

סיכום ממצאי הדו"ח

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

ואיומים על בני משפחה לא תושבים ששוהים בשטחים ללא רשיון ביקור תקף; – אוגוסט 1993 – נובמבר 1995: מתן איחוד משפחות לבני זוג על-פי מיכסה מצומצמת של 2,000 משפחות בשנה; תוך כפיית פירוד בין בני משפחה במהלך ההמתנה הממושכת למענה; – נובמבר 1995 – סוף 1997: קיפאון בהליך איחוד המשפחות בשל סירוב ישראל לדרשת הרשות הפלסטינית להגדלת המיכסה השנתית או ביטולה; – 1998 ואילך: הפעלה מחדש של הליך איחוד המשפחות, על פי אותה מיכסה מצומצמת מ-1993.

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

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

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

מבוא

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

הערות

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

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

פרק א': היוצרותה של בעיית פירוד המשפחות בשטחים

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

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

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

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

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

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

6. Guide to UNRWA, Vienna, April 1992, p. 6.

7. כך על-פי הערכתו של ד"ר תיאסיר עמרו, נציג המשלחת הפלסטינית לשיחות על החזרת עקורי '67, שנמסרה בכנס שנערך בנושא במרכז "שאמל" לענייני פליטים ופזורה פלסטיניים ברמאללה ב-18.11.95.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

11. ר' להלן, בעמ' 76.

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

פרק ב': עמדת ישראל בנוגע לאיחוד משפחות בשטחים

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

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

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

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

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

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

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

17. שם, סעיף 7.

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

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

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

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

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

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

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

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

22. **שם**, סעיף 10, ההדגשה במקור. ר' גם בג"צ 728,724,618/85 **חליל ואח' נ. מפקד איזור יהודה ושומרון**, תקדין (2)86 84 (להלן: בג"צ חליל); בג"צ 673/86 **אל-סעודי ואח' נ' ראש המנהל האזרחי ברצועת עזה**, פ"ד מא(3) 138, בע' 140 (להלן: בג"צ אל-סעודי).

23. תשובת הפרקליטות לבג"צ 802/79 **סמרה ואח' נ. מפקד איזור יהודה ושומרון**, פ"ד לד(4) 1, בע' 3 (להלן: בג"צ סמרה). ב-1987 קבע בג"צ כי השלטונות מסרבים להתיר ישיבת קבע לבני משפחה של תושבים, בשל הנסיבות הפוליטיות (בג"צ 137/86 **אלג'רה נ. ראש המינהל האזרחי בחבל עזה**, תקדין (2)87 1, בע' 2 (להלן: בג"צ אלג'רה)).

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

25. **חדשות**, מוסף, 9.4.90.

ביקורת

1. התעלמות מרווחת האוכלוסייה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. הפרת עיקרון הזמניות של הכיבוש

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

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

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

3. אפליה בין הפלסטינים לבין הישראלים בשטחים

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

פרק ג': איחוד משפחות בשטחים 1967-1995

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

1. השתלשלות המדיניות במהלך השנים

א. 1967 עד 1973 – איחוד משפחות לפליטי המלחמה

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

כך תיארו הרשויות את מדיניות איחוד המשפחות בשנים שלאחר המלחמה:

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

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

38. ההחלטה התקבלה בעת דיון ממשלה ב-10.9.67. ר' שלמה גזית, **המקל והגזר, הממשל הישראלי ביהודה ושומרון**, תל-אביב: זמורה ביתן מודן, 1985, ע' 59. בהחלטת ממשלה מ-13.9.67 הוקנתה הסמכות לטיפול בבקשות לשר הפנים. ר' בג"צ 263/85 **עוואד ואח' נ. מפקד המינהל האזרחי, נפת רמאללה ואח'** פ"ד (מ)281 (להלן: בג"צ עוואד), בע' 283.

39. הודעת פרקליטות המדינה המצוטטת בבג"צ אל-סעודי, בע' 139 (ר' הי"ש 22 לפרטים).

40. מירון בנבנשתי, **לקסיקון יהודה ושומרון**, ירושלים: כנה, 1987, ע' 21 (להלן: בנבנשתי, לקסיקון).

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

ב. 1973 עד 1993 – מדיניות הולכת ומחמירה

1. החמרת המדיניות בעניין איחוד משפחות

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. הכלל השולל איחוד משפחות ושני חריגיו

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

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

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

49. לפירוט ר' נספח א', בעמ' 111.

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

51. מעריב, מוסף לשבת, 12.1.90.

52. ר' הי"ש 16 ו-22.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"קפטן יאדיבי ביקש שאעבד איתו ואז אוכל לקבל אחמי"ש [איחוד משפחות] לאשתי וכל אישור אחר, כגון כרטיס יוצא. סירבתי להצעה. הוא אמר לי תחשוב, אתה יודע היכן למצוא אותי [...] ב-20.7.92 נמסר לי כי בקשתי לאחמי"ש נדחתה. ב-23.7.92 פניתי לממשל בבקשה לקבל רשיון ביקור עבור אשתי. בקשתי נדחתה". בהמשך מסר ג"יס **למוקד** כי גם בקשתו לרשיון יציאה נדחתה, וכך גם שתי בקשות נוספות שהגיש לרשיון ביקור עבור אשתו.⁶⁰ על-מנת ללחוץ על ג"יס שישתף פעולה עם השב"כ, מנעה ישראל מבני הזוג הצעיר להתראות, בשטחים או מחוצה להם, במשך למעלה משנה.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. ביקורים של בני משפחה בשטחים

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

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

61. **דבר**, 1.9.91, **הארץ**, 8.9.91. ר' גם אל-פאג'ר, 2.9.91, **הארץ**, 10.10.91.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

71. ר' הארץ, 31.1.90, 1.2.90.

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

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

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

ג. 1990 עד 1993 – הסכמי הבג"צ

1. הסכם בג"צ מיוני 1990

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. הסכם בג"צ מנובמבר 1992

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

85. נמסר מפי מקורות במינהל האזרחי בהארץ, 8.9.91.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. ביקורת

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ד. אוגוסט 1993 – קביעת מיכסות לאיחוד משפחות

1. הסכם בג"צ מאוגוסט 1993

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

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

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

93. סעיף 27 לאמנת ג'נובה.

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

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

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

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

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

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

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

95. שם, סעיף 5(ב) וסעיף 7.

96. שם, בסעיף 5(א).

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

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

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

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

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

2. יישום מדיניות המיכסות, אוגוסט 1993 – נובמבר 1995

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

103. למשל מכתב לסא"ל שמוליק אוזנבוי, עוזר מתאם הפעולות בשטחים מ-21.7.96; מכתב לסא"ל הנרי לוי, ראש ענף מינהל ושירותים בתיאום הפעולות בשטחים מ-11.2.97.

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

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

106. במכתבו של סרן יואב אלקיים, עוזר ראש המינהל האזרחי בגדה המערבית, **למוקד להגנת הפרט** מ-7.5.95.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. ביקורת

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

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

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

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

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

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

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

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

איחוד משפחות לבני המשפחה הקרובה והמורחבת

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

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

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

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

116. המקרה טופל על-ידי המוקד להגנת הפרט.

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

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

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

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

2. קשיים ביורוקרטיים בהליך איחוד המשפחות

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

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

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

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

א. קריטריונים לא ידועים לאישור בקשות

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

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

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

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

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

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

מספר ארגונים העוסקים בנושא איחוד משפחות דרשו מהרשויות לפרסם בקרב הציבור

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

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

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

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

ב. הנהלים להליך איחוד המשפחות

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

1. הגשת בקשה לאיחוד משפחות

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. הדיון בבקשה

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. המענה לבקשות

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

150. לסקירה מלאה של הפרות הסכמי בג"צ על-פי המשפחות השסועות המטופלות ב**מוקד להגנת הפרט** ר' להלן, בנספח ב', עמ' 112-114.

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

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

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

2. סירוב להנפיק רשיונות ביקור או להאריכם

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

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

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

3. סירוב לקבל לאתר בקשות לאיחוד משפחות

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

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

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

4. גביית כספים שלא כדין

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

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

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

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

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

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

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

154. הודעת פרקליטות המדינה מ-25.1.96 לבית המשפט.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

שוחד ושחיתות בהליכים לאיחוד משפחות

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

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

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

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

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

159. מעריב, 12.2.93.

פרק ד': איחוד משפחות בשטחים אחרי הסכמי אוסלו

1. איחוד משפחות על-פי הסכמי אוסלו

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

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

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

א. איחוד משפחות

בהסכם הביניים נקבע:

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

ב. ביקורי משפחות

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

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

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

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

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

ההסכמים מאפשרים למבקרים ממדינות שיש להן יחסים דיפלומטיים עם ישראל, להיכנס לשטחים גם באמצעות אשרת כניסה מישראל.¹⁶⁵ על-פי ההסכמים, הרשות הפלסטינית חייבת לדאוג לכך שמבקרים לא יהיו בשטחים מעבר לתקופה המותרת להם ברשיון הביקור.¹⁶⁶

ג. מרשם אוכלוסין

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

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

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

ד. הליך הטיפול בעניינים האזרחיים

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

נקבעי כי דיונים ברמת המדיניות ייעשו במסגרת הוועדה העליונה המשותפת לתיאום

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

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

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

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

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

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

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

170. **שם**, בסעיף 28(2).

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

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

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

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

2. יישום ההסכמים בנוגע לאיחוד משפחות

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

א. הליך איחוד המשפחות

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

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

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

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

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

175. ר' סלים תמרי, 1995 (ר' היש 125 לפרטים).

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

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

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

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

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

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

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

179. ר' ע' 40, לעיל.

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



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

פדווא האשם מואס, בת 39, תושבת הכפר בני נעים, מסרה בעדותה ל**בצלם**
בסוף 1997:181

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

אוכלוסיות הבג"צ מאז העברת הסמכויות

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

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

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

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

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

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

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

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

מתן תושבות לרגל הבחירות לרשות הפלסטינית

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

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

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

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

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

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

ג. בעיות הקשורות להליך הביורוקרטי

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ביקורת

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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