



המוקד להגנת הפרט
مركز الدفاع عن الفرد

רחוב אבו עוביידה 4
ירושלים 97200
טל. 02.6283555
פקס. 02.6276317

شارع أبو عبيده ٤
ألدس ٩٧٢٠٠
هاتف. ٠٢. ٦٢٨٣٥٥٥
فاكس. ٠٢. ٦٢٧٦٣١٧

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

הוראת שעה? החיים בירושלים המזרחית בצל חוק האזרחות והכניסה לישראל

תקציר

זה למעלה מעשור מוכתם ספר החוקים של מדינת ישראל בחוק גזעני במיוחד – חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003. חוק זה אוסר להעניק מעמד בישראל לפלסטינים תושבי השטחים הכבושים מתוקף נישואיהם לתושבי המדינה או לאזרחיה, ובכך הוא פוגע בזכויות יסוד חוקתיות, ובראשן הזכות לשוויון והזכות לחיי משפחה. בנוסף, 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.

עד 2002 נבחנו בקשות לאיחוד משפחות – שהגישו ישראלים עבור בני זוגם שהם פלסטינים תושבי השטחים – לגופן 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 המדורג לאיחוד משפחות, 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 לאיחוד משפחות שהוגשו עבור פלסטינים תושבי השטחים. חוק האזרחות והכניסה לישראל, שנחקק כשנה לאחר מכן, עיגן את ההקפאה במשפט הישראלי ואסר למעשה על איחוד משפחות בין ישראלים לבין פלסטינים תושבי השטחים **בתוך שטח ישראל**, לרבות באזורים שסופחו ב-1967.

המדינה מצדיקה את החוק בשיקולים ביטחוניים וטוענת שמטרתו לצמצם את הסיכון לפיגועים בתוך ישראל מצד תושבי השטחים, אולם, כפי שניתן להסיק הן מהוראותיו הדרקוניות 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 וארוכת שנים, שישראל נוקטת לצורך שמירה על רוב יהודי במדינה בכלל ובירושלים בפרט.

פעמיים נדרש בג"ץ לסוגיית חוקתיותו של החוק; בשתי הפעמים הוכשר החוק המביש ברוב של שישה שופטים מול חמישה. בשנת 2006 דחה בית המשפט העליון את העתירות שהוגשו בדרישה לפסול את החוק. אף על פי שמרבית השופטים קיבלו את העמדה לפיה החוק פוגע בזכויות החוקתיות לשוויון ולחיי משפחה, לא פסל אותו בית המשפט והותיר למדינה את האפשרות להחליפו בהסדר אחר בתוך פרק זמן קצוב. בשנת 2007, לאחר ששוב הוארך תוקף החוק, הוגשו עתירות נוספות לבג"ץ, ובהן עתירת המוקד, שהתמקדה בפגיעה הקשה של החוק בילדיהם של תושבי ירושלים

המזרחית. העתירות הללו נדחו בינואר 2012, אז נקבע ברוב קולות כי גם אם החוק פוגע בזכויות חוקתיות, הפגיעה מידתית ועל כן אין לבטלו.

בעקבות סדרת העתירות הראשונה לבג"ץ, נדרשה הממשלה לתקן את החוק. כך, בשנת 2005, עת הוארך תוקפו בפעם הרביעית, נקבעו בו חריגים בודדים, המבוססים על גיל ומין. תיקון נוסף אושר בשנת 2007, לכאורה כדי ליישם את הערות בית המשפט ולצמצם את פגיעתו של החוק, אלא שבפועל הרחיב התיקון את תחולתו של החוק גם על בני זוג ובני משפחה שמוצאם באיראן, בלבנון, בסוריה ובעיראק, או ב"אזורי סיכון" אחרים שהממשלה רשאת להוסיף ולקבוע בצו. אם לא די בכך, בשנת 2008 קבעה הממשלה כי תושבי רצועת עזה לא יוכלו עוד, בשום מצב, להתאחד עם בני זוגם הישראלים בישראל.

תושבי ירושלים המזרחית קיבלו את מעמדם כתושבי קבע בישראל בעקבות סיפוח חלקה הירדני של ירושלים – ושל הכפרים ומחנות הפליטים הסמוכים לה – לישראל בשנת 1967. לאחר הסיפוח הוחל החוק הישראלי על ירושלים המזרחית והיא הופרדה מיתר השטחים שנכבשו, אך הזיקות ההדדיות בין תושבי העיר לבין תושבי שטחים אלה נשמרו, וקשרי המשפחה והנישואין ביניהם היו ועודם נפוצים.

דו"ח זה מתאר את השלכותיו הקשות של החוק על תושבי ירושלים המזרחית, בני זוגם תושבי השטחים וילדיהם, תוך שימת דגש על ההתעמרות הביורוקרטית היומיומית שסופגות המשפחות הללו מהרשויות הישראליות.

חוק האזרחות והכניסה לישראל והשלכותיו

מאז אושר חוק האזרחות והכניסה לישראל, ההליך לאיחוד משפחות של תושבי ירושלים המזרחית עם בני זוגם תושבי השטחים אינו מסתיים בקבלת תושבות קבע בישראל, ולמעשה אינו מסתיים כלל. על פי החוק, שהותם בישראל של תושבי השטחים המבקשים לחיות בישראל עם בני זוגם הישראלים, מוסדרת אך ורק באמצעות היתרים מתחדשים, וגם זאת רק אם בת הזוג תושבת השטחים היא בת 25 ומעלה או שכן הזוג תושב השטחים הוא בן 35 ומעלה.

כפועל יוצא מכך חיים זוגות רבים, שאחד מהם ישראלי והאחר תושב השטחים, בפירוד כפוי. במקרים אחרים, מתגוררים בני הזוג הפלסטינים בישראל מכוח היתרי שהייה זמניים בלבד, שהצבא נותן בידם, ללא ודאות באשר ליום המחר. שנה אחר שנה נדרשים הללו לעמוד במבחני "מרכז חיים" ובבדיקות גורמי הביטחון, ללא מוצא נראה לעין. בהיעדר מעמד אזרחי, ולו ארעי, הם אינם מקבלים זכויות סוציאליות ואף נשללת מהם הגישה לשירותי הבריאות והרווחה של המדינה.

הפגיעה הנגרמת לנשים כתוצאה מההגבלות הקבועות בחוק חמורה שבעתיים, לאור מעמדן המוחלש ממילא בחברה הפלסטינית המסורתית. על פי החוק, התושב הישראלי הוא המגיש מדי שנה את הבקשה לחידוש היתר שהייה של בן הזוג 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. בְּדוּנָה 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.

החוק אף מונע מתן מעמד בישראל לילדים שאחד מהוריהם תושב ישראל, אם ילדים אלה מוגדרים על ידי ישראל כ"תושבי השטחים" והם בני 14 שנים ומעלה. ילדים אלו רשאים להתגורר בישראל רק באמצעות היתרי שהייה, ובכך מונעת מהם ישראל זכויות סוציאליות וביטוח בריאות ממלכתי. אם יחלו ויזדקקו לאבחון רפואי, לטיפול או לאשפוז, לא יהיו זכאים לתמיכת מדינת ישראל, אף על פי שהם מתגוררים בה, או בשטחים שסיפחה, דרך קבע עם ההורה התושב. עתידם של ילדים אלה לוט בערפל: החוק אינו מסדיר את המשך שהייתם בישראל לאחר הגיעם לגיל 18 והם תלויים בשרירות לבו של משרד הפנים. בעקבות הוראות החוק אף נוצר לעתים מצב אבסורדי, כשבאותה משפחה עצמה חלק מהילדים מקבלים מעמד בישראל וחלק לא, דבר הפוגע ביציבות חיי המשפחה.

יישום חוק האזרחות והכניסה לישראל על ידי משרד הפנים

התנהלותו של משרד הפנים בכל הקשור לנושאי תושבות בירושלים המזרחית לאורך השנים מעידה, כי הוא עושה כל שביכולתו על מנת להוסיף ולצמצם גם את אותם הליכים מוגבלים ממילא הפתוחים כיום בפני תושביה הפלסטינים של העיר בתחום מתן המעמד. בין היתר נוקט משרד הפנים סחבת עצומה, מסרב לבקשות ככל האפשר ומנהיג נהלים פנימיים שונים ומשונים מתוך כוונה ברורה ומוצהרת להרחיב את תחולתו של החוק עוד ועוד. כך משמשת הבירוקרטיה כנשק במאבק הדמוגרפי של ישראל נגד האוכלוסייה הפלסטינית של ירושלים המזרחית, אוכלוסייה שנאלצת לעמוד בקשר רציף ותכוף עם משרד הפנים, וכל המגעים הללו כרוכים בסבל, השפלה ותחושת אי ודאות מתמשכת. תושבים המצליחים לעמוד בכל אלה ממתנינים חודשים ושנים לתשובה לבקשתם; משרד הפנים עונה לבקשות באיטיות משועת, תוך זלזול בכבודם של הפונים ובזמנם.

משפחות שבהן אחד מבני הזוג הוא תושב השטחים נאלצות לא אחת לנהל מאבק ארוך ומתיש, הנמשך לא אחת עשור ויותר, כדי להסדיר כחוק את שהייתם של הילדים ובני הזוג בירושלים. מניסיון המוקד להגנת הפרט עולה, כי פעמים רבות ניאות משרד הפנים להעניק לבן הזוג או לילד את האשרה שהוא זכאי לה רק לאחר סדרה בת שנים של הליכים בירוקרטיים ומשפטיים.

המלצות

חוק האזרחות והכניסה לישראל התקבל כ"הוראת שעה" זמנית, שנבעה לכאורה מכורח המציאות הביטחונית שישראל הייתה מצויה בה במועד החקיקה, אלא שמאז ועד היום הוארך תוקפו לא פחות מ-15(!) פעמים. לנוכח הפגיעה המתמשכת בזכויותיהם של אלפים מתושבי ירושלים המזרחית, בני זוגם תושבי השטחים וילדיהם המשותפים, שב המוקד להגנת הפרט וקורא לישראל לבטל את החוק, וכן את 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.