

יולי 2004

אמנסטי אינטרנשיונל

ישראל והשטחים הכבושים משפחות קרועות: הפרדת משפחות על בסיס מדיניות מפלה



מס' אינדקס: MDE 15/063/2004

INTERNATIONAL SECRETARIAT, 1 EASTON STREET, LONDON WC1X 0DW, UNITED KINGDOM

אמנסטי אינטרנשיונל

ישראל והשטחים הכבושים

משפחות קרועות: הפרדת משפחות על בסיס מדיניות מפלה

מס' אינדקס: MDE 15/063/2004

סיכום

יולי 2004

חוק חדש שהועבר בכנסת ביולי 2003 ויעמוד בפני בחינה מחדשת בסוף יולי 2004, מונע איחוד משפחות עבור ישראלים הנשואים לפלסטינים מהשטחים הכבושים.

החוק מפלה באופן בוטה פלסטינים מהגדה המערבית ורצועת עזה וכן מפלה בבוטות אף פלסטינים אזרחי מדינת ישראל ופלסטינים תושבי ירושלים, שכן אלה הם על פי רוב האוכלוסיות הנישואות לפלסטינים מהשטחים הכבושים. עקב כך, החוק ממסד באופן רשמי מדיניות של אפליה גזעית המבוססת על מוצא אתני או לאום.

החוק מהווה נדבך נוסף במדיניות ארוכת השנים של מדינת ישראל להגבלת מספר הפלסטינים המורשים להתגורר בתחומי מדינת ישראל ובמזרח ירושלים. ממשלות ישראל לדורותיהן פעלו על פי מדיניות שהקשתה, בלשון המעטה, ולעיתים לא אפשרה לאזרחים פלסטינים ותושבי מדינת ישראל להגיע לאיחוד משפחות ולחיות במדינה שלהם עם בני/בנות זוג/ם וילדיהם. באותו הזמן, מדינת ישראל פעלה על פי מדיניות דומה ביחס לפלסטינים מהשטחים הכבושים הנישואים לתושבים פלסטינים ממדינות אחרות. מסיבות אלה, אלפי פלסטינים מהגדה המערבית ורצועת עזה מתגוררים, במשך שנים או אפילו עשרות שנים, באופן בלתי חוקי עם בני/בנות זוג/ם במדינת ישראל ובמזרח ירושלים, ללא ביטוח בריאות או זכויות חברתיות אחרות, ועם חשש יומי מפני מעצר, גירוש וניתוק מבני/בנות זוג/ם וילדיהם.

ממשלת ישראל מצדיקה את החוק החדש המונע איחוד משפחות של בני זוג פלסטינים ואזרחים ישראלים או תושבי ירושלים על בסיס טיעונים "ביטחוניים" וקובעת כי מטרת החוק היא לצמצם את האיום הפוטנציאלי של תקיפות ופיגועים פלסטיניים בישראל.

אולם שרים ישראלים ופקידי ממשל, התומכים באיסור על איחוד משפחות פלסטיניות, ממשיכים לטעון כי אחוז האזרחים הפלסטינים במדינת ישראל מהווה "איום דמוגרפי" ואיום על הצביון היהודי של המדינה וקוראים לעיתים קרובות לגירושם – כך שהדבר מרמז כי שיקולים אלו הם שהיוו מרכיב עיקרי בהחלטה להמשיך ביישום חוק מפלה זה.

בנוסף ליישום חוק זה, המשפיע על פלסטינים אזרחי ישראל ופלסטינים תושבי ירושלים ובני/בנות זוגם/ מהשטחים הכבושים, תהליכי איחוד משפחות לפלסטינים תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה הנשואים לאזרחים או תושבים של מדינות אחרות הופסקו אף הם זמן קצר לאחר פרוץ האינתיפאדה בסוף שנת 2000.

הזכות ליהנות מזכויות אדם ללא אפליה מכל סוג שהוא, כגון גזע, צבע, מין, שפה, דת, דעה פוליטית, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, לידה או מעמד אחר, היא אחת העקרונות הבסיסיים ביותר עליהם מבוסס המשפט הבינלאומי לזכויות אדם והיא מוגנת במספר אמנות זכויות האדם שאושרו על ידי מדינת ישראל.

בגדה המערבית וברצועת עזה, מדינת ישראל, ככוח הכובש, אף מחוייבת על פי החוק ההומניטרי הבינלאומי. הרעיון המרכזי בפסיקה הבינלאומית בעניין כיבוש לוחמני הוא שהכיבוש הוא זמני, למשך פרק זמן מוגבל, וכי אחת המטרות העיקריות היא לאפשר לתושבי שטח כבוש לחיות חיים "נורמליים" ככל האפשר. השהיית הבחינה של בקשות לאיחוד משפחות מטעם פלסטינים תושבי השטחים הכבושים הנשואים ליחידים שאינם תושבים, על ידי מדינת ישראל, מפרה את חובתה ככוח כובש. לא ניתן להצדיק שלילה גורפת שכזו על בסיס טיעונים לביטחון.

גופי זכויות אדם מטעם האו"ם, לרבות הוועדה למיגור כל צורות האפליה הגזעית ווועדת זכויות האדם, קראו למדינת ישראל לבטל את החוק ולשקול מחדש את מדיניותה, במטרה להקל על איחוד משפחות על בסיס נטול אפליה.

אמנסטי אינטרנשיונל קורא לרשויות מדינת ישראל לבטל את החוק, לחדש את הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות לבני זוג וילדים של אזרחים ישראלים ופלסטינים תושבי ירושלים והשטחים הכבושים על פי עיקרון השוויון, להקים מנגנון לטיפול מידי באלפי הבקשות שהצטברו ולבחון מחדש בקשות אשר נדחו לפני הקפאת תהליכי הטיפול בבקשות. כמו כן קורא הארגון למדינת ישראל לספק מידע בכתב לכל עותר, שבקשתו לאיחוד משפחות נדחתה, בנוגע לסיבות הספציפיות, בכל מקרה לגופו, לדחיית הבקשה על מנת שאלה המעורבים יוכלו להגן על בקשתם ולערער על הסיבות לדחייה.

חלק זה מהווה סיכום למסמך בן 20 עמודים (6,790 מילים): ישראל והשטחים הכבושים, משפחות קרועות: הפרדת משפחות על בסיס מדיניות מפלה (AI Index: MDE 15/063/2004) אשר פורסם על ידי ארגון אמנסטי אינטרנשיונל ביולי 2004. לפרטים נוספים או לסיוע פעיל בנושא זה, יש לקרוא את המסמך המלא. חומר נרחב בנושא זה ואחרים מופיעים באתר האינטרנט שכתובתו: <http://www.amnesty.org> וניתן לקבל הודעות לעיתונות של הארגון בדואר אלקטרוני: http://www.amnesty.org/email/email_updates.html

International Secretariat, 1 Easton Street, London WC1X 0DW, United Kingdom

תוכן עניינים

5	.....	מבוא
9	.....	רקע
9	.....	מדיניות איחוד משפחות לפני 2002
10	.....	הקשחת המגבלות על חופש התנועה לפלסטינים בשנים האחרונות
12	.....	הצדקת הממשלה לחוק : שיקולים "ביטחוניים" או "דמוגרפיים"
15	.....	הקשחת המגבלות על רישום ילדים
17	.....	מגבלות חדשות על ישראלים המבקרים את בני/בנות זוגם/ן ברצועת עזה
18	.....	מגבלות על איחוד משפחות בשטחים הכבושים
20	.....	הרקע לאיחוד משפחות בשטחים הכבושים
21	.....	חובות מדינת ישראל תחת החוק הבינלאומי
21	.....	משפט זכויות האדם
23	.....	החוק ההומניטרי הבינלאומי
24	.....	המלצות

ישראל והשטחים הכבושים

משפחות קרועות: הפרדת משפחות על בסיס מדיניות מפלה

מבוא

חוק ישראלי חדש שעבר בכנסת ישראל ב-31 ביולי 2003 מונע איחוד משפחות עבור ישראלים הנשואים לפלסטינים מהשטחים הכבושים. חוק האזרחות והכניסה למדינת ישראל¹ מפלה באופן בוטה פלסטינים אזרחי מדינת ישראל, המהווים כ-20% מהאוכלוסייה הישראלית, וכן פלסטינים תושבי ירושלים², שכן אלה הם על פי רוב האוכלוסיות הנישאות לפלסטינים מהשטחים הכבושים. עקב כך, החוק ממסד באופן רשמי מדיניות של אפליה גזעית המבוססת על מוצא אתני או לאום.

הסעיף הראשון לחוק מגדיר "תושב אזור" כתושב הגדה המערבית ורצועת עזה ובאופן ספציפי אינו כולל תושבים של התנחלויות יהודיות באזורים אלו. על פי סעיף 2 לחוק: "...שר הפנים לא יעניק לתושב האזור אזרחות לפי חוק האזרחות ולא ייתן לו רשיון לישיבה בישראל לפי חוק הכניסה לישראל ומפקד האזור לא ייתן לתושב כאמור היתר לשהייה בישראל לפי תחיקת הבטחון באזור".

החוק, אשר הועבר לתקופה בת שנה ואשר יעמוד בפני חידוש בסוף יולי 2004, מהווה נדבך נוסף במדיניות ארוכת השנים של מדינת ישראל להגבלת מספר הפלסטינים המורשים להתגורר בתחומי מדינת ישראל ובמזרח ירושלים.

וועדת האו"ם למיגור כל צורות האפליה הגזעית הביעה את חששה בעניין החוק החדש וקראה למדינת ישראל לבטל אותו ולשקול מחדש את מדיניותה, במטרה להקל על איחוד משפחות על בסיס נטול אפליה³. וועדת האו"ם לזכויות האדם קראה אף היא למדינת ישראל לבטל את החוק ולשקול מחדש את המדיניות שלה במטרה לסייע באיחוד משפחות בין כל האזרחים ותושבי הקבע⁴.

¹ חוק האזרחות והכניסה למדינת ישראל (הוראת שעה), התשס"ג – 2003.

² פלסטינים אשר נשארו בישראל לאחר הקמת המדינה בשנת 1948 הפכו לאזרחים ישראלים. מיד לאחר שישראל כבשה את הגדה המערבית ואת רצועת עזה בשנת 1967, היא סיפחה את מזרח ירושלים והפלסטינים שהמשיכו להתגורר שם הפכו לתושבי קבע. כיום, ישנם כ-240,000 תושבים פלסטינים בירושלים. הם עלולים לאבד את מעמדם כתושבי קבע, יחד עם הזכות להתגורר בירושלים, אם לא יתגוררו בעיר או לא יוכלו להוכיח שחיו בה במשך תקופה של שבע שנים.

³ החלטת וועדת האו"ם למיגור כל צורות האפליה הגזעית מתאריך 22 באוגוסט 2003 (CERD/C/63/Misc.11/Rev.1)

⁴ הערות מסכמות של הוועדה לזכויות האדם (סעיף 21), מושב 78, 21 באוגוסט 2003 (CCPR/CO/78/ISR).

חוסר היכולת להגיע לאיחוד משפחות לבני זוג פלסטינים מותירה בפני אלפי פלסטינים אזרחי ישראל ותושבי ירושלים שתי חלופות: מגורים בלתי חוקיים עם בן/בת הזוג או מעבר לגדה המערבית ולרצועת עזה, שם יחיו תחת הכיבוש הישראלי במצב של קונפליקט וחשיפה לפשיטות של הצבא הישראלי, הפצצות, הריסות בתים, עוצרים ומאות נקודות בדיקה ומחסומים המקשים מאוד על התנועה, העבודה וחיי היום יום. בנוסף, הכניסה לשטחים הכבושים על ידי ישראלים או תושבי ירושלים היא מנוגדת לחוק ואלה הנשואים לתושבי השטחים הכבושים רשאים לעשות זאת רק בנסיבות מיוחדות ועל פי אישורים ומגבלות נוקשות.

סאלווה אבו ג'אבר, סייעת בת 29 בגן ילדים באום אל גנאם שבצפון הארץ, נישאה למחמוד אל חאדור, מאיזור ג'נין שבגדה המערבית בשנת 1993. היא סיפרה לאמנסטי אינטרנשיונל: "אנחנו נשואים כבר 11 שנה, מאז ה-12 במרץ 1993, ויש לנו שלוש בנות בנות 10, 7 ו-18 חודשים ובן בן 3. כל הילדים שלנו נולדו בישראל ותמיד חינו כאן, אבל עד עכשיו, לא הותר לבעלי איחוד משפחות. לבעלי מעולם לא היו בעיות עם מערכת הביטחון, הוא מעולם לא נעצר בעבר על ידי הצבא או כל גוף אחר; הוא אדם רגיל לכל דבר. בשנת 1995, בעלי הצליח לקבל אישורי עבודה, למשך שנה, לשהייה בישראל במהלך היום, דבר אשר מוכיח שאין לו בעיות ביטחוניות. מה ההיגיון בלאפשר לו לשהות בישראל במשך היום ולא לתת לו לישון עם המשפחה שלו? אז הוא חי כאן באופן בלתי חוקי. מיד לאחר שהתחתנו הגשתי בקשה לאיחוד משפחות במשרד הפנים בעפולה. לא קיבלנו תשובה עד לשנת 1997 לאחר ההתערבות של ארגון לזכויות אדם, אולם הבקשה נדחתה; לא קיבלנו כל הסבר לדחיית הבקשה. במשרד הפנים אמרו לי להתגרש או לעבור להתגורר בגדה המערבית. אבל אני אוהבת את בעלי והוא אוהב אותי ואנחנו לא רוצים להתגרש, ואני לא רוצה לקחת את ילדי להתגורר בגדה המערבית באמצע תקופת מלחמה וחוסר ביטחון; הדבר הוא פשוט בלתי אפשרי. חוץ מזה, כאשר המשטרה הייתה מגרשת את בעלי לגדה המערבית והייתי מנסה לבקר אותו, הצבא כלל לא איפשר לי לעבור את המחסומים כי, כאזרחית ישראלית, אסור לי להגיע לגדה המערבית. אז בעלי הוא כמו אסיר כאן; הוא לא יכול ללכת לאף מקום מחשש שיעצר ויגורש שוב ואם הוא יגורש עכשיו, הוא לעולם לא יצליח לחזור לישראל. הוא לא יכול לעבוד, אינו יכול לנהל משהו שדומה לאורח חיים נורמלי; אביו נפטר לפני שלוש שנים והוא אפילו לא יכול היה ללכת ללוויה. איזה מין חיים אלה? איננו יכולים לחיות כך לעד. החלטתי לאחרונה לבקש מקלט מדיני בכל מדינה שהיא עבור המשפחה שלי; פניתי לשגרירויות קנדה והולנד אך טרם קיבלתי תגובה. מה עוד אנחנו יכולים לעשות? אנחנו רק רוצים חיים נורמליים, כמו כל משפחה אחרת.

עבור 240,000 הפלסטינים תושבי ירושלים, המעבר מהעיר יביא לביטול אישורי התושבות שלהם ועימם הזכות לשוב לירושלים אי פעם. אישורי התושבות של אלפי פלסטינים תושבי ירושלים בוטלו על ידי רשויות מדינת ישראל משום שהם עזבו באופן זמני את העיר או משום שלא הצליחו להוכיח כי שמרו על זכותם להתגורר שם.⁵

מסיבות אלה, אלפי פלסטינים מהגדה המערבית ורצועת עזה מתגוררים, במשך שנים או אפילו עשרות שנים, באופן בלתי חוקי עם בני/בנות זוג/ם במדינת ישראל ובמזרח ירושלים, ללא ביטוח בריאות או זכויות חברתיות אחרות, ועם חשש יום יומי מפני מעצר, גירוש וניתוק מבני/בנות זוג/ם וילדיהם.

טרי בולאטה, מנהלת בית ספר בת 38 מירושלים, נשואה לסלאח איעד, איש עסקים מאבו דיס, שכונה בפאתי ירושלים שחלקה סופח למדינת ישראל לאחר הכיבוש של מזרח ירושלים בשנת 1967 וחלקה נותר בשטח הכבוש של הגדה המערבית. הזוג נישא בנובמבר 1990 אולם למרות ניסיונות חוזרים ונשנים, סלאח כלל לא התקבל לתהליך איחוד המשפחות, אשר היה מקנה לו אישור זמני להתגורר עם אישתו וילדיו בירושלים עד לפסיקה סופית בעניינו.

שתי הבנות שלהם, זינה בת ה-12 ויסמין בת ה-7, נולדו בירושלים אולם נדרשו שנים ומאבקים משפטיים כדי שטרי תוכל לרשום אותם בתעודת הזהות הירושלמית שלה. כאשר זינה נולדה בשנת 1992, מדינת ישראל הקשתה על נשים פלסטיניות תושבות ירושלים לרשום את ילדיהן בתעודות הזהות שלהן; בשעה שלגברים הירושלמים הותר לרשום את ילדיהם כתושבי ירושלים. נוהג זה שונה בשנת 1994 אולם לנשים פלסטיניות רבות, תושבות ירושלים, נדרשו שנים רבות לרישום ילדיהן בתעודות הזהות שלהן.

עד לשנת 1997, בה נולדה בתה השנייה, טרי עדיין לא הצליחה לרשום את בתה הראשונה, שנולדה חמש שנים לפני כן, בתעודת הזהות שלה ובשנת 1998, היא עצמה עמדה בפני האיום של אובדן זכויות התושב שלה בירושלים. הרשויות הישראליות ניסו להחרים את תעודת הזהות שלה ולשלול ממנה את זכויות התושב שלה, בטענה כי לא התגוררה בירושלים, למרות שהיא נולדה וחיה בירושלים במשך כל חייה, מלבד לתקופה של חמש שנים. בתחילת שנות ה-90 טרי ובני משפחתה התגוררו באזור אחר של אבו דיס (הנמצא בגדה המערבית) במשך כארבע שנים. משם עברו להתגורר בארצות הברית למשך שנה ומאז שנת 1995 הם מתגוררים בחלק של אבו דיס המצוי בתחומי עיריית ירושלים. כך, התקופה הכוללת שבה טרי התגוררה מחוץ לתחומי עיריית ירושלים לא עלתה על חמש שנים, כלומר שנתיים פחות מתקופת היעדרות בת שבע שנים שלאחריה עלולים פלסטינים תושבי ירושלים לאבד את זכויות

⁵לפרטים נוספים על ביטול אישורי התושבות לפלסטינים תושבי ירושלים קראו את הדו"חות הבאים שפורסמו במשותף על ידי ארגון בצלם (מרכז המידע הישראלי לזכויות אדם בשטחים הכבושים) והמוקד להגנת הפרט:

- הטרנספר השקט: שלילת מעמד תושבות מפלסטינים במזרח ירושלים, אפריל 1997.
- הטרנספר השקט נמשך: שלילת מעמד תושבות וזכויות סוציאליות מתושבי מזרח ירושלים, ספטמבר 1998.

התושב שלהם על פי חוקי מדינת ישראל. ובכל זאת, טרי נדרשה לפתוח במאבק משפטי ממושך ויקר על מנת לשמור על זכויות התושב שלה ולקבל את אותן הזכויות עבור בנותיה.

אולם, היות והבקשה שלה לאיחוד משפחות נדחתה שוב ושוב, הרי שעל מנת שטרי לא תאבד את זכויות התושב שלה בירושלים ובכדי שלא תוותר על הזכויות לבנותיה, עמדו בפני המשפחה שתי אפשרויות: או שסלאח יחיה בנפרד מאישתו ובנותיו או שיחיה איתן בירושלים ללא אישור – בניגוד לחוק.

טרי סיפרה לאמנסטי אינטרנשיונל: "נכפה עלינו לחיות "בניגוד לחוק" כמשפחה; זו הדרך היחידה שלנו להיות ביחד; כירושלמיות, אסור לי ולבנותיי לבקר בגדה המערבית וכתושב הגדה המערבית, סלאח אינו רשאי להיות איתי ועם הבנות בירושלים. המצב שלנו הולך ונהיה קשה יותר עם התרבות מספר המחסומים הצבאיים והמשטרתיים באזור ירושלים, שכל הזמן חושפים את מי שנכנס, יוצא או שוהה בירושלים ללא אישור לאיום של מעצר וגירוש. היות וסלאח מעולם לא הצליח לקבל אישור להתגורר בירושלים, היה עליו להמשיך לנהל את העסק שלו בחלק של אבו דיס הנמצא בשטחי הגדה המערבית, מספר רחובות מהבית, אך מדי יום הוא נאלץ להתמודד עם הסיכוי שיעצר ולא יוכל לשוב הביתה".

מאז שהצבא הישראלי החל בבניית גדר/חומה בגדה המערבית וסביב ירושלים, החמיר המצב באופן דרמטי. חומת בטון בגובה 8 מטר עוברת כעת לפני בית המשפחה וכבר אי אפשר לנוע בין ירושלים ותחומי הגדה המערבית של אבו דיס ללא אישור.

טרי: "מאז שהחלה בניית החומה באזור לפני יותר משנה, הנוכחות הגוברת של הצבא והמשטרה לידי הבית שלנו מנעה לעיתים מסלאח את האפשרות לצאת מהבית; הוא היה עצור בבית למשך ימים רבים כי אם היה יוצא, היה נעצר על שהייה בלתי חוקית, שהייה בלתי חוקית בבית. בחודשים האחרונים הצליח סלאח לקבל אישור זמני להיכנס לירושלים כסוחר. אולם האישור מאפשר לו להיות בירושלים רק בין השעות 07:00 – 19:00 ואישורים אלה מבוטלים לאלתר כאשר הצבא הישראלי מטיל עוצר, דבר הקורה לעיתים קרובות. העובדה כי הרשויות בישראל מוכנות לתת לסלאח אישור כניסה ושהייה בירושלים במהלך היום לצורכי עסקים, מצביעה בבירור על כך שהן אינן רואות בו סיכון ביטחוני – הסיבה הנפוצה ביותר בה משתמשת מדינת ישראל בשלילת זכויות תושב או אישורי כניסה לפלסטינים מהשטחים הכבושים.

"כך, אחרי 14 שנות נישואים, לבעלי ולאבי בנותיי אין זכות לישון בבית שלנו, אין לו זכות לתת לבנותיו נשיקת לילה טוב, להיות איתן כשהן חולות בלילה; היום, האישור הזמני מאפשר לו, באופן תיאורטי, לבקר אותנו במשך היום, אך לילדות שלנו אין זכות לאבא בלילה, אין לנו כל זכות לחיי משפחה; מה ההיגיון לגרום למשפחות סבל כזה כל יום, שנה אחר שנה? מאלפי משפחות נמנעת האפשרות לקיים חיי משפחה נורמליים, ללא כל סיבה; הטרדה נטו; זה פשוט מטורף".

רקע

ממשלות ישראל לדורותיהן פעלו על פי מדיניות שהקשתה, בלשון המעטה, ולעיתים לא איפשרה לאזרחים פלסטינים ותושבי מדינת ישראל להגיע לאיחוד משפחות ולחיות במדינה שלהם עם בני/בנות זוג/ם וילדיהם. באותו הזמן, מדינת ישראל פעלה על פי מדיניות דומה ביחס לפלסטינים מהשטחים הכבושים הנישאים לתושבים פלסטינים ממדינות אחרות.

במשך השנים, הוגברו המגבלות הללו ובשנים האחרונות הגיעו לרמה חסרת תקדים. בסוף מרץ 2002 הושעה הטיפול בכל הבקשות לאיחוד משפחות אשר הוגשו על ידי ישראלים ופלסטינים תושבי ירושלים הנשואים לתושבים מהגדה המערבית ורצועת עזה, בהוראת שר הפנים דאז, אלי ישי. זמן קצר לאחר מכן, ב-12 במאי 2002, אישרה ממשלת ישראל את ההשעיה באופן רשמי.⁶

ההקפאה יושמה בהתאם להחלטת ממשלה שלהלן: "לנוכח המצב הביטחוני ובשל ההשלכות של תהליכי ההגירה וההשתקעות של זרים ממוצא פלסטיני לישראל, לרבות בדרך של אחמ"ש [איחוד משפחות]...". ההחלטה קבעה כי לא ניתן יהיה להגיש בקשות חדשות, בקשות קודמות לא תטופלנה ובקשות בטיפול, שכבר אושרו אך לא הגיעו לשלב הסופי (מתן אזרחות או מעמד של תושב קבע) לא תיסגרנה ומעמד המבקש יוקפא בשלב של אישורי תושבות ארעית לתקופה מוגבלת.

לאחר שנה, ביוני 2003, החלטת ממשלה זו הוגשה כהצעת חוק לכנסת ישראל ולבסוף הועברה כחוק ב-31 ביולי 2003. החוק משפיע לא רק על זוגות נשואים חדשים, אלא גם על אלפים אחרים שהבקשות שלהם עדיין לא אושרו או שעדיין לא הגישו את בקשותיהם לפני תאריך זה.

מדיניות איחוד משפחות לפני 2002

עד לשנת 1994, רק גברים פלסטינים תושבי ירושלים היו רשאים לבקש מעמד תושבות עבור נשותיהם. הרשויות בישראל טענו כי, בחברה הפלסטינית, נשים מצטרפות לבעליהן ולכן פלסטיניות תושבות ירושלים, שהתחתנו עם פלסטינים מהגדה המערבית ורצועת עזה, לא יכלו לבקש אישורי תושבות עבור בעליהן. מדיניות זו שונתה בעקבות עתירה לבג"ץ.⁷

עד לשנת 1996, לאחר שהבקשה לאיחוד משפחות אושרה על ידי משרד הפנים, מעמד של תושבות קבע ניתנה לבן/בת הזוג הפלסטיני (רק אישה פלסטינית עד 1994 ולאחר מכן גם לגבר או לאישה).

בשנת 1997, הוצע נוהל חדש, הקרוי הסדר מדורג, בו מעמד של תושבות קבע ניתן רק לבן/בת הזוג הפלסטיני של פלסטינים תושבי ירושלים לאחר תקופה של חמש שנים ושלושה חודשים מהיום שבו אושרה בקשת האיחוד על ידי משרד הפנים. עבור בני/בנות זוג פלסטינים של אזרחים ישראלים, תקופת הביניים לקבלת אזרחות ישראלית עמדה על ארבע שנים לאחר האישור. בתקופת הביניים,

⁶החלטת ממשלה 1813.

⁷המדינה הסכימה לשנות את המדיניות ולכן בג"ץ לא נדרש לפסוק בעניין זה.

קיבל בן/בת הזוג אישורי שהייה זמניים הדורשים חידוש והרשויות בדקו כי הנישואים היו וממשיכים להיות תקפים ושהמשפחה התגוררה וניהלה את חייה בירושלים.

לפי ארגוני זכויות אדם ישראליים, אשר פעלו רבות בנושאי איחוד משפחות ואשר הגישו עתירות רבות לבג"ץ בסוגיות של איחוד משפחות, נדרש ממוצע של 10 שנים כדי שבני/בנות זוג פלסטינים, שבקשותיהם אושרו, יקבלו מעמד של תושבי קבע.⁸ בקשות רבות נדחו ובמקרים רבים לא ניתנה לעותרים תשובה במשך שנים. הזמן והמאמצים שנדרשו להגשת הבקשה לאיחוד משפחות ולבדיקת ההתקדמות בתיק ולוידוא עמידה בלוח זמנים, הפכו את התהליכים לקשים או בלתי אפשריים עבור רבים. אפילו הגישה לסניף משרד הפנים הישראלי במזרח ירושלים, העוסק באישורי תושבות, רישום ילדים ושירותים אחרים לפלסטינים תושבי ירושלים, יכולה להיות משימה קשה. במשך השנים, נציגי אמנסטי אינטרנשיונל היו עדים למקרים רבים בהם פלסטינים תושבי ירושלים עמדו בתור בלילה בתקווה להיות בין אלה שיורשו להיכנס ביום המחרת.

בין השנים 1967, כאשר ישראל כבשה את הגדה המערבית ורצועת עזה, ו-1991, יכלו הפלסטינים לנוע בחופשיות בין השטחים הכבושים ומדינת ישראל. אולם מאז תחילת 1991, מדינת ישראל קבעה דרישה חדשה לפיה פלסטינים מהשטחים הכבושים מחוייבים לקבל אישור כניסה. במשך כשנתיים לא היה כה קשה להשיג אישורי כניסה לישראל והדבר המשיך להיות פשוט יחסית עבור פלסטינים שלא החזיקו באישורים לנוע בין ישראל והגדה המערבית (בעוד שהדבר כבר לא התאפשר בין ישראל ורצועת עזה, אשר נסגרה למעבר ב-1991). אולם, מאז תחילת שנת 1993 הפך תהליך המעבר בין מדינת ישראל לשטחים הכבושים, לרבות ירושלים, לקשה עוד יותר בגין הטלות העוצר והצבת המחסומים של הצבא הישראלי. העובדה כי המעבר בין ישראל והשטחים הכבושים לא היווה בעיה עבור הפלסטינים עד לתחילת שנות ה-90 מסבירה את הסיבה לכך שזוגות "מעורבים" רבים, אשר נישאו בשנים קודמות, לא חשו בצורך להגיש בקשה לאיחוד משפחות עד לאותה העת. הדבר אף מצביע על כך כי עבור פלסטינים מהגדה המערבית ורצועת עזה, הדאגה העיקרית לא הייתה קבלת אזרחות ישראלית או תושבות בירושלים, אלא רק קיום חיי משפחה נורמליים אם בני/בנות זוגם וילדיהם.

הקשחת המגבלות על חופש התנועה לפלסטינים בשנים האחרונות

המגבלות שהוטלו על חופש התנועה של הפלסטינים בעשורים האחרונים גדלו באופן דרמטי בשלוש השנים האחרונות והגיעו לרמה חסרת תקדים.⁹ המשך הבניה של גדר/חומה באורך של 650 ק"מ

⁸ראו את הדו"חות הבאים שפורסמו במשותף על ידי ארגוני בצלם והמוקד להגנת הפרט:

- משפחות אסורות: איחוד משפחות ורישום ילדים במזרח ירושלים, ינואר 2004.

- משפחות שסועות: פירוד משפחות פלסטיניות בשטחים, יולי 1999.

⁹ראו, למשל, את דו"ח אמנסטי אינטרנשיונל ישראל והשטחים הכבושים: שורדים תחת מצור: השפעת הסגרים והגבלות התנועה על הזכות לעבוד (ספטמבר 2003, AI Index: MDE 15/001/2003).

בתחומי הגדה המערבית וכן מסביב למזרח ירושלים¹⁰ הגבירה עוד יותר את הבעיה למשפחות שבהן אחד מבני הזוג, ובמקרים רבים הילדים, מתגוררים בישראל או במזרח ירושלים ללא אישור משום שאם ייתפסו ויגורשו לגדה המערבית לא יורשו לחזור ולהיות עם משפחותיהם.

פטימה מטר, מורה בבית ספר יסודי, וסמי אסעד, מנתח ילדים, נשואים מאז נובמבר 1978 ויש להם חמישה ילדים בגילאים הנעים בין 12-24. היא ירושלמית והוא מהגדה המערבית ולאחר 26 שנות נישואין עדיין לא קיבל אישור תושבות שיאפשר לו להתגורר בירושלים עם אישתו וילדיו. פטימה סיפרה לאמנסטי אינטרנשיונל: "בהתחלה, לא הגשנו בקשה לאיחוד משפחות כי אז היה מאוד פשוט לנוע בין הגדה המערבית וירושלים. הגשנו בקשה בשנת 1992 כאשר המחסומים הצבאיים החלו להקשות על התנועה ללא אישורים. אולם בקשתו של בעלי להיכלל בתוכנית איחוד המשפחות נדחתה שלוש פעמים; הרשויות לא סיפקו תשובה, הן פשוט סירבו. בסופו של דבר הגענו עם הבקשה לבג"ץ ובשנת 1999 זכינו בפסיקה חיובית; אך עד היום, בעלי טרם קיבל אישור מגורים. הוא הגיש בקשה לצבא בבית אל לקבלת אישור כניסה לישראל על מנת לגשת למשרד הפנים במזרח ירושלים כדי לדון בתיק שלו, אך הצבא סירב להנפיק לו אישור. חמשת ילדי נולדו בירושלים והצלחתי לרשום את ילדי הראשון בתעודת הזהות שלי, אך את ארבעת האחרים לא הצלחתי לרשום במשך מספר שנים; הייתי צריכה להגיע לבית המשפט ובסופו של דבר יכולתי לרשום אותם בתעודת הזהות שלי".

המשפחה מתגוררת בתחומי עיריית ירושלים, בשכונה הנמצאת בפאתיה הצפוניים של העיר המופרדים מהעיר באמצעות שני מחסומים של הצבא הישראלי. מספר מחסומים מפרידים גם את בית המשפחה מהמרפאה של ד"ר אסעד בבית לחם, דרומית לירושלים. היות ואין בידיו אישור להיכנס לירושלים, הוא אינו יכול לעבור את המחסומים לירושלים ומדי יום הוא נאלץ לעקוף את העיר בדרכו מהבית לעבודה ובחזרה; במקרה הטוב, הנסיעה אורכת שעות ולעיתים הוא אינו מצליח כלל להגיע לעבודה. הבית שלהם נמצא בתוך תחום השיפוט של עיריית ירושלים אולם אחרי מחסום קלנדיה, שם נבנתה לאחרונה חומת בטון המפרידה בין אזור נרחב, בו מתגוררים בעיקר פלסטינים תושבי ירושלים, לבין תחומי ירושלים. בזמנים של עוצר, המוטלים לעיתים קרובות על ידי הצבא הישראלי, אין זה אפשרי לעיתים להגיע לעיר, אפילו עבור פלסטינים תושבי ירושלים או אחרים המחזיקים באישורים תקפים. קיים חשש שכאשר החומה תושלם באזור, תנועת התושבים באזורים הללו תוגבל עוד יותר.

¹⁰ראו את דו"ח אמנסטי אינטרנשיונל ישראל והשטחים הכבושים: מקומה של הגדר/חומה במשפט הבינלאומי (מרץ 2004, AI Index: MDE: 15/016/2004).

הצדקת הממשלה לחוק: שיקולים "ביטחוניים" או "דמוגרפיים"

ממשלת ישראל מצדיקה את החוק החדש המונע איחוד משפחות של בני זוג פלסטינים ואזרחים ישראלים או תושבי ירושלים על בסיס טיעונים "ביטחוניים" וקובעת כי מטרת החוק היא לצמצם את האיום הפוטנציאלי של תקיפות ופיגועים פלסטיניים בישראל. בתגובתה לבג"ץ, ב-16 בדצמבר 2003, בהתייחס למספר עתירות שהוגשו על ידי כמה ארגונים ישראליים לזכויות אדם,¹¹ טענה ממשלת ישראל כי בשלוש השנים האחרונות, 23 פלסטינים מהשטחים הכבושים שקיבלו אישורי תושבות למגורים בישראל באמצעות התוכנית לאיחוד משפחות "...היו מעורבים בסיוע ממשי לפעילות עוינת נגד ביטחון המדינה...". הממשלה הציגה רק פרטים מעטים על שישה מתוך 23 התיקים, מבלי להתייחס לאופן או למועד שבו האנשים קיבלו את מעמד התושבות או האזרחות, ובעיקר אם עשו זאת לפני החלת הנוהל משנת 1997, אשר חייב תקופה בת מספר שנים של אישור בטחוני לפני קבלת אזרחות או מעמד של תושב קבע.

אולם המעורבות, כביכול, של 23 אנשים בהתקפות או פעולות איבה אחרות בישראל, אינה מהווה הצדקה לענישה של למעלה ממיליון אזרחים ישראלים ותושבי ירושלים באמצעות החלטה גורפת שאינה מקנה להם זכות לחיות במדינה שלהם, עם בן/בת הזוג שלהן/ם, אם הם מתחתנים עם פלסטינים. מספרם של הפלסטינים אזרחי ישראל ותושבי ירושלים עולה על מיליון נפש ומהווה קרוב ל-20% מכלל האוכלוסייה הישראלית. מספר זה כולל כ-100,000 פלסטינים אשר, על פי דיווחי משרד הפנים הישראלי, עברו מהשטחים הכבושים לשטחי מדינת ישראל בין השנים 1993-2002 בהליך איחוד המשפחות.¹²

העובדה כי אותם פלסטינים, שבקשותיהם לאיחוד משפחות אושרו לפני מאי 2002, רשאים להישאר בישראל עם אישורים זמניים הניתנים לחידוש אולם לא יוכלו לקבל אזרחות או מעמד של תושבי קבע, מצביעה על כך ששיקולים ביטחוניים אינם משקפים את המטרות העיקריות של חוק זה. הטיעון ה"בטחוני" שהוצע על ידי הרשויות הישראליות להצדקת החוק הזה גם אינו תואם נהלים אחרים, לרבות מתן אישורי כניסה או אישורי תושבות ארעית לפלסטינים תושבי השטחים הכבושים לצורכי עבודה, טיפול רפואי או מטרות אחרות וכן מתן אזרחות או מעמד תושבות לפלסטינים, ובני משפחותיהם, אשר משתפים פעולה עם שירותי המודיעין הישראליים (ידועים בשם משת"פים).¹³ בדומה לכך, לא נראה כי דחיית הבקשות לאזרחות או תושבות קבע לבני זוג פלסטינים שבקשותיהם אושרו לפני מאי 2002 מבוססת על שיקולים ביטחוניים, בהתחשב בכך שאנשים אלה ממשיכים להיות זכאים לחידוש האישורים הזמניים המאפשרים להם מגורים בישראל. בנוסף לכך, לא נראה כי קיימת

¹¹ראו את תגובת ממשלת ישראל המופיעה בדו"ח שפורסם במשותף על ידי ארגוני בצלם והמוקד להגנת הפרט בינואר 2004: משפחות אסורות: איחוד משפחות ורישום ילדים במזרח ירושלים, עמ' 10-11.

¹²דו"ח בצלם והמוקד להגנת הפרט: משפחות אסורות: איחוד משפחות ורישום ילדים במזרח ירושלים, 2004, עמ' 12.

¹³על פי סעיף 3 לחוק.

סיבה ביטחונית לשלול את מעמד התושבות מילדים בהגיעם לגיל 12 רק בשל העובדה שנולדו בשטחים הכבושים, בעוד הוריהם ואחיהם מתגוררים בירושלים.

למעשה, ההסברים של פקידי הממשל בעניין הצורך בשינוי המדיניות בדבר איחוד משפחות שמו דגש על ה"איום" הדמוגרפי, תוך רמיזה כי השיקולים הללו היוו מרכיב חשוב בהחלטה להמשיך ביישום חוק מפלה זה.

בשנים האחרונות, אנשי ציבור ישראליים, לרבות שרים המכהנים בממשלה הנוכחית, הביעו דאגה גוברת מהמספר העולה של אזרחים פלסטינים במדינת ישראל, תוך שימוש בביטויים כגון "בעיה דמוגרפית" בהתייחס אליהם ובמקרים מסויימים אף קראו לגירושם.¹⁴ באוגוסט 2003, הביעה וועדת האו"ם לזכויות האדם חשש מפני "הצהרות ציבוריות מפי מספר אנשים מכובדים בישראל ביחס לערבים, אשר עשויות להישמע כתמיכה בשנאה גזעית ודתית המהווה הסתה לאפליה, עוינות ואלמות".¹⁵

בתקופה שקדמה לעיכוב איחוד המשפחות לבני זוג פלסטינים ועד להעברת החוק, פקידים ואנשי ממשל ישראלים הביעו לעיתים קרובות את דאגתם מכך שהאחוז הנוכחי והצפוי של אזרחים פלסטינים במדינת ישראל מהווה "איום דמוגרפי" ואיום על הצביון היהודי של המדינה.

בדיון שנערך בכנסת ישראל לאחר החלטת הממשלה במאי 2002 להקפיא את איחוד המשפחות לבני זוג פלסטינים של אזרחי ישראל ותושבי ירושלים, אמר השר דני נווה כי איחוד המשפחות הפלסטיניות הוא: "ניסיון לממש בדלת האחורית את מה שנקרא זכות השיבה" וכן שמדינת ישראל "היא בוודאי מדינה שיש לה זכות אלמנטרית להגן על עצמה ולשמור על אופיה כמדינה יהודית, כמדינתו של העם היהודי...".¹⁶ במרץ 2003, אמר שר הפנים הנוכחי, אברהם פורז, כי הממשלה החליטה להקפיא את תוכנית איחוד המשפחות "לאחר שהתקבלה התחושה שהוא [חוק איחוד משפחות] ינוצל לזכות שיבה זוחלת... דהיינו, שעשרות אלפי ערבים פלסטינים מגיעים לתחומי מדינת ישראל".¹⁷

מצגת של מינהל האוכלוסין שהוצגה בפני ממשלת ישראל לפני הצבעת הממשלה על ההחלטה להקפיא את הליכי איחוד המשפחות לבני זוג פלסטינים במאי 2002 ציינה "כי ההגירה של לא יהודים מרחבי

¹⁴ לדוגמא, ראו את הצהרת האגודה לזכויות האזרח בישראל מתאריך 17 בדצמבר 2003, המוחה על דבריו של שר האוצר בנימין נתניהו, כפי שהושמעו בהרצאתו בכנס הרצליה בו התייחס לאוכלוסייה הערבית ישראלית כאל "בעיה דמוגרפית".

¹⁵ הערות מסכמות של הוועדה לזכויות האדם (סעיף 20), מושב 78, 21 באוגוסט 2003 (CCPR/CO/78/ISR).

¹⁶ הצעה לסדר היום: מדיניותו החדשה של משרד הפנים בנושא התאזרחות, 22 במאי 2002 (כפי שצוטט בדו"ח משותף של ארגון בצלם והמוקד להגנת הפרט, ינואר 2004, עמ' 13).

¹⁷ הצעה לסדר היום: מדיניות איחוד המשפחות וטיפול משרד הפנים בענייני תושבי ירושלים המזרחית, 26 במרץ 2003 (כפי שצוטט בדו"ח משותף של ארגון בצלם והמוקד להגנת הפרט מינואר 2004, עמ' 13).

העולם ובעיקר ממדינות ערביות שכנות ומשטחי הרשות הפלסטינית" היא "נטל כלכלי ובעיקר דמוגרפי על עתידה של מדינת ישראל" והסיקה כי "מספרם הגובר של פלסטינים זרים המקבלים מעמד בישראל מחייב בחינה מחודשת ושינוי בחקיקה בהתאם".¹⁸

בשנים ובעשורים האחרונים, בני זוג פלסטינים אשר לא אושר להם איחוד משפחות הורשו לעיתים קרובות להיכנס לישראל באמצעות אישורים זמניים, למרות שעם השנים, גובר הקושי להשיג את האישורים הללו. לפי סעיף 3 בחוק האזרחות והכניסה לישראל משנת 2003: "רשאי שר הפנים או מפקד האזור, לפי העניין, לתת לתושב אזור רישיון לישיבה בישראל, למטרת עבודה או לשם טיפול רפואי, לתקופה קצובה, וכן למטרה זמנית אחרת - לתקופה מצטברת שלא תעלה על ששה חודשים...".

לעיתים, פלסטינים מהשטחים הכבושים מהם נשללה הזכות לאיחוד משפחות או נשללו אישורי הכניסה לישראל על פי שיקולים ביטחוניים ואשר נקטו או איימו לנקוט בצעדים משפטיים, הצליחו בסופו של דבר לקבל את האישורים הללו, למרות שלרשות מעטים עומדים המשאבים הכספיים, הזמן והאנרגיה הנחוצים לפעילות זו. זוהי הוכחה נוספת לכך ששיקולים ביטחוניים אינם מהווים את הגורם הקובע בדחיית בקשות לאיחוד משפחות וכי הם משמשים לעיתים כתירוץ לנקיטה בצעדים מפלים המופנים בעיקר נגד הפלסטינים על בסיס שיקולים דמוגרפיים.

יש להתייחס לחוק החדש בהקשר של חוקים ונהלים אחרים המפלים נגד פלסטינים אזרחי ישראל ופלסטינים בשטחים הכבושים. החוקים הללו כוללים את חוק הכניסה למדינת ישראל וחוק השבות, המקנות ליהודים (דת או מוצא) מכל מקום בעולם, את הזכות האוטומטית לאזרחות ישראלית ולחיים בישראל ובשטחים הכבושים, בה בעת שהיא שוללת את הזכות של פלסטינים לשוב לבתים מהם גורשו או אולצו לברוח עם הקמת המדינה בשנת 1948 ובמהלך עימותים מאוחרים יותר בין מדינת ישראל ומדינות ערביות שכנות. קיימים גם סעיפים מפלים בחוקים, תקנות ונהלים המתייחסים לבעלות על והניצול של מרבית הקרקעות בישראל ובשטחים הכבושים.¹⁹ גופי האו"ם המפקחים על יישום החובות של מדינות תחת החוק הבינלאומי הביעו פעמים רבות דאגה לאור החוקים והנהלים המפלים נגד פלסטינים אזרחי ישראל ונגד פלסטינים בשטחים הכבושים.²⁰

¹⁸ מנהל האוכלוסין בירושלים, משרד הפנים, הגירה והשתקעות זרים בישראל, מאי 2002 (כפי שצוטט בדוח משותף של הארגונים בצלם והמוקד להגנת הפרט, ינואר 2004, עמ' 14).

¹⁹ ראו לדוגמה את דו"חות אמנסטי אינטרנשיונל: ישראל והשטחים הכבושים: תחת עיי חורבות: הריסת בתים, והשחתת אדמות ורכוש (מאי 2004, AI Index: MDE 15/033/2004) וכן ישראל והשטחים הכבושים: הריסה ונישול: ההרס של בתים פלסטיניים (דצמבר 1999, AI Index: MDE 15/059/1999).

²⁰ ראו לדוגמה את ההערות המסכמות של וועדת האו"ם לזכויות האדם מתאריך 21 באוגוסט 2003 (CCPR/CO/78/ISR), סעיף 21) ומתאריך 18 באוגוסט 1998 (CCPR/C/79/Add. 93) סעיפים 23 ו-26) ושל וועדת האו"ם לזכויות כלכליות,

ח., פלסטיני תושב ירושלים בן 33, התחתן עם מ. בת 31 מרמאללה ביולי 1996.²¹ הוא סיפר לאמנסטי אינטרנשיונל: "הגשתי בקשה לאיחוד משפחות עבור אישתי באוקטובר 1996 ולאחר שנה וחצי גיליתי ממשד הפנים שהבקשה נדחתה משום שלא היו מספיק ראיות לכך שירושלים היא מרכז החיים שלנו. אבל אני מעולם לא גרתי במקום אחר מלבד ירושלים; נולדתי כאן וחייתי כאן כל חיי; אני גר במחנה הפליטים שועפת בירושלים ואישתי מתגוררת עימי מאז שהתחתנו. אני עובד במסעדה במערב ירושלים, אני משלם מיסי ארנונה, מים וטלפון. יש לנו ארבעה ילדים: הראשון נולד בשנת 1997 והקטן בשנת 2003; כולם נולדו בבית חולים בירושלים וכולם רשומים בתעודת הזהות שלי; הצלחתי לרשום את הילד הראשון באופן מיידי אולם נדרש יותר זמן לרישום שלושת האחרים; התהליך נהיה מורכב יותר משום שלאשתי אין אישור תושבות והיות והיא שוהה כאן באופן בלתי חוקי, אין לה ביטוח בריאות והתשלום עבור הלידה הוא מאוד יקר אבל ידענו שאם הילדים לא ייוולדו בירושלים, אי אפשר יהיה לרשום אותם בתעודת הזהות הירושלמית שלי. מאז שהתחתנו, אישתי חיה כאן באופן בלתי חוקי וזה מאוד קשה לנו ולילדים. היא אינה יכולה לעבוד או אפילו לצאת לאן שהוא, בייחוד עם החמרת המצב בשלוש השנים האחרונות. ישנם מחסומים, אפילו קרוב לכאן, והם מהווים איום לכך שהיא תיעצר ותגורש. רק לפני מספר חודשים, בעזרת עורך דין, הצלחנו לבסוף לקבל מסמך מבית המשפט, צו מניעה נגד הגירוש שלה בתוקף עד לסוף יולי 2004. אני מקווה שניתן יהיה לפתור את הבעיה שלנו עד אז ושנוכל לחיות חיי משפחה נורמליים; היה לנו מאוד קשה. אשתי לא ראתה את אמה ומשפחתה במשך זמן רב משום שהם אינם יכולים להגיע לכאן והיא אינה יכולה לצאת מירושלים כדי לבקר אותם. היא כמו אסירה וזה לא הוגן, לא כלפיה ולא כלפי המשפחה שלנו; היא אפילו חוששת לקחת את הילדים לבית הספר או לרופא, או לצאת לקניות או כל דבר אחר".

הקשחת המגבלות על רישום ילדים

במהלך השנים אומצו על ידי הרשויות הישראליות נהלים קפדנים עוד יותר בעניין רישום ילדים לזוגות שבהם אחד או שני בני הזוג הם פלסטינים תושבי ירושלים. בעוד גברים פלסטינים תושבי ירושלים יכולים היו לרשום את ילדיהם אשר נולדו בירושלים כתושבי ירושלים, התהליך היה קשה יותר עבור נשים פלסטיניות תושבות ירושלים. קושי זה נובע מהעובדה שילדים להורים בעלי מעמד תושבות שונה מקבלים באופן אוטומטי את מעמד האב, אלא אם קיימת התנגדות מצד האם – מקרה המעביר את ההחלטה לשיקול דעתו של משרד הפנים.

חברתיות ותרבותיות מתאריך 23 במאי 2003 (E/C.12/1/Add. 90), סעיפים 18 ו-34) ומתאריך 4 בדצמבר 1998 (E/C.12/1/Add. 27), סעיפים 20 ו-40).

²¹ השמות והפרטים שלהם אינם מפורסמים מחשש שהדבר יחמיר את מצבם.

מאז שנת 2002, ילדים שנולדו בשטחים הכבושים להורים שאחד מהם פלסטיני תושב קבע בירושלים אינם יכולים להירשם בתעודות הזהות של הוריהם כתושבי ירושלים והוריהם נדרשים להגיש בקשה לאיחוד משפחות בשם הילדים הללו. לפי סעיף 3 בחוק האזרחות והכניסה לישראל, אישור להתגורר או לשהות בישראל יכול להינתן: "... לשם מניעת הפרדת ילד עד גיל 12 מהורו השוהה בישראל כדין".

סעיף חוק זה מציג מצב שבו ילד, שאימו הירושלמית ילדה במקרה בעת ביקור אצל משפחתה בשטחים הכבושים, אינו יכול להירשם כתושב ירושלים ולהתגורר בירושלים. בנוסף לכך, נשים פלסטיניות מהשטחים הכבושים, אשר נישאו לפלסטינים תושבי ירושלים אולם לא זכו באישור לאיחוד משפחות ומתגוררות בירושלים ללא אישור, אינן מכוסות בביטוח רפואי ישראלי. כתוצאה מכך, רבות נאלצו ללדת את ילדיהן בשטחים הכבושים, שם עלויות בית החולים הן נמוכות בהרבה, או שנאלצו ללדת שם משום שהלכו לבקר את משפחותיהן ולא הצליחו לחזור לירושלים בזמן בשל העוצרים ומגבלות התנועה המוטלים על ידי הצבא הישראלי. מילדים הנוולדים בנסיבות הללו ניתן למנוע מגורים עם הוריהם ואחיהם הירושלמיים. אפילו במקרה שבו מותר לילדים להתגורר בירושלים עם הוריהם עד להגיעם לגיל 12, הם יאלצו לעזוב ולחזור לשטחים הכבושים, רק משום שנולדו שם, למרות שההורים שלהם אינם מתגוררים שם.

נ., אישה ירושלמית, נישאה בשנת 1994 לפלסטיני מהגדה המערבית ולזוג ילד בן 10. היא סיפרה לאמנסטי אינטרנשיונל: "בעלי מעולם לא הצליח לקבל אישור תושבות כדי להתגורר עימי בירושלים ונאלצנו לחיות בין ירושלים לרמאללה, על מנת להפחית את המתח הנגרם מחיים בלתי חוקיים בירושלים בפחד שייעצר בכל פעם שיזוז. רמאללה מאוד קרובה לירושלים ובימים ההם לא היה כל כך קשה להגיע ולחזור. אני עבדתי בעיקר בירושלים ובעלי עבד בין ירושלים ורמאללה, והיינו מסתדרים. באותו הזמן התנהל גם תהליך השלום וחשבנו שהמצב ישתפר ויסתדר בסופו של דבר. הבן שלי נולד ברמאללה, משום שבמקרה הייתי שם ובעלי ואני רצינו פשוט להיות ביחד בעת לידת התינוק, כמו כל זוג אחר, ללא המתח הנלווה לנוכחות הבלתי חוקית שלו בירושלים. לאחר מכן, לא יכולתי לרשום את בני בתעודת הזהות הירושלמית שלי כי חששתי שאם אנסה, משרד הפנים יחרים את תעודת הזהות שלי בטענה שאינני יכולה להוכיח כי מרכז חיי נמצא בירושלים. אחר כך החלה האינתיפאדה והמצב התדרדר במהירות ועוד יותר פחדתי לאבד את תעודת הזהות הירושלמית שלי. כעת החוקים החדשים הרסו כל תקווה שהייתה לי בעניין רישום הבן שלי כתושב ירושלים ואני מאוד חוששת שאני אאבד את תעודת הזהות הירושלמית שלי ואת הזכות להתגורר בירושלים. נולדתי כאן וחייתי כאם את כל חיי וכל משפחתי גרה כאן; למה צריך לשלול את הזכות להמשיך לגור כאם ממני ומבני, רק משום שהרשויות סירבו לתת לבעלי אישור להתגורר עימי בירושלים?"

מגבלות חדשות על ישראלים המבקרים את בני/בנות זוגם/ן ברצועת עזה

מאז חודש מרץ 2004, הטילו הרשויות הישראליות מגבלות חדשות על אזרחים ישראלים ופלסטינים תושבי ירושלים המבקרים את בני/בנות זוגם/ן ומשפחותיהם ברצועת עזה. לפי הנוהל החדש, אזרחים ישראלים ופלסטינים תושבי ירושלים המגיעים לרצועת עזה חייבים להישאר שם במשך שלושה חודשים רצופים בטרם ישובו לבתיהם בישראל. אם יעזבו לפני תום שלושת החודשים, הם לא יוכלו לקבל אישור נוסף מצה"ל להיכנס לרצועת עזה.

המגבלה החדשה הוטלה לאחר ההתנקשות של הצבא הישראלי במנהיג החמאס ב-22 במרץ 2004. מיד לאחר ההתנקשות, הפסיק הצבא הישראלי להנפיק אישורים למבקרים ישראלים עם משפחה ברצועת עזה ומאז שחודשו האישורים, הם הותנו בכך שהמבקרים יישאר ברצועת עזה למשך תקופה של שלושה חודשים מלאים. הנוהל הזה מקשה עוד יותר על מצבם המורכב של אלה הנשואים לפלסטינים מהגדה המערבית שבני/בנות זוגם/ן אינם מורשים להתגורר בישראל.

ד"ר איברהים אשור, רופא מרדים, הוא פלסטיני אזרח ישראל והוא נשוי לאישה פלסטינית מרצועת עזה. יש להם חמישה ילדים, כולם רשומים בתעודת הזהות הישראלית שלו. אולם אישתו טרם קיבלה אישור לאיחוד משפחות ואינה רשאית להתגורר עימו בישראל. כך, היא מתגוררת עם ילדיהם ברצועת עזה כאשר הוא חי בבאר שבע, שם הוא עובד בבית החולים. חיי המשפחה היחידים שיש להם מתקיימים כאשר הוא מבקר אותם ברצועת עזה, לאחר קבלת אישור מיוחד מהצבא הישראלי ובתנאי שמחסום ארז, שבין ישראל לרצועת עזה, פתוח. כאשר המחסום סגור, גם אלה המחזיקים באישורים תקפים אינם יכולים לעבור בו והסגרים הם תכופים, לרבות בחגים ישראלים וכאשר הצבא הישראלי מבצע התנקשויות בפלסטינים ומקיים מבצעים צבאיים ברצועת עזה. מאז שהביקורים הותנו בשהייה של שלושה חודשים ברצועת עזה, ד"ר אשור לא הצליח לבקר את אשתו וילדיו שכן עבודתו בבית החולים אינה מאפשרת לו היעדרות של תקופות כה ממושכות. הוא סיפר לאמנסטי אינטרנשיונל: "לפני האינתיפאדה [לפני אוקטובר 2000], יכולתי לצאת מהעבודה בבאר שבע ולהיות בעזה עם המשפחה שלי בתוך חצי שעה. אולם בשלוש וחצי השנים האחרונות הדבר נהיה קשה יותר, עם הצורך להגיש בקשה לאישור בכל פעם ולחכות כל הזמן לאישור; ואם קיבלתי אישור ומחסום ארז היה סגור, לא יכולתי להיכנס. נכון לעכשיו, לא ראיתי את אשתי והילדים מאז פברואר משום שאיני יכול לשהות שם במשך שלושה חודשים; יש לי אחריות בעבודה; אז מה אני יכול לעשות? אני יכול רק לדבר איתם בטלפון. אין זה הוגן שאיני יכול לראות את המשפחה שלי. מה אני צריך לעשות, לדאוג שייסעו כולם למצרים ולנסוע לשם גם על מנת לפגוש אותם, רק כדי לראות אותם למשך מספר ימים? זהו מצב בלתי אפשרי ומאוד לא הוגן.

זולפה ספאדי אל-חוסייני, פלסטינית אזרחית ישראל בת 33 מחיפה, סיפרה לאמנסטי אינטרנשיונל: "אני נשואה מיולי 1995 אך בעלי מעולם לא קיבל אישור איחוד משפחות המאפשר לו להתגורר עימי בישראל. יש לנו ארבעה ילדים, ילד בן 7, ילדה בת 4 ותאומים שזה עתה מלאו להם 3. בקשתו של בעלי לאיחוד משפחות נדחתה בשנת 1996 אך הוא קיבל לעיתים אישור לבקר אותי בישראל; הפעם

האחרונה הייתה כאשר נולדה ביתנו מינה, בשנת 2000. מאז, הוא להצליח לקבל אישור והדרך היחידה שלנו להתראות היא שאני וילדינו ניסע לבקר אותו בעזה. בפעם האחרונה שהייתי שם נאמר לי על חוק חדש וקיבלתי טופס לחתימה בו אני מתחייבת להישאר בעזה במשך שלושה חודשים ושאלו אותי עוזבת לפני כן וחוזרת לישראל, אני לא אקבל אישור נוסף להיכנס לעזה. בנוסף, אם יש מקרה חירום המחייב אותי לצאת מעזה לפני תום שלושת החודשים, עליי להגיש לצבא בקשה בכתב עם כל המסמכים הרלוונטיים וייתכן שאקבל אישור לצאת לפני תום תקופת שלושת החודשים".

מגבלות על איחוד משפחות בשטחים הכבושים

בנוסף להפסקת תהליכי איחוד המשפחות בשנת 2002 והעברת חוק האזרחות והכניסה לישראל משנת 2003, המשפיעים על פלסטינים אזרחי ישראל ופלסטינים תושבי ירושלים ובני/בנות זוגם/מהשטחים הכבושים, תהליכי איחוד משפחות לפלסטינים תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה הנשואים לאזרחים או תושבים של מדינות אחרות הופסקו אף הם זמן קצר לאחר פרוץ האינתיפאדה בסוף שנת 2000. הקפאת התהליכים משפיעה על זוגות שנישאו מאז סוף שנת 2000 וכן על אלפי זוגות אחרים שהתחתנו בשנים קודמות וטרם קיבלו אישורי תושבות לבני/בנות זוגם/ או אשר טרם הגישו את בקשותיהם כאשר הוקפאו תהליכי איחוד המשפחות.

הגדה המערבית ורצועת עזה נתונים לכיבוש של הצבא הישראלי והאוכלוסייה הפלסטינית נתונה לחוק צבאי ישראלי. אישורי כניסה, יציאה ותושבות בשטחים הכבושים מונפקים על ידי הצבא הישראלי. לכן, הקפאת תהליכי איחוד המשפחות בשטחים הכבושים היא סוגיה נפרדת מזו של חוק האזרחות והכניסה לישראל משנת 2003. בשונה למצב בישראל וירושלים, למיטב ידיעתו של ארגון אמנסטי אינטרנשיונל, לא הועבר כל חוק או צו צבאי ספציפי להקפאת איחוד המשפחות בשטחים הכבושים – התהליך פשוט הופסק על ידי הצבא הישראלי.

רוב התושבים הפלסטינים בשטחים הכבושים, המושפעים מהקפאת התהליכים, התחתנו בשנים קודמות לתושבים פלסטינים ממדינות אחרות, רבים מהם פליטים פלסטינים בירדן ומספר אזרחים ממדינות אחרות, שאינם פלסטינים. במקרים רבים, בני/בנות זוגם הגיעו לשטחים הכבושים עם אישורי מבקרים או תיירים, שתוקפם פג מאז. לכן הם מתגוררים בשטחים הכבושים ללא אישור והם אינם יכולים לעזוב משום שאם יעשו כן, לא יוכלו לחזור להיות עם בעליהן וילדיהן.

ס, גבר פלסטיני מרמאללה, פגש את אישתו הבולגרייה, מ., כאשר למד באוניברסיטה בבולגריה. הזוג נישא בבולגריה בשנת 1992 וילדם הראשון נולד שם. בשנת 1998 הם עברו להתגורר ברמאללה, שם נולד ילדם השני. היא נכנסה לישראל ולשטחים הכבושים בויזת מבקרים והמשפחה הגישה מיד בקשה לאיחוד משפחות. תוקפה של ויזת המבקרים של מ. פגה לאחר שישה חודשים והזוג חיכה לקבל את תוצאות הבקשה שלהם לאיחוד משפחות. בתחילת ספטמבר 2000, נודע להם כי הבקשה אושרה באופן עקרוני וכי היא תקבל את המסמכים עד לסוף השנה. בינתיים פרצה האינתיפאדה בסוף ספטמבר 2000 וכל התהליכים לאיחוד משפחות הוקפאו. היא סיפרה לאמנסטי אינטרנשיונל: "אני כל הזמן חוששת שיעצרו ויגרשו אותי ושאופרד מבעלי וילדיי, כך שאיני יכולה לזוז כלל. בשנת 2002, באחת הפשיטות של צה"ל, נכנסו החיילים לביתנו וכשראו שאין בידיי אישור תקף הם הוציאו אותי החוצה ואמר שאני אגורש; הם השאירו אותי בחוץ במשך שעותיים; זו הייתה החוויה הכי נוראה בחיי; הרעיון שיפרידו אותי מבעלי וילדיי ולא יאפשרו לי לחזור לגור איתם הפחידה אותי מאוד. מדי שנה, בעלי לוקח את ילדינו לבקר את אימי ומשפחתי בבולגריה, אך אני לא יכולה להצטרף אליהם משום שלא אוכל לחזור לרמאללה. לא ראיתי את אימי מאז שעזבתי את בולגריה... מה אנחנו יכולים לעשות? האפשרות היחידה היא שאני, בעלי והילדים נעזוב וניסע לבולגריה. אבל עבדנו פה קשה, לבעלי יש כאן עבודה ואנחנו רוצים לגור כאן. אין זה צודק לאלץ אותנו לעזוב ולשלול מבעלי ומילדינו את הזכות לחזור ולגור בארץ הולדתם."

בני/בנות זוג זרים/ות של פלסטינים, המגיעים מאירופה או ממדינות אחרות שאינן מחייבות ויזת כניסה לישראל, יכולים להסתדר אם יצאו מהשטחים הכבושים (וממדינת ישראל) כל שלושה חודשים (תקופת הביקור המקובלת ושאינה מחייבת ויזה מיוחדת); אולם, בכל פעם שהם עוזבים, הם אינם יכולים להיות בטוחים שיאפשרו להם להיכנס למדינה כשהם חוזרים. בשנתיים האחרונות, אלפי זרים, בעיקר אירופאים, לא הורשו להיכנס לישראל, בייחוד אם הרשויות חשדו שבכוונתם להגיע לשטחים הכבושים על מנת לבצע עבודות התנדבותיות או פעילויות סולידריות ביחד עם הפלסטינים.

לא קיימות מגבלות דומות לבני/בנות הזוג של אזרחים ישראלים יהודים המתגוררים בהתנחלויות הישראליות שבשטחים הכבושים בניגוד לחוק הבינלאומי.²²

²² כ-380,000-400,000 ישראלים חיים בהתנחלויות יהודיות בגדה המערבית וברצועת עזה. ההתנחלויות הללו הוקמו בניגוד לחוק הבינלאומי. לפרטים נוספים, קיראו את דו"ח אמנסטי אינטרנשיונל: ישראל והשטחים הכבושים: יש להתייחס לסוגיית ההתנחלויות על פי החוק הבינלאומי (ספטמבר 2003, AI Index: MDE 15/085/2003).

הרקע לאיחוד משפחות בשטחים הכבושים

במשך השנים, שינתה מדינת ישראל את המדיניות שלה בנושא של איחוד משפחות בשטחים הכבושים. אחרי 1967, אפשרה מדינת ישראל איחוד משפחות בין מספר מוגבל של פליטים פלסטינים. בשנת 1973, החלה מדינת ישראל לדחות את רוב הבקשות לאיחוד משפחות ובשנת 1983 אומצה מדיניות חדשה "להפחית עד כמה שניתן את אישורי הבקשות לאיחוד משפחות, שהם, צורה של הגירה לתוך האזור".²³ בקשות לאיחוד משפחות עשויות להימשך שנים ובעת שהבקשות נמצאות בטיפול לא יכולים העותרים לקבל אישורי ביקור לכניסה לשטחים הכבושים. באותה עת תושבים של השטחים הכבושים לא יכולים היו לבלות עם משפחותיהם מחוץ לשטחים הכבושים היות והדבר יגרום לשלילת הבקשה שלהם לאיחוד משפחות על בסיס הטענה כי העבירו את מרכז חייהם למקום שמחוץ לשטחים הכבושים. לכן, זוגות נאלצו להתמודד עם תקופות פירוד ממושכות של עד מספר שנים. על מנת למנוע זאת, רבים לא הגישו בקשות לאיחוד משפחות על מנת שבני/בנות זוגם/ן הזרים יוכלו לקוות לקבל אישורים לבקר את הבעלים/נשים שלהם בשטחים הכבושים מדי מספר חודשים או פעם בשנה, אך גם האישורים הללו אף פעם לא היו מובטחים. האפשרויות היחידות שעמדו לרשות הזוגות על מנת לחיות ביחד כל הזמן היו שתושבי השטחים הכבושים יעזבו ויצטרפו לבני/בנות זוגם/ן מחוץ לשטחים הכבושים, וכך יסתכנו באובדן הזכות לחזור לשטחים הכבושים, או שבני/בנות הזוג שנכנסו לשטחים הכבושים על ויזת מבקרים ימשיכו להתגורר שם לאחר פקיעת הויזות, באופן בלתי חוקי, ויסתכנו בגירוש בכל עת ובשלילת הזכות לחזור, אפילו לביקורים קצרים.

בשנת 1993, קבעה ישראל מכסה שנתית של 2,000 בקשות לאיחוד משפחות, כאשר כל בקשה כוללת בן/בת זוג וילדים מתחת לגיל 16.²⁴ בשנת 1995, לאחר הקמתה של הרשות הפלסטינית, שמרה ישראל על מערכת המכסות ועל הסמכות לאשר בקשות לאיחוד משפחות ברחבי השטחים הכבושים, לרבות באזורים הנמצאים בתחום השיפוט של הרשות הפלסטינית, בהם מתגורר הרוב המכריע של האוכלוסייה הפלסטינית (אזור A לפי הסכמי אוסלו). בשנים 1998 ו-1999 עמדה המכסה על 2,000 בקשות לשנה עבור אוכלוסייה של כשלושה מיליון פלסטינים, ובשנת 2000 הוגדלה המכסה ל-4,000.²⁵ כתוצאה מהמגבלות הללו, אלפי בקשות נדחו או מעולם לא אושרו ומאז סוף שנת 2000 הוקפא התהליך כליל.

²³ כפי שצוטט בנייר העמדה של ארגון בצלם, *השפעות של מדיניות איחוד משפחות* (www.btselem.org). על פי ארגון בצלם, אחרי 1984 רק מאות בודדות של בקשות אושרו בכל שנה.

²⁴ על פי החוק הצבאי הישראלי, פלסטינים המתגוררים בשטחים הכבושים נחשבים כקטינים רק עד הגיעם לגיל 16, בעוד על פי החוק הישראלי האזרחי, אזרחים ישראלים המתגוררים בישראל ובהתנחלויות בשטחים הכבושים נחשבים לקטינים עד הגיעם לגיל 18.

²⁵ ראו הערת שוליים 23.

חובות מדינת ישראל תחת החוק הבינלאומי

משפט זכויות האדם

איסור אפליה

הזכות ליהנות מזכויות אדם ללא אפליה מכל סוג שהוא, כגון גזע, צבע, מין, שפה, דת, דעה פוליטית, מוצא לאומי או חברתי, רכוש, לידה או מעמד אחר, היא אחת העקרונות הבסיסיים ביותר עליה מבוסס המשפט הבינלאומי לזכויות אדם. עיקרון זה מוגן ברוב אמנות זכויות האדם כמו גם בכתב הזכויות של האו"ם. מדינת ישראל הכירה באופן רשמי בחובתה לאכוף את הזכות לחופש מפני אפליה כאשר אישרה מספר אמנות בינלאומיות.

סעיפים 2 ו-26 באמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות (ICCPR), סעיף 1 באמנה הבינלאומית למיגור כל צורות האפליה הגזעית (CERD) וסעיף 2 באמנה הבינלאומית לזכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות (ICESCR) להן משתייכת מדינת ישראל, כולם מבטיחים את הזכות לחופש מפני אפליה מכל סוג שהוא, לרבות גזע ומוצא לאומי או חברתי.

למרות זאת, חוק האזרחות והכניסה לישראל הוא חוק מפלה והוא מפר את התנאים הללו. הוא מופנה כלפי קבוצה של יחידים אך ורק על בסיס הלאום או המוצא האתני שלהם ומונע מאזרחים ישראלים ומתושבי מזרח ירושלים המתחתנים עם תושבי השטחים הכבושים את הזכות ממנה נהנים שאר אזרחי ישראל – לחיות ביחד עם בני/בנות זוג/ם וילדיהם במקום שבו הם בוחרים.

באוגוסט 2003 קראה וועדת האו"ם למיגור כל צורות האפליה הגזעית לישראל שיתבטל את החוק הזה ותשקול מחדש את המדיניות שלה במטרה להקל על איחוד משפחות על בסיס שאינו מפלה²⁶.

חופש תנועה

בעוד שמדינה רשאית להפעיל שיקול דעת בעניין ההחלטות המתייחסות לאזרחים הזרים אותם היא מקבלת בתחומיה ומאשרת להם מגורים במדינה, כל הגבלה נתונה לחובות המדינה על פי החוק הבינלאומי. סעיף 12 ב-ICCPR מבטיח את הזכות לחופש התנועה ובחירת מקום מגורים באופן חוקי בתחומי מדינה. זכות זו ניתנת להגבלה לצורך הגנה על ביטחון לאומי, סדר ציבורי, בריאות הציבור או הזכות לחופש של אנשים אחרים, אך על המגבלות להיקבע בהתאם לחוק ועליהן להיות הכרחיות ותואמות את הזכויות האחרות המוגדרות על ידי ה-ICCPR. לכן, בעוד מדינות רשאיות להגביל את חופש התנועה למשל לצרכי ביטחון לאומי, אסור שהמגבלות הללו תהיינה מפלות. אמנסטי אינטרנשיונל חושש כי חוק האזרחות והכניסה לירושלים מטיל מגבלות לא פרופורציוניות על חופש התנועה של אוכלוסיות ספציפיות באופן מפלה.

²⁶ראו הערת שוליים 3.

הזכות לחיי משפחה

בנוסף לחובתה להימנע מאפליה על בסיס לאום או מוצא אתני, למדינת ישראל החובה, תחת סעיפי המשפט הבינלאומי לזכויות האדם, להגן על המשפחה – לרבות הקמתן של משפחות. ההתחייבויות הללו מופיעות בסעיף 10 ב-ICESCR, סעיף 23 ב-ICCPR וסעיפים 7-10 באמנת האו"ם לזכויות הילד (CRC).

סעיף 10 ב-ICESCR קובע כי: "יש לספק את ההגנה והסיוע הרחבים ביותר למשפחה, שהיא היחידה הטבעית והבסיסית של החברה, בעיקר לצורך הקמתה וכל עוד היא אחראית לטיפול ולחינוך של ילדים קטינים..." (1) ובנוסף, שייש לנקוט בצעדי הגנה וסיוע מיוחדים עבור כל הילדים והאנשים הצעירים ללא אפליה הנובעת מסיבות של הורות או נסיבות אחרות..." (3).

סעיף 23 ב-ICCPR קובע כי "המשפחה היא היחידה הטבעית והבסיסית בחברה והיא זכאית להגנה בידי החברה והמדינה" (1) וכן, "תוכר הזכות של גברים ונשים בגיל נישואים להתחתן ולהקים משפחה". (2)

על פי אמנת הלאום של נשים נשואות, עליה חתומה מדינת ישראל: "כל מדינה חברה מסכימה כי האישה הזרה תוכל, על פי בקשתה, לאמץ את לאום בעלה באמצעות תהליכי התאזרחות מיוחדים..." (סעיף 1) (3).

יתרה מכך, ה-CRC, לה שותפה מדינת ישראל, מעודדת מדינות חברות באופן מפורש לאפשר איחוד משפחות בין אזרחיהן ותושביהן על ידי מתן אישורי כניסה לבני המשפחות.

בסעיף 9 ב-CRC נאמר כי "מדינות חברות יודאו כי ילדים לא יופרדו מהוריהם בניגוד לרצונם, אלא כאשר רשויות מוסמכות הפועלות על פי בחינה משפטית קובעות, בהתאם לחוק הרלוונטי והנהלים הרלוונטיים, כי הפרדה שכזו היא חיונית לביטוי האינטרסים של הילדים..." (בסעיף 1) 10, נאמר כי: "בהתאם לחובת המדינות החברות על פי סעיף 9, פסקה 1 יבקשות המוגשות על ידי ילדים או הוריהם להיכנס או לצאת ממדינה חברה למטרת איחוד משפחות תטופלנה על ידי המדינות החברות באופן חיובי, אנושי ומזורז. המדינות החברות תבטחנה גם כי ההגשה של בקשות מסוג זה לא תוביל להשלכות שליליות לעותרים ולבני משפחותיהם".

אולם, חוק האזרחות והכניסה לישראל אינו מגן על היחידה המשפחתית ולמעשה מונע ממשפחות מסוימות לחיות יחדיו תוך הפרה של האמנות הבינלאומיות הללו. על צעדים מגבילים כלשהם להתאים לעקרונות היחסיות; עליהם להיות נחוצים לצורך השגת המטרה ההגנתית שלהם. במקרה זה, אמנסטי אינטרנשיונל רואה במגבלות המוטלות על ישראלים הנשואים לפלסטינים מהשטחים הכבושים, צעד דיספרופורציוני ומפלה; הוא משפיע באופן שלילי על המשפחות הללו על ידי הצבת מכשולים בדרכם להבטיח, בהתאם לחוק הבינלאומי, שיוכלו להישאר ביחד.

החוק ההומניטרי הבינלאומי

בנוסף להיותה מחוייבת על ידי המשפט הבינלאומי לזכויות האדם, מדינת ישראל, ככוח כובש בגדה המערבית וברצועת עזה, אף מחוייבת על פי החוק ההומניטרי הבינלאומי, לרבות אמנת ז'נבה הרביעית ביחס להגנה על אזרחים בעיתות מלחמה, תקנות האג משנת 1907 והחוק הבינלאומי המקובל. האוכלוסייה הפלסטינית המקומית, לרבות תושבי מזרח ירושלים, אשר ממשיך להיות שטח כבוש על פי הגדרות החוק הבינלאומי, על אף הסיפוח הישראלי, הם אנשים מוגנים תחת אמנת ז'נבה הרביעית.

הרעיון המרכזי בפסיקה הבינלאומית בעניין כיבוש לוחמני הוא שהכיבוש הוא זמני, למשך פרק זמן מוגבל, וכי אחת המטרות העיקריות היא לאפשר לתושבי שטח כבוש לחיות חיים "נורמליים" ככל האפשר. החוק ההומניטרי הבינלאומי מחייב את המדינות לכבד את זכויות המשפחה בשטח הכבוש. לפי סעיף 27 באמנת ז'נבה הרביעית, אנשים מוגנים, לרבות תושבים של שטח כבוש "זכאים בכל הנסיבות לכבוד האדם, זכויות המשפחה, אמונותיהם ומנהגיהם הדתיים והמסורת שלהם."

סעיף 46 של תקנות האג משנת 1907 המתאר את החובות של הכוחות הכובשים, קובע כי "יש לכבד את זכויות וכבוד המשפחה"²⁷.

על ידי הצבת מכשולים בפני תושבי מזרח ירושלים ברצונם להינשא ולהקים משפחות עם פלסטינים מחלקים אחרים של השטחים הכבושים, מדינת ישראל פועלת בניגוד לסעיף 47 באמנת ז'נבה הרביעית האוסרת על מניעת "היתרונות של האמנה הנוכחית באמצעות שינוי המוצג כתוצאה של הכיבוש" מאנשים מוגנים. במילים אחרות, הסיפוח של מזרח ירושלים והיישום של החוק החדש גורמים להגבלת הזכות של הירושלמים הנשואים לתושבים אחרים מהשטחים הכבושים לחיות ביחד עם משפחותיהם במזרח ירושלים. ישראל, אם כן, מפרה את חובתה על פי סעיף 27 באמנת ז'נבה הרביעית וסעיף 46 בתקנות האג משנת 1907 בהתייחס לחיי משפחה.

ההקפאה, על ידי מדינת ישראל, של בחינת בקשות לאיחוד משפחות מטעם פלסטינים תושבי השטחים הכבושים הנשואים ליחידים שאינם תושבים, מפרה את חובתה ככוח כובש לכבד את הזכות לחיי משפחה עבור אנשים מוגנים. לא ניתן להצדיק שלילה גורפת שכזו על בסיס טיעונים לביטחון. ברור גם כי היא מנוגדת לחוק בכך שהיא לא נכללה בחוק או אפילו צו צבאי. למעשה, ניתן לטעון כי על ידי כך שאין מותרים לפלסטינים בשטחים הכבושים, המעוניינים להתגורר עם בני/בנות זוג/ם שאינם תושבים, כל ברירה מלבד הגירה, ישראל מפרה את סעיף 49 של אמנת ז'נבה הרביעית לפיו "העברות כפויות של יחידים או קבוצות, כמו גם גירוש של אנשים מוגנים מהשטחים הכבושים...אסורות, ללא התייחסות למניעים עליהם הן מתבססות."

²⁷תקנות אלה, לרבות תקנות 42-56 המתייחסות לממשל צבאי בשטחים כבושים, מהווים חלק מהחוק הבינלאומי המקובל והן מחייבות את כוחות הצבא הישראלי בשטחים הכבושים בכל פעולותיהם מול האוכלוסייה הפלסטינית.

המלצות

אמנסטי אינטרנשיונל קורא לרשויות מדינת ישראל:

- לבטל את חוק האזרחות והכניסה לישראל ולוודא כי לא יחודש עם פקיעת תוקפו בסוף יולי 2004.
- לחדש את הטיפול בבקשות לאיחוד משפחות לבני/בנות זוג וילדים של אזרחים ישראלים ופלסטינים תושבי ירושלים והשטחים הכבושים, על פי העיקרון של אי אפליה תוך בחינת כל מקרה לגופו.
- להקים מנגנון לטיפול מיידי באלפי הבקשות שהצטברו ולבחון מחדש, בהתאם לעיקרון של אי אפליה, בקשות אשר נדחו לפני הקפאת תהליכי הטיפול בבקשות.
- לבטל את מערכת המכסות לבקשות לאיחוד משפחות בשטחים הכבושים.
- לספק מידע בכתב לכל עותר, שבקשתו לאיחוד משפחות נדחתה, בנוגע לסיבות הספציפיות, בכל מקרה לגופו, לדחיית הבקשה על מנת שאלה המעורבים יוכלו להגן על בקשתם ולערער על הסיבות לדחייה.