

# הוראת שעה?

החיים בירושלים המזרחית  
בצל חוק האזרחות והכניסה לישראל

## הוראת שעה?

החיים בירושלים המזרחית  
בצל חוק האזרחות והכניסה לישראל

כתיבה ומחקר: אנדריאה סלצ'אן, נגה קדמן  
עריכת תוכן וסיוע בכתיבה ומחקר: שלי כהן  
עריכת לשון: דינה הורביץ  
ריכוז מידע: עו"ד בנימין אחסתרובה, נעה אטלס, עו"ד סיגי בן ארי,  
עו"ד ענת גונן, עו"ד נועה דיאמונד, יואל ורטה, דניז חדאד,  
עו"ד עדי לוסטיגמן, יונתן קנוניץ'

צילומים של חזית לשכת האוכלוסין בוואדי ג'ז, ירושלים המזרחית,  
אוגוסט 2014  
באדיבות אוריה תדמור

עיצוב: טרטקובר עיצוב גרפי  
סדר ועמוד: יהודית שטרנברג

ספטמבר 2014

רח' אבו עוביידה 4  
ירושלים 97200  
Abu Obeidah St. 4  
Jerusalem 97200

شارع ابو عبيدة ٤,  
القدس ٩٧٢٠٠

mail@hamoked.org.il  
www.hamoked.org.il

ISBN 978-965-7625-02-6



# תוכן העניינים

<b>מבוא</b>	<b>5</b>
<b>סקירה היסטורית</b>	<b>7</b>
הסיפוח ומעמדם של תושבי ירושלים המזרחית איחוד משפחות בירושלים המזרחית: 1967-2002 רישום ילדים בירושלים המזרחית: 1967-2002	
<b>חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) תשס"ג-2003</b>	<b>14</b>
ההקפאה והחלטת הממשלה, 2002 קבלת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) תשס"ג-2003 סדרת העתירות הראשונה לבג"ץ התיקונים לחוק האזרחות והכניסה לישראל, 2005 דחיית סדרת העתירות הראשונה לבג"ץ התיקונים לחוק האזרחות והכניסה לישראל, 2007 סדרת העתירות השנייה לבג"ץ ודחייתה ביטול הליכי איחוד משפחות עם תושבי רצועת עזה	
<b>איחוד משפחות ורישום ילדים</b>	<b>25</b>
<b>בצל חוק האזרחות והכניסה לישראל</b> איחוד משפחות רישום ילדים	
<b>חסרי מעמד</b>	<b>51</b>
<b>חוק האזרחות והכניסה לישראל והשפעתו הייחודית על נשים</b>	<b>55</b>
<b>מסקנות והמלצות</b>	<b>62</b>
<b>תגובת רשות האוכלוסין וההגירה</b>	<b>64</b>

כניסת מבקרים  
مدخل الزوار



## מבוא

זה למעלה מעשור מוכתם ספר החוקים של מדינת ישראל בחוק גזעני במיוחד — חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003. בין היתר אוסר חוק זה להעניק מעמד בישראל לפלסטינים תושבי השטחים הכבושים מתוקף נישואיהם לתושבי המדינה או לאזרחיה, וזאת אך ורק על סמך מוצאם הלאומי והיותם תושבי השטחים. עד 2002, בקשות איחוד משפחות שהוגשו עבור פלסטינים תושבי השטחים שנישאו לישראלים נבחנו לגופן, כמו בקשות שהוגשו עבור נתינים זרים אחרים, והוכרעו, לפחות להלכה, על פי שיקולים ענייניים הנוגעים לנסיבות האישיות. אם המבקשים מילאו אחר כל התנאים והדרישות שהציב בפניהם משרד הפנים הם היו רשאים להתחיל בהליך איחוד משפחות מדורג, שבסופו קיבלו בני הזוג תושבי השטחים מעמד של קבע במדינת ישראל. אולם ביום 12.5.2002, על רקע אירועי האינתיפאדה השנייה, החליטה ממשלת ישראל להקפיא את הטיפול בבקשות איחוד משפחות שהוגשו עבור פלסטינים תושבי השטחים. חוק האזרחות והכניסה לישראל, שנחקק כעבור כשנה, עיגן את ההקפאה במשפט הישראלי ואסר למעשה על איחוד משפחות בין ישראלים לבין פלסטינים תושבי השטחים בתוך שטחי ישראל, לרבות אלה שסופחו ב־1967. החוק התקבל כ"הוראת שעה" זמנית, שנבעה לכאורה מכורח המציאות הביטחונית שישראל הייתה מצויה בה במועד החקיקה, אך מאז ועד היום הוארך תוקפו 15 פעמים וסיום תחולתו אינו נראה באופק.

חוק האזרחות והכניסה לישראל פוגע קשות במשפחות שבהן אחד מבני הזוג הוא תושב ירושלים המזרחית והאחר הוא תושב השטחים — הן בבני הזוג עצמם והן בילדיהם. תושבי ירושלים המזרחית קיבלו את מעמדם כנתיני ישראל בעל כורחם, בעקבות הסיפוח של חלקה הירדני של ירושלים ושל הכפרים ומחנות הפליטים הסמוכים לו בידי ישראל בשנת 1967 בניגוד לחוק הבינלאומי. לאחר הסיפוח הופרדה ירושלים המזרחית משאר חלקי השטחים שנכבשו ב־1967, אך הזיקות ההדדיות בין תושבי העיר לבין תושבי שטחים אלה נשמרו, וקשרי המשפחה והנישואין ביניהם היו ועודם נפוצים. ולמרות זאת, למעט חריגים מעטים ביותר, החוק שולל מתושבי השטחים את האפשרות להיכנס למדינת ישראל ולחיות בה לצד בני זוגם תושבי ירושלים המזרחית או לקבל מעמד במדינת ישראל. בנוסף על כך שולל החוק מילדים רבים במשפחות אלה את האפשרות לקבל

מעמד קבע בישראל. בכך כופה החוק פירוד בין תושבי ירושלים המזרחית לבין בני זוגם תושבי השטחים ובין ילדים להוריהם.

בחלק הראשון של הדו"ח נשרטט בקצרה את מעמדם המיוחד של תושבי ירושלים המזרחית ואת מדיניות ישראל כלפיהם למן סיפוח העיר בשנת 1967 ועד מועד כניסתה לתוקף של החלטת הממשלה בשנת 2002, ונסקור את המדיניות שהייתה נהוגה בתחום מתן המעמד בשנים אלה. בחלק השני נציג בהרחבה את הליכי חקיקתו של החוק ואת המאבק המשפטי של המוקד להגנת הפרט, ביחד עם ארגוני זכויות אדם נוספים, לביטולו. בחלק השלישי נתאר את ההשלכות הקשות של החוק על בני זוג פלסטינים שאחד מהם תושב ירושלים המזרחית והאחר תושב השטחים ואת פגיעתו בילדיהם המשותפים, ונציג בהרחבה את הדרכים שנוקט משרד הפנים כדי להרחיב את תחולתו של החוק ככל יכולתו. יישום הנהלים וההלכות שנקבעו בעניינם של בני זוג וילדים שהחוק חל עליהם ייבחן לאור מקרים שטופלו במוקד להגנת הפרט מאז תחילת שנות ה-90. בסופו של הדו"ח נתאר את קשייהם הייחודיים של פלסטינים חסרי מעמד המתגוררים בירושלים המזרחית ושל נשים פלסטיניות החיות בעיר בצלה של הוראת השעה ■

# סקירה היסטורית

## הסיפוח ומעמדם של תושבי ירושלים המזרחית

1. מכאן ואילך, המונח "ירושלים המזרחית" יחול גם על הכפרים ומחנות הפליטים הסובבים את העיר.
2. ר' סעיף 11 לחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, וכן תקנה 11 לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974.

בשנת 1967 סיפחה ישראל — בניגוד לדין הבינלאומי — למעלה מ־70,000 דונם משטחי הגדה המערבית בירושלים, וכן מצפון, ממזרח ומדרום לעיר, והחילה עליהם את החוק והמשפט הישראליים. עם הסיפוח צורפו 30 כפרים ומחנות פליטים פלסטיניים לשטח הסיפוח של עיריית ירושלים.<sup>1</sup> ביולי 1967 נערך מיפקד אוכלוסין בשטח שסופח לישראל, והתושבים שנכחו בו קיבלו מעמד של תושבי קבע בישראל.

### תושבות קבע

מעמד תושבות קבע בישראל שונה ממעמד האזרחות. למרות המשמעות המילולית של שמו, מעמד זה אינו קבוע והוא פוקע בין השאר אם המחזיק בו נעדר שבע שנים מישראל או אם קיבל מעמד של קבע במדינה אחרת.<sup>2</sup> תושבי קבע אינם רשאים לבחור ולהיבחר לכנסת או לשאת בתפקידים רשמיים, הם אינם מחזיקים בדרכון ישראלי אלא רק בתעודת מעבר (laissez passer), וילדיהם אינם מקבלים את מעמד הוריהם באופן אוטומטי. למעשה, ישראל מחילה על תושבי ירושלים המזרחית את אותם ההסדרים שהיא מחילה על מהגרים לא־יהודים מארצות זרות, אף על פי שהפלסטינים הם תושבי ירושלים המזרחית מאז ומתמיד; הם לא היגרו אליה ממוקם אחר ומעמדם בישראל נכפה עליהם בתוקף הכיבוש והסיפוח.

מדיניותה של ישראל בירושלים המזרחית מאז שנת 1967 מוכתבת על ידי שיקולים פוליטיים שמטרתם לשמר את מה שהיא מכנה "המאזן הדמוגרפי" בעיר, דהיינו לקיים בה רוב יהודי מוצק. לשם כך עושה ישראל כל שביכולתה כדי להביא לצמצום מספר התושבים הפלסטינים בעיר, לרבות הפקעת אדמות, הגבלות תכנון ובנייה, הריסת בתים, הזנחה ואפליה שיטתית במתן שירותים ופיתוח תשתיות, קיפוח בתקציבי החינוך, התרבות, הבריאות והרווחה ועוד. כל אלה מאלצים תושבים פלסטינים לעזוב את ירושלים. רבים מהם מעתיקים



3. מדיניות זו כונתה "מדיניות הגשרים הפתוחים", ור' שלמה גזית, **המקל והגזר**, זמורה ביתן, תל אביב 1995.
4. ר' סעיף 11א(1) לתקנות הכניסה לישראל, שנוסף בתיקון משנת 1985.
5. להרחבה ר' דו"ח המוקד להגנת הפרט ובצלם, **הטרנספר השקט – שלילת מעמד התושבות מפלסטינים במזרח ירושלים**, 1997; המוקד להגנת הפרט ובצלם, **הטרנספר השקט נמשך – שלילת מעמד התושבות הזכויות סוציאליות מתושבי מזרח ירושלים**, 1998.
6. בג"ץ 282/88, **עווד נ' ראש הממשלה ואח'** (1988).
7. בג"ץ 2227/98, **המוקד להגנת הפרט ואח' נ' שר הפנים ואח'** (2003), תצהיר תשובה של השר נתן שרנסקי מיום 15.3.2000; לצפייה: <http://www.hamoked.org.il/items/3055.pdf>

את מקום מגוריהם לשכונות ולכפרים בשטחי הגדה המערבית הסמוכים מאוד לעיר אך לא סופחו לישראל. עזיבת השטח המוניציפאלי של ירושלים מובילה לא אחת לאובדן מעמד התושבות בעיר.

### שלילת מעמד מפלסטינים תושבי ירושלים המזרחית

מאז סיפוחה של ירושלים המזרחית בשנת 1967 ועד שנת 1995 הורשו תושבי ירושלים המזרחית לצאת למדינות אחרות ולשהות בהן, גם לתקופות ממושכות, מבלי שמעמדם ייפגע מחמת השהייה בחו"ל, בתנאי שהקפידו לחזור לירושלים מפעם לפעם כדי לחדש את רישיונות היציאה שהונפקו להם לפני שעזבו את העיר.<sup>3</sup> רק שהייה רצופה של למעלה משבע שנים מחוץ לישראל מבלי לחדש את רישיונות היציאה הביאה לשלילת מעמד התושבות.<sup>4</sup> פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית שעברו להתגורר בשטחים הכבושים לא נזקקו כלל לרישיונות על מנת לצאת מירושלים ולהיכנס אליה, ורבים מהם אף המשיכו לקבל מהביטוח הלאומי את הקצבאות שקיבלו לפני שעזבו את גבולותיה המוניציפאליים של העיר. בדצמבר 1995 שינתה ישראל מדיניות זו ומשרד הפנים החל לשלול את מעמד התושבות מפלסטינים תושבי ירושלים המזרחית שהתגוררו שנים אחדות בחלקים אחרים של השטחים או בחו"ל, בטענה ש"מרכז חייהם" הועבר אל מחוץ לירושלים ולפיכך "פקע", לטענת המדינה, רישיונם לשיבת קבע. המדיניות החדשה, שזכתה לכינוי "הטרנספר השקט",<sup>5</sup> נסמכה על פסק דין משנת 1988 ("הלכת עווד") שבו קבע בית המשפט העליון כי החוק המסדיר את מעמדם של תושבי ירושלים המזרחית הוא חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 – חוק הגירה שנועד להסדיר את כניסתם של תיירים למדינה ואת שהייתם של מהגרים בה – ולפיכך, מעמד זה עשוי לפקוע "מתוכו הוא" אם התושב מעביר את מרכז חייו למדינה אחרת.<sup>6</sup>

בשנת 2000, בעקבות פעילות משפטית של המוקד להגנת הפרט וארגוני זכויות אדם נוספים, נבלם "הטרנספר השקט". בתצהיר שהוגש לבג"ץ בשנת 2000 הודיע שר הפנים דאז, נתן שרנסקי, כי משרד הפנים לא ישלול מעמד של תושבות קבע על בסיס שהייה ממושכת מחוץ לישראל, ובלבד שהתושב שמר על זיקה לישראל. כמו כן נקבע הסדר שיאפשר לפלסטינים שתושבותם נשללה לקבלה מחדש על בסיס שהייה של שנתיים בתחום ישראל, לרבות ירושלים המזרחית.<sup>7</sup>



8. להרחבה ולצפייה בנתונים המלאים על שלילת תושבות בירושלים המזרחית ר' <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Updates1285>
9. בג"ץ 2797/11, קרעין ואח' נ' שר הפנים (2012).
10. שם, פרוטוקול דיון מיום 21.3.2012.

אולם בלימת "הטרנספר השקט" בשנת 2000 לא שמה קץ למדיניות שלילת המעמד. אמנם למשך שנים אחדות חלה ירידת-מה במספר תושבי ירושלים המזרחית שמשרד הפנים הפקיע את מעמדם, אך החל משנת 2006 חזר היקף הפקעות המעמד לזה שהיה במחצית השנייה של שנות ה-90 ואף עבר אותו. מנתונים שמסר משרד הפנים למוקד במהלך השנים עולה כי בשנים 1967–2013 שללה ישראל את מעמדם של למעלה מ-14,000 פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית. בשנת 2008 לבדה נשללה תושבותם של 4,577 (!) פלסטינים.<sup>8</sup> באפריל 2011 עתרו המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח בישראל לבג"ץ כנגד מדיניות שלילת התושבות שמנהיג משרד הפנים.<sup>9</sup> המוקד והאגודה ביקשו מבית המשפט להכריע כי ככל שמדובר בתושבי ירושלים המזרחית – שטח שנכבש וסופח לישראל ומעמדם של תושביו כתושבי קבע בישראל נכפה עליהם – מן הראוי לקבוע כי תושבותם אינה ניתנת להפקעה בעקבות שהייה ממושכת בחו"ל או רכישת מעמד במדינה אחרת, וכי זכותם לשוב למולדתם תישמר להם לצמיתות ויש לראות בה מעין תנאי מובנה בתוך רישיון ישיבת הקבע שלהם. יתרה מזאת, גם אם מעמדם של תושבי ירושלים המזרחית נגזר מחוק הכניסה לישראל תשי"ב–1952, כפי שנקבע בבג"ץ עוור, אין הוא כמעמדו של כל תושב אחר, ודאי וודאי שאינו כשל מהגרים שנכנסו לישראל. במרץ 2012 נאלצו הארגונים למחוק את העתירה לאחר ששופטי בית המשפט העליון החליטו לא לדרון בה לגופה מאחר שלטענתם, "אין שום סיבה שבית המשפט ייתן סעד תיאורטי כדי שאדם ידע מראש לכלכל את מעשיו".<sup>10</sup>

ישראל אינה מסתפקת בעידוד תושביה הפלסטינים של ירושלים המזרחית לעזוב את העיר ובשלילת מעמדם משעשו כן אלא אף מקדישה מאמצים רבים לבלימת כל עלייה במספרם. במסגרת מאמצים אלה הנהיגה ישראל מאז 1967 מדיניות שנועדה לצמצם את מספר הבקשות המתקבלות ומאושרות למתן מעמד בישראל לפלסטינים תושבי השטחים ומדינות שכנות הנישאים לתושבי ירושלים המזרחית, וכן לילדיהם המשותפים של בני הזוג. מדיניות זו הוחמרה לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה, עם אישורו והחלתו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראה שעה),

תשס"ג–2003 ■

## איחוד משפחות בירושלים המזרחית: 1967-2002

מאז סיפוח ירושלים המזרחית ועד שנת 1991 לא הוטלה הגבלה על המעבר בין השטחים לבין ישראל, כולל ירושלים המזרחית. תושבי השטחים שנישאו לתושבי ירושלים המזרחית יכלו להתגורר עמם ועם ילדיהם בעיר מבלי שנדרשו להצטייד בהיתרים מיוחדים לשם כך. לכן לא הייתה חשיבות רבה להגשת בקשה לאיחוד משפחות – ההליך שבמסגרתו מוקנה מעמד בישראל לנתין זר הנישא לישראלי – שהרי בני הזוג יכלו בכל מקרה לחיות יחד בירושלים. בפברואר 1991, בעקבות האינתיפאדה הראשונה ובמהלך מלחמת המפרץ הראשונה, החלה ישראל לדרוש מפלסטינים תושבי השטחים להצטייד בהיתר כניסה לישראל. תחילה הנפיקה ישראל אישורים כמעט ללא הגבלה, ולתקופות ממושכות יחסית, אולם במרץ 1993 הוטל סגר כללי על השטחים והוקמו מחסומים, לא רק בינם לבין שטחי ישראל אלא גם בינם לבין ירושלים המזרחית. מאז ניתנים היתרי הכניסה במשורה ועל פי קריטריונים נוקשים.

שינוי המדיניות יצר מציאות חדשה עבור בני זוג שאחד מהם תושב ירושלים המזרחית והשני תושב השטחים, שהתקשו כעת להמשיך לחיות יחד בירושלים. רק אז, שנים לאחר שנישאו, הגישו רבים מהם בקשה לאיחוד משפחות. לפיכך קבע המינהל האזרחי נוהל מיוחד שאיפשר לתושבי השטחים שנישאו לישראלים לקבל היתרי שהייה זמניים בישראל, עד לקבלת תשובה לבקשתם לאיחוד משפחות, אך היתרים אלה בוטלו כל אימת שהוחמר הסגר על השטחים, ולא פעם סירב המינהל האזרחי להנפיקם מלכתחילה. עם החמרת הסגר בשנת 1996 בוטל הנוהל כליל, ומאז אין ניתנים לתושבי השטחים היתרים טרם אישור הבקשה הראשונה לאיחוד משפחות – לא היתרי שהייה ולא היתרים לביקורים קצרים. פלסטינים תושבי השטחים הבוחרים לגור עם בני זוגם ומשפחתם בירושלים בלא היתר שהייה נתונים לסכנת גירוש תמידית, ורבים מהם נאלצים לחיות בהסתר.

ככלל, עד שנת 2002, משרד הפנים היה רשאי לדחות בקשה לאיחוד משפחות רק אם בני הזוג לא עמדו באחד משלושה תנאים: הוכחת כנות הקשר הזוגי, הוכחת קיומו של "מרכז חיים" בישראל,<sup>11</sup> והיעדר מניעה פלילית או ביטחונית לשהייתו של בן הזוג הזר בישראל. למרות זאת, עד המחצית הראשונה של שנת 1994 נהג משרד הפנים לבחון רק בקשות לאיחוד משפחות שהוגשו בידי גברים תושבי ירושלים המזרחית עבור בנות זוגם. בקשות של נשים תושבות ירושלים המזרחית נדחו על הסף. מדיניות זו הוצדקה בטענה שבחברה הערבית נהוג שהאישה

12. ר' למשל בג"ץ 48/89, עיסא נ' מנהלת  
הלשכה האזורית למינהל האוכלוסין  
ואח' (1989).
13. מכתב מיום 23.6.1994 מעו"ד יוכי  
גנסי, סגנית בכירה לפרקליט המדינה,  
לעו"ד אליהו אברם, האגודה לזכויות  
האזרח בישראל, בעקבות בג"ץ 2797/93,  
גרביית ואח' נ' שר הפנים (1994).
14. לעומת שנת 1993, שבמהלכה הוגשו  
רק 650 בקשות לאיחוד משפחות בידי  
נשים תושבות ירושלים המזרחית עבור  
בני זוגן, בשנת 1994 הוגשו 2,550 בקשות  
ובשנת 1995 הוגשו 1,800 בקשות — כך על  
פי מכתב שנשלח ביום 31.3.1996 מעו"ד  
מוריה בקשי, הלשכה המשפטית של משרד  
הפנים, לעו"ד מלכיאל בלאס, פרקליטות  
המדינה, בעקבות בג"ץ 7316/95, מנוחין  
ואח' נ' שר הפנים ואח' (1997).

"הולכת אחרי בעלה" ולכן אין סיבה לתת מעמד בישראל לבן הזוג.<sup>12</sup> נשים רבות תושבות ירושלים המזרחית נאלצו אפוא לעקור מבתיהן על מנת להתגורר עם בני זוגן ולקיים חיי משפחה תקינים. ביוני 1994, בעקבות עתירה לבג"ץ, ביטל משרד הפנים את המדיניות המפלה וקבע כי מעתה ואילך יטפל גם בבקשות לאיחוד משפחות שיוגשו בידי נשים תושבות ירושלים המזרחית עבור בני זוגן.<sup>13</sup> כתוצאה משינוי המדיניות הוגשו אלפי בקשות לאיחוד משפחות בידי נשים תושבות ירושלים המזרחית, ובהן נשים שנישאו שנים רבות קודם לכן וכבר היו אמהות לילדים.<sup>14</sup>

עד שנת 1996 קיבל בן הזוג מעמד קבע בישראל מיד עם אישור הבקשה לאיחוד משפחות. בספטמבר 1996 הודיע משרד הפנים על הנהגת נוהל איחוד משפחות מדורג לפיו מעמד של תושב קבע לא יינתן אלא בתום חמש שנים ושלושה חודשים מיום אישור הבקשה. נוהל זה, הקרוי "ההסדר המדורג", כלל שני שלבים עיקריים. בשלב הראשון, לאחר שאושרה הבקשה לאיחוד משפחות, ניתנו לבן הזוג הזר היתרי שהייה זמניים בישראל. היתרים אלה איפשרו לו להיכנס לתחומי ישראל ולשהות בה כחוק אך לא הקנו לו כל מעמד או זכויות סוציאליות. שלב זה אמור היה להימשך 27 חודשים. בשלב השני ניתן לבן הזוג הזר מעמד של תושב ארעי (אשרת 5/א) המקנה למחזיק בו את הזכויות העומדות לתושבי קבע אלא שתוקפו זמני ויש לחדשו, בדרך כלל מדי שנה. שלב זה אמור היה להימשך שלוש שנים, ובסופו אמור היה בן הזוג לקבל מעמד של תושב קבע. בפועל נמשך ההליך זמן ארוך בהרבה מזה שנקבע בהסדר; לא זו בלבד שעד שאושרה הבקשה לאיחוד משפחות חלפו בדרך כלל כחמש שנים, ההליך המדורג התארך גם הוא הרבה מעבר לזמן הרשמי שנקבע, בשל הסחבת שנקט משרד הפנים בטיפולו בכל אחד משלבי ההסדר.

כאמור, הכניסה להליך המדורג הייתה תלויה באישור הבקשה לאיחוד משפחות. לשם כך נדרשו בני הזוג להוכיח כי נישואיהם כנים ולא נערכו רק לצורך קבלת מעמד, ובן הזוג תושב ירושלים המזרחית נדרש להוכיח כי הוא תושב העיר בפועל, באמצעות הגשת שורה ארוכה של מסמכים המעידים כי הוא מתגורר בעיר, עובד בה ומחנך בה את ילדיו. בנוסף למבחני "כנות חיי הנישואין" ו"מרכז חיים", כפי שהם מכונים במשרד הפנים, ערכו כוחות הביטחון הישראליים בדיקה קפדנית במטרה לקבוע אם בן הזוג הזר מהווה סכנה ביטחונית או פלילית. אם עמדו בני הזוג בכל המבחנים הללו, הבקשה אושרה. את מבחן "מרכז החיים" והבדיקות הביטחוניות נאלצו בני הזוג לעבור בכל שנה מחדש, כתנאי לחידוש היתר השהייה הזמני עבור בן הזוג הזר או לשדרוג מעמדו ■

## רישום ילדים בירושלים המזרחית: 2002-1967

15. בג"ץ 979/99, קרלו ואח' נ' שר הפנים

ואח' (1999).

16. על שינוי המדיניות בנוגע לטיפול

בבקשות איחוד משפחות המוגשות בידי

תושבות ישראל ר' לעיל, עמ' 10-11.

על פי תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974, ילד שנולד בישראל להורים ששניהם תושבי קבע במדינה זכאי לקבל את המעמד של הוריו. הילד מקבל מספר תעודת זהות כבר בבית החולים ונרשם במרשם האוכלוסין של ישראל, ולאחר מכן רושמים אותו ההורים במשרד הפנים, בתעודת הזהות שלהם. אם רק אחד ההורים תושב והשני מחוסר מעמד במדינה זכאי הילד לקבל את מעמדו של ההורה התושב, אולם במקרה כזה לא יינתן לילד מספר תעודת זהות בבית החולים ועל ההורה התושב להגיש במשרד הפנים בקשה לרשמו במרשם האוכלוסין של ישראל. אם, מסיבה זו או אחרת, ההורה התושב לא רשם את הילד במרשם האוכלוסין של ישראל בסמוך ללידתו, יהיה עליו להוכיח כי ילדו מתגורר עמו דרך קבע בישראל, כתנאי לאישור הבקשה.

החוק הישראלי אינו מסדיר את הנוהל להקניית מעמד בישראל לילדים שנולדו לתושבי ישראל מחוץ לגבולותיה. לפיכך, רישום של ילדים אלה נעשה על פי נהלים פנימיים שקובע משרד הפנים. עד שנת 2001 הנהיג משרד הפנים דרך רישום אחת הן לילדים שנולדו בישראל אך רק אחד מהוריהם תושב והן לילדים של תושבי ישראל שנולדו מחוצה לה; מעמדם של כל הילדים הללו נדון במסגרת הליך "בקשה לרישום ילדים" ועל פי הקריטריון של "מרכז חיים". כך נשמר העיקרון לפיו מעמדו של ילד המתגורר בתחומי המדינה עם הורה, שהוא תושב ישראל, זהה למעמד ההורה.<sup>15</sup>

אולם עמדתו של משרד הפנים בשאלת רישום ילדיהם של תושבי ירושלים המזרחית במרשם האוכלוסין של ישראל, והנהלים שהנהיג לשם כך, השתנו חדשות לבקרים, מבלי להתריע על השינויים מראש ומבלי לפרסמם. משרד הפנים ניצל כל פרצה כדי למנוע רישום ילדים פלסטינים במרשם האוכלוסין של ישראל, והמוקד למד על שינויי המדיניות רק מתשובותיו של המשרד לפניות המוקד בנוגע למקרים שבטיפולו.

עד שנת 1994 נהג משרד הפנים לרשום ילדים שאחד מהוריהם מחזיק במעמד של תושב בישראל, והאחר הוא תושב השטחים, רק במקרה שהאב הוא התושב; אמהות תושבות ישראל נדרשו להסדיר את מעמד ילדיהן בשטחים. בעקבות שינוי המדיניות שאיפשר גם לנשים תושבות ירושלים המזרחית להגיש בקשות לאיחוד משפחות<sup>16</sup> חדל משרד הפנים מפרקטיקה זו והנהיג קריטריון לפיו ילד שאחד מהוריו תושב קבע ומרכז חיוו בישראל

17. מכתב מיום 18.3.1996 מעו"ד מוריה בקשי, הלשכה המשפטית של משרד הפנים, לעו"ד אנדרה רחנטל.

18. מכתב מיום 13.5.1999 מאסתר שרון, המחלקה למרשם ודרכונים של מינהל האוכלוסין, למוקד להגנת הפרט.

יקבל מעמד של תושבות בישראל, גם אם אמו היא המחזיקה במעמד תושבות הקבע, ולא אביו.

עם זאת, גם בשנים 1994-1996 סירב משרד הפנים לרשום ילדים שנולדו לאם תושבת ירושלים המזרחית ולאב שאינו תושב ודרש כי רישומם ייעשה יחד עם בקשת איחוד המשפחות שהגישה אמם עבור אביהם. בשנת 1996 הודה משרד הפנים כי היה זה "טיפול מוטעה", ומעתה, "הבקשה לאיחוד משפחות עבור בן הזוג תידון בשלב נפרד על פי הקריטריונים המקובלים", ובאשר לרישום ילדים, ההורים יידרשו למלא "טופס בקשה לרישום הילדים כמקובל".<sup>17</sup> אולם בשנת 1998 החל משרד הפנים להעניק לילדים שרק אמם תושבת קבע תושבות ארעית לשנה אחת בלבד, שרק לאחריה תוענק להם תושבות קבע. מדיניות זו בוטלה שנה לאחר מכן, בעקבות פניות המוקד, ומשרד הפנים הודיע כי הוא נכון לחזור ולהעניק תושבות קבע, ללא שלב ביניים של תושבות ארעית, גם לילדים שרק אמם תושבת קבע, ולהקנות לילדים הרשומים כתושבים ארעיים תושבות קבע, בכפוף להוכחה כי מרכז חייהם נמצא בישראל.<sup>18</sup>

כאמור, שנים רבות נקט משרד הפנים מדיניות אחת ברישום ילדיהם של תושבי קבע, ללא קשר למקום היוולדם (פרט, כאמור, לילדים שנולדו בישראל ושני הוריהם תושבי קבע), אולם בשנת 2001 הוא שינה את מדיניותו: תחילה הוא הטיל אגרה על רישום ילדים של תושבי ירושלים המזרחית שנולדו מחוץ לישראל, ולאחר מכן הודיע כי במקום לקבל מעמד של תושבי קבע יקבלו הילדים הללו מעמד של תושב ארעי לשנתיים, שרק לאחריהן ישודרג מעמדם למעמד קבע. עוד בטרם נודעו השלכותיה של מדיניות זו נכנסה לתוקפה החלטת הממשלה על הקפאת הליך איחוד משפחות, ועמה הונהגה גם פרשנות חדשה ושערורייתית של משרד הפנים להליך רישום הילדים ■

# חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) תשס"ג-2003

## ההקפאה והחלטת הממשלה, 2002

כאמור, מספטמבר 1996 היו חיי המשפחה של פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית, שנישאו למי שאינו תושב, ככופים ל"הסדר המדורג" שבמסגרתו קיבל בן הזוג שאינו תושב, בהדרגה ובכפוף לעמידה בבדיקות ביטחוניות והוכחת "מרכז חיים", מעמד קבע בישראל. ההליך היה ארוך ומסורבל, בני הזוג נשלחו הלוך ושוב בדרישות להצגת מסמכים שונים, ולעתים נדרשה פנייה לערכאות כדי שמשד הפנים יאשר את הבקשות, אך למרות הקשיים, ההליך סיפק מענה מסוים לבני העיר שנישאו לזרים, ובהם פלסטינים תושבי השטחים הכבושים.

ואולם, בסוף מרץ 2002 הורה שר הפנים דאז, אלי ישי, להקפיא את הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות של תושבי ישראל ואזרחיה עם בני זוגם תושבי השטחים.<sup>19</sup> לכאורה, ההחלטה בדבר ההקפאה התקבלה כאמצעי ענישה בתגובה לפיגוע התאבדות בחיפה שביצע בן לאזרחית ישראלית שנישאה לתושב השטחים ולא התגוררה בישראל שנים רבות. למעשה, משרד הפנים החל לפעול לשינוי המדיניות בנושא זה כבר בסוף שנת 2001, במטרה למנוע "הגירת פלסטינים לישראל", כלשונו.<sup>20</sup> בפברואר 2002, לאחר שפורסמו נתוני משרד הפנים לפיהם מאז 1993 הגיעו לישראל כ-140,000 פלסטינים במסגרת איחוד משפחות, אמר ישי כי הנתונים הם "הוכחה לכך שבדלת האחורית של מדינת ישראל מתממשת זכות השיבה" וכי הם "מבהילים ומדאיגים".<sup>21</sup> זמן קצר לאחר מכן הוקם צוות מיוחד שהונחה לבחון דרכים לצמצום התופעה באמצעות שינויי חקיקה.<sup>22</sup>

התכנית שהציע הצוות המיוחד כללה, בין היתר, את הסעיפים הבאים: מניעת האפשרות להגיש בקשות חדשות לאיחוד משפחות עבור תושבי השטחים, הפסקת הטיפול בבקשות שהוגשו עבור תושבי השטחים טרם ההקפאה אך עדיין לא הוכרעו, והפסקת שדרוג מעמדם של תושבי השטחים שהבקשות שהוגשו עבורם כבר אושרו. כל מי שכבר נכלל בהליך המדורג נותר במעמד שבו היה ערב ההקפאה, כלומר, בן זוג תושב

19. מזל מועלם, "ישי הקפיא איחוד משפחות של ערבים ישראלים שנישאו לתושבי רשות", **הארץ**, 1.4.2002; לצפייה: <http://www.haaretz.co.il/misc/1.783766>

20. על הצעדים שנקט משרד הפנים כדי למנוע ממי שאינם יהודים להתאזרח בישראל, גם כאשר הדבר נעשה מכוח הזכות לחיי משפחה, ר', למשל, נורית פלטר, "יזמה במשרד הפנים: יותר קשה להפוך לישראלי", **ידיעות אחרונות**, 21.10.2001; על הוראתו של ישי למחלקה המשפטית של משרד הפנים "לבדוק דרכים לשינויי חקיקה, שיצמצמו את מספר הלא-יהודים המקבלים אזרחות ישראלית", משום שמספרם "עלה באופן דרמטי בשנים האחרונות" והוא "מאיים על צביונה היהודי של מדינת ישראל", ועל טענתם של בכירים במינהל האוכלוסין כי הליכי איחוד משפחות הם למעשה "מימוש זכות השיבה בדרכים עוקפות", ר' מזל מועלם, "ישי פועל לצמצם מספר הערבים שיקבלו אזרחות ישראלית", **הארץ**, 9.1.2002; לצפייה: <http://www.haaretz.co.il/misc/1.762776>

21. מזל מועלם, "מ'93 החלו להתאזרח בישראל 140 אלף פלשתינאים", **הארץ**, 6.2.2002; לצפייה: <http://www.haaretz.co.il/misc/1.769857>

22. מזל מועלם, "ישי הקים צוות מקצועי לצמצום התאזרחות של לא-יהודים", **הארץ**, 6.3.2002; לצפייה: <http://www.haaretz.co.il/misc/1.777686>

23. החלטת ממשלה מס' 1813 מיום

12.5.2002.

24. מינהל האוכלוסין, משרד הפנים,

הגירה והשתקעות זרים בישראל, מאי

2002; לצפייה: <http://www.hamoked.org>.

il/items/5760.pdf

25. ר' לעיל, ה"ש 23, סעיף ב.

השטחים השווה בישראל בתוקף היתרי שהייה לא יוכל לקבל תושבות ארעית וכן זוג תושב השטחים השווה בישראל בתוקף מעמדו כתושב ארעי לא יוכל לקבל מעמד תושבות קבע, והם יידרשו להוסיף ולעמוד במבחני "מרכז חיים" ובבדיקות ביטחוניות אחת לשנה, ללא סיום נראה לעין.

ביום 12.5.2002 הציג ישי את תכניתו בפני הממשלה, וזו קיבלה אותה במלואה.<sup>23</sup> קודם להצבעה על המשך מדיניותו של ישי צפו חברי הממשלה במצגת מטעם מינהל האוכלוסין שהצביעה בבירור על השיקולים שהובילו לשינוי המדיניות – הבטחת הרוב היהודי במדינת ישראל וחיסכון במשאבים.<sup>24</sup> במצגת התריע מינהל האוכלוסין מפני האיום הקיומי הנשקף לדעתו למדינה כתוצאה מהליכי איחוד משפחות עם תושבי השטחים ותיאר את העלות הכספית הגבוהה הכרוכה במימוש הזכויות הסוציאליות שיוענקו לפלסטינים שיקבלו מעמד בישראל במסגרת הליכים אלה. בהמלצות שהובאו בסוף המצגת קבע מינהל האוכלוסין כי "מאחר ומדובר בסכנה מוחשית ומיידית יש לפעול בשני מישורים": בטווח המיידי יש לקבוע כי בקשות לאיחוד משפחות עבור תושבי השטחים לא יאושרו, ובטווח הבינוני יש להכניס שינוי חקיקה שיבטא "מדיניות [...] שתסייע לבלימת התופעה ושמירה על צביון מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית לטווח הארוך".

בהחלטת הממשלה נקבע כי "לנוכח המצב הביטחוני, ובשל ההשלכות של תהליכי ההגירה וההשתקעות של זרים ממוצא פלסטיני לישראל, לרבות בדרך של אחמ"ש [איחוד משפחות], משרד הפנים, בשיתוף עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, יגבש מדיניות חדשה לטיפול בבקשות לאחמ"ש",<sup>25</sup> ועד שתגובש מדיניות זו תימשך הקפאת הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות, ככל שמדובר בבקשות המוגשות עבור תושבי השטחים ■

## **קבלת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003**

ביוני 2003, למעלה משנה לאחר החלטת הממשלה, הובאה הצעת חוק בנושא הקפאת הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות לקריאה ראשונה במליאת הכנסת. הצעת החוק לא הציגה מדיניות חדשה ואף הייתה זהה במידה רבה לתכנית ההקפאה של השר ישי, כפי שהוצגה לממשלה במאי 2002. הצעת החוק עברה בקריאה שנייה ושלישית ביום 31.7.2003: 53 מחברי הכנסת תמכו בחוק, 25 התנגדו לו ואחד נמנע. החוק



נחקק כ"הוראת שעה" בת תוקף לשנה שהממשלה רשאית להאריכה, באישור הכנסת, "לתקופה שלא תעלה בכל פעם על שנה אחת".<sup>26</sup> ההצדקה הרשמית שניתנה לחוק הייתה ביטחוניית:<sup>27</sup> קיים חשש שארגוני טרור ישתמשו בפלסטינים שקיבלו תעודות ישראליות — המקנות, בין היתר, חופש תנועה בישראל — למטרות טרור.<sup>28</sup>

חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, הטמיע בתוכו את החלטת הממשלה בדבר הקפאת הליכי איחוד משפחות עם תושבי השטחים ונקבעו בו הוראות בנוגע לבקשות איחוד משפחות שהוגשו או אושרו לפני קבלתו: בני זוג שבקשתם אושרה והם כבר נמצאים בתוך "ההסדר המדורג" ימשיכו לקבל את ההיתר שניתן להם ביום העברת החוק אך הם לא יוכלו לעבור לשלב הבא בהסדר ולא יקבלו מעמד קבע בישראל, ובקשות שטרם אושרו יידונו רק אם הוגשו לפני ההקפאה שהוכרזה במאי 2002.<sup>29</sup> בחוק נקבע מפורשות כי מי שבקשתו תאושר יוכל לקבל היתרי שהייה זמניים אך מעמדו לא ישודרג מעבר לכך.

בדיונים שקדמו להחלטת הממשלה ולחוק החדש לא הוזכר כלל כי ביטול הליכי איחוד משפחות מבטל גם את האפשרות לרשום במרשם האוכלוסין של ישראל ילדים שנולדו בשטחים אך לפחות אחד מהוריהם הוא תושב ירושלים המזרחית.<sup>30</sup> כזכור, החוק הישראלי אילם בשאלת מעמדם של ילדים אלה. בשנת 2002, כאשר הוקפאו הליכי איחוד משפחות, ניצל משרד הפנים את הפרצה הזאת בחוק וקבע כי בקשות לרשום בישראל ילדים שנולדו בשטחים להורים תושבי ישראל הן בקשות איחוד משפחות לכל דבר ולכן הטיפול בהן מוקפא אף הוא. מדיניות זו של משרד הפנים אומצה בחוק האזרחות והכניסה לישראל, שהתקבל בשנת 2003, אך לחוק נוסף סייג שעל פיו ילדים שנולדו בשטחים וגילם נמוך מ-12 שנים יוכלו לקבל אחד משניים — או היתרי שהייה בישראל או מעמד איזשהו בה (בין קבע ובין ארעי), לשם מניעת הפרדתם מהוריהם, השהוים בישראל כחוק.<sup>31</sup> בפירושו לחוק בחר משרד הפנים באפשרות הראשונה, וכאשר שב לטפל בבקשות לרישום ילדים לא העניק להם מעמד אלא אישורים לצורך קבלת היתרי שהייה בלבד — שכאמור, אינם מקנים זכויות סוציאליות. במשך קרוב לשנה נלחם המוקד במגמה זו, ולאחר שהגיש עתירות רבות בנושא לבית המשפט לעניינים מינהליים<sup>32</sup> התחייב משרד הפנים להעניק לילדים הללו מעמד ארעי למשך שנתיים, שבסופן תוענק להם, בכפוף לבדיקת "מרכז חיים" ולאיימיניעה ביטחוניית, תושבות קבע.<sup>33</sup>

26. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, נוסח מעודכן, סעיף 5.
27. ר' "דברי הסבר" להצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, 4.6.2003; לצפייה: [http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/BillGovernment/31/31\\_All.html](http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/BillGovernment/31/31_All.html)
28. ר' גם בג"ץ 7052/03, **עדאלה ואח' נ' שר הפנים ואח'** (2006), סיכומים מטעם המשיבים, 16.12.2003; לצפייה: <http://www.hamoked.org.il/items/4481.pdf>
29. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, נוסח מעודכן, סעיף 4.
30. שאלת תחולתו של החוק על רישום ילדי תושבים עלתה לראשונה בדיון בוועדת הפנים ואיכות הסביבה ביום 29.7.2003, יומיים לפני שאושר החוק בכנסת. במהלך הדיון אישרו נציגי המדינה כי החוק אכן יחול על ילדים שנולדו בשטחים להורים שאחד מהם תושב קבע והאחר תושב השטחים, אולם נמנעו מלספק פרטים נוספים. שאלות שהעלו חברי כנסת ומוזמנים לוועדה בניסיון להבין את השלכותיה של המדיניות החדשה על חיי הילדים והמשפחות נותרו ללא מענה.
31. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, סעיף 1(3). ראוי להדגיש כי מאחר שעל פי החוק הישראלי, ילד זכאי לאזרחות אם אחד מהוריו אזרח, ללא קשר למקום היוולדו או למעמד ההורה השני, ההקפאה והחוק שבא אחריה לא הוחלו על ילדים שאחד מהוריהם תושב השטחים אולם ההורה האחר, הישראלי, הוא אזרח, ולפיכך הם משפיעים כמעט אך ורק על רישום ילדים של תושבי ירושלים המזרחית.
32. ר', לדוגמה, עת"ם 1238/04, **ג'ובראן ואח' נ' משרד הפנים ואח'** (2009); עת"ם 402/03, **ג'ודה ואח' נ' שר הפנים ואח'** (2004).
33. עת"ם 402/03, שם, בקשה מוסכמת למתן תוקף של פסק דין מיום 6.6.2004. להתחייבות זו של משרד הפנים ניתן תוקף של פסק דין ביום 26.10.2004.

ילדים שגילם למעלה מ־12 שנים לא זכו למעמד או להיותר  
שהייה בישראל.<sup>34</sup> כך העמידה ישראל את משפחותיהם בפני  
ברירה בלתי אפשרית – או גירוש לשטחים, או "שהייה  
בלתי חוקית" של ילדי המשפחה בבתיהם ובעירם ■

## סדרת העתירות הראשונה לבג"ץ

בדצמבר 2003 עתר המוקד לבג"ץ כנגד החלתו של חוק  
האזרחות והכניסה לישראל על ילדים.<sup>35</sup> בית המשפט איחד  
את הדיון בעתירת המוקד עם הדיון בעתירות עקרוניות  
אחרות שדרשו את ביטולו של החוק, ובהן עתירותיהם  
של ארגון עדאלה ושל האגודה לזכויות האזרח בישראל.<sup>36</sup>  
בעתירות אלה נטען כי החוק הוא חוק גזעני ומפלה הפוגע  
על בסיס השייכות האתנית והמוצא הלאומי בזכויותיהם  
החוקתיות של אזרחים ותושבים לחיי משפחה ולשוויון, כי  
הפגיעה שטומן בחובו החוק אינה מידתית ביחס לתכליתו  
הביטחונית המוצהרת וכי למעשה ניצבת מאחוריו תכלית  
דמוגרפית פסולה.

המוקד דרש לבטל את החוק ככל שהוא חל על ילדים  
קטינים של תושבי קבע של ישראל, או, למצער, לקבוע כי  
כל ילד שאחד מהוריו תושב קבע במדינה והוא מתגורר  
בה דרך קבע עם הורהו, כלומר, מרכז חייו בישראל, יהיה  
זכאי לתושבות קבע בישראל. בעתירתו תיאר המוקד את  
ההשפעות הקשות של החוק על גורל ילדיהם של תושבי  
ירושלים המזרחית הנוותרים חסרי מעמד בישראל והם  
עלולים להיקרע מעל הוריהם ואחיהם. המוקד טען כי  
ההבחנה שנקבעה בחוק בין ילדים שגילם נמוך מ־12 לבין  
אלה שעברו את גיל 12 היא שרירותית ונטולת כל בסיס  
בחוק, וכי האיסור על הקניית מעמד לילדים שעברו את  
גיל 12 מתעלם מעקרון טובת הילד, שהוא עיקרון מנחה  
בקביעת מדיניות הנוגעת לקטינים, ופוגע בזכותם של הורים  
לגדל את ילדיהם, להעניק להם בית, לתמוך בהם ולהגן  
עליהם. עוד טען המוקד כי הליך חקיקת החוק, מראשיתו  
ועד סופו, היה לקוי ובלתי ממצה, ויש בו אף משום הפרה  
של החוק לציון מידע בדבר השפעת חקיקה על זכויות  
הילד, תשס"ב-2002.

שופטי בג"ץ שנדרשו לדון בחוק במסגרת העתירות קבעו  
כי אין זה חוק "מן המניין" וכי הוא "מצדיק התייחסות  
מיוחדת".<sup>37</sup> מחשש שההגבלה הגורפת בחוק לא תעמוד  
במבחן בג"ץ נדרשה הממשלה לתקנו ■

34. עוד על "הגיל הקובע" לעניין מתן

מעמד לילדים ר' הלן, עמ' 45-48.

35. בג"ץ 10650/03, אבו גוילה ואח'

נ' שר הפנים ואח'; לצפייה: <http://>

[hamoked.org.il/items/1154.pdf](http://hamoked.org.il/items/1154.pdf)

36. ר' לעיל, ה"ש 28; לצפייה: [http://www.](http://www.hamoked.org.il/files/2011/4480.pdf)

[hamoked.org.il/files/2011/4480.pdf](http://www.hamoked.org.il/files/2011/4480.pdf)

בג"ץ 8099/03, האגודה לזכויות האזרח

בישראל ואח' נ' שר הפנים ואח'; לצפייה:

<http://www.acri.org.il/pdf/petitions/>

[hit8099.pdf](http://www.acri.org.il/pdf/petitions/hit8099.pdf)

37. ר' לעיל, ה"ש 28, החלטה מיום

14.12.2004, סעיף 5 להחלטה.

## התיקונים לחוק האזרחות והכניסה לישראל, 2005

38. חוק האזרחות והכניסה לישראל  
(הוראת שעה), תשס"ג-2003, נוסח  
מעודכן, סעיף 3.
39. ר', למשל, שחר אילן, "לראשונה זה  
3 שנים, יתאפשר איחוד משפחות עם  
פלשתינאים", **הארץ**, 8.5.2005.
40. חוק האזרחות והכניסה לישראל  
(הוראת שעה), תשס"ג-2003, נוסח  
מעודכן, סעיף 3ד.
41. לסעיף המניעה הביטחונית השלכות  
מרחיקות לכת, שכן הוא חל על כל תושבי  
השטחים המבקשים להיכנס לישראל  
ולשהות בה לכל מטרה שהיא, למעט טיפול  
רפואי.
42. חוק האזרחות והכניסה לישראל  
(הוראת שעה), תשס"ג-2003, נוסח  
מעודכן, סעיף 1. על המונח "תושב אזור" ר'  
בהרחבה להלן, עמ' 43-45.

באוגוסט 2005 התקבל בכנסת התיקון הראשון לחוק האזרחות והכניסה לישראל. אחד השינויים המרכזיים בתיקון זה היה הוספת חריג המאפשר להעניק לגברים תושבי השטחים מעל גיל 35 ולנשים תושבות השטחים מעל גיל 25 היתרי שהייה בישראל, מתוקף נישואיהם לתושבי המדינה.<sup>38</sup> גורמים רשמיים ופרסומים בעיתונות שליוו את השינוי הכריזו כי התיקון מאפשר איחוד משפחות עבור גילאים אלה,<sup>39</sup> אולם היה בכך משום הטעיה, שכן פלסטינים העומדים בקריטריונים הללו רשאים לבקש להסדיר את שהותם בישראל אך ורק באמצעות היתרי שהייה מתחדשים, וכל עוד החוק עומד בתוקפו, לא יינתן להם כל מעמד שהוא בישראל. התיקון גוזר עליהם למעשה חיים ללא יציבות, ללא זכויות סוציאליות וללא ביטוח בריאות, במעמד שונה מזה של שאר בני משפחתם. בנוסף על כך, מדי שנה בשנה, כאשר יבקשו להאריך את אישור משרד הפנים המאפשר קבלת היתרי שהייה, יידרשו בני הזוג לעמוד שוב בבדיקות ביטחוניות ובמבחני "מרכז חיים".

שינוי מרכזי נוסף בתיקון היה הכללת סעיף העוסק במניעה ביטחונית. על פי סעיף זה, לא יינתן היתר שהייה בישראל לתושבי השטחים לכל מטרה שהיא, לרבות שהייה עם בני זוגם, אם הרשויות קבעו כי הם או מי מבני משפחתם עלולים להוות סיכון ביטחוני למדינת ישראל.<sup>40</sup> בהצבת דרישות ביטחוניות כלפי המבקשים להיכנס לישראל אין כל חדש: אף כי הדבר לא עוגן בעבר בחקיקה, מאז שנות ה־90 המוקדמות, כל תושב השטחים המבקש להיכנס לישראל, תהא מטרותו אשר תהא, נדרש לעמוד בבדיקות ביטחוניות. החידוש בתיקון לחוק משנת 2005 נעוץ בקביעה כי גם אם האדם עצמו אינו מהווה סיכון ביטחוני, ניתן למנוע את כניסתו לישראל אם אחד מבני משפחתו מהווה סיכון שכזה. החוק מגדיר "בני משפחה" כבני זוג, הורים, ילדים, אחים וגיסיים, ללא הבדל מין, והוא אינו מתייחס כלל לשאלה מה טיב הסיכון ואם יש קשר של ממש בין בן הזוג תושב השטחים לאותו קרוב אלא רק לעובדה הביוגרפית כי השניים קרובי משפחה.<sup>41</sup>

שני שינויים נוספים שהוכנסו בחוק נוגעים ישירות לילדים. השינוי הראשון היה הגדרה חדשה של תושב השטחים (המכונה בלשון החוק "תושב אזור"): לא עוד רק מי שגר בשטחים בפועל אלא גם מי שרשום בהם, גם אם לא חי בהם מעולם וגם אם נולד בישראל.<sup>42</sup> הנוהג לרשום ילדים במרשם האוכלוסין הפלסטיני רווח, לפחות בעבר, בקרב משפחות המתגוררות בירושלים שבהן אחד מבני הזוג הוא תושב השטחים. הדבר נבע מסיבות שונות —

43. הצעת חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) (תיקון), תשס"ה-2005, סעיף 2(ה), הצעות חוק, הצעת חוק מס' 173 מיום 16.5.2005; לצפייה: <http://www.hamoked.org.il/files/2010/1146.pdf>
44. נייר עמדה של המוקד להגנת הפרט; הוצג ביום 6.7.2005 בפני הוועדה שדנה בהצעה לתיקון החוק; לצפייה: <http://www.hamoked.org.il/items/1145.pdf>
45. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, נוסח מעודכן, סעיף 3א(1).
46. ר' לעיל, ה"ש 44.
47. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, נוסח מעודכן, סעיף 3א(1).
48. ר' לעיל, ה"ש 28, תגובת המשיבים מיום 6.11.2005, סעיפים 42, 128; תגובת המשיבים מיום 7.2.2006, סעיף 39.

הקושי להגיע למשרד הפנים, אי-הכרה של משרד הפנים במעמד התושבות של ההורה תושב ירושלים המזרחית, העדפה לרשום את הילד במקום איזשהו על פני אי-רישומו בכלל, וכדומה. כך, ילדים שהתגוררו כל חייהם בירושלים, ורבים מהם אף נולדו בה, נעשו בעקבות תיקון זה לתושבי השטחים על פי החוק, וככאלה הם כפופים להגבלות הנזכרות בו.

השינוי השני חל על רישום ילדים מעל גיל 12. מאחר שהחוק המקורי משנת 2003 לא כלל פתרון לילדים מעל גיל זה שאינם רשומים במרשם האוכלוסין של ישראל, היה על ילדים אלה לעמוד עם החלת החוק את ירושלים ולעבור לשטחים. לקראת הארכת תוקפו של החוק ב-2005 הציעה הממשלה לכלול בו הוראה לפיה ילדים מעל גיל 12 יוכלו לקבל היתרי שהייה בישראל עד הגיעם לגיל 18.<sup>43</sup> המוקד דרש לבטל את האפליה השרירותית בין ילדים שטרם מלאו להם 12 לילדים שעברו את גיל 12 ולהעניק לכולם מעמד בישראל.<sup>44</sup> דרישה זו לא נענתה, אך עם תיקון החוק הועלה גיל הסף לקבלת מעמד ל-14.<sup>45</sup> המוקד אף דרש שבחוק המתוקן ייקבע במפורש כי לילדים מתחת לגיל 14 יינתן מעמד בישראל, וזאת כדי למנוע ממשרד הפנים את האפשרות לשוב למדיניות של הענקת היתרי שהייה זמניים בלבד.<sup>46</sup> דרישה זו נענתה ועוגנה בחוק.<sup>47</sup>

בעקבות התיקון הודיעה המדינה כי בחוק "נערכו שינויים מהותיים" וכי ההרחבה של הגדרת החריגים "מגלמת איזון חדש בין הצורך להגן על ביטחון הציבור הישראלי ובין הרצון להקל על אוכלוסיות בעלות פוטנציאל מופחת לסיכון ביטחוני". המדינה גרסה כי התיקון מספק "פתרון לכלל הקטינים המתגוררים בישראל, אשר להם הורה משמורן, השוהה כדן בישראל", ואף ציינה כי "נטילת סיכון זו הינה צעד מרחיק לכת".<sup>48</sup> העותרים, מצדם, טענו כי אין בתיקון כדי לאיין אף לא אחת מהטענות המהותיות נגד החוק; ראשית, התיקון אינו מאפשר קבלת מעמד בישראל אלא רק קבלת היתרי שהייה זמניים, ואף זאת רק במקצת המקרים; שנית, נוספו בו פגמים חוקתיים המהווים אפליה על בסיס גיל ומין ונקבעה בו חזקה של מסוכנות ביטחונית קולקטיבית על בסיס של קרבה משפחתית; ושלישית, הגדרת "תושב אזור" הורחבה בתיקון כך שגם ילדים שנולדו בישראל, והחוק לא חל עליהם במתכונתו הקודמת, ייכללו בגדר החוק ■

## דחיית סדרת העתירות הראשונה לבג"ץ

למרות הביקורת שנמתחה על החוק עם חידוש הדיונים בעתירות לבג"ץ, ואף על פי שרק מעט השתנה בו בעקבות התיקונים

49. שם, פסק דין מיום 14.5.2006.
50. שם, סעיף 9 לפסק דינו של השופט לוי.
51. ר' לעיל, ה"ש 35.
52. ר' לעיל, ה"ש 28, סעיף 65 לפסק דינו של השופט חשין.
53. שם, סעיף 24 לפסק דינה של השופטת נאור.
54. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, נוסח מעודכן, סעיף 2 וכן סעיף 33; שם, תוספת.

שהוכנסו בשנת 2005, במאי 2006 דחה הרכב של 11 שופטי בג"ץ את העתירות ברוב של שישה מול חמישה. דעת הרוב המרכזית, שנוסחה בידי השופט מישראל חשין, קבעה כי החוק אינו פוגע בזכויות חוקתיות, וגם אם פגיעה כזו קיימת, היא מידתית. בדעת המיעוט, לעומת זאת, קבע הנשיא אהרן ברק כי פגיעתו של החוק בזכויות החוקתיות לחיי משפחה ולשוויון היא בלתי מידתית.<sup>49</sup> עם זאת, אחד משופטי הרוב, השופט אדמונד לוי, הצטרף למעשה לשופטי המיעוט כשקבע שפגיעתו של החוק בזכויות החוקתיות היא בלתי מידתית אך לעת הזאת מן הראוי להשאיר את החוק הנוכחי על כנו ולהעניק למדינה פרק זמן של תשעה חודשים לקביעת הסדר שבמסגרתו תיבדק לגופה כל פנייה של תושב ישראל המבקש להתאחד עם בן זוגו תושב השטחים.<sup>50</sup>

פסק דין זה חל גם על עתירת המוקד, שעסקה, כזכור, בפגיעתו הייחודית של החוק בילדיהם של תושבי ירושלים המזרחית הנשואים לתושבי השטחים.<sup>51</sup> בפסק דינם התעלמו שופטי בג"ץ, כמעט ללא יוצא מן הכלל, מהאיום הטמון בחוק על גורלם של ילדים אלה. השופט חשין אף קבע בפסק דינו כי ההסדר בעניינם "משביע רצון".<sup>52</sup> דווקא אחת משופטות הרוב, השופטת מרים נאור, שהצטרפה לעמדה הדוחה את העתירות, קבעה בפסק דינה כי מן הראוי לשקול "העלאה ניכרת של גילם של הקטינים שעליהם לא יחול האיסור שבחוק".<sup>53</sup>

בעקבות מתן פסק הדין בעתירות נגד החוק אישרה הכנסת תיקון נוסף, לכאורה כדי ליישם את הערות בית המשפט ולצמצם את פגיעתו של החוק. בפועל, לא רק שהערותיהם של השופטים לא יושמו אלא שהתיקון הרחיב, העמיק וקיבע את ההסדר שנפסל עקרונית בידי מרבית השופטים ■

## התיקונים לחוק האזרחות והכניסה לישראל, 2007

התיקון השני לחוק האזרחות והכניסה לישראל התקבל בכנסת במרץ 2007 ובמסגרתו הוחל החוק גם על בני זוג ובני משפחה שמוצאם באיראן, בלבנון, בסוריה ובעיראק, או ב"אזורי סיכון" אחרים, שהממשלה רשאית להוסיף ולקבוע בצו.<sup>54</sup> גם להם, כמו לתושבי השטחים, לא יוענק מעמד בישראל או היתר שהייה בה מכוח נוהל איחוד משפחות, אלא שלעומת תושבי השטחים העומדים בתנאי הגיל המינימאלי לכניסה להליך איחוד משפחות שבעניינם החוק פותח פתח, אם כי צר, להסדרת שהותם בישראל, הרי בעניינם של אזרחי מדינות הסיכון או תושביהן לא נקבעו כל חריגים שהם, והאיסור החל עליהם הוא מוחלט.

55. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, נוסח מעודכן, סעיף 73.

56. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, נוסח מעודכן, סעיף 73א3.

57. שם, סעיף 3א1(ה)(1).

58. שם, סעיף 3א1(ו).

59. בסך הכול הוגשו בסדרה זו ארבע עתירות לבג"ץ, ואלה אוחדו לעתירה משותפת אחת, ור' בג"ץ 466/07 ח"כ

זרבה גלאון ואח' נ' שר הפנים ואח' (2012).

60. בג"ץ 5030/07 המוקד להגנת הפרט ואח' נ' שר הפנים ואח'.

שינוי נוסף בחוק היה הרחבת האפשרות למנוע איחוד משפחות על רקע ביטחוני. על פי לשון ההוראה שנוספה רשאי שר הפנים להחליט שתושב השטחים מהווה סכנה ביטחונית רק על סמך הקביעה כי באזור מגוריו או במדינת מושבו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את מדינת ישראל או את אזרחיה.<sup>55</sup> כך, למשל, בנה בן ה-15 של תושבת ירושלים המזרחית המתגורר עמה בעיר אך נרשם בידי אביו, תושב בית לחם, במרשם האוכלוסין הפלסטיני, נחשב על פי החוק לתושב השטחים. לפיכך, בהתאם להוראה זו, פעילות עוינת כלשהי המתבצעת בעיר בית לחם — ולעיתים גם בנפת בית לחם — עלולה למנוע ממנו קבלת היתר שהייה בישראל עם אמו. מלשון הסעיף משתמע כי גם פעילות עוינת בשטחי הגדה בכלל עלולה להביא לקטיעת הליך איחוד משפחות או לדחיית בקשה לרישום ילדים.

תיקון נוסף שהוכנס בחוק בשנת 2007 מאפשר לשר הפנים להעניק לתושב השטחים או לנתין מדינה המוגדרת כמדינת אויב היתר שהייה או מעמד ארעי בישראל מטעמים הומניטאריים מיוחדים, על פי המלצת ועדה של אנשי מקצוע שמונו לעניין זה.<sup>56</sup> סעיף זה נועד לכאורה לתקן את הפגמים הרבים בחוק, שעליהם עמדו שופטי בג"ץ, אך "החריג ההומניטארי" שנוסף מצומצם מכל כיוון עד שהוא מאבד כל תוכן ממשי. כך, לדוגמה, לא ניתן לקבל מעמד של תושבות קבע בהליך זה, ו"החריג ההומניטארי" ישים רק במקרים שבהם לתושב השטחים שעבורו הוגשה הבקשה יש בן משפחה מדרגת קרבה ראשונה — בן זוג, הורה או ילד — השווה כדין בישראל, אם כי "העובדה כי בן משפחתו של מבקש ההיתר או הרישיון, השווה כדין בישראל, הוא בן זוג, או כי לבני הזוג ילדים משותפים, לא תהווה כשלעצמה טעם הומניטארי מיוחד".<sup>57</sup> בנוסף על כך, שר הפנים רשאי להכפיף את מספר החריגים ההומניטאריים למכסה.<sup>58</sup> ברי כי עצם השרירותיות שבקביעת "מכסות" עומדת בניגוד גמור לרעיון של "חריג הומניטארי" ■

## סדרת העתירות השנייה לבג"ץ ודחייתה

בשנת 2007, לאחר שהמדינה המשיכה והאריכה את תוקפה של "הוראת השעה", הוגשו נגדה עתירות נוספות לבג"ץ בדרישה לביטולה.<sup>59</sup> גם הפעם עסקה עתירת המוקד להגנת הפרט בעיקר בסוגיית הפגיעה בילדיהם של תושבי ירושלים המזרחית.<sup>60</sup> בעתירה טען המוקד כי את ההוראה המאפשרת מתן היתרי שהייה אך מונעת מתן מעמד לילדים בני 14 שנים ומעלה לא ניתן להצדיק בטיעונים ביטחוניים, כיוון שהילדים המסוכנים כביכול מקבלים בלאו הכי היתרי שהייה המאפשרים להם תנועה

61. ר' לעיל, ה"ש 59, סעיף 45 לפסק דינו של השופט לוי.

62. שם, סעיף 29 לפסק דינו של השופט לוי. כזכור, בפסק הדין בסדרת העתירות הראשונה נגד חוק האזרחות והכניסה לישראל פסק השופט לוי כי החוק פוגע בזכויות חוקתיות אולם קבע שיש לדחות את העתירות בטענה כי מן הראוי לאפשר למדינה פרק זמן של תשעה חודשים כדי לגבש הסדר חלופי.

בישראל. מה שנמנע מהם הוא רישום מסודר, שירותי בריאות וזכויות סוציאליות. ניתן אפוא להבין את ההוראות בנוגע לילדים אך ורק כניסיון לחסוך כסף למדינה ולשרת תכליות דמוגרפיות.

בינואר 2012 דחה בג"ץ את סדרת העתירות השנייה נגד חוק האזרחות והכניסה לישראל, גם הפעם על חודו של קול. שופטי הרוב אמנם הכירו בקיומה של זכות חוקתית לחיי משפחה, הנגזרת מן הזכות לכבוד האדם, אך קבעו כי אין הכרח לממש זכות זו דווקא בשטח ישראל. עוד נקבע כי גם אם החוק פוגע בזכויות חוקתיות, ובהן הזכות לשוויון, הפגיעה מידתית ועל כן החוק הוא חוקתי ואין לבטלו.

השופטת נאור התייחסה גם הפעם בפסק דינה לעתירת המוקד וקבעה בעניין הפגיעה בילדיהם של תושבי ירושלים המזרחית כי די בכך שהמדינה מתחייבת – אך על פי שהתחייבות זו אינה מעוגנת בחוק – כי ילדים שהגיעו לגיל 18 יוכלו להמשיך ולשהות עם הוריהם בישראל באמצעות היתרי שהייה, כל עוד הם ממשיכים לקיים "מרכז חיים" בישראל. שופטים נוספים הצטרפו לעמדה זו, תוך שהם מתעלמים מכך שילדים בני 14 ומעלה מתגוררים בביתם רק בתוקף היתרי שהייה, ללא מעמד וללא זכויות סוציאליות וביטוח בריאות. השופט אליקים רובינשטיין אף קבע כי המדיניות בעניין זה היא "למצער ראויה", וכי די בכך שניתנת להורים וילדיהם האפשרות לחיות ביחד.

חמשת שופטי המיעוט, לעומת זאת, ציינו כי העתירות הקודמות נדחו בתנאי שיוכנסו תיקונים בחוק כך שיהיה מידתי יותר, אולם בפועל תיקוניהם הרחיבו את ההגבלות והעמיקו את פגיעתן בזכויות האדם. משום כך, לדבריהם, יש לבטלו. שופטים אלה עמדו על כך שחרף זמניותו, לכאורה, של החוק, הוא מתקיים כבר שנים ארוכות, מאז שנת 2003, הוא הוארך 13 פעמים וסיום תחולתו אינו נראה באופק. השופט לוי קבע בפסק דינו כי "פגיעתו של החוק קשה היא. נזקו מהדהד",<sup>61</sup> וכתב, בין השאר:

המשך קיומו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, מטיל צל כבד על סיכוייה של הדמוקרטיה בישראל לעמוד באתגרים להם יכלה עד כה. טועה מי שסבור, כי לאורך זמן יוכל אף הרוב, שמכוח הכרעותיו בא חוק זה אל העולם, לעמוד בפני פגיעתו הרעה. [...] בסופו של יום פגיעה זו, רחוקה זוחלת ככל שתהיה, ממלכתית ככל שהיא נחזית, אין נזקה פחות מזה הטמון במעשי הטרור מפניהם מבקשים אנו להתגונן.<sup>62</sup>

רוב השופטים הביעו חוסר שביעות רצון מן המנגנון שאמור



63. החלטת ממשלה מס' 3598 מיום 15.6.2008.  
64. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, נוסח מעודכן, סעיף 73.

לענות על צרכים הומניטאריים חריגים ועמדו על כך שהוא פועל על פי קריטריונים בלתי מספקים ובחוסר יעילות, ועד כה הוא סייע למעטים בלבד. בסופו של דבר, ברוב של שישה שופטים מול חמישה דחה בית המשפט את העתירות. כך, בחסות בית המשפט העליון, ממשיכים ילדים ובני זוג של תושבי ישראל להתגורר במדינה מכוח היתרי שהייה צבאיים, ללא אפשרות לקבל זכויות סוציאליות או מעמד קבוע וחוקי. בחלקו הבא של הדו"ח נדגים ונתאר את השלכותיו החמורות של החוק על חייהם של תושבי ירושלים המזרחית, בני זוגם וילדיהם ■

## ביטול הליכי איחוד משפחות עם תושבי רצועת עזה

אם לא די בתוצאותיו ההרסניות של חוק האזרחות והכניסה לישראל ובפתחי המילוט הצרים שהוא מותיר לאיחוד משפחות בישראל עם תושבי השטחים, ביום 15.6.2008 החליטה הממשלה כי אין לאשר עוד איחוד משפחות עם מי שמתגורר ברצועת עזה או כתובתו רשומה בה.<sup>63</sup> החלטת הממשלה מתבססת על ההרחבות שנוספו בתיקונים לחוק ולפיהן לשר הפנים נתונה הסמכות לדחות בקשה של תושב ישראל לאיחוד משפחות בישראל עם בן זוגו תושב השטחים בגין חשש לסיכון ביטחוני המתעורר כלפי בן הזוג או עלול לנבוע ישירות ממנו, מקרובי משפחתו או מעצם מגוריו באזור שבו מתבצעת פעילות מסוכנת.<sup>64</sup> ואולם, בעוד תיקונים אלה מפרטים את המקרים שבהם רשאי שר הפנים לקבוע מסוכנות של אדם מסוים, החלטת הממשלה, המנחה את שר הפנים לסרב לכל הבקשות לאיחוד משפחות עם תושבי רצועת עזה אך ורק בשל מגוריהם באזור ש"בו מתבצעת פעילות העלולה לסכן את ביטחון מדינת ישראל ואזרחיה", מרחיקה לכת הרבה יותר וקובעת מדיניות גורפת הנוגעת לכל תושבי רצועת עזה. החלטת הממשלה אף מרחיבה את הטענה בדבר הסיכון הביטחוני הנובע מעצם מקום המגורים ומחילה אותה גם על מי שרשומים כתושבי הרצועה, ללא קשר למקום מגוריהם בפועל.

בעקבות פסיקת בג"ץ בינואר 2012, שדחתה את סדרת העתירות השנייה נגד חוק האזרחות והכניסה לישראל, פנה המוקד ביולי 2012 לראש הממשלה, לשר הפנים וליועץ המשפטי לממשלה בדרישה לבטל את החלטת הממשלה האוסרת כליל על קיומם של הליכי איחוד משפחות של ישראלים עם תושבי רצועת עזה. במכתבו טען המוקד כי החלטת הממשלה אינה עומדת בעקרונות יסוד חוקתיים ויש בה משום חריגה קיצונית מהחוק: אמנם על פי פסיקת בג"ץ רשאי שר הפנים לדחות

בקשת איחוד משפחות של אדם משיקולי ביטחון, אולם החלטת הממשלה קובעת כי לא יאושרו בקשות איחוד משפחות עם כל תושבי עזה, באופן גורף, מבלי שתועלה כל טענה ביטחונית קונקרטית כלפי המבקש עצמו. בכך מייחסת החלטת הממשלה "סיכון ביטחוני" לכל אדם הרשום במרשם האוכלוסין כתושב הרצועה, גם אם אינו מתגורר בה כלל וללא קשר למעשיו, ופוגעת פגיעה בלתי מידתית בזכויות יסוד, ובראשן הזכות לחיי משפחה.

ביוני 2013, לאחר שלא התקבלה כל התייחסות עניינית של הרשויות לפנייה, עתר המוקד לבג"ץ<sup>65</sup> למרות דחיפות הנושא, בית המשפט העליון קבע את הדיון בעתירה למאי 2014 ■

# איחוד משפחות ורישום ילדים בצל חוק האזרחות והכניסה לישראל

מאז סיפוח ירושלים המזרחית, משפחות שבהן אחד מבני הזוג הוא תושב ישראל והאחר הוא תושב השטחים הכבושים נאלצות להתמודד עם מכשולים בירוקרטיים כמעט בלתי עבירים בבואן להסדיר במשרד הפנים את מעמד בן הזוג מהשטחים או את מעמד ילדיהן, אולם ב־2003, בשל חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, ונוהלי משרד הפנים שנקבעו בעקבותיו, נעשו ההליכים השונים סבוכים עוד יותר, ומעטים הם אלה המצליחים להתמצא בסבך הסעיפים, תתי־הסעיפים, הנהלים וההלכות.<sup>66</sup> בנוסף על כך ממשיך משרד הפנים כמנהגו מאז ומעולם, וטיפולו בתושבי ירושלים המזרחית מתאפיין בסחבת, ברשלנות ובשרירותיות. מעל לכול, וביתר שאת, מתגלה בעבודת משרד הפנים הנטייה להוסיף ולצמצם גם את אותם ההליכים המוגבלים ממילא המתאפשרים לתושביה הפלסטינים של העיר בתחום מתן המעמד. בכך משמשת הבירוקרטיה כנשק במאבק הדמוגרפי של ישראל נגד האוכלוסייה הפלסטינית של ירושלים המזרחית. בירוקרטיה זו ממשיכה להעיב גם על חייהם של מי שצלחו את ההליך וזכו להסדיר את שהותם בעיר באמצעות היתרי שהייה אך מדי שנה הם נאלצים לחזור ולעבור את המשוכות השונות שמציב בפניהם משרד הפנים, ובראשן העמידה במבחן "מרכז חיים".

66. חשוב להעיר בהקשר זה כי שנים ארוכות הסתיר משרד הפנים מהציבור את הנהלים בענייני מינהל האוכלוסין. נדרש מאבק משפטי מתמשך של המוקד להגנת הפרט, האגודה לזכויות האזרח בישראל וארגוני זכויות אדם נוספים כדי שהמשרד יקיים את הנדרש ממנו על פי נורמות בסיסיות של מינהל הוגן ויפרסם את נהליו — בהם אלה הנוגעים לאיחוד משפחות ורישום ילדים — באתר האינטרנט של רשות האוכלוסין וההגירה. ר' עת"ם 530/07, **האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח' נ' משרד הפנים** (2007).  
למותר לציין כי הנהלים מתפרסמים בשפה העברית בלבד.

## "מרכז חיים"

אחד התנאים העיקריים לאישור בקשת איחוד משפחות או בקשה לרישום ילדים בישראל הוא ש"מרכז החיים" של "המזמין", כלשון משרד הפנים, כלומר בן הזוג או ההורה שכבר יש לו מעמד בישראל, ימצא בישראל בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה. את "מרכז החיים", הן בעת הגשת הבקשה הראשונה והן בעת חידושה מדי שנה בשנה, יש להוכיח באמצעות

אסופה נכבדת של מסמכים: חוזה שכירות או אישור בעלות על דירת המגורים, חשבונות מים, טלפון, חשמל וארנונה, מסמכים וגיליונות ציונים המעידים על לימודיהם של הילדים בבתי ספר בירושלים, פנקסי חיסונים, תלושי משכורת של בני הזוג ותדפיסים המעידים על קבלת קצבאות ביטוח לאומי ועל חברות בקופת חולים, וכיוצא באלה. "מזמין" שאין ביכולתו להמציא את המסמכים הללו נדרש להגיש תחתיים תצהיר המאושר בידו עורך דין. לעתים משרד הפנים מעמיק בחקירת הבקשה עד כדי בדיקת גובה צריכת המים והחשמל בביתם של בני הזוג או מקיים שימוע שבמהלכו הוא מעמת אותם עם מגוון המסמכים ואף מסתמך על מידע מתוך חקירות שעורך המוסד לביטוח לאומי לצורך קביעת זכאות לקבלת זכויות סוציאליות. כאמור, גם לאחר שהבקשה לאיחוד משפחות או רישום ילדים אושרה נאלצים בני המשפחה שנה אחר שנה להגיש את כל המסמכים המוכיחים כי מרכז חייהם עודו בירושלים על מנת שמשרד הפנים יאריך את אישור השהייה בישראל של ה"מוזמן" – המונח המשמש את משרד הפנים לציון בן הזוג תושב השטחים. כל ספק שפקידי משרד הפנים מצליחים להיאחז בו בנוגע ל"מרכז החיים" של המבקשים עשוי להביא לדחיית הבקשה או להפסקת ההליך כולו.

משפחות שבהן אחד מבני הזוג הוא תושב השטחים נאלצות לא אחת לנהל מאבק ארוך, הנמשך על פני עשור ויותר, כדי להסדיר כחוק את שהייתם של הילדים ובני הזוג בישראל. במהלך השנים פעל המוקד במשרד הפנים בשמן של מאות משפחות מירושלים המזרחית שנזקקו לסיוע בהליכי איחוד משפחות ורישום ילדים. מניסיון המוקד עולה כי פעמים רבות ניאות משרד הפנים להעניק לבן הזוג או לילד את האשרה שהוא זכאי לה רק לאחר סדרה ארוכה של הליכים ביורוקרטיים ומשפטיים. ההליכים להסדרת המעמד בנויים כחוליות בשרשרת שלא ניתן לדלג על אחת מהן. פונים שבקשתם מסורבת נדרשים להתמודד עם כמה וכמה משוכות במשרד הפנים, עד שנפתחת בפניהם האפשרות לפנות לבית המשפט: תחילה עליהם להגיש ערר על הסירוב; אם משרד הפנים שב ומסרב או אינו משיב כלל לערר הם רשאים להגיש השגה לערכאה פנימית במשרד הפנים, המכונה "ועדת ההשגה לזרים"; ורק אם גם ההשגה נדחית או אינה נענית רשאים המבקשים לפנות לבית המשפט בעתירה מינהלית ואף לערער לבית המשפט העליון, אם העתירה נדחית.

## ועדת ההשגה לזרים

"ועדת ההשגה לזרים" היא ערכאה פנימית של משרד הפנים הפועלת כגוף ביקורת מעין-שיפוטי הבוחן החלטות של דרגים אחרים במשרד הפנים. חרף שמה של הוועדה, יושב בה אדם אחד בלבד – יושב ראש הוועדה.<sup>67</sup> כאמור, ניתן להגיש השגה לוועדה רק לאחר שהבקשה שהוגשה למשרד הפנים נדחתה והערר שבעקבותיה נדחה אף הוא או לא נענה כלל, והפנייה לוועדה היא תנאי מוקדם לפנייה לבית המשפט. ההליכים בוועדת ההשגה מתקיימים אך ורק על בסיס טענות בכתב המוגשות מטעם שני הצדדים – התושב (או באי כוחו) ומשרד הפנים (באמצעות עורכי דין שמונו לצורך העניין).

הוועדה הוקמה בסוף שנת 2008 כגוף זמני שנועד לפעול עד כינונו של בית דין מיוחד בנושאי הכניסה לישראל,<sup>68</sup> במטרה להקל את העומס הרב בבתי המשפט. בפועל, לא רק שוועדה זו מוסיפה להליך אישור הבקשה שלב הכרחי נוסף למיצוי הליכים טרם הפנייה לבית המשפט, התנהלותה שלה-עצמה לוקה אף היא בסחבת בלתי סבירה: על פי הנוהל שנקבע לעבודת הוועדה, משרד הפנים נדרש להגיש את תגובתו להשגה בתוך 30 יום ממועד הגשתה, והוועדה נדרשת להכריע בהשגה בתוך 60 יום ממועד קבלת תגובה זו, אולם במרבית המקרים משרד הפנים מעכב את תשובותיו, ויושב ראש הוועדה – שהוא עצמו אינו אלא פקיד משרד הפנים – מאשר לו ארכה אחר ארכה, לעתים אף ביוזמתו-שלו, מבלי שנתבקש ■

## איחוד משפחות

מאז אישור חוק האזרחות והכניסה לישראל, הליך איחוד משפחות של תושבי ירושלים המזרחית ובני זוגם תושבי השטחים אינו מסתיים בקבלת מעמד קבע בישראל, ולמעשה אינו מסתיים כלל. על פי החוק, תושבי השטחים המבקשים לחיות בישראל לצד בני זוגם תושבי ירושלים המזרחית יכולים להסדיר את שהותם בישראל רק באמצעות קבלת היתרי שהייה, וגם זאת רק אם בת הזוג תושבת השטחים היא בת 25 ומעלה או בן הזוג תושב השטחים הוא בן 35 ומעלה.

כאמור, הסדרת שהותו של בן הזוג בישראל כרוכה לא פעם במאבק ארוך הנמשך שנים רבות. חרף זאת, משרד הפנים מסרב

67. יושב ראש ועדת ההשגה לזרים כפוף לנוהלי משרד הפנים, אולם, לפחות בירושלים, הוא יושב באותו מתחם עצמו שבו יושבים פרקליטי משרד הפנים ומשתמש בשירותי המשרד והמזכירות שלהם – כל זאת בניגוד לנוהלי משרד הפנים בעניין הוועדה, הדורשים להקפיד על "הפרדה בין ענייני יושב ראש ועדת ההשגה לרשות האוכלוסין, לרבות לעניין מקום מושבו ושאר ההיבטים האדמיניסטרטיביים הכרוכים בעבודתו", על מנת "להבטיח את עצמאותו ואי תלותו", ור' רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 1.5.0001, **ועדת השגה לזרים במשרד הפנים – מרחבי ירושלים ותל אביב**, סעיף 39.

68. התיקון לחוק בדבר הקמת בית הדין אושר בכנסת ביום 3.8.2011, אולם עד אפריל 2014, מועד כתיבת דו"ח זה, בית הדין עדיין לא הוקם, ור' חוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952 (תיקון מס' 22), תשע"א-2011. תחילה כונה בית הדין "בית הדין לזרים" אך לימים הוסב שמו ל"בית הדין לעררים", בעקבות ביקורת מצד ארגוני זכויות אדם שטענו כי למונח "זרים" מתלווה נימה שלילית שאינה הולמת את תפקידו של בית הדין. בית הדין החדש, לכשיוקם, יפעל במסגרת משרד המשפטים, והוא עתיד לשמש כערכאה שיפוטית ראשונה לדין בסוגיות הנוגעות להגירה ולמתן מעמד בישראל למי שאינם יהודים. לאחר הקמתו, בתי המשפט המינהליים ישמשו כערכאת ערעור.

69. רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 5.1.0001, **נוהל כללי לקבלת בקשות מכל סוג שהוא והגשת ערעור על החלטה**.  
70. רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 1.6.0001, **נוהל קליטת בקשות ועררים על החלטות בלשכות רשות האוכלוסין**;  
נוהל מס' 5.2.0011, **נוהל הטיפול במתן מעמד לבן זוג זר הנשוי לתושב קבע**.  
להרחבה בעניין שינוי הנהלים ר' עדכון באתר המוקד להגנת הפרט, <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Updates1259>  
71. מכתב מיום 3.12.2013; לצפייה: [http://www.hamoked.org.il/files/2013/1158043\(1\).pdf](http://www.hamoked.org.il/files/2013/1158043(1).pdf)  
72. עת"ם 612/04, **דהוד ואח' נ' שר הפנים ואח' (2004)**.

להנפיק ל"מוזמנים" מן השטחים אשרות שהייה בישראל עד אישור בקשותיהם, ולמעשה הוא מאלץ אותם להתגורר בירושלים ללא היתרים בעודם ממתינים לתשובתו. עד לאחרונה המתינו ה"מוזמנים" להכרעה בעניינם ללא חשש מגירוש, שכן משרד הפנים החיל עליהם נוהל כללי שנקבע לפני כעשור ואסר על הרחקת אדם מישראל כל עוד מתנהלת בעניינו בקשה במשרד הפנים,<sup>69</sup> אולם באוקטובר 2013 שינה משרד הפנים את נהליו וקבע כי גם אם הבקשה בעניינם של בני זוג תושבי השטחים עודה מתנהלת, ניתן להרחיקם לשטחים — וזאת בניגוד לבני זוג זרים אחרים, שהרחקתם טרם אישור הבקשה אסורה.<sup>70</sup> נראה כי הנוהל החדש לא בא אלא כדי להרתיע את הזכאים להסדרת שהותם בישראל מפנייה אל הרשות, שכן בעקבותיו, די בפנייה כזו כדי לחשוף את המבקשים למעצר ולגירוש. בראשית דצמבר 2013 פנו המוקד להגנת הפרט, האגודה לזכויות האזרח בישראל ושישה ארגוני זכויות אדם נוספים אל מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה בדרישה להשיב את המדיניות לקדמותה.<sup>71</sup> המכתב טרם נענה.

עם אישור הבקשה לאיחוד משפחות — בדרך כלל לאחר המתנה ממושכת — מקבל בן הזוג תושב השטחים ממשרד הפנים הפניה למינהלת התיאום והקישור (להלן: מת"ק) באזור מגוריו לשם קבלת היתר המסדיר את שהייתו בישראל לתקופה של שנה (להלן: היתר מת"ק). כעבור פחות משנה, בהתקרב מועד פקיעת היתר, נאלצים בני הזוג לפנות למשרד הפנים בבקשה לחדש את ההפניה לקבלת היתר מת"ק — וכך מדי שנה בשנה. בכל שנה, בעת הגשת הבקשה, שוב נדרשים בני הזוג לספק מסמכים ותצהירים להוכחת "מרכז חיים" בירושלים ושוב נערכות בעניינם חקירות ובדיקות ביטחוניות ופילוליות. את הבקשה לחידוש ההפניה ניתן להגיש במהלך שלושת החודשים הקודמים ליום פקיעת היתר הקיים, אך ניסיון המוקד מעלה כי גם כאשר הבקשה מוגשת זמן רב מראש, אין בכך כדי להבטיח כי משרד הפנים יספק את ההפניה במועד; בהיעדר הפניה, רציפות היתרי השהייה נפגעת ובן הזוג מהשטחים נאלץ לשהות בירושלים שלא כחוק, או לחזור לשטחים וכך להעתיק את "מרכז חייו" מירושלים.

בספטמבר 2004, במסגרת פסק דין בעתירה פרטנית שהגיש המוקד בעניין דומה, קבע משרד הפנים נוהל שאמור לספק מענה במקרים שבהם חידוש ההפניה מתעכב בשל התנהלות המשרד אך תוקפו של היתר השהייה הקודם כבר פג, וזאת כדי למנוע מצב שבו בן הזוג תושב השטחים נאלץ להימצא בירושלים בלא היתר וכך להיחשף לעיכוב, למעצר או לגירוש בשל שהייה "בלתי חוקית".<sup>72</sup> בנוהל זה נקבע כי אדם הפונה

73. מכתב מיום 18.7.2012; לצפייה:

<http://www.hamoked.org.il/files/2012/1/156740.pdf>

74. בג"ץ 2649/09, **האגודה לזכויות**

**האזרח בישראל ואח' נ' שר הבריאות ואח'.**

75. תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום

בקופות חולים, זכויות וחובות של מקבלי

היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה

לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003,

תשע"ד-2014.

76. בג"ץ 2649/09, **האגודה לזכויות**

**האזרח בישראל ואח' נ' שר הבריאות**

**ואח', עתירה מתוקנת למתן צו על תנאי,**

26.2.2014.

לחידוש אשרת השהייה שלו יוזמן להתייצב בלשכת משרד הפנים לא יאוחר משלושה חודשים מיום הגשת הבקשה, אך אם במועד התייצבותו לא מתאפשרת הארכה לאלתר של האשרה המבוקשת תינתן לו אשרה זמנית לתקופה של שישה חודשים, שבמהלכם אמור משרד הפנים לקבל החלטה בבקשה. אולם ניסיונו של המוקד מלמד כי הנוהל ממומש רק כאשר המבקש מתייצב בלשכה בלוויית עורך דין, והלה עומד על ביצוע הנוהל. ביולי 2012 פנה המוקד למשרד הפנים בדרישה להנחות את פקידי כל הלשכות לכבד את הנוהל ולנהוג על פיו.<sup>73</sup> הפנייה טרם נענתה.

## שהייה באמצעות היתרי מת"ק

כאמור, היתר מת"ק אינו מקנה למחזיקים בו זכויות סוציאליות מתוקף חוק הביטוח הלאומי, לרבות קצבת נכות ודמי אבטלה. חמור מכך, גם כאשר המחזיקים בו מתגוררים בישראל לאורך שנים, הם אינם זכאים לביטוח רפואי, ואם יחלו, הם יאלצו להתאשפז בבתי חולים בשטחים או לשלם עבור טיפול ואשפוז בארץ סכומים גבוהים ביותר, שמרבית המשפחות בירושלים המזרחית אינן יכולות לעמוד בהם. באפריל 2009 עתרו האגודה לזכויות האזרח בישראל וארגוני זכויות אדם נוספים לבג"ץ בדרישה כי זכויות בריאות וזכויות סוציאליות בכלל יינתנו לבני זוג ולבני משפחה אחרים של תושבי ישראל השוהים בה כדין אולם אינם יכולים לקבל בה מעמד בשל חוק האזרחות והכניסה לישראל.<sup>74</sup> בעקבות העתירה הקימה המדינה ועדה מיוחדת לבחינת הנושא, ובמאי 2011 הגישה הוועדה את המלצותיה לפיהן יש להחיל את הוראות חוק ביטוח בריאות ממלכתי על כל מי שמתגורר בישראל מכוח היתרי שהייה ואינו זכאי לשדרג את מעמדו בשל חוק האזרחות והכניסה לישראל, בכפוף לכמה תנאים וסייגים, אך אין להחיל עליו את חוק הביטוח הלאומי. עוד שלוש שנים חלפו, ובפברואר 2014 עוגנו המלצות הוועדה בתקנות ביטוח בריאות ממלכתי, העתידות להיכנס לתוקף במאי 2014.<sup>75</sup> ואולם, ההסדר שנקבע הוא יקר, מפלה ונופל מזה שחל על בני משפחה שאינם תושבי השטחים. כך, למשל, בעוד שהאחרונים זכאים לביטוח בריאות מלא בתנאים של אזרחים ותושבים, פלסטינים המתגוררים בירושלים בתוקף היתרי שהייה נדרשים לשלם תשלום חודשי קבוע שאינו נגזר מגובה שכרם, הם אינם נהנים מפטור לילדים (הניתן לתושבים ול"מוזמנים" שהחוק אינו חל עליהם), ובעת הרישום לקופת החולים נגבה תשלום ראשון גבוה מכל מחזיק היתר במשפחה; במקרה של בני זוג או ילדים של תושבי ירושלים המזרחית, תשלום זה עומד על סך של 7,695 ש"ח (לעומת 1,710 ש"ח — הסכום הנדרש מבני משפחה של אזרחים ישראלים). עתירה מתוקנת שהוגשה נגד ההסדר עודה תלויה ועומדת בבג"ץ.<sup>76</sup>



77. נוהל זה גובש מלכתחילה עבור פלסטינים המתגוררים בגדה המערבית וברצועת עזה אך עובדים בישראל ונדרשים לחזור לביתם בתום יום העבודה, אולם הוא נכפה על בני זוג של תושבי ישראל, המתגוררים בה כחוק.

78. בג"ץ 6615/11, סלהב ואח' נ' שר הפנים ואח' (2013).

79. שם, תגובה מקדמית מטעם המשיבים מיום 6.11.2012.

80. מכתב מיום 20.1.2011; לצפייה:

<http://www.hamoked.org.il/>

<files/2011/114780.pdf>

81. מכתב משרד התמ"ת מיום

28.8.2011; לצפייה: <http://www.hamoked.org.il/files/2011/114781.pdf>

בעבר נתקלו המחזיקים בהיתרי מת"ק בקושי רב במציאת עבודה, שכן, על גב היתר השהייה שהוענק להם הוטבע המשפט "היתר זה אינו מהווה אישור לעבודה בישראל". כדי להשיג היתר עבודה בישראל היה עליהם לפתוח בהליך מסורבל של הנפקת היתר כניסה לישראל – אף על פי שהם מתגוררים בישראל כדין – ומעסיקהם נדרשו להגיש בקשה להעסקתם.<sup>77</sup> הגשת בקשה כזו הייתה כרוכה בהליכים ממושכים בשל דרישות משרד הפנים והצבא, והבקשה הוגבלה למכסות שנקבעו למעסיק בענפים בודדים בלבד וכבלה את העובד למעסיק מסוים. המכשול הביורוקרטי אילץ את המחזיקים בהיתרי מת"ק לעבוד בירושלים ללא היתרי עבודה, או, בלית ברירה, למצוא את פרנסתם בגדה, רחוק ממשפחתם, ולסכן בכך את הליך איחוד המשפחות – התלוי, כזכור, בהזכות "מרכז חיים" בעיר, לרבות תעסוקה ומגורים. בספטמבר 2011 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה כי פלסטיני שבקשתו לאיחוד משפחות אושרה, והוא מתגורר בישראל מכוח היתרי מת"ק, יוכל לעבוד ולהתפרנס בישראל ללא כל הליך נוסף וללא כל הגבלה.<sup>78</sup> בעקבות העתירה הצהירה המדינה כי פלסטינים תושבי השטחים המחזיקים בהיתרי שהייה במסגרת הליכי איחוד משפחות יוכלו לעבוד כשכירים בכל תחום, ללא כל דרישה להיתר נוסף, וכי בהיתר השהייה שלהם ייכתב במפורש: "היתר זה מאפשר עבודה במדינת ישראל".<sup>79</sup>

לשהייה בישראל באמצעות היתרי מת"ק השלכות גם על האפשרות להתפתח מקצועית. בינואר 2011 פנה המוקד למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (תמ"ת) בעניינה של פלסטינית המתגוררת בירושלים המזרחית משנת 1993 עם בעלה, תושב ישראל, במסגרת הליך איחוד משפחות.<sup>80</sup> האישה, המחזיקה בהיתרי מת"ק, סיימה בהצטיינות את לימודיה במסלול ניהול משפחתון במכללה בירושלים, אולם בקשתה לגשת לבחינת ההסמכה של משרד התמ"ת נדחתה משום שאינה מחזיקה בתעודת זהות ישראלית. המוקד טען כי אין זה סביר שמי שמחזיק בהיתר שהייה בישראל ומתגורר בירושלים כחוק במשך שנים רבות, ואשר שדרוג מעמדו נמנע בשל חוק האזרחות והכניסה לישראל, לא יוכל להשתלם במקצועו, לבנות את עתידו המקצועי ולפרנס בכבוד את עצמו ואת בני משפחתו, בין היתר באמצעות לימודים וגישה לבחינות הסמכה של משרד התמ"ת. באוגוסט 2011 התקבלה תשובת משרד התמ"ת לפיה "מי ששוהה בישראל בשל תהליך של איחוד משפחות [...] יוכל להשתתף בקורסי הכשרה מקצועית ובבחינות מקצוע".<sup>81</sup>

במהלך הטיפול בפניות של תושבי ירושלים המזרחית המצויים בהליכי איחוד משפחות עם בני זוג תושבי השטחים נתקל

82. ר', למשל, מכתב של המוקד

להגנת הפרט מיום 3.12.2012;

לצפייה: <http://www.hamoked.org.il/files/2013/1158242.pdf>

83. מכתב מיום 6.10.2013 מסגן בר

אקוקה, קצין פניות הציבור במינהל

האזרחי, למוקד להגנת הפרט.

84. בג"ץ 2129/14, **זאהידה ואח' נ'**

**המפקד הצבאי לאזור הגדה המערבית.**

המוקד לא אחת בסירובם של בנקים ישראלים, לרבות בנק הדואר, לפתוח חשבון לתושבי השטחים המתגוררים בישראל מכוח היתרי מת"ק. בבדיקה שערך המוקד התברר כי מדובר בסירוב גורף שאינו נסמך על בדיקה פרטנית ונובע אך ורק מזהותם של המבקשים, פלסטינים תושבי השטחים — וזאת לעומת זרים שאינם תושבי השטחים והם רשאים בדרך כלל לפתוח חשבון בנק ללא קושי, גם כאשר הם נתונים בעיצומו של הליך איחוד משפחות. בדצמבר 2013 החל המוקד לפעול לביטולה של מדיניות פסולה ובלתי חוקית זו.

היתר מת"ק אמור להקנות למחזיק בו חופש תנועה מלא בתחומי מדינת ישראל, לרבות השטחים שסופחו בשנת 1967, אולם לא כך הדבר ככל שמדובר במעבר מצדה המזרחי של חומת ההפרדה לצדה המערבי. לדוגמה, פלסטינים המחזיקים בהיתר מת"ק ומתגוררים עם משפחותיהם באחת השכונות הסמוכות למחנה הפליטים שועפאט והמצויות בתחומה המוניציפאלי של ירושלים, אך בצד המזרחי של חומת ההפרדה, מנועים מלעבור במחסום שועפאט הסמוך לביתם משום שאינם מחזיקים בתעודות זהות ישראליות. לפיכך, בדרכם לחלקי העיר הנמצאים בצד המערבי של החומה הם נדרשים לעבור דרך מחסומים מרוחקים המיועדים לבעלי תעודות פלסטיניות, כדוגמת מחסום קלנדיה. וכך, יום-יום, במשך שנים, נגזל מהם וממשפחותיהם זמן יקר. לאחר פניות חוזרות ונשנות של המוקד לצבא בעניין זה<sup>82</sup> הודיע המינהל האזרחי כי החליט לאפשר למחזיקים בהיתרי שהייה את המעבר דרך מחסום שועפאט, בכפוף ל"מיפוי" כל המשפחות שבהן אחד מבני הזוג הוא תושב השטחים השהה בישראל מכוח היתרי שהייה והן מתגוררות בשכונות המצויות בצד המזרחי של החומה. ה"מיפוי" יבוצע בשיתוף פעולה עם ועד מחנה הפליטים שועפאט ובמסגרתו יידרשו הפלסטינים המחזיקים בהיתרי שהייה להעביר ליד הוועד מסמכים המעידים על חייהם בשכונות האמורות.<sup>83</sup> המוקד טען בתגובה כי הליך ה"מיפוי" בשיתוף פעולה עם ועד המחנה הוא הליך מסורבל ומיותר, שכן מידע מלא בדבר מקום מגוריהם של הפלסטינים המחזיקים בהיתרי שהייה כבר מצוי ממילא בידי משרד הפנים, המתנה את המשך קבלתם של היתרי שהייה בישראל בהמצאת הוכחות מוצקות לקיומו של "מרכז חיים" בישראל, לרבות כתובת קבועה. במרץ 2014, משלא נענו טענותיו, עתר המוקד לבג"ץ בדרישה להתיר לפלסטינים המחזיקים בהיתרי שהייה לעבור במחסום שועפאט ללא כל הגבלה או תנאים מיוחדים.<sup>84</sup>

זאת ועוד. היתרי מת"ק, בשונה מהיתרי שהייה הניתנים לבני זוג זרים שאינם תושבי השטחים, אינם מאפשרים להחזיק ברישיון

85. בג"ץ 3544/13, קוידר ואח' נ' מתאם  
פעולות הממשלה בשטחים ואח'.  
86. עע"ם 8849/03, דופש ואח' נ' מנהל  
מינהל האוכלוסין במזרח ירושלים  
(2008).

נהיגה ישראלי. לעתים מביא הדבר לפגיעה בחופש התנועה של המשפחה כולה, כמו במקרה של פלסטיני תושב השטחים הנשוי לתושבת ירושלים המזרחית ומתגורר עמה בעיר מאז שנת 2005. מאחר שהבעל מתגורר בעיר בתוקף היתרי מת"ק, הוא אינו רשאי להחזיק ברישיון נהיגה ישראלי, אך על פי שעליו להסיע את ילדיו ולסייע לאשתו, הסובלת מבעיות בריאות המגבילות את יכולת התפקוד שלה, להגיע לטיפולים רפואיים. במאי 2013 עתר המוקד לבג"ץ בעניינו, בדרישה להתיר לו – ולאחרים במצבו – לנהוג בישראל.<sup>85</sup> העתירה נקבעה לדיון ביוני 2014.

## תושבות ארעית

פלסטיני תושב השטחים שקיבל מעמד של תושב ארעי בישראל – אשרת א/5 – קודם לביטול הליך איחוד משפחות מוסיף ומחזיק בו אך אינו רשאי לקבל מעמד של תושב קבע. המחזיק במעמד ארעי זכאי להטבות סוציאליות כגון ביטוח בריאות ממלכתי וקבלת גמלאות מן המוסד לביטוח לאומי, אולם עליו לחדש מדי שנה את מעמדו באמצעות הוכחת "מרכיבי חיים" ועמידה בבדיקות פליליות וביטחוניות. גם כאן מפרידים פרקי זמן ניכרים בין אשרת א/5 אחת למשנה. בפרקי זמן אלה נותר בן הזוג ללא מעמד חוקי בישראל וללא זכויות סוציאליות. לא זו אף זו, משרד הפנים מנצל את המעמד הארעי לשלילת המעמד גם בשלב מתקדם זה של ההליך, וכך נותר לעתים בן הזוג ללא מעמד וללא זכויות סוציאליות ואף נכפה עליו ניתוק ממשפחתו ומביתו שבירושלים.

## שדרוג לתושבות ארעית

### בגין מחדל של משרד הפנים

כאמור, החלטת הממשלה שהתקבלה במאי 2002 קבעה כי תושבי השטחים שכבר נכללו ב"הסדר המדורג" לאיחוד משפחות יישארו במעמד שהיו בו ערב ההחלטה ומעמדם לא ישודרג. בעקבות עתירה מינהלית שהגיש המוקד לבית המשפט המחוזי בירושלים ואשר הערעור בה נדון בבית המשפט העליון, ובלחץ השופטים, הסכימה המדינה לחרוג מכלל זה כאשר ההליכים מתמשכים בשל טעות או סחבת של משרד הפנים. במקרים אלה, כך הוסכם, ניתן יהיה לשדרג את מעמדו של בן הזוג תושב השטחים חרף הקפאת הליכי איחוד משפחות. הסדר זה קיבל תוקף של פסק דין ביוני 2008 וזכה לכינוי "הלכת דופש".<sup>86</sup> בעקבות ההסדר החל המוקד לפעול מחדש בעניינם של בני זוג שעמדו בקריטריונים שנקבעו בהסדר, כדי שיקבלו מעמד של תושבות ארעית המקנה להם זכויות סוציאליות וביטוח בריאות. פעמים רבות נושא המאבק הביורוקרטי-משפטי פרי.

87. על "נוהל הערות גורמים" ר' להלן

בהרחבה, עמ' 34-39.

88. עת"מ 723/03, רג'וב נ' שר הפנים

(2007).

89. עת"מ 5534/07, רג'וב נ' שר הפנים

(2008).

עניינה של משפחת ר' מטופל במוקד מאז שנת 1993. ת"ר מחזיקה בתעודת זהות של תושב ירושלים המזרחית. מ"ר, בן זוגה, מחזיק בתעודת זהות של תושב השטחים. בני הזוג נישאו בשנת 1990 וקבעו את ביתם במחנה הפליטים שועפאט בירושלים. כזכור, עד שנת 1994 נהג משרד הפנים לדחות על הסף בקשות איחוד משפחות שהגישו נשים תושבות ירושלים המזרחית עבור בעליהן שאינם תושבי ישראל; נשים, כך עלה ממדיניות זו, אמורות "ללכת אחרי בעליהן". המדיניות שונתה בשנת 1994, ובשנת 1995 הגישו בני הזוג בקשת איחוד משפחות. בנובמבר 1997 סירב משרד הפנים לבקשתם של בני הזוג בטענה של היעדר "מרכז חיים" בירושלים, אף על פי שחודשים ספורים קודם לכן, באפריל 1997, הוא אישר בקשה לרישום ילדיהם של בני הזוג לאחר שהוכח כי מרכז חיהם מצוי בירושלים. המשפחה ערערה על ההחלטה והצביעה על ההוכחות המקיפות ל"מרכז חיים" בירושלים – אותן הוכחות עצמן שעל בסיסן אושר רישום הילדים במקום לאשר את הבקשה החליט משרד הפנים להחזירה לטיפול ולהמשיך לבדוק את "מרכז החיים", ולאחר מכן המשיך ועיכב את אישור הבקשה משום שהמתין לחוות דעתם של גורמים אחרים.<sup>87</sup> בשנת 1999 אושרה הבקשה, אך גם לאחר האישור נמשכה הסחבת. ההיתר הראשון שמ"ר היה זכאי לו, היתר שהייה לשנה, לא ניתן, והבקשה להיתר לשנת השהייה השנייה לא זכתה למענה גם לאחר חלוף למעלה משנה ממועד הגשתה. בשיחת טלפון הסבירה פקידה של לשכת משרד הפנים כי התיק "נקבר" בלשכה. בקיץ 2002 אישרו סוף-סוף כל הגורמים את המשך זכאותם של בני הזוג לאיחוד משפחות, אולם, כזכור, במאי 2002 החליטה הממשלה על הקפאת הליכי איחוד משפחות עם בני זוג תושבי השטחים, ומאוחר יותר עוגנה ההחלטה בחוק האזרחות והכניסה לישראל, ולפיכך, כל שניתן למ"ר היה היתר שהייה צבאי בישראל. המוקד עתר בשם המשפחה לבית המשפט המחוזי בירושלים וטען, בין היתר, שלולא גרירת הרגליים של הרשויות היה מ"ר מחזיק בתושבות ארעית עוד קודם להחלטת הממשלה, ואין להשית על כתפי המשפחה את רשלנותן של הרשויות.<sup>88</sup> בית המשפט דחה את העתירה והמוקד ערער על כך לבית המשפט העליון.<sup>89</sup> בעקבות ההסדר שנקבע בקיץ 2008 בעניין דופש הוחזר התיק לבית המשפט המחוזי, והמדינה הסכימה להחיל את ההסדר גם על בני הזוג ר'. השניים זומנו ללשכת משרד

הפנים ושם קיבלו אישור להיתר שהייה נוסף. בקיץ 2009, לאחר התכתבות נוספת, כ־14 שנים לאחר הגשת הבקשה לאיחוד משפחות, קיבל מ"ר תעודת זהות של תושב ארעי בישראל. (תיק 5075)

90. עע"ם 6407/11, דג'אני ואח' נ' משרד הפנים — רשות האוכלוסין (2013).  
91. רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 5.2.0015, נוהל הערות גורמים בבקשות לאיחוד משפחות. הנוהל הוצג במסגרת עתירת האגודה לזכויות האזרח בישראל, ור' בג"ץ 7016/01, אלמדני ואח' נ' שר הפנים (2004).  
92. עע"ם 1038/08, מדינת ישראל נ' געאביץ ואח' (2009).

בשלהי 2013, בעקבות פסק דין של בית המשפט העליון בעניין דג'אני,<sup>90</sup> הודיע משרד הפנים כי בקשות לשדרוג מעמד במתווה דופש שהוגשו לאחר 1.1.2010 — כשנה וחצי ממועד תחילת ההסדר — יידחו על הסף. המוקד פועל לביטול החלטתו הגורפת של משרד הפנים באמצעות הגשת השגות לוועדת ההשגה לזרים. העניין טרם הוכרע.

### סירוב לבקשות לאיחוד משפחות על רקע ביטחוני ופילי

במסגרת שיקול הדעת המוקנה לו מכוח חוק הכניסה לישראל תשי"ב-1952 רשאי שר הפנים לדחות בקשות לאיחוד משפחות בגין סיכון ביטחוני או פילי המתעורר בנוגע לבן הזוג הזר המבקש להסדיר את שהייתו במדינה. בהתאם לכך גובש בשנת 2003 "נוהל הערות גורמים" המחייב את משרד הפנים לפנות לגורמי הביטחון והמשטרה ולקבל את חוות דעתם והמלצתם בטרם אישור בקשה לאיחוד משפחות.<sup>91</sup> נוהל זה, בנוסחו המקורי, קבע כי תמצית המידע הביטחוני או הפילי לא תימסר לבני הזוג אלא בדיעבד, עם משלוח ההודעה על הסירוב, ולא איפשר להם להגיב לטענות המופנות כלפיהם לפני קבלת ההחלטה בעניינם.

בשנת 2008 ערער משרד הפנים על פסיקת בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים שקבעה כי במקרים שבהם שוקלת המדינה לסרב — על רקע ביטחוני — לבקשות שהגישו תושבי ירושלים המזרחית לאיחוד משפחות עם בני זוגם הזרים, על משרד הפנים לאפשר לבני הזוג לטעון בפניו בטרם קבלת ההחלטה בעניינם. באוגוסט 2009 דחה בית המשפט העליון את הערעור ועיגן בפסיקתו את חובת השימוע.<sup>92</sup> בית המשפט הוסיף כי רצוי שהשימוע יתקיים הן בכתב והן בעל פה, וכי אם נשקלת האפשרות לסרב לבקשה על רקע ביטחוני, על משרד הפנים ליידע על כך את המבקשים לפני מתן ההחלטה, בפירוט רב עד כמה שניתן, כדי שהמבקשים יוכלו להתכונן כיאות לקראת הליך השימוע ולטעון כנגד הכוונה לסרב לבקשתם. עוד פסק בית המשפט כי רק במקרים חריגים ביותר, כאשר משרד הפנים

93. ר' לעיל, ה"ש 91, רשות האוכלוסין

וההגירה, נוהל מס' 5.2.0015, תאריך עדכון:  
15.4.2010.

94. מכתב מיום 21.10.2013; לצפייה:

[http://www.hamoked.org.il/  
files/2013/114061.pdf](http://www.hamoked.org.il/files/2013/114061.pdf)

מנמק באופן משכנע מדוע נשקפת מן המבקשים סכנה ממשית ומיידי, ניתן להפוך את הסדר ולערוך למבקשים שימוע בדיעבד, לאחר מתן ההחלטה בעניינם, ואף לדרוש כי בן הזוג יצא את גבולות המדינה בעת ההמתנה להחלטה בבקשתו.

באפריל 2010 פרסם משרד הפנים גרסה מעודכנת של "נוהל הערות גורמים", אולם בניגוד להערות בית המשפט, לא כלל בה סעיף המחייב עריכת שימוע בעל פה אלא הסתפק בשימוע בכתב.<sup>93</sup> רק באוקטובר 2013, לאחר פניות חוזרות ונשנות של המוקד, הודיע משרד הפנים כי הוא נכון לקיים שימוע בעל פה למי שכבר נמצא בהליך המדורג אך בשל מידע שהתקבל מגורמי הביטחון הוחלט לסרב לבקשתו לאיחוד משפחות. מי שנתקל בסירוב לבקשתו הראשונה לאיחוד משפחות, יסתפק בהליך שימוע בכתב.<sup>94</sup>

כזכור, בשנת 2005 נוסף לחוק האזרחות והכניסה לישראל סעיף המאפשר לדחות בקשות לאיחוד משפחות לא רק בגין חשש לסיכון ביטחוני מצד ה"מוזמן" עצמו אלא גם בשל "מידע ביטחוני שלילי" כלשהו המיוחס לאחד מקרובי משפחתו – הוריו, ילדיו, אחיו או גיסיו. מאז עושה משרד הפנים שימוש נרחב בסעיף, גם בנוגע לבקשות איחוד משפחות שכבר אושרו בעבר – בין היתר, בהסתמך על חוות דעת של גורמי הביטחון – וגם בנוגע ל"מוזמנים" שכבר מתגוררים מזה זמן בירושלים באמצעות היתרים ואישורים מטעם הרשויות הישראליות. הסירוב ניתן כאשר בני הזוג נדרשים לעבור שוב את סדרת המבחנים והבדיקות כדי לחדש את האישורים שבידיהם או את המעמד שכבר קיבלו.

---

בשנת 1999 אישרה המדינה לג"פ לפתוח בהליך המדורג שאמור היה להוביל בסופו של דבר לקבלת תושבות קבע בישראל. אשתו, פ"פ, היא תושבת ירושלים המזרחית, וכך גם ששת ילדיהם. לפי "ההסדר המדורג", ג"פ היה אמור לקבל מעמד של תושב קבע בשנת 2004, אך עקב השינויים במדיניותה של ישראל, כפי שהשתקפו בהקפאה, בהחלטת הממשלה ובחוק האזרחות והכניסה לישראל, הוא נותר מאז שנת 2001 במעמד של תושב ארעי, ואשרת השהייה שלו, מסוג א/5, הוארכה מעת לעת. בנובמבר 2006 נדחתה לפתע בקשת בני הזוג להארכת האשרה של ג"פ ותעודת הזהות הישראלית שלו נלקחה ממנו בו במקום. בתשובה לפניית המוקד נכתב: "הריני להודיעך כי בקשתך לאיחוד משפחות נבחנה, וניתנה בה ההחלטה הבאה: סירוב הבקשה מטעמים

95. מכתב מיום 6.11.2006 מחנית וייס, ראש ענף אחמ"ש בלשכה למינהל אוכלוסין מזרח ירושלים, למוקד להגנת הפרט.
96. עת"ם 187/07, **פספוס ואח' נ' שר הפנים ואח'** (2008).
97. שם, תגובת המשיבים, 20.2.2007.
98. בשג"ץ 7792/07, **פספוס ואח' נ' שר הביטחון ואח'** (2007).
99. עת"ם 8121/08, **פספוס ואח' נ' שר הפנים ואח'** (2008).
100. עת"ם 8289/08, **פספוס ואח' נ' שר הפנים ואח'** (2011).
101. שם, פסק דין מיום 24.1.2011.

ביטחוניים. מאחר ואחיו של המוזמן [...] פעילים בארגון טרור ומעורבים בפעילות אלימה"<sup>95</sup>. במשיכת קולמוס אחת הפך ג"פ, בעל, אב ומפרנס במשפחה של שמונה נפשות, לשוהה בלתי חוקי המשולל זכויות אזרחיות וסוציאליות ודינו אחד – גירוש; וכל זאת לא בשל דבר שהוא עצמו עשה וללא אפשרות להתמודד עם הטענות נגדו.

המוקד הגיש בשם בני המשפחה עתירה מינהלית בדרישה לנמק את הסירוב,<sup>96</sup> אך בתגובה לעתירה נטען כי הראיות לפיהן סורבה בקשתו של ג"פ חסויות; נאמר רק שאחד מאחיו של ג"פ נתון במעצר מינהלי ואח אחר מרצה עונש מאסר בגין עבירות ביטחון.<sup>97</sup> המדינה אף הציגה תעודת חיסיון חתומה בידי שר הביטחון. המוקד הגיש עתירה בדרישה להסרת החיסיון<sup>98</sup> אך משך את העתירה לאחר שנמסרו שמותייהם של שלושה מאחיו של ג"פ שהם הטעם לסירוב הביטחוני, לטענת ישראל, וניתן מידע מועט באשר למיוחס להם. אותם שלושה הם אחיו-למחצה של ג"פ ועל פי עדותו אין לו עמם כל קשר; בין המשפחות נתגלע ריב ובעקבותיו נוצר נתק רב-שנים. כשהתבררה חולשת טיעוניה של המדינה צצה לראשונה טענה נוספת לפיה גם העותר עצמו הוא "סיכון ביטחוני". המדינה סירבה למסור מידע באשר לטענה החדשה, וגם בעניינה הוצאה תעודת חיסיון. המוקד הגיש עתירה נוספת התוקפת את הטעמים לסירוב ואת השימוש הציני שהמדינה עושה בסעיף הביטחוני.<sup>99</sup> בית המשפט המחוזי דחה את העתירה והמוקד ערער על ההחלטה לבית המשפט העליון, בטענה כי הסירוב ניתן ללא הפעלת שיקול דעת מצד המדינה.<sup>100</sup> במקביל סורבה בקשה שהגיש המוקד למתן היתר שהייה לג"פ עד שתתקבל החלטה בעניינו בבית המשפט. לאחר 16 שנות מגורים בירושלים נאלץ ג"פ לעזוב את ביתו ועבר עם אשתו וילדיו להתגורר בחברון. לקראת הדיון בערעור הושגה הסכמה בין הצדדים לפיה פ"פ תוכל להגיש בקשה חדשה לאיחוד משפחות עבור בעלה, מבלי שבני הזוג יידרשו להוכיח "מרכז חיים", שהרי המשפחה נאלצה להעתיק את מקום מגוריה לגדה המערבית. בינואר 2011 קיבלה ההסכמה תוקף של פסק דין והעתירה נמחקה.<sup>101</sup> ואולם, למודי אכזבות, החליטו בני הזוג להישאר בחברון. (תיק 7356)

בפברואר 2010, בפסק הדין שנודע בשם "הלכת דקה", דן בית המשפט העליון בעוצמת הפגיעה בזכות לחיי משפחה הנגרמת בשל השימוש שעושה משרד הפנים בסירוב הביטחוני. בדיון



102. בג"ץ 7444/03, דקה ואח' נ' שר הפנים (2010).

103. שם, פסק דין מיום 22.2.2010.

104. עת"ם 1007/02, נתשה ואח' נ'

מנהל לשכת מינהל האוכלוסין במזרח ירושלים (2003).

שם בית המשפט דגש מיוחד על מקרים שבהם הסירוב להאריך היתר שהייה או רישיון ישיבה נמסר ל"מוזמן" שכבר מתגורר בישראל מכוח אישור בקשה לאיחוד משפחות.<sup>102</sup> בסופו של דבר קבע בית המשפט כי הפסקת הליך איחוד משפחות שכבר אושר משמעותה "פירוקו של תא משפחתי שכבר נבנה, עקירת המשפחה מהשורשים המשפחתיים, החברתיים והכלכליים שנטעו בינתיים, ויצירת זעזוע כבד במרקם חיי המשפחה שנוצר עם השנים"; אי לכך, כנגד קיומה של המניעה הביטחונית על משרד הפנים לשקול, בין היתר, את "מספר השנים שבהם [כך במקור] ישב בעל ההיתר בישראל, מידת התערותו בחיי הארץ, גודל משפחתו, סיכויי בן הזוג הישראלי, במקרה של הפרדה, לשאת בנטל העול המשפחתי אם ייגזר על בן זוגו לעזוב את הארץ, ומשמעותה הכוללת של הפרדה בין בני הזוג לגורלה הקיומי של המשפחה והילדים". בית המשפט הוסיף כי כאשר מדובר במניעה ביטחונית עקיפה, כזו שמקורה בקרוב משפחה של ה"מוזמן", על המדינה לשכנע את בית המשפט כי הסתברות הסכנה לשלום הציבור קרובה לוודאות, וככזו היא מצדיקה פגיעה בזכות לחיי משפחה.<sup>103</sup>

ואולם, חרף הקווים המנחים שהותוו בפסק הדין ממשיך משרד הפנים בשלו ואינו מהסס לבטל אישורים לאיחוד משפחות בטענות ביטחוניות, גם כאשר אין בידי גורמי הביטחון ולו בדל מידע על מעורבות כלשהי של ה"מוזמן" עצמו בפעילות נגד ישראל. לעתים מתברר כי "הסיכון הביטחוני העקיף" שהחלטת משרד הפנים נסמכת עליו ריק מכל תוכן, אפילו לשיטתה של מערכת הביטחון הישראלית עצמה.

---

מ"נ וע"נ נישאו בשנת 1996. מ"נ מחזיקה בתעודת זהות פלסטינית, ע"נ – בתעודת זהות ישראלית. בשנת 2003, למרות כניסתו לתוקף של חוק האזרחות והכניסה לישראל, אושרה בקשתם של בני הזוג לאיחוד משפחות ומ"נ קיבלה היתר שהייה, לאחר שהמוקד הבהיר, בעתירה לבית המשפט המחוזי בירושלים, שמשרד הפנים הוא שעייכב את הטיפול בבקשה.<sup>104</sup> באוגוסט 2008, כחמש שנים לאחר אישור הבקשה לאיחוד משפחות, פנתה מ"נ להירוש ההיתר, כפי שהיא נוהגת לעשות מדי שנה בשנה, כנדרש, אולם משרד הפנים הודיע לה כי בקשתה מסורבת בשל הסכנה הביטחונית הנובעת מקשריה עם שני אחיה, שבעניינם, כך טענה המדינה, קיים "חומר ביטחוני שלילי".

בפברואר 2009 נדחה ערר שהגיש המוקד בשם מ"נ. באפריל 2009 הוגשה השגה לוועדת ההשגה לזרים, וזו התקבלה בחלקה –

בספטמבר 2009 החליטה הוועדה להחזיר את הנושא לבחינה חוזרת של משרד הפנים ולעריכת שימוע. לאחר שמשרד הפנים התעלם מחובתו לערוך שימוע הגיש המוקד ביולי 2011 השגה נוספת לוועדת ההשגה לזרים. בנובמבר 2011 קיבלה הוועדה את ההשגה, החליטה להחזיר את הטיפול בבקשה למשרד הפנים וקבעה לוח זמנים לטיפול בה. עם חידוש הטיפול בבקשה פנה משרד הפנים אל המוקד והציב, לראשונה, תנאי לא מוכר: מ"נ תקבל היתר שהייה למשך "תקופת מבחן" שתארך שנה, אולם רק לאחר שהיא ובעלה יחתמו על התחייבות לנתק את קשריהם עם שני אחיה של מ"נ ועם אחד מגיסיה, אדם עלום שם, שעצם קיומו כ"סיכון ביטחוני" לא הוזכר קודם לכן וגם לא יוזכר בהמשך. במהלך השימוע במשרד הפנים, שנערך רק בעקבות ההשגה השנייה שהגיש המוקד, הסכימה מ"נ להתחייב לא לקחת חלק בכל פעילות שהיא שעלולה לסכן את ביטחון ישראל. במסגרת דיון בהשגה שלישית(!) שהגיש המוקד בעניינה של מ"נ ביוני 2012, לאחר שמשרד הפנים לא מסר את החלטתו בשימוע, למרות לוח הזמנים שקבעה ועדת ההשגה לזרים, טען משרד הפנים כי הסתייגותה של מ"נ ממעשי בני משפחתה "חסרת כל חשיבות כשלא מתלווה אליה אקט מעשי, באמצעות התחייבות לניתוק קשריה עם אחיה". בתגובה ציין המוקד כי הדרישה לחתימה על תצהיר שכזה היא פוגענית ובלתי מוצדקת והדגיש את ההשפלה שבדרישה כזו, בייחוד מבעלה של מ"נ, תושב קבע בישראל, שלא נחשד בדבר ולא מצוי בכל הליך מבחן. בינואר 2013 דחתה הוועדה את ההשגה והודיעה שהיא מקבלת את עמדת משרד הפנים ואף תיארה את החלטתו כסבירה ומידתית. במרץ 2013 עתר המוקד לבית המשפט לעניינים מינהליים בעניינים של בני הזוג.<sup>105</sup> המוקד טען כי בסירובה להמשיך לטפל בהליך איחוד המשפחות של בני הזוג פוגעת ישראל בזכותם לחיי משפחה וכן בזכויות ילדיהם. בנוסף טען המוקד כי המדינה פעלה בחוסר סבירות ובחוסר מידתיות וכי הדרישה שבני הזוג יצהירו על ניתוק קשריהם עם אחיה של מ"נ משפילה אותם, על לא עוול בכפם. במאי 2013 הודיעה המדינה למוקד כי היא חוזרת בה מדרישתה ממ"נ לחתום על תצהיר בדבר ניתוק קשריה עם אחיה וכי אין כל מניעה ביטחונית לחידוש ההיתר שבידה. (תיק 14700)

אף כי מרבית הסיבובים לבקשות איחוד משפחות שהמוקד נתקל בהם נתלים בעילות ביטחוניות כאלה ואחרות, משרד הפנים

מפעיל לא אחת גם את סמכותו לסרב לבקשות מטעמים פליליים. לפי "נוהל הערות גורמים", ניתן לסרב לבקשת איחוד משפחות בשל התנהגות פלילית של ה"מוזמן" (בין שהורשע בפלילים ובין שתקיים פליליים תלויים ועומדים נגדו), אך אין לסרב לבקשה מטעמים פליליים הנוגעים ל"מזמין", שהרי הוא ימשיך להיות תושב קבע בישראל, בין שהוא עבריין ובין שאינו עבריין, בין שהבקשה תאושר ובין שתסורב, אלא אם הוא מרצה עונש מאסר ממושך או שמתנהל נגדו הליך שעשוי להסתיים בעונש מאסר ממושך.<sup>106</sup> במצב זה מתיר הנוהל לסרב לבקשה משום שממילא לא יתאפשרו לבני הזוג חיים בצוותא בישראל. ואולם, חרף הוראותיו המפורשות של הנוהל נוהג משרד הפנים לדחות בקשות לאיחוד משפחות "עד תום ההליכים", כלשונו, כל אימת שקיים תיק פלילי בעניינו של ה"מזמין", קל ככל שיהיה.

בשנת 2007 שלח משרד הפנים ל"ע, תושב ירושלים המזרחית, הודעה לפיה בהתאם לעמדת המשטרה, בקשתו לאיחוד משפחות עם כ"ע, המחזיקה בתעודת זהות פלסטינית, "נרחית עד תום ההליכים"; "לצורך המשך הטיפול בבקשה", כך נאמר בהודעה, "עליך לסגור את התיקים התלויים ועומדים נגדך". הודעה זו נשלחה אף על פי שנגד האישה – "המוזמנת", במונחי משרד הפנים – לא היו תיקים פליליים פתוחים, והתיק שהתנהל נגד י"ע לא היה צפוי להסתיים במאסר כלל ועיקר; י"ע אף לא נעצר לחקירה במסגרתו. בנסיבות אלה הגיש המוקד ערר על ההחלטה וטען כי משרד הפנים פועל בניגוד לנוהל שלו-עצמו בדחותו את הבקשה מן הטעם האחד שה"מזמין" חשוד בפלילים. משהערר לא זכה לכל מענה פנה המוקד לוועדת ההשגה לזרים, וכתשעה חודשים לאחר הגשת ההשגה התקבלה תשובת משרד הפנים: כ"ע תקבל היתרי שהייה מחוץ להליך המדורג למשך שנה, ובמהלך השנה תיבדק רמת המעורבות של בני הזוג בפלילים. משרד הפנים טען שמאחר שההשגה עסקה באי-מענה לערר, ובתשובה זו ניתן מענה, יש למחקה. המוקד התנגד למחיקת ההשגה וביקש שוועדת ההשגה לזרים תדון בסוגיה לגופה. הוועדה קיבלה את עמדת המוקד לפיה הסירוב אינו עומד בקריטריונים ויש לחדש את הטיפול בבקשה. (תיק 34031)

## איחוד משפחות עם תושבי רצועת עזה

כזכור, החלטת הממשלה מיוני 2008 מנחה את שר הפנים לא לאשר בקשות לאיחוד משפחות בישראל עם תושבי רצועת עזה. לפי נוסח ההחלטה, ההנחיה חלה לא רק על כל מי שמתגורר ברצועה בפועל אלא גם על כל מי שרשום במרשם האוכלוסין הפלסטיני כתושב הרצועה – בכלל זה פלסטינים המתגוררים מזה שנים ארוכות בגדה המערבית אולם כתובתם התקבעה ברצועת עזה בשל מדיניותה של ישראל, האוסרת על שינוי כתובת מעזה לגדה.<sup>107</sup> מאז, בהתאם להחלטת הממשלה, משרד הפנים מסרב באופן גורף לבחון בקשות לאיחוד משפחות המוגשות עבור פלסטינים המתגוררים ברצועה או רשומים בה, גם אם לא הועלתה כל טענה ביטחונית כלפיהם. באחת הבקשות שבטיפול המוקד ניאות משרד הפנים להעניק היתרי שהייה בישראל לאישה שכתובתה רשומה ברצועה, אך גם זאת רק מטעמים הומניטאריים, מחוץ להליך איחוד משפחות, ורק בעקבות הגשת עתירה.

ה"ע" ילדת חאן יונס שברצועת עזה, נישאה בהגיעה לגיל 16 לתושב ישראל, מ"ע, ועברה להתגורר עמו בירושלים. מיד לאחר הנישואין, באפריל 2000, הגיש מ"ע בקשה לאיחוד משפחות עבור רעייתו, ובתשובה הודיעו לו הרשויות כי על ה"ע לשנות תחילה את רישום מצבה האישי בתעודת הזהות הפלסטינית, מ"רוקה" ל"נשואה". בטרם עלה בידה לעשות זאת הקפיאה הממשלה את הליכי איחוד משפחות, וכך נחסמה האפשרות להסדיר את שהייתה של ה"ע בישראל.

בעקבות תיקון החוק בשנת 2005, המאפשר הגשת בקשות חדשות עבור נשים תושבות השטחים מעל גיל 25, נרָאָה כי הסדרת שהייתה של ה"ע בישראל תתאפשר כאשר ימלאו לה 25 שנה, אך ב-2008, חודשים ספורים לפני שחגגה את יום הולדתה ה-25, אסרה הממשלה על איחוד משפחות של תושבי ישראל עם פלסטינים מרצועת עזה. בקשתה החדשה של ה"ע, שהוגשה כשמלאו לה 25, נדחתה אפוא בעילה שהיא רשומה כתושבת עזה, וזאת אף על פי שהתגוררה שנים רבות עם בעלה בירושלים. ערר שהגיש המוקד בעקבות כך נדחה אף הוא, ופנייתו לוועדה ההומניטארית לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל נותרה ללא מענה.<sup>108</sup>

במאי 2011 עתר המוקד בעניינה של ה"ע לבג"ץ בטענה כי היא אינה מתגוררת ברצועת עזה כבר שנים ארוכות וכי זה למעלה מעשור מרכז חייה מצוי בירושלים. לפיכך, האיסור על

107. להרחבה בנוגע למדיניות זו ר' דו"ח

המוקד להגנת הפרט ובצלם, מעבר

להרי החושך – השלכות בידודה של

רצועת עזה בידי ישראל על זכותם של

פלסטינים לחיי משפחה, 2014, עמ'

15-11.

108. על הוועדה ההומניטארית לפי חוק

האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)

ר' להלן, עמ' 55-57.

109. בג"ץ 3830/11, עבד אלבארי ואח' נ' שר הפנים ואח' (2011).  
110. עת"ם 11-11-10144, אחמד ואח' נ' שר הפנים ואח' (2012).  
111. עע"ם 7212/12, אחמד ואח' נ' שר הפנים.

איחוד משפחות עם תושבי רצועת עזה אינו תקף כלל במקרה שלה.<sup>109</sup>

בספטמבר 2011, בעקבות העתירה, ויותר מעשור לאחר שנישאה ועברה להתגורר בירושלים, הודיע משרד הפנים למוקד כי החליט להיעתר לבקשה ולהעניק לה"ע היתר שהייה בישראל "מטעם הומניטארי מיוחד". (תיק 60694)

החלטת הממשלה קובעת כי האיסור על איחוד משפחות עם תושבי רצועת עזה אמור לחול "מכאן ולהבא ואינו חל בכל מקרה על מי שבקשתו הראשונית כבר אושרה". כך, למעשה, מוחלת ההחלטה רטרואקטיבית על משפחות שהגישו בקשות זמן רב קודם להחלטת הממשלה אך משרד הפנים, כדרכו, נקט סחבת ולא הכריע בהן במשך פרק זמן ארוך, עד שבסופו של דבר שינתה הממשלה את מדיניותה והכריזה על סירוב גורף לבקשות. בנובמבר 2011 עתר המוקד לבית המשפט המחוזי בירושלים בדרישה שמשרד הפנים ימשיך ויטפל בבקשות שהוגשו לפני החלטת הממשלה אך טרם התקבלה בהן הכרעה.<sup>110</sup> ביולי 2012 דחה בית המשפט את העתירה וקבע כי לא מצא מקום להתערב בהחלטת הממשלה. באוקטובר 2012 ערער המוקד לבית המשפט העליון על ההחלטה.<sup>111</sup> הערעור עדיין תלוי ועומד.

### איחוד משפחות עם פלסטינים שאינם תושבי השטחים

חוק האזרחות והכניסה לישראל אינו חל על בני זוג זרים שאינם תושבי השטחים או תושבי אחת מארבע המדינות שישראל החילה על אזרחיהן את החוק; במקרה של בני זוג זרים אלה, ההליך המדורג לאיחוד משפחות עדיין תקף. ואולם, מאז נכנס החוק לתוקפו טיפל המוקד בכמה פניות של תושבי ירושלים המזרחית שמשרד הפנים סירב לבקשתם לאיחוד משפחות עם בני זוג זרים. כל בני הזוג הזרים הללו הם ממוצא פלסטיני אך הם אינם רשומים במרשם האוכלוסין של השטחים, ובכל זאת החליט משרד הפנים להחיל עליהם את הוראות החוק, כאילו היו פלסטינים תושבי השטחים. כתוצאה מכך, פניותיהם של אלה מהם שאינם עומדים באחד מן הקריטריונים המצוינים בחוק – קריטריון הגיל, למשל – לא נבחנו כלל, ובקשותיהם לאיחוד משפחות נדחו על הסף.

ח"פ נולד בשנת 1980 בברזיל להורים פלסטינים ומחזיק בדרגון ברזילאי. ילדותו ונעורו עברו עליו בברזיל, ובמהלכן הוא ביקר בגדה המערבית רק פעם אחת, בשנת 1989, ושהה בה חודש וחצי. בשנת 1997 עזבה אמו את ברזיל ביחד עם אחותו ושבה להתגורר

בכפר מוצאה בגדה. ח"פ ושלושת אחיו נשארו לגור בכרזיל עם אביהם. בשנת 2002, אחרי פטירת האב, ביקר ח"פ את אמו בגדה. לאחר שלושה חודשים יצא לירדן לשבוע וחזר לגדה, ובשנים שלאחר מכן עבד ללא היתר וללא תלושי שכר בבנייה במרכז הארץ ובירושלים. כל אותה עת הוא לץ במקומות עבודתו ולא התגורר בגדה. בספטמבר 2006 נישא ח"פ לתושבת ירושלים המזרחית, נ"פ. במשך חודשים אחדים הם התגוררו בבית אמו בגדה ואחר כך במחנה הפליטים שועפאט, שבו מתגוררים הוריה של נ"פ. בפברואר 2007 הגישה נ"פ בקשת איחוד משפחות עבור בעלה. ח"פ התבקש להביא ראיות לכך שמאז כניסתו לישראל בסוף שנת 2002 עד לנישואיו בשנת 2006 מרכז חייו היה בישראל, ובנוסף על כך נערך לו שימוע בלשכת משרד הפנים. בספטמבר 2008 החליט משרד הפנים כי בני הזוג רשאים לרשום את בנם, שנולד בסוף שנת 2007, במרשם האוכלוסין של ישראל, אך הבקשה לאיחוד משפחות שהגישה נ"פ עבור ח"פ מסורבת משום שהוא מוגדר כתושב השטחים ועדיין אינו בן 35. לטענת המשרד, בין מרץ 2003 לספטמבר 2004 התגורר ח"פ עם אמו בגדה, ובנוסף על כך הוא התקשה לציין שמות של מעסיקים שעבד אצלם בישראל או של פועלים שעבד אִתם, ומכאן שלא הוכיח כי אינו תושב השטחים. זאת, אף על פי שח"פ הוא אזרח ברזיל שהתגורר רוב חייו במולדתו ועדיין מחזיק בדרכון שלה, והוא אינו רשום כלל בשטחים. משרד הפנים אמנם לא סיפק כל הוכחה כי ח"פ התגורר בשטחים, ובכל זאת החליט לסרב לבקשה. המוקד הגיש ערר על החלטת משרד הפנים וצירף לו תצהיר של בעל בית מלאכה שהעיד כי העסיק את ח"פ מאוקטובר 2004 עד ספטמבר 2006, אך משרד הפנים טען שמהימנותו של התצהיר מוטלת בספק ודחה את הערר. המוקד הגיש השגה לוועדת ההשגה לזרים וטען שגם אם ח"פ התגורר זמן-מה עם אמו בגדה, כדברי משרד הפנים, מדובר בעשירית מחייו – תקופה קצרה שאין בה כדי לבסס את הגדרתו כתושב השטחים.

בעקבות ההשגה בדק משרד הפנים שוב את פרטי הבקשה לאיחוד משפחות והחליט לאשרה, בלוויית אזהרה כי "במידה שיתברר בעתיד שהמשיגים המציאו מידע שגוי למשיב וכי המשיג התגורר באזור, תהא פתוחה בפני המשיב הדרך להחיל עליו את חוק האזרחות [...]". במרץ 2009 נכנס ח"פ להליך המדרוג וקיבל אשרת עבודה בישראל שאיפשרה לו לפרנס את משפחתו. כעבור שנתיים שודרג מעמדו למעמד של תושב ארעי. (תיק 54571) ■

## רישום ילדים

112. הפרשנות המרחיבה של משרד הפנים

להגדרת "תושב אזור" משפיעה על כלל

האוכלוסייה שחוק האזרחות והכניסה

לישראל חל עליה, אולם, כפי שיובהר

בהמשך, ההשפעה הקשה ביותר היא על

ילדים שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל

והאחר תושב השטחים.

על פי חוק האזרחות והכניסה לישראל, ילדים המוגדרים כ"תושבי אזור", למרות שלפחות אחד מהוריהם הוא תושב ירושלים המזרחית, מובחנים זה מזה על פי גילם: ילדים עד גיל 14, ששר הפנים רשאי להעניק להם מעמד בישראל, וילדים מעל גיל 14, ששר הפנים אינו רשאי להעניק להם מעמד בישראל. ילדים מעל גיל 14 רשאים לשהות בישראל מכוח היתרי שהייה בלבד, בכפוף לבדיקות הביטחוניות המחמירות שנקבעו בחוק. היתר זה אינו מקנה להם זכויות סוציאליות, ובכלל זה ביטוח בריאות. עתידם של ילדים אלה לוט בערפל: החוק אינו מסדיר את המשך שהייתם בישראל לאחר הגיעם לגיל 18 והם תלויים בשרירות לבו של משרד הפנים. לעת עתה, משרד הפנים מאפשר להם לקבל היתרי שהייה גם בבגרותם.

ככלל, משרד הפנים פועל לאורך השנים במטרה להעמיק ולהרחיב את האפליה כלפי ילדיהם של תושבי ירושלים המזרחית. כזכור, עוד בטרם נכנסה לתוקפה החלטת הממשלה בדבר הקפאת הליכי איחוד משפחות הנהיג משרד הפנים מדיניות שנועדה להקשות על רישום ילדים אלה במרשם האוכלוסין של ישראל. לאחר חקיקת חוק האזרחות והכניסה לישראל הוסיף משרד הפנים לפעול במשנה מרץ וקבע נהלים פנימיים חדשים מתוך כוונה להרחיב את תחולתו של החוק עוד ועוד. מאמצי משרד הפנים לצמצם ככל האפשר את מספר הילדים הרשאים לקבל מעמד בירושלים המזרחית למרות הוראות החוק התמקדו בהרחבת ההגדרה של "תושב אזור" ובקביעת נוהל שנועד לרוקן מתוכן את העלאת "הגיל הקובע" לעניין מתן מעמד לילדים.

### המאבק הפרשני בשאלה "מיהו תושב אזור"

חוק האזרחות והכניסה לישראל חל על כל מי שישראל מגדירה כ"תושב אזור", כשבמונח "אזור" הכוונה לשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. בנוסחו המקורי משנת 2003 הגדיר החוק כ"תושב אזור" כל מי שמתגורר בשטחים הכבושים, בין שהוא רשום בהם ובין שלא, למעט תושבי ההתנחלויות, אולם משרד הפנים מיהר לאמץ פרשנות מרחיבה להגדרה זו וקבע כי "תושב אזור" הוא גם כל מי שרק רשום בשטחים ואינו מתגורר בהם בפועל.<sup>112</sup> פרשנות זו איפשרה למשרד הפנים להחיל את החוק, בין השאר, גם על ילדים שחיו בירושלים כל חייהם, או רובם, אך הוריהם רשמו אותם במרשם האוכלוסין הפלסטיני, מסיבות שונות. אחת הסיבות שהביאו הורים לרשום את ילדיהם בשטחים, אף על

פי שמרכז חיי המשפחה שלהם היה מאז ומתמיד בירושלים, נעוצה בכך שמדיניות ישראל בנוגע לרישום ילדים השתנתה תכופות במהלך השנים מבלי שניתן לכך פרסום. סיבה אחרת נעוצה בבעיית הנגישות הקשה ששררה בלשכת משרד הפנים בירושלים המזרחית: הפונים נאלצו לעמוד בתור ימים ארוכים, וכאשר הצליחו להיכנס בשערי הלשכה התבקשו למלא טפסים בעברית, לכתוב תצהירים המחייבים תשלום לעורכי דין ולהציג מסמכים וחשבוניות המעידים על "מרכז חיים" שנים רבות קודם לכן.<sup>113</sup> בינתיים, עד שיגיע התהליך לסימו, רשמו רבים את ילדיהם במרשם האוכלוסין הפלסטיני כדי לא להותירם חסרי מעמד וכדי לרשום אותם למוסדות חינוך או לקבל עבורם שירותים חיוניים אחרים. גם תושבי קבע שהתגוררו בחו"ל תקופה מסוימת לצורך עבודה או לימודים רשמו פעמים רבות את ילדיהם שנולדו שם במרשם האוכלוסין בטשחים משום שלא הורשו לרשום אותם בישראל, שהרי הקניית המעמד מותנית בהוכחות ל"מרכז חיים" בישראל במשך שנתיים לפחות. בנוסף על כך, לא מעט נשים תושבות ירושלים המזרחית שנישאו לתושבי השטחים והתגוררו עמם שם רשמו את ילדיהן במרשם האוכלוסין הפלסטיני, אך לאחר גירושיהן מבני זוגן או לאחר פטירתם הן חזרו עם ילדיהן להתגורר בירושלים המזרחית, בחיק משפחתן, וכעת הן מבקשות להעניק להם את מעמדן שלהן.

בשנים 2003-2005 נדונה פרשנותו המרחיבה של משרד הפנים למונח "תושב אזור" בשורה של עתירות מינהליות שבמסגרתן שב וקבע בית המשפט המחוזי בירושלים כי אין להחיל את חוק האזרחות והכניסה לישראל על ילדים שהוריהם תושבי ירושלים המזרחית והם עצמם נולדו בישראל ומרכז חייהם מצוי בה, גם אם הללו רשומים במרשם האוכלוסין הפלסטיני; לפיכך, כך הורה בית המשפט, על משרד הפנים להעניק לילדים אלה מעמד תושבות קבע בהתאם להוראות תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל.<sup>114</sup> תחילה בחר משרד הפנים להתעלם מפסיקות בית המשפט והמשיך בשלו, אולם בשנת 2005 החל לערער על פסקי הדין הללו לבית המשפט העליון.<sup>115</sup> במקביל, כדי להבטיח שילדים רבים ככל האפשר יוגדרו כתושבי השטחים ולא יזכו למעמד בישראל, עיגנה הכנסת בשנת 2005 את פרשנותו של משרד הפנים בנוסח המתוקן של החוק, הקובע במפורש כי "תושב אזור" הוא "מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור, וכן מי שמתגורר באזור".<sup>116</sup> באוגוסט 2008 קבע בית המשפט העליון בפסק דין מאוחד

113. בשנת 2006, בעקבות עתירות לבג"ץ שהוגשו החל משנת 1999, נפתחה לשכה חדשה של משרד הפנים בירושלים המזרחית, ור' בג"ץ 4892/99, **גאבר ואח' נ' שר הפנים ואח'** (2001); ובג"ץ 6683/99, **האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח' נ' שר הפנים** (2001); ובג"ץ 2783/03, **ג'ברא נ' שר הפנים ואח'** (2003). תחילה נראה כי התנאים הפיזיים במקום הוטבו, אולם בפברואר 2007 שוכנה באותו בניין גם לשכת שירות התעסוקה ושוב גברו העומס והצפיפות בכניסה ללשכה והעמידה בתור חזרה והייתה להתנסות משפילה, ממושכת ולעתים אף מסוכנת. בראשית שנת 2013, בעקבות עתירה לבג"ץ שהגיש המוקד להגנת הפרט, שופרו במידת-מה תנאי ההמתנה בכניסה ללשכה, ור' בג"ץ 176/12, **אלבטש ואח' נ' מנהל אגף בכיר רשות האוכלוסין, משרד הפנים ואח'** (2013); להרחבה ר' דו"ח פעילות המוקד לשנים 2011-2012, עמ' 95-96.

114. ר', למשל, עת"ם 822/02, **גושה ואח' נ' מנהל הלשכה האזורית למינהל האוכלוסין ואח'** (2003); עת"ם 577/04, **אלקורד ואח' נ' שר הפנים** (2004); עת"ם 379/04, **מנסור ואח' נ' משרד הפנים – מינהל האוכלוסין בירושלים** (2005); עת"ם 387/04, **עויסאת ואח' נ' משרד הפנים** (2005); עת"ם 1277/04, **ג'ית ואח' נ' שר הפנים** (2005).

115. ר', למשל, עת"ם 5569/05, **משרד הפנים ואח' נ' עויסאת ואח'** (2008).

116. חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, נוסח מעודכן, סעיף 1.



117. ר' לעיל, ה"ש 115, פסק דין מיום

10.8.2008.

118. עת"ם 817/07, חטיב ואח' נ' משרד

הבנים (2008), פסק דין מיום 16.1.2008.

119. עע"ם 1621/08, מדינת ישראל נ'

חטיב (2011).

בערעורים שהגיש משרד הפנים כי אין די ברישומו של אדם בשטחים כדי שייחשב "תושב אזור", שכן "הרישום במרשם, כשלעצמו, איננו מבסס את הסיכון הביטחוני שבבסיס תכליתו של חוק הוראת השעה"<sup>117</sup>. השופטים פסקו כי רק פרשנות מצמצמת של המונח "תושב אזור", כזו המחילה את חוק האזרחות והכניסה לישראל רק על מי שאכן מתגורר בשטחים, מבטאת את האיזון הנדרש בין התכלית הביטחונית של החוק לבין הצורך להגן ככל שניתן על הזכות החוקתית לחיי משפחה. אולם בית המשפט הדגיש כי קביעותיו אלה מתייחסות אך ורק להגדרת "תושב אזור" בנוסחה המוקדם והן אינן חלות על ילדים שהבקשה להסדרת מעמדם בישראל הוגשה לאחר שהתיקון לחוק משנת 2005 נכנס לתוקף.

השאלה כיצד יש לפרש את המונח "תושב אזור" לאחר תיקון ההגדרה בחוק עמדה במוקד המחלוקת בפרשת חטיב, אזרח ירדני שהבקשה שהוגשה עבורו לאיחוד משפחות נדחתה משום ששמו נכלל במרשם האוכלוסין בשטחים, אף על פי שהוא אינו מתגורר בהם. בינואר 2008 קבע בית המשפט המחוזי כי גם לאחר תיקון ההגדרה בחוק אין להחיל את החוק באופן אוטומטי על כל מי שרשום במרשם האוכלוסין של השטחים אלא יש לבחון את זיקותיו של המבקש – היכן התגורר רוב חייו, היכן גרה משפחתו, היכן למד וכיוצא באלה.<sup>118</sup> המדינה ערערה על פסק דין זה, ובינואר 2011 קיבל בית המשפט העליון את הערעור והפך את פסיקת בית המשפט המחוזי על פיה. בית המשפט העליון קבע כי המונח "תושב אזור" – לאחר התיקון משנת 2005 – כולל כל אדם שרשום במרשם האוכלוסין של השטחים, גם אם לא התגורר בהם מעולם.<sup>119</sup> בעשותו כן נתן בית המשפט גושפנקא לפרשנותו של משרד הפנים וחרץ את גורלם של ילדים רבים – שכל חטאם הוא שנולדו בזמן הלא-נכון או במקום הלא-נכון, או שהוריהם רשמו אותם במרשם הלא-נכון – לחיים ללא מעמד במדינה שבה מתגוררת משפחתם.

### "הגיל הקובע" לעניין מתן מעמד לילדים

כזכור, חוק האזרחות והכניסה לישראל שהתקבל בשנת 2003 קבע כי ילדים המוגדרים כ"תושבי אזור" אך אחד מהוריהם הוא תושב ישראל זכאים לקבל מעמד בישראל – ובלשון החוק: "רישיון



והיא אף אינה עולה בקנה אחד עם התכליות המונחות בכסיסם". לסיכום הורה בית המשפט כי יש לפרש את החוק לאור העיקרון לפיו "הגיל הקובע" לצורך קבלת מעמד קבע הוא גילו של הילד בעת הגשת הבקשה.<sup>124</sup> הוראה זו עוגנה בנוהל המתוקן לרישום ילדים שפורסם מטעם משרד הפנים כשנה וחצי לאחר מתן פסק הדין.

## נוהל רישום ילדים

מדיניותו של משרד הפנים באשר לרישום ילדים שרק אחד מהוריהם תושב ישראל פורסמה בשנת 2007, בעקבות עתירה שהגיש המוקד לבית המשפט המחוזי בירושלים שנה קודם לכן.<sup>125</sup> עד אז, הנהלים לפיהם פעל משרד הפנים היו נסתרים מעיני הציבור. בעקבות הערות המוקד במהלך הדיונים בעתירה עדכן משרד הפנים את הנוהל כמה פעמים.

במאי 2011 ניתן פסק הדין בעתירה ובמסגרתו הורה בית המשפט המחוזי למשרד הפנים לשנות שלושה היבטים של נהליו הנוגעים לרישום ילדים: כאשר משרד הפנים אינו מקבל החלטה בעניינו של ילד במשך חצי שנה — מסגרת הזמן שנקבעה בנהלים המעודכנים שפורסמו בתשובותיו לעתירה — יש להעניק לילד מעמד ארעי בישראל, המקנה לו זכויות סוציאליות עד קבלת ההחלטה הסופית בעניינו; על משרד הפנים להמשיך ולבחון בלא כל עיכוב בקשות בענייניהם של ילדים, גם אם בקשה מקבילה של בן משפחה סורבה; ויש להודיע למשפחה, הן בעל פה והן בכתב — ובערבית, במידת הצורך — בהתקרב המועד לשדרוג המעמד הארעי למעמד קבע. ואולם, שנה חלפה ומשרד הפנים לא מילא אחר הוראות בית המשפט, ובסוף מאי 2012 פנה המוקד לבית המשפט בבקשה על פי פקודת ביזיון בית המשפט כי יוציא צו שורה למשרד הפנים לתקן את הנוהל. המדינה השיבה שהיא פועלת לתיקון הנוהל "ללא דיחוי" וכי גיבוש הנוהל המתוקן נמצא "בישורת האחרונה". בספטמבר 2012 פורסם לבסוף הנוהל המתוקן.

הנוהל שפורסם קובע כי ילד שנולד בישראל אך הוא מוגדר כ"תושב אזור" יירשם כתושב קבע על פי תקנה 12, בכפוף להוכחת "מרכז חיים" בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה ותחת מגבלות חוק האזרחות והכניסה לישראל (כלומר, ילד מעל גיל 14 יקבל היתרי מת"ק בלבד, בכפוף לבדיקות הביטחוניות המחמירות שנקבעו בחוק).<sup>126</sup> אם הילד נולד מחוץ לישראל ייאלץ ההורה התושב להגיש עבורו בקשה לאיחוד משפחות;

124. שם, פסק דין מיום 27.4.2011.

125. עת"ם 727/06, **נופל ואח' נ' שר**

**הפנים ואח'** (2011); ור' גם לעיל, ה"ש

120, רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס'

2.2.0010.

126. מדרישה זו עולה שילד בן 13, למשל,

שאחד מהוריו תושב ישראל אך הוא עצמו

אינו רשום במרשם האוכלוסין שלה, אם

משום שהוריו לא רשמו אותו אף על פי

שהתגורר בישראל ואם משום שלא התגורר

בה עד כה, לא יוכל לבקש להסדיר את

מעמדו אלא בגיל 15, אבל אז הוא כבר

לא יהיה זכאי למעמד אלא להיתרי מת"ק

בלבד, וילד בן 16 וחודש לא יקבל כלל היתר

לחיות עם משפחתו בירושלים, בשל החובה

שקבע משרד הפנים להמתין שנתיים עד

להגשת הבקשה. באוקטובר 2011 דחה בית

המשפט המחוזי עתירה מינהלית שהגיש

המוקד בעניין זה, ור' עת"ם 11-05-11, 41294,

**רדואן ואח' נ' מדינת ישראל — שר הפנים**

(2011). המוקד ערער על ההחלטה לבית

המשפט העליון, ור' עת"ם 8630/11, **רדואן**

**ואח' נ' מדינת ישראל — שר הפנים.**

הערעור עודו תלוי ועומד.

127. הטבלה מבוססת על שתי טבלאות המופיעות בשני נהלים שונים של משרד הפנים, ור' רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 5.2.0029, נוהל הטיפול בבקשה למתן רישיון ישיבה בישראל לקטין שנולד בישראל שרק אחד מהוריו רשום כתושב קבע לפי תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל התשל"ד-1974; נוהל מס' 5.2.0030, נוהל הטיפול בבקשה למתן רישיון ישיבה בישראל לקטין שנולד מחוץ לישראל שרק אחד מהוריו רשום כתושב קבע.

הילד יקבל תושבות ארעית לשנתיים, ולאחריהן ישודרג מעמדו למעמד קבע – בכפוף להוכחת "מרכז חיים", כמובן, ותחת מגבלות החוק.

כאמור, עתידם של ילדים השוהים בישראל מכוח היתרי מת"ק אינו ברור. לעת עתה הנוהל מאפשר להם להמשיך ולהחזיק בהיתרים גם לאחר הגיעם לגיל 18 – בתנאי שמרכז חייהם עדיין בישראל, ובהיעדר מניעה ביטחונית ופוליטית – אולם הנחיה זו אינה מעוגנת בחוק, ומשכך, היא נתונה לשינויים בהתאם לשרירות לבו של משרד הפנים.

## תמצית נוהלי משרד הפנים בדבר מתן מעמד לילד שרק אחד מהוריו תושב ישראל<sup>127</sup>

ילד המוגדר "תושב אזור" (התגורר בשטחים או היה רשום בהם)	ילד שרשום בחו"ל	ילד שטרם נרשם	
היתרי מת"ק בלבד (בכפוף לאישור גורמי הביטחון)	תושבות ארעית לשנתיים, ואחריה תושבות קבע	תושבות קבע	<b>נולד בישראל ומרכז חייו בישראל</b> (רישום מתוקף תקנה 12)
		תושבות ארעית לשנתיים ואחריה תושבות קבע	<b>נולד מחוץ לישראל ומרכז חייו בישראל</b> (בקשת "איחוד משפחות ילדים")

**רישום ילדים:** שכונת ואדי חומוס, צור באהר  
 בשנת 1967 סיפחה ישראל את מרבית שטחו של הכפר צור באהר הנמצא דרומית-מזרחית לירושלים ותושביו קיבלו מעמד בישראל, אולם כעשירית מאדמות הכפר, ובהן השטח שעליו נבנתה לימים שכונת ואדי חומוס, הושארה באופן שרירותי מעבר לקו הגבול של השטח המסופח. שנים רבות הופיע קו זה במפות בלבד, ללא

128. בג"ץ 9156/03, ג'בור ואח' נ' מנהלת קו התפר ואח' (2003).
129. על תושבות על פי חוק הביטוח הלאומי ר' בהרחבה בדו"ח פעילות המוקד לשנים 2011-2012, עמ' 97-98.
130. ב"ל 10177/05, ועד הכפר צור באהר ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי (2005).
131. עת"ם 8350/08, עטון ואח' נ' שר הפנים ואח' (2009).
132. עע"ם 1966/09, עטון ואח' נ' שר הפנים ואח' (2011).

כל משמעות מעשית, אך תוואי חומת ההפרדה שתכננה ישראל על אדמות הגדה המערבית סביב ירושלים איים לחלק את צור באהר לשני חלקים על בסיס קו שרירותי זה. בשנת 2003 עתרו תושבי הכפר לבג"ץ נגד תוואי החומה, ובמהלך הדיון בעתירה הכירה המדינה בכך שכל תושבי הכפר הם "קהילה אורגנית אחת" ושינתה את התוואי כדי שלא יחצה את הכפר.<sup>128</sup> וכך, כל תושבי צור באהר, לרבות אלה המתגוררים בוואדי חומוס, הושארו בצדה המערבי – ה"ישראלי" – של החומה.

בשנת 2004 החל המוסד לביטוח לאומי לשלוח לתושבי שכונת ואדי חומוס מכתבים ובהם הודעות על ביטול מעמדם כתושבים על פי חוק הביטוח הלאומי, שהרי הם מתגוררים מחוץ לשטח שסיפחה ישראל.<sup>129</sup> במקביל החלו קופות החולים לשלוח לאותם תושבים הודעות על ביטול הביטוח הרפואי שלהם. תושבי השכונה פנו לבית הדין האזורי לעבודה בירושלים, ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה הודיע המוסד לביטוח לאומי כי חזר בו מהחלטתו: צור באהר הוא "כפר הומוגני אחד", וכל עוד החומה מפרידה בינו לבין שאר חלקי הגדה יוכרו כל תושביו כתושבי ישראל לצורך זכויותיהם הסוציאליות ויחולו עליהם חוק ביטוח לאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי.<sup>130</sup>

בשנת 2008 עתר המוקד לבית המשפט המחוזי בירושלים בשמו של תושב קבע בישראל המתגורר בוואדי חומוס, בדרישה להורות למשרד הפנים לרשום את שני ילדיו – בדומה לתשעת אחיהם – במרשם האוכלוסין של ישראל.<sup>131</sup> משרד הפנים סירב לרשום את הילדים משום שהמשפחה מתגוררת בשכונת ואדי חומוס, כלומר מחוץ לשטח שסיפחה ישראל, אולם המוקד טען כי מרכז חייהם של הילדים היה ונותר בירושלים ולכן יש לרשום אותם כתושבי קבע בישראל. בית המשפט המחוזי דחה את העתירה, לאחר שקיבל את טענתה של המדינה לפיה המשפחה מתגוררת מחוץ לשטחה הריבוני של ישראל ולפיכך מרכז חייה אינו בישראל. המוקד ערער על פסק הדין לבית המשפט העליון וטען, בין השאר, כי ההחלטה לפיה מרכז חייהם של הילדים אינו בישראל אינה סבירה, בייחוד לאור הנסיבות שנוצרו לאחר שישראל הקימה את חומת ההפרדה הכוללת אותם בצד ה"ישראלי" – נסיבות שהביאו כאמור את המדינה עצמה, בשני דיונים משפטיים שונים, להכיר בכך ששכונת ואדי חומוס היא חלק אינטגרלי מהכפר צור באהר.<sup>132</sup> בנובמבר 2011 דחה בית המשפט העליון בדעת רוב את הערעור. בפסק הדין התעלמו השופטים ארמונד לוי

133. שם, פסק דין מיום 22.11.2011,

סעיפים 25, 20, 22 (בהתאמה) לפסק דינה של הנשיאה בייניש.

134. דנ"ם 9081/11, עטון ואח' נ' שר

הפנים (2012).

135. שם, החלטה מיום 17.1.2012.

ואשר גרוניס מהמציאות המורכבת שכפתה ישראל על התושבים בוואדי חומוס ופירשו את תכלית תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל בצורה מצמצמת, דהיינו, מי שביתו אינו בישראל לא יקבל מעמד בישראל. השופטים נתלו גם בטענות המדינה בדבר "השלכות רוחב" שייגרמו בעקבות מתן מעמד בישראל לילדים אלה – השלכות שלא ניתן להן כל ביסוס גם בטענות המדינה וגם בפסק הדין. נשיאת בית המשפט העליון, דורית בייניש, קיבלה – בעמדת מיעוט – את טענות המוקד וקבעה כי חומת ההפרדה שבנתה ישראל מנתקת את ואדי חומוס מהגדה המערבית ויוצרת מצב שבו "מרכז חיי המערערים הינו הלכה למעשה בישראל". לדבריה, "ברור כי מציאות בה בתוך תא משפחתי אחד קיים פיצול בין מעמד ההורה למעמד ילדיו עלולה לפגוע ביציבות ובאיזון ההכרחיים כל כך ליצירתו של תא משפחתי תקין, ובהתאמה להתפתחותו התקינה של הקטין [...] מצב זה, בו הילדים חסרי מעמד הן באזור והן בישראל, אינו תקין [...]".<sup>133</sup>

בדצמבר 2011 עתר המוקד לבית המשפט העליון בבקשה לקבוע דיון נוסף בערעור, בהרכב מורחב.<sup>134</sup> בהחלטה בעתירה ציין המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, אליעזר ריבלין, כי "אכן, מן העתירה עולה תמונה של מציאות לא פשוטה, שבה מרכז חייה של משפחת העותרים כולה היא (כך במקור) בתוככי ישראל, בעוד שביתם נמצא מחוצה לה, וכל זאת על רקע קושי לבסס מרכז חיים מחוץ לישראל נוכח קיומה של גדר ההפרדה", ועם זאת קבע כי לא מצא מקום לקבל את הבקשה.<sup>135</sup> פסיקת בית המשפט הותירה את שני הילדים חסרי מעמד בעולם, ללא זכויות סוציאליות וללא ביטוח בריאות, כשהם כלואים בשטח שגודלו כמה דונמים ספורים בין חומת ההפרדה לבין הגבול המוניציפאלי של ירושלים ■

# חסרי מעמד

פלסטינים רבים המתגוררים בירושלים המזרחית אינם מחזיקים במעמד אזרחי חוקי במקום כלשהו בעולם כולו. ברקע חוסר המעמד נסיבות מגוונות, שמקורן על פי רוב במכשולים הרבים שמערימה ישראל בדרכם של פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית המבקשים לרשום את ילדיהם במשרד הפנים, בעיקר כאשר הרישום אינו נעשה בסמוך ללידה. חסרי מעמד מצויים גם בקרב משפחות שחזרו להתגורר בירושלים לאחר שכמה מילדיהן עברו את גיל 18 והחמיצו את האפשרות להירשם כתושבים, וכן בקרב ילדים המטופלים בידי בני משפחה שאינם הוריהם. חוסר הנגישות של משרד הפנים לציבור, הנוקשות המאפיינות את התנהלותם של פקידיו ונטייתם להימנע מכל התמודדות עם נסיבות לא שגרתיות מצד אחד, וחששן של משפחות פלסטיניות רבות לעמוד על זכויותיהן במפגשן עם הרשויות הישראליות מצד אחר – כל אלה תורמים להיווצרותו של מצב זה וממסדים אותו.

הזכות למעמד אזרחי היא תנאי למימוש זכויות רבות אחרות הנשללות מחסרי המעמד. חסרי מעמד בישראל אינם זכאים לקבל שירותים מהמוסד לביטוח לאומי או טיפול רפואי בקופות החולים, להירשם לבתי ספר או לפתוח חשבון בנק, לעבוד כחוק, להוציא רישיון נהיגה ומסמכי נסיעה לחו"ל או לרשום רכוש על שםם, והם אף חשופים לסכנת מעצר בכל מפגש עם אנשי כוחות הביטחון. כתוצאה מכך הם גם מתקשים להקים משפחות ולקיים קשרים חברתיים.

האמנה הבינלאומית בדבר מחוסרי אזרחות קובעת כי המדינה שחסרי המעמד מתגוררים בה היא האחראית להסדרת מעמדם ולזירוז ההליכים הכרוכים בכך.<sup>136</sup> ישראל אמנם חתמה על האמנה כבר בשנות ה־50 של המאה שעברה, אולם למשרד הפנים אין נהלים המסדירים הליכים למתן מעמד לפלסטינים המתגוררים בישראל שנים רבות ללא מעמד.<sup>137</sup> הדרך היחידה הפתוחה לפני חסרי מעמד המבקשים להסדיר את שהייתם בביתם היא באמצעות פנייה לוועדה הבינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטאריים.

---

הוועדה הבינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטאריים  
"הוועדה הבינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטאריים" היא  
גוף מייעץ למשרד הפנים הבוחן בקשות הומניטאריות למתן מעמד

136. אמנה בדבר מעמדם של מחוסרי

אזרחות, 1954, סעיפים 12, 27, 32.

137. עד שנת 2007 ניתנה תושבות קבע

גם למי שלא התפקד בירושלים במיפקד

האוכלוסין בשנת 1967 אך הוכיח כי

התגורר בעיר ברציפות מאז ערב המיפקד.

אפשרות זו נחסמה בשנת 2007 עם

החלטת הממשלה מס' 2492 לפיה תושבי

הגדה המערבית המתגוררים בירושלים

ללא מעמד ברציפות לפחות מאז שנת

1987 יקבלו היתרי מת"ק, שאינם מהווים

מעמד בישראל, וגם זאת רק אם יגישו

בקשה עד סוף אפריל 2008. עוד על כך

ר' דו"ח פעילות המוקד לשנת 2007, עמ'

109-110, וכן בדו"ח המודפס לשנה זו,

עמ' 85-86; דו"ח פעילות המוקד לשנים

2008-2010, עמ' 41-42.

138. על הוועדה ההומניטארית לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) ר' בהרחבה להלן, עמ' 55-57.  
139. רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 5.2.0022, נוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטאריים.

בישראל לזרים שאינם זכאים לו לפי הקריטריונים הקבועים בחוק הכניסה לישראל, תשי"ב-1952, למעט מי שזכותו למעמד נשללה בשל חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, ועניינו נדון בוועדה ההומניטארית לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה).<sup>138</sup> בראש הוועדה הבינמשרדית עומד מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, וחברים בה, בין השאר, נציגים של המוסד לביטוח לאומי, משטרת ישראל, משרד הבריאות ומשרד הרווחה.<sup>139</sup> את הבקשות המופנות לוועדה הבינמשרדית יש להגיש ללשכה האזורית של מינהל האוכלוסין, שם שוקל משרד הפנים את הבקשה קודם שיחליט אם להעבירה לדיון בוועדה. רבות מן הפניות נדחות כבר בשלב זה, על פי רוב ללא הנמקה עניינית. הקריטריונים שעל פיהם פועלת הוועדה הבינמשרדית עלומים, והפקידים החברים בה הם המעניקים למושג "הומניטארי" את משמעותו – או, ליתר דיוק, הם המרוקנים אותו מתוכן. מועדי הישיבות והפרוטוקולים של הוועדה אינם מתפרסמים בפומבי, ולא ניתן לבקש להשתתף בישיבות או להופיע בפני הוועדה. על תפקודם של משרד הפנים ושל הוועדה הבינמשרדית נמתחה לאורך השנים ביקורת חריפה שעסקה, בין היתר, בהחלטות השרירותיות של משרד הפנים לא להעביר בקשות לוועדה, בחוסר הנגישות לוועדה, בהיעדר זכות טיעון לפונים אליה, בחוסר השקיפות בפעילותה, בהיעדר קריטריונים מוגדרים למתן מעמד, בהחלטותיה השרירותיות והבלתי מנומקות של הוועדה ובזמן הרב החולף מעת הגשת הבקשה ועד קבלת ההכרעה, שבמהלכו נאלצים רבים מן הפונים לשהות בישראל ללא היתר. בעקבות הביקורת הוכנסו במרץ 2011 שינויים בנוהל עבודת הוועדה. הנוהל המעודכן קובע כי המבקש יוזמן לשימוע בלשכת משרד הפנים ובמהלך השימוע יורשה להציג טעמים לבקשתו, וכי אם המבקש מחזיק באשרת שהייה, היא תוארך עד להחלטה בעניינו. הנוהל אף מציב לוחות זמנים לשלבים הביורוקרטיים השונים של הטיפול בבקשה, אולם הוא אינו קובע בתוך כמה זמן על הוועדה להודיע למבקש את החלטתה. גם לאחר הכנסת תיקונים אלה נמשכת הסחבת בעבודת הוועדה הבינמשרדית.

חרף אופיין ההומניטארי המובהק של הבקשות שהמוקד מפנה לוועדה הבינמשרדית, לא אחת לוקות החלטותיה בחוסר סבירות ובחוסר הגינות ניכרים.



באפריל 1992 נמצאה ה"ח, תינוקות בת יומה, בפתחו של בית יתומים בירושלים המזרחית, מבלי שנמצא עליה כל פרט מזהה. מנהלת המקום, פלסטינית תושבת קבע בישראל, לקחה את התינוקות תחת חסותה וגידלה אותה ככתה. לאחר שמונתה לשמש כאפוטרופוסית החוקית של הילדה מתוקף צו של בית הדין השרעי ניסתה המנהלת להסדיר את מעמדה של הילדה ולרשום אותה במרשם האוכלוסין של ישראל, אולם ניסיונותיה אלה לא צלחו, בין היתר, כפי שהבהירו לה פקידי לשכת משרד הפנים בירושלים המזרחית, משום שתנאי הכרחי לרישום ילד הוא המצאת הודעת לידה – וזו, מטבע הדברים, לא נמצאה ברשותה.

בפברואר 2008, כשהתקרבה ה"ח לגיל 16, פנה המוקד למשרד הפנים בבקשה להעניק לה מעמד בישראל. בתשובתו למוקד התנה משרד הפנים את רישומה בפסק דין הצהרתי של בית המשפט לענייני משפחה באשר למקום לידתה ולזהות הוריה. רק לאחר מאבק משפטי שניהל המוקד במשך למעלה משלוש שנים חזר בו משרד הפנים מדרישתו והודיע כי עניינה של ה"ח הועבר לטיפול הוועדה הבינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטאריים.

במשך למעלה מחצי שנה לא קיבלה הוועדה הבינמשרדית החלטה בעניין. המוקד הגיש אפוא השגה לוועדת ההשגה לזרים בגין אי-מענה מצד הוועדה הבינמשרדית, אך גם השגה זו לא נענתה. בספטמבר 2012 עתר המוקד לבית המשפט לעניינים מינהליים.<sup>140</sup> רק אז, ארבע שנים ושמונה חודשים ממועד הגשת הבקשה הראשונה למעמד קבע עבור ה"ח, החליטה הוועדה הבינמשרדית להעניק לה אשרת תייר לתקופה של שנתיים, שבסופן תוכל להגיש בקשה לשדרוג המעמד. אשרה זו, כפי שמעיד שמה, מיועדת לתיירים המגיעים לישראל, ולמעט אישור עבודה אין בה כדי להעניק זכויות כלשהן. למרבה האירוניה, לצעירה זו, המחוסרת מעמד בעולם, אין דרכון שניתן להטביע בו אשרת כניסה לישראל.

בדצמבר 2012 הגיש המוקד השגה תקיפה על החלטה פוגענית זו לוועדת ההשגה לזרים. בנובמבר 2013, לאחר עיכוב של קרוב לשנה במתן מענה להשגה, החליטה ועדת ההשגה כי עניינה של ה"ח יושב לעיון חוזר בוועדה הבינמשרדית. ועדת ההשגה קיבלה את טענת המוקד לפיה מתן אשרת תייר למי שמחוסרת

מעמד בעולם אין בו משום פתרון, ולא זו בלבד שהוא אינו מקדם את עניינה, למעשה הוא אף מנציח את מצבה, אולם יחד עם זאת קבעה הוועדה כי ה"ח תמשיך להחזיק באשרת תייר עד להכרעתה החוזרת של הוועדה הבינמשרדית. (תיק 52923) ■

---

# חוק האזרחות והכניסה לישראל והשפעתו הייחודית על נשים

141. רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס'  
5.2.0017, נוהל הטיפול בהפסקת הליך  
להסדרת מעמד לבני זוג של ישראלים.

חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, מאלץ פלסטינים רבים – גברים ונשים כאחד – לחיות עם משפחותיהם בישראל אך ורק מתוקף היתרי שהייה. בהיעדר מעמד אזרחי, ולו ארעי, אין לאוכלוסייה זו זכויות סוציאליות ואף לא גישה לשירותי הבריאות והרווחה של המדינה. הפגיעה הנגרמת לנשים כתוצאה מהגבלות אלה חמורה שבעתיים, לאור מעמדן המוחלש ממילא בחברה הפלסטינית המסורתית. על פי החוק, התושב הישראלי הוא המגיש מדי שנה את הבקשה לחידוש היתר השהייה של בן זוגו תושב השטחים, ולכן, כאשר האישה היא תושבת השטחים, היא תלויה ברצונו הטוב של הגבר שנישאה לו, שהרי הוא המחזיק ב"מפתח" להמשך שהייתה כחוק בביתה. נסיבות אלה מחזקות את יחסי הכוח המגדריים, הנוטים ממילא לטובת הגבר. בדונה את הנשים לחיות שנים ארוכות בלא מעמד מעצימה מדינת ישראל ומקבעת פרקטיקות פטריארכליות, ובכך היא מתנערת מחובתה למנוע אפליה ישירה או עקיפה של נשים ולבחון את מידת הפגיעה בהן, כפי שהיא באה לידי ביטוי בפועל. יתרה מזאת, נוהלי משרד הפנים קובעים כי הליך איחוד משפחות נקטע מיד עם "פקיעת" קשר הנישואין.<sup>141</sup> לפיכך, כאשר נשים שעדיין נמצאות בתוך ההליך המדורג ונקלעות למצבי חיים משבריים כמו אלמנות או גירושין, מרחף מעל ראשן האיום כי יידרשו לעזוב לאלתר את ביתן מזה שנים ולשוב לשטחים – שם, פעמים רבות, אין איש מצפה להן. עניינן של נשים אלה מועבר לוועדה ההומניטארית לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל.

---

## הוועדה ההומניטארית לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)

"הוועדה ההומניטארית לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה)" היא גוף של משרד הפנים שהוקם, כזכור, מתוקף התיקון לחוק האזרחות והכניסה לישראל משנת 2007. הוועדה רשאית להמליץ לשר הפנים על מתן היתר שהייה או מעמד ארעי בישראל "מטעמים הומניטאריים מיוחדים", והיא עוסקת רק

בבקשות של תושבי השטחים או נתיני מדינות המוגדרות כמדינות אויב שהחוק שולל את זכותם לקבל מעמד בישראל בהליך איחוד משפחות או רישום ילדים.

החוק קובע קריטריונים צרים באשר לסוג הפניות שניתן להביא בפני הוועדה ובאשר לסוג האשרות שהיא רשאית להמליץ עליהן ותוקפן. לוועדה רשאים לפנות מי שסובלים ממצוקות רפואיות או נפשיות דוחקות והם אינם יכולים להסדיר את מעמדם בישראל בשל החוק, או מי שזקוקים למעמד בישראל כדי לתמוך בבני משפחה מדרגה ראשונה הסובלים מבעיות דומות. בנוסף על כך דנה הוועדה בפניות של נשים המבקשות להסדיר את מעמדן בישראל ללא תלות בבני זוגן, אם בעקבות גירושין או התאלמנות ואם בשל היותן קורבן אלימות.

אף על פי שהחוק מסמיך אותה לכך, הוועדה מעניקה מעמד ארעי במקרים חריגים בלבד, וגם זאת בדרך כלל רק בעקבות הגשת עתירה לבית משפט. שר הפנים אף רשאי להכפיף את מספר החריגים ההומניטאריים למכסה – קביעה העומדת בניגוד גמור להיגיון העומד מאחורי המושג "חריג הומניטארי". לפי הוראות החוק, הוועדה ההומניטארית אמורה להכריע בבקשה בתוך חצי שנה, אולם בפועל, הוועדה אינה פועלת על פי הנהלים ועל פי מסגרת הזמן שהוגדרה לה, וכדי לזרז את עבודתה נדרשות פעמים רבות עתירות אי-מענה לבג"ץ.

בינואר 2011 פנה המוקד למשרד הפנים בבקשה, על פי חוק חופש המידע, לקבל נתונים על פעילות הוועדה ההומניטארית. מתשובת המשרד עלה, בין השאר, כי מאז הוקמה הוועדה בשנת 2009 היא אישרה 138 בקשות ודחתה 421, וכי רק ב-78 בקשות מאלה שאושרו הוחלט לתת למבקשים מעמד של תושב ארעי; בכל הבקשות האחרות ניתנו רק אישורי שהייה. עוד עלה מהתשובה כי זמן הטיפול הממוצע בבקשות אורך כשנה.

בפסק הדין בעתירות העקרוניות נגד חוק האזרחות והכניסה לישראל ביקרו שופטי בית המשפט העליון את פעילות הוועדה ואת הימנעותה מלהשתמש במלוא סמכויותיה. כך למשל כתבה הנשיאה דורית בייניש בפסק דינה: "הגם שנטען לפנינו כי נעשה ניסיון לצמצם את תחולת החוק בדרך של כינון ועדה לבחינתם של מקרים הומניטאריים מיוחדים, הרי שהלכה למעשה מספר ההיתרים המצומצם שניתן עד כה על ידי הוועדה מעיד על כך שלא היה בהקמתה כדי להעביר את מרכז הכובד לכיוון של קיום

בדיקה פרטנית להכריל מבדיקה גורפת – כפי שסברנו בפסק הדין הראשון כי ראוי שיהא"<sup>142</sup>.

142. ר' לעיל, ה"ש 59; ה"ש 60, פסק דין מיום 11.1.2012, סעיף 2 לפסק דינה של השופטת בייניש.

143. כיום, בעקבות השינויים שהכניס משרד הפנים בנהליו באוקטובר 2013, גם אלמנות או גרושות לא פלסטיניות (המגישות את בקשותיהן לוועדה אחרת, הוועדה הבינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטאריים), אינן מוגנות עוד מפני גירוש; ור' לעיל, ה"ש 70, רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 1.6.0001.

פלסטיניות מהשטחים שהליך איחוד המשפחות שלהן נקטע בשל שינוי מצבן המשפחתי, והן ממתנינות להכרעת הוועדה ההומניטארית בעניינן, אינן מוגנות מפני גירוש.<sup>143</sup> כתוצאה מכך, רבות מהן חיות בפחד ובחרות להסתגר בביתן, שכן כל היתקלות בסירוי כוחות משטרה ומג"ב עלולה להסתיים בעיכובים, בהשפלות ואף בגירוש מייד.

בשנת 1994 נישאה נ"ר, תושבת חברון, לג"ס, תושב ירושלים המזרחית, ועברה להתגורר עמו בעיר. ברבות השנים נולדו לבני הזוג שישה ילדים, כולם תושבי קבע בישראל. במשך שנים רבות נמנע ג"ס, שהיה מכור לאלכוהול ולסמים קשים, מלהסדיר את מעמדה של אשתו בישראל. רק בשנת 2006, 12 שנה לאחר שעברה להתגורר בירושלים המזרחית, הגיש עבורה ג"ס בקשה לאיחוד משפחות. משרד הפנים אישר את הבקשה כעבור שש שנים נוספות, בשנת 2012, ונ"ר קיבלה היתר שהייה בישראל שיש לחדשו מדי שנה בשנה. בינואר 2013 נפטר בעלה, ונ"ר נעשתה באחת לשוהה בלתי חוקית בישראל. במרץ 2013 פנה המוקד לוועדה ההומניטארית בבקשה כי יינתן לנ"ר מעמד בישראל, ובמקביל הגיש למשרד הפנים בקשה להארכת תוקף היתר השהייה שלה עד לקבלת החלטת הוועדה בעניינה, אולם משרד הפנים דחה את הבקשה. באוגוסט 2013 עוכבה נ"ר בידי שוטרי מג"ב בסמוך לשער יפו בירושלים. השוטרים דרשו מנ"ר להציג תעודה מזהה, והיא הראתה להם כי ברשותה מסמך מטעם המוקד, לפיו הארגון מטפל בהסדרת מעמדה בישראל. לאחר עיכוב של כשלוש שעות הועברה נ"ר בניידת משטרה למטה מג"ב בעטרות, שם נחקרה ושוחררה לאחר שנדרשה לשוב למחרת כשבידה מסמך המוכיח שהיא שוהה בישראל כחוק. למחרת התייצבה נ"ר במטה מג"ב והציגה מסמך רשמי של משרד הפנים המאשר שבקשתה עדיין מתנהלת בוועדה ההומניטארית, אולם משרד הפנים טען בשיחת טלפון עם השוטרים כי נ"ר נמצאת בישראל שלא כחוק ויש לגרשה. רק בעקבות תחנוניה והסבריה כי היא המטפלת היחידה בששת ילדיה הקטינים איפשרו לה השוטרים לחזור לביתה אך התנו זאת בכך שתתייצב שוב במטה מג"ב בתוך שלושה ימים כשבידה צו או פסק דין משפטי, ולא – תגורר מביתה.

144. בג"ץ 5717/13, רגבי ואח' נ' יו"ר  
הוועדה לעניינים הומניטאריים מיוחדים  
ואח' (2014).  
145. טענה זו אינה תקפה עוד כיום, אולם  
היא הייתה תקפה בעת הדיון בבג"ץ  
בעניינה של נ"ר; ור' לעיל, ה"ש 143.  
146. ר' חוק האזרחות והכניסה לישראל  
(הוראת שעה), תשס"ג-2003, נוסח  
מעודכן, סעיף 1א3(א).

כעבור יומיים עתר המוקד בדחיפות לבג"ץ בדרישה להורות  
למשטרה לא לגרש את נ"ר מישראל עד שתיוודע החלטת הוועדה  
ההומניטארית בבקשתה לקבלת מעמד בישראל.<sup>144</sup> בנוסף על כך  
דרש המוקד כי הוועדה ההומניטארית תכריע בדחיפות בבקשה  
זו, שהוגשה חמישה חודשים קודם לכן. המוקד טען כי נוכח  
הנסיבות ההומניטאריות של האישה וילדיה, ומאחר שאין נגדה כל  
טענה ביטחונית או פלילית, אין לגרשה מישראל. המוקד הוסיף  
כי נוהלי משרד הפנים מפלים לרעה אלמנות מהשטחים שהליך  
איחוד המשפחות שלהן נקטע, שכן הם אינם מגנים עליהן מפני  
גירוש, בעוד אלמנות שאינן תושבות השטחים הנתונות בהליך  
איחוד משפחות מוגנות בנסיבות אלה על פי נוהל, כל עוד בקשתן  
להמשך שהייה בישראל מתנהלת בוועדה הבינמשרדית למתן  
מעמד מטעמים הומניטאריים.<sup>145</sup>

חרף המצוקה הקשה שהאישה וששת ילדיה נקלעו אליה החליט  
בית המשפט העליון לא להוציא צו שימנע את גירושה עד  
מתן החלטה בעניינה. עם זאת, הפרקליטות הודיעה כי מג"ב  
והמשטרה הונחו לא לגרשה לעת עתה. בעקבות העתירה, בינואר  
2014, כעשרה חודשים לאחר שהוגשה הבקשה, החליטה הוועדה  
ההומניטארית להתיר לנ"ר להמשיך ולשהות בישראל, אולם זאת  
באמצעות היתרי שהייה בלבד. (תיק 71333)

החוק מקשה אף יותר על אלמנות פלסטיניות שאין להן ילדים  
מבן זוגן הישראלי, שכן המשך שהייה בישראל במקרים  
"הומניטאריים חריגים" מעין אלה מותנה בקיומו של "מזמין",  
היינו בן משפחה — בן זוג, הורה או ילד — השווה כדין  
בישראל.<sup>146</sup> בכך מופלות אלמנות פלסטיניות לרעה לעומת  
אלמנות שאינן פלסטיניות, שבקשותיהן נשקלות לגופן גם  
בהעדר "מזמין", תוך בחינת שלל זיקותיהן לישראל.

ב"ח, תושבת הגדה המערבית, נישאה לתושב ישראל בשנת 1995  
ומאז התגוררה עמו בירושלים. זמן קצר לאחר הנישואין הגיש  
הבעל בקשה לאיחוד משפחות עבור אשתו, אך הבקשה נותרה זמן  
רב ללא מענה, ורק בשנת 2000 קיבלה ב"ח היתר שהייה ראשון  
בישראל. משתם תוקף האישור הראשון ניסתה ב"ח לחדשו אולם  
שוב עיכב משרד הפנים את ההליך למשך שנה וסירב לתת לה  
היתר מאחר שהגיעה ללשכה בגפה, ללא בעלה, שהיה מרותק  
באותה עת למיטתו. העיכובים הממושכים מצד משרד הפנים

147. בג"ץ 1472/14, חליל ואח' נ' מדינת ישראל ואח'. במקרה דומה הצהירה המדינה בפני בג"ץ כי עניינה של האלמנה ייבחן בוועדה הבינמשרדית, ור' בג"ץ 1924/13, טאהא ואח' נ' מדינת ישראל ואח' (2013).

בטיפול בבקשה הראשונה ובבקשה לחידוש ההיתר מנעו מב"ח מעמד בישראל, משום שחוק האזרחות והכניסה לישראל נכנס לתוקפו בזמן שעדיין ניתנו לה היתרי שהייה זמניים. ב"ח המשיכה אפוא לקבל אישורי שהייה זמניים בסדירות והתגוררה לצד בעלה בישראל.

במרץ 2011 נפטר בעלה של ב"ח במפתיע. על פי נוהלי משרד הפנים היה על ב"ח לעזוב את ביתה ואת ירושלים, לאחר שביססה בה את חייה במשך למעלה מ-15 שנה. באוגוסט אותה שנה הגיש המוקד לוועדה ההומניטארית בקשה למתן מעמד עבור ב"ח. בבקשה ציין המוקד שאין חולק על כך שהזוג קיים קשר נישואין כן ומרכז חייהם כל תקופת נישואיהם התקיים בירושלים. עוד ציין המוקד את מצבה הבריאותי והכלכלי הקשה של ב"ח ואת שנות מגוריה הרבות בישראל. באשר לשאלת הזיקה לישראל, לעומת הזיקה לגדה, טען המוקד שאין לב"ח קשר קרוב עם אביה ואחיה המתגוררים בגדה, וכל קשריה מצויים בירושלים. בנוסף על כך הזכיר המוקד כי התנהלות משרד הפנים היא שגרמה לכך שב"ח נותרה ללא מעמד בישראל עם כניסתו לתוקף של חוק האזרחות והכניסה לישראל.

ביוני 2013, בחלוף כשנתיים מיום הגשת הבקשה, התקבלה תשובת הוועדה ההומניטארית לפיה דין הבקשה להידחות על הסף, משום שלב"ח "אין מזמין כלל לכן השר והוועדה אינם מוסמכים לדון בבקשה זו", ומשום ש"אין לך בני משפחה בישראל ובאזור חיים 6 אחיך, כך שמירב זיקותיך לאזור". המוקד פנה לפרקליטות המדינה ונענה כי משרד הפנים יאות לשקול מחדש את עניינה של ב"ח אך לשם כך עליה להגיש בקשה חדשה, וזו "תבחן על ידי גורמי המקצוע במטה רשות האוכלוסין וההגירה" בטרם תועבר שנית לבחינתה של הוועדה ההומניטארית – אותה ועדה שכבר הצהירה, כזכור, כי היא משוללת סמכות להכריע בעניינה של ב"ח, בהיעדר "מזמין". למעשה, ב"ח התבקשה לצלוח תלאה בירורקרטית נוספת ולהגיש בקשה חדשה, שתניגף גם היא, בהיעדר "מזמין". לפיכך עתר המוקד בפברואר 2014 לבג"ץ בדרישה להסדרת מעמדה של ב"ח, המתגוררת בישראל מזה כ-20 שנה, ולהוצאת צו ביניים שיאסור על הרחקתה מירושלים לגדה המערבית עד תום ההליכים בעניינה. בנוסף על כך דרש המוקד כי יבוטל התנאי המפלה המחייב את קיומו של "מזמין" השווה כדין בישראל בבקשות המופנות לוועדה ההומניטארית.<sup>147</sup> בית המשפט

נשים המתגוררות בישראל מכוח היתרי שהייה בלבד ונופלות קורבן לאלימות מצד בני זוגן תלויות בנכונותם של בני הזוג הללו להמשיך ולהאריך את שהייתן. בכך מעצים חוק האזרחות והכניסה לישראל לאין ערוך את כוחו של הבעל האלים ביחסיו עם אשתו ומייצר קרקע פורייה לשעבודה של האישה בידי הגבר. משרד הפנים קבע נוהל שתכליתו לאפשר לאישה מוכה שאינה תושבת ישראל להמשיך לשהות בישראל ללא תלות בבן זוגה האלים,<sup>148</sup> אולם, לפחות בכל הנוגע לפלסטיניות קורבנות אלימות, נראה כי המגמה בפועל היא דווקא להחמיר בנוהלי אישור הבקשות לאיחוד משפחות שהוגשו עבורן.

ת"א, ילידת חברון, עברה להתגורר בירושלים המזרחית בשנת 1997, בהיותה בת 18, בעקבות נישואיה למ"ע, תושב ישראל. עם השנים נולדו לזוג ארבעה ילדים, וכולם נרשמו כתושבי קבע. שנים ארוכות היו ת"א וילדיה קורבנות להתעללות ולאלימות מצד אבי המשפחה. כחלק משליטתו האלימה באשתו סירב מ"ע לפנות למשרד הפנים בבקשה להסדרת מעמדה בישראל. רק בשנת 2008, לאחר 11 שנות נישואין ומגורים בירושלים, הגיש מ"ע בקשה לאיחוד משפחות עבור ת"א, וזאת אך ורק משום שהיה עליו להסדיר את מעמדה כדי לקבל סיוע בתשלום שכר דירה. הבקשה אושרה, ות"א החלה לקבל היתרי שהייה בישראל. בדרך כלל, במקרים מעין אלה, האישה חרדה מלזום גירושין או להתלונן על אלימותו של בעלה כלפיה, פן יכולע לה הן מצדו והן מצד משרד הפנים. בסופו של דבר, באוגוסט 2010 התגרשו בני הזוג, ביוזמת הבעל, ובאופן חריג קיבלה ת"א אפוטרופסות על ארבעת הילדים, שבאותה עת היו בני עשר, תשע, שמונה וארבע, והמשיכה לטפל בהם בכוחות עצמה. מאחר שהיתר השהייה שבירה עמד לפוג באוגוסט 2011 פנה המוקד בשמה למשרד הפנים בבקשה להאריכו. ת"א זומנה לשימוע, ולאחר השימוע הודיע משרד הפנים על סירובו להתיר את המשך שהייתה בישראל בטענה שאינה מצויה די זמן בהליך איחוד המשפחות, על פי הגדרות הנוהל שנקבע במשרד הפנים לטיפול במקרים מעין אלה.<sup>149</sup> בכך התעלם משרד הפנים מכך שבמשך 11 שנות חייה בישראל במחיצת בעל אלים סירב הלה להסדיר את מעמדה.



באוגוסט 2011 ביקש המוקד מן הוועדה ההומניטארית כי יינתן לת"א מעמד בישראל כדי שתוכל לשקם את חייה ולגדל את ילדיה בביתם בישראל. ביוני 2013 החליטה הוועדה להעניק לת"א היתרי שהייה בישראל בשל היותה המשמורנית הבלעדית לילדיה. (תיק

■ (69292

# מסקנות והמלצות

150. ר' בעניין זה לעיל, ה"ש 90, סעיפים 17-19 לפסק דינו של השופט פוגלמן וסעיף 6 לפסק דינה של המשנה לנשיא השופטת נאור; עע"ם 9168/11, פלוני ואח' נ' משרד הפנים (2013), סעיף 23 לפסק דינו של השופט זילברטל; עע"ם 4014/11, אבו עיד ואח' נ' משרד הפנים (2014), סעיף 1 לפסק דינו של השופט עמית וסעיף 38 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

ביום 19.3.2014 החליטה ממשלת ישראל להאריך בשנה נוספת את תוקפו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, שנחקק למעלה מעשר שנים קודם לכן כ"הוראת שעה" זמנית. עוד באותו יום אישרה הכנסת — זו הפעם ה-15 (!) — את החוק. ההסדר שנועד להיות זמני הפך זה מכבר להסדר קבע שתוצאותיו הקשות משפיעות על חייהם של אלפי פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית ובני משפחותיהם.

חוק האזרחות והכניסה לישראל, על התיקונים שהוכנסו בו בשנת 2005 ובשנת 2007, הוא מהחוקים החמורים ביותר שחוקקה מדינת ישראל. החוק מגביל — ופעמים רבות אף מונע — איחוד משפחות בין אזרחי ישראל ותושביה, שרבים מהם מתגוררים בירושלים המזרחית, לבין פלסטינים תושבי השטחים הכבושים, ובכך הוא פוגע אנושות בזכויות יסוד חוקתיות, ובראשן הזכות לשוויון והזכות לחיי משפחה. בנוסף על כך שולל החוק מילדים רבים, שאחד מהוריהם תושב קבע בישראל והאחר תושב השטחים, את האפשרות לקבל מעמד בישראל, ולפיכך יש בו משום הפרה חמורה של עקרון טובת הילד. החלטת הממשלה משנת 2008 מרחיקה לכת אף יותר וקובעת כי תושבי רצועת עזה לא יוכלו עוד, בשום מצב, לרכוש מעמד בישראל מכוח איחוד משפחות, גם לא במסגרת החריגים שנוספו לחוק. כפועל יוצא של הוראות החוק ניצבים זוגות רבים לפני ברירה אכזרית וקשה: אם יבחרו לנהוג על פי החוק, ייגזר עליהם פירוד; אם, מנגד, יבחרו לחיות יחד בישראל, יעברו בכך על חוקי המדינה, על כל הכרוך בכך, לרבות חיים בחרדה ובפחד מפני גירושו של בן הזוג תושב השטחים.

המעטים שהצליחו להיכנס להליך איחוד משפחות לאחר מאי 2002, מועד קבלת החלטת הממשלה בדבר הקפאתו של הליך זה עבור פלסטינים תושבי השטחים, מתגוררים בישראל מכוח היתרים זמניים בלבד, ללא זכויות סוציאליות וללא ודאות באשר ליום המחר. שנה אחר שנה הם נדרשים לעמוד במבחני "מרכז חיים" ובבדיקות גורמי הביטחון, ללא מוצא נראה לעין. אין זה מפתיע אפוא כי במהלך השנה האחרונה קרא בית המשפט העליון למחוקק להידרש לעניינם של אנשים אלה, התלויים שנים רבות בין שמים לארץ, ולשקול להעניק להם מעמד בישראל.<sup>150</sup>

המדינה מצדיקה את החוק בשיקולים ביטחוניים וטוענת

שמטרתו לצמצם את הסיכון לפיגועים מצד תושבי השטחים בתוך ישראל, אולם, כפי שניתן להסיק הן מהוראותיו הדקונויות של החוק, הן מדברים שנאמרו בדיונים בכנסת והן מהצהרות פומביות של חברי כנסת ושרי ממשלה, השיקול המרכזי העומד בבסיס החוק הוא דמוגרפי. במובן זה, החוק אינו אלא נדבך נוסף במדיניות גזענית ארוכת שנים שישראל נוקטת לצורך שמירה על רוב יהודי במדינה בכלל ובירושלים בפרט.

לנוכח הפגיעה המתמשכת בזכויותיהם של אלפים מתושבי ירושלים המזרחית, בני זוגם תושבי השטחים וילדיהם המשותפים, שב המוקד להגנת הפרט וקורא לישראל לבטל את חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003, ואת החלטת הממשלה האוסרת באופן גורף על איחוד משפחות של תושבי ישראל עם תושבי רצועת עזה. על המדינה להבטיח כי כל בקשה לאיחוד משפחות עם תושבי השטחים הכבושים תיבחן לגופה, באופן שוויוני, יעיל וענייני, בהתבסס על ההכרה בזכותם של כל תושבי ישראל ואזרחיה להינשא לבחירי לבם ולחיות בצוותא עמם ועם ילדיהם במקום שיבחרו בו ■

# תגובת רשות האוכלוסין וההגירה



רשות האוכלוסין  
וההגירה  
Population and Immigration  
Authority

י"ז באב התשע"ד  
13 באוגוסט 2014  
מרא. 2014-10506



מדינת ישראל  
State of Israel

לשכת היועץ המשפטי  
Office Of The Legal Adviser

לכבוד  
גב' אנדריאה סלצ'אן  
מתאמת מחלקת מחקר  
המוקד להגנת הפרט  
רח' אבו עוביידה 4  
ירושלים 97200

שלום וברכה,

## הנדון: טיוטת דו"ח המוקד להגנת הפרט בנושא חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה) - התייחסות רשות האוכלוסין וההגירה

פנייתך לשר הפנים בנוגע לטיטוט הדו"ח שבנדון הועברה לטיפול.  
ראשית, ברצוני להודות על העברת טיוטת הדו"ח המקיף והמפורט לעיוננו.  
לגופו של עניין, בפתח הדברים אבקש לציין כי חוקתיות חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה),  
התשס"ג – 2003 (להלן – הוראת השעה), אושרה פעמיים בבית המשפט העליון, על ידי מותבים מורחבים,  
(בג"צ 7052/03 עדאלה נ' שר הפנים (ניתן ביום 14.5.06) ובג"צ 466/07 גלאון נ' היועץ המשפטי לממשלה  
(ניתן ביום 11.1.12)), בהם נקבע כי יש בהוראת השעה צורך מטעמי ביטחון.  
מעבר לכך, מתבצעת בדיקה עיתית של המצב לפני כל הארכה של הוראת השעה ואף במהלך תקופת  
תוקפה, ובהתאם לכך הוכנסו בהוראת השעה הקלות ותיקונים. כך בשנת 2005 נקבעו הקלות בכל הנוגע  
להגשת בקשות של בני זוג מעל גילאים מסויימים וכן בכל הנוגע לקטינים, ובשנת 2007 נקבע מנגנון למתן  
מעמד במקרים הומניטאריים מיוחדים. במסגרת זו ניתנים מענים למקרים פרטניים המעלים סוגיות  
הומניטאריות מיוחדות.  
בנוסף, לאחרונה נחתמו על ידי שרת הבריאות ושר האוצר תקנות ביטוח בריאות ממלכתי (רישום בקופת  
חולים, זכויות וחובות של מקבלי היתר שהייה לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה),  
התשס"ג – 2003), התשע"ד – 2014, אשר קובעות כי תושב אזור, שהינו בן זוג של תושב ישראל או ילדו  
הקטין, המחזיק בהיתר לשהייה בישראל ולאור הוראות הוראת השעה מעמדו חוקף ולא ניתן לו רישיון

יש לך רשות לקבל שירות  
www.piba.gov.il

רח' מסילת ישרים 6, ירושלים 94584,  
טל: 02-6294723 פקס: 02-6294836

לישיבה בישראל (המקנה ביטוח בריאות) יוכל לקבל, לאחר תקופה תקבועה בתקנות, ביטוח בריאות כפוף לתשלום דמי ביטוח. בימים אלה נעשה תיקון לתקנות אלה כך שהסדרה זו תחול אף על מי שקיבל היתר במסגרת הסעיף בהוראת השעה המאפשר מתן מעמד במקרים הומניטאריים מיוחדים. בנוסף, לאחרונה, החליט שר הפנים על מתן היתרי שהייה מתחדשים למשך שנתיים בכל פעם לתושבי אזור המחזיקים בהיתרי שהייה מכוח בקשה לאיחוד משפחות שהוגשה לפני סוף שנת 2006. בכל הנוגע לבקשה לשדרוג כללי של תושבי אזור המחזיקים בהיתרי שהייה במשך שנים רבות, לאחרונה הוגשו מספר עתירות בנושא לבית המשפט העליון, בין היתר על ידי המוקד להגנת הפרט. אחת העתירות נקבעה לדיון ביום 1 בינואר 2015 ובמספר עתירות נוספות נקבע כי הטיפול בהן יושהה על למתן פסק דין בעתירה שנקבעה לדיון. עמדת רשות האוכלוסין הינה כי לאור פסקי הדין של בית המשפט העליון בדבר חוקתיות הוראת השעה, ולאור הטעם הביטחוני העומד בבסיס ההחלטה שלא לשדרג את מעמדם של תושבי אזור המחזיקים בהיתרי שהייה, אין מקום לשדרוג כמבוקש. כעולה מהאמור לעיל, לפני כל הארכה של הוראת השעה ואף במהלך תקופת תוקפה נערכת בדיקה עיתית של המצב ונעשים תיקונים בהתאם, וזאת במקרים המתאימים ולאחר שקילת ההיבטים השונים הנוגעים לנושא, כולל בחינת הערות של גופים שונים וביניהם גם המוקד להגנת הפרט, ועל כך תודתנו.

בכבוד רב,  
  
נעמה פלאי, עו"ד  
ממונה (כניסה לישראל)

העתק:  
לשכת שר הפנים  
מר אמנון בן עמי - מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה  
עו"ד דניאל סלומון - היועץ המשפטי

