

פרק ה': רישום ילדים

1. רישום ילדים לפני הסכמי אוסלו

עד 1987 רשמה ישראל במרשם האוכלוסין ילדים בני 16 ומטה, שאחד מהוריהם הוא תושב השטחים.²³¹ ילדים אלה היו רשאים להתגורר בשטחים עם ההורה התושב.

ב-1987 שינתה ישראל את הצו הצבאי בנושא, וקבעה כי ילדים שאמם אינה תושבת השטחים לא יירשמו במרשם האוכלוסין, גם אם אביהם הוא תושב.²³² כתוצאה מכך, נמנע מדי שנה מאלפי ילדים פלסטינים, שחלקם אף נולדו בשטחים, לחיות בהם עם אביהם. השלכות השינוי היו חמורות במיוחד נוכח העובדה שברוב המשפחות הפלסטיניות השסועות, בת הזוג היא זו שאינה תושבת השטחים.²³³ ילדים שאינם תושבת השטחים ואביהם אינו תושב, הורשו להירשם במרשם האוכלוסין ולהתגורר בשטחים. שינוי הצו הביא למצב בו מעמדם של ילדים באותה משפחה היה שונה, כאשר האחים הבוגרים נרשמו במרשם האוכלוסין וקיבלו מעמד של תושבי קבע, ואילו האחים הצעירים לא היו רשומים ולא היו זכאים להתגורר בשטחים.²³⁴

הדרך היחידה שעמדה בפני אבות הילדים על-מנת לרשם במרשם האוכלוסין היתה הגשת בקשה לאיחוד משפחות עבורם. זאת למרות שהילדים נולדו לאב שהינו תושב, וחלקם אף חיו בשטחים חלק ניכר מחייהם. לאור מדיניות הממשל בנושא איחוד משפחות, הסיכויים לאישור בקשות כאלה היו קלושים.

45% מילדי המשפחות השסועות המטופלות במוקד להגנת הפרט, לא היו רשומים במרשם האוכלוסין בעת הפנייה למוקד (1,426 ילדים). ב-92.1% מהמקרים לא היתה האם תושבת השטחים.

231. מתוקף צו בדבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (יהודה והשומרון) (מס' 297), התשכ"ט-1969, סעיף 11א).

232. **שם**, סעיף 11א, כפי שתוקן בצו מס' 1208 מיום 13.9.87. צו זה יצא ברצועת עזה.

233. על-פי מדגם של ארגון **אל-חאק** מ-1993, בו נכללו 1,643 משפחות פלסטיניות שבקשתן לאיחוד משפחות נדחתה, 74% מן הבקשות הנוגעות לזוגות, הוגשו על-ידי תושבים עבור בנות-זוגם: (Al-Haq, Paper for World Conference on Human Rights, Vienna, June 1993). ב-72% מהמשפחות הפלסטיניות הגרעיניות הפרודות שטופלו במוקד להגנת הפרט, ביקש גבר תושב השטחים לאפשר לבת-זוגו לחיות עימו בשטחים.

234. לגבי ילדים אלה נקבע כי יש לרשםם במרשם האוכלוסין עד הגיעם לגיל חמש, אחרת יחשבו גם הם לזרים (רי' סימוכין בהערת שוליים מס' 232, לעיל).

בינואר 1995 הוצא צו צבאי שביטל את התיקון מ-1987. צו זה קבע כי כל ילד/ה עד גיל 18 יוכל להירשם במרשם האוכלוסין בשטחים אם אחד מהוריו הוא תושב, וניתן להוכיח שמקום מגוריו הקבוע הוא בשטחים.²³⁵

צו זה לא יושם מעולם. פקידי המינהל האזרחי דחו על הסף בקשות של פלסטינים לרשום את ילדיהם לפי הצו החדש וסירבו להתייחס לצו שהוצג בפניהם. לפיכך, נותרה בעינה המדיניות המחמירה, ששללה מתושבי השטחים את הזכות לחיות עם ילדיהם בביתם, עד נובמבר 1995, מועד מעבר הסמכויות בנושא לרשות הפלסטינית.

הליך של איחוד משפחות נדרש גם מפלסטינים בוגרים שנולדו בשטחים, חיו בהם כל חייהם אך לא נרשמו בילדותם בגלל טעות של משפחתם. ישראל מסרבת להנהיג הליך פשוט של רישום במרשם האוכלוסין לאנשים כאלה, ודורשת ממשפחתם להגיש עבורם בקשה לאיחוד משפחות.

הליך כזה נדרש גם במקרים של ילדים שבית-המשפט השרעי המוסלמי, הפוסק בדיני אישות, קבע להם אפוטרופוסים תושבי השטחים. ישראל מסרבת להתיר לאפוטרופוס תושב השטחים לרשום את הילד שבחסותו בתעודת הזהות שלו ולהעניק לו מעמד של תושב-קבע, למרות שהאפוטרופוס הוא תושב ומעמדו מבחינה משפטית הוא כשל הורה. על-מנת שהילד יוכר כתושב השטחים, נדרש האפוטרופוס להגיש עבורו בקשה לאיחוד משפחות, שהסיכויים לאישורה קלושים.

2. רישום ילדים לאחר הסכמי אוסלו

א. רישום ילדים עד גיל 16

בהסכם הביניים ניתנה לרשות הפלסטינית סמכות לרשום במרשם האוכלוסין, ללא צורך באישור כלשהו של ישראל, " [...] את כל האנשים שנולדו בחו"ל או ברצועת עזה ובגדה המערבית, אם הם מתחת לגיל 16 ואחד מהוריהם הינו תושב הרצועה והגדה."²³⁶ עם זאת, מאחר וישראל לא העבירה לרשות הפלסטינית את המחשב המרכזי לרישום האוכלוסין, המשיכה ישראל לשלוט גם בהליך זה. כמו בהליכים האחרים, משמשת הרשות רק כמתווכת בין התושבים הרוצים לרשום את ילדיהם לבין רשויות ישראל.

בחודשים הראשונים להעברת הסמכויות לא התבצע כלל הליך של רישום ילדים, בשל המחלוקת בין הצדדים בנוגע לאגרות. מחלוקת נוספת, שלא נפתרה עד היום, נוגעת

235. צו בדבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (תיקון מס' 23) (יהודה והשומרון) (צו מס' 1421), התשנ"ה-1995, המחליף את סעיף 11א בצו בדבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (יהודה והשומרון) (מס' 297), תשכ"ט-1969.

236. סעיף 12(28) בתוספת מס' 1, נספח III להסכם הביניים. הגדרת קטין פלסטיני בסעיף זה כבן פחות מ-16 שנים מהווה נסיגה לעומת ההגדרה שבצו הצבאי שהוזכר לעיל. ר' הי"ש קודמת.

לרישום ילדים שאינם נוכחים בשטחים. לטענת הרשות הפלסטינית, ישראל קבעה שילדים בני 5-16 הזכאים לרישום במרשם האוכלוסין, יוכלו להירשם רק לאחר שייכנסו לשטחים כמבקרים.²³⁷

עם העברת הסמכויות בנושא רישום ילדים לרשות הפלסטינית, בדקו אנשיה את הבקשות לרישום ילדים שהוגשו בעבר לישראל. אנשי משרד הפנים הפלסטיני ברמאללה גילו כי למעלה מ-20% מהבקשות לרישום ילדים שהוגשו מדי שנה בנפת, לא טופלו על-ידי ישראל, למרות שהורי הילדים מסרו את המסמכים הנדרשים ושילמו אגרה לצורך כך. כתוצאה מכך, כ-1,000 ילדים באזור רמאללה לא היו רשומים ב-1996 למרות זכאותם והיו חסרי מעמד, דבר שמנע מהם קבלת שירותים שונים. לצורך תיקון המעוות, החל משרד הפנים הפלסטיני ברמאללה לקבל מחדש מסמכים מהורי הילדים ולהעבירם לישראל.²³⁸

הסכם אוסלו אינו מתייחס לרישום ילדים במרשם האוכלוסין מתוקף אפוטרופוסות: ילדים שהוריהם אינם תושבי השטחים, אך האפוטרופוסים שמונו להם הינם תושבים, עדיין אינם מוכרים כזכאים להיות רשומים במרשם האוכלוסין. במקרים כאלה, דורשת ישראל מהאפוטרופוסים להגיש בקשה לאיחוד משפחות עבור הילדים שבחסותם, בקשה שהשיכויים לאישורה הם קלושים.

ב. רישום ילדים בגילאים 16-18

הסכם אוסלו לא התייחס לרישום ילדים בגילאים 16 עד 18. לגביהם נותר בתוקפו הצו הצבאי, המאפשר רישום של ילדים פלסטינים עד גיל 18 שאחד מהוריהם הוא תושב במרשם האוכלוסין.²³⁹ למרות זאת, נציגי ישראל במת"קים מתעלמים מהצו ומסרבים לדון בבקשות לרישום ילדים אלה שלא באמצעות בקשה לאיחוד משפחות. הרשות הפלסטינית מצידה אינה מנסה ללחוץ על ישראל לקיים את הצו.

המוקד להגנת הפרט ניסה לקדם את פתרון הבעיה של ילדים אלה באמצעות המקרה של עלאן שקיר, שנולד ברוסיה ב-1979. הוריו של שקיר, די"ר עלאן עלי שקיר, תושב אבו דיס שבנפת בית לחם, ונסטרנקו פטרובנה, אזרחית רוסיה, התגרשו זמן קצר לאחר לידתו, והוא נשאר לחיות עם אמו ברוסיה. ב-1991 נישאה אימו בשנית. עלאן שקיר, שלא הסתדר עם אביו החורג, בא לחיות עם אביו באבו-דיס באמצעות רשיון ביקור. בהמשך קיבל האב אפוטרופוסות על בנו מבית הדין השרעי.

בשל האיסור לרשום במרשם האוכלוסין ילדים פלסטינים שאינם תושבי השטחים, הגיש די"ר עלאן שקיר ביולי 1994 בקשה לאיחוד משפחות עבור בנו. הבקשה לא טופלה במשך תקופה ארוכה, במהלכה מלאו לבן 16 שנים.

237. נמסר למוקד להגנת הפרט ולבצלם מפי בכיר ברשות הפלסטינית ב-2.98.5.

238. נמסר לבצלם מפי אנשי משרד הפנים ברמאללה, ב-21.8.96.

239. סעיף 4(a)XVIII להסכם הביניים מותיר בתוקף את הצווים הצבאיים שהוציא הממשל הצבאי, אם אינם סותרים סעיפים של ההסכמים; כך גם סעיף 7 למנשר צה"ל בדבר יישום הסכם הביניים (מנשר מסי' 7) מ-23.11.95.

החל מינואר 1996 טען המינהל האזרחי כי הטיפול בבקשה הוקפא, כמו שאר הבקשות לאיחוד משפחות של בני 16 ומעלה, וכי ההליך יבוצע מול הרשות הפלסטינית, לכשיסוכמו הנהלים בנוגע לאיחוד משפחות בין הרשויות.²⁴⁰ זאת למרות שהבקשה הוגשה לישראל עם תשלום אגרה, זמן רב טרם העברת הסמכויות, בהיות הילד קטין, ולא טופלה כל אותה תקופה. בקשה לרישום של שקיר, שהעבירה הרשות הפלסטינית לישראל באפריל 1996, נדחתה על-ידי המת"ק הישראלי.

משך כל שנות ההמתנה, המשיך עלאן שקיר לחיות עם אביו, ללא כל מעמד חוקי בשטחים, כשהוא נטול זכויות ועלול להיעצר או להיות מגורש.

באפריל 1997 עתר **המוקד להגנת הפרט** לבג"צ בשם של עלאן שקיר ואביו, בדרישה שבג"צ יורה לנציגי ישראל במת"קים לאשר את רישומם של פלסטינים בני 16-18 מתוקף הצו הצבאי בנושא.²⁴¹ בהמשך צירף **המוקד** עותרים נוספים לעתירה, גם הם פלסטינים בני 16 עד 18 שישראל מסרבת לרשום אותם.

בתשובה לעתירה מסרו נציגי המדינה כי מאז העברת סמכויות בנושא מרשם האוכלוסין לרשות הפלסטינית, יכולה ישראל לאשר בקשה לתושבות בשטחים רק אם בקשה זו תוגש לה מטעם הרשות. עוד טענה המדינה כי הצו מינואר 1995 הנוגע לרישום ילדים עד גיל 18 לא מצוי עוד בסמכותה. נציגי המדינה מסרו כי בקשתו של עלאן שקיר לתושבות, שנמסרה לנציגי ישראל מטעם הרשות הפלסטינית, נדונה והוחלט לאשרה. לגבי העותרים האחרים קבעה המדינה כי רק לאחר שיוגשו לה בקשות מהרשות הפלסטינית לגביהם, ייבחנו נסיבותיו של כל מקרה ויוחלט אם לאשר את הבקשות.

בג"צ קיבל את עמדת המדינה במלואה ודחה את העתירה בנובמבר 1997, תוך שהוא מסרב לדון בשאלה העקרונית הנוגעת לרישום ילדים בני 16 עד 18.

3. השלכת המדיניות בנוגע לאיחוד משפחות ורישום ילדים על ילדים למשפחות שסועות

במשפחות חצויות הכוללות ילדים ניכפה פירוד ממושך בין ילדים לאחד מהוריהם, ובין אחים ואחיות באותה משפחה. ילדים אשר אינם רשומים במרשם האוכלוסין, אינם רשאים לחיות בשטחים עם שני הוריהם. גם אם אחד מהוריהם מתגורר בשטחים כתושב, הם רשאים לראותו רק במסגרת ביקורים לתקופה מוגבלת. ילדים אשר רשומים במרשם האוכלוסין ומשתייכים לאותה משפחה, נאלצים לסבול מהיעדרויות ממושכות של ההורה שאינו תושב, ומפירוד ביניהם לבין אחיהם שאינם רשומים במרשם האוכלוסין.

240. מכתב מסא"ל אליס שזר, ראש ענף ארגונים בינלאומיים במינהל האזרחי בגדה המערבית ל**מוקד להגנת הפרט** מ-5.9.96.

241. בג"צ 2151/97 **שקיר ואח' נ. מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ואח'** (לא פורסם).

במשפחות הנוהגות להתאחד בשטחים אחת לכמה חודשים באמצעות רשיונות ביקור, נגרמת מחזוריות של ניתוק הילדים מאחד ההורים ומאחיהם. הילדים הבלתי רשומים במשפחות אלה נאלצים להסתגל למעברים תכופים מארץ לארץ ולפרידות חוזרות ונשנות מבני משפחתם הקרובה. כתוצאה מכך אין לילדים הללו מרכז חיים קבוע שמעניק תחושה של ביטחון ויציבות. כמו כן הם אינם יכולים להשתלב באופן רצוף במערכת חינוך ובסביבה חברתית קבועה.

על-פי מחקרים פסיכולוגיים, ילדים, בעיקר בשנות חייהם המוקדמות, פגיעים מאוד לשינויים בסביבתם החיצונית ולקטיעת קשרים עם בני משפחה קרובים. מדיניות ישראל בנוגע לאיחוד משפחות ורישום ילדים גורמת לתקופות פירוד ממושכות בין הילדים לבין אחד מהוריהם, ולמעברים תכופים ממקום למקום. נסיבות חיים כאלה חושפות את אותם ילדים לפגיעות קשות ואף בלתי הפיכות בהתפתחותם.

92% מכלל הילדים הלא רשומים של המשפחות השסועות המטופלות במוקד להגנת הפרט היו בני 12 ומטה בעת הפנייה למוקד, וכמוהם גם 58% מכלל הילדים הרשומים.

לגבי הילדים הלא רשומים: בעת הפנייה למוקד היו 62% מהם בני חמש שנים ומטה; 32% מהם היו בני שנתיים ומטה.

השלכות פסיכולוגיות של פירוד ילדים מהוריהם

מחקר שנערך לאחר מלחמת העולם השנייה על-ידי אונסק"ו, העלה כי ניתוק ילד מהוריו ומסביבתו חמור בהרבה מפגעי המלחמה עצמם: "כשאנו חוקרים את טבע הסבל הפסיכולוגי של ילד שהוא קורבן מלחמה, אנו מגלים שלא עצם המלחמה [...] היא שהשפיעה עליו רגשית; [...] השלכת המאורעות על קשרי המשפחה הרגשיים והניתוק ממסגרת החיים הרגילה שלו הם שמשפיעים על הילד, ומעל הכל – הפירוד הפתאומי מאמו".²⁴²

על-פי מחקרים פסיכולוגיים, שינויים וזעזועים בסביבתו החיצונית של ילד, עלולים לפגוע או לעצור את צמיחתו הגופנית, הרגשית, האינטלקטואלית, החברתית או המוסרית.²⁴³ תקופה ארוכה של ניתוק ילד מהורה, עלולה לגרום לו לפגיעה פסיכולוגית בלתי הפיכה. ככל שהילד צעיר יותר, קצר יותר פרק הזמן שלאחריו יחווה היעדרות של הורה כאובדן קבוע, המלווה בחסך עמוק. תינוקות ופעוטות המוצאים עצמם ננטשים על-ידי הורה למשך יותר ממספר ימים, עלולים לסבול מנסיגה באיכות ההתקשרויות הבאות שלהם, אשר יהיו רדודות יותר ופחות משרות ביטחון. אצל תינוקות עד גיל 18 חודש, "תזוזות מהמוכר לבלתי-מוכר גורמות לחוסר-נוחות, מצוקה ועיכובים בהתמצאות התינוק בסביבתו ובהסתגלותו לה".²⁴⁴ כל שינוי בשיגרה גורם לתינוק לחוסר תיאבון, הפרעות עיכול, קשיי שינה ובכי.

הישגים שמקורם בקשר אינטימי עם דמות הורה קבועה, יאבדו בקלות אצל ילדים עד גיל חמש, עם אובדן הקשר עם אותו הורה. כך למשל לאחר פרידה מאם, מאבדים ילדים קטנים את שליטתם על צרכיהם ונפגעת יכולתם לתקשר באופן מילולי. רוב הילדים מתחת גיל חמש ייפגעו מהיעדרות ההורים כשזו תימשך מעבר לחודשיים.

קטיעת מערכת יחסים עם הורה כשמדובר בילדים בגיל בית-ספר, משפיעה בעיקר על הישגים שמבוססים על הזדהות עם דרישות, איסורים, ורעיונות חברתיים שהנחיל אותו הורה. הזדהויות כאלה נוטות להיזנח על-ידי הילד אם הוא מרגיש נטוש על-ידי ההורה.

שינויי סביבה מרובים בגיל זה, מוציאים ילדים רבים מטווח של השפעות חיוביות, וגורמים להתנהגות פרועה, א-סוציאלית, רשלנית ואפילו פלילית.

242. T. Brosse, *War-Handicapped Children* (1950), Paris. 242.909

243. דברים אלה, וכן הדברים שיובאו להלן לקוחים מספרם של הפסיכולוגים: Anna Freud, Joseph Goldstein & Albert Solnit, *Beyond the Best Interests of the Child*, The Free Press, N.Y (1973), pp. 31-43.

ר' גם

N. Boothby, E. Ressler & D. Steinback, *Unaccompanied Children: Care and Protection in Wars, Natural Disasters and Refugee Movement*, New York: Oxford University Press (1998), p. 174.

244. פרויד (ר' הי"ש 243), ע' 32.