

## התפתחות מדיניות משרד הפנים בשנים 1994-1996

### שינוי המדיניות בשנת 1994

במחצית הראשונה של שנת 1994 שינה משרד הפנים את מדיניותו במה שנוגע לאיחוד משפחות: אם קודם (כאמור לעיל) סורבו על הסף בקשות של נשים תושבות מזרח ירושלים לאיחוד משפחות עם בעליהן, כעת הוחלט שהן יישקלו לגופן. נמסר, כי הבקשות ייענו בחיוב, ובלבד שהאישה לא חדלה להיות תושבת ושסייגים בטחוניים או פליליים לא חלים על הבעל (כך במכתב של טובה אלינסון, דוברת משרד הפנים, למיכאל ורשבסקי מהמרכז לאינפורמציה אלטרנטיבית מ-16.6.94). הקריטריונים, כפי שנמסרו לעו"ד אליהו אברם מהאגודה לזכויות האזרח בישראל, היו: היעדר מניעה בטחונית ופלילית, בני הזוג נשואים, חיים בישראל ומענם הרשום בישראל (מכתבה של עו"ד יוכי גנסיין, סגן בכיר לפרקליט המדינה, מתאריך 23.6.94 בעקבות בג"צ 2797/93 בלינדה גרבית נ' שר הפנים). ידוע לנו, רק כ"תורה שבעל פה", שהחלטה כללה גם בחינה מחדש של בקשות שהוגשו מאז 1.1.92 (מתוך תרשומות של שיחות שניהל המוקד עם מנהל לשכת משרד הפנים במזרח ירושלים בשנת 1994).

### יישום המדיניות החדשה עד סוף 1995

בעקבות ההודעה על המדיניות החדשה, הוגשו למשרד הפנים בירושלים אלפי בקשות לאיחוד משפחות. משרד הפנים מוסר בראשית 1996 על 5,000 בקשות בשנתיים שקדמו לכך. ספרור הבקשות גם הוא מעיד על כמותן: הספרור הוא סידורי, לפי מועד ההגשה, והמספרים בסוף 1994 עוברים את ה-3,000.

המענה לבקשות בא בקצב איטי ולא אחיד, אולם בקשות רבות נענו בחיוב. לגבי הבקשות שלא נענו, נמסר לנו בכתובים באופן סטנדרטי, שהנושא בטיפול, ומקור העיכוב בעומס הרב שנוצר במשרד הפנים. עוד נמסר בכתובים באותה תקופה, כי מטופלות בשלב זה הבקשות שהוגשו עד ליוני 1994.

### חורף 1995-1996: לקראת גיבוש מדיניות חדשה

מספר ארועים מציינים את סוף שנת 1995, וניתן להניח שלרובם ככולם היתה השפעה על שינוי נוסף במדיניות משרד הפנים. בסוף ספטמבר נחתם הסכם הביניים בין ישראל לפלסטינים, ובו מספר התייחסויות לתושבי מזרח ירושלים מבחינת אופן השתתפותם בבחירות לרשות הפלסטינית. נושא ירושלים עצמו, היה מהנושאים שהושארו לדיונים בהסדר הקבע.

בנובמבר נכנס לחפקיד שר הפנים - לאחר תקופה ארוכה של תחלופה - השר חיים רמון, שעתידי היה לכהן עד להקמת הממשלה החדשה בקיץ 1996.

בנובמבר ובדצמבר 1995, בסדרה של כתבות תחקיר בעיתון "ידיעות אחרונות", נחשפו פרשיות שחיתות בלשכת משרד הפנים במזרח ירושלים. בתחקיר דווח, כי תעודות זהות ירושלמיות ניתנו על בסיס של קשרים ובאמצעות מתווכים, שגבו כסף מתושבים והעניקו טובות הנאה לעובדי הלשכה.

בעקבות התחקיר נפתחה חקירה משטרתית, הלשכה נסגרה לתקופה מסוימת ובעלי תפקידים בה הושעו. רבים מהם הוחזרו לתפקידם מאוחר יותר, אך לא מנהל הלשכה, מר חיים בן עטר.

לבסוף, יש לציין את לחצם של עורכי דין וארגוני זכויות אדם להסדיר את הקלוקלים בתפקוד הלשכה.

החל מדצמבר 1995, משנפתחה לשכת משרד הפנים מחדש, החלו פקידי הלשכה להשיב לפניית המוקד ואחרים בעניין בקשות אחמ"ש, כי הטיפול בהן מוקפא עד להערכה חדשה ברמות הגבוהות ביותר.

### ינואר 1996: כללים חדשים

ואכן, בראשית 1996 בעקבות עתירה מקובצת לבג"צ (בג"צ 7930/95 נרימאן מתפוז ו-39 אחרים נ' שר הפנים), שהגיש עו"ד דכוואר בעניין לקוחותיו הממתינים להכרעה בבקשות האחמ"ש שהגישו, הודיע משרד הפנים על מדיניותו החדשה. המדיניות מפורטת במכתב של עו"ד מלכה סן מהלשכה המשפטית של משרד הפנים לעו"ד יוכי גנסין ממח' בג"צים בפרקליטות המדינה, מכתב שתאריכו 17.1.96.

עיקרי המכתב הם:

בעקבות שורה ארוכה של עתירות לבג"צ ופניות "קדם-בג"צ" לפרקליטות, הונח נושא האחמ"שים במזרח ירושלים על שולחן השר. הבדיקה העלתה כי הוגשו כ-5,000 בקשות כאלו בשנים '95-'94. הבקשות טעונות, לדעת השר, "בירור עובדתי מעמיק" באשר למרכז החיים של המבקש, מרכז חיי ילדי המבקש ולגבי השאלה אם מדובר בנישואין לשמם ולא לשם קניית טובת הנאה בלבד. מלבד זאת, הטיפול בבקשות מחייב התייעצות עם גורמי ביטחון ועם משטרת ישראל והפעלת שיקול דעת. משך הזמן להכרעה יהיה, לכן, ממושך.

לאור כל זאת הוחלט על מספר כללים:

מעתה לא תירשם בקשה "אם לא תיתמך במסמכים מתאימים שמהם ניתן יהיה להסיק כי מרכז החיים של המבקש הוא בישראל (פירוט המסמכים הנדרשים יופיע בטופס הבקשה)".

"משנרשמה בקשה, יהיה אופן הטיפול בה כלהלן -

1. כשהמבקש הוכיח שמרכז חייו היה בישראל בתקופה שבין שנה לשלוש שנים קודם להגשת הבקשה, תינתן לבן הזוג אפשרות ישיבה ועבודה בישראל. אם תחלוף שנה וחצי בלא שנתקבלה החלטה סופית בבקשה, יוענק לבן הזוג במועד זה רשיון ישיבה מסוג א/5 עד להחלטה הסופית בבקשה.

2. כשהמבקש הוכיח שמרכז חייו היה בישראל רק במשך השנה האחרונה שקדמה להגשת הבקשה, כי אז תינתן לבן הזוג אפשרות ישיבה ועבודה בישראל עד שימלאו שלש שנים שבהן יהיה מרכז חייו של המבקש בישראל, ובמועד זה תיבחן הבקשה ליתן לבן זוגו רשיון לישיבת קבע".

"במובחן משאלת מרכז החיים של המבקש, ובנוסף לה, כשהמדובר בנישואין זה מקרוב, יתבקשו בני הזוג לבוא למשרד הפנים לשם בחינת קשר הנישואין". (!?)

עוד קובע המסמך, כי יוקצה לאלתר כוח אדם לטיפול בבקשות.

### יישום הכללים החדשים: הקפאה ועריכה מחדש של הבקשות

יישום הכללים החדשים הורגש בשטח רק בהדרגה, ועד היום הוא חלקי ביותר. למעשה, יושמו כמעט רק החלקים המטילים קשיים בדרכם של התושבים הפלסטינים, ובד"כ לא יושמו ההסדרים שנועדו לפתור את בעיותיהם בתקופת הביניים שעד לסיום הדיון בבקשות. היישום האטי נובע, אולי, בין היתר, מאי בהירות לגבי ניהול הלשכה. לאורך מספר חודשים לא היה ללשכה מנהל קבוע.

באפריל '96 נמסר לנו ע"י פקידת לשכת משרד הפנים במזרח ירושלים המטפלת בבקשות אחמ"ש, כי אין בנוהל החדש כל חידוש, להוציא דקדוק רב יותר בבדיקת מרכז החיים. עוד נאמר, כי פקידי הלשכה עורכים מחדש את כל בקשות האחמ"ש. לדבריה, לא נוסף להם כוח אדם.

תשובות דומות קיבלנו גם בהמשך בשיחות עם פקידי משרד הפנים, וכאלו היו גם התשובות שקיבלו גורמים אחרים: לא ניתנות תשובות לבקשות לגופן, אלא הפקידים עוסקים בבחינת הבקשות הקיימות לפי סדר הגשתן, ובבחינה אם דרושים להם מסמכים נוספים. ביוני הוסיפה אותה פקידה ואמרה, כי עוד אין החלטה בסוגיה מיהו הגורם שיכריע בבקשות ובאיזה אופן.

בשיחה מ-1.7.96 שניהל עובד המוקד עם מר אהרון לוזון, מנהל לשכת משרד הפנים, אמר לוזון, כי הוא מקווה, שתוך חודשיים הם יתחילו "לשחרר את הסתימה" הקיימת היום בנושא הבקשות לאיחוד משפחות. הוא דיבר על כך שפקידי הלשכה מתחילים בבקשות משנת 1993 ומתקדמים ע"פ סדר הגשה.

### דרישות להשלמת מסמכים

הצורך בבדיקה מדוקדקת של מרכז החיים, והכוונה להתנות הגשת בקשת אחמ"ש בהגשה של מסמכים שונים, מוזכרים במכתבה של עו"ד מלכה סן מ-17.1.96.

במהלך האביב הסתברה לנו משמעות ביטויים אלו.

באמצע אפריל הגיעו למוקד שתי פניות מלשכת משרד הפנים, שתיהן חתומות בידי פקידה בשם אורלי אלבלדס, ושתיהן לגבי בקשות אחמ"ש אשר אושרו זה מכבר. בפניות נתבקשנו להפנות את המשפחות להגשת בקשת אחמ"ש חדשה בהתאם לנוהל החדש, ללא אגרה. הבקשה צריכה להיות מוגשת בצירוף מסמכים שפורטו בדף נפרד:

תעודת נישואין

חוזה שכירות / רכישת דירה ע"ש המבקש [התושב] מאז יום הנישואין

חשבונות בקשר לדירת המגורים ע"ש המבקש מאז יום הנישואין (ארנונה, חשמל, טלפון וכד')

הודעות / תעודות לידה של הילדים

אישורי לימודים של הילדים במסגרות חינוך שונות לפחות מגיל 6, ותעודות גמר שנתיות

אישורים בדבר קבלת שרותים רפואיים של המבקש וילדיו (טיפת חלב, פנקסי היסונים וכד')

אישורים בדבר קבלת תשלומים מהביטוח הלאומי

אישורים בדבר מקום העבודה של המבקש והמוזמן

מסמכים אחרים המצביעים כי מרכז חיו/ה של המבקש/ת הוא בישראל.

מכתבים מעין זה, לגבי בקשות שכבר אושרו, לא הוספנו לקבל. לעומת זאת, בבקשות המצויות עדיין בטיפול, אנו מקבלים בקצב הולך וגובר מכתב סטנדרטי של דרישת מסמכים. מסמך זה חוזר על כל הרשימה שלעיל (לעתים בניסוח אחר במקצת) ומוסיף גם את הפריט "פירוט השהייה של המבקש/ת והמוזמן/ת בישראל ומחוצה לה". לפני כל פריט מופיע ריבוע, ואם המסמך נדרש, הפקיד מסמן בו X. לכן יכונה המסמך הזה בהמשך "מסמך ה-Xים".

מסמך ה-Xים נפתח בהודעה לפיה "בקשתך לאיחוד משפחות נבחנה, ונמצא כי לא הוכח שמרכז החיים שלך נמצא בישראל". בסיומה נמסר, כי "עד להמצאת כל המסמכים והפרטים הנדרשים לעיל לא נוכל להמשיך ולטפל בבקשתך. אם לא יומצאו המסמכים בתוך תקופה של עד שלושה חודשים, נראה את בקשתך כמבוטלת".

הדרישות במסמך ה-Xים הן מרחיקות לכת ביותר, וכמעט שלא תהיה משפחה שתוכל לעמוד ברף הגבוה שהן מציבות. בני זוג הנשואים מאז שנות השבעים והשמונים, לא יוכלו בד"כ להביא חשבונות חשמל מכל שנות נישואיהם. בני זוג חדשים, ספק אם יוכלו להביא אישורים מהביטוח הלאומי, שכן קבלת קצבאות ילדים מהביטוח הלאומי כרוכה בהליכים קשים כמעט כבמשרד הפנים, והן ניתנות רק לאחר שהמוסד לביטוח לאומי משתכנע, כי האישה חיה בירושלים מעל שנתיים. הדרישה שהחשבונות יהיו על שם המבקש גם היא לא תתקיים בד"כ: ברוב המקרים החשבונות הם על שם בעלי הבית או קרובים מהמשפחה המורחבת, שבני הזוג חיים איתה בצוותא. משפחות שהיו בתנועה בין הגדה לירושלים לא יוכלו, כמובן, להביא מסמכים המעידים על חיים בירושלים משך כל התקופה. יש גם חשש שהדרישות המופרזות למסמכים ואישורים שונים יבססו תעשיית זיופים חדשה במזרח העיר, ושמשפחות רבות יהיו קורבן לסחיטה מצד מנפקי אישורים למיניהם, ומצד מי שהשכירו להם את בתיהם (בעבר או בהווה) ושעתה עליהם לאסוף מידיהם חשבונות ישנים או למצוא עותקים של הסכמי שכירות ישנים או לחתום הסכמים בכתב בדיעבד, כאשר עד עתה היתה השכירות בע"פ (ישנם בעלי בתים שאינם מוכנים להסכם בכתב, ודאי לא הסכם שיועבר לאחת מזרועות הרשות, אם משום שהם חוששים ממס הכנסה ואם משום שהם מקבלים תשלומים מהביטוח הלאומי, על סמך היעדר הכנסה אחרת).

יצוין, שעם הזמן, אולי בעקבות מכתבים בהם מחינו על דרישה חוזרת של מסמכים שכבר הועברו ללשכת משרד הפנים בעבר, נעשו פקידי משרד הפנים סלקטיוויים יותר בסימון ה-Xים. אנו שולחים, כמובן, גם חשבונות שלא על שם המבקשת (ומציינים את הקשר בין המבקשת למי שעל שמו החשבון), וכמדיניות איננו שולחים חשבונות וחוזי שכירות ישנים (מלפני 1990), שכן איננו סבורים, שסביר לצפות שמסמכים אלו יישמרו, וגם אין להם רלוונטיות למרכז החיים היום.

ממסמכי ה-Xים עולה, שקיים גידול מסוים בכוח האדם במשרד הפנים. ניתן למצוא עליהם את חתימותיהם של הפקידים שמואל אורן, אורה כהן ועוד חתימה לא מזוהה, ללא שם הפקיד.

עיון במסמכי ה-Xים מעורר שני חששות:

1. נראה שבדיקת מרכז החיים נעשית לא על בסיס כללים ראייתיים רגילים, אלא על בסיס שיטה טכנוקרטית נוקשה, בה נקבע רף מסמכים מסוים, בלתי ניתן להשגה. כל מי שלא יעמוד ברף זה, אפילו העביר די הוכחות המצביעות על פי כל קנה מידה סביר על מרכז חיים בירושלים, בקשתו תידחה...

2. החשש, שאושש בשיחה של עו"ד לקר עם אחת מפקידות מהלשכה, הוא שדרישת המסמכים, ביחוד הדרישה למסמכים מהעבר עד ליום הנישואין, נועדה

לאפשר למשרד הפנים לבדוק אם בתקופה זו או אחרת העתיקה התושבת את מרכז חייה מירושלים. במקרה זה עלול משרד הפנים לשלול תושבותה.

### הסדרי הביניים עד להכרעה בבקשה לאחמ"ש

כאשר בן הזוג הוא נתין זר (בד"כ ירדני), הנמצא בישראל מכוח רשיון ביקור, מכובדים הסדרי הביניים שנקבעו במכתבה של עו"ד מלכה סן מ-17.1.96.

החל מאביב 1996 החלו מבקרים אלו לקבל התרי שהייה בישראל מסוג ב/1, המתחדשים מדי שישה חודשים, והכוללים את הזכות לעבוד בישראל.

אולם, הסדר ביניים זה אינו מיושם כאשר בן הזוג הוא תושב השטחים. על שהייתם של תושבי השטחים בישראל חלים הן החוק הישראלי בדבר הכניסה לישראל (עליו מופקד משרד הפנים), והן הדין החל בשטחים בנוגע ליציאה מהשטחים (עליו מופקד הצבא). בחוק הכניסה לישראל הוכנסו הוראות, שמטרתן לתאם בין שני הדינים\*, אולם גם לאחר תיאום זה אין המצב המשפטי חד משמעי.

בפועל, מכל מקום, נמנע משרד הפנים מלתת אישורי שהייה זמניים לתושבי השטחים, והם מופנים למינהל האזרחי לקבל היתר כניסה לישראל. בעבר לא כללו היתרים אלו את הזכות לעבוד בישראל, ומאז פברואר 1996 כלל אין ניתנים היתרי כניסה לישראל על בסיס של משפחות חצויות.

בעיה נוספת היא זו של נתינים ירדנים, הנמצאים כאן ברשיונות ביקור והמסיימים בתקופה זו את מקסימום ההארכות שמשרד הפנים רשאי להעניק לסוג הרשיונות שניתן להם (ב/2) ע"פ החוק: מדובר במי שנכנס לישראל בסוף 1993 ובראשית 1994 - לקראת השינוי במדיניות - ולא יצא מאז. במקרה אחד, במקום להמיר את רשיון הביקור ברשיון לישיבת ארעי (שניתן להארכה באופן בלתי מוגבל), נדרש בן הזוג לצאת לירדן, והצליח לשוב לכאן ברשיון חדש (שאינו כולל היתר עבודה) רק לאחר התערבות עורך דין.

### רישום ילדים

כאמור, תקנות הכניסה לישראל מעניקות לילדים שנולדו בישראל את מעמדו של אביהם. במקרים של בני זוג מזרח ירושלמים, שבהם האם תושבת והאב אינו תושב, חל הסיפא של תקנה 12 לתקנות, לפיה, אם התנגד ההורה השני למתן

\* סעיף 13א לחוק וצו הכניסה לישראל (פטור תושבי יהודה ושומרון, רצועת עזה וצפון סיני, מרכז סיני, מרחב שלמה ורמת הגולן) תשכ"ח-1968.