוד משפחות בשטחים אינה עומדת באמות המידה שנהוגות בנושא זה על-ידי רוב המדינות, כולל ישראל עצמה. אמות מידה אלה מכירות בזכותו של אזרח להתאחד עם משפחתו הקרובה בארצו, ומאפשרות לבני משפחתו לשהות עימו גם במהלך הבדיקה שנערכת לבקשתם לקבלת אזרחות או תושבות באותה מדינה.

286. חוק השבות, תשי"י-1950, סעיף 4א (א).

287. לאחרונה קבע משרד הפנים שבן-זוג לא יהודי של אזרח ישראלי-יהודי שאינו עולה חדש, לא זכאי לקבלת אזרחות מתוקף חוק השבות. העניין תלוי ועומד בפני בג"צ.

288. סעיף 7 לחוק האזרחות, תשי"ב-1952; סעיף 2(א)4 לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952.

289. נמסר במכתבה של עו"ד מוריה בקשי מלשכת היועץ המשפטי למשרד הפנים **לאגודה לזכויות האזרח** מ-11.1.98.

290. חוק האזרחות, סעיף 4(א). מאז כיבוש מזרח ירושלים והחלת הריבונות הישראלית על תושביה ב-1967, אחראי משרד הפנים גם על הליך איחוד המשפחות של תושבי מזרח ירושלים. הליך זה מתאפיין במדיניות נוקשה ובכפיית פירוד ממושך בין בני משפחה. להרחבה בנושא זה ר' המקור בה"ש 2.

הגדרת המשפחה במערכות משפט שונות בעולם

ההגדרה המשפטית למשפחה במערכות המשפט השונות בעולם היא לרוב רחבה וכוללת קרובי משפחה שאינם כלולים במשפחה הגרעינית, בה בני-זוג וילדים קטינים בלבד.

בפרשנות של הצלב האדום לפרוטוקול הנוסף הראשון לאמנת ג'נובה, בו נדרשות מדינות להקל על הליכי איחוד המשפחות, נאמר: "יהיה זה שגוי לבחור בהגדרה נוקשה או מדוייקת מדי [...] לכן המילה "משפחה" כאן מכסה כמוכן קרובים ישירים [...] – בני זוג, אחים ואחיות, דודים ודודות, אחיינים, אך גם קרובים פחות קרובים, או אף לא קרובים בכלל, השייכים למשפחה בשל קשרים רגשיים או חיים משותפים [...]. בקצרה, כל אלה שמחשיבים עצמם ונחשבים זה על ידי זה לחלק ממשפחה, ורוצים לחיות יחד, ייחשבו כשייכים למשפחה ז"ו".²⁹¹

בית המשפט האירופי לזכויות האדם פירש את המושג "חיי משפחה" ככולל "לפחות קשרים בין בני משפחה קרובים, למשל אלה שבין סבים ונכדים, מאחר וקשרים אלה עשויים להוות חלק חשוב מחיי המשפחה".²⁹² הגופים האירופיים לזכויות האדם מסתמכים גם על גורמים כמו תלות כלכלית או פסיכולוגית לצורך הגדרת חיי המשפחה.²⁹³

על-פי האגודה האמריקנית למשפט בינלאומי, מדינות צריכות לכלול במושג "משפחה" כל אדם התלוי לחלוטין באזרח או בתושב ומהווה חלק ממשק הבית שלו.²⁹⁴ ואכן, בחוקים של מדינות רבות מקובל להגדיר משפחה, מעבר לקשר הדם, גם על בסיס של משק בית משותף, מגורים משותפים ותלות כלכלית או רגשית.²⁹⁵ קשרי משפחה מדרגה שנייה (כמו דודים, אחיינים, סבים), לעתים תוך התנייתם בתלות של בן המשפחה באזרח, מוכרים כבסיס לאיחוד משפחות למשל באנגליה, צרפת, קנדה, אוסטרליה, שבדיה, דנמרק והולנד.²⁹⁶

גם החוק והפרקטיקה במדינת ישראל משקפים ראייה רחבה של מושג המשפחה, אם כי רק ביחס לאוכלוסייה היהודית של המדינה: חוק השבות הישראלי מאפשר לבן או לנכד של יהודי – גם אם אינם קטינים – להגר לישראל.²⁹⁷

291. פרשנות לפרוטוקול, בע' 859 (ר' ה"ש 270 לפרטים).

292. *Marckx v. Belgium*, 31 Eur Ct HR (ser. A) (1979).

293. *Short Guide to the European Convention on Human Rights*, Strasbourg: Council of Europe Press, 1991, p. 65; ר' גם פלנדר, ע' 132 (ר' ה"ש 246 לפרטים).

294. האגודה האמריקאית, ע' 65 (ר' ה"ש 256 לפרטים).

295. ר' פורלונסו, ע' 89 (ר' ה"ש 118 לפרטים).

296. פלנדר, עמ' 379-374 (ר' ה"ש 246 לפרטים); תומסן, עמ' 83, 202, 249, 266-268, 511, 1319. (לפרטים ר' ה"ש 282). הקהילה האירופית אף מאפשרת לקרובים שלהם תלות בעובד זר

או בן-זוגו, להצטרף אליו ולשהות עימו במדינה בו הוא מועסק. ר' פלנדר, עמ' 369-368.

297. חוק השבות, סעיף 4א).

5. פסיקת בג"צ בנושא איחוד משפחות בשטחים

בית-המשפט העליון התבקש להטיל ביקורת שיפוטית על המדיניות ששללה איחוד משפחות בשטחים ועל הפעלתה של מדיניות זו במקרים הספציפיים של פלסטינים שעתרו לפניו. עד 1990 הוגשו לבג"צ עשרות עתירות על-ידי תושבי השטחים שבקשתם לאיחוד משפחות נדחתה. קצב העתירות גבר לאחר החמרת המדיניות הישראלית ב-1984. בשנים 1985-1986 בלבד הגישו כ-40 בני-זוג עתירות בנושא.²⁹⁸ העותרים ביקשו מבית-המשפט להתערב בשיקול דעתו של הממשל הצבאי, ולאפשר להם לחיות בשטחים עם בני-זוגם וילדיהם כמשפחה רגילה, בטענה שזו זכותם.²⁹⁹

מלבד מקרה אחד,³⁰⁰ דחה בג"צ את כל העתירות, קיבל את טענות המדינה במלואן וקבע כי אין לעותרים זכות לאיחוד משפחות. לא היה ולו שופט אחד שערער על חוקיותה של המדיניות בה נוקטת ישראל או על סבירות הפעלתה במקרים הספציפיים.³⁰¹

אחת הדרכים העיקריות בהן נוהג בית-המשפט העליון להגן על זכויות האדם היא לחייב את הרשות השלטונית, המוסמכת לשלול זכויות למטרת צורך ציבורי, לשקול את עצם הפגיעה בזכות ולתת לה משקל ראוי בהחלטותיה. הסמכות המוקנית לרשות שלטונית לפגוע בזכות, אינה הופכת את אותה זכות למחווה של חסד, אשר הרשות רשאית להתעלם ממנה. פרופ' יצחק זמיר סיכם דרך זו של הגנה שיפוטית על זכויות אדם במלים אלו:

אין די בכך שהחוק העניק לרשות סמכות לפגוע בזכות, ואף אין די בכך שהפעלת הסמכות תשרת צורך ציבורי. אלא הרשות חייבת לשקול גם את האפשרות של פגיעה בזכות, ואת עוצמת הפגיעה, בין יתר השיקולים הענייניים, ולתת לה את המשקל הראוי. המשקל הראוי יחייב את הרשות למצוא את האיזון הנאות בנסיבות המקרה בין הצורך הציבורי לבין הזכות האישית. אם הרשות לא תיתן דעתה לשיקול זה, או לא תיתן לו את המשקל הראוי, יהיה בכך טעם מספיק לפסול את החלטתה.³⁰²

בית-המשפט העליון לא נקט בדרך זו, אותה אימץ בפסקי-דין רבים אחרים, בעת הדיון בעתירות בנושא שלילת איחוד משפחות מתושבי השטחים.

298. כך לפי הודעת פרקליטות המדינה בבג"צ עואשרה, בסעיף 15.

299. מאז 1990 לא הביע בית-המשפט עמדה בנושא איחוד משפחות בשטחים. בעקבות למעלה מ-80 העתירות שהוגשו לבג"צ מאז, רובן באמצעות עמדה בנושא איחוד משפחות בשטחים. הציעה המדינה הסדרים שהתקבלו על דעת העותרים, והביאו לביטולן של העתירות לפני שנדונו על-ידי בית המשפט. במקרה אחד, בג"צ עואשרה, לא בוטלה העתירה, אך בית-המשפט קבע בפסק-הדין שנוכח ההסדר המוצע על-ידי פרקליטות המדינה אין מקום להבעת עמדתו בנוגע למדיניות איחוד המשפחות בשטחים.

300. בג"צ סמרה, פסק הדין ניתן ב-1980 (ר' הי"ש 23 לפרטים).

301. לרשימת פסקי דין של בג"צ בנושא איחוד משפחות ר' נספח ה', בע"מ 120-121.

302. זמיר, **הסמכות המינהלית**, כרך א' (נבו, תשנ"ו-1996), עמ' 104-105.

1. הזכות הנפגעת

נקודת המוצא של בית-המשפט בפסקי הדין הדנים באיחוד משפחות, היא שהמשפט הצבאי מוסמך למנוע את כניסתם של זרים לשטח כבוש. סמכות זו, קבע בית-המשפט, תואמת את המשפט הבינלאומי הפומבי בנושא תפיסה לוחמתית.

על יסוד קיומה של הסמכות למנוע כניסה לשטחים, קיבל בית-המשפט את עמדת המדינה וקבע כי אין לתושבי השטחים זכות לאיחוד משפחות. בית-המשפט סירב להכיר בפגיעה בזכות כלשהי של תושב, כשהמשפט הפעיל את סמכותו למנוע מבן-זוגו הזר לשהות בשטחים: "אין אנו דנים בזכות מוקנית, שנשללה מן העותר", גרס בית-המשפט, וקבע כי איחוד משפחות הינו "מעשה חסד מיוחד של הרשויות, המעוגן בשיקולים הומניטריים."³⁰³

קביעה זו של בית-המשפט, לפיה בהיעדרה של "זכות מוקנית", המעוגנת בחוק, קיים מצב של היעדר כל זכות שהיא, אלא רק "מעשה חסד" מצד השלטונות, סותרת את פסיקתו הרגילה של בית-המשפט העליון בענייני זכויות אדם. מרבית זכויות האדם המוכרות במשפט הישראלי לא היו "זכויות מוקנות" עד לחקיקת חוקי היסוד בשנת 1992. אולם, בית-המשפט הכיר גם בזכויות אדם שלא היה להן ביטוי מפורש בחוק, והכרה כזו ניתנה דווקא במקרים בהם החוק הקנה לרשות השלטונית סמכות לפגוע באותן זכויות, או לשלול אותן.

בנושא של איחוד משפחות, עמדו בפני בית-המשפט העליון מקורות רבים במשפט הישראלי והבינלאומי לפיהם ניתן לבסס הכרה בקיומה של זכות הנפגעת על-ידי דחיית בקשתו של תושב לאיחוד משפחות עם בן זוגו וילדיו.³⁰⁴ זכות זו אינה זכות "מוקנית" אשר חסינה מפני פגיעה, אלא זכות בסיסית שאסור להתעלם ממנה, ושכל פגיעה בה מחייבת הצדקה ואיזון.

הזכות להקים ולקיים חיי משפחה הוכרה גם על-ידי בתי-המשפט בישראל, בהקשרים אחרים, כזכות טבעית ובסיסית של כל אדם.³⁰⁵ הפסיקה רוויה בהכרה בתא המשפחתי כתא הבסיסי של החברה האנושית, עליו חייבים להגן.³⁰⁶ גם טובת הילד, לרבות זכותו לגדול עם הוריו וזכותם של שני הוריו לגדלו, מצאה ביטוי בעשרות פסקי דין, כעיקרון יסוד של המשפט הישראלי.³⁰⁷

בית-המשפט סירב להכיר בקיומן של זכויות אלה כאשר מדובר בפלסטינים תושבי השטחים, וקבע כי ההוראות שבמשפט הבינלאומי אינן רלוונטיות לאיחוד משפחות בשטחים, מאחר ולא נקבעה בהן חובה מפורשת להתיר כניסתו של זר לשטח כבוש לצורך איחוד משפחות.³⁰⁸ בפסקי דין אחדים הדגיש בית המשפט כי אין מניעה בפני

303. בג"צ עוואד, בע" 285 (ר' הי"ש 38 לפרטים).

304. לגבי מקורות אלה ר' לעיל, עמ' 89-98.

305. ר' למשל ע"א 232/85, פלוני נ. היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד (מ) 1, 5; ע"א 488/77, פלוני נ. היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד לב(3) 421, 435.

306. ר', בין השאר, ע"א 238/53, כהן ואח' נ. היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד ח(4) 53; בג"צ 693/91, אפרת נ. הממונה על מירשם האוכלוסין, פ"ד מז(1) 749, 783.

307. ר' למשל ע"א 2266/93, פלוני, קטין, ואח' נ. פלוני, פ"ד מט(1) 221, 235-236.

308. בג"צ שאהין (ר' הי"ש 20 לפרטים).

תושב להשתקע עם משפחתו בחו"ל, ולכן אין שלילה של זכותו להינשא ולהקים משפחה.

בית-המשפט העליון התעלם לחלוטין מהעובדה כי מדיניות הממשל השוללת מבני-זוג איחוד משפחות, פוגעת קשה בזכותם הבסיסית, המוגנת גם בשטח כבוש, לנהל את חיי המשפחה שלהם. גם אם לא מוטלת על הממשל חובה להתיר את כניסתו של בן-הזוג הזר לשטח הכבוש לצורך איחוד משפחות, הרי שבהימנעו מלעשות כן, הוא מונע מהתושב לחיות עם בן-זוגו וילדיו בארצו, ובכך הוא בהכרח פוגע בחייו המשפחתיים. פגיעה כזו בזכותו של אדם לחיי משפחה דורשת מתן הסבר והצדקה לגבי הצורך הציבורי או הביטחוני המחייב פגיעה זו.

2. הצורך הציבורי/הביטחוני

בית-המשפט לא בחן באופן מהותי מהו הצורך הציבורי המצדיק את מדיניות ישראל בנושא איחוד המשפחות בשטחים. בית-המשפט קיבל כמובנת מאליה את טענת הממשל כי קיימת השלכה "ביטחונית" להתרת כניסתם של בני-זוג זרים לאזור, אך מעולם לא טרח לבדוק מהם שיקולי הביטחון הנוגעים לעניין ומה משקלם. בית-המשפט נמנע מלעשות כן על אף שבמקרים שהובאו בפניו התירו רשויות צה"ל לבן-הזוג הזר לבקר באזור מכוח רישיונות ביקור, ולא נטען כי המשך שהייתו בשטחים כמבקר מסכנת את ביטחונה של ישראל בצורה כלשהי.

בנוסף לשיקולי ביטחון בלתי מוגדרים למדיניותה בנוגע לאיחוד משפחות, הצביעה המדינה גם על שיקולים פוליטיים או מדיניים ושיקולים כלכליים, הקשורים להגירה לתוך השטחים. בית-המשפט כלל לא בחן את השאלה האם רשאיות רשויות צה"ל להסתמך על שיקולים כאלה. בפסיקתו בהקשרים אחרים קבע בג"צ כי אסור לממשל הצבאי לשקול את האינטרסים הפוליטיים של המדינה הכובשת, מדינת ישראל, אלא אך ורק את האינטרסים של תושבי השטח הכבוש.³⁰⁹ בנוגע לאיחוד משפחות בשטחים, לא עמד על כך בג"צ, ואף תמך בהעלאת שיקולים אלה על-ידי המדינה. כך, למשל, טען נשיא בית-המשפט העליון, מאיר שמגר: "[...] מחובתו של המשיב, [...] לתת משקל גם למשמעויות הביטחוניות, המדיניות והכלכליות הכלליות, שיש לתופעה ולתוצאותיה".³¹⁰

בית-המשפט לא בחן את מידת הרלוונטיות של הטענה שאיחוד משפחות הפך לדרך של הגירה לשטחים. הוא לא שאל ולא הסביר מה פסול בכך ובמה הגירה זו של בני-זוג נשואים מפריעה לאינטרסים לגיטימיים של ישראל. הרי במרבית מדינות העולם, איחוד משפחות הוא הסיבה העיקרית להתיר הגירה, ולא ברור במה שונה השפעתה של הגירת בני-זוג נשואים לתוך שטח כבוש.

בית-המשפט לא ניסה כלל לבדוק את טענת המדינה בדבר בעיית הגירה בשטחים

309. בג"צ 390/79, **דוויקאת נ. ממשלת ישראל**, פ"ד לד(1) 1, 17; בג"צ אגודת המורים, בע" 794 (ר' ה"ש 27 לפרטים); בג"צ 1285/93, **עזבון שכטר נ. מפקד אזור יהודה ושומרון**, תקדין עליון (4)96:15.

310. בג"צ שאהין, בע" 214 (ר' ה"ש 20 לפרטים). ר' גם בג"צ אלגירה, בע" 2 (ר' ה"ש 23); בג"צ חליל, בע" 85 (ר' ה"ש 22).

ומעולם לא קיבל, ולא ביקש לקבל, בסיס עובדתי לטענה זו, כגון נתונים על מאזן הגירה בשטחים. בית-המשפט גם לא בחן את חוסר השיוויון שבמדיניות, המתירה הגירה חופשית של יהודים לתוך השטחים, אך החוסמת לחלוטין את כניסתם של פלסטינים, על אף קשרי נישואין והורות לתושבי השטחים.

את מטרתה האמיתית של מדיניות הממשל, לשנות בטווח הארוך את המאזן הדמוגרפי בין פלסטינים ליהודים בשטחים, לא חשף בית-המשפט, ואף לא ניסה לחשוף.

3. איזון האינטרס הציבורי/ביטחוני מול הזכות הנפגעת

מאחר שבית-המשפט העליון לא מצא שישנה פגיעה בזכות אדם כלשהי בשלילת איחוד משפחות בין בני-זוג, ואף לא בחן את האינטרס הציבורי אשר מצדיק את מדיניות ישראל, הרי שלא היה מקום, לפי גישתו, לאזן בין הפגיעה בזכות לחיי משפחה לצורך ציבורי כלשהו.

בית-המשפט העליון קיבל במלואה את עמדת המדינה, כפי שהוצגה בפניו. בית-המשפט לא בחן כלל, באף אחד מפסקי הדין שנתן בנושא, אם המדיניות השוללת איחוד משפחות עומדת במבחן של חובתו הבסיסית של השלטון הכובש לפי המשפט הבינלאומי, לדאוג לרווחת האוכלוסייה ולהמשכם התקין של חייהם של תושבי האזור. בהקשר זה, לא בחן בית-המשפט את המדיניות הנהוגה לאור המציאות של תפיסה לוחמתית ארוכת-טווח, כשמהלך החיים הטבעי מחייב אנשים להינשא ולהקים את משפחותיהם. בית-המשפט לא שאל אם המדיניות הגורפת, השוללת איחוד משפחות, תואמת את צרכי המציאות, על רקע הקשר ההדוק של תושבי השטחים לפלסטינים בחו"ל ולנוכח דפוסי נישואין בתוך קבוצות משפחתיות מורחבות, גם כשגבולות מפרידים ביניהן.

להבדיל מדרך פסיקתו בהקשרים אחרים, לא בדק בית-המשפט את סבירותן של הנחיות הממשל בעניין איחוד משפחות, שמא המדיניות המינהלית "תהיה קשיחה באופן קיצוני, תתעלם מן המציאות בתחום הרלוונטי או תיצור עיוותים קשים"³¹¹.

4. בחינת שיקול הדעת במקרים ספציפיים

על-פי גישתו של בית-המשפט, ישנו מקום לביקורת שיפוטית מהותית במקרים פרטניים, גם כאשר אין פגיעה בזכות מוקנית. כך למשל, בנוגע לסירוב לתת הטבה, נוהג בית-המשפט לבחון לעומק את סבירות הפעלת שיקול הדעת ולבדוק אם נשקלו כראוי כל השיקולים הרלוונטיים, ואותם שיקולים בלבד.

בעתירות הנוגעות לאיחוד משפחות בשטחים, נעשתה בדיקה כזו רק במקרה אחד, בעניין סמרה. השופט אהרן ברק הבהיר כי אין הוא סבור כי לתושבי השטחים יש זכות מוקנית לאיחוד משפחות, אך פסק כי למרות זאת יש לבחון את שיקול הדעת המוביל להחלטה בכל מקרה ומקרה:

311. י. דותן, הנחיות מינהליות (נבו, 1996), ע' 180.

אמת הדבר, אין לעותרים זכות לקבל היתר [לאיחוד משפחות], אך זכותם היא שהסירוב ליתן להם היתר ייעשה מתוך שיקולים ראויים.³¹²

משנת 1984 ואילך, עמדה למבחן בפני בית-המשפט המדיניות המחמירה של ישראל בנושא איחוד משפחות, לפיה לא יאושרו בקשות לאיחוד משפחות, אלא במקרים חריגים. בית המשפט אישר את השינוי במדיניות:

השלטונות הצבאיים רשאים היו להגביל, כפי שעשו, את הענקת ההיתרים אך ורק למקרים יוצאי דופן מבחינתם ההומניטרית, וכן למקרים בהם מעוניינים הם גופם להיענות מטעמים מדיניים, ביטחוניים או חברתיים לבקשה פלוגית.³¹³

משקיבל בית-המשפט כלגיטימית את המדיניות לפיה לא מאשרים איחוד משפחות לאף בן-זוג, פרט למקרים חריגים שאינם מוגדרים, הוא ויתר למעשה על תפקידו השיפוטי לבדוק אם ההחלטה לדחות בקשה לאיחוד משפחות במקרה הספציפי התקבלה משיקולים אינדיבידואליים ראויים. הימנעותו של בית-המשפט מבחינת שיקול הדעת של הממשל הצבאי במקרים ספציפיים, באה לידי ביטוי בבג"צ אל-סואפירי, כאשר נציג הממשל טען כי אין הוא צריך להצביע על שיקולים כלשהם שהביאו לדחיית בקשת העותרים לאיחוד משפחות:

בעתירה טוענים העותרים כי הבקשה לאחמ"ש [איחוד משפחות] נדחתה ללא כל נימוק. הנני מבקש לטעון כי בשורש הטענה מצויה תפיסה מוטעית של נושא האחמ"ש. המדיניות היא למעט ככל האפשר במתן אחמ"ש, ולהעניק זאת רק במקרה בו קיימות נסיבות חריגות ביותר (או עניין מיישלי). יש איפוא צורך בטעם ובנימוק להיעתר לאחמ"ש ואילו הסירוב אינו אלא פועל יוצא מהיעדר כל טעם לסטיה מן המדיניות. לפי מיטב הבנתי, על העותרים להצביע איפוא על טעם ראוי לאחמ"ש ואין עלי להצביע על טעם מיוחד לסירובי לסטות מן המדיניות.³¹⁴

בעקבות טענה זו פסק בית-המשפט, ללא הבהרה, כי "אין מקום להתערבותו של בית משפט זה בשיקולי המשיבי".

נוצרה הלכה מיוחדת לעניין איחוד משפחות, לפיה בית-המשפט לא יתערב חרף היעדר כל נימוק או שיקול ענייני במקרה הספציפי מטעם הממשל הצבאי. על גישה זו העיר פרופ' יורם דינשטיין כי בית-המשפט גילה "יותר מדי נכונות להימנע מבדיקה אינדיבידואלית של המקרים הספציפיים של איחוד משפחות [...] כל עתירה ועתירה לבג"צ צריכה להיבדק לגופו של ענין, בהתאם לרקע המיוחד שלה".³¹⁵

בית-המשפט הפגין קשיחות לב גם במקרים בהם טענו העותרים שהמקרה שלהם מהווה מקרה הומניטרי מיוחד. בחינת הטענה של שיקול הומניטרי מיוחד התאפיינה באטימות והתנשאות ובטון של ניזפה. למשל:

312. דברי השופט ברק בבג"צ סמרה, ע"י 3 (ר' הי"ש 23 לפרטים).

313. בג"צ חלילי, בע"י 85 (ר' הי"ש 22 לפרטים). ר' גם בבג"צ שראב, בע"י 673 (ר' הי"ש 55 לפרטים).

314. בג"צ אל-סואפירי (ר' הי"ש 138 לפרטים).

315. דינשטיין 1988, עמ' 228-229 (ר' הי"ש 63 לפרטים).

העותר ידע יפה, עוד בטרם נולדו התאומים, כי לא ניתן לאשתו היתר לשיבת קבע. ילדי העותר מנישואיו הראשונים מבוגרים, והקטין שבהם הוא בן 15. בעיקרו של דבר, ענין לנו ברצונו של תושב האזור שהתאלמן מאשתו להביא לאזור אישה שניה מחוץ לאזור. בענין זה המדיניות הנקוטה היא שלא לאפשר איחוד משפחות מסוג זה. אין בידינו לומר כי מדיניות זו, עם כל הקשיים שהיא מעוררת, היא כה בלתי סבירה עד שדרושה התערבותנו. העתירה נדחת.³¹⁶

או, למשל, דברי נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט מאיר שמגר:

העותר אמנם ציין בבקשתו כי הוא סובל משיתוק ברגלו השמאלית ועל כן הוא זקוק באופן מיוחד לנוכחותה של העותרת [...]. הוא אכן סובל נפשית מן הפירוד מאשתו [...], אך, לצערנו, לא ניתן לראות בכך תופעה המייחדת מקרה זה בהשוואה למקרים אחרים.³¹⁷

בית-המשפט אף לא מצא פסול בחריג המאפשר הענקת איחוד משפחות כאשר לממשל עניין מיוחד משלו בכך. חריג כזה, ככלל להפעלת שיקול דעת מינהלי, מכיר במתן פריבילגיה לאדם מסויים, אשר לשלטון אינטרס להיטיב עמו, בעוד פריבילגיה זו אינה ניתנת לאף אחד אחר – כגישה שלטונית כשרה. בהקשרים אחרים פסל בית-המשפט בחריפות גישה כזו, וראה בה החלטה הנגועה בשרירות לב ומשוא פנים. כך למשל אמר השופט לנדוי: "משוא פנים כלפי אנשים 'המקורבים למלכות' כנגד פשוטי עם נוגד את עקרונות הדמוקרטיה ושוויון הכל בפני החוק".³¹⁸

5. תיפקודו ותפקידו של בג"צ בעניין איחוד משפחות בשטחים

בית-המשפט העליון לא עיצב ולא אכף את המדיניות אשר אילצה אלפי משפחות פלסטיניות לחיות בפירוד, או להגר על-מנת לשמור על שלמותן. זאת עשו ממשלות ישראל, מפקדי צה"ל, ראשי המינהל האזרחי ופקידיו, שהם האחראים הישירים לסבל שנגרם למשפחות רבות.

אולם, בית-המשפט העליון שימש כחותמת גומי של מדיניות זו, הן ברמה של המדיניות הכללית בדבר איחוד משפחות והן ברמה של המקרים האינדיבידואליים שהובאו בפניו. בג"צ התיימר להפעיל ביקורת שיפוטית על מעשי הממשל הצבאי, אך למעשה לא עשה זאת.

בדרך כלל נוהג בית-המשפט לדחות עתירות של תושבי השטחים בנושאים הכרוכים בהפרות זכויות אדם, ונוטה לקבל במלואה את עמדת רשויות הצבא. עם זאת, ברוב העתירות הללו עומדים למבחן שיקולי ביטחון מוגדרים וחששם של השופטים שהתערבותם השיפוטית תיצור סיכון ביטחוני ממשי, משחק תפקיד חשוב בהכרעותיהם. על כך העיר פרופ' דוד קרצימר כי "המערכת השיפוטית אינה ששה להכניס

316. בג"צ 11/86, **אחמד חטיב נ' שר הפנים ואח'**, תקדין (1)86, 84, בעי 86.

317. בג"צ אלגירה (ר' הי"ש 23 לפורטים). ר' גם בג"צ שראב, בעי 672 (ר' הי"ש 55).

318. בג"צ 209/73, **עלי עודה (לאפי) נ. שר הפנים**, פ"ד כח(1) 13, בעמי 17-18.

את עצמה למצב שבו ניתן יהיה להאשים אותה באחריות לפגיעה בביטחון המדינה או בביטחון הציבור.³¹⁹

למרות שרבות מהעיתירות הללו נדחו, ברוב המקרים ראו השופטים בבירור את הזכות הנפגעת, למשל בהריסת בתים ובגירוש. השופטים הציבו מחסומים מהותיים מסויימים בפני הפעלת הסמכות, כמו דרישת המידתיות בהריסת בתים, וריסונים דיוניים, כמו דרישת השימוע. שופטים אחדים אף הסתייגו מחוקיות האמצעי ומהצדקתו, כמו השופט חשין לגבי הריסת בתים, והשופטים כהן וכך לגבי גירוש.

בנושא של איחוד משפחות, סירב בג"צ להכיר בקיומה של זכות כלשהי שנפגעת כתוצאה ממדיניותה של ישראל. זאת כאשר דווקא בנושא זה אין סיכון ביטחוני מוגדר: עוד אישה ירדנית, עוד ילד, לא יסכנו את ביטחון תושבי ישראל או את חיילי צה"ל המוצבים בשטחים. למרות זאת, בנושא של איחוד משפחות, איש מהשופטים לא הביע הסתייגות ולא הציע תנאי מהותי או דיוני שיש בו כדי להגביל את הפגיעה בזכותם של תושבי השטחים לשלמות משפחתם.

בג"צ נתן גושפנקא והכשר למדיניות בלתי אנושית. מדברי הסיכום של הנשיא שמגר בפסק דינו העיקרי בנושא, עולה כי אין כל רבב במדיניות זו בה נוקט הממשל, ואין ממנה מנוס:

המשיב אינו מתעלם מכך שיש בעיות הומניטאריות קשות ואינו מושך ידיו מן הנכונות לבחון כל מקרה לנסיבותיו, אך הוא רשאי היה להסיק כי כאשר תופעה פלונית הופכת להמונית, ומקיפה אלפים רבים מדי שנה, אין כלל אפשרות להוסיף וליישם אמות מידה שהן פרסונליות בלבד, אלא מחובתו של המשיב, על פי מהות שיקוליו לפי דיני המלחמה ולאור אופי תפקידו, לתת משקל גם למשמעויות הביטחוניות, המדיניות והכלכליות הכלליות, שיש לתופעה ולתוצאותיה [...] תקוות כולם היא כי השלום יפתור גם את הבעיות האלו, אך פתרון על אתר בזמן מלחמה, תוך התרת תנועת רבים – ולא בודדים – לתוך האזור המוחזק על ידי כוחות צה"ל, אינה יכולה לשמש עילה להתערבותו של בית משפט זה על רקע העתירות שבפנינו.³²⁰

עם זאת, כמוסד, שימש בית-המשפט העליון מנוף להערכה מחדש של מדיניות הממשל הצבאי. בעקבות העתירה הראשונה של ארגוני זכויות אדם לבג"צ, הכריז ב-1990 הממשל הצבאי על ליברליזציה מסויימת במדיניותו, ונתן לקבוצה של בני-זוג מעמד של מבקרים לטווח ארוך. בפסק הדין שניתן בעתירה זו, בג"צ עואשרה, השאיר בית המשפט דלת פתוחה בפני האפשרות של התערבות שיפוטית ושינוי הלכה בעתיד. בית המשפט שימש מאז כמעין איום או סיכון בפני הממשלה, שמא ישנה בית-המשפט את דרכו, יפעיל ביקורת שיפוטית מהותית ויכיר בזכות הנפגעת לחיי משפחה. קיומו של בג"צ כמוסד שבכוחו להתערב, תרם לשינוי מסויים במדיניות הנהוגה.

319. דוד קרצ'מר, "ביקורת בג"צ על הריסתם ואטימתם של בתים בשטחים", **ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי** (בעריכת י. זמיר, תשנ"ג-1993), 305, בעי' 310.

320. בג"צ שאהין, עמ' 215-216 (רי' הי"ש 20 לפרטים).

מסקנות

עשרות-אלפי פלסטינים תושבי השטחים נשואים לבני-זוג זרים. מדיניותה הנוקשה של ישראל בנושא איחוד המשפחות בשטחים מפרידה בין בני-זוג ובין ילדים להוריהם. הדרך היחידה עבור משפחות אלה לחיות יחד היא הגירה מהשטחים.

ישראל מסרבת להכיר בזכותם של הפלסטינים לאיחוד משפחות בשטחים, ורואה באישור בקשה לאיחוד משפחות מעשה חסד. עמדה זו מוכתבת משיקול מדיני, שמטרתו לשנות את ההרכב הדמוגרפי בשטחים באמצעות חסימת הגירה של בני-זוג של פלסטינים לשטחים, ועידוד הגירתן של משפחות פלסטיניות שסועות לחו"ל. שיקול זה, הפסול על-פי המשפט הבינלאומי כאשר מדובר בשטח כבוש, מכתיב את מדיניותה של ישראל בשטחים גם בתחומים נוספים הפוגעים בזכויותיהם של הפלסטינים, בהם הקמת התנחלויות, שלילת מעמד התושבות ויצירה מכוונת של מצוקת דיור.

במדיניותה זו מתעלמת ישראל לחלוטין מהמציאות התרבותית בשטחים, בה נישואין בין תושבים ובין קרוביהם שמעבר לגבול נפוצים מאוד. ישראל נוקטת בתחום זה במדיניות חסרת לב של העמדת התושב בפני ברירה של פירוד ממשפחתו, לבין עקירה ממולדתו. הרשויות הישראליות, בגיבוי של בג"צ, בחרו לגרום לסבל מתמשך בחייהם של מאות-אלפי אנשים, לפגיעה בהתפתחותם של ילדים הזכאים לחיות במחיצת שני הוריהם, לחוסר יציבות בחיי המשפחה ולשבירת התא המשפחתי. פגיעות אלו בכבוד האדם נעשות ללא כל צורך ביטחוני ובניגוד לטובת האוכלוסייה.

גם הסכמי אוסלו לא הביאו לשיפורים במדיניות הישראלית בנוגע לאיחוד משפחות בשטחים, למרות ההתחייבות שהובעה בהסכם הביניים "לקדם ולשפר איחוד משפחות" על-מנת "לשקף את רוח תהליך השלום". גם אחרי ההסכמים ממשיכה ישראל לשלוט בהחלטה איזו משפחה תוכל לחיות בצוותא בשטחים ואיזו לא. ישראל החליטה באופן חד צדדי כי איחוד המשפחות ייעשה על-פי אותה מיכסה מצומצמת שהונהגה טרם הסכמי אוסלו, ואשר אין בה כדי לענות על צרכי האוכלוסייה.

בידי ישראל והרשות הפלסטינית ממתיוות כיום למענה למעלה מ-13,000 בקשות לאיחוד משפחות שהוגשו על-ידי משפחות מהגדה המערבית. השארת המיכסה המצומצמת על כנה תביא לכך שרק בשנת 2006 יאושרו כל אותן בקשות. בקשות שיוגשו כיום יזכו לתשובה בעוד קרוב לעשור.

בני משפחה, שכל מבוקשם ליהנות מהקירבה והביטחון של חיי משפחה שגרתיים, ממשיכים לסבול מהמדיניות הנוקשה בנושא איחוד המשפחות. מדיניות זו מנוגדת למשפט הבינלאומי, אינה תואמת את המדיניות הישראלית הנהוגה בתחומי הקו הירוק, ואינה עומדת באמות המידה שמציבות רוב מדינות העולם בנושא זה.

הקשר בין תושבי השטחים לבין השטחים הוא כקשר שבין אזרח למדינתו, למרות שאין להם מעמד של אזרחות בשטחים: הם נולדו בשטחים או חיו בהם במשך שנים רבות לאחר שהגיעו אליהם כפליטים; לרובם אין אזרחות או תושבות של מדינה אחרת והם אינם מהגרים שהגיעו לשטחים ממדינה אחרת, כך שאין להם מולדת קודמת אליה הם יכולים לשוב כדי לחיות עם משפחתם. זכותם לחיי משפחה תקינים בשטחים היא זכות בסיסית שאסור לשלול אותה.

המלצות

המוקד להגנת הפרט ובצלם סבורים כי נושא איחוד המשפחות הינו נושא אזרחי מובהק, ולפיכך עליו להיות מועבר במלואו לסמכותה של הרשות הפלסטינית. משום כך, על ישראל למשוך את ידיה לחלוטין מנושא איחוד המשפחות ולא להתערב בו, מלבד שמירת סמכותה לאסור על כניסתם של אנשים שיסכנו את ביטחונה.

המדיניות לגבי איחוד המשפחות בשטחים, אם כן, צריכה להקבע על-ידי הרשות הפלסטינית. על הרשות ליישם מדיניות זו "תוך כיבוד נורמות ועקרונות בינלאומיים מקובלים בנוגע לזכויות האדם ושלטון החוק", כפי שהתחייבה לעשות בהסכמי אוסלו.³²¹

המוקד להגנת הפרט ובצלם סבורים כי לצורך איחוד משפחות בשטחים יש להכיר הן בבני המשפחה הגרעינית של תושב השטחים והן בבני משפחתו המורחבת. ההשתייכות לקטגוריות אלה צריכה להקבע על-ידי קריטריונים ענייניים, אחידים וברורים, שישקפו את המציאות החברתית של מבנה המשפחה בשטחים.

המשפחה הגרעינית

משפחה זו כוללת את בן/בת הזוג של התושב ואת ילדיו מתחת לגיל 18. כמו כן, יש להכיר בקשר שבין ילד לאפוטרופוס שמונה לו, כקשר שבין ילד להוריו. יש לאפשר לבני המשפחה הגרעינית של תושב השטחים להיכנס לשטחים על-סמך הצגת מסמכים המוכיחים את קשרי המשפחה, ולהתיר להם לשהות בשטחים באופן חוקי עד קבלת ההחלטה לגבי איחוד משפחות, כנהוג כיום לגבי אוכלוסיות הבג"צ.

ההכרה בזכאותם של בני המשפחה הגרעינית לאיחוד משפחות לא צריכה להיות מוגבלת על-ידי מיכסות מספריות. על החלטה זו להתקבל במהירות ולהתבסס רק על דרישות לגיטימיות כמו הוכחה מתועדת של קשרי משפחה אמיתיים, כפי שנהוג בחוקי ההגירה של מדינות דמוקרטיות, ועל שיקולים ביטחוניים מובהקים הנוגעים ישירות לבן המשפחה שאינו תושב.

המשפחה המורחבת

קטגוריה זו כוללת בני משפחה שאינם שייכים למשפחה הגרעינית של תושב השטחים, והינם קשישים, ערירים, או תלויים באופן כלשהו לרווחתם בתושב ובמשפחתו הגרעינית (לדוגמא: הורים קשישים של תושב השטחים; אחות מבוגרת של תושב השטחים, אשר אין לה משפחה גרעינית משל עצמה). יש להתיר לבני משפחה אלה להיכנס לשטחים בהסתמך על מסמכים שמוכיחים את תלותם בתושב. ההחלטה בדבר זכאותם לאיחוד משפחות צריכה להתבסס על בדיקת העובדות הספציפיות בכל מקרה.

321. סעיף 40א להסכם הביניים (וקודם לכן סעיף 40א להסכם קהיר). גם לפי גירסת ישראל, "בכל הנוגע לסמכויות ואחריות שהועברו לפלסטינים, הם שאחראים לביצוען באופן שעולה בקנה אחד עם נורמות ועקרונות בינלאומיים". נמסר במכתב לבצלם מ-29.4.97 מעו"ד יעל רוני מלשכת היועץ המשפטי למשרד החוץ.

לגבי שתי הקבוצות

- הזכות לאיחוד משפחות כוללת את הזכות המוגבלת יותר לביקורים של בני משפחה בין גבולות. משום כך יש לאפשר לבני המשפחה של תושבי השטחים לבקר בשטחים באופן סדיר ותכוף.
- יש לקיים את ההליכים לאיחוד משפחות וביקורי קרובים תוך הנהגת סדרי מינהל תקין הכוללים הליכים גלויים, מענה מהיר, הכרעה על-פי קריטריונים ברורים שיפורסמו בפומבי, נימוק המענה והנהגת הליך ערעור במקרה של דחיית בקשות.

נספחים

נספח א'

מספר הבקשות לאיחוד משפחות שהוגשו ואושרו בין 1985 ל-1990

שנה	מספר בקשות שהוגשו ³²²	מספר בקשות שאושרו ³²³	מקור
1985	*3,000	**300	* המרכז הפלסטיני לחקר אי-האלימות, Sanabel Press Services, ב: Transfer Policy in Action , Jerusalem, December 1989, p. 3. ** מירון בנבנשתי, לקסיקון , עמ' 21-22. (ר" ה"ש 40 לפרטים)
1987 עד 1989	3,266	695	בתשובת שר הביטחון, יצחק רבין, מ-29.1.90 לשאילתא של ח"כ יוסי שריד.
1988	—	300	Department of State, U.S Government, Country Reports on Human Rights Practices for 1988 , p. 1384.
1989	1,358	442	תשובה מטעם לשכת מתאם הפעולות בשטחים לבצלם בנובמבר 1990.
1990	2,610	670	כך על-פי תשובת שר הביטחון, יצחק רבין, מ-29.1.90 לשאילתא של ח"כ יוסי שריד ותשובתו של שר הביטחון, משה ארנס, מ-13.5.91 לשאילתא של ח"כ אברהם פורז.

322. יש לזכור כי עם החמרת המדיניות והסיכויים הקלושים לאישור בקשות לאיחוד משפחות, נמנעו פלסטינים רבים מהגשת בקשות כאלה, ועל כן אין המספרים מייצגים את הצורך האמיתי באיחוד משפחות בקרב האוכלוסייה הפלסטינית.

323. יש לציין כי בקשה לאיחוד משפחות עם בן/בת זוג, כללה לעתים גם את ילדיו/ה הקטינים. משום כך, מספר בני המשפחה שאושרה בקשה לאיחוד משפחות עבורם, גדול ממספר הבקשות שאושרו.

נספח ב'

הפרות הסכמי בג"צ – על-פי פניות למוקד להגנת הפרט

החל מקיץ 1991 מטפל **המוקד להגנת הפרט** בנושא המשפחות השסועות בשטחים. **המוקד** מייעץ למשפחות בנוגע לזכויותיהן ופונה בשמן לרשויות השונות ולבתי המשפט. טיפולו של **המוקד** מקיף את כל הסוגיות הנוגעות למשפחות הפרודות: קבלת רישיון ביקור לבן משפחה שאינו תושב, הארכת הרשיון, קבלת איחוד משפחות, רישום ילדים, החזרת אגרות שנגבו שלא כדין ועוד. במסגרת זו טיפל **המוקד** עד סוף 1996 ב-1,573 משפחות פלסטיניות פרודות, רובן מהגדה המערבית. 790 מתוך המשפחות הללו משתייכות לאוכלוסיית בג"צ I. משפחות אלה מהוות כ-30% מכלל המשתייכים לאוכלוסיית בג"צ I, ועל כן ניתן לראות בהן מדגם גדול ומייצג לאוכלוסייה זו.³²⁴

עד סוף 1995 התקבלו ב**מוקד** 375 תלונות ממשפחות אלה לגבי הפרות שונות של הסכם הבג"צ. בנוסף, התלוננו 143 מהמשפחות כי הופעלו נגדן איומים שונים שנועדו לגרום לבני המשפחה המוגנים על-ידי הסכם הבג"צ לצאת מהשטחים.

400 משפחות פרודות אחרות המטופלות ב**מוקד** כלולות באוכלוסיית בג"צ II. המשפחות כוללות 686 נפש (400 בני/בנות זוג ו-286 ילדים).

מאז ההחלטה להכיר בזכויותיה של אוכלוסייה זו בפברואר 1994, הפנו המשפחות ל**מוקד** 76 תלונות בנוגע להפרות שונות של התחייבויות המדינה. בנוסף, התלוננו 63 מהמשפחות כי הופנו כלפיהן איומים שונים, שנועדו לגרום ליציאה מהשטחים של בני-המשפחה המוגנים על-ידי הסכם בג"צ.

ניתן להניח כי המשפחות הפרודות שטופלו על-ידי **המוקד** סבלו מהפרות ואיומים נוספים, מעבר להפרות ולאיומים אשר עליהם הן דיווחו ל**מוקד**.

סוג ההפרה		מס' הפניות: מס' הפניות:	
		בג"צ I	בג"צ II
סירוב להנפיק רשיונות ביקור	19 (5%)	6 (8%)	
סירוב להאריך רשיונות ביקור	98 (26%)	32 (42%)	
הארכה קצרת מועד של רשיונות ביקור	64 (17%)	11 (15%)	
סירוב לקבל בקשה לאיחוד משפחות	20 (5%)	17 (22%)	
עיכוב בטיפול בבקשות לאיחוד משפחות של אוכלוסיית בג"צ I	140 (37%)	—	
אחר	34 (10%)	10 (13%)	
סה"כ	375 (100%)	76 (100%)	
מהן – הפרות שלוו באיום בגירוש	143	63	

324. משפחות אלה כוללות 1,783 נפש (790 הורים ו-993 ילדים לא-רשומים), כמעט 30% מכלל אוכלוסיית בג"צ I (6,000 נפש, על-פי הודעה מטעם פרקליטות המדינה מ-22.8.93 לבג"צ חדרה. ר' הי"ש 89).

עיקר ההפרות והאיומים בוצעו בשנים העוקבות לקביעת ההסכמים, אך הן הוסיפו להתרחש גם בשנים שלאחר מכן:

הפרות		איומים		
בג"צ I	בג"צ II	בג"צ I	בג"צ II	
—	—	1	—	1990
4	—	32	—	1991
17	—	67	—	*1992
138	—	23	—	1993
57	55	3	50	**1994
12	19	7	9	1995
147	2	10	4	הפרה מתמשכת / מועד לא ידוע
375	76	143	63	סה"כ

* בנובמבר 1992 הורחבה אוכלוסיית בג"צ I אשר כוללת מאז נשים וגברים, מהגדה המערבית ורצועת עזה, אשר נכנסו לביקור אצל בני זוגם בשטחים החל מ-1.6.90 ועד 31.8.92.
** בפברואר 1994 הוכרה אוכלוסיית הבג"צ השנייה.

תלונות על הפרות שונות של ההסכמים הגיעו למוקד להגנת הפרט ממשפחות המשתייכות לאוכלוסיות הבג"צ מכל הנפות של המינהל האזרחי בשטחים:³²⁵

נפה	מס' ההפרות*	מס' האיומים*
שכם	53 (19.8%)	45 (16.8%)
טולכרם	81 (22.6%)	64 (17.8%)
רמאללה	29 (21.3%)	25 (17.7%)
בית-לחם	69 (62.1%)	39 (35.1%)
חברון	33 (22.3%)	17 (11.4%)
גינין	26 (27.7%)	10 (10.6%)
יריחו	1 (5.6%)	4 (22.2%)
עזה	19 (38%)	2 (4%)
סה"כ	311	206

* המספר בסוגריים מציין את אחוז המשפחות שסבלו מהפרת הסכם או מאיום, מכלל המשפחות השסועות המטופלות במוקד להגנת הפרט מאותה נפה.

325. בטבלה זו לא נכללת ההפרה של עיכוב במענה לבקשה לאיחוד משפחות של בני אוכלוסיית בג"צ.

מטבלה זו עולים שני ממצאים עיקריים:

- א. העובדה שבוצעו הפרות של ההסכמים בכל הנפות של המינהל האזרחי מעידה על רשלנות של המערכת כולה בנוגע להפצת מידע והדרכה על הסכמי הבג"צ בקרב סניפי המינהל. הדבר מעורר חשש שרשלנות זו היתה מכוונת, במטרה לצמצם את מספרן של המשפחות שיזכו להתאחד בשטחים.
- ב. העובדה שישנם פערים משמעותיים בין הנפות השונות בנוגע לאחוז ההפרות, מעידה על כך שבנפות מסויימות ניכרה רשלנות מיוחדת ביישום הסכמים, או שהוטלו קשיים מכוונים על התושבים מצד עובדי הנפה. כזה היה המצב בעיקר בנפת בית לחם: למעלה מ-60% מהמשפחות הפרודות המטופלות ב**מוקד** שנזקקו לשירותי הנפה – נתקלו בהפרות של ההסכם מצידה, ויותר משליש נתקלו באיומים ובדרישה ליציאת בני המשפחה.

נספח ג'

פרוייקט בצלם בכפר בני-נעים

החל מקיץ 1994 מנהל **צלם** פרוייקט של מחקר וסיוע למשפחות פרודות בכפר בני-נעים שליד חברון. המעקב כולל בחינת מצבן של המשפחות בנוגע להליך לאיחוד משפחות, יידוע בני המשפחה בקשר לזכויותיהם, התכתבויות עם הרשויות בעניינם, ובחינה של התקדמות הטיפול. מטרת הפרוייקט, מעבר למתן סיוע לאנשים, היתה להסיק מניתוח המצב בכפר על הבעיות העיקריות הנוגעות לאיחוד משפחות בשטחים. הסקירה שלהלן תתייחס ל-100 משפחות פרודות מבני-נעים המטופלות על-ידי **צלם** במשך למעלה משלוש שנים.

תיאור המשפחות הפרודות

80 מקרים של פירוד בין בני זוג, בהם:

- 50 מקרים בהם פלסטיני תושב השטחים מבקש איחוד משפחות עבור בת-זוגו;
- 30 מקרים בהם פלסטינית תושבת השטחים מבקשת איחוד משפחות עבור בן-זוגה.

- 47 זוגות הכלולים באוכלוסיית בג"צ I;

- 3 זוגות הכלולים באוכלוסיית בג"צ II;

- 25 זוגות אשר אינם כלולות באוכלוסיות הבג"צ.

66 מהזוגות הינם הורים לילדים, כשמספר הילדים הממוצע למשפחה: 4.25.

מבין כלל 281 הילדים:

- 157 ילדים רשומים במירשם האוכלוסין;
- 124 ילדים אינם רשומים (בעת הפנייה ל**צלם**).

20 מקרים של קרבת משפחה אחרת, בהם:

- 13 מקרים בהם הורה מבקש איחוד משפחות עבור בן/בת בוגר/ת, מהם 10 עבור בן בוגר, 3 עבור בת בוגרת;
- מקרה אחד בו בן תושב מבקש איחוד משפחות עבור אימו;
- 5 מקרים בהם אחים מבקשים איחוד משפחות עבור אח/ות;
- מקרה אחד בו אשה תושבת מבקשת איחוד משפחות עבור גיסתה.

מעמדן ההתחלתי של המשפחות לפני טיפול בצלם

55 מבין 80 הזוגות לא הגישו בקשה לאיחוד משפחות אחרי כניסת מדיניות המיכסות לתוקף (אוגוסט 1993), למרות שבמסגרת מדיניות זו הוכרה לראשונה הזכות לאיחוד משפחות עבור בני זוג. 25 הזוגות הנוספים המתינו למענה על בקשה שהגישו אחרי אוגוסט 1993.

מתוך 20 המשפחות האחרות, 15 לא הגישו כל בקשה לאיחוד משפחות מאז כניסת מדיניות המיכסות לתוקף, וחמש המתינו למענה על בקשה שהגישו.

מבין 47 המשפחות המשתייכות לאוכלוסיית בג"צ I, 35 משפחות לא הגישו בקשה לאיחוד משפחות אחרי אוגוסט 1993, למרות שבמועד זה התחייבה המדינה להעניק להן איחוד משפחות. מהן: 32 משפחות שבקשה קודמת שלהן נדחתה או לא נענתה; 3 משפחות שלא פנו גם קודם לכן.

6 משפחות הגישו בקשה לוועדת מאחרים לפני טיפול בצלם, והמתינו לתשובה, חלקן מזה שנים.

בעקבות ייעוץ בצלם

- 29 משפחות הגישו בקשה לאיחוד משפחות למינהל האזרחי עד נובמבר 1995, מועד העברת הסמכויות לרשות הפלסטינית (24 מהמשפחות כלולות באוכלוסיית בג"צ I);
 - 4 משפחות הגישו בקשה לוועדת מאחרים שפעלה במינהל האזרחי עד נובמבר 1995;
 - 7 משפחות הגישו בקשה לאיחוד משפחות באמצעות הרשות הפלסטינית לאחר העברת הסמכויות בנובמבר 1995;
 - זוג אחד הגיש בקשה לתעודת זהות לרגל הבחירות הפלסטיניות בינואר 1996.
- 26 משפחות החליטו שלא להגיש בקשה לאיחוד משפחות. הסיבות השכיחות לכך היו: עקירה לירדן; מחסור בכסף לתשלום האגרה; היעדר תקווה לקבלת תשובה חיובית; רצון להימנע מפירוד המשפחה במשך תקופת ההמתנה לתשובה; נסיעה לחו"ל למספר שנים.

מעקב אחר הבקשות

75 בקשות הוגשו על-ידי המשפחות הפרודות לפני ואחרי ייעוץ בצלם. מהן:

- 66 בקשות לאיחוד משפחות
- 8 בקשות לוועדת מאחרים
- בקשה אחת לתעודת זהות לרגל הבחירות לרשות הפלסטינית.

מבין 66 הבקשות לאיחוד משפחות

40 בקשות אושרו, כולן של בני/בנות זוג.

- זמן ההמתנה הממוצע לתשובה: כ-10 חודשים.
- זמן ההמתנה ממוצע של הנמנים עם אוכלוסיית בג"צ I: 8 חודשים.
- זמן ההמתנה ממוצע של שאר הזוגות: כ-17 חודשים.

10 משפחות בלבד קיבלו תשובה בתוך פרק זמן הקרוב לשלושה חודשים, בהתאם להתחייבות המדינה. מהן: 9 משתייכות לאוכלוסיית בג"צ I ואחת שאינה כלולה באוכלוסיות הבג"צ.

2 בקשות נדחו: בקשה שהגיש תושב לאיחוד משפחות עבור אמו, בקשה שהגישה תושבת לאיחוד משפחות עבור בנה. משך זמן המתנה ממוצע עד קבלת הסירוב – כ-14 חודשים.

- **17 מהבקשות שהוגשו למינהל האזרחי טרם נענו.** בני המשפחה שהגישו אותן ממתנינים למענה למעלה **מארבע שנים** בממוצע.
- **7 הבקשות שהוגשו במשרדי הרשות הפלסטינית טרם נענו.** בני המשפחה שהגישו אותן ממתנינים למענה **כשנתיים** בממוצע.

מבין 9 הבקשות האחרות

בקשות לוועדת מאחרים:

- 4 נענו בשלילה.
 - 4 לא נענו עד פירוק הוועדה בנובמבר 1995.
- בקשה לתעודת זהות** לרגל הבחירות ברשות הפלסטינית – לא נענתה.

הממצאים העיקריים

1) חוסר ידע של תושבי הכפר לגבי ההליכים העומדים בפניהם לצורך מימוש זכויותיהם

לפני התערבות **בצלם**, לא הגישו רוב המשפחות הגרעיניות שאינן כלולות באוכלוסיית בג"צ I בקשה לאיחוד משפחות אחרי אוגוסט 1993, למרות שבמועד זה התקבלה מדיניות המכירה באיחוד משפחות לבני זוג; רוב המשפחות המשתייכות לאוכלוסיית בג"צ I, להן התחייבה המדינה באוגוסט 1993 להעניק איחוד משפחות, לא היו מודעות לכך ולא הגישו בקשה לאיחוד משפחות לאחר מועד זה.

נתונים אלה ממחישים את חוסר הידע של התושבים לגבי זכויותיהם, הנובע מאי-פירסום הנהלים באופן פומבי מטעם הרשויות.

2) משך המתנה ממושך

עוד לפני הסכמי אוסלו היה משך ההמתנה לתשובה על בקשה לאיחוד משפחות ארוך ביותר, הרבה מעבר לשלושת החודשים עליהם התחייבה המדינה: רק ככרבע מן המקרים התקבלה תשובה במועד. משפחות שאינן כלולות באוכלוסיית בג"צ I נאלצו להמתין קרוב לשנה וחצי בממוצע למענה על בקשתן. הדבר נבע מהמיכסות המצומצמות, שגרמו להעברת הטיפול בבקשה לשנה העוקבת. משך ההמתנה הארוך ככה

על בני המשפחה לחיות במצב ממושך של חוסר ודאות ופירוד, מאחר ונמנעו מהם ביקורים בתקופת ההמתנה.

הבקשות שעדיין לא התקבלה תשובה בעניינן, ממתינות מזה שנים למענה, בשל הקיפאון בן השנתיים בטיפול בהן נוכח המחלוקת בין ישראל לרשות הפלסטינית, ובשל המיכסה המצומצמת שחזרה להיות מונהגת עם סיום הקיפאון בהליך.

נספח ד'

האמנה האירופית בדבר זכויות האדם³²⁶

על-פי סעיף 8 לאמנה:

- (1) לכל אדם הזכות לכבוד לחייו הפרטיים ולחיי המשפחה שלו, לביתו ולהתכתבותו.
- (2) לא תהא התערבות מצד רשות ציבורית ביישום זכות זו, להוציא מקרים בהם התערבות זו נעשית בהתאם לחוק והינה חיונית בחברה דמוקרטית לצרכי ביטחון לאומי, ביטחון הציבור או הרווחה הכלכלית של הארץ, לשם מניעת מהומה או פשע, לשם הגנה על הבריאות או המוסר, או לשם הגנה על זכויות וחירויות של אחרים.

פסקי דין של בית הדין האירופי לזכויות האדם

מקרים בהם גירוש של זר שהורשע בפלילים הוגדר על-ידי בית הדין האירופי כהפרה חסרת פרופורציה של זכות האדם לחיי משפחה, לעומת המטרה הלגיטימית של מניעת פשע:

Moustaquim v. Belgium, 18 February 1991, Series A no. 193;

Beldjoudi v. France, 26 March 1992, Series A no. 234-A, p. 27, β 74;

Nasri v. France, 13 July 1995, Series A no. 320-B, p. 25, β 41;

Behemi v. France, 26 September 1997, case no. 85/1996/704/896.

מקרים בהם קבע בית הדין האירופי שרק צורך חברתי דוחק וחריג יכול להצדיק התערבות בחיי המשפחה שמתבטאת באמצעות גירוש זר מהמדינה בה חיים בני משפחתו הקרובה:

Boughanemi v. France, 24 April 1996, Reports of Judgments and Decisions 1996 β 41;

C. v. Belgium, 7 August 1996, Reports 1996 β 31;

Berrehab v. The Netherlands, 1988, Series A, no. 138.

מקרה בו הוגדרו חוקי ההגירה של בריטניה כהפרה של הזכות לחיי משפחה ושל הזכות לשיוויון (חוקים אלה יצרו אפליה נגד נשים, כיוון שלא התירו כניסה לבריטניה עבור בני-זוגן):

Abdulaziz, Cabales and Balkandi v. United Kingdom, 1985, series A, no. 94.

European Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms .326 (Rome, 4.XI.1950).

נספח ה'

פסקי דין של בג"צ בנושא איחוד משפחות בשטחים

אל-טין נ' שר הבטחון ואח', פ"ד כז(1) 481.	בג"צ 500/72
תאיה ואח' נ' שר הבטחון ואח' (לא פורסם).	בג"צ 489/76
סמרה ואח' נ' מפקד איזור יהודה ושומרון, פ"ד לד(4) 1.	בג"צ 802/79
מוסטפא ואח' נ' המפקד הצבאי לאזור יהודה ושומרון, פ"ד לז(1) 158.	בג"צ 692/82
עוואד ואח' נ' מפקד המינהל האזרחי, נפת רמאללה ואח', פ"ד מ(2) 281.	בג"צ 397,263/85
אבו נצירה נ' ראש המינהל האזרחי – חבל עזה, תקדין 85(3) 60.	בג"צ 354/85
נצרה חליל ואח' נ' מפקד אזור יהודה ושומרון, תקדין 86(2) 84.	בג"צ 728,724,618/85
משתהא נ' המפקד הצבאי לרצועת עזה, פ"ד מ(1) 309.	בג"צ 683/85
דעמוס ואח' נ' מפקד צבאי לנפת בית לחם ואח', תקדין 86(1) 57.	בג"צ 739/85
אחמד חטיב נ' שר הפנים ואח', תקדין 86(1) 84.	בג"צ 11/86
שאהין ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח', פ"ד מא(1) 197.	בג"צ 58,13/86
אלסואפירי ואח' נ' ראש המנהל האזרחי בעזה, תקדין 87(1) 48.	בג"צ 106/86
אלג'רה ואח' נ' ראש המנהל האזרחי בחבל עזה, תקדין 87(2) 1.	בג"צ 137/86
אלאטרש ואח' נ' ראש המנהל האזרחי (לא פורסם).	בג"צ 209/86
רשמאוי ואח' נ' שר הפנים ואח', תקדין 86(2) 127.	בג"צ 263/86
אל-סעודי ואח' נ' ראש המנהל האזרחי ברצועת עזה, פ"ד מא(3) 138.	בג"צ 673/86
ג'בארה נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, תקדין 87(2) 18.	בג"צ 711/86
שראב נ' ראש המנהל האזרחי בעזה ואח', פ"ד מא(4) 670.	בג"צ 31/87
ג'בארה נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, תקדין 87(2) 104.	בג"צ 386/87
סבאענה נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח', תקדין 88(1) 105.	בג"צ 42/88

טביב נ' מפקד אזור יהודה ושומרון – בית אל, תקדין (4)89	בג"צ 360/89
.14	
עואשרה ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון,	בג"צ 1979/90
תקדין (2)90 358.	
שקיר ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ואח' (לא	בג"צ 2151/97
פורסם).	

תגובת לשכת מתאם פעולות הממשלה בשטחים לדו"ח

מדינת ישראל
משרד הביטחון



לשכת מתאם פעולות הממשלה
ביהודה שומרון וחבל עזה
ד.צ. 01104 אחייל
טלפון: 03-6975351/02
פקס: 03-6976306
תג - 90
הינואר 99
בטבת הונשני"ט

לכבוד
ארגון בצלם
המוקד להגנת הפרט

וזכור: דו"ח בצלם והמוקד להגנת הפרט בנושא איחוד משפחות בשטחים

1. טיוטת הדו"ח שבנדון, אשר הועברה להתייחסותנו, מציגה טקירה היסטורית רחבה של סוגיית איחוד המשפחות לשטחים, מאז שנת 1967 ועד עצם הימים האלו. כבר בפתח ודברים נאמר, כי מפאת הזמן הקצר אשר עמד לרשותנו לשם גיבוש התייחסות לדו"ח, נמקד אנו את הערותינו לאותם חלקים בדו"ח שעוסקים בסוגיית איחוד המשפחות בשטחים כיום. התייחסנו לחלק מן הטענות בדו"ח, ובמידה שלא התייחסנו לטענות מסוימות, אין לראות בכך כמוגן משום הסכמה שלנו עם תוכן.

הערות כלליות

2. לצערנו, הדו"ח אינו פורש בפני הקורא מחקר אובייקטיבי של הוסיגיה, אלא לעתים נתן ביטוי לעמדות קיצוניות תרונות בחלקים שוליים של המגזר הפלסטיני, וודאי שאינם נחלת השותפים הפלסטיניים למשא ומתן. לא פעם מציג הדו"ח קביעות בלתי מבוססות ואף השקפות פוליטיות, תוך הוועלמות מן המציאות, מן ההישגים שהושגו בתחום זה ומכברת הזיך שעברנו מאז נחתמו ההסרמים המדיניים עם הצד הפלסטיני, על-אף ולמרות קשיים אובייקטיבים.

3. משגוה של כותבי הדו"ח, הינו בהסתמכותם על דבריהם של נציגים פלנטוניים שוליים, שלא נטלו חלק במשא ומתן על הסכם חבינייס בין ישראל לצד הפלסטיני, ואינם משתתפים ביישומו השוטף בחיי המעשה. נדיים דברינו אלה: האלד סלים לא היה שותף לדיונים שקדמו לגיבושן של הסכם חבינייס. אומנם, לפני כשלוש שנים עמד בראש תת-הוועדה לענייני מרשם אוכלוסין ותיעוד (להלן: תת-הוועדה למרשם), אך הוא סולק

מתפקידו כעבור זמן קצר על-ידי הרשות הפלסטינית (להלן: "רש"פ). שני אנשים נוספים המוזכרים בדו"ח כבני-סמכא הינם חסן אבו חניש וסלים תמרי. הראשון לא היה שותף למשא ומתן, ותפקידו מתמצה בעיסוק בענייני המרשם באזור רמאללה בלבד. השני כלל לא היה חבר בתת-הוועדה למרשם ולא השתתף מעולם בשיבותיה.

4. מחברי הדו"ח נותחים ביקורת על הסכם הביניים, והדברית ונמוחים בעינינו. הסכם הביניים נחתם לאחר משא ומתן ארוך, קשה ויסודי בין ישראל לבין הפלסטינים. שורש והסכם במשא ומתן בין שניים, ולא בכפיה. אין מקום, לגישתנו, לגישה הפטרונית שנוקטים בה מחברי הדו"ח, לפיה נכפה הסכם הביניים על הצד הפלסטיני. אנו מאמינים, כי מי שיכול לייצג את הפלסטינים, להילחם על זכויותיהם ולפעול לשיפור איכות חייהם, היא הרשות הפלסטינית. אין מקום לומר כי "אין ממש" בסמכויות הרש"פ, וכי לרש"פ "נותר לעסוק רק בצדדים הפורמליים...".

תת-הוועדה למרשם אוכלוסין ולתיעוד

5. אחת הוועדות הפעילות ביותר והפוריות ביותר המתכנסת בהשתתפות נציגי מדינת ישראל והצד הפלסטיני היא תת-הוועדה למרשם (אשר דנה, בין היתר, אף בסוגיה של איחוד משפחות בשטחים). ועדה זו מתאפיינת ביחסי עבודה קרובים ובדינאמיות שוררת אורה טובה ועניינית. הדבר נובע גם על-ידי הצד הפלסטיני, בכתב ובעל-פה.

6. ות-הוועדה למרשם פועלת לרווחת הפלסטינים, תוך שמירה על האינטרסים הישראליים, החוקים והתקנות, והקפדה על מילוי הוראות הסכם הביניים. מבין הישגי הוועדה ניתן לציין את העברת הטמכות להנפק תעודות זהות על-ידי הפלסטינים; הנפקת דרכון על-ידי הרש"פ; ניהול עצמאי של קובץ מרשם האוכלוסין ועוד נושאים רבים נוספים.

7. כך למשל, בישיבת האחרונה של תת-הוועדה, מיום 10 בינואר 1999 אשר התקיימה ברמאללה בדרג בכירים, הודיעה ישראל, מיזמתה, על הגדלת המכסה לאיחוד משפחות לשנת 1999 באלף בקשות נוספות. כמו כן, הודיע הצד הישראלי כי בכוונתו להאיץ את הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות בשלושת החודשים הקרובים, כדי להגדיל את מספר הבקשות המטופלות.

8. בנוסף, חידש הצד הישראלי און בקשתו להקמת ועדה בוז יוגדרו הקריטריונים לפעילותה של "ועדת מאחרים", בקשה שהועלתה כבר לפני כשנה, שתבדוק את זכאותם של פלסטינים שאיבדו את תושבות באזור בשל שהייה ארוכה בחו"ל. הצד הפלסטיני קידם בברכה את ההצעה וכבר יקבעו החבריה בוועדה.

9. הישג נוסף של הזמן האחרון, הינו פטור ממס שהיית יתר למבקרים שנכנסו לשטחים באמצעות אשרת ביקור ישראלית (ויזה), והמשיכו לשהות בשטחים שלא כדין גם לאחר שפג תוקף האשרה. הפטור יחול נוכחן ואילך על אנשים כאלה, אשר יכללו על-ידי הרש"פ במסגרת איחוד המשפחות, עד יוני 1999.

10. הדברים שהובאו לעיל הן מקצת מההישגים המשותפים של הצדדים במסגרת דינוי הוועדה. ההחלטות כולן מתקבלות ברצונם טוב של שני הצדדים.

איחוד משפחות בשטחים

11. בראיית מדינת ישראל, תהליך האיחוד המשפחות בא ליתן מענה לצורך הומניטרי. כך חוצג הנושא בנושא ומונח על הסכם הביניים וכך פועל התהליך מאז החסכם ועד היום. הרשי"פ שותפה לתהליך זה, כאשר בידי ישראל הזכות למנוע כניסה לשטחים ממני שמהווה סיכון לאזור או למני שאינו נכלל בקריטריונים של איחוד משפחות.

12. בראיית מחברי הדו"ח וחגורמים עליהם הם נסמכים, ההסדרים של איחוד משפחות מטרתם לאפשר, למעשה, הגירה המונית לשטחים. מיותר לציין, כי הדבר אינו עולה בקנה אחד עם האמור בהצהרת העקרונות ובהסכם הביניים.

13. בעבר נקבעו על-ידי ישראל מכסה בת 2000 בקשות לאיחוד משפחות שיטופלו בכל שנה, בחלוקה פנימית של 1200 לאי"ש ו- 800 בקשות לאיחוד משפחות לעזה. חשוב לציין כי מדובר במספר הבקשות ולא במספר אנשים (ילדים עד גיל 16 נכללים בבקשת ההורה לאיחוד משפחות), כך שמדובר בכמות נכבדה ביותר של אנשים הנכנסים לאזור מידי שנה. כאמור, מכסה זו הוגדלה לשנת 1999 בחמישים אחוזים. שכן בבקשה לאיחוד משפחות נכללים בדרך כלל מספר בני משפחה.

14. הזמכסה שהוקצתה לאיחוד משפחות מהווה רק קצה קרמון של התהליך של קבלת תושבות קבע בשטחים. הסדרים לאיחוד המשפחות קיימים גם עבור משפחות השוטרים פלסטינים, עובדי הרשי"פ ומשקיעים מהו"ל. על-פי הקריטריונים, רשאים להיכנס בני/בנות הזוג של אלה עם ילדיהם. יצוין, כי בנות רווקות נכנסות ללא הגבלת גיל, ובניט עד גיל 22. כן נקבע מכסה מיוחדת גם למי שאינו נמנה על קטגוריות אלה, והמערכת מתדלת לסייע גם לחרגי הגיל.

15. בנוסף, המכסה הנוכרת אינה כוללת את מאות הפלסטינים שעברו ממצרים למחנה קנדה שבדרום רצועת עזה, כחלק ממבצע שמתנהל גם בימים אלו לאיחוד משפחות פלסטיניות. מבצע זה מתנהל בקצב מהיר יותר מהמתוכנן, וזאת בזכות הפעילות הרבה שאנו משקיעים בפרוייקט זה. רק השנה נכנסו כארבע מאות איש במסגרת זו.

16. בנוסף, כידוע, בני-זוג הנמנים על אוכלוסיית בני"ץ ו מקבלים תושבות קבע באזור מחוץ למכסות שנקבעו, וללא הגבלה. אומנט, במהלך שנת 1996 חלה הפסקה בהליך, אך הדבר נבע מכך שהרשי"פ לא העבירה את שמות המבקשים. לאחר חצי שנה הודשה הפעילות ביוזמת ישראל. חשוב לציין, כי חסמכות להעניק תושבות קבע עברה, בהתאם להסכם הביניים, לצד הפלסטיני. אומנט, הענקת תושבות כאמור כפופה לאישורה המוקדם של ישראל, אך חסמכות הינה פלסטינית. הדברים אמורים גם בהתייחס לאוכלוסיית הבני"ץ. בקשות לנתח תושבות קבע לאוכלוסיות אלה מועברות

לישראל באמצעות הרשי"פ, והענקת התושבות אינה נעשית על דעתה של ישראל בלבד. באופן זה, שעה שהצד הפלסטיני נמנע מלמעביר לישראל בקשה לתושבות קבע עבור בן אוכלוסיית בג'ין, יזי הצד הישראלי כבולות, ואינו רשאי להעניק תושבות לאותו אדם באורח חד-צד.

17. מן הנקובץ עולה כי בניגוד לרוח שמנסה הדו"ח להציג, הליך איחוד המשפחות מקיף עשרות אלפי פלסטינים שהשתקעו באזור בשלוש השנים האחרונות. הקריטריונים השונים שנקבעו הביאו לכך שרבים רבים מהבאים תושבות קבע בשטחים מחוץ למכה השנתית שנקבעה.
18. במהלך השנים 1996-1997 מסק התהליך של איחוד המשפחות באיו"ש. מחברי הדו"ח נמנעים מלציין, כי הפסקת זו רבצה לפתחו של הצד הפלסטיני, ועמדה בניגוד לרצונה של ישראל. כאמור, בעקבות הסכם הביניים הועברו הסמכויות הקשורות במושם אוכלוסין לידי הצד הפלסטיני. כיוון שכך, כלל הטיפול באיחוד המשפחות ראשיתו ברשי"פ. שמות המבקשים מגיעים לידינו על-פי החלטת הרשי"פ. מאז חתימת הסכם הביניים והעברת הסמכויות, התנהל תהליך איחוד המשפחות בעזה ללא הפרעות. עם זאת, באיו"ש, מסיבות פנימיות, החליטה הרשי"פ לעצור את התהליך. לא מצאנו לכך כל הסבר הגיוני. בדיעבד התברר, כי מקור ההפסקה היה בנערכת היחסים הפנימית בין הרשי"פ לאזורים.
19. עצירת תהליך איחוד המשפחות על-ידי הרשי"פ התבטאה בכך שהרשי"פ לא העבירה לידי ישראל את שמות המבקשים. מובן, כי ללא השמות אין באפשרותנו לקיים את הליך הבדיקה והאישור.
20. בראשית שנת 1998 באה הבעיה על פתרונה, בהתערבות הדרגים הבכירים בתאום הפעולות בשטחים וברשי"פ. הצד הפלסטיני הודיע, כי הוא ישוב ויעביר את שמות המבקשים, ובכך למעשה הונע התהליך מחדש.
21. במהלך השנים 1996-1997 הודיעה ישראל מפורשות לצד הפלסטיני, כי מכסות שלא תנוצלנה יבוטלו. עם זאת, חשוב לציין, כי כמותן של רצון טוב, הודיע הצד הישראלי שהמכסות שלא נוצלו במהלך השנתיים הנ"ל לא ימוחקו, והן תועברנה למימוש בשנתיים הבאות. כלומר, במהלך השנים 1998-1999 יתווספו למכסה הרגילה 2400 בקשות (שתי מכסות שנתיות של איו"ש), ובכך אנו מגיעים למספר כולל של 4800 בקשות, מבלי שמנינו את התוספת שניתנה בראשית החודש לשנת 1999.
22. כידוע, מאז העברת הסמכויות בתחום הנורשם, ישראל אינה גובה מהתושבים הפלסטינים אגרות, כפי שנהגה לעשות בעבר, עבור שירותים שונים המסופקים להם על-ידי המינהל האזרחי. טמרות גביית האגרות מצויה כיום בידי הצד הפלסטיני, ולמיטב ידיעתנו הוא עושה בה שימוש ביד רחבה.
23. יתרה מזאת, ישראל החליטה להוריד בצורה דרסטית את גובה זמי הטיפול שנבנים מהרשי"פ עבור הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות, והוא עומד כיום על חמישים שקלים בלבד, למרות שעלויות הטיפול גבוהות בהרבה.

24. את סיפורו של ע"ע שמוזכר בדו"ח, אשר הגיש שלוש בקשות לאיחוד משפחות ושילם עבורן כסף רב, יש לקרוא לאור הדברים האמורים. בקשה שבחרה הרש"פ שלא להעביר לצד הישראלי, אינה יכולה להיות מטופלת על-ידו. לרש"פ סדר עדיפות משלה לבקשות אותן היא מבקשת להעביר לטיפול הצד הישראלי, ולישראל אין אמירה בעניין. באופן דומה, גם כספים שנגבית על-ידי הרש"פ מן התושבים הפלסטינים אינם מועברים ישירות לישראל. כפי שציינו, לישראל מועברים דמי טיפול מטעם הרש"פ בלבד. שיעורם של אלה נופל בהרבה מגובה האגרות שגובה הרש"פ מהתושבים הפלסטינים.
25. בהתייחס לטענה, שהנהלים והקריטריונים של הליך איחוד המשפחות לא הובהרו נבקש לומר, כי אין שחר לטענה זו. מר סלים תמרי, עליו נסתמך הדו"ח, לא היה שותף למשא ומתן. כל סוגיה המטרידה את הצד הפלסטיני ניתן להעלות בנית-הוועדה למרשם. אין נושא שנתר ללא מענה.
26. באשר לטענה לפיה רשאית ישראל שלא לאשר בקשה לתושבות קבע בשטחים מטעמים של ביטחון בלבד - אין כל מגבלה על שיקול-הדעת של ישראל בנושא זה בהסכם הביניים. פסקה 11 לסעיף 28 לנספח האזרחי להסכם הביניים קובעו את סמכותו של הצד הישראלי להעניק תושבות קבע בשטחים, תוך שהיא קובעת קטגוריות לכך (ובהן אף הקטגוריה של איחוד משפחות). סמכות זו כרוכה לאישורה המוקדם של ישראל. לא מצוין בשום אופן מהם החשוקים הכובלים את הפעלת שיקול הדעת בנושא זה. נכון הוא, שישראל נוקטת בצורה מקלה יותר כאשר על הפרק סוגיה הומניטרית.
27. ביחס לקביעה שהרש"פ היא שהחליטה שמחצית הבקשות המוגשות במסגרת המכסה יהיו בקטגוריית ישנות ויתנתן עדיפות לאוכלוסיות הביג"ץ - קביעה זו אינה מדויקת. מתוך עיון בפרוטוקולים של תת-הוועדה עולה, כי דווקא הצד הישראלי הוא שהעלה דרישה זו. אי-דיוק נוסף שמופיע בדו"ח, הוא הקביעה שלא טוכמו פרטים שונים לגבי הליך איחוד המשפחות. סוכמ לחוות זמנים לטיפול בבקשות. כך למשל, סוכם שהמכסה שתועבר היואר תענה עד סוף יוני.
28. בדו"ח סדרה של טענות בנוגע לאוכלוסיות הביג"ץ. לצערנו, הן אינן נכונות. ישראל נמשיכה להאריך באופן שוטף את רשימות הביקור של אוכלוסיית הביג"ץ. לצערנו, יש עיכובים בהעברת הבקשות דרך הרש"פ. כך למשל, עד אוגוסט 1996 הרש"פ נמנעה מהעברת בקשות הנוגעות לאוכלוסייה זו לידי הצד הישראלי.
29. במסגרת הסדרי הביג"ץ התחייבה ישראל להאריך לבני-אוכלוסיית הביג"ץ את רשימות הביקור בשישה חודשים בכל פעם. נציין, כי כיום מונפקים לאנשים אלה רשימות ביקור שתוקפם למשך שבעה חודשים למעשה. כאשר מועברות לצד הישראלי בקשות לרשימות ביקור עבור אוכלוסייה זו, נוהגת ישראל לאשר תקופת ביקור מרבית בת שלושה חודשים, היא התקופה המרבית הקבועה בהסכם הביניים. הרש"פ מוסמכת להאריך את תוקף הרשימות בארבעה חודשים נוספים, וכך היא אכן עושה לרוב. כך יוצא, שהחודשים של הסכם הביניים הטיבו עם אוכלוסייה זו לעומת החודשים שנקבעו במסגרת העתירות לנית-המשפט.

30. מחברי הדו"ח קובלים על כך שמשפחות המעונינות להיכלל באוכלוסיית הביניים נאלצות לדון עם הצד הישראלי דרך חרשות הפלסטינית, דבר היוצר הליך מסורבל וממושך. לדעתנו, וכך גם קובע הסכם הביניים, הרשי"פ היא זו שמייצגת את התושבים הפלסטינים. נראה שפעולה באופן אחר ונחא פוגעת בסמכותה של הרשי"פ. אנו מציעים, בשלב זה, שלא לבטל את חרשות הפלסטינית ולהחליפה בארגון זה או אחר.

31. בהתייחס למתן ונושבות לרגל הבחירות לרשי"פ - מתחרי הדו"ח אינם מציינים את העובדה שהדבר אשר מנע מפלסטינים רבים מלהגיש בקשה לקבלת מעמד תושב קבע בשטחים, הוא המחיר הגבוה שנידרשו על-ידי הרשי"פ לשלם עבור הגשת הבקשה. ישראל, אגב, לא גבתה כל טכום נספי עבור הטיפול בבקשות.

32. עד נובמבר 1995, הליך רישום ילדים פלסטינים, שאגם אינו תושבת השטחים, היה על דרך איחוד משפחות. הטענה, שהסיכויים לקבלת איחוד משפחות קלושה, מוטעית. רוב הבקשות שנקראו "איחוד משפחות קטינים" אושרו באופן אוטומטי. כיום יכול כל ילד עד גיל 16, ללא קשר למקום הולדתו, ובתנאי שאחז' הוורדים מוכי כתושב, להירשם במרשם האוכלוסין.

רשימות ביקור בשטחים

33. אף בסוגיה של הנפקת רשימות ביקור נוקט הדו"ח בהבעת זעות ולא בהצמדות לעובדות. אין כל הגבלת מבקרים לתקופת הקיץ בלבד. גם בימים אלה, ימי עונת ויחורף, עוברים במעבר גשר אלנבי מבקרים רגים המגיעים מידי עים.

34. כידוע, הסכם הביניים העביר את ווסמכות להנפיק רשימות ביקור לצד הפלסטיני. הרשימות מונפקים על-ידי הצד הפלסטיני, בכפוף לאישור ישראלי. ההסכם מאפשר לכל קרוב משפחה או מכך של המבקש שהינו תושב, להגיש את הבקשה באמצעות הצד הפלסטיני. לפיכך, הן לאור ההסכם, והן בהתאם לנוהג במציאות, אין נגבלה לגבי כניסת מבקרים שאין להם קרוב מדרגה ראשונה.

35. נגבחינת תוקף רשימות הביקור - הוראות ההסכם קובעות בעניין זה, כי ישראל רשאית לאשר רשימות ביקור לתקופה מרבית של שלושה חודשים (זאת, בניגוד להסדרים שקדמו להסכם הביניים, לפיהם ויח תוקף רשימות הביקור לשלושים יום). הרשי"פ רשאית להאריך את תוקף הרשיון לתקופה מרבית נוטכת של ארבעה חודשים (ללא צורך באישורה של ישראל, אלא בכפוף ליידועה בלבד). כלומר, מבקר יכול לשהות באזור שבעה חודשים.

36. ישראל, בניגוד לטענות בדו"ח, לא הציבה מכסות לכניסת מבקרים. בשנת 1996 למשל, כנסו לאזור 65,453 מבקרים. דברים אלה כמובן אינם מתיישבים עם הטענה בדו"ח, שמשנת 1996 אנו מקבלים 100 בקשות בלבד לשרוע. בהמשך הדו"ח נכתב, כי ישראל "כמעט ואינה מניירה כניסת בני

משפחה לשטחים לצורך ביקורים". 65 אלף מבקרים לשנה מוכיחים שהטענה בדו"ח אינה מבוססת.

37. אין דרישה ממבקש רשיון ביקור, להוכיח תושבות קבועה של המוזמן במדינה בה הוא חי. יש דרישה לכך שלמוזמן יהיה תיעוד ביוקף למועד תקופת הביקור, כמקובל בעולם. עט זאת, אנו מאפשרים למבקרים להיכנס גם אם תוקף הדרכון או תעודת המסע לא מכסה את תקופת הביקור במלואה. במקרה זה אנו מאשרים לאיש משך ביקור בן חודש ימים. לאחר מכן רשאית הרשות להאריך בארבעה חודשים נוספים. במידה והמבקר האריך את תוקף התיעוד, אנו מאשרים חודשים נוספים, כך שהוא יכול לנצל את מלוא שבועת החודשים האפשריים. אגב, גם נושא זה סוכס בתת-הוועדה למרשם, על דעת הצד הפלסטיני.

38. בהתייחס לטענה, לפיה זוחה ישראל באופן שיטתי הארכת רשיונו ביקור "מעבר לשבעת החודשים שבסמכות הרשות לאשר" - טענה זו אינה נכונה ראשית, לרשימי סמכות להאריך רשיונו ביקור לתקופה מרבית של ארבעה חודשים בלבד. שנית, כל בקשה נבדקת לגופה, וחלק גדול מן הבקשות נערכה נענה בחיוב. לסיים ועיר, כי רשיונות ביקור נעזו, מן הוועדה לביקור, ולא כדי לאפשר השתקעות של המבקר בשטחים.

39. בנוגע לבני-משפחה המתגוררים במדינות עימות עם ישראל - אין מגבלה על כניסתם לשטחים ברשיון ביקור. אנו זיחים בקשות של אנשים מסיבות ביטחוניות הקשורות ישירות למבקש ולא לארץ מגוריו, או בקשות של אנשים שאינם עומדים בקריטריונים שנקבעו, ועובדת היונו מוצאו של המוזמן ממדינת עימות אינה קריטיבין.

40. הדו"ח מביא נתונים הקשורים בבקשות לרשיון ביקור שאושרו/לא אושרו; הנתונים נמסרו על-ידי "מקורות במשרד הפנים" הפלסטיני. לצערנו, בלסת הוטעה, כפי הנראה, על-ידי מקורות אלה. כפי שכבר נכתב לעיל, בשנת 1996 וכנסו לצנה 24,698 מבקרים ולאיו"ש נכנסו 40,755 מבקרים. כלומר: יותר מפי שלושה מהמספר שמסרו אותם "המקורות". לא בדקנו כמה מן הבקשות לא אושרו, אבל בין כך ובין כך, במידה שהטענה הפלסטינית ש-73% מהבקשות אושרו נכונה, הרי שמדובר בתון מרשים, בתחשב במספר הבקשות שבוטלו מסיבות ביטחוניות או בשל תיעוד מזויף.

41. לגבי הטענה, שישראל זורשת מתושבי השטחים להוכיח שמבקרים שהזמינו עזבו את השטחים - ראשית, ישראל אינה מנהלת מגע ישיר עם תושבי השטחים, אלא באמצעות הרשי"פ. שנית, אנו דורשים נהרשי"פ, כמתחייב בהסכם הביניים, להוציא את אותם מבקרים מאחריים מהשטחים. עזי היס, לא תוצא מבקד מאתר, ולו גם אחד, על ידי הרשי"פ. ישראל עוצרת לעתים רחוקות מבקרים מאחריים, במידה שזוגיעו לשטח שבשליטתנו או לתחומי מדינת ישראל. מבקרים אלה מגורשים לאותה מדינה ממנה הם הגיעו, אלא אם כן סיבה הומניטרית מיוחדת מצדיקה את הישארותם באזור.

42. אין מבצעים יזומים לגרוש מבקרים. מספר המגורשים מגיע לכמו בודדים בשנה, וזה מספר זניח לעומת למעלה מ-40 אלף המבקרים המאחריים הנמצאים בשטחי הרשי"פ. אומנם, ישראל יכולה להפעיל לחץ משמעותי על

הרשייפ במטרה להוציא את המבקרים המאחרים אל מרוץ לאזור, בכך שותמנע כניסת מבקרים בצורה גורפת עד לקיום ההסכם על ידי הרשייפ. אבל אנו דוחים רעיון זה מכל וכל, בשל החשלוכות וההומניטריות שיש לצעד כגון דא.

לסיכום

43. סוגיית איחוד המשפחות נידונה בכובד ראש על-ידי הצדדים בתת-הוועדה למרשם. נקבעו נהלים ודרכי עבודה לפיהם פועלים שני הצדדים, מתוך רצון טוב ובמטרה לסייע בנושא זה אשר בעל חשיבות הומניטרית.

44. נובן, כי נעצם העובדה שתהליך איחוד המשפחות מקיף רבבוו רבות של אנשים להם נגיעה כלשהי לתחום זה, נמצאים גם מי שאינם מרוצים מהטיפול בעניינם. לעתים יש בסיס מוצדק לטענות אלה. עם זאת, בראייה הכוללת של המצב, נרשמו הישגים רבים בתחום איחוד המשפחות בשטחים.

בברכה,

דרור
התאום



שלמה
דובר