



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

בְּיָרֵם



משפחות בהקפאה

**האיסור שמטילה ישראל על איחוד משפחות
בשטחים מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה**

יולי 2006

משפחות בהקפאה

האיסור שמטילה ישראל על איחוד משפחות בשטחים מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה

יולי 2006

מחקר וכתובה : אנטיגונה אשקר

עריכה : יחזקאל ליין

ריכוז מידע : יעל הנדלסמן, מהא אבו סלאח,
מייסא חוראני, רוני פלי

עבודת שטח : מוסא אבו השהש, עאטף אבו א-רוב, סלמה
דבעי, איאד חדד, עבד אל-כרים א-סעדי

עריכה לשונית : אופיר פוירשטיין, דליה קרשטיין

ייעוץ משפטי : עו"ד יוסי וולפסון, עו"ד גיל גן-מור

צילום השער : עבד אל-כרים א-סעדי, בצלם (משפחת שומר
בסלון ביתה בכפר פרעון)

המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר הוא ארגון זכויות אדם שהוקם בשנת 1988 על רקע אירועי האינתיפאדה הראשונה. מטרתו לעמוד על משמר זכויותיהם של פלסטינים, הנמצאים תחת הכיבוש הישראלי. המוקד פועל לאכיפה של הסטנדרטים והערכים המעוגנים במשפט ההומניטארי הבינלאומי ובמשפט זכויות האדם הבינלאומי.

בצלם - מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים. הוקם בשנת 1989 על-ידי אנשי רוח, משפטנים, רופאים, עיתונאים וחברי כנסת. מטרתיו העיקריות הן להיאבק נגד הפרות זכויות האדם בשטחים, באמצעות תיעודן והבאתן לידיעת הציבור וקובעי המדיניות; להילחם בתופעת ההדחקה וההכחשה הקיימת בחברה הישראלית ולתרום ליצירת תרבות של זכויות האדם בישראל.

על אף השינויים הרבים שחלו מאז תחילת הכיבוש ב-1967 ועד היום בהיקף השליטה של ישראל על השטחים, הרי שבכל הנוגע לרישום אנשים במרשם האוכלוסין של השטחים ולמתן רישיונות לביקור בשטחים למי שאינם רשומים כתושביהם, ממשיכה ישראל לשלוט שליטה כמעט מוחלטת. מרבית הסמכויות שהועברו במסגרת הסכמי אוסלו לרשות הפלסטינית בתחומים אלה הן סמכויות תיווך בין האוכלוסייה הפלסטינית לרשויות הישראליות, בעוד הסמכויות המהותיות נותרו, גם אחרי ההסכמים, בידי ישראל. גם הנסיגה הישראלית מרצועת עזה, באוגוסט 2005, במסגרת תכנית ההתנתקות, לא שינתה את מצב הדברים בצורה משמעותית. אף על פי שהמעבר בין רצועת עזה למצרים (מעבר רפיח) מנוהל מאז על-ידי הרשות הפלסטינית, זו האחרונה אינה רשאית להתיר את כניסתם של אנשים שאינם רשומים במרשם האוכלוסין, ללא רישיון ביקור המאושר מראש על-ידי ישראל.⁶

ההליך היחיד באמצעותו יכול אדם שאינו רשום במרשם האוכלוסין לקבל מעמד שיאפשר לו לחיות בשטחים דרך קבע ובאופן חוקי, הוא בקשה לאיחוד משפחות. בקשה כזו יכולה להיות מוגשת עבורו רק על-ידי קרוב משפחה מדרגה ראשונה, המחזיק במעמד של תושב בשטחים. מרבית הבקשות מוגשות עבור בנות זוג של תושבי השטחים, שמוצאן פלסטיני ושנתינתן ירדנית. המספר הגדול של משפחות כאלה, בהן אחד מבני הזוג הוא תושב השטחים ומשנהו "זר", נובע מהזיקה הנמשכת של תושבי השטחים לפזורה הפלסטינית וממדיניות ישראל, שדחפה את תושבי השטחים למצוא עבודה ולימודים בחו"ל ולבנות שם משפחה.

הליך איחוד המשפחות קשור באופן הדוק ובדרכים שונות להליך בירוקרטי אחר: הליך קבלת רישיון

בשנת 1995 התחתנו אמל ומוחמד אל-עמלה בבית אולא, שבמחוז חברון. לבני-הזוג נולדו ארבעה ילדים: היבא, היום בת תשע, ר'דיר, בת שמונה, אדם, בן שבע, וארווה, בת חמש. הילדים ראו את אמם בפעם האחרונה לפני ארבע שנים. אדם היה אז בן שנתיים וארווה בת עשרה חודשים בלבד. אמל היא ילידת ירדן ואין לה תעודת זהות של תושב השטחים. על מנת להיכנס לגדה המערבית היא צריכה לקבל מישראל רישיון ביקור. במאי 2002 נסעה אמל לירדן, לבקר את אביה החולה ולפגוש את בני משפחתה ומאז אינה יכולה לחזור לשטחים, כיוון שישראל מסרבת לתת לה רישיון ביקור. הקשר היחיד בין אמל לילדיה ולבן-זוגה מתנהל בשיחות טלפון. מצבו הכלכלי הקשה של האב מוחמד, המפרנס את ילדיו, את הוריו ואת אשתו שבירדן, אינו מאפשר לו לנסוע עם הילדים לפגוש את אמם.¹ אמל, מוחמד וארבעת ילדיהם הם אחת מעשרות אלפי משפחות פלסטיניות שבהן בני המשפחה חיים בנפרד זה מזה, בשל מדיניות ישראל.

דו"ח זה עוסק במדיניות האיסור על איחוד משפחות בשטחים, שישראל מיישמת זה למעלה מחמש וחצי שנים. זמן קצר לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה קבעה ישראל, כי לא תטפל בבקשות של פלסטינים תושבי השטחים לאיחוד משפחות עם בני-זוג² ובני משפחתם תושבי חו"ל³ וכי גם לא תאשר רישיונות לביקור בשטחים⁴ (להלן: מדיניות ההקפאה). ישראל לא טרחה להסביר איזו מטרה נועדה לשרת המדיניות החדשה, והסתפקה באמירה כי "...בשל האירועים של העת האחרונה [פרוץ האינתיפאדה השנייה] הופסק הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות באזור יהודה ושומרון...".⁵

1. לעדותו של מוחמד אל-עמלה ר' פרק 3 בדו"ח זה.
 2. המונח "בן-זוג" או "בני-זוג" משמעו גם "בת-זוג" או "בנות-זוג", אלא אם צוין אחרת. כמו כן, המונח "תושב" בדו"ח זה משמעו גם "תושבת", אלא אם צוין אחרת.
 3. כל בקשה לאיחוד משפחות יכולה לכלול בן או בת-זוג ואת ילדיהם הקטינים. לפי החוק הצבאי, מי שגילו עד 16 נחשב קטין.
 4. רישיון לביקור בשטחים כמוהו כאשר הניתנת לתיירים המבקרים במדינה זרה. הרישיון מוגבל בזמן, לרוב עד שלושה חודשים, וחידושו מותנה בקבלת אישור מישראל. תיירים המבקרים בישראל למשל יכולים לבקר גם בשטחים, אך ישראל מסרבת בדרך כלל להנפיק אשרת תייר לאנשים שיש להם משפחה בשטחים.
 5. מכתב מלשכת היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית למוקד להגנת הפרט מ-24.01.2004.
 6. לפי דובר צה"ל, מעבר רפיח "ינועד לתנועת בעלי תעודות זהות פלסטיניות בלבד ולדיפלומטים, משקיעים זרים, נציגים זרים של ארגונים בינלאומיים מוכרים ומקרים הומניטאריים בלבד" (מכתב מדובר צה"ל לעו"ד שרי בשי מעמותת גישה, 29.1.06).

הביקור והשלכותיה. במרכזה של מדיניות זו עומדת החלטתה של ישראל, התקפה עד עצם היום הזה, להקפיד את הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות ולרישיונות ביקור, למעט במקרים חריגים. מטרתו של הדו"ח היא לתעד את המאפיינים העיקריים של מדיניות ישראל בתחום זה בחמש וחצי השנים האחרונות, ולהצביע על הפגיעה הקשה בזכויות האדם שזו גורמת, פגיעה הכרוכה בהפרה בוטה של התחייבותיה של ישראל לפי המשפט הבינלאומי.

הדו"ח הנוכחי מהווה עדכון והרחבה של תמונת המצב שהוצגה בדו"ח הקודם שפרסמו המוקד להגנת הפרט (להלן: המוקד) ובצלם בנושא זה ב-1999.⁸ יש לציין, כי הדו"ח אינו עוסק בפיצולן של משפחות בהן שני בני הזוג הינם תושבי השטחים (למשל, לאור רישום של האחד בגדה ומשנהו בעזה),⁹ וגם לא באיחוד משפחות בין תושבי השטחים לאזרחי ישראל, או לתושבי מזרח ירושלים.¹⁰

הדו"ח כולל ארבעה פרקים: הפרק הראשון מספק רקע, תוך התמקדות במדיניות ישראל בנושא איחוד המשפחות מ-1967 ועד פרוץ האינתיפאדה השנייה. הפרק השני מתעד ומנתח את מדיניות האיסור על איחוד משפחות שישראל נוקטת בה מאז ספטמבר 2000 ועד היום, ובהיבטים השונים הקשורים בבעיית איחוד המשפחות. הפרק השלישי מתאר את השלכותיה של מדיניות ההקפאה על מצבן הנפשי, החברתי והכלכלי של המשפחות הפלסטיניות השסועות, תוך הצגת עדויות של פלסטינים הנפגעים ממדיניות זו. הפרק הרביעי מנתח את מדיניותה של ישראל לאור המשפט הבינלאומי.

ביקור. ראשית, רק אדם הנמצא פיזית בשטחים יכול להירשם במרשם האוכלוסין ולקבל תעודת זהות, אם אושרה בקשתו לאיחוד משפחות. לכן, האפשרות לממש את האישור שניתן לו על-ידי ישראל הלכה למעשה מותנית בקבלת רישיון ביקור, שמאפשר כניסה לשטחים. חובת הנוכחות לצורכי רישום חלה גם בנוגע לרישום ילדים שנולדו בחו"ל להורים שהינם תושבי השטחים, ולכן גם בעניין זה מתקיים קשר הדוק בין שני ההליכים. שנית, מאחר שזמן הטיפול בבקשה לאיחוד משפחות מתמשך, מאז ומתמיד, על פני שנים ארוכות, נזקקות משפחות רבות למונח חוזר ונשנה של רישיונות כדי לחיות יחדיו בשטחים, אפילו לפרקי זמן קצרים. גם בנות הזוג של תושבי השטחים, שזכו בעקבות עתירות לבג"ץ למעמד של "מבקר טווח ארוך", שמאפשר להן לחיות בשטחים באופן חוקי עד שבקשתן לאיחוד משפחות תטופל, אינן יכולות לממש מעמד זה אלא באמצעות חידוש רישיון הביקור שבידן מדי חצי שנה.

יש לציין, כי המשפט ההומניטארי הבינלאומי ומשפט זכויות האדם הבינלאומי מחייבים את ישראל לכבד את זכותם של תושבי השטחים להינשא ולקיים חיי משפחה. מהזכות לחיי משפחה נגזרת זכותו של כל אדם לכך שכן או בת-זוגו וילדיו יקבלו מעמד חוקי במולדתו. עם זאת, הזכות לנישואין ולחיי משפחה, בדומה למרבית זכויות האדם, אינה זכות מוחלטת, ומדיניות רשאיות להגבילה בכפוף לתנאים מסוימים.⁷

דו"ח זה עוסק במדיניותה של ישראל מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה, בספטמבר 2000, בסוגיית איחוד המשפחות בשטחים, לרבות סוגיית רישיונות

7. להרחבה בנושא המשפטי ר' פרק 4.

8. המוקד להגנת הפרט ובצלם, *משפחות שסועות - פירוד משפחות פלסטיניות בשטחים*, יולי 1999.

9. להרחבה בנושא איחוד משפחות בין הגדה המערבית לעזה ר' בצלם והמוקד להגנת הפרט, *כלא עזה - חופש התנועה מרצועת עזה ואליה ערב תכנית ההתנתקות*, מארס 2005, פרק ג'.

10. בנושא איחוד משפחות בין תושבי השטחים לתושבי מזרח ירושלים ר' המוקד להגנת הפרט ובצלם, *משפחות אסורות - איחוד משפחות וירושם ילדים במזרח ירושלים*, ינואר 2004.

תושבות ואיחוד משפחות: מדיניות ישראל עד פרוץ האינתיפאדה השנייה

רקע

מורכבת, כאמור, ממשפחות בהן אחד מבני הזוג אינו תושב השטחים, המבקשות לחיות בשטחים.

הגוף האחראי על ניהול מרשם האוכלוסין בשטחים ועל הנפקת רישיונות הביקור הוא המינהל האזרחי.¹³ מבחינה פיקודית כפוף המינהל לאלוף פיקוד המרכז, ומבחינה ארגונית ומקצועית למפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים. במינהל האזרחי פועלת יחידת "קצין המטה לענייני פנים" האחראית, בין השאר, על רישום אנשים במרשם האוכלוסין, על טיפול בבקשות לאיחוד משפחות ועל הנפקת רישיונות לביקור בשטחים.¹⁴

עד חתימת הסכם הביניים (אוסלו ב') בין ישראל לרשות הפלסטינית, בספטמבר 1995, ניהלה ישראל באופן בלעדי את ענייני מרשם האוכלוסין בשטחים. בעקבות ההסכם, צומצם המגע בין התושב הפלסטיני למינהל האזרחי, באמצעות העברת האחריות לקבלת בקשות ותשלום אגרות בעניינים הקשורים במרשם האוכלוסין, מהמינהל האזרחי לרשות הפלסטינית.¹⁵ לצורך כך הוקמה מפקדת התיאום והקישור הפלסטינית, שהפעילה מערכת של משרדים (להלן: משרדי מת"ק), שהעבירו את בקשות התושבים למשרדי המת"ק הישראליים שפעלו במקביל להם. לאחר קבלת אישור ממשרדי המת"ק הישראליים, הנפיקו מקביליהם הפלסטיניים אישורים, איתם ניגשו התושבים הפלסטיניים לקבל את תעודות הזהות או את רישיונות הביקור בלשכות של משרד הפנים הפלסטיני.

מדיניות איחוד המשפחות, 2000-1967

עמדתה העקבית של ישראל מאז ומתמיד היא שאיחוד משפחות בשטחים אינו בבחינת זכות מוקנית, כי אם "מעשה חסד מיוחד של הרשויות הישראליות".¹⁶ על סמך תפישה זו יישמה ישראל, עד

זמן קצר לאחר כיבוש השטחים בשנת 1967 ערכה ישראל מפקד אוכלוסין בגדה המערבית וברצועת עזה. מי שנכח באותה עת בשטחים והשתתף במפקד, נרשם במרשם האוכלוסין והוכר על-ידי ישראל כתושב. בני 16 ומעלה קיבלו, בעקבות כך, תעודת זהות אישית, וילדים מתחת לגיל זה נרשמו בתעודת הזהות של הוריהם. ככלל, כל מי שנולד מאז בשטחים לפני הורים תושבים, היה זכאי להירשם כתושב.

מעמד של תושב הקנה למחזיק בו את הזכות להתגורר בשטחים ולנהל בהם את חייו, קרי, לנוע בתוך השטחים, לצאת לחו"ל ולהיכנס בחזרה לשטחים, לעבוד וכד', וזאת בכפוף להגבלות שישאל מטילה במסגרת משטר הכיבוש הצבאי שהיא מיישמת. עם זאת, מעמד זה אינו מקנה זכויות פוליטיות מסוג כלשהו. כמו כן, עד 1995 נהגה ישראל לשלול את מעמד התושבות מפלסטינים ששהו מחוץ לשטחים למעלה משש שנים ברציפות.¹¹

כאמור, אדם שאינו רשום במרשם האוכלוסין יכול לרכוש מעמד של תושב בשטחים רק באמצעות הגשת בקשה לאיחוד משפחות. הליך זה נועד לאפשר את רישומן במרשם האוכלוסין של קבוצות אוכלוסייה שונות, בהן: פלסטינים תושבי השטחים שלא נפקדו במפקד האוכלוסין משום ששהו באותה עת בחו"ל או מסיבות אחרות;¹² קרובי משפחה מדרגה ראשונה של תושבי השטחים, שהפכו לפליטים בעקבות מלחמת 1967; פלסטינים שתושבותם נשללה בעקבות שהייה ממושכת בחו"ל; ילדים שנולדו בחו"ל, או שאינם אינה תושבת השטחים, ומשום כך סירבה ישראל לרשום אותם ועוד. עם זאת, קבוצת האוכלוסייה הגדולה ביותר הנזקקת להליך של איחוד משפחות

11. מספרם של אנשים אלה מוערך בכ-100,000. הנתון נמסר לצניגי ארגונים לזכויות האדם בפגישה עם מנכ"ל הוועד העליון לקישור אזרחי ברשות הפלסטינית ב-19.6.96. בעקבות הסכם הביניים בין הרשות הפלסטינית לישראל, בספטמבר 1995, בוטלה ההגבלה על מספר שנות שהייה בחו"ל.

12. מספרם של אלה מוערך בלמעלה מרבע מיליון. ר' Guide to UNRWA, Vienna, April 1992, p.6.

13. המינהל האזרחי הוקם בעקבות החלטה שהתקבלה באוקטובר 1981, לארגן מחדש את מערכת המימשל הצבאי ולהפריד בין הפעילות הביטחונית לאזרחית. ר' צו בדבר הקמת המינהל האזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981.

14. דו"ח מבקר המדינה, דו"ח שנתי מס' 44 לשנת 1993 ולשנת הכספים 1992, ירושלים, עמ' 1108.

15. סעיף I (2) (b) (3) בסנפ III להסכם הביניים.

16. בני"ץ 4494/91 סרחאן ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון ואח', הודעת פרקליטות המדינה מ-18.11.92, סעי' 7.

תחילת האינתיפאדה השנייה, מדיניות נוקשה ובלתי סבירה בכל הנוגע לטיפול בבקשות לאיחוד משפחות ולרישיונות ביקור. מדיניות זו גרמה, במקרה הטוב, לעיכובים של שנים ארוכות עד שבקשות אושרו, ובמקרה הרע, לשלילה מוחלטת של זכותן של משפחות לחיות יחד בשטחים. הגם שתפישת היסוד בעניין זה לא השתנתה, חלו במהלך השנים שינויים מסוימים באופן יישומה.

בחמש השנים הראשונות לכיבוש (1967-1972), איפשרה ישראל לתושבי השטחים להגיש בקשות לאיחוד משפחות עבור קרוביהם מדרגה ראשונה, שהפכו לפליטים בעקבות המלחמה, למעט גברים בגילאים 16-60, שחזרתם נאסרה.¹⁷ במסגרת זו הותרה חזרתם של 45,000 עד 50,000 אנשים מתוך כ-140,000 בקשות שהוגשו.¹⁸

ב-1973 נקבעו קריטריונים חדשים, מחמירים יותר, לאישור בקשות לאיחוד משפחות, אולם אלה נותרו חסויים. בשל ההחמרה בקריטריונים, חלה ירידה דרסטית במספר האישורים שניתנו. לפי אחת ההערכות, בין 1973 ל-1983 אושרו רק כאלף בקשות בממוצע מדי שנה. ב-1979 למשל, היו תלויות ועומדות כ-150,000 בקשות לאיחוד משפחות.¹⁹

בסוף שנת 1983 קיימו הרשויות הישראליות הערכה מחודשת של המדיניות בנושא איחוד המשפחות בשטחים. לטענתן, נדרשה הערכה כזו מאחר ש"במהלך השנים חל שינוי מהותי באופיין של הבקשות לאיחוד משפחות, אשר חרגו מיעדיה המקוריים של המדיניות האמורה, באשר התייחסו למשפחות חדשות שנוצרו לאחר המלחמה".²⁰ בכך כיוונו הרשויות לבקשות לאיחוד משפחות שהגישו פלסטינים מהשטחים עבור בני-זוגם שאינם תושבים. כיוון שעל-פי הנהוג בחברה הערבית, האישה היא שעוברת לגור בארצו של בן-הזוג, רוב הבקשות הללו היו למעשה עבור נשים.

במסגרת זו נקבע לראשונה כי בקשות של תושבי השטחים שנישאו לתושבי חו"ל תיבחנה בכפוף לשני שיקולים: א. שיקולי מימשל, כשהכוונה בדרך

כלל למתן הטבה למשפחות של משתפי פעולה, ולעיתים רחוקות לפלסטינים בעלי הון שהתחייבו להשקיע בשטחים; ב. שיקולים הומניטאריים חריגים במיוחד, מבלי להגדיר מה הם כוללים.²¹ מאז ההחמרה הנוספת במדיניות, הצטמצם בכשליש מספר האישורים לבקשות לאיחוד משפחות. מנתונים שפורסמו על-ידי מקורות שונים עולה, כי מאז 1984 נענו בחיוב רק מאות ספורות של בקשות מדי שנה.

הליך הגשת בקשה היה יקר, ממושך ומסורבל. תושב השטחים היה צריך להגיש את הבקשה על גבי טופס שקנה בדואר, היה עליו להחתימו במשרדים שונים, כמו המשטרה, מס הכנסה והעירייה, ולשלם למינהל האזרחי, נכון לשנת 1995, אגרה בסך 358 שקלים. אם אישרה ישראל את הבקשה לאיחוד משפחות, היה על התושב להגיש בקשה לרישיון ביקור עבור בן-זוגו או קרוב משפחתו, כדי שיוכל להיכנס לשטחים להסדיר את מעמדו, ולשלם אגרה בסך 479 שקלים עבור בקשה זו.

כאמור, בשנות ההמתנה עד לקבלת מענה לבקשות, נאלצו בני-זוג ומשפחות להסתמך על רישיונות ביקור כדי להתראות ולחיות יחד תקופות קצרות. תוקפם של רישיונות אלה הוא, ככלל, עד שלושה חודשים. אולם גם מסלול זה היה כרוך במכשולים רבים: בקשות רבות נדחו, אחרות כלל לא נענו, ואלה שאושרו ניתנו בעיקר בחודשי הקיץ, לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים. בתקופות מסוימות דרשה ישראל מפלסטינים, שהגישו עבור קרוביהם בקשה לרישיון ביקור, להפקיד ערבויות כספיות גבוהות כדי להבטיח שקרוביהם יצאו מהשטחים עם פקיעת תוקף הרישיון. אלה שחזרו לחו"ל וביקשו לבקר את קרוביהם שנית, נדרשו להמתין מספר חודשים בחו"ל עד הגשת בקשה חדשה. ככלל, מי ששהה בשטחים לאחר פוג תוקף רישיון ביקורו, לא הורשה לשוב ולהיכנס אליהם.

זאת ועוד, ב-1985 החל המינהל האזרחי להתנות את הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות בכך שהאנשים עבורם הוגשו הבקשות, לא יהיו נוכחים בשטחים מרגע הגשת הבקשה ועד קבלת ההחלטה לגביה.²²

17. להרחבה בנושא זה ר' בצלם והמוקד להגנת הפרט, *משפחות שסועות*, עמ' 24.

18. בקשה לאיחוד משפחות ניתן להגיש עבור אדם אחד או עבור מספר קרובים מדרגה ראשונה

19. מירון בנבנשתי, "לקסיקון יהודה ושומרון", ירושלים: כנה, 1987, עמ' 21.

20. בניין 4494/91, סרחאן ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון ואח', הודעה מטעם פרקליטות המדינה מ-18.11.92, סעי' 6.

21. בניין 673/86, אל-סעודי ואח' נ' ראש המינהל האזרחי ברצועת עזה, פ"ד מא(3), הודעה מטעם פרקליטות המדינה, עמ' 140 לפסק הדין.

22. נמסר בבניין 683/85, *משתתף הנציב המפקד הצבאי לרצועת עזה*, פ"ד מ(1), 309, עמ' 310.

וכי האישורים לאוכלוסיית בג"ץ הראשונה לא יבואו על חשבון המכסה.

בפברואר 1994, בעקבות דרישת המוקד להגנת הפרט, הודיעה המדינה לבית המשפט כי החליטה להעניק לתושבי חו"ל שנישאו לתושבי השטחים, ושהו בהם או קיבלו רישיון ביקור בתאריכים 1.9.92-31.8.93, מעמד של "מבקר לטווח ארוך", וכן לפטור אותם מהתנאי שהוטל ב-1985, שאסר על מי שהוגשה עבורו בקשה לאיחוד משפחות לשהות בשטחים עד לקבלת החלטה (להלן: אוכלוסיית בג"ץ השנייה). לפי החלטה זו, ייבחנו בקשותיהם של אנשים אלה במסגרת המכסה שנקבעה. הגם שהסדר המכסות היה רחוק מלענות על צרכיה האמיתיים של האוכלוסייה, הוא היווה הכרה חשובה מצדה של ישראל בקשר הנישואין כסיבה לגיטימית בפני עצמה (קרי, לא במסגרת שיקולים "הומניטאריים" או אחרים), לטיפול בבקשות לאיחוד משפחות.

אולם, התחייבויות לבג"ץ לחוד ומדיניות בפועל לחוד. למרות התחייבותה, לפיה מי שנכלל באחת מאוכלוסיות הבג"ץ והוגדר כ"מבקר לטווח ארוך" יהנה מרישיון ביקור המתחדש מדי שישה חודשים, הרי שבמקרים רבים הנפיקה ישראל רישיונות אלה לחודש אחד בלבד. בנוסף, בתקופה שבין נובמבר 1995 לאוגוסט 1996, השעתה ישראל כליל את הארכת רישיונות הביקור לשתי אוכלוסיות הבג"ץ, ועוד השעתה את הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות של המשתייכים לאוכלוסיית בג"ץ הראשונה.

יתרה מזאת, מתלונות שהגיעו למוקד התברר, כי המינהל האזרחי התנה את הטיפול בבקשותיהם של המשתייכים לאוכלוסיות בג"ץ, בכך שאלה האחרונים ישהו מחוץ לשטחים. דרישה זו רוקנה למעשה מתוכן את ההתחייבות שניתנה, להתיר למשתייכים לאוכלוסיית בג"ץ השנייה לשהות בשטחים כ"מבקרים לטווח ארוך", עד שתאושר בקשתם לאיחוד משפחות.²⁵

בעקבות חתימת הסכם הביניים ב-1995 הוקמה הרשות הפלסטינית אשר, בעניין ההליך לאיחוד משפחות, שימשה כמעין מתווך בין התושבים הפלסטינים לרשויות הישראליות. עם זאת, היתה

בעקבות ההתניה החדשה הפסיק המינהל האזרחי את טיפולו בבקשות שהוגשו עבור אנשים (בעיקר נשים) ששהו באותה עת בשטחים. לנוכח הסחבת בטיפול בבקשות וחוסר האפשרות לחדש את רישיונות הביקור, רבים מבין אלה שהמתינו לאישור בקשותיהם, נשארו בשטחים עם בן-הזוג והילדים גם לאחר שפג תוקף רישיון הביקור. בעקבות זאת, הפכו אנשים אלה ל"שוהים בלתי חוקיים".

במהלך החודשים מאי-דצמבר 1989 גירשה ישראל למעלה ממאתיים נשים במצב זה, יחד עם ילדיהן. בעקבות עתירה שהגישו ארגוני זכויות אדם לבג"ץ נגד מעשי גירוש אלה, קבעה ישראל, ביוני 1990, הסדר מיוחד, לפיו יוכלו אותן נשים לחזור לשטחים, ויוענק להן ולכל אלה שהיו במצב זה (גם אם לא גורשו בפועל וגם אם עזבו מרצונם) מעמד של "מבקר לטווח ארוך" בשטחים.²³ מעמד זה הקנה למחזיקים בו רישיון ביקור המתחדש בכל פעם לשישה חודשים. במהלך 1991 שבה ישראל וגירשה נשים וילדים, שנכנסו לשטחים ברישיון ביקור אחרי יוני 1990 והמשיכו לשהות בהם לאחר שפג תוקף הרישיון, בטענה שההסדר שנקבע ב-1990 לא חל עליהם.²⁴ בעקבות עתירות נוספות לבג"ץ שהגיש המוקד להגנת הפרט, הסכימה המדינה להרחיב את ההסדר מיוני 1990, כך שיחול על בני-הזוג (גבר או אישה) והילדים של תושב, שנכנסו לשטחים (לרבות רצועת עזה) מראשית 1990 עד סוף אוגוסט 1992 (להלן: אוכלוסיית בג"ץ הראשונה).

מעדויות שהגיעו אל המוקד להגנת הפרט בסוף שנת 1992 עלה שאנשי המינהל האזרחי איימו לפעול לגירושם של אנשים שלא נכללו בהסדר. בעקבות כך עתר המוקד לבג"ץ, בינואר 1993, בעניינם של המאוימים החדשים בגירוש. באוגוסט 1993 הודיעה המדינה לבג"ץ על הרחבה נוספת של ההסדר הקודם. במסגרת זו הוחלט לאשר את כל הבקשות לאיחוד משפחות של בני-הזוג והילדים הכלולים באוכלוסיית בג"ץ הראשונה, למעט בהתקיים מניעה ביטחונית קונקרטי. כמו כן הודיעה המדינה, כי לאור שיחות השלום שהתנהלו אז, הוחלט על קביעת מכסה של אלפיים בקשות לאיחוד משפחות שיאושרו מדי שנה,

23. המונח המקורי היה "מבקר קבוע". מאוחר יותר שונה ל"מבקר לטווח ארוך". הסדר זה יושם תחילה רק על נשים ולא על גברים ורק על בנות-זוג של תושבי הגדה המערבית ולא של רצועת עזה.

24. להרחבה ר' בצלם, *חדוש גירושם של נשים וילדים מהשטחים בשל "שהייה בלתי חוקית"*, דף מידע ספטמבר-אוקטובר 1991.

25. להרחבה ר' המוקד להגנת הפרט ובצלם, *משפחות שסיועות*, עמ' 56-57, 69-70.

לאם שאינה תושבת שטחים, להירשם, גם אם הם עצמם נולדו בשטחים. בנוסף, שלל הצו את זכותם של ילדים שנולדו בחו"ל לאם תושבת שטחים, אך עברו את גיל חמש, להירשם כתושבים.³⁰ צו זה יצר מצב אבסורדי, לפיו ילדים שכבר נרשמו במרשם האוכלוסין טרם הוצאת הצו נחשבו לתושבים, בעוד אחיהם ואחיותיהם שנולדו לאחר הצו נחשבו ל"שוהים בלתי חוקיים".

כעבור שמונה שנים, בינואר 1995, הוציאה ישראל צו חדש שביטל את הגזירות הללו.³¹ עם זאת, הוסיף הצו דרישה חדשה, לפיה לשם רישום ילד במרשם, לא די בכך שאחד ההורים יהיה תושב השטחים, אלא עליו להוכיח שמקום מגוריו הקבוע הוא בשטחים. מתלונות שהגיעו למוקד במהלך השנים התברר, כי בפועל התעלמו אנשי המינהל האזרחי מהצו החדש וסירבו לטפל בבקשות רישום של ילדים שלא עמדו בקריטריונים המחמירים שנקבעו בצו מ-1987. מצב זה השתנה כעבור כמה חודשים, בעקבות חתימת הסכם הביניים בספטמבר 1995. במסגרת ההסכם, הועברה לרשות הפלסטינית הסמכות לרשום ילדים עד גיל 16 ללא אישורה המוקדם של ישראל, וזאת בתנאי שלפחות אחד מהוריהם רשום כתושב השטחים. בהקשר זה הוטל על הרשות רק לייצע את ישראל בדיעבד.³²

בנוסף, הצו מינואר 1995 העלה מ-16 ל-18 את סף הגיל שבו ניתן לרשום ילדים. גם העלאת סף הגיל שנקבעה בצו החדש לא יושמה הלכה למעשה, ובקשותיהם של קטינים מגיל 16 עד גיל 18 להירשם במרשם האוכלוסין נדחו ברוב המקרים. באפריל 1997 עתר המוקד לבג"ץ בעניין זה. בתשובתה לבג"ץ מסרה המדינה, כי סוגיית רישומם של ילדים הועברה במסגרת הסכם הביניים לרשות הפלסטינית, ולכן ההוראות הרלבנטיות לרישום קטינים בגילאים 16-18, שנקבעו בצו מינואר 1995, אינן תקפות עוד. למרות דחיית דרישתו העקרונית של המוקד, לאפשר את רישומם של כל הילדים בגילאים הללו, הסכימה

הרשות מוסמכת לקבוע סדר עדיפויות בנוגע לבקשות המועברות לאישור ישראל ואף לדחות בקשות על הסף. במסגרת ההסכם הועברה לרשות גם הסמכות להאריך בארבעה חודשים נוספים את תוקפם של רישיונות ביקור, שישראל אישרה במקור לשלושה חודשים.²⁶

אחד הצעדים הראשונים בהם נקטה הרשות בתחום זה, עוד ב-1995, היה הצגת התביעה בפני ישראל, לבטל את המכסה השנתית שנקבעה לאיחוד משפחות, או לפחות להגדיל אותה באופן משמעותי. לנוכח סירובה של ישראל חדלה הרשות, בתחילת 1996, כצעד מחאה, להעביר לאישור ישראל בקשות לאיחוד משפחות. רק בתחילת 1998 חזרה הרשות להעביר בקשות לישראל, לפי המכסה שנקבעה ב-1993.²⁷ לפי אחד הדיווחים בעיתונות, נכון למחצית 1998 היו בידי ישראל והרשות הפלסטינית למעלה מ-17,500 בקשות לאיחוד משפחות בשטחים, שהמתינו לטיפול.²⁸

באוקטובר 1998, במסגרת הסכם וואי שנחתם בין ישראל לרשות הפלסטינית, העלתה ישראל את המכסה ל-3,000 בשנה, וזאת בנוסף לבקשות של אוכלוסיית בג"ץ הראשונה. בתחילת שנת 2000, במסגרת המשא ומתן לשלום עם הרשות, העלתה ישראל שוב את המכסה ל-4,000 בקשות בשנה.²⁹ מדיניות זו נמשכה ללא שינוי עד פרוץ האינתיפאדה בחודש ספטמבר אותה שנה.

הגבלות על רישום ילדים

במהלך השנים הטילה ישראל הגבלות שונות ומשונות על רישומם במרשם האוכלוסין של ילדים של תושבי השטחים. מתחילת הכיבוש עד 1987 איפשרה ישראל את רישומם של ילדים עד גיל 16, בתנאי שנולדו בשטחים או, אם נולדו בחו"ל, בתנאי שאחד מהוריהם הוא תושב השטחים. סמוך לפרוץ האינתיפאדה הראשונה הוציאה ישראל צו צבאי חדש, ששלל את זכותם של ילדים, שנולדו

26. סעיף 28 (12) (13) בתוספת מס' 1, נספח III להסכם הביניים.

27. להרחבה בנושא מדיניות המכסות ויישומן עד 1998, ר' בצלם והמוקד להגנת הפרט, *משפחות ששונות*, עמ' 47-41.

28. עמירה הס, "משפחות לפי מכסה", *הארץ*, 15.6.98.

29. נמסר בצלם מפי מערוץ זהראן, מנכ"ל, ואיימן קנדיל, מנהל מחלקת הסטטיסטיקה במשרד לעניינים אזרחיים ברמאללה ב-8.05.14.

30. צו דבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (יהודה ושומרון) (מס' 297), התשכ"ט-1969, סעיף 11א, כפי שתוקן בצו מס' 1208 מיום 13.9.87. צו זהה הוצא גם לגבי רצועת עזה.

31. צו דבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (תיקון מס' 23) (יהודה ושומרון) (צו מס' 1421), התשנ"ה-1995.

32. סעיף 28 (12) בתוספת מס' 1, נספח III להסכם הביניים.

המדינה לבחון מקרים פרטניים לגופם. בעקבות כך, נדחתה העתירה.³³

סירובה של ישראל לרשום במרשם האוכלוסין ילדים שנקלעו למצבים שתוארו לעיל, אילץ אלפי משפחות לפנות למסלול הארוך והמייגע, ולעיתים אף חסר הסיכוי, של איחוד משפחות.

33. בג"ץ 2151/97, שקיר ואח'י נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ואח'י (לא פורסם).

<p>אנשורו לכל היותר 2,000 בקשות בשנה. אין מידע מדויק לגבי הבקשות בכל אחת מהשנים</p>	<p>בינואר 1995 ביטלה ישראל את הצו הצבאי מ-1987, אך בפועל התעלם המינהל האזרחי מביטול הצו ופעל לפי הצו הישן</p>	<p>כמו בשנים קודמות. בנוסף, אושר מתן רישיונות ביקור מתחדשים מדי שישה חודשים, לאוכלוסיית בג"ץ השנייה (1.9.92-31.8.93). בפועל, ניתנו הרישיונות במקרים רבים לחודש בלבד</p>	<p>באוגוסט 1993 קבעה ישראל מכסה של עד 2000 בקשות לאיחוד משפחות בשנה. בקשות של אוכלוסיית בג"ץ הראשונה נדונו מחוץ למכסה. ב-1994 פטרה ישראל את אוכלוסיית בג"ץ השנייה בלבד, מהתנאי לשהות בחו"ל בעת הדיון בבקשתם</p>	<p>ספטמבר 1992 - אוקטובר 1995</p>
<p>אנשורו בקשות בודדות לאוכלוסיית בג"ץ הראשונה (בין אוגוסט 1996 לסוף 1997)</p>	<p>רישום ילדים עד גיל 16, בסמכות הרשות הפלסטינית. ילדים מעל גיל 16 נדרשים לאיחוד משפחות (לרבות גילאי 16-18)</p>	<p>מותנים באישור מוקדם של ישראל וניתנים עד לשלושה חודשים. לרשות הפלסטינית סמכות להאריכם בארבעה חודשים נוספים. הסמכות לחדש רישיונות לאוכלוסיות בג"ץ נתונה בידי ישראל. מנובמבר 1995 עד אוגוסט 1996, סירבה ישראל לחדש את הרישיונות לאוכלוסיות בג"ץ</p>	<p>גם לאחר הסכם הביניים נותרה הסמכות לאשר בקשות בידי ישראל. מנובמבר 1995 עד אוגוסט 1996 הקפידה ישראל את הטיפול בבקשות אוכלוסיית בג"ץ הראשונה</p>	<p>נובמבר 1995 - 1997</p>
<p>לפי נתוני הרשות הפלסטינית, אנשורו בשנים אלה בקשות עד תקרת המכסות, למעט ב-2000 בה אנשורו 3,600 בקשות</p>	<p>ללא שינוי</p>	<p>ללא שינוי</p>	<p>ב-1998 העלתה ישראל את המכסה ל-3,000 בקשות בשנה ובשנת 2000 ל-4,000 בקשות</p>	<p>1998 - ספטמבר 2000</p>

34. מירון בנבשתי, "לקסיקון יהודה ושומרון", כנה, 1987, עמ' 21.

35. שם.

טבלה 1: המדיניות לגבי תושבות בשטחים: 1967-2000

תקופה	מדיניות		איחוד משפחות
	רישום ילדים	רישיונות ביקור	
1972 - 1967	אשר רישום ילדים עד גיל 16 שנולדו בשטחים או בחו"ל, בתנאי שאחד מהוריהם הוא תושב השטחים	ניתנו בעיקר לחודשי הקיץ ועד לשלושה חודשים. חידוש הרישיון מותנה בהמתנה בחו"ל, שלוש חודשים למבקשים לבקר בגדה ושישה חודשים לעזא	הותרה חזרת קרובים מדרגה ראשונה שהפכו לפליטים בעקבות המלחמה. למעט גברים בגילאים 16-60
1982 - 1973	ללא שינוי	ללא שינוי	קריטריונים סודיים מחמירים בנושא איחוד משפחות
1983 - אוגוסט 1992	ב-1987 הוציאה ישראל צו צבאי האוסר על רישום ילדים שנולדו לאם שאינה תושבת השטחים	כמו בשנים קודמות. בנוסף, אושר מתן רישיונות ביקור מתחדשים מדי שישה חודשים, לאוכלוסיות בגי"ץ הראשונה (1990-8.92.31). בפועל, ניתנו הרישיונות במקרים רבים לחודש בלבד.	בקשות נבחנו בכפוף לשיקולי מימשל ולשיקולים הומניטאריים; ב-1985 הוסף התנאי, שמושא הבקשה יהיה בחו"ל מעת הגשתה
	אוסרו מאות בודדות של בקשות בשנה	ב-1991 נדרשו קרוביהם של מי שאינם משתייכים לאוכלוסיית בגי"ץ, להפקיד ערבות בסך 5,000 ש"ח, כתנאי לרישיון ביקור לקרוביהם	

פרק 2 המדיניות מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה

א. הקפאת הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות

ככלל, נמנעה ישראל במקרים ספציפיים מפירוט הסכנה הנשקפת מאישור הבקשה שהוגשה. כאשר הסכימה ישראל להסדיר מעמד בשטחים היה זה, כמעט בכל המקרים, בעקבות התערבותם של המוקד להגנת הפרט או של עורכי דין פרטיים. בלמעלה ממחצית העתירות שהגיש המוקד לבג"ץ בנושא, הסכימה ישראל להסדיר את מעמדו בשטחים של המבקש. בצל האיום כי בג"ץ יפסוק בנושא ויחייב אותה לשנות את מדיניותה, הודתה ישראל בעצם כי סירובה לא התבסס על מניעה ביטחונית.

סממן נוסף לאופיה השרירותי של המדיניות, העולה גם הוא מתשובות המדינה למוקד, הוא חוסר העקביות באשר להגדרת מקרים כ"הומניטאריים חריגים". בקשות בעלות מאפיינים זהים כמעט זכו למענה שונה, מבלי שהדבר ינומק באופן כלשהו. כך עולה, למשל, מהשוואת שני המקרים הבאים:

כ"ע, תושבת חו"ל, נישאה ב-1987 לתושב הגדה ומאז נהגה להיכנס ולצאת מהשטחים לסירוגין ברישיונות ביקור. מאחר ששהתה בשטחים בתקופה הרלבנטית, היא משתייכת לאוכלוסיית בג"ץ הראשונה.³⁸ במהלך שהייתה בגדה ילדה כ"ע ארבעה ילדים הרשומים כולם כתושבים. בעלה הגיש עבודה במשך השנים מספר בקשות לאיחוד משפחות, חלקן נדחו וחלקן לא נענו. הבקשה האחרונה הוגשה באפריל 2000. לאחר התערבות המוקד, השיבו הרשויות הישראליות, באפריל 2001, כי בקשה זו תיבחן כבקשה חריגה,³⁹ וביולי 2001 אושרה הבקשה בפועל ולכ"ע הונפקה תעודת זהות.

המקרה של נ"ג' דומה למדי לזה של כ"ע, אך התוצאה בו היתה הפוכה. נ"ג' היא ילידת ירדן ונישאה לתושב הגדה ב-1983. ב-1987 נכנסה לגדה ברישיון ביקור ומאז יצאה לחו"ל פעם אחת בלבד, במהלך שנת 1994. עם השנים נולדו לה ולבעלה ארבעה ילדים. כמו כ"ע, גם היא משתייכת לאוכלוסיית בג"ץ הראשונה. לפני האינתיפאדה הוגשו עבורה כמה פעמים בקשות לאיחוד משפחות, שכולן סורבו, האחרונה ב-1997.

עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, בשלהי ספטמבר 2000, הפסיקה ישראל לקבל בקשות חדשות לאיחוד משפחות והקפיאה את טיפולה בבקשות שהועברו אליה על-ידי הרשות הפלסטינית בשנים שלפני כן, למעט במקרים יוצאי דופן. רוב הפניות של המוקד להגנת הפרט למינהל האזרחי, בשמן של משפחות שהגישו בקשות לאיחוד משפחות, בדרישה כי זה יאשר את הבקשות, נתקלו בסירוב מוחלט. יתרה מזאת, במקרים רבים בהם אושרה הבקשה עוד לפני שינוי המדיניות, אך האדם שהבקשה הוגשה עבורו טרם נכנס לשטחים, מנעה ישראל את מימוש איחוד המשפחה בפועל בכך שסירבה להנפיק עבורו רישיון ביקור.

במקרים בודדים הסכימו הרשויות הישראליות לטפל בבקשות, לאחר שאלה הוגדרו כמקרים "הומניטאריים חריגים". עם זאת, נמנעה ישראל בעקביות מציון הקריטריונים שלפיהם היא מגדירה מקרים מסוימים באופן כזה. מתשובותיה של המדינה לפניות המוקד בנוגע לבקשות לאיחוד משפחות מאז תחילת האינתיפאדה השנייה, משתקפת מדיניות המאופיינת בשרירותיות קיצונית.

מעבר לטענות מעורפלות בדבר הקשר, כביכול, בין המצב הביטחוני בשטחים בעקבות פרוץ האינתיפאדה השנייה לבין מדיניות ההקפאה, טענה ישראל כי לפי הסכם הביניים, האחריות לטיפול בבקשות מוטלת על הרשות הפלסטינית וכי זו אינה מעבירה את הבקשות לאישורה של ישראל.³⁶ טענה זו היא מופרכת, לאור העובדה שהצד הפלסטיני העביר בקשות לטיפול של ישראל אך זו סירבה לקבלן בטענה שהמצב השורר באזור אינו מאפשר זאת.³⁷ בנוסף, סירבה ישראל לטפל בבקשות שהועברו לידיה עוד לפני האינתיפאדה.

36. בג"ץ 4332/04, עודה נ' מפקד כוחות צה"ל (לא פורסם).

37. מכתב מאיימן קנדיל, מנהל מחלקת הסטטיסטיקה במשרד לעניינים אזרחיים ברמאללה, למוקד להגנת הפרט מ-28.6.01.

38. לאוכלוסיית בג"ץ הראשונה משתייכים בני-זוג של תושבים, שנכנסו לשטחים בין ראשית 1990 לסוף אוגוסט 1992. לאוכלוסיית בג"ץ השנייה משתייכים בני-זוג שנכנסו לשטחים, או שקיבלו רישיון ביקור לשהות בהם, בתאריכים 1.9.92-31.8.93.

39. מכתב מסגן אסף יעקובוביץ, בשם היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית, למוקד להגנת הפרט מ-4.01.24.

לאחר פניות חוזרות ונשנות של המוקד לביורור גורלה של הבקשה האחרונה, השיב המינהל האזרחי, ביוני 2004, כי זו נידונה אך "לאור המצב המדיני-ביטחוני, אין הצד הישראלי מטפל כיום בבקשות לאיחוד משפחות באזור כלל. לפיכך, אין באפשרותנו להיענות כעת לבקשה בעניין זה".⁴⁰

בנוסף להיעדר עקביות והנמקה, מאופיין טיפולה של ישראל בבקשות לאיחוד משפחות, המוגדרות כ"הומניטאריות חריגות", בסחבת חמורה ושיטתית. ברוב המקרים חייב המוקד לפנות לרשויות הישראליות מספר רב של פעמים, רק לשם קבלת אישור לכך שהפנייה אכן התקבלה וכי תטופל. לעיתים נאלץ המוקד להגיש עתירה לבג"ץ, כדי לזכות בהתייחסות כלשהי מצד הרשויות.

במסגרת הדו"ח הנוכחי נבחנו עשרות בקשות בתחום התושבות בגדה המערבית, שטופלו על-ידי המוקד מאז פרוץ האינתיפאדה. בחינה זו העלתה, כי הזמן הממוצע עד לקבלת מענה מהרשויות הישראליות לפנייה הראשונה הינו כשישה חודשים. התשובה הראשונה היא לרוב סטנדרטית ומהווה אישור על קבלת הפנייה. משך ההמתנה לקבלת תשובה עניינית עומד ברוב המוחלט של המקרים על למעלה משנה ומגיע עד למספר שנים. ככל שעבר הזמן איבדו עוד ועוד אנשים, שעברו ביתניים את גיל 16, את האפשרות להירשם במרשם האוכלוסין בהליך רגיל, ונזקקו, כאמור, להליך החסום של איחוד משפחות.

מספר הבקשות לאיחוד משפחות שהצטברו בידי ישראל והרשות הפלסטינית מאז נקטה ישראל במדיניות האיסור על איחוד משפחות אינו ידוע במדויק, אולם קיימות מספר הערכות לגביו. למרות מדיניותה של ישראל, ממשיכה הרשות הפלסטינית עד היום הזה לקבל בקשות מהתושבים הפלסטינים, בהתאם להוראות הסכם הביניים. לפי הערכת המשרד לעניינים אזרחיים של הרשות, מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה קיבלו פקידיו למעלה מ-120,000 בקשות לאיחוד משפחות.⁴¹ לאלה יש להוסיף כמה עשרות אלפי בקשות נוספות, שהמתינו לטיפול בידי הרשות וישראל כשמדיניות ההקפאה נכנסה לתוקף.

מסקר שערך המרכז הפלסטיני למחקרי מדיניות באוקטובר 2005, בהזמנת בצלם, בקרב פלסטינים תושבי השטחים, עולה כי ל-17.2% מהנשאלים יש לפחות קרוב משפחה אחד מדרגה ראשונה (אב, אם, אח, אחות, אישה או ילדים) שאינו רשום במרשם האוכלוסין ומנוע לפיכך מקבלת תעודת זהות. מבין אותם נשאלים, 78.4% ציינו כי הוגשה עבור אותם קרובים בקשה לאיחוד משפחות הממתנה לטיפול.⁴² מנתונים אלה ניתן להסיק, כי למעלה מ-72,000 משפחות גרעיניות, שיש בהן לפחות בן משפחה אחד שהוגשה עבורו בקשה לאיחוד משפחות, מושפעות ישירות ממדיניות ההקפאה של ישראל.⁴³

טבלה 2: היקף האוכלוסייה המושפעת ממדיניות האיסור על איחוד משפחות

כלל אוכלוסיית השטחים	עזה	הגדה המערבית	
17.2%	16.4%	17.6%	משפחות גרעיניות בהן בן משפחה אחד לפחות אינו רשום במרשם האוכלוסין ומנוע מקבלת תעודת זהות
78.4%	76%	79.6%	מתוכם, המשפחות שהגישו בקשה לאיחוד עבור בן המשפחה

40. מכתב מסרן עמית זוכמן, קצין ייעוץ במדור פנים, בשם היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית, למוקד מ-6.04.06.

41. נמסר לבצלם מפי מערוץ זהראן, מנכ"ל, ואיימן קנדיל, מנהל מחלקת הסטטיסטיקה במשרד לעניינים אזרחיים ברמאללה ב-14.8.05.

42. הסקר כלל מדגם מייצג של 1,300 נשאלים, שגילם מעל 18, ובוצע על-ידי המרכז הפלסטיני למחקרי מדיניות, מכון מחקר ברמאללה המתמחה בעריכת מחקרים מייצגים בקרב האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים. ר' www.pepsr.org.

43. החישוב בוצע על-פי אומדן גודל האוכלוסייה הפלסטינית לשנת 2005 של הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, העומד על 3,762,500 איש ועל 7 נפשות בממוצע למשפחה. ר' www.pcbs.gov.ps. כיוון שכל בקשה לאיחוד משפחות יכולה לכלול בן או בת-זוג ואת הילדים הקטנים, הרי שהחישוב שלילי הינו מיינמאלי ומבוסס על הנחה שהבקשה לאיחוד משפחות הוגשה עבור בן-משפחה אחד בלבד.

אם היתה ישראל מחדשת כיום את הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות לפי המכסה שנקבעה בשנת 2000 (4,000 לשנה), הרי שלנוכח מספר הבקשות המצטברות (למעלה מ-120,000), פלסטיניים הנישאים כיום לבני זוג מחו"ל היו נאלצים להמתין כשלושים שנה, לכל הפחות, עד שבקשתם תטופל.

ב. הקפאת מתן רישיונות ביקור

כמו לא די בהקפאת הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות, הפסיקה ישראל מאז תחילת האינתיפאדה השנייה, כמעט לחלוטין, גם את הנפקתם של רישיונות ביקור לשטחים. צעד זה חסם את הדרך היחידה שעמדה בפני משפחות, בהן אחד מבני-הזוג אינו תושב השטחים, לחיות יחדיו בשטחים, גם אם משך תקופת קצרות, עד שבקשתן לאיחוד משפחות תטופל.

תושבי חו"ל ששהו בשטחים בעת הטלת גזירה זו עמדו בפני ברירה אכזרית במיוחד: להמשיך לשהות בשטחים לאחר שפג תוקף רישיון הביקור, תוך הארכת הפרידה מהמשפחה בחו"ל והסתכנות בגירוש על-ידי ישראל, או יציאה מהשטחים, שמשמעה פרידה כפויה, ללא הגבלת זמן, מבן-הזוג ולעיתים גם מהילדים. אלה שבחרו להישאר הפכו, על-פי ישראל, ל"שוהים בלתי חוקיים".

לעיתים קרובות אין לבני הזוג כל אפשרות לחיות יחד בחו"ל. כך למשל, ירדן, שהיא מדינת המוצא של רוב הזרים הנישאים לתושבי השטחים, אינה מאפשרת לפלסטיניים תושבי השטחים לרכוש בה תושבות, ומערימה קשיים על תושבי השטחים המתגוררים בשטחה. תושבי השטחים הנכנסים לירדן מקבלים בדרך כלל אשרת שהייה לשבועיים בלבד, שניתנת להארכה לשבועיים נוספים.⁴⁴

המדיניות הישראלית החדשה בנוגע להנפקת רישיונות ביקור, יושמה גם בנוגע לאנשים המשתייכים לאוכלוסיות בג"ץ אשר שהו מחוץ לשטחים בעת שזו נכנסה לתוקף. כל עוד שוהים בני אוכלוסיית בג"ץ בשטחים, ממשיכה ישראל להאריך את רישיונות הביקור שבידיהם. אולם, אם יצאו לחו"ל מכל סיבה שהיא, שוב אין ישראל מאפשרת את חזרתם. צעד זה היווה הפרה בוטה של ההסדר

שהושג בזמנו, לפיו מי שהשתייך לאחת מאוכלוסיות בג"ץ היה זכאי למעמד של "מבקר לטווח ארוך", המתחדש מדי שישה חודשים. נשים רבות ששהו בחו"ל (לרוב בירדן), במסגרת ביקורים משפחתיים, עת הוחלט על המדיניות החדשה, נותקו מבני-זוגן ולעיתים אף מילדיהן, שנותרו בשטחים. בדומה לכלל האוכלוסייה, מסרבת ישראל להנפיק רישיונות ביקור גם למשתייכים לאוכלוסיות בג"ץ שבקשתם לאיחוד משפחות אושרה לפני פרוץ האינתיפאדה, אך מאחר ששהו בחו"ל לא הספיקו לממש את האיחוד.

בחמש השנים האחרונות פנה המוקד לרשויות הישראליות בעניינם של עשרות אנשים המשתייכים לאוכלוסיות בג"ץ, שיצאו לחו"ל ואינם מורשים לחזור לבתיהם ולמשפחותיהם בשטחים. בקשות המוקד כי מקרים כאלה יוכרו כ"הומניטאריים חריגים" נענו ברוב המקרים בשלילה. במקרים מעטים, ורק לאחר שהוגשה עתירה לבג"ץ, נענו הרשויות לבקשה באמצעות נוסח קבוע, לפיו "לפנים משורת הדין ונוכח הנסיבות ההומניטאריות הפרטניות" יוענק רישיון הביקור.

כך, לדוגמה, במקרה של ר"ע, ילידת ירדן, שנישאה ב-1990 לתושב השטחים. בעבר הכירה ישראל בר"ע כמשתייכת לאוכלוסיית בג"ץ הראשונה והנפיקה לה רישיון ביקור, שחודש מידי שישה חודשים. לר"ע ולבן-זוגה נולדו במהלך השנים שלושה ילדים, שכולם נרשמו כתושבי השטחים. בינואר 2001 יצאה ר"ע לירדן עם ילדיה, לביקור משפחתי, ומאז מסרבת ישראל לאפשר את חזרתה לביתה בשטחים. ילדיה הרשומים כתושבי השטחים יכולים, לכאורה, לחזור בגפם. במקביל, מנעה ישראל את יציאת בעלה לירדן, בטענה שהוא "מנוע ביטחוני". פניותיו של המוקד לרשויות הישראליות בעניינה של המשפחה לא זכו למענה. ביולי 2002, לאחר נתק של כשנה וחצי בין בני המשפחה, פנה המוקד למחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה בקדם-בג"ץ, ודרש לאפשר לר"ע להיכנס לשטחים ברישיון ביקור או, לחלופין, להתיר לבעלה לצאת לירדן. באוגוסט 2002 הודיע היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית למוקד, כי "מטעמי ביטחון" הוחלט לדחות את שתי החלופות שהוצעו.⁴⁵ בעקבות דחייה זו עתר המוקד לבג"ץ, בנובמבר 2002.⁴⁶ חודשיים לאחר הגשת העתירה הודיעה

44. הארכה לתקופה העולה על שבועיים ניתנת בדרך כלל רק כשמדובר בשחות לצורך טיפול רפואי ממועד, וניתנת באופן חריג בלבד. הדברים נמסרו לתחקירן בצלם, איאד ח'דד, במשרד הפנים הפלסטיני ב-6.12.05.

45. מכתב מסרן וסאם ח'יר, בשם היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית, למוקד מ-11.8.02.

46. בג"ץ 9926/02, אל-עדס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית.

המדינה, כי "הוחלט להתיר, לפני משורת הדין, ונוכח הנסיבות ההומניטאריות הפרטניות החריגות" את חזרתה של ר"ע לגדה.⁴⁷

כמו בנוגע לבקשות לאיחוד משפחות, גם במקרה של בקשות לרישיון ביקור, נמנעה ישראל מלהודיע באופן ברור מה הם הקריטריונים להגדרת בקשות כ"הומניטאריות חריגות". מעיון במגוון מקרים בהם טיפל המוקד בחמש השנים האחרונות, נראה כי ה"קריטריון" הקובע אינו קשור לנסיבות המסוימות של כל מקרה ומקרה, אלא לקיומה של עתירה בפני בג"ץ.

בישיבה בין נציגי המוקד להגנת הפרט לבין מתאם הפעולות בשטחים ועוזריו, שהתקיימה ב-20.12.2005, טען המתאם, האלוף יוסף משלב, כי "הקפאת הנפקת רישיונות ביקור... הוסרה, תוך שנקבעו מספר קטגוריות למתן רישיונות ביקור ובתוך כך מוזמני אבו מאזן, **מקרים הומניטאריים, כניסת בני-זוג זרים ומשקיעים**".⁴⁸ אלא שבשטח אין ביטוי להצהרה זו. ככל הנראה אין משמעות ה"הפשרה" חורגת ממתן כמה מאות בודדות של רישיונות ביקור, ביניהם רישיונות הביקור שמיועדים לאפשר רישום של ילדים שנולדו בחו"ל ושאינם מפורסמים תושב השטחים, וכן רישיונות ביקור, על-פי הדוגמה שציינ המתאם, לחברי תזמורת שביקרה בגדה.

ג. קריטריון חדש - "מרכז חיים"

למרות ההקפאה הגורפת של הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות ולרישיונות ביקור, המשיכה ישראל, גם לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה, לטפל בבקשות של בני משפחה של תושבי השטחים להכיר בהם כמשתייכים לאחת מאוכלוסיות בג"ץ. הכרה כזו, כאמור, מקנה לזוכה בה מעמד של "מבקר לטווח ארוך", המתבטא ברישיון ביקור המתחדש מדי שישה חודשים. חידוש רישיונות ביקור כאלה (אך לא הנפקת רישיונות חדשים ליוצאים לחו"ל) נמשך גם בתקופת האינתיפאדה.

עם זאת, במטרה לצמצם את מספר הזוכים במעמד זה, שינתה ישראל במהלך 2004 את הקריטריונים להשתייכות לאוכלוסיות בג"ץ, על-ידי הוספת מבחן

חדש. לפי מבחן זה נדרשו מגישי הבקשות להוכיח, כי בתקופה הקובעת לצורך השתייכות לאחת מאוכלוסיות בג"ץ (קרי, בין 1990 לסוף אוגוסט 1993) "מרכז החיים" שלהם היה בשטחים. שינוי זה בקריטריונים בוצע על-ידי ישראל באופן חד-צדדי, ובניגוד להוראות ההסדר המקורי שהושג בין הצדדים ואושר על-ידי בג"ץ. התנאי של קיום "מרכז חיים" הוא ציני במיוחד, לאור זאת שהמדיניות הישראלית לפני הסכמי הבג"ץ נועדה למנוע מרכז חיים בשטחים והסכמי הבג"ץ באו לתת פתרון לנפגעי המדיניות דאז.

במקרים מסוימים החילה ישראל את התנאי החדש אף בדיעבד, ושיללה את מעמדם כ"מבקרים לטווח ארוך" של אנשים שהוכרו כבר בעבר כמשתייכים לאחת מאוכלוסיות בג"ץ. כך, למשל, במקרה של ס"ז, שהתחתן ב-1976 עם תושבת השטחים, שהה בשטחים בתקופה הקובעת והוכר על-ידי ישראל, בינואר 2000, כמשתייך לאוכלוסיית בג"ץ הראשונה. כחודש לאחר קבלת הכרה זו, הוגשה עבורו בקשה לאיחוד משפחות. כארבע שנים לאחר הגשת הבקשה, ובתשובה לאחת מפניות המוקד לביטול גורלה, השיב היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית כי "...חלה טעות, ובשגגה אושרה שייכות בני-הזוג לאוכלוסיית בג"ץ הראשונה", שכן אלה לא שהו באזור בצורה רציפה וממושכת בתקופה הקובעת.⁴⁹ בעקבות זאת, נשללה זכאותו של ס"ז לרישיון ביקור מתחדש.

אף כי ישראל הפכה את מבחן "מרכז החיים" לקריטריון מכריע לצורך קביעת ההשתייכות לאוכלוסיית בג"ץ, הרי שנמנעה מלהצהיר בבירור מה נדרש על מנת לעמוד בו. מן השימוש שעשה המינהל האזרחי בתשובותיו למוקד במונח "מרכז החיים", בצמידות למילים "בתקופה הקובעת", השתמע לכאורה, כי מי שעלה בידו להוכיח כי שהה בשטחים ברציפות במהלך התקופה הרלבנטית לכל אחת מאוכלוסיות בג"ץ, הרי שעמד במבחן זה.

אולם, מתשובה שנשלחה לאחרונה למוקד על-ידי נציג המינהל האזרחי, בנוגע לקבוצת אנשים שהגישו בקשות להכרה במעמדם כמשתייכים לאוכלוסיות בג"ץ, משתמע כי הדרישות לעמידה במבחן "מרכז החיים בתקופה הקובעת" הן חמורות יותר. לפי

47. מכתב ממחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה לעו"ד יוסי וולפסון מהמוקד להגנת הפרט מ-26.1.03.

48. סיכום פגישת המתאם עם מנכ"ל המוקד להגנת הפרט, 20.12.2005, מכתבה של סא"ל אורלי מלכה-רום, עוזרת המתאם, למוקד מ-27.12.2005. (ההדגשות במקור).

49. מכתב מוגלע ניה, קצין ייעוץ, בשם היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית, לעו"ד יוסי וולפסון מהמוקד להגנת הפרט מ-17.1.05.

אלה, והתנתה מתן רישיונות ביקור בשהייה ארוכה בחו"ל לאחר הביקור בשטחים. ישראל אף הנהיגה מדיניות רשמית, לפיה בקשות לאיחוד משפחות לא טופלו כל עוד שוהה האדם שהבקשה הוגשה עבורו בשטחים.⁵¹ במילים אחרות, ישראל התנתה את הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות דווקא בהוכחת "מרכז חיים" מחוץ לשטחים.

יתרה מזו, יישום המבחן של "מרכז החיים" בהתייחס לתקופה שמאז פרוץ האינתיפאדה השנייה הוא ציני במיוחד, שכן אנשים רבים המשתייכים מבחינת הקריטריונים המקוריים לאוכלוסיות בג"ץ, ושהו בחו"ל כשפרצה האינתיפאדה, אינם מורשים לחזור לבתיהם בשטחים, שכן ישראל מסרבת להנפיק להם רישיונות ביקור. בעקבות כך נוצר מצב לפיו, מחד גיסא, מסרבת ישראל באופן גורף להתיר לחלק משמעותי מבני אוכלוסיות בג"ץ לחזור לשטחים, ומאידך טוענת שהעתיקו את מרכז חיים לחו"ל ולכן אינם זכאים לחיות בשטחים.

הקלות הבלתי נסבלת שבה משנה ישראל את דרישותיה וממציאה דרישות חדשות יש מאין, משדרת מסר ברור, לפיו אין היא בוחלת בשום אמצעי או טענה, אבסורדיים ככל שיהיו, כדי לצמצם ככל הניתן את מספר האנשים הזכאים להיכנס לשטחים ולהתאחד עם בני-זוגם וילדיהם.

תשובה זו, לא די בהוכחת שהייה בשטחים בתקופה הקובעת, אלא שעל מגיש הבקשה להוכיח ששהה בשטחים ברציפות, גם לפני וגם אחרי תקופה זו. נציג המינהל האזרחי נימק את החלטת המינהל האזרחי לדחות את כל הבקשות שנדונו במסגרת אותה תשובה, בתוצאות בדיקה שנערכה:

בבדיקה האמורה בחנו את תקופת שהייתם הרצופה והממושכת של הנדונים יחד עם בני-זוגם באזור, החל מתקופת שנות השבעים ועד עצם היום הזה. תוצאות הבדיקה מלמדות באופן חד-משמעי שהללו העבירו את מרכז חיים מחוץ לאזור, טרם החלת ההסדר האמור.⁵⁰

לא זו בלבד שפירוש מרחיק לכת זה למבחן "מרכז החיים" הוא חסר כל ביסוס בהסדרים שנקבעו בבג"ץ, אלא שהוא מציב דרישה בלתי סבירה בעליל, שנועדה מלכתחילה להכשיל את אישור השייכות לאוכלוסיות בג"ץ. כפי שתואר בפרק הקודם, מדיניותה של ישראל לאורך השנים היתה ליצור מאזן הגירה שלילי מהשטחים ולהקשות, בצורה מכוונת ושיטתית, על בני משפחתם של תושבי השטחים שהגישו בקשות לאיחוד משפחות, לשהות בשטחים במשך תקופות ארוכות ברציפות. כך, למשל, מנעה ישראל במשך תקופה ארוכה (עד חתימת הסכם הביניים) את רישומם במרשם האוכלוסין של ילדיהן של משפחות

50. מכתב מלשכת היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית למוקד להגנת הפרט מ-2.3.06.

51. ר' הערת שוליים 22 והטקסט הנלווה אליה.

מניעת חזרתם של מגורשים

אחת ההשלכות של מדיניות האיסור על ביקור בשטחים היא מניעת כניסתם לשטחים של פלסטינים שישראל גירשה בעבר מהשטחים לחו"ל (בשנים הראשונות שלאחר כיבוש השטחים ב-1967) ושבשנים האחרונות ביטלה את צווי הגירוש נגדם. מעמדם של אותם פלסטינים כתושבים אמנם לא בוטל, אולם מאחר שתעודת הזהות נלקחה מהם בעת גירושם ומכיוון שלא הונפק להם אישור יציאה מהשטחים, הם נזקקים לרישיון ביקור לצורך כניסתם לשטחים והצטיידות בתעודה חדשה.

באוגוסט 2001, בתשובה לפניית המוקד בנוגע לקבוצת מגורשים שחזרתם הותרה, הודיע היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית, כי "שבנו והנחינו את הגורמים הרלוונטיים במינהל האזרחי לאפשר את החזרת המגורשים נשוא פניותכם באמצעות רישיונות ביקור לאזור".⁵² גם לאחר הודעה זו, המשיך המינהל האזרחי לדחות בקשות רבות לרישיונות ביקור, ומגורשים רבים נזקקים להתערבותם של המוקד או של עורכי דין פרטיים, על מנת לממש את חזרתם הלכה למעשה.

כך למשל, במקרה של נ"ח, כיום בן 55, שנולד בגדה המערבית וב-1970 גורש לירדן. במרץ 2001, בעקבות פניית המוקד, ביטל הצבא את צו הגירוש נגדו וחזרתו הותרה.⁵³ כעבור חצי שנה הודיע מפקד כוחות הצבא בגדה למוקד, כי הנחה את מת"ק חברון (אזור מגורי משפחתו של נ"ח) להנפיק לו רישיון ביקור.⁵⁴ למרות זאת הודיע משרד המת"ק הישראלי למקבילו הפלסטיני, בפברואר 2002, כי הבקשה לרישיון ביקור מסורבת, ללא הנמקה כלשהי. בפברואר 2004 פנה המוקד שוב ליועץ המשפטי לצבא, וביקש לאפשר לנ"ח להיכנס לשטחים.⁵⁵ פנייה זו לא נענתה וכך גם התזכורת האחרונה שנשלחה ליועץ המשפטי, בספטמבר 2004. בעקבות זאת עתר המוקד לבג"ץ, בנובמבר 2004. עתירה זו תלויה ועומדת.⁵⁶

מאחר שמגורשים רבים נישאו במהלך שנות גלותם לתושבות חו"ל והקימו משפחות, הרי שעם אישור חזרתם הם נדרשים להסדיר את מעמדם של בני משפחתם באמצעות הליך איחוד משפחות. אולם, בשל מדיניות ההקפאה, הסדרה זו אינה אפשרית. ח"ח, למשל, כיום בן 60, נעצר ב-1968, הוחזק כשנה וחצי במעצר מינהלי וגורש לירדן. באפריל 2001, בעקבות פניית המוקד, הודיע היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית כי צו הגירוש נגדו בוטל.⁵⁷ המינהל הנפיק לח"ח רישיון ביקור והוא אכן חזר לשטחים וקיבל תעודת זהות פלסטינית. עם כניסתו הגיש בקשה לאיחוד משפחות עבור אשתו וילדיו, אולם הרשויות סירבו לטפל בבקשה, בשל מדיניות ההקפאה. בעקבות כך נאלץ ח"ח לשוב לירדן.

52. מכתב מלשכת היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית למוקד להגנת הפרט מ-01.01.06.

53. מכתב מלשכת היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית למוקד להגנת הפרט מ-01.01.09.

54. מכתב ממוקד כוחות צה"ל בגדה המערבית למוקד להגנת הפרט מ-01.10.17.

55. מכתב מהמוקד להגנת הפרט ללשכת היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית מ-04.02.22.

56. בג"ץ 10849/04, חיללאוי נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית.

57. מכתב מסגן אסף יעקובוביץ, בשם היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית, למוקד להגנת הפרט מ-01.01.04.

ד. מניעת רישום ילדים

במסגרת הסכם הביניים הועברה לרשות הפלסטינית הסמכות הבלעדית לרישום במרשם האוכלוסין ילדים עד גיל 16, גם כאלה שנולדו בחו"ל, בתנאי שאחד מהוריהם הינו תושב השטחים. משמעה של סמכות זו הוא, שלצורך רישום אותם ילדים אין הרשות חייבת לקבל את אישורה המוקדם של ישראל, אלא רק ליידע אותה בדיעבד. בפועל, התנתה ישראל את הרישום בנוכחותו הפיזית בשטחים של הילד הנרשם. עצם הדרישה לנוכחות פיזית לצורך הרישום במרשם האוכלוסין, מהווה הפרה בוטה של ההסדרים שנקבעו בהסכם הביניים.⁵⁸

ישראל כיבדה הסדר זה עד דצמבר 2002, אז הפסיקה, באופן חד-צדדי, להכיר ברישומים שביצעה הרשות בנוגע לילדים בגילאים 5 עד 16 שנים, שנולדו בחו"ל להורים תושבי השטחים. מדיניות חדשה זו יושמה בנוגע לילדים בקטגוריה זו, גם אם בעת הרישום אכן נכחו בשטחים. בנובמבר 2003 הגמישה ישראל, כביכול, את הדרישות המחמירות שנקבעו שנה לפני כן, והודיעה כי תכיר ברישומם של ילדים בגילאים אלה שנולדו בחו"ל, ובתנאי שהיו נוכחים פיזית בשטחים בעת הרישום. אולם, מאחר שכניסתם של ילדים מעל גיל חמש לשטחים, לכל מטרה, לרבות רישומם במרשם האוכלוסין, גם כשהם מלווים בהורה שהינו תושב השטחים, מחייבת קבלת רישיון ביקור עבורם מידי ישראל, ומאחר שמאז פרוץ האינתיפאדה השנייה הפסיקה ישראל, בצורה גורפת, להנפיק רישיונות ביקור, נוצר מצב בו ילדים אינם יכולים לממש את זכאותם ולהירשם במרשם האוכלוסין.

מאז פרוץ האינתיפאדה עברו ילדים רבים את גיל 16 בעודם בחו"ל, ועל-פי הודעת היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית למוקד להגנת הפרט, איבדו בשל כך כליל את זכאותם להירשם במרשם בהליך רגיל ולקבל תעודת זהות פלסטינית.⁵⁹ על מנת שיוכלו לחיות כחוק עם משפחתם בשטחים, נדרשים הוריהם להגיש עבורם בקשה לאיחוד משפחות. אולם, כאמור, הליך זה חסום מאז ספטמבר 2000.

משפחות רבות ששהו בחו"ל בעת קביעת מדיניות ההקפאה, שבהן ילדים מעל גיל חמש שטרם נרשמו במרשם האוכלוסין, לא יכלו לחזור לשטחים יחדיו ונאלצו להתפצל. כך, למשל, במקרה של משפחה של ש"ב. הוריה של ש"ב נולדו במחנה הפליטים דהיישה שבמחוז בית לחם, ולאחר חתונתם השתקעו בסעודיה. במהלך שהייתם בסעודיה נולדו להם שבעה ילדים, שנרשמו כולם במרשם האוכלוסין הפלסטיני במהלך ביקוריהם בשטחים. ב-1998 עברה המשפחה לירדן, ובאותה שנה נולדה ש"ב. ביולי 2004 החליטה המשפחה לחזור לשטחים. אולם, עת הגיעו לגשר אלנבי, התברר להם כי ישראל מסרבת להתיר את כניסתה של ש"ב לשטחים, שכן היא בת שש ואינה רשומה כתושבת. בשל כך נאלצה ש"ב להישאר עם קרובי משפחה רחוקים בירדן. באוקטובר 2004 פנה המוקד ליועץ המשפטי של המינהל האזרחי בדרישה לאפשר את רישומה של ש"ב במרשם האוכלוסין, שלא בנוכחותה.⁶⁰ כעבור כשבעה חודשים השיב היועץ המשפטי למוקד כי "לאחר בירור עובדות המקרה הרינו להודיעכם כי אושרה בקשתם של בני-הזוג וכי יונפק לבתם רישיון ביקור לצורך כניסה לאזור וכן רישומה במרשם האוכלוסין."⁶¹

בשנים האחרונות פנה המוקד להגנת הפרט לרשויות הישראליות פעמים רבות בעניינם של תושבי שטחים שאינם יכולים לרשום במרשם האוכלוסין בשטחים את ילדיהם שנולדו בחו"ל, אולם רוב הפניות לא זכו למענה כלשהו. במקרים אלה עתר המוקד לבג"ץ, בדרישה לחייב את המדינה להנפיק לילדי העותרים רישיונות ביקור לאלתר, כדי שיוכלו להירשם במרשם וכן לאפשר את רישומם של אלה, שבעקבות מדיניות ההקפאה בהנפקת רישיונות ביקור עברו את גיל 16 ואינם זכאים להירשם, גם אם יותר להם להיכנס לשטחים. כמעט בכל המקרים נענתה ישראל בחיוב לבקשה להנפיק רישיונות ביקור לילדי העותרים ואפשרה לילדים שעברו את גיל 16 להיכנס לשטחים ולהירשם, בתנאי שבקשתם הוגשה לפני גיל זה. עם זאת, דרישת המוקד כי ייקבעו הסדרים שיאפשרו לכלל הילדים שנקלעו למצב דומה להירשם במרשם,

58. ר' הערת שוליים 32.

59. מכתב מלשכת היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית למוקד להגנת הפרט מיום 29.1.06 בעניין נער שעבר את גיל 16 בזמן ההקפאה. עקב הסירוב הוגשה ביום 14.3.06 עתירה לבית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ 2324/06, קנאם נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית).

60. מכתב מעו"ד גיל גן-מור מהמוקד להגנת הפרט לאל"מ יאיר לוטשטיין, היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית, מ-17.10.04.

61. מכתב מסנדרה אופינקר, ראש מדור מרשם אוכלוסין, בשם היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית, לעו"ד גיל גן-מור מהמוקד להגנת הפרט מ-5.4.05.

ללא צורך בהתערבות חיצונית, נדחתה על-ידי המדינה.⁶²

במחצית אוגוסט 2005, בתגובה לאחת מעתירות המוקד בעניין רישום ילדים, הודיעה המדינה כי "לאחרונה התקבלו החלטות בדבר הקלות מסוימות בתחום מרשם האוכלוסין... לרבות בכל הקשור להנפקת רישיונות ביקור באזור..."⁶³ בתחילת ספטמבר 2005 הודיעה פרקליטות המדינה, כי "הוחלט לחדש את הטיפול בבקשות לרישיונות ביקור עבור קטינים אשר טרם עברו את גיל 16"⁶⁴. למרות השיפור שחל בעקבות החלטה זו, תושבים רבים שילדיהם עברו את גיל 16 נתקלים בקשיים ניכרים בקבלת רישיונות ביקור, גם אם הגישו בקשה לפני הגיעם לגיל זה, ועל אחת כמה וכמה אם לא הוגשה בקשה כזו בעבר.

סירובה של ישראל לרשום במרשם האוכלוסין קטינים מעל גיל 16, נוגע גם לקטינים שנולדו

בשטחים לשני הורים תושבים, ומעולם לא יצאו לחו"ל, אך מסיבה כלשהי לא נרשמו במרשם האוכלוסין. במהלך שנת 2000 התקיימו מגעים בין הרשות הפלסטינית לישראל במטרה לפתור בעיה זו, על-ידי הסדרת "הליך רישום מאוחר". אולם, עם פרוץ האינתיפאדה, הקפידה ישראל את הטיפול בבעיה. אנשים שנקלעו למצב זה נאלצים לפנות להליך של איחוד משפחות על מנת להירשם במרשם האוכלוסין. מבחינת ישראל נחשבים אנשים אלה ל"שוהים בלתי חוקיים", למרות שלחלקם אין בית אחר או מעמד במקום אחר בעולם. מאחר שאין בידיהם תעודת זהות, כל מפגש בינם לחיילים או שוטרים ישראלים עלול להסתיים במעצר. עם זאת, אין לישראל אפשרות לגרשם מהשטחים, שכן ברוב המקרים, כאמור, אין להם מעמד בשום מדינה אחרת.

62. לנוכח סירובה של המדינה להרחיב את ההסדר לכלל האוכלוסייה, נמנע המוקד מלמשוך את העתירות לבג"ץ שנתרות תלויות ועומדות. ר' בג"ץ 7425/05, שויכי ואח' נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית.

63. בג"ץ 7425/05, שויכי ואח' נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית, הודעה משלימה מטעם המדינה, 15.8.05.

64. מכתב מלשכת היועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית למוקד להגנת הפרט מ-9.05.06.

פרק 3

מדיניות ההקפאה והשלכותיה על חיי המשפחות הפלסטיניות

בחלק מהמקרים גרמה מדיניותה של ישראל להרס התא המשפחתי. בחלק מהמשפחות השסועות בעל כורחן, התגרשו בני-הזוג. במשפחות אחרות נשאו הגברים אישה שנייה, שתסייע בנטל הטיפול בילדים שנותרו בשטחים עם אביהם.⁶⁵ משפחות שהחזיקו מעמד ולא התפרקו נאלצו לחיות כמשפחות חד-הוריות ולשאת בנטל כלכלי כבד, הנובע מניהול משק בית כפול, האחד בשטחים והאחר בחו"ל. להוצאות ניהול משק הבית התווספו גם הוצאות לצורך נסיעות תכופות של תושב השטחים, לבקר את משפחתו ה"תקועה" בחו"ל והוצאות על שיחות טלפון, המסתכמות לרוב במאות ואף באלפי שקלים. בשל מדיניות ההקפאה שכפתה ישראל, הידרדרו משפחות רבות לעוני ובמקרים מסוימים איבד אבי המשפחה, שהינו לרוב המפרנס היחיד, את מקור פרנסתו, עובדה שהחמירה עוד יותר את מצבן הקשה ממילא.

סירוב ישראל להנפיק רישיונות ביקור גרם לכך שבני-זוג זרים הנמצאים בשטחים וזקוקים לקבלת טיפול רפואי בחו"ל, נמנעו מיציאה לחו"ל גם במחיר כבד של נזק בריאותי בלתי הפיך, זאת מחשש שלא יוכלו לחזור לבני משפחתם בשטחים. אלה שמצבם הבריאותי הכריעם ונסעו לחו"ל לקבלת טיפול, אינם יכולים לשוב לשטחים.

ההשלכות הנפשיות הכרוכות בפיצול התא המשפחתי ניכרות באופן מיוחד אצל הילדים. אלה זקוקים לסביבה תומכת ויציבה על מנת להתפתח באורח תקין. ערעור המערכת המשפחתית וניתוק מאחד ההורים גורמים לחרדה, ירידה ביכולת הריכוז, קושי להירדם, הרטבת לילה וכד'.⁶⁶ מחקרים מצביעים על כך שהיקף השינויים בחייו של הילד, הנילווים לפיצול המשפחה, הוא משתנה מרכזי באשר לסיכוי כי תיפגע בריאותו הנפשית של הילד ובאשר לחומרתה של פגיעה זו. ככל שהיקף השינויים קטן יותר (למשל, הילד ממשיך לגור בביתו, ממשיך ללכת לאותו בית ספר ומצבה הכלכלי של משפחתו אינו משתנה), כך מצטמצם הסיכון לפגיעה בילד. בין המשפחות שנכפה עליהן פיצול, כתוצאה ממדיניות ההקפאה של

מדיניות ההקפאה של ישראל כפתה מציאות חיים חדשה על עשרות אלפי משפחות פלסטיניות. בפעם הראשונה מאז כיבוש השטחים אסרה ישראל לחלוטין - ובמשך שנים ארוכות - על קרובי משפחה מחו"ל לבקר אצל בני משפחותיהם בשטחים, וחסמה בפני בני-זוג וילדים של תושבים פלסטינים את האפשרות להיכנס לשטחים, להסדיר את מעמדם ולחיות יחדיו.

אחת ההשלכות הקשות של מדיניות זו הינה פיצול כפוי של התא המשפחתי: פיצול בתוך המשפחות הגרעיניות, בהן אחד מבני-הזוג אינו תושב שטחים, ופיצול בין המשפחה הגרעינית שבשטחים לבין קרובים מהדרגה הראשונה המתגוררים בחו"ל, ובמיוחד הורים ואחים של בן-הזוג תושב חו"ל. בני-הזוג הזרים שחיו בשטחים בטרם אושרה הבקשה לאיחוד משפחות שהוגשה עבורם, ואשר שהו בחו"ל עת כפתה ישראל את מדיניות ההקפאה הלכה למעשה, "נתקעו" מאז מחוץ לשטחים, הרחק מבתיהם וממשפחותיהם. נוכח סירובה של ישראל להנפיק רישיונות ביקור, נמנעים רבים מאלה החיים בשטחים במעמד של מבקרים מביקור אצל משפחותיהם בחו"ל, מחשש שלא יוכלו לשוב אל ילדיהם ואל בני-זוגם.

מדיניותה של ישראל מאז שנת 2000 הפכה אלפי בני-זוג של תושבי השטחים ל"שוהים בלתי חוקיים" בביתם. אנשים אלה אינם יכולים לחדש את רישיון הביקור שלהם או להסדיר את מעמדם בהליך של איחוד משפחות. כ"שוהים בלתי חוקיים" הם אינם יכולים לנהל אורח חיים נורמאלי, והם חיים כאסירים בביתם ובכפרם כשאיום מתמיד של גירוש מרחף מעל ראשיהם.

השלכות מדיניות ההקפאה נוגעות בכל תחומי חייהן של המשפחות הפלסטיניות, החל בהשלכות קשות על מצבן החברתי, הכלכלי והרפואי וכלה בפגיעה קשה, ולעיתים בלתי הפיכה, בבריאותם הנפשית של ילדים והורים גם יחד.

65. ביגמיה מותרת על-פי הדת המוסלמית ואינה מהווה עבירה על החוק בשטחים.

66. המידע שלהלן מבוסס על מספר מחקרים פסיכולוגיים. ר' אילון, ע', "איזון עדין - התמודדות במצבי לחץ במשפחה", ספריית פועלים, עמ' 142-195, 1983; סמילנסקי, ש., "פסיכולוגיה וחינוך של ילדים להורים גרושים", הוצאת מסדה, 1990; Alexander, K.L.; Entwisle, D.R.; Horsey, C.S., "From First Grade, Forward: Early Foundations of High School Dropout". *Sociology of Education*, 70: pp. 87-107, 1997; Barr, R.D.; Parrett, W.H., "Hope at Last for At-Risk Youth". Allyn and Bacon, Boston, 1995.

ישראל, ישנן גם כאלה שהיקף השינויים העוברים על ילדיהן רחב ביותר. חלק נכבד מכלל הילדים הללו, אשר אינם יכולים עוד לשוב לבתיהם בשטחים, נותקו לגמרי מסביבתם הטבעית.

עשרות תיקים שהמוקד מטפל בהם ועדויות רבות שגבה בצלם ממחישים את ההשלכות הקשות והחמורות של מדיניות ישראל על מצבם הנפשי, חברתי והכלכלי של בני המשפחות הפלסטיניות השסועות:

משפחת אבו ג'עפר, שכס

בשנת 1996 נסע עבד א-נאסר אבו ג'עפר, אז בן 18, לביקור משפחתי בירדן, שם ביקש את ידה של אריג', בת דודתו. עם סיום לימודיה באוניברסיטה, הגיעו אריג' ובני משפחתה לשכס, ברישיון ביקור, והשניים נישאו בשכס. בעדותו לבצלם תיאר עבד א-נאסר כיצד נמנע ממנו לחיות עם אשתו וילדיו, בשל מדיניות ההקפאה וכיצד השפיעה מדיניות זו על חי משפחתו:

אני בן 26, גר בשכס, נשוי ואב לשני ילדים שגרים עכשיו בירדן... בתאריך 11.8.2000 התחתנתי עם בת דודה שלי, אריג', בשכס. לקראת החתונה היא קיבלה רישיון ביקור לשלושה חודשים, וכשפג התוקף שלו היא חידשה את הרישיון לארבעה חודשים נוספים. כשגם התוקף של החידוש הסתיים אריג' נסעה לירדן... בתאריך 30.3.01 הגשתי בקשה לאיחוד משפחות עבור אריג'. בכל פעם שביררתי במשרד הפנים מה עלה בגורל הבקשה, אמרו לי שאין חדש ושהישראלים לא נותנים אישורים. לא ציפיתי שהעניין יימשך הרבה זמן.

כמה חודשים לפני שהתחתנו קניתי לי ולאשתי בית בשכס. ריהטתי אותו בריהוט יפה. לפני שאריג' נסעה לירדן הייתי מסיים לעבוד מוקדם וחוזר הביתה כדי להיות איתה. אחרי שהיא נסעה לירדן והפסיקו לטפל בבקשות לאיחוד משפחות ולרישיונות ביקור, הרגשתי שאני לא יכול לגור בבית שלנו. בשנה וחצי האחרונות לא נכנסתי לבית אפילו פעם אחת. עברתי לגור עם אמא שלי ושלושת האחים שלי.

נסעתי לירדן כמה שיכולתי. בשנה הראשונה אחרי שאריג' נסעה נסעתי פעם בחודש. אחר כך, כשהפעילות הצבאית בשכס התמשכה, נסעתי כל

חודשיים וחצי. בכל פעם נסעתי לכמה ימים. כל ביקור כזה עלה יותר מאלף דינר, בגלל הוצאות הנסיעה והמתנות לאשתי ולהוריה. גם חשבונות הטלפון שלי גבוהים מאוד. אחד החשבונות היה של 1,400 שקל.

בתאריך 25.12.02 נולד הבן הבכור שלנו, ג'מאל, ובתאריך 24.4.04 נולד הבן השני, איהאב. שניהם נולדו בירדן. מאז שנולדו, המצב הרבה יותר קשה. אני דואג לאשתי וילדדים ומתגעגע אליהם.

כשהתחתנתי המצב הכלכלי שלי היה טוב מאוד. יש לי חנות לבגדי גברים וההכנסה שלי היתה טובה. אבל עכשיו המצב הכלכלי שלי מידרדר מיום ליום. אין לי יותר חשק לעבוד ואני לא יכול להתרכז בעבודה. היה לי כושר מכירה מדהים. היה לי סגנון מיוחד משלי. עכשיו אין לי סבלנות להתעסק עם לקוחות. בכל פעם שאשתי מתקשרת היא עצובה בגלל המצב והיא מבקשת ממני לבוא אליה. עכשיו אין לי מספיק כסף לכסות את הוצאות הנסיעה. לפני שנתיים ניסיתי לעבור לגור בירדן. אריג' לחצה עליי ולא היה לי פתרון אחר. אימא שלי התחננה שלא אסע. היא אמרה שהיא לא רוצה למות כשאני רחוק ממנה. היא אישה חולה, בת שבעים. נקרעתי בין התחוננים של אשתי, הגעועים לילדים וההפצרות של אימא. שכנעתי את אימא שלי שאני עוזב לזמן קצר, עד שהאינתיפאדה תיגמר. נסעתי לירדן, שכרתי חנות וגרתי עם המשפחה של אשתי. תכננתי לגור שם עד שתהיה לי הכנסה יציבה. אבל חנות הבגדים שפתחתי שם לא הצליחה והיה לי קשה להתאקלם. התגעגעתי מאוד לאימא שלי, למשפחה, לחברים ולעיר שלי. חזרתי לשכס.

אני מרגיש כל כך עצוב כשאני מדבר עם ג'מאל והוא שואל "אבא, מתי אתה בא?". הייתי עצוב ובכיתי כשאשתי סיפרה לי שהילדים שיחקו עם הילדים של אחיה, וכשאבא שלהם הגיע הילדים רצו אליו, ואז ג'מאל אמר לה "אבא שלי יבוא מחר". המקרה שהכי עצוב לי לחשוב עליו הוא שכמה ימים אחרי שאיהאב נולד חזרתי לשכס. חודשיים אחר כך נסעתי שוב לירדן וכשהגעתי לבית ההורים של אריג', והתקרבת לראות את איהאב, ראיתי שהוא השתנה, הוא גדל והיו לו תווי פנים ברורים, קטנים ויפים. אימא של אשתי אמרה לי בצחוק "זה לא הבן שלך". נרתעתי לאחור והייתי המום. חמותי אמרה מיד שזה כן

הבן שלי ושהיא צחקה. התקרבותי אליו מהר, חיבקותי אותו ובכיתי. איך אבא לא מזהה את הבן שלו? לא הצלחתי להפסיק לבכות כמה זמן.

כבר שלושה חודשים לא נסעתי לירדן כי אני לא יכול לממן את הנסיעה. צמצמתי את שיחות הטלפון. אנחנו מדברים רק כל ארבעה או חמישה ימים. אני לא יודע מה לעשות. אף פעם לא זרקתי אבן או השתתפתי בהפגנה. לפני חודש נכנסו לעיר כמה ג'יפים, ובפעם הראשונה בחיים שלי הרמתי אבנים וזרקתי אותן על הג'יפים הצבאיים. אפילו נעמדתי מול הג'יפ, קיוויתי שהם יירו עליי ויהרגו אותי, אבל זה לא קרה. התחלתי לעשן הרבה. אני מעשן יותר מחמישים סיגריות ביום. כשאני רואה את החברים שלי עם הנשים והילדים אני מתוסכל מזה שאני לא חי כמוהם. עד מתי אני אחכה?⁶⁷

משפחת אל-עמלה, בית אולא (מחוז חברון)

ב-1995 הגיעה אמל אל-עמלה עם הוריה מירדן לביקור משפחתי בבית אולא. באותה שנה התחתנה עם בן דודה, מוחמד אל-עמלה, בן 43, בבית אולא. עד להחלת מדיניות ההקפאה נהגה אמל לבקר את הוריה בירדן ולחזור לגדה המערבית ברישיון ביקור. עם פרוץ האינתיפאדה השנייה והחלת מדיניות ההקפאה, נמנעה אמל מלצאת לירדן מחשש שלא תוכל לחזור אל בעלה וילדיה. לבסוף, לאחר תקופה ארוכה של נתק ממשפחתה שבירדן, נסעה אמל לבקר את הוריה ומאז אינה יכולה לחזור לגדה, לבעלה וילדיה. בעדותו בצלם תיאר מוחמד עמלה את חייו וחייליו ילדיו ללא אשתו:

אני עובד כמורה באחד מבתי הספר בבית אולא... באוגוסט 1998 הגשתי בקשה לאיחוד משפחות עבור אמל, אבל הבקשה נדחתה. מאז לא הגשתי עוד בקשה, ואחרי שהתחילה האינתיפאדה בכלל לא היה טעם לנסות ולהגיש כי הישראלים הקפואו את הטיפול בבקשות.

חיינו בבית שלנו בבית אולא עד 2002. בינתיים נולדו לנו ארבעה ילדים. הבכורה היא היבא, בת שמונה. בתאריך 29.5.02 נסעה אשתי לירדן. היא ידעה שלא תוכל לחזור, אבל היא התגעגעה למשפחתה ורצתה לראות את אביה, שנפל ושב את עמוד השדרה. מאז היא בירדן והיא במצב

נפשי קשה מאוד בגלל המרחק מהילדים וממני. היא כל הזמן שואלת אותי מתי תוכל לחזור. אני עדיין מחכה, אבל הצד הישראלי ביטל את מתן רישיונות הביקור ואת איחוד המשפחות. גם הילדים שואלים מתי אמא שלהם תחזור, ואני מרגיע אותם ואומר להם שיבוא יום והם יפגשו את אמא שלהם. אמל עזבה כשהבת הצעירה שלנו היתה בת עשרה חודשים.

קשה לי להסתדר עם העבודה ועם הטיפול בילדים הקטנים. אני מרוויח בערך 1,800 שקל בחודש, והמשכורת בקושי מספיקה בשבילי... אני תמיד שומע את הילדים בוכים ונוכרים באמא שלהם. אני שולח בערך מאה דינר בחודש לאשתי, ושיחות הטלפון בינינו עולות לי בערך מאה שקל בחודש. אני גם מטפל בהורים שלי, שחיים איתי. בגלל המצב הכלכלי הקשה שלי, לא נסעתי לבקר את אמל מאז שעזבה.

אני לא מבין למה נשללת ממני, מהילדים שלי ומאשתי הזכות לחיות באותו מקום, כמו כל אחד אחר בעולם. בני משפחה וחברים הציעו לי להתחתן עם אישה נוספת, כדי שתטפל בילדים ובהורים שלי. אני לא רוצה לפגוע באשתי... וגם המצב הכלכלי לא מאפשר לי לעשות את זה. זה יפיל עליי נטל כספי מיותר, שלא לדבר על הבעיות החברתיות והנפשיות שנישואין שניים יגרמו לי, לילדים ולאשתי.⁶⁸

משפחת ר', ג'נין

ב-1997 התחתן פ"ר, בן 38, יליד ירדן, עם קרובת משפחתו, תושבת השטחים. פ"ר נכנס לשטחים עם אשתו ברישיון ביקור, מצא עבודה והשתקע בג'נין. לפני האינתיפאדה נהג לצאת מהגדה כדי לבקר את הוריו בירדן ולחזור באמצעות רישיון ביקור. לאחר פרוץ האינתיפאדה החליט פ"ר להישאר בשטחים, מחשש שאם ייצא לא יוכל לחזור. כך הפך בעל כורחו ל"שוהה בלתי חוקי". מזה למעלה מחמש וחצי שנים לא ראה את אביו בירדן. כך תיאר פ"ר בעדותו את הסבל הנפשי הקשה שנגרם לו בגלל הניתוק מבני משפחתו:

אני מהעיר א-זרקא שבירדן. יש לי תעודת זהות ירדנית ודרכון ירדני. בשנת 1996 נכנסתי לגדה,

67. העדות נגבתה על-ידי סלמה דבעי בבית העד ב-8.2.05.

68. העדות נגבתה על-ידי מוסא אבו השחא בחברון ב-13.2.05.

נכנסו לגדה ברישיון ביקור ובני-הזוג קבעו את ביתם באל-בירה. רישיון הביקור של עביר לא חודש והיא הפכה ל"שווהה בלתי חוקית". עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, נחסמה האפשרות לאיחוד משפחות. חסן יחיא תיאר בעדותו לבצלם את התנהלות חיי המשפחה בצל מעמדה הבלתי חוקי של עביר, וכיצד נשברה ועזבה לירדן, כשהיא משאירה מאחור את ילדיה:

שלושה חודשים אחרי החתונה שלנו פג תוקף רישיון הביקור של עביר. לא חידשתי את הרישיון והיא הפכה ל"שווהה בלתי חוקית"... הקפדתי שעביר לא תצא מרמאללה, כדי שחייילים לא יעצרו אותה ויגרשו אותה. העדפתי שהיא תישאר בתחומי העיר, כי אם יגרשו אותה היא לא תוכל לחזור. היא לא היתה יכולה לבקר את ההורים שלה בירדן, והם שמרו על קשר רק באמצעות הטלפון. כשהיא דיברה איתם, הרגשתי כמה היא סובלת כי היא לא יכלה לראות אותם. היא היתה מודאגת תמיד ומדוכדכת...

כשהתחילה האינתיפאדה השנייה, הישראלים הקפידו את הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות. החיים שלנו התנהלו כרגיל, לטוב ולרע, כמו אצל כולם. אבל לאחרונה, המצב הפך להיות בלתי נסבל. מצב הרוח של עביר היה רע מאוד. הייתי חוזר מהעבודה בשוק הירקות ורואה את עביר בוכה או מאוד מהורהרת. היא התגעגעה מאוד להוריה והיתה עצבנית כל הזמן. לפני שלושה חודשים בערך, חזרתי הביתה ועביר אמרה שהיא ארזה את הבגדים ושם אני רוצה לנסוע איתה לעמאן, אני יכול לבוא. אחרי חודש בערך היא נסעה לעמאן. היא עזבה בתאריך 6.6.05, בלי להודיע לי מראש. כעסתי מאוד. הבנתי שהיא פגועה ושרע לה, אבל במה אשמים הילדים? הם נשארו באחריותי, הקטן הוא בן שנה וחצי, עדיין תינוק. דיברתי איתה בטלפון ואמרתי לה שאני כועס על מה שהיא עשתה. היא ענתה שהיא רצתה לראות את ההורים שלה ולהיות בחתונה של אחיה, שהוא בן יחיד מתוך עשרה ילדים. היא בכתה והרגישה רע שעזבה את הילדים. היא אמרה שהיא מצטערת מאוד ושברור לה שהסיכויים שלה לחזור לגדה הם כמעט בלתי אפשריים.

ברישיון ביקור, כדי לחתום על חוזה נישואין עם בת דודה שלי מצד אמא, שחיה בגנין. בשנת 1997 היא הגיעה לירדן והתחתנו שם. באותה שנה חזרתי לגדה עם אשתי, באמצעות רישיון ביקור, והתחלתי לעבוד בתחנת דלק בישראל. עד שנת 2000 נסעתי לבקר את אבא שלי כמה פעמים בירדן, ובכל פעם חזרתי עם רישיון ביקור. ביולי 1997 הגשתי בקשה לאיחוד משפחות. מאז הקפדתי לא להישאר בגדה יותר ממה שהיה מותר לי על-פי הרישיון, כדי שהרשויות הישראליות לא יקשו עליי לקבל את האישור לאיחוד משפחות. בפברואר 2000 נכנסתי לגדה ברישיון ביקור נוסף, וכשהאינתיפאדה התחילה החלטתי להישאר, למרות שפג תוקף רישיון הביקור שלי. היו לי שני תינוקות ופחדתי שלא אוכל לחזור לראות אותם.

במהלך האינתיפאדה פחדתי, בעיקר כשהצבא הישראלי פלש לגנין. בגלל המתח והדאגה התחלתי לקחת תרופות הרגעה. בשנים האחרונות עברתי כמה מצבים קשים. הצבא נכנס לבית שלנו יותר מארבע פעמים. בכל פעם הם עצרו אותי לכמה שעות..., אבל במזל הם תמיד שחררו אותי.

בשנים האחרונות עברו כמה אירועים על המשפחה שלי בירדן, והיה לי מאוד קשה לא להיות איתם. כמה מהאחים שלי התחתנו, והמצב הרפואי של אבא שלי הידרדר בחודשים האחרונים. כשאני שומע שמשעה קורה לו, אני נהיה מתוח. אני שומר על קשר רצוף עם אבא, ואני פוחד שמשעה רע יקרה לו בזמן שאני לא לידו.

אני כל הזמן עוקב אחרי הבקשה שהגשתי לאיחוד משפחות במשרד לעניינים אזרחיים ... יותר מפעם שקלתי לנסוע לירדן ולוותר על העבודה והבית כאן. המחשבות האלה היו בעיקר כשהמצב הרפואי של אבא שלי לא היה טוב ... הפחד שלי ושל אשתי הוא, שאם אני אצא לירדן הישראלים לא ייתנו לי להיכנס בחזרה. אני מחכה שהסיפור הזה ייגמר ושאני אוכל לחיות כמו כל בן אדם אחר.⁶⁹

משפחת יחיא, אל-בירה (מחוז רמאללה)

בספטמבר 1997 התחתן חסן יחיא, בן 39, עם בת דודתו, עביר אבו נסרה, תושבת ירדן. עביר והוריה

69. העדות נבנתה על-ידי עאטף אבו א-רוב בגנין ב-10.7.05 (פרטי העד שמורים בבצלם).

לקבל אזרחות ירדנית או לעבוד בירדן, ולכן לא יכולתי להישאר שם. חזרתי למקום שבו נולדתי, לעתיל, כדי לעבוד ולפרנס את המשפחה שלי. ... מאז אני מנותק מאשתי ומהילדים, שנמצאים בירדן. הפעם הראשונה שהגשתי בקשה לאיחוד משפחות היתה בתאריך 13.8.97, כשכבר גרתי בגדה. פניתי למשרד הפנים הפלסטיני בממוצע פעם בשבועיים, לברר מה עלה בגורל הבקשה.

עד יוני 1999, נסעתי לירדן פעם בשבועיים, למשך יום או יומיים, כדי לבקר את המשפחה שלי. ... בתאריך 7.6.99 אשתי והילדים הגיעו לבקר אותי בגדה... כשהמשפחה היתה כאן, רשמתי את הילדים בתעודת הזהות שלי והם קיבלו תושבות והיו זכאים לגור בגדה המערבית. ... כשאימאן והילדים נסעו, הגשתי בקשה לרישיון ביקור נוסף וקיבלתי אישור מהמינהל האזרחי הפלסטיני. ... אשתי והילדים חזרו לגדה בינואר 2000 וגרו איתי בעתיל חצי שנה. הם יצאו שוב מהגדה בתאריך 18.6.2000.

מאז שהתחילה אינתיפאדת אל-אקצא, הרשויות הישראליות לא נותנות רישיונות ביקור. ... עכשיו אני רחוק מאשתי ומהילדים שלי. הם זקוקים לי ואני צריך להיות איתם, לטפל בהם ולגדל אותם. אני מבקר אותם בירדן כל שלושה חודשים בערך, למשך שבועיים. ביקור של שבועיים עולה לי בערך אלף דینר, שזה בסביבות 6,000 שקל. זה כולל את הנסיעה עצמה, המתנות ואת הוצאות על הילדים, כשאני מבלה איתם. אני מרגיש שאני צריך לפצות אותם על זה שאני רחוק מהם, למרות שזה לא באשמתי. חוץ מההוצאות שיש לי על הבית שלי בעתיל, אני משלם 150 דנר בחודש, שזה בערך 900 שקל, שכר דירה לאימאן בירדן. אני מרוויח רק 3,400 שקל בחודש.

גם הילדים ואשתי סובלים. הם מתגעגעים אליי ורוצים להרגיש שיש להם אבא, כמו לשאר הילדים. כשאני מבקר אותם בירדן והולך איתם לבית הספר, הם מציגים אותי בשמחה לחברים שלהם, כאילו להוכיח להם שיש להם אבא, כמו לכולם. הם נצמדים אליי כל הזמן, וכשאני צריך לחזור לגדה הם מבקשים ממני לא לחזור ולהישאר אתם, ומתחילים לבכות. זה מכאיב לי מאוד. אני לא יכול להישאר לגור בירדן כי יש

אני חי עכשיו לבד עם הילדים. נאלצתי להעביר את הילדים לגור אצל אימא שלי, למרות שהיא בת שישים וסובלת מדלקת פרקים ברגליים. עברתי לגור אצל ההורים שלי כדי להיות עם הילדים. החיים שלי השתנו לחלוטין. אני מתוסכל ומדוכא. כשאני מסתכל על הילדים אני מרגיש עצב, בעיקר כשבלילה, אחד מהם מתעורר ומבקש את אימא שלו.

אין לי גם בת-זוג לחלוק איתה את הבעיות שלי, או שתוכל לעזור לי. כשאני מדבר עם עביר בטלפון היא מתחילה לבכות... אחותה סיפרה לי שעביר מסתגרת בבית ומתחילה לבכות כשהיא רואה ילדים קטנים. אין לי מילים שיוכלו לתאר את חומרת המצב. אני דואג גם בגלל המצב של אמא שלי, ומה יקרה אם היא לא תוכל להמשיך לטפל בילדים. מה אני אעשה במצב כזה? אני אפסיק לעבוד כדי לטפל בהם? ואיך אפרנס אותם?⁷⁰

משפחת זקה, עתיל (מחוז טול כרם)

בשנת 1994, עת עבד בערב הסעודית, התחתן מוופק דקה, בן 43, תושב הגדה המערבית, עם אימאן סאפי, תושבת ירדן. לזוג נולדו שני ילדים. ב-1997 סיים מוופק את עבודתו בסעודיה ונסע עם משפחתו לירדן. כיוון שהוא תושב פלסטיני, הרשויות הירדניות סירבו להעניק לו אזרחות ירדנית או אישור עבודה בירדן. מוופק השאיר את אשתו ואת ילדיו בירדן וחזר לביתו בעתיל. עם חזרתו לשטחים, הגיש בקשה לאיחוד משפחות. בעדותו לבצלם תיאר מוופק כיצד מתנהלים חיי, במנותק ממשפחותו:

אני גר ביישוב עתיל באזור טול כרם. אני נשוי ויש לי שני ילדים, ועובד כמנהל מחלקת המחקר במשרד האוצר הפלסטיני בטול כרם. התחתנתי בשנת 1994 עם אימאן סאפי, כשגרתי בערב הסעודית. בשנת 1995 נולד לנו בן בכור וקראנו לו נידאל. הבן השני נולד ב-1996 וקראנו לו עבד א-רחמאן. שניהם נולדו בסעודיה. אשתי ממשפחה פלסטינית, אבל נולדה בירדן ויש לה אזרחות ירדנית. אין לה תושבות פלסטיניות או תעודת זהות של הגדה המערבית. לי יש תעודת זהות פלסטינית.

בקיץ של 1997 סיימתי את עבודתי בסעודיה ונסעתי לירדן עם אשתי ושני הבנים... לא יכולתי

70. העדות נבנתה על-ידי איאד חדד באל-בירה ב-8.05.2008.

לי אזרחות פלסטינית, וזה אומר שאני לא אוכל לעבוד.

המצב הזה הוא סבל שלא נגמר. בשנת 2002 אימאן היתה צריכה לעבור ניתוח בבית החולים באוניברסיטה הירדנית, ואני לא הייתי לידה כדי לטפל בה. ההליכים בצד הירדני ובצד הישראלי הפכו את הנסיעה לירדן לבלתי אפשרית. מישראל יוצא רק אוטובוס אחד ביום לירדן. באוגוסט 2004, הבן שלי, עבד א-רחמאן, שהיה אז בן שמונה, חלה בדלקת קרום המוח, מחלה שבהרבה מקרים גורמת למוות. הוא היה מאושפז בבית חולים של האוניברסיטה הירדנית למשך עשרה ימים. כשנדע לי שהוא חולה, לקח לי שלושה ימים לקבל אישור שאין מניעה שאני אכנס לירדן, ורק אחרי ארבעה ימים יכולתי לנסוע. רק מי שעבר סבל כזה יכול להבין מה עברתי ברגעים האלה. ההוצאות על הטיפול הרפואי בירדן היו גבוהות והאשפוז עלה בערך 3,500 דנר, שזה בערך 22,000 שקל, כי הילדים שלי רשומים כתושבי הגדה ולכן לא מגיע להם ביטוח רפואי בירדן.

אותו דבר נכון גם לגבי בתי הספר. תלמידים פלסטינים לא יכולים ללמוד בבתי ספר ממשלתיים, אלא רק בבתי ספר פרטיים. אני משלם אלף דנר לשנה ללימודים של שני הילדים. אני לא יודע עד מתי יימשך הסבל הזה, שמפריד ביני לבין המשפחה שלי ולא מאפשר לנו לחיות יחד בכבוד.⁷¹

משפחת אבו סאלח, שכס

אקסנה ביק, תושבת רוסיה וטריף אבו סאלח, תושב השטחים, הכירו בזמן שהיו סטודנטים ברוסיה, וב-1993 התחתנו. ב-13.12.94, נולדה ברוסיה בתם אריג'. לאחר שאקסנה סיימה את לימודיה, היא הגיעה עם אריג' לשכס כדי לגור עם בעלה. היא נכנסה לשטחים ברישיון ביקור. בעדותה לבצלם תיארה אקסנה כיצד מתנהלים חייה בשטחים בצל הפחד המתמיד מגירוש:

בשנת 1998, כשבעלי סיים את הלימודים באוניברסיטה, הוא נסע לשכס, ואני נשארתי ברוסיה עם הבת שלנו אריג'... סיימתי את

הלימודים ב-1999 ובעלי השיג לי רישיון ביקור לגדה. הגעתי לשכס באוגוסט 1999. היה לי רישיון לשבעה חודשים ונשארתי בשכס שמונה חודשים. חזרתי לרוסיה באפריל 2000. בעלי הגיש עבורי בקשה נוספת לרישיון ביקור, והפעם הבקשה נדחתה, כי נשארתי אחרי שפג תוקף הרישיון הקודם שלי. בעלי הגיש עוד שתי בקשות, ורק בפעם הרביעית קיבלתי אישור. הגעתי לשכס בתחילת אוקטובר 2000. כשפג תוקף הרישיון לא חזרתי לרוסיה. לא רציתי לעזוב את בעלי ואת אריג', ופחדתי שאם אעזוב את הגדה לא יתנו לי לחזור...

ב-5.6.01 נולדה הבת השנייה שלנו, דיאנה, בבית חולים אל-מקאסד בירושלים. היא נולדה שם כי בשלושת החודשים האחרונים של ההיריון הייתי צריכה לעבור טיפול מיוחד באל-מקאסד, והתינוקת נולדה לפני הזמן. בכל פעם נסעתי באמבולנס משכס לעגאתא ומשם המשכתי ברגל בדרך הררית קשה מאד. למרות שהיו לי כל המסמכים הרפואיים, פחדתי שיתפסו אותי ויגרשו אותי מהגדה. לא היתה לי ברירה אלא ללכת שעות ארוכות ברגל... כל הזמן פחדתי שחיילים יתפסו אותי ויגרשו אותי. במצב כזה, לא רק שלא הייתי יכולה לחזור לכאן יותר, אלא שגם החיים שלי ושל העובר היו יכולים להיות בסכנה. הבת השלישית שלנו, סארא, נולדה ב-6.6.04...

בחודש אפריל 2004 בעלי הגיש עבורי בקשה לאיחוד משפחות. במהלך השנים הוא בירר במשרד הפנים הפלסטיני לגבי האפשרות להגיש את הבקשה לאיחוד משפחות, אבל אמרו לו שהישראלים לא מקבלים בקשות. כשהמצב הפך כבר לבלתי נסבל הוא בכל זאת הגיש את הבקשה. במשרד הפנים אמרו לו שהם ישמרו אצלם את הבקשה עד שהצד הישראלי יתחיל שוב לדון בבקשות לאיחוד משפחות.

אריג', שנולדה ברוסיה, רשומה בתעודת הזהות שלי, ודיאנה וסארא רשומות בתעודה של אבא שלהן.⁷²

71. העדות נגבתה על-ידי עבד אל-כרים א-סעדי בבית העד ב-8.2.05.

72. העדות נגבתה על-ידי סלמה דבעי בבית החולים אל-איתיחאד ב-26.7.05.

משפחת שומר, כפר פרעון (טול כרם)

איימן שומר, בן 34, הכיר את דניאלה לריסה ברומניה. ב-1997 התחתנו השניים בכפר פרעון. איימן תיאר בעדותו לבצלם את הניתוק שכפתה מדיניות ההקפאה על לריסה מבני משפחתה שברומניה, וכיצד מתנהלים חיי היומיום של המשפחה בצל הפחד המתמיד מגירוש לריסה מהשטחים:

בשנת 1990 נסעתי לרומניה ללימודים. למדתי רוקחות באוניברסיטת יאש. כשסיימתי את הלימודים, הכרתי את דניאלה לריסה, שהפכה להיות אשתי. יש לנו שלושה ילדים ואני עובד כרוקח בפרעון. היא אזרחית רומניה, בת 29. כשהחלטתי לחזור לבית שלי בגדה המערבית, סיכמתי איתה שאתחיל את ההליכים כדי להוציא לה ויזה מהשגרירות הישראלית, כדי שתוכל להיכנס לישראל, ומשם לגדה המערבית. חבר שלמד אתי ברומניה עזר לי. הוא אזרח ישראלי. הוא ביקש עבורה אישור ביקור בישראל, כי אז לא היינו נשואים ולכן לא יכולתי להגיש עבורה בקשה לרישיון ביקור. היא הגיעה דרך נמל התעופה בן גוריון, באמצעות ויזת תייר שהיתה בתוקף לחודש. היא הגיעה לגדה המערבית בתאריך 6.4.1997 וארבעה ימים אחר כך התחתנו.

מאז החתונה דניאלה גרה אתי בכפר פרעון. אחרי חודש בערך, במאי 1997, הגשתי בקשה

לאיחוד משפחות במשרד הפנים בטול כרם. קיבלתי אישור ומספר לבקשה שהגשתי. מדי שבוע ביררתי במשרד הפנים ובמשרד לעניינים אזרחיים בטול כרם מה מצב הטיפול בבקשה, אבל לא היתה תשובה. כשהתחילה האינתיפאדה אבדה התקווה לגמרי, כי הישראלים הקפידו את הטיפול באיחוד משפחות. מאז שדניאלה כאן, לא יכולנו לבקר את המשפחה שלה ברומניה. אם דניאלה תעזוב את הארץ, היא לא תוכל לחזור.

נולדו לנו שלושה ילדים: אמיר, בן שמונה, יסמין, בת שלוש וזינה, בת שנה. שלושתם רשומים בתעודת הזהות שלי. המגבלות על חופש התנועה של אשתי מקשות עליה מאוד. אני לא יכול לקחת אותה ואת הילדים מחוץ לאזור טול כרם, בגלל המחסומים בכניסות לעיר. אנחנו חיים במצב של פחד וחרדה יומיומיים. היא חיה כמו אסירה, רק שלא היה מעצר ואין בית כלא.

כשהיא מדברת עם המשפחה שלה ברומניה, היא מאוד עצובה, במיוחד אחרי שהיא מדברת עם אמא שלה ועם אחותה. הן ניסו כמה פעמים לקבל ויזה לישראל, כדי לבקר אותנו, אבל השגרירות הישראלית בבוקרשט סירבה לתת להן ויזה. אני מקווה שהיחסים בין הישראלים והפלסטינים יחזרו למסלול נורמאלי, ושיהיה אפשר לפתור את כל הבעיות, בעיקר את נושא איחוד המשפחות.⁷³

73. העדות נבנתה על-ידי עבד אל-כרים א-סעדי ב-18.05.08.

א. הזכות לחיי משפחה

האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, שקבעה כי האפשרות לקיים חיי משפחה נורמאליים תלויה בראש ובראשונה באפשרות של בני המשפחה לחיות יחד.⁸⁰

גם בית המשפט העליון בישראל הכיר בקשר האינהרנטי בין הזכות לחיי משפחה לזכות לאיחוד משפחות בשטחה של ישראל:

מדינת ישראל מכירה בזכותו של האזרח לבור לו בן-זוג כרצונו ולהקים עמו משפחה בישראל. ישראל מחוייבת להגנה על התא המשפחתי מכוחן של אמנות בינלאומיות... והגם שאמנות אלו אינן מחייבות מדיניות זו או אחרת בנושא של איחוד משפחות, הכירה ישראל, הכירה ומכירה היא, בחובתה לספק הגנה לתא המשפחתי גם על דרך מתן היתרים לאיחוד משפחות.⁸¹

מסקנה דומה עולה גם מפסיקת בית הדין האירופי לזכויות האדם, שקבע כי היעדר אפשרות של בני משפחה לחיות יחד, ואי-הסכמה של מדינה לאשר בקשה לאיחוד משפחות, מרוקנים מתוכן את הזכות לחיי משפחה, המעוגנת באמנה האירופית לזכויות האדם.⁸²

זכותם של התושבים הפלסטיניים לכך שבני-זוגם וילדיהם יקבלו מעמד חוקי, שיאפשר להם לחיות יחדיו בשטחים, נגזרת גם מחובתה של ישראל ככוח כובש, לפי המשפט ההומניטארי הבינלאומי, לאפשר עד כמה שניתן את תפקודן התקין של מערכות החיים האזרחיות.⁸³ אחת המערכות שתפקודן התקין הוא הכרחי בכל חברה היא מערכת של

שני ענפי המשפט הבינלאומי החלים על ישראל בנוגע למעשיה בשטחים הכבושים, המשפט ההומניטארי הבינלאומי ומשפט זכויות האדם הבינלאומי, מחייבים אותה לכבד את זכותם של תושבי אזורים אלה להינשא ולקיים חיי משפחה.⁷⁴

ההכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם קובעת, כי "כל איש ואישה שהגיעו לפרקם רשאים לבוא בברית הנישואין ולהקים משפחה... המשפחה היא היחידה הטבעית והבסיסית של החברה וזכאית להגנה של החברה והמדינה"; "לא יהא אדם נתון להתערבות שרירותית בחייו הפרטיים, במשפחתו, במעונו...".⁷⁵ האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות קובעת, כי "הזכות לשאת בן-זוג ולכונן משפחה תהיה מוכרת לגבר ולאישה שגבל הנישואין" וכי "לא יהיה אדם נתון להתערבות שרירותית או בלתי חוקית בצנעת הפרט שלו, במשפחתו, בביתו...".⁷⁶ האמנה בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות מחייבת מדינות להגן על המשפחה ולסייע לה, במיוחד כשהיא אחראית לטיפול בילדים ובחינוכם.⁷⁷ אמנת האג מטילה על הכוח הכובש "לכבד את כבוד המשפחה וזכויותיה...".⁷⁸ ואמנת ג'נבה הרביעית קובעת, כי "מוגנים זכאים בכל הנסיבות ליחס של דרך-ארץ לגופם, לכבודם, לזכויותיהם המשפחתיות...".⁷⁹

מהזכות לנישואין ולחיי משפחה נגזרת זכותו של כל אדם לכך שבן-זוגו או ילדיו יקבלו מעמד חוקי במולדתו. למסקנה זו הגיעה, בין השאר, הוועדה לזכויות האדם של האו"ם, האחראית על פירוש

74. לדיון בתחולת ענפים אלה של המשפט הבינלאומי בשטחים ר' International Court of Justice, Legal Consequences of the Construction of a Wall: in the Occupied Palestinian Territory, 9.7.04 Orna Ben-Naftali and Yuval Shani, Living in Denial: the Application of Human Rights in the Occupied Territories, 37 Israel Law Review 1, 2004.

75. ההכרזה האוניברסאלית בדבר זכויות האדם מ-1948, סעי' 16 ו-12 בהתאמה.

76. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות מ-1966, סעי' 23 (2) וסעי' 17 (1) בהתאמה. אושרה על-ידי ישראל ב-1991.

77. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מ-1966, סעי' 10 (1). אושרה על-ידי ישראל ב-1991.

78. אמנת האג בדבר דיני המלחמה ביבשה מ-1907, תקנה 46.

79. אמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה משנת 1949, סעי' 27.

80. Human Rights Committee, General Comment 19, Protection of the family, the right to marriage and equality of the spouses, Thirty-ninth session, Para. 5, 1990.

81. בני"ץ 3648/97, סטמקה ואח' נ' שר הפנים, פ"ד נג 728, 789.

82. Tuquabo-Tekle and Others v. the Netherlands (Application no. 60665/00) Judgment of 1.12.05. לסקירה של פסקי דין רלוונטיים נוספים ר' המוקד להגנת הפרט ובצלם: משפחות ששועות, עמ' 119.

83. אמנת האג בדבר דיני המלחמה ביבשה מ-1907, תקנה 43.

הנדונים בדו"ח זה, הן מספקות אינדיקציה נוספת להכרה הבינלאומית בחובתן של מדינות לאפשר את איחודן של משפחות, אפילו בזמן מלחמה.

חובתן של מדינות לאפשר איחוד משפחות נגזרת גם מהאמנה בדבר זכויות הילד, הקובעת כי עליהן לטפל "בבקשתו של ילד או של הוריו להיכנס למדינה חברה או לצאת ממנה לשם איחוד משפחה... בצורה חיובית, אנושית ומזורזת".⁸⁷ בנוסף, קובעת האמנה כי "ילד אשר הוריו מתגוררים במדינות שונות, תהא לו הזכות לקיים על בסיס סדיר, בלתי אם בנסיבות יוצאות מהכלל, קשרים אישיים ומגעים ישירים עם שני הוריו גם יחד".⁸⁸

לפי האמנה בדבר אזרחותה של אישה נשואה, מחויבת ישראל להקל על התאזרחותן של נשים שנישאו לאזרחי המדינה ולאפשר להן לאמץ את הלאום של הבעל.⁸⁹

הזכות לנישואין ולחיי משפחה, בדומה למרבית זכויות האדם, אינה זכות מוחלטת. מדינות רשאיות לפי המשפט הבינלאומי להטיל הגבלות על ההנאה מזכות זו, אולם זאת בתנאים מסוימים. האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, למשל, קובעת כי התערבותן של מדינות בחיי משפחתו של אדם, אסור שתהיה שרירותית.⁹⁰ מעבר לכך, האמנה מתירה ככלל למדינות החתומות עליה לגרוע מהתחייבויותיהן רק "בשעת חירום כללית המאיימת על חיי האומה", וגם אז רק "במידה הנדרשת במדוקדק מפאת חומרת המצב".⁹¹ דרישה זו מכונה עיקרון המידתיות והיא מוכרת, בניסוח זה או אחר, בכל שאר האמנות במשפט זכויות האדם הבינלאומי, כמו גם במשפט המינהלי הישראלי. לפי פסיקת בית המשפט העליון בישראל, עמידה בעיקרון המידתיות מחייבת כי יתקיים קשר רציונאלי בין הפגיעה לבין מטרתה המוצהרת, כי הפגיעה בפרט תהיה מצומצמת ככל שניתן וכי יתקיים יחס ראוי בין הנזק שנגרם לפרט לבין התועלת שמביאה הפגיעה.⁹²

הגירה, שעניינה כניסתם לשטח המדינה של מי שאינם נתיניה. הרי אין ספק כי יכולתו של אדם לחיות עם בני משפחתו הגרעינית תחת קורת גג אחת, היא מרכיב יסוד בתפקוד של כל חברה. מובן מאליו כי באישור כניסתם לאזור של מי שאינם נתיניו יש מקום לשיקולי ביטחון (כאשר אדם מסוים מהווה סכנה לכוחות הכיבוש). אולם למעט זאת, מן הראוי כי המדיניות בתחום זה תיגזר מתוך התחשבות בזכותם של תושבי השטחים לקיים חיי משפחה, וכן מסוגיות אחרות, כגון משאביה של המדינה, מצבו של שוק העבודה, הזיקה החברתית, התרבותית והמשפטית שבין תושבי האזור לבין המבקשים להיכנס אליו, וכיוצא באלה. סוגיות אלו הן בראש ובראשונה סוגיות אזרחיות. ישראל האצילה לרשות הפלסטינית אחריות על הנושאים האזרחיים, אולם בהיותה המעצמה הכובשת היא ממשיכה לשאת באחריות כוללת על נושאים אלה.

הפרשות הרשמית של הצלב האדום להוראת אמנת ג'נבה הרביעית, לכבד את זכויות המשפחה של תושבי שטחים כבושים, קובעת כי זו נועדה לשמר את קשרי הנישואין ואת היחידה המשפחתית כולה, המורכבת מהורים וילדים, שהיא "היחידה הטבעית והיסודית של החברה".⁸⁴

חובתן של מדינות לאפשר את איחודן של משפחות שהופרדו כתוצאה ממלחמה, מעוגנת במפורש בהוראות המשפט ההומניטארי הבינלאומי. אמנת ג'נבה הרביעית קובעת, כי "כל צד לסכסוך יקל על בירורים מצד בני משפחות, שנתפזרו עקב המלחמה, לשם חידוש המגע ביניהם ולצורך מפגש עם, אם אפשר הדבר".⁸⁵ בנוסף, סעיף 74 לפרוטוקול הראשון לאמנות ג'נבה קובע, כי "הצדדים המתקשרים והצדדים לסכסוך יקלו בכל דרך אפשרית את איחודן מחדש של משפחות, שנתפזרו כתוצאה מסכסוכים מזוינים, ויעודדו בפרט את עבודתם של ארגונים הומניטאריים, העוסקים במשימה זו...".⁸⁶ הגם שהוראות אלה אינן עוסקות ישירות במצבים

84. Jean S. 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, Article 27, Para 1 (c), page 202.

85. אמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה משנת 1949, סעי' 26.

86. הפרוטוקול הראשון מ-1977, הנוסף על אמנת ג'נבה מ-1949, סעי' 74. ר' גם סעי' 26 לאמנת ג'נבה הרביעית.

87. האמנה בדבר זכויות הילד, סעי' 10 (1).

88. שם, סעי' 10 (2).

89. אמנת הלאום של נשים נשואות, סעי' 3 (1). אושרה על-ידי ישראל ב-57.57.6.

90. האמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות מ-1966, סעי' 17 (1).

91. האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות, סעי' 4 (1). (ההדגשה שלנו).

92. פסק הדין של השופט אהרון ברק בבג"ץ 2056/04, מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', סעיף 41.

ב. האומנם פגיעה חוקית?

האם מדיניות איחוד המשפחות של ישראל מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה, אכן עומדת במבחני המידתיות והיעדר הרטריות, הקבועים במשפט זכויות האדם הבינלאומי ובמבחן הצורך הצבאי, הנדרש במשפט ההומניטארי הבינלאומי, כתנאי לפגיעה ביכולתם של תושבי השטחים לממש את הזכות לנישואין ולחיי משפחה?

ישראל נמנעה עד כה בעקביות מנימוק ברור של מדיניותה בנושא זה. מהודעותיה הלשוניות עולה כי ישנו קשר כביכול בין המצב הביטחוני בשטחים, מאז פרוץ האינתיפאדה בשנת 2000, לבין החלטתה בדבר הקפאת הטיפול בבקשות לאיחוד משפחה. עם זאת, מעבר לאמירות כלליות ועמומות בדבר קשר זה, לא טרחה ישראל להסביר כיצד מדיניות זו משרתת את צרכיה הביטחוניים. היעדר ההנמקה הופך מדיניות זו לשרירותית ולכן - לבלתי חוקית.⁹³

במספר מקרים נימקה ישראל את היעדר הטיפול בבקשות בנתק בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית ובהשבתת המנגנונים שאמורים היו לטפל בנושא זה.⁹⁴ טענה זו אינה נכונה מבחינה עובדתית, ואינה מהווה הצדקה משפטית. העובדה שבעקבות עתירות לבג"ץ מתאפשרת כניסת מבקרים, שעניינם לא טופל קודם לכן בשל ההקפאה, מלמדת על האופי המופרך של טענת הנתק. העובדה שישראל מקפאה גם את הטיפול בבקשות שהועברו לידיה טרם תחילת האינתיפאדה, מלמדת על האופי הכוזב שלה.

בכמה הזדמנויות הצדיקה ישראל את סירובה להנפיק רישיונות ביקור, בטענה כי אנשים שקיבלו רישיונות כאלה בעבר לא עזבו את השטחים עם פקיעת תוקף הרישיון, והפכו לשוהים בלתי חוקיים. לפי טענה זו, הימצאם של אלה האחרונים בשטחים הוא "...דבר הטומן בחובו סיכון רב הן לביטחון

גם המשפט ההומניטארי הבינלאומי העוסק במצבי כיבוש, מכיר בסמכותן של מדינות לגרוע מחלק מחובותיהן, בהתקיים צרכים צבאיים המחייבים זאת. אמנת ג'נבה הרביעית, למשל, קובעת ביחס לחובה לכבד את זכויות המשפחה של תושבי שטחים כבושים, כי "בעלי הסכסוך רשאים לנקוט לגבי מוגנים אותם אמצעי פיקוח וביטחון שיהיו דרושים כתוצאה מהמלחמה".⁹⁵ הפרשנות הרשמית להוראה זו מציינת, כי למרות החופש היחסי הניתן למדינות בנוגע להגבלות שמותר להן להטיל, "חיוני כי אמצעי ההגבלה הננקטים לא יפגעו בזכויות היסוד של האנשים המעורבים".⁹⁶

היכולת לקיים חיי משפחה תקינים מהווה גם גורם מרכזי המשפיע על יכולתם של אנשים לממש מגוון זכויות אדם נוספות, בהן הזכות לבריאות הנפש והזכות לתנאי מחיה נאותים. הסיבה לכך נעוצה בהשלכות הנפשיות והכלכליות הקשות הכרוכות, כמעט בהכרח, בפרידה ממושכת בין בני-זוג ובין ילדים לאחד ההורים, כמו גם בנסיעות תכופות לחו"ל ובניהול שני משקי בית במקביל.

האמנה בדבר זכויות כלכליות חברתיות ותרבותיות קובעת, כי "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כול ליהנות מרמת הבריאות הגופנית והנפשית הגבוהה ביותר שאפשר להשיגה"⁹⁷ וכי "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו... ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו".⁹⁸ האמנה בדבר זכויות הילד קובעת, כי "המדינות החברות מכירות בזכותו של כל ילד לרמת חיים ההולמת את התפתחותו הגופנית, הנפשית, הרוחנית... והחברתית... המדינות ינקטו צעדים נאותים לסייע להורים ולאחראים לילד לממש זכות זו".⁹⁹

93. אמנת ג'נבה הרביעית, סעי' 27.

94. Jean S. 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, Article 27, Para 4, page 207.

95. האמנה בדבר זכויות חברתיות, כלכליות ותרבותיות, סעי' 12 א'.

96. האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, סעי' 11 (1).

97. האמנה בדבר זכויות הילד, סעי' 27.

98. במשפט המינהלי הישראלי קיימת חובה על רשות ציבורית לנמק את החלטותיה. ר' חוק לתיקון סדרי המינהל (החלטות והנמקות), התשי"ט-1958.

99. בג"ץ 4332/04, עודה נ' מפקד כוחות צה"ל (לא פורסם).

האזור והן לביטחונה של ישראל".¹⁰⁰ עם זאת, על אף ההתייחסות המפורשת לקיומה של סכנה ביטחונית, ישראל נמנעה מהגדרת מהותה של הסכנה הנשקפת. יתרה מזו, הטענה מעוררת תמיהה, שכן ישראל איננה נוקטת בכל פעולה יזומה לאיתור ולגירוש אותם "שוהים בלתי חוקיים".

"שוהים בלתי חוקיים" אינם יוצרים כל סיכון ביטחוני מעצם היותם "שוהים בלתי חוקיים". בידי המדינה אמצעים להתמודד עם אותם מקרים בהם פועל אדם נגד ביטחונה, בין אם אותו אדם שוהה בשטחה באופן חוקי, בין אם לאו. סוגיית ההגירה וסוגיית "השוהים הבלתי חוקיים" הן בראש ובראשונה סוגיות אזרחיות, ולא ביטחוניות.

חוסר השקיפות הקיצוני באשר למניעי המדיניות מעלה חשד כבד בדבר היעדר קשר אמיתי בין הפגיעה בזכות לבין המטרה הביטחונית שזו נועדה כביכול להשיג; וללא הוכחת קשר כזה, אין הפגיעה בזכויות האדם יכולה להיחשב מידתית.

גם לו התבססה פגיעתה של ישראל בזכותם של תושבי השטחים לנישואין ולחיי משפחה על צורך ביטחוני מנומק, לא היתה פגיעה זו יכולה לעמוד במבחן המידתיות, שכן היא אינה מצומצמת למינימום הנדרש. כפי שתואר בהרחבה בפרק השני בדו"ח זה, האיסור שישראל מטילה על כניסתם לשטחים של בני ובנות-זוג או ילדיהם של תושבים פלסטינים, בין במסגרת ביקור ובין במסגרת איחוד משפחות, הינו גורף וחסר הבחנה. איסור זה אינו מבוסס על בדיקה פרטנית של נסיבות כל מקרה ומקרה, או של מידת הסכנה הנשקפת מאדם מסוים המבקש להיכנס לשטחים. ברוב המקרים האינדיבידואליים, המגיעים לפתחו של בית המשפט העליון, ישראל חוזרת בה מהסירוב להתיר כניסה של בני משפחה של פלסטינים לשטחים. עובדה זו מחזקת את המסקנה כי הסירוב המקורי לא התבסס על טעמים ביטחוניים.

חוסר המידתיות בולט במיוחד לנוכח פרק הזמן הארוך של הפגיעה בזכות לחיי משפחה, שהרי אין דינה של הגבלה קצרה על זכויות האדם כדין הגבלה הנמשכת למעלה מחמש וחצי שנים. על כך יש להוסיף את חוסר הוודאות באשר למועד הפסקת

הפגיעה, המחריף את המצוקה הנגרמת לקורבנותיה של מדיניות זו.

ישראל מפירה גם את חובתה ככוח כובש, לאפשר עד כמה שניתן את תפקודן התקין של מערכות החיים האזרחיות. בקביעת מדיניות ההגירה לשטחים, כפי שזו מתבטאת בסוגיית איחוד המשפחות, מתעלמת ישראל ממגוון השיקולים האזרחיים הרלבנטיים, התעלמות גמורה. היא מאפשרת הגירה בלתי מבוקרת של ישראלים אל תוך השטחים, ובה בעת חוסמת לחלוטין את כניסתם לשטחים של קרובי משפחה של פלסטינים. הפרת החובה לקיים את החיים התקינים בולטת במיוחד כשמדובר בבקשות להסדרת מעמדם של בני משפחה. הקפאת הטיפול בכל מה שנוגע לכניסת זרים לאזור, היא בהגדרתה הפרה של החובה להבטיח את החיים התקינים של תושבי השטח הכבוש. כאשר מדובר במדיניות הנמשכת למעלה מחמש שנים רצופות, במהלכן אנשים נישאים, מולידים ילדים, בונים תכניות חיים ומשנים אותן, מדובר בהחלטה המקפאה הלכה למעשה את החיים בשטח, דבר שאסר בפסיקה מפורשת של בית-המשפט העליון של ישראל.¹⁰¹

ג. שיקולים פסולים

היעדר ההנמקה או, לחלופין, הנימוקים המופרכים שישראל העלתה ביחס למדיניות ההקפאה, יוצרים חשד סביר לקיומם של שיקולים פוליטיים ודמוגרפיים פסולים מאחוריה.

אחד החשדות הוא כי ישראל מבקשת למנוע שחיקה באחד מ"קלפי המיקוח" שלה מול הרשות הפלסטינית, במשא ומתן עתידי בסוגיית זכות השיבה, וכי מטרה זו מהווה שיקול בקביעת מדיניות ההקפאה. עוד בהצהרת העקרונות, שנחתמה בין ישראל לאש"ף ב-1993, סומנה סוגיה זו כאחד הנושאים שיידונו במסגרת הסדר הקבע בין הצדדים. תימוכין לקיומו של שיקול כזה ניתן למצוא בדבריו של מתאם פעולות הממשלה בשטחים, האלוף יוסף משלב, לנציגי המוקד להגנת הפרט, בפגישה שעסקה, בין היתר, בנושא איחוד משפחות בשטחים. בפגישה ציין המתאם כי כשישים אלף פלסטינים השוהים בשטחים באופן בלתי חוקי "מימשו כבר את זכות

100. בג"ץ 11439/03, נדאל חסן הרמאס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, תגובת המשיב, סעי' 12; בג"ץ 7607/05, ג'מאל עבדאללה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פסק דין מ-23.11.05, סעי' 6.

101. בג"ץ 393/82, סוגיית אסכאן אלמעלמון נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון, פ"ד לז(4), 785.

השיבה בדלת האחורית".¹⁰² אמירות מסוג זה נשמעות לעיתים קרובות גם בהקשר של איחוד המשפחות בין אזרחי ישראל הערבים לתושבי השטחים.¹⁰³

אולם, סוגיית ההכרה במעמדם של בנות-הזוג וילדיהם של תושבי השטחים, במסגרת הליך איחוד המשפחות, היא סוגיה שונה בתכלית מהכרה בזכותם לחזור למולדתם של פליטים שנטשו את בתיהם, או שגורשו מבתיהם, במהלך מלחמת 1948 או במלחמת 1967, ושל צאצאיהם. שטטוש ההבדל בין שתי הסוגיות יוצר רושם מוטעה, כאילו זכותו של כל תושב לחיות עם בת-זוגו והזהר ועם ילדיו בשטחים, אינה אלא "מחווה" או "קלף מיקוח", שישראל רשאית להשתמש בהם (או לא להשתמש בהם) במסגרת משא ומתן עם הרשות הפלסטינית. מאחר שלזכותו של אדם להתאחד עם משפחתו במולדתו יש ביסוס במשפט הבינלאומי, הפגיעה בה על סמך שיקולים מדיניים כאלה ואחרים הינה פסולה ובלתי חוקית.

באמצעות מדיניות ההקפאה מבקשת ישראל לקדם יעדים דמוגרפיים פסולים. מסקנה זו נובעת מכך שמדיניות זו תורמת ישירות להגבלת גידולה של האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים, הן באמצעות מניעת כניסתם של בני-זוגם וילדיהם של תושבים חיים בשטחים, והן באמצעות יצירת תמריץ להגירה שלילית מן השטחים. תא"ל אילן פז, ראש המינהל האזרחי בשנים 2003-2005, אמר לנציגי בצלם והמוקד להגנת הפרט, בפגישה ביוני 2006, כי "שאיפת ישראל על כל ממשלותיה היתה מאז ומתמיד להגביל את מספר הפלסטינים בשטחים. השיקולים הם דמוגרפיים ומי שיאמר ששיקולים אלה לא קיימים משקר".

מדיניות זו משרתת, גם אם בעקיפין, את שאיפותיה הטריטוריאליות של ישראל בגדה המערבית בכלל, ואת מדיניות ההתנחלות בפרט.¹⁰⁴ ההיגיון ברור: ככל שהאוכלוסייה הפלסטינית גדולה יותר, כך גדלים הקשיים בהשתלטות על אזורים נוספים בגדה, ולהיפך.

רמז לקיומו של שיקול מעין זה ניתן למצוא בתחקיר שהתפרסם לאחרונה בעיתון "הארץ", לפיו קיימת "רשימה שחורה" של פלסטינים, החיים בחו"ל, שהם בעלי אדמות בבקעת הירדן, המוגדרים כ"מנועי כניסה לשטחים". בעבר השתלטה ישראל על אותן אדמות, באופן בלתי חוקי, לצורך הקמת התנחלויות ובסיסי צבא, ולכן הרשויות חוששות כי אם תותר כניסתם, יוכלו אותם פלסטינים לתבוע את רכושם. לפי התחקיר, "בקשותיהם לאיחוד עם משפחותיהם בשטחים ואף לביקורי קיץ נדחו על הסף, והכל, כמובן, מסיבות ביטחוניות".¹⁰⁵

אינדיקציה נוספת ניתן למצוא ביחסה של ישראל בשנים האחרונות לתושבי השטחים שמענם הרשום הוא ברצועת עזה. ישראל גיבשה מדיניות (נטולת בסיס חוקי) לפיה, רק תושבי הגדה המערבית הרשומים במרשם האוכלוסין ככאלה, רשאים לשהות בגדה. תושבים שמענם הרשום ברצועת עזה ושנתפסים בגדה, נעצרים בגין "שהייה בלתי חוקית" ומגורשים בחזרה לרצועה, ללא יכולת ערעור טרם הגירוש וללא כל התייחסות לנסיבותיהם האישיות. את שינוי המען הרשום בתעודת הזהות אין ישראל מאפשרת כלל. לעומת זאת, ישראל מאפשרת שינוי המען במקרה ההפוך, קרי, מעבר מהגדה לרצועת עזה.¹⁰⁶

אי-חוקיותו של השיקול הדמוגרפי, כהצדקה לפגיעה גורפת בזכותם של תושבי השטחים לחיי משפחה, נגזרת לא רק מעצם היותו שיקול זר לעניין הביטחון, אלא, בנוגע לגדה המערבית, גם מהיותו נגוע באפליה בוטה בין פלסטינים ליהודים (מתנחלים), על רקע מוצא לאומי. עצם ההצבה של יעדים דמוגרפיים, הנוגעים לשייכות הלאומית של תושבים ולגודלן של אוכלוסיות לאומיות, היא אקט גזעני שיש לשרשו מכל וכל. יתרה מכך, ישראל מחזיקה בשטחים כמעצמה כובשת. ככזו, אסור לה לבצע בהם שינויים של קבע, לרבות שינויים דמוגרפיים. כמי שמחזיקה בשטח באופן זמני, כנאמנה עבור הריבון העתידי, היא מוגבלת לשיקולים של טובת האוכלוסייה ולשיקולי ביטחון, ואסור לה לשקול את האינטרסים

102. הדברים נאמרו על-ידי מתאם פעולות הממשלה בשטחים, אלוף יוסף משלב, בפגישה עם נציגי המוקד להגנת הפרט ב-12.05.2012.

103. רי בצלם והמוקד להגנת הפרט, משפחות אסורות - איחוד משפחות ורישום ילדים במזרח ירושלים, ינואר 2004, עמ' 12-14.

104. גם לאחר הסכם הביניים המשיכה ישראל לעודד את ההתיישבות היהודית בגדה המערבית. בין השנים 1997 ל-2004, למשל, גדלה אוכלוסיית המתנחלים בגדה בלמעלה מ-50%, לעומת גידול של כ-11% בלבד בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל. ר' נספח 1 בדו"ח זה.

105. עקיבא אלדר, "הרשימה השחורה של הבקעה", הארץ, 14.3.06.

106. עמירה חס, "מה הפשע שליו הוא עבר דירה", הארץ, 19.1.06; עתירה עקרונית לבג"ץ בסוגייה זו, שהוגשה על-ידי המוקד להגנת הפרט, תלויה ועומדת (בג"ץ 3519/05, רד ו'אח"י נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית ואח").

חידוש הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות בהיעדר התקוממות של הפלסטינים נגדה, ומציינת כי "כל עוד לא ישתנה המצב מיסודו [אירועי האינתיפאדה השנייה], לא יינתן אישור של הצד הישראלי לאיחוד משפחות באזור".¹⁰⁷ ענישה קולקטיבית אסורה מכל וכל לפי הוראות המשפט ההומניטארי הבינלאומי.¹⁰⁸

הלאומיים שלה, הן כשמדובר באינטרסים לגיטימיים ומקל וחומר, כאשר מדובר ביעדים הנגועים באפליה גזעית.

לבסוף, אופיה הגורף של מדיניות ההקפאה מעלה חשד כי זו נועדה לשמש, בין היתר, ככלי לענישה קולקטיבית של תושבי השטחים על מאבקם בישראל במסגרת האינתיפאדה. ככלל, מתנה ישראל את

107. בג"ץ 11439/03, נדאל חסן הרטאס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, תגובת המשיב, סעי' 2, 5, 7.

108. אמנת האג מ-1907, סעי' 50; אמנת גינבה הרביעית, סעי' 33.

מדיניותה של ישראל בסוגיית איחוד המשפחות מאופיינת גם בחוסר שקיפות קיצוני, המתבטא, בין היתר, בסירובה למסור מידע בנדון. כך למשל, בקשת מידע שהגיש בצלם בעניין זה למינהל האזרחי בספטמבר 2005, נענתה רק כעבור שבעה חודשים ולפיה הנתונים שהתבקשו אינם מצויים בידו.¹⁰⁹

מדיניותה של ישראל מהווה הפרה חמורה של חובותיה לפי המשפט הבינלאומי. ככוח כובש, מוטל על הצבא הישראלי להבטיח, באורח אקטיבי, את החיים התקינים בשטחים על כל רבדיהם. חיים תקינים, במיוחד לאורך זמן ובחברה מודרנית, מחייבים תנועה של בני אדם המבקרים בשטח למטרות שונות, ואשר משתקעים בו דרך קבע. אחד השיקולים העיקריים, שישראל מחויבת להם בקביעת מדיניות ההגירה בשטחים, הוא כיבוד הזכות לחיי משפחה של האוכלוסייה הפלסטינית, בכפוף לשיקולי ביטחון לגיטימיים, כגון מניעת הכניסה של גורמים המהווים סיכון ביטחוני. מן הראוי כי מדיניות זו תיגזר גם משיקולים אזרחיים נוספים, כגון המשאבים הכלכליים הזמינים באזור, מצבו של שוק העבודה וכיוצא באלו. במסגרת הסכמי אוסלו האצילה ישראל את הסמכויות להיבטים האזרחיים של החיים בשטחים לידי הרשות הפלסטינית. היא היתה זכאית לעשות כן, אולם גם לאחר האצלה זו היא ממשיכה לשאת באחריות הכוללת להבטחת החיים התקינים ולהגנת זכויות האדם של התושבים. הקפאת האפשרות לאיחוד משפחות ולרישיונות ביקור, יש בה משום הקפאה מלאכותית של החיים, דבר המהווה הפרה של המשפט ההומניטארי הבינלאומי ואשר נאסר במפורש על-ידי בית המשפט העליון.

אמנם ישראל רשאית, על-פי המשפט הבינלאומי, להביא בחשבון את צרכי הביטחון שלה בקביעת מדיניותה בשטחים. אלא שצרכים אלה אינם מעניקים לה את הזכות לנהוג ככל העולה על רוחה ולרמוס את זכויות האדם של האוכלוסייה הפלסטינית, הנתונה באופן מוחלט לשליטתה. אולם, זהו במדויק המצב השורר בכל הנוגע למדיניותה של ישראל בסוגיית איחוד המשפחות בשטחים. נוכח אופיה הגורף והשירירתי, מהווה מדיניות זו הפרה

עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, בספטמבר 2000, הקפיאה ישראל באופן גורף את טיפולה בבקשות לאיחוד משפחות ולרישיונות ביקור בשטחים. הקפאה זו כפתה מציאות חיים חדשה על עשרות אלפי משפחות פלסטיניות, החיות מאז בתנאים קשים מנשוא. בני-זוג אינם יכולים לחיות יחד תחת אותה קורת גג, ילדים גדלים, בעל כורחם, במשפחות חד-הוריות במקום לגדול עם שני ההורים, אנשים נמנעים מציאה לחו"ל לקבלת טיפול רפואי, מחשש שלא יוכלו לחזור למשפחתם בשטחים. בנוסף, עשרות אלפי נשים זרות מתגוררות בשטחים ללא מעמד, כשאיום הגירוש מרחף מעל ראשיהן. נשים אלה כולאות בביתן ואינן יכולות לנהל אורח חיים נורמאלי.

שילתה של הזכות לחיי משפחה כרוכה, בין היתר, בפגיעה חמורה במצבם החברתי, הכלכלי והנפשי של כל בני המשפחות הללו, פגיעה המחרפה ומתעצמת ככל שנמשכת מדיניות ההקפאה. מסקר שנערך לצורך דו"ח זה עלה, כי נכון לאוקטובר 2005 הגישו כ-72,000 משפחות בשטחים בקשה לאיחוד משפחות עבור קרוב משפחה מדרגה ראשונה השוהה בחו"ל ואשר אינו יכול להיכנס לשטחים, או הנמצא כבר בשטחים אך מוגדר על-ידי ישראל כ"שוהה בלתי חוקי".

לטענת ישראל, מדיניותה בסוגיה זו נובעת מאירועי האינתיפאדה השנייה ומהמצב הביטחוני בשטחים. עם זאת, ישראל מעולם לא טרחה להסביר כיצד קשורה מדיניות ההקפאה להתקוממות בשטחים ובאיזה אופן משרתת מדיניות זו את צרכיה הביטחוניים. טענתה של ישראל מופרכת במיוחד לאור העובדה, שהחלטת ההקפאה באופן גורף את הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות ורישיונות ביקור התקבלה ימים ספורים בלבד לאחר פרוץ האינתיפאדה, בטרם נודע מהו היקף האירועים ואילו השלכות יהיו להם על ביטחון ישראל. במהלך השנים שחלפו סירבה ישראל לבחון חלופות למדיניותה הגורפת, שיצמצמו את היקף הפגיעה במשפחות הפלסטיניות. כך, למשל, דחתה ישראל את האפשרות לבחון בקשות לאיחוד משפחות באופן פרטני, בהתאם לסיכון הביטחוני הכרוך לכאורה בכל מקרה ומקרה.

109. מכתב מהיועץ המשפטי הצבאי לנדה המערבית לבצלם מ-14.3.06.

בוטה של הזכות לחיי משפחה של תושבי השטחים, המעוגנת הן במשפט זכויות האדם הבינלאומי והן במשפט ההומניטארי הבינלאומי.

מדיניות ההקפאה של ישראל נשענת על שיקולים זרים ופסולים. מדיניות ההקפאה חוסמת לחלוטין הגירה אל תוך השטחים, ואף מעודדת פלסטינים תושבי השטחים להגר לחו"ל על מנת לחיות עם בני משפחותיהם. בה בעת, ישראל מאפשרת הגירה בלתי מבוקרת של אזרחים ישראלים אל תוך השטחים. מדיניות המכוונת לשנות את ההרכב הדמוגרפי של שטח כבוש היא מדיניות פסולה ובלתי חוקית, הנגועה באפליה גזעית, שיש לעקור מהשורש בכל מקום. היא מנסה להביא לשינויים של קבע באופיו של השטח הכבוש, אשר ישראל מחזיקה בו אך ורק החזקה זמנית, בבחינת נאמנה של הריבון החוקי.

בנוסף, דומה שמדיניות ההקפאה, שראשיתה עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, מהווה אמצעי לחץ וענישה, המכוון כלפי תושבי השטחים ומשפחותיהם, בתגובה לאירועי האינתיפאדה. זכותם של בני אדם לחיי משפחה אינה יכולה להיות בת ערובה לצורך הפעלת לחץ מדיני, ואף לא קלף מיקוח לצורכי משא ומתן. ענישה קולקטיבית אסורה במשפט הבינלאומי איסור חמור.

ישראל מנסה להתנער מאחריותה לפגיעה הקשה בזכותם של תושבים פלסטינים שנישאו לתושבים זרים לחיי משפחה, בטענה כי "למשפחות במצב כזה ניתן להתאחד מחוץ לאזור... במקום מושבו של בן-הזוג הזר"¹¹⁰. אולם, ככלל, מדינות אינן רשאיות להפר את זכויות האדם של אנשים הנתונים לשליטתן, ולהצדיק זאת בטענה כי אותם אנשים יכולים לממש את זכויותיהם במקומות אחרים. יתרה מזאת, פתרון זה אינו בר-מימוש לרוב המשפחות השסועות בשטחים, שכן, ברוב המקרים, בת-הזוג הינה תושבת ירדן, וזו האחרונה אינה מאפשרת לתושבי השטחים לרכוש מעמד בשטח.

על רקע הפגיעה הקשה בזכויות האדם של עשרות אלפי משפחות, הנגזרת ממדיניותה של ישראל, ולנוכח אי-חוקיותה של מדיניות זו, תובעים המוקד להגנת הפרט ובצלם מממשלת ישראל לחדש לאלתר את טיפולה בבקשות לאיחוד משפחות ולרישיונות ביקור, באופן שיאפשר לתושבים לממש את זכותם לחיות עם בני משפחתם בשטחים בתוך פרק זמן סביר.

על ישראל להימנע בהקשר זה מכל שיקול פוליטי או דמוגרפי, להגביל עצמה לשיקולים ביטחוניים טהורים ולתת את מלוא המשקל לכל זכויות האדם הנוגעות בדבר.

110. מכתב מהיועץ המשפטי הצבאי לגדה המערבית למוקד להגנת הפרט מ-2.3.06.

הגידול במספר התושבים היהודים בישראל לעומת המתנחלים בגדה המערבית בשנים 1997-2004

גידול האוכלוסייה	2004	1997	
11.4%	5,237,600	4,701,600	תושבים יהודים בישראל ¹¹¹
52.8%	232,700 (10%)	152,300 (8.5%)	מתנחלים בגדה המערבית ¹¹² וחלקם מכלל תושבי הגדה (ללא מזרח ירושלים)
28.6%	2,300,300	1,787,500	תושבים פלסטינים בגדה המערבית ¹¹³ (לרבות מזרח ירושלים)

בדיקת נתונים של גידול אוכלוסיית המתנחלים בגדה המערבית בהשוואה לאחוז גידול האוכלוסייה היהודית בישראל, בין השנים 1997-2004, מעלה כי אוכלוסיית המתנחלים גדלה ביותר מ-50%, כמעט פי חמישה משיעור הגידול בקרב האוכלוסייה היהודית בישראל. נכון להיום, מהווה אוכלוסיית המתנחלים כ-10% מכלל אוכלוסיית הגדה המערבית.

111. ר' הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה : www.cbs.gov.il.

112. שם.

113. הלשכה המרכזית הפלסטינית לסטטיסטיקה : www.pcbs.gov.ps.



מדינת ישראל
משרד המשפטים
State of Israel
Ministry of Justice

The Department for International Agreements
and International Litigation

היחידה להסכמים בינלאומיים
ותביעות בינלאומיות

תאריך: כ"ז באייר, תשס"ו
25 במאי, 2005
מספר: 2325

לכבוד
גב' אנטיגוונה אסקר, חוקרת
ארגון "בצלם"
רח' התעשייה 8, תלפיות
ירושלים
שלום רב,

הנדון: התייחסות לטיוטת דר"ח "בצלם" ר"המוקד להגנת הפרט" - "משפחות בהקפאה"

להלן הערותינו לדר"ח שבנדון:

1. בית המשפט העליון בבג"צ 4227/05, מחמד סעדי עבד אללה ג'רדאת נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, תק-על 2005(2)1455, (8.5.05) (להלן: בג"צ ג'רדאת), בדחותו על הסף את העתירות, קבע:

"בשולי הדברים, נזכיר בקצרה כי עתירות דומות, לאלו שמונחות בפנינו כעת נדונו בעבר בבית משפט זה ונדחו. זאת, מפאת העובדה שמכוח הסכמי הביניים שנחתמו עם הרשות הפלסטינית, האחריות לטיפול בבקשות הכניסה לאזור מוטלת על הרשות. דא עקא, מזה זמן רב, נמנעת הרשות מלהעביר בקשות אלו לידי ישראל, ולכן המשיבים (מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ומשרד הפנים – ב.א.) אינם יכולים לטפל בהן. מן האמור לעיל עולה, כי המשיבים אינם בעלי דברם של העותרים, אלא הרשות הפלסטינית, ולכן על העותרים להפנות את טענותיהם כלפיהם..."

2. דברים דומים נאמרו על ידי בית המשפט העליון בהליך נוסף, שהחלטה בו ניתנה מספר ימים לפני החלטה בבג"צ ג'רדאת, בג"צ 11698/04 - ג'האד אחמד סלימאן קרנז ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל ברצועת עזה, תק-על 2005(3)1529, (2.5.05), כאמור:

רח' צלאח א-דין 29 ת.ד. 49029 י-ם מיקוד 91490 טל' 02-6466569 פקס 02-6261862

E-Mail: international@justice.gov.il

2. "דין העתירה להידחות. בשורה ארוכה של פסקי דין אשר עסקו במקרים דומים נקבע כי כל עוד לא העבירה הרשות את הבקשות למתן רשיונות ביקור לאישור מדינת ישראל, אין האחרונה בת דברם של העותרים ועליהם לשטוח את טענותיהם בפני הרשות... אופן יישום הסכם הביניים הוא עניין שבמדיניות הממשלה המושפע מהמציאות הבטחונית-מדינית באזור, ובית משפט זה כבר קבע בעבר כי לא מצא מקום להתערב בכך..."
3. לעניין זה נבקש להפנותכם להחלטה מס. 4780 של ממשלת ישראל מיום 11.4.2006 שבד בבד עם קביעת מספר החלטות אופרטיביות לעניין מדיניות ישראל כלפי הרשות הפלסטינית קבעה כי ממשלת החמאס, אשר הוקמה ב - 25 במארס 2006, אינה מכירה בקיומה של מדינת ישראל ובהסכמים שנחתמו עימה ולא מתנערת מדרך הטרור, על כל המשתמע מכך לעניין האמור לעיל.
4. יתר הנושאים המצוינים בטיטת הדוח שהועברה אלינו תלויים ועומדים בפני בית המשפט העליון ועל כן איננו מוצאים לנכון להתייחס אליהם בשלב זה.

בברכה,

בעז אורן, ע"ד

סגן מנהל היחידה