



# דו"ח פעילות לשנים 2011-2012

**"כל בני האדם נולדו בני חורין ושווים בערכם ובזכויותיהם."**

הכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם (1948), סעיף א

דו"ח פעילות לשנים 2011-2012  
מחקר וכתובה: יונתן קנוניץ'  
עריכה: דינה הורביץ  
עיצוב והפקה: סטודיו הראל



ISSN 1565- 4443

---

**המוקד להגנת הפרט** מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר - ע"ר  
רחוב אבו עוביידה 4 ירושלים 97200 | טל. 02-6271698 | פקס. 02-6276317  
**HaMoked** - Center for the Defence of the Individual - Founded by Dr Lotte Salzberger - RA  
4 Abu Obeida St. Jerusalem 97200 | Tel. +972-2-6271698 | Fax. +972-2-6276317

**המוקד** - مركز الدفاع عن الفرد أسسته د. لوطة زلتسبرغر - مكتب الشكاوي - ج.م.  
شارع أبو عبيدة ٤، القدس ٩٧٢٠٠ | هاتف: ٩٧٢-٢-٦٢٧١٦٩٨ | فاكس: ٩٧٢-٢-٦٢٧٦٣١٧

---

[www.hamoked.org.il](http://www.hamoked.org.il) | [mail@hamoked.org.il](mailto:mail@hamoked.org.il)

2011

- יו"ר ההנהלה:** פרופ' אלחנן ריינר
- חברי ההנהלה:** מר דן ביתן, עו"ד תגריד גיהשאן, גבי רחל וגשל, עו"ד דני זיידמן, מר עלא חטיב, ד"ר רפי מרון, מר עומר נאשף, גבי חדוה רדובניץ, פרופ' יוסי שורץ
- גוף מבקר:** רו"ח רויטל שמרון
- יועץ משפטי:** עו"ד אופיר כץ
- רואה חשבון:** סומך חייקין KPMG
- מנכ"לית:** דליה קרשטיין
- צוות המוקד:** טארק אבו לבן, נמרוד אביגאל, בנימין אחסתרובה, נעה אטלס, ארנסט אלזס, קורט ארנסון, ליאורה בכור, עידו בלום, סיגי בן ארי, הנאדי ברהום, אורלי ברמק, ענת גונן, עינת גייר, סועאד ג'מאל, נידאא גיראמנה, נועה דיאמונד, יונתן דיין, אינה וינקור, דוניס חדאד, טליה יהודה, שלי כהן, אלעד כהנא, ניהאיה מגידוב, היאם מדאת, חוה מטרס-עירון, סוגיוד סלימאן, אנדריאה סלצ'אן, יוחנן סמואל, אמל עבאס, עלי עבאסי, ניהאיה עווידה, גילת פישר, תמר פלג-שריק, ניבה פנציאס, גיסיקה קירק באומן, יונתן קנוניץ', דולב רהט, טל רובין, ליזי שגיא, דניאל שנהר, טניה שרם
- מתנדבי המוקד:** קטרינה גלוקר, טס דיגן, דינה הורביץ, גיק וויט, יהונתן יואל, נח מוריס, חנה סגל, הדיל עזאם, שרי פלונסקי, סמואל קהן, בלאנקה קונטרראס, משה שמחוביץ', רון שצברג

2012

- יו"ר ההנהלה:** פרופ' אלחנן ריינר
- חברי ההנהלה:** מר דן ביתן, עו"ד תגריד גיהשאן, גבי רחל וגשל, עו"ד דני זיידמן, מר עלא חטיב, מר נח מוריס, ד"ר רפי מרון, מר עומר נאשף, גבי חדוה רדובניץ, פרופ' יוסי שורץ
- גוף מבקר:** רו"ח רויטל שמרון
- יועץ משפטי:** עו"ד אופיר כץ
- רואה חשבון:** סומך חייקין KPMG
- מנכ"לית:** דליה קרשטיין
- צוות המוקד:** טארק אבו לבן, נגיב אבו רקיה, נמרוד אביגאל, בנימין אחסתרובה, נעה אטלס, ארנסט אלזס, קורט ארנסון, עידו בלום, סיגי בן ארי, הנאדי ברהום, אורלי ברמק, ענת גונן, סועאד גימאל, נידאא גיראמנה, נועה דיאמונד, יונתן דיין, סילאן דלאל, ירון וולף, אינה וינוקור, דוניס חדאד, טליה יהודה, שלי כהן, אלעד כהנא, דבורה ליסי, ניהאיה מגידוב, היאם מדאח, חוה מטרס־עירון, עמרי מצר, בילאל סביחאת, סוגיוד סלימאן, אנדריאה סלצ'אן, דוניא עבאס, עלי עבאסי, הדיל עזאם, עירית עשת, גילת פישר, תמר פלג־שריק, גל פרנקל, גיסיקה קירק באומן, מיכל קליין, יונתן קנוניץ, טל שטיינר, דניאל שנהר, טניה שרם
- מתנדבי המוקד:** עידן אוחיון, אליה אסיג, דינה הורביץ, יעל הורביץ, יהונתן יואל, חנה סגל, עירית עינב, משה שמחוביץ, רון שצברג

# תוכן העניינים

7	מבוא
11	<b>הזכות לחופש התנועה</b>
11	הגדה המערבית, רצועת עזה ומדיניות הבידול
17	כניסת ישראלים לרצועת עזה
23	יציאה מהשטחים לחו"ל
34	חומת הפרדה, מחסומים וחסימות
60	<b>חשובות בשטחים</b>
60	איחוד משפחות ורישום ילדים
62	הזכות לבחירת מקום מגורים
68	שלילת תושבות
70	<b>חשובות בירושלים המזרחית</b>
72	חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה)
78	איחוד משפחות ורישום ילדים
90	שלילת מעמד
97	זכויות סוציאליות בירושלים המזרחית
105	<b>זכויות כלואים</b>
106	איתור כלואים
111	ביקורי משפחות אצל כלואים
117	תנאי כליאה
119	עינויים והתעללות במעצר ובחקירה
125	מעצרים מינהליים
128	המתקן הסודי
130	<b>אלימות כוחות הביטחון ומתנחלים</b>
131	חוק הנויקים האזרחיים (אחריות המדינה) תיקון מס' 8

136	..... תביעות נזיקים
143	..... חומרי חקירה של מצי"ח
147	..... <b>כבוד המת</b>
150	..... <b>נספחים</b>
151	..... נתונים
154	..... תורמים



דו"ח זה מסכם את פעילות המוקד להגנת הפרט בשנים 2011-2012, שבהן נכנס הכיבוש הישראלי בשטחים הפלסטיניים לשנתו ה-46. בשנים אלה התרכזה פעילותו של המוקד בהגנה פרטנית על זכויות האדם; כך עשה כל שנות קיומו, שבמהלכן טיפל בלמעלה מ-75,000 פניות בתחומים שונים והביא להישגים עקרוניים הנוגעים למאות אלפי אנשים נוספים.

בשנים 2011-2012 המשיכה ישראל במאמציה להפריד בין השטחים שנכבשו ב-1967 - ירושלים המזרחית, הגדה המערבית ורצועת עזה - ובניסיונותיה לפצל את האוכלוסייה הפלסטינית לקבוצות נפרדות על פי אזורים, וכך לפגוע בעקרון האינטגרליות של השטחים הכבושים. מדיניות זו מקשה על הפלסטינים לעבור מחלק אחד של השטחים הכבושים למשנהו; למעשה, זכותם של תושבי השטחים לחופש תנועה - הן בתוך השטחים, הן בין חלקי השטחים השונים והן מהשטחים לחו"ל - תלויה כמעט בכול באישורים ובהיתרים צבאיים הניתנים במשורה ובהתאם לקריטריונים נוקשים. תנאי מקדים לכל אישור הוא היעדר מניעה ביטחונית, ולא אחת זכות התנועה נשללת בהסתמך על חומר חסוי, שהמדינה מסכימה להציג בפני בית המשפט במעמד צד אחד בלבד ובדלתיים סגורות. כך נותרים העותרים ללא אפשרות לעיין בחשדות לכאורה כנגדם, וממילא אין להם דרך לתקוף אותם. עבודת המוקד בתחום זה מניבה שיעורי הצלחה גבוהים הן בשלב הטיפול המינהלי מול הצבא והן בשלב הטיפול המשפטי במסגרת עתירות לבג"ץ. נתונים אלו מלמדים כי מניעת הזכות לחופש התנועה מתושבי השטחים בטענה של "מניעה ביטחונית" נעשית פעמים רבות ללא הבחנה ובאופן שרירותי, והראיה - רבות מן המניעות מוסרות לאתגר כאשר הרשויות חוששות שהחלטתן לא תעמוד במבחן בית המשפט.

בשנת 2012 כתב המוקד את הדו"ח **משטר ההיתרים: הפגיעה בזכויות האדם בשטחי הגדה המערבית המכונים "מרחב התפר"**, המצביע על המנגנונים הגורמים לפגיעה בזכויות האדם של הפלסטינים בשטחים הכלואים בין הקו הירוק לחומת ההפרדה. הדו"ח נכתב בעקבות פסיקת בג"ץ מאפריל 2011 הדוחה את העתירות העקרוניות, ובהן עתירת המוקד, שהוגשו בדרישה לבטל את תוואי החומה העובר בתוך שטחי הגדה המערבית ואת משטר ההיתרים שהוכרז ב"מרחב התפר". בית המשפט קבע כי סגירת "מרחב התפר" והחלת משטר ההיתרים הן חוקיות ומוצדקות מטעמי ביטחון, וכיוון שכך, הדרישה שמטיל הצבא על פלסטינים - ורק על פלסטינים - לקבל היתרים מיוחדים על מנת להימצא בביתם ועל אדמתם אינה ענישה קולקטיבית ואף לא אפליה.

פסיקה נוספת של בג"ץ, מינואר 2012, דחתה גם את העתירות העקרוניות משנת 2007 נגד "הוראת השעה" המונעת הליכי איחוד משפחות מלאים בין תושבי ישראל לבין בני זוגם תושבי השטחים. בכך הכשיר בית המשפט חוק הפוגע ממניעים דמוגרפיים-גזעניים בזכויות לשוויון ובזכות לחיי משפחה. בראשית 2013 אישרה הכנסת את כניסתה לתוקף של הוראת השעה הזמנית, לכאורה, לשנתה ה-11. פעילותו המשפטית של המוקד בתחום התושבות בירושלים המזרחית, בניסיון למצוא דרכי חילוץ פרטניות מסבך החוקים והגזרות שהנהיג משרד הפנים, הביאה לקביעת כמה הלכות חדשות המקלות, גם אם במעט, על תושבי ישראל שבני זוגם הם תושבי השטחים והם מבקשים לרשום את ילדיהם במרשם האוכלוסין או לפתוח בהליכי איחוד משפחות עם תושבי השטחים הכבושים.

בשנים 2011-2012 העמיק המוקד את עבודתו בהבטחת הזכויות הסוציאליות של תושבי ירושלים המזרחית. בעקבות ההישגים העקרוניים והחשובים שהשיג המוקד בתחום זה הוכנסו שינויים בכמה מנוהלי המוסד לביטוח לאומי הנוגעים לתושבים, ובהם נהלים הנוגעים למימוש זכותם של ילדים לביטוח בריאות.

בתחום התושבות בשטחים חשפו בקשות לפי חוק חופש המידע שהגיש המוקד את הנתונים המדהימים והמדאיגים לפיהם בשנים 1967-1994 שללה ישראל מרבע מיליון פלסטינים מהגדה המערבית ומרצועת עזה את תושבותם בשטחים, ובנוסף על כך, בשנים 1967-2012 היא שללה מלמעלה מ-14,000 פלסטינים מירושלים המזרחית את מעמד תושבות הקבע שלהם בישראל.

בשנת 2002 גילו עתירות לצו הביאס קורפוס שהגיש המוקד את דבר קיומו של מתקן מעצר וחקירות סודי המכונה "מתקן 1391" והפועל בניגוד לחוק הבינלאומי. בינואר 2011 דחה בג"ץ את עתירת המוקד הדורשת לסגור מתקן זה; באופן חריג ביותר, הסדר שהציעה המדינה, המצמצם-לכאורה את השימוש במתקן 1391 לצורך החזקת עצורים, שולב כנספח סודי בפסק הדין, כחלק חשאי של הפסיקה עצמה. לכאורה, פסק הדין, על נספחו הסודי, מכפיף את מתקן 1391 לתחום הגנתו



של החוק, אולם למעשה הוא מתיר למדינה להסתיר את כל הנעשה בתוך המתקן ונמנע מדיון ישיר בסוגיית חוקיותו. בשנים אלה המשיך המוקד בפעילות לשמירה על זכויות כלואים ובני משפחותיהם - איתור מקום הכליאה, שיפור תנאי הכליאה וטיפול בבקשות לביקורי משפחות; בד בבד הוא הוסיף לטפל בעתירות ובתביעות שהוגשו במסגרת פרויקט נרחב נגד עינויים והתעללות במעצר ובחקירה, שהחל בשנת 2010.

בנוסף טיפל המוקד בתביעות פיצויים אזרחיות שמגישים פלסטינים מהשטחים הכבושים בעקבות נזקים לגוף ולרכוש שגרמו להם מתנחלים ואנשי כוחות הביטחון. התביעות מתנהלות בצ'לו של תיקון חקיקה נוסף לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) - תיקון מס' 8, שהתקבל בכנסת ביולי 2012 ונועד, כמו התיקונים הקודמים לחוק הנזיקים, לקדם את מאמציה של ישראל לפטור עצמה מאחריות לנזקים שגורמים כוחות הביטחון בשטחים הכבושים ולהקשות על פלסטינים לתבוע פיצויים בגין הפגיעה בהם, בבני משפחותיהם או ברכושם. ככלל, הכנסת המשיכה בשנים אלה בניסיונותיה להצר את פעילותם של ארגוני זכויות אדם באמצעות חקיקה אנטי־דמוקרטית. במרץ 2012 הצטרף המוקד לארגונים אחרים בעתירה לבג"ץ נגד "חוק החרם", המאפשר נקיטת סנקציות בגין התבטאויות פוליטיות לגיטימיות.<sup>1</sup> הצעות חוק נוספות מבקשות גם הן לפגוע בזכויות בסיסיות, כגון חופש הביטוי והמחאה הפוליטית, ובערכי השוויון והסולידריות החברתית. אחת מהצעות החוק האלה מבקשת לפגוע בקבלת תרומות ממדינות זרות באמצעות הגבלת היקף התרומות והטלת מסים גבוהים עליהן; הצעת חוק אחרת מבקשת להקים ועדות חקירה פרלמנטריות פוליטיות לבחינת פעילות הארגונים. גם אם אין זו אלא נאיביות, יש לייחל כי הכנסת ה-19, שנבחרה בתחילת שנת 2013, והממשלה החדשה שהוקמה בעקבות הבחירות, ישנו מדרכי קודמותיהן.

בראשית 2012 החל השופט אשר גרוניס לכהן כנשיא בית המשפט העליון. שנה זו התאפיינה בהטלת הוצאות משפט גבוהות על ארגוני זכויות אדם ועותרים ציבוריים נוספים. מגמה זו הלכה ופחתה בראשית שנת 2013, ויש לקוות כי ייפסק כליל הניסיון להרתיע ארגונים מלעתור לבתי המשפט בנושאים הקשורים בהפרת זכויות אדם. בדו"ח מובאים דברים של שופטי בית המשפט העליון הנוגעים להכרה בזכויות האדם בכלל ובאלה של הפלסטינים תושבי השטחים הכבושים בפרט, אולם דומה כי הצהרות לחוד ופסיקות לחוד. בשנים אלה המשיך בית המשפט העליון במסורת הפסיביזם השיפוטי ונמנע כמעט לחלוטין מלהכריע בנושאים עקרוניים שעשויים להשפיע על מדיניותה של ישראל בשטחים הכבושים ועל שמירת זכויות האדם בהם.

1 בג"ץ 2072/12, קואליציית נשים לשלום ואח' נ' שר האוצר ואח'.

לסיום, דומה שדבריו של ראש השב"כ לשעבר כרמי גילון מתמצתים את המדיניות הישראלית הנוגעת לפלסטינים תושבי השטחים הכבושים: "אנחנו הופכים [את] חייהם של מיליונים לבלתי אפשריים, לסבל אנושי אחד מתמשך, ואנחנו משאירים את ההחלטה מה מידתי ו[מה] לא מידתי בידי חייל שהוא כמה חודשים בצבא".<sup>2</sup>

---

2 מתוך הסרט **שומרי הסף** (2012), במאי: דרור מורה.



# הזכות לחופש התנועה

בכל מדיניות צריך שכל וכאן ההחלטה נעדרת שכל. מדוע אי אפשר לתת לאדם לראות ילדיה שלא ראתה אותם כמה שנים? אם תגיד לי בעיה ביטחונית אני אבין, אך אני צריך פתרון ולא מדיניות שאין בה שכל.

אדמונד לוי, שופט בית המשפט העליון<sup>3</sup>

הזכות לחופש התנועה היא הביטוי המרכזי לאוטונומיה של האדם, לבחירתו החופשית ולמימוש יכולותיו וזכויותיו. חופש התנועה הוא המניע את מארג זכויותיו של האדם, והגבלתו גוררת אחריה בהכרח פגיעה בזכויות אדם נוספות הנוגעות לכל תחומי החיים, כגון הזכות לקיים קשרי משפחה וקשרים חברתיים, הזכות לקבל שירותי בריאות, חינוך, תרבות ודת, והזכות לנגישות למקומות עבודה ומסחר. מאז שנת 1967 פוגעת ישראל בזכותם של הפלסטינים תושבי השטחים הכבושים לחופש התנועה ובכך היא פוגעת גם ביכולתם לממש זכויות אדם אחרות המעוגנות במשפט ההומניטארי הבינלאומי ובמשפט זכויות האדם הבינלאומי.

## הגדה המערבית, רצועת עזה ומדיניות הבידול

הגדה המערבית ורצועת עזה הן שני חבלי ארץ של יחידה אינטגרלית אחת. למרות היעדרו של רצף טריטוריאלי בין הגדה לרצועה מתקיימים ביניהן קשרי

---

3 בג"ץ 272/11, ד"ר אבו עמארה ואח' נ' אלוף פיקוד הדרום ואח' (2011), פרוטוקול דיון מיום 1.6.2011.

גומלין כלכליים, חברתיים, תרבותיים, אתניים, פוליטיים, מינהליים, משפטיים ועוד. קשרי משפחה, התארגנויות חברתיות, מערכות הבריאות והחינוך - כל אלה (ולא רק הם) מחזקים את הקשרים שבין הגדה לרצועה. גם ישראל הכירה באחדות אינטגרלית זו, כפי שעולה מהסכמים בינה ובין הרשות הפלסטינית שאמורים היו להבטיח את חופש התנועה בין שני חלקי השטחים הכבושים - הסכם הביניים משנת 1995 (המכונה "הסכם אוסלו") והסכם הגישה והמעברים שנחתם בחסות בינלאומית לאחר ההתנתקות בשנת 2005.<sup>4</sup> הכרה זו בדבר אחדותם של שני חלקי השטחים הכבושים קיבלה תוקף גם בבית המשפט העליון, במסגרת פסיקת בג"ץ בעתירת המוקד להגנת הפרט משנת 2002 בעניין עגורני.<sup>5</sup>

למרות כל אלה, זה למעלה מעשור - החל מפרוץ האינתיפאדה השנייה, וביתר שאת מאז יישום תוכנית ההתנתקות בשנת 2005 וההכרזה על עזה כעל "ישות עוינת" בספטמבר 2007 - נוקטת ישראל מדיניות שנועדה להפריד בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית. מדיניות זו הולכת ומחריפה, ואפשרויות התנועה של פלסטינים בין שני חלקי השטחים הכבושים צומצמו כמעט לחלוטין. כיום ממיינת ישראל את הפלסטינים ל"גדתיים" ול"עזתיים", בהתאם לכתובתם הרשומה במרשם האוכלוסין, ורואה בהם שתי קבוצות נפרדות. מי שמוגדר כ"עזתי" אינו רשאי לשהות בגדה והוא צפוי למעצר ולהרחקה לרצועה, והיחס אליו הוא כאל זר השוהה בגדה שלא כחוק. הקריטריונים שקבעה ישראל למעבר מקטגוריה של "עזתי" לקטגוריה של "גדתי" צרים ביותר, והליך המעבר דומה במידה רבה להליכי הגירה. יתר על כן, אלפי פלסטינים המתגוררים בגדה אך כתובתם הרשומה היא ברצועת עזה גילו לפתע שישראל מגדירה אותם כ"שוהים בלתי חוקיים" והם מאוימים יום-יום באובדן חירותם האישית ובגירוש מבתיהם.<sup>6</sup>

למדיניותה של ישראל, המכוונת לניתוק שני חלקי השטחים זה מזה, השלכות קשות על מימוש זכויות האדם של הפלסטינים. בראש ובראשונה נפגעות הזכויות הנתונות לכל אדם לנוע בחופשיות בארצו ולקבוע בה את מקום מגוריו כאוות נפשו, וכאמור, שלילת זכויות אלו עלולה לגרום אחריה פגיעה בזכות לחיי משפחה, לבריאות, לחינוך, לפרנסה ולחופש העיסוק, פגיעה בחיים החברתיים והתרבותיים ופגיעה בחופש הבחירה של האדם ובכבודו.

4 להסכם הביניים ר' <http://www.knesset.gov.il/process/docs/heskemb.htm>; להסכם הגישה והמעברים ר' <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/MFADocuments/Pages/Agreed%20documents%20on%20movement%20and%20access%20from%20and%20to%20Gaza%2015-Nov-2005.aspx>

5 בג"ץ 7015/02, עגורני נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (2002). להרחבה ר' דו"ח פעילות המוקד לשנת 2002, עמ' 13-16, 46-47.

6 להרחבה בנושא זה ר' להלן, בפרק "תושבות בשטחים", עמ' 62-68.

## שליטת ישראל על רצועת עזה



פינוי ההתנחלויות מרצועת עזה בשנת 2005 והוצאת כוחות הצבא הישראלי לא הביאו להפסקת הפגיעה בחופש התנועה של הפלסטינים. למרות טענותיה של ישראל כי עם יישום תוכנית ההתנתקות הסתיימה שליטתה על הרצועה, ועמה תמו חובותיה המשפטיות כלפי האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת בשטח זה, ישראל ממשיכה לשלוט שליטה כמעט מלאה על כמה היבטים מרכזיים של חיי הפלסטינים בעזה, לרבות מעברי הגבול, המרחב האווירי והימי ומרשם האוכלוסין.

עדות מדאיגה לשליטתה של ישראל ברצועה ניתנה באוגוסט 2011, כאשר מתאם פעולות הממשלה בשטחים הודיע על "הקלות ומחוות לרצועת עזה לקראת חודש חג הרמדאן".<sup>7</sup> בין היתר הצהיר אז הצבא על העברת תוספת של מים מישראל לעזה, "לשיפור כמות ואיכות מי השתייה לאוכלוסייה ברצועת עזה". מהודעה זו משתמע כי בימים ללא "מחווה" מגבילה ישראל את כמות מי השתייה בעזה ואת איכותם. שיבוש מכוון של אספקת מוצרים חיוניים אינו סנקציה כלכלית גרידא אלא ענישה קולקטיבית של אוכלוסייה אזרחית - ענישה האסורה במפורש על פי החוק הבינלאומי.

## המעבר בין רצועת עזה לגדה המערבית ולהפך

במדינות שהתנועה מחלק אחד שלהן למשנהו כרוכה במעבר במדינות אחרות מחייב המשפט הבינלאומי את המדינה הנעברת להגיע להסדר שיאפשר תנועת אנשים וסחורות דרכה.<sup>8</sup> כאמור, גם באשר למעבר בין הגדה המערבית לרצועת עזה נחתמו הסכמים בין ישראל לרשות הפלסטינית ונקבעו מנגנונים שמטרתם להבטיח את חופש התנועה של פלסטינים בין האזורים.<sup>9</sup>

בחודש מאי 2011, במסגרת עתירה משותפת של שלושה ארגוני זכויות אדם - המוקד להגנת הפרט, גישה ורופאים לזכויות אדם - הציגה ישראל מסמך המפרט את מה שהיא מכנה "המדיניות המצמצמת".<sup>10</sup> המסמך קובע כי המעבר מהגדה המערבית לרצועת עזה ולהפך, דרך ישראל, יותר אך ורק במקרים "הומניטאריים חריגים" העומדים באחד מן הקריטריונים הבאים: השתתפות בהלוויה או בחתונה

7 למסמך המלא ר' <http://www.cogat.idf.il/1043-9240-heb/Cogat.aspx>

8 דוגמה קרובה היא ההסדר שהתקיים בין ירדן לישראל עד 1967 בעניין המעבר למובלעת הר הצופים. על "זכות המעבר" במשפט הבינלאומי ר' למשל בג"ץ 2088/10, **המוקד להגנת הפרט נ' מפקד איזור הגדה המערבית** (2012), עתירה למתן צו על תנאי מיום 15.3.2010, סעיפים 149-161, <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents1099>

9 להרחבה ר' דו"ח פעילות המוקד לשנת 2006, עמ' 16-17.

10 עת"ם 22775-02-11, **גישה ואח' נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים ואח'** (2013). למסמך המלא ר' <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents1741>

של קרוב משפחה מדרגה ראשונה, או ביקור קרוב משפחה מדרגה ראשונה החולה במחלה קשה אשר יש בה חשש לחיי החולה או כזו המצריכה אשפוז ממושך. בנוסף על כך יתאפשר מעבר מהגדה לרצועה לצורך "השתקעות"<sup>11</sup> ויותר מעבר מהרצועה לגדה לצורך "טיפול רפואי מציל חיים או טיפול רפואי שבהיעדרו טעם החיים משתנה כליל" - ובתנאי שטיפול זה אינו זמין ברצועת עזה. לכל ביקור מורשים להתלוות ילדים עד גיל שש בלבד.

אם כן, לשיטתה של ישראל, אפילו קשרי משפחה מדרגה ראשונה אינם עילה למעבר בין הרצועה לגדה ולהפך אלא בנסיבות הומניטאריות חריגות, לא כל שכן מעבר לצורך לימודים אקדמיים, פגישות עסקים, מפגש עם חברים וכיוצא בזה. נדמה כי המונח "לעג לרש" מקבל משמעות חדשה במסמך זה, המציין במפורש - במקביל לצמצום המקרים המוגדרים כהומניטאריים - כי "שחקני נבחרת הכדורגל הפלסטינית" רשאים לצאת מהרצועה לצורך אימונים ומשחקים.

זאת ועוד. מדיניותה הנוקשה של ישראל משמשת אותה כאמצעי לחץ על פלסטינים שיש להם משפחה קרובה הן בגדה המערבית והן ברצועת עזה. במקרים מעין אלה הצבא מאשר מעבר רק בכיוון אחד, מהגדה לעזה, ורק לאחר שהוא מקבל התחייבות ל"השתקעות" מלאה ברצועה ללא שום כוונה לשוב לגדה. למרבה האירוניה, ישראל מציגה את גישתה זו כהענקת חופש בחירה לפלסטינים: ירצו, יעברו לעזה; ירצו, יישארו בגדה. בעוד התנאי למעבר לרצועה הוא התחייבות ל"השתקע", ישראל עושה כל מאמץ למנוע מפלסטינים המתגוררים ברצועה לעבור לגדה למטרת העתקת מגורים.

א"א, רופאה המתגוררת ברמאללה ועובדת בבית חולים בירושלים, ביקשה להיכנס לרצועת עזה כדי להיפגש עם ילדיה המתגוררים בעזה עם בעלה לשעבר, לאחר שלא ראתה אותם ארבע שנים. א"א, המחזיקה בהיתרי כניסה לישראל, ביקשה באמצעות המוקד לתאם מראש את כניסתה לרצועה במעבר ארז כדי למנוע עיכובים בעת המעבר עצמו. הצבא סירב לבקשה.

בינואר 2011 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה להורות לצבא לאפשר לא"א לבקר את ילדיה בעזה בטענה כי כתושבת השטחים הכבושים היא נדרשת להיתר לא כדי לשהות ברצועה אלא כדי להיכנס לישראל לצורך מעבר דרכה, ותו לא - וכאמור, בתוקף עבודתה, א"א מחזיקה בלאו הכי בהיתרי כניסה לישראל.<sup>12</sup> בתגובה לעתירה טענה המדינה כי א"א מנועה מלהיכנס לעזה על רקע מדיניות ישראל המבקשת ליצור בידול בין הגדה המערבית לרצועת עזה ולצמצם את האפשרות

11 המונח "השתקעות" משמש את ישראל כחלק ממדיניות ההפרדה בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית, ואולם, כאמור, למרות היעדרו של רצף טריטוריאלי מדובר בשני חבלי ארץ של יחידה אינטגרלית אחת.

12 ר' לעיל, הי"ש 3.

למעבר מהגדה לרצועה "למקרים הומניטאריים וחריגים בלבד [...] כאשר קשרי משפחה אינם מהווים טעם מספיק להתרת המעבר". עם זאת העלתה המדינה את האפשרות הנדיבה שא"א תבקש להעביר את מרכז חייה לרצועת עזה, אם היא חפצה בכך.

בדיון בעתירה מתח בית המשפט העליון ביקורת נוקבת על מדיניות ישראל. בין השאר אמר השופט אדמונד לוי כי "בכל מדיניות צריך שכל וכאן ההחלטה נעדרת שכל. מדוע אי אפשר לתת לאדם לראות ילדיה שלא ראתה אותם כמה שנים? אם תגיד לי בעיה ביטחונית אני אבין, אך אני צריך פתרון ולא מדיניות שאין בה שכל".

ביוני 2011 מסרה המדינה כי החליטה "לפנים משורת הדין" לאפשר לאם להיכנס לרצועת עזה ולהיפגש עם ילדיה. (תיק 64802)

פתיחת מעבר רפיח בשנת 2010, בעקבות המשט לעזה, הקלה במעט על תושבי הגדה את בעיית המעבר לרצועה: פלסטינים הרשומים בגדה יכולים לעבור בגשר אלנבי, להגיע דרך ירדן ומצרים למעבר רפיח המחובר בין סיני לרצועת עזה ולהיכנס דרכו לרצועה - ולשוב עם תום הביקור לגדה במסלול שבו באו. אולם מעבר לכך שמדובר במסלול ארוך, מסורבל ויקר, שליטתה של ישראל על מעבר הגבול בגשר אלנבי מטילה מגבלות גם על מסלול זה ומונעת מפלסטינים הרשומים ברצועה להיכנס כך לגדה.<sup>13</sup>

בשנת 2011 טיפל המוקד ב־110 תיקים שעניינם מעבר מרצועת עזה לגדה המערבית ולהפך, מתוכם 44 תיקים שנפתחו בשנה זו. בשנת 2012 טיפל המוקד ב־120 תיקים בתחום זה, מתוכם 47 תיקים חדשים. בשנים אלו הגיש המוקד 57 עתירות פרטניות לבג"ץ בעקבות אי־מענה או סירוב של הצבא לבקשות כאלה; ב־44 עתירות (77%) התקבל ההיתר המבוקש. עתירה אחת עדיין תלויה ועומדת בבית המשפט.

פ"ס, המתגוררת בשכם וסובלת מדלקת פרקים ניוונית, פנתה בדצמבר 2011 לצבא בבקשה לקבל היתר מעבר לעזה כדי לבקר שם את אחותה החולה בסרטן ומקבלת טיפולי כימותרפיה, לאחר שלא ראתה אותה למעלה מ־12 שנים. בשל מצבה הרפואי ביקשה פ"ס כי בנה יתלווה אליה לביקור. הצבא סירב לבקשה "משום שלא נמצאה כבקשה הומניטארית".

13 בינואר 2012 התברר בתשובת המדינה לעתירה שהגיש המוקד כי ישראל משתמשת במסלול מפרך זה כאמצעי הכבדה על משפחות מישראל ומהגדה המבקשות לבקר אסירים לשעבר שהורחקו בכפייה לעזה במסגרת העסקה לשחרור החייל גלעד שליט, ור' על כך בהרחבה להלן, עמ' 22-23.

המוקד עתר לבג"ץ בדרישה לאפשר לפ"ס ולבנה לבקר ברצועה.<sup>14</sup> בתגובת המדינה לעתירה הודתה הפרקליטות כי אמנם אין כל מניעה ביטחונית להתרת הביקור אולם הבקשה אינה "הומניטארית" כיוון ש"אחותה של העותרת אכן עברה כריתה של גידול סרטני בשד, אולם היא איננה נמצאת באשפוז ממושך במוסד רפואי ואף אינה נמצאת במצב של חשש ממשי לחייה". רק לאחר שהמוקד שלח לפרקליטות מסמכים רפואיים המעידים על כך שהסרטן הולך ומתפשט בגופה של האחות ניאותה המדינה להכיר בביקור כ"צורך הומניטארי". עם זאת קבעה הפרקליטות כי בקשתו של הבן תיבחן בנפרד. כעבור כמה ימים קיבלה פ"ס את האישור המיוחל, אולם הצבא סירב לבקשת הבן בנימוק ש"איננו בן משפחה מדרגה ראשונה של דודתו החולה".

בדיון בעתירה המליצו השופטים למדינה לבחון את עמדתה וציינו כי אם שתי האחיות החולות ייפגשו בלי מלווה שיסייע להן, קרוב לוודאי שלא יוכלו לעזור זו לזו. ביום 11.7.2012, לאחר שעברה למעלה מחצי שנה מיום הגשת הבקשה, הודיע הצבא כי יתיר לבנה של פ"ס ללוות אותה בביקורה בעזה. (תיק 71161)

בשנת 1999 עברה ר"צ להתגורר עם בעלה ברצועת עזה. מאז, בשל מדיניות הבידול של ישראל, נותקה ר"צ מהוריה ומעשרת אחיה ואחיותיה, המתגוררים בגדה המערבית.

במאי 2012 הגישה ר"צ בקשה לבקר בגדה, ביחד עם בעלה ושני ילדיהם הקטנים, כדי להשתתף בחתונת אחותה שתוכננה להתקיים בסוף יוני. מאחר שהצבא לא השיב לבקשה במשך למעלה מחודש עתר המוקד בדחיפות לבג"ץ בדרישה להתיר לר"צ לבקר בגדה.<sup>15</sup> ארבעה ימים בלבד לאחר הגשת העתירה אישר הצבא את הבקשה.

בתחילת ספטמבר 2012 הגישה ר"צ בקשה נוספת לבקר בגדה, הפעם כדי להשתתף בחתונת אחיה שתוכננה לשבוע השני של אוקטובר. גם הפעם התמהמה הצבא בטיפול בבקשה, ורק עתירה נוספת שהגיש המוקד הניעה את המדינה להנפיק את ההיתר.<sup>16</sup> (תיק 68033)

בינואר 2012 הגיש א"א, תושב יריחו, בקשה לבקר ברצועת עזה את אחיו המחלים מאירוע לב ומצנתור שעבר בעקבותיו, לאחר שלא ראה אותו שבע שנים. הצבא סירב לבקשה, ובמרץ 2012 עתר המוקד לבג"ץ בשמו של א"א.<sup>17</sup>

14 בג"ץ 1155/12, ס' ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח' (2012).

15 בג"ץ 4808/12, צויר ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח' (2012).

16 בג"ץ 7113/12, צויר ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח' (2012).

17 בג"ץ 1912/12, אקרע ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח' (2012).



המדינה ביקשה לדחות את העתירה בהתאם ל"מדיניות המצמצמת", כיוון שלאחר הצנתור "מצבו הבריאותי [של האח] תקיין" ו"ביקור של קרוב משפחה חולה אינו מהווה טעם הומניטארי מספיק, אם לא נשקפת סכנה לחייו של קרוב המשפחה ומחלתו אינה מצריכה אשפוז ממושך".

ביוני 2012 דחה בית המשפט את העתירה, לאחר שבמהלך הדיון קבעה השופטת עדנה ארבל כי "צנתור זה לא ניתוח". בפסק הדין קיבלו השופטים את עמדת המדינה ללא ביקורת וציינו כי "ככל שישתנו הנסיבות, באפשרותו של העותר להגיש בקשה חדשה שתבחן על-ידי הגורמים המוסמכים בהתאם למדיניות הנקוטה". במילים אחרות, אם האח המתגורר בעזה יהיה שוב בסכנת חיים, אולי יזכו האחים להיפגש בבית החולים. (תיק 71920)

## כניסת ישראלים לרצועת עזה

בין הפלסטינים המתגוררים בישראל לבין אלו המתגוררים ברצועת עזה מתקיימים קשרים משפחתיים, תרבותיים, חברתיים ועוד. ניסיונה של ישראל לבודד את רצועת עזה מתבטא, בין היתר, במדיניות הנוגעת לכניסת ישראלים לרצועה, בין שמדובר בתושבי ירושלים המזרחית ובין שמדובר באזרחי ישראל. עד שנת 1994 איפשרה ישראל לפלסטינים אזרחי ישראל ותושביה להיכנס לרצועת עזה ללא הגבלה, אך בעקבות הסכמי אוסלו גודרה רצועת עזה, וישראל אימצה מדיניות שמטרתה צמצום חופש התנועה מישראל לרצועה ולהפך. מדיניות זו הוחרפה עם פרוץ האינתיפאדה השנייה והיא נמשכת אף ביתר שאת מאז פינוי בסיסי הצבא וההתנחלויות מרצועת עזה. בינואר 2012, בתגובה לאחת מעתירות המוקד, הבהירה פרקליטות המדינה כי "נקודת המוצא המשפטית הינה **שלאף ישראלי אין זכות להיכנס לשטח רצועת עזה**".<sup>18</sup> מדיניות זו של ישראל פוגעת לא רק בזכויותיהם של המתגוררים ברצועה אלא גם בזכויותיהם של אזרחי ישראל ותושביה לחופש תנועה ולחיי משפחה.

בשנת 2011 טיפל המוקד ב-230 פניות שעניינן כניסה לרצועת עזה מישראל, ובשנת 2012 - ב-525 פניות נוספות. בשנים אלו הגיש המוקד 35 עתירות פרטניות לבג"ץ בעקבות אי-מענה או סירוב של הצבא לבקשות לכניסת ישראלים לרצועה; ב-31 מהן (89%) התקבל ההיתר המבוקש.

18 בג"ץ 527/12, **חמאדה ואח' נ' אלוף פיקוד הדרום** (2012), תגובה מקדמית מטעם המשיב מיום 22.1.2012, ההדגשה במקור.

## משפחות חצויות

עם סגירת רצועת עזה בפני ישראלים מצאו עצמן פלסטיניים אזרחיות ישראל או תושבותיה, הנשואות לתושבי הרצועה ומבקשות לחיות עם בעליהן וילדיהן, תלויות באישור הצבא על מנת לשהות בביתן שברצועה או לבקר בו. מאחר שישראל מונעת איחוד משפחות בין תושבי עזה לאזרחים או לתושבים ישראלים,<sup>19</sup> נשים ממשפחות אלה, המכונות "משפחות חצויות", עומדות כיום לפני הברירה לחיות עם משפחתן ברצועה ולוותר על קשריהן עם קרוביהן המתגוררים בישראל או לנסות ולחלק את זמנן בין הרצועה לבין ישראל.<sup>20</sup>

בעקבות פעילות משפטית של המוקד, שהחלה כבר בראשית שנות ה-90, התחייבה ישראל להסדר לפיו נשים מ"משפחות חצויות" יוכלו להמשיך ולקיים חיי משפחה תקינים בעזה ובה בעת לשמור על קשריהן עם משפחותיהן בישראל. במהלך השנים, בעיקר לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה, הכניס הצבא מגבלות ושינויים תכופים בנוהל באופן שרירותי ובלי ליידע את האוכלוסייה ברצועת עזה, בדרך כלל כצעד של ענישה קולקטיבית לאחר פיגועים. המגבלות כללו בין השאר קיצור תקופת תוקף ההיתרים, דרישות לחתום על התחייבות לא לצאת מהרצועה במשך תקופות זמן קצובות מראש ואף ביטול גורף של הנוהל. נכון למועד כתיבת דו"ח זה, ההסדר קובע כי נשים מ"משפחות חצויות" יקבלו היתרי כניסה לעזה התקפים לשישה חודשים בלבד.

א"א, אזרחית ישראלית, מתגוררת ברצועת עזה עם בעלה וילדיה מאז שנות ה-70. החל משנות ה-90, אז הטילה ישראל סגר על הרצועה, הקפידה א"א לחדש את ההיתרים שניתנו לה כדי לבקר את משפחתה בישראל במסגרת נוהל "משפחות חצויות". ביוני 2010 נכנסה א"א לישראל כדי לבקר את אביה החולה, אולם הצבא מנע את חזרתה למשפחתה בעזה בנימוק הלאקוני של "התנגדות ביטחונית". בפברואר 2011 עתר המוקד לבג"ץ בשמה של א"א בדרישה להורות לצבא לאפשר לה לשוב לבעלה ולילדיה ברצועה.<sup>21</sup> בעקבות העתירה הסכימה המדינה כי א"א תשוב למשפחתה אולם ההיתר הותנה בכך כי "ככל שהעותרת תצא מרצועת עזה, לא תאושר בקשה נוספת שלה להיכנס לרצועה במהלך השנה הקרובה". (תיק 67109)

19 ר' על כך להלן, בפרק "תושבות בירושלים המזרחית", עמ' 77.

20 יש "משפחות חצויות" שבהן גברים המחזיקים באזרחות או בתושבות ישראלית נשואים לנשים תושבות הרצועה, אולם במרבית המקרים מדובר בנשים ישראליות, ומכאן השימוש בלשון נקבה.

21 בג"ץ 1330/11, אבו נימר ואחי נ' אלוף פיקוד הדרום (2011).

י"א וחמשת ילדיה (הגדול בן 11 והקטנה בת שנה וחצי) נכנסו ביוני 2012 לישראל כדי לבקר את קרוביהם. לאחר ימים אחדים, עם תום הביקור, ביקשו האישה והילדים, באמצעות המוקד, לחדש את ההיתר כדי לשוב אל ביתם ואל אבי המשפחה שנותר בעזה, אולם הצבא לא השיב לפניית המוקד. רק בעקבות עתירה שהגיש המוקד,<sup>22</sup> וכחודשיים מאז ביקשו לחזור לביתם, השיבה המדינה לבקשה אולם התנתה את מתן ההיתר הכניסה לעזה בכך ש"ככל שתיכנס העותרת לישראל לאחר מכן, לא תאושר בקשה נוספת שלה לצאת לרצועת עזה במהלך שנתיים". (תיק 63576)

ילדים מ"משפחות חצויות" עד גיל 18, בעלי מעמד בישראל, רשאים להיכנס לרצועה עם אמם כמבקרים נלווים.<sup>23</sup> לאחר גיל 18 מאבדים ילדים אלה את זכותם להיכנס לעזה והם רשאים לבקר את אביהם ומשפחתם ברצועה רק במקרים "הומניטאריים חריגים", על פי הקריטריונים הנוקשים שקבעה ישראל. מצבם של ילדים הרשומים במרשם האוכלוסין של השטחים בעזה גרוע אף יותר כיוון שישראל מונעת מהם את האפשרות להתלוות לאמם בצאתה לבקר את משפחתה בישראל (במקרים מסוימים מאשר הצבא חריגים לכלל זה, בדרך כלל כאשר הילדים מתחת לגיל שש). גם במקרה של ילדים ופעוטות מסתמכת המדינה על שיקולים ביטחוניים כלליים וגורפים. במרבית המקרים מכשיר בית המשפט את המדיניות הישראלית, לעתים באופן מקומם ומזלזל. באוגוסט 2010, לדוגמה, כתב יוסף אלון, נשיא בית המשפט לעניינים מינהליים בבאר שבע, בפסק דין בעתירת המוקד הדורשת לאפשר לתושבת ירושלים להיכנס מעזה לישראל עם חמשת ילדיה, שגילם נע בין שלוש ל-14, כי "יציאה לחופשת קיץ מהרצועה לישראל איננה צורך הומניטרי".<sup>24</sup> כך, בחסות בית המשפט, הפכה המדיניות הישראלית את הזכות לחיי משפחה ל"חופשת קיץ".

### הבטחת הכנסה ל"משפחות חצויות"



חוק הבטחת הכנסה קובע כי לא תשולם קצבה לזכאי אם הוא יוצא מישראל לחו"ל פעמיים באותה שנה קלנדרית. תכלית הוראת החוק היא למנוע ממי שיוצא לחו"ל לעתים תכופות ליהנות מגמלת הבטחת הכנסה שנועדה להבטיח רמת קיום מינימאלית, ולא חיי מותרות. בשנים 2011-2012 הגיעו למוקד תלונות של נשים ישראליות הנסמכות על קצבת הבטחת הכנסה לכלכלתן אך פקידי המוסד לביטוח לאומי (מל"ל) הזהירו אותן שיציאה לרצועת עזה

22 בג"ץ 5122/12, אבו סמחן ואח' נ' אלון פיקוד הדרום (2012).

23 לילדים בני 16-18 ניתן ההיתר בכפוף למה שהצבא מגדיר "אבחון ביטחוני".

24 עת"ם 50482-07-10, אבריקה ואח' נ' מפקד איזור רצועת עזה ואח' (2010).

יותר מפעם אחת בשנה תפגע בזכאותן לקצבה. כל הנשים האלה הן אזרחיות או תושבות ישראל הנשואות לפלסטינים המתגוררים ברצועת עזה ("משפחות חצויות"), וכדי לקיים חיי משפחה עם בני זוגן הן יוצאות מפעם לפעם עם ילדיהן לביקורים ברצועה.

בנובמבר 2012 פנה המוקד למל"ל בטענה כי אין לראות ביציאתן של נשים אלה לרצועת עזה יציאה לחו"ל; היציאה לרצועה אינה נסיעה לצורכי מותרות אלא יציאה כפויה שנועדה להביא למימוש, גם אם מוגבל ביותר, של הזכות לחיי משפחה, שהרי למשפחות אלה אין כל אפשרות לחיות ביחד בישראל. המוקד הוסיף כי שלילת הבטחת הכנסה מנשים ממשפחות אלה מחטיאה את תכלית החקיקה ומטילה קושי כלכלי רב על משפחות שמצבן קשה מלכתחילה. חודש אחר כך הודיע המל"ל למוקד כי הוא מקבל את טענותיו וכי "על פי חוות דעת משפטית [...] אין המוסד רואה ביציאות לעזה של נשים כיציאה מישראל השוללת גמלה להבטחת הכנסה". המל"ל הוסיף כי "בעקבות פנייתך ולאור ממצאי הבדיקה, נעשה רענון ידע לעובדי הסניף". **(תיקים 75122, 75123)**

במרץ 2013 פנה המוקד למל"ל גם בעניינם של תושבי ישראל היוצאים לרצועת עזה לביקור הומניטארי של בן משפחה מדרגה ראשונה, במסגרת ההגבלות הקיצוניות שמטיל הצבא על כניסת ישראלים לעזה. גם במקרה זה קיבל המל"ל את טענות המוקד וקבע כי יציאה לעזה לצורך ביקורי משפחה לא תהווה עילה לשלילת קצבאות הביטוח הלאומי. **(תיק 76842)**

### **ביקורי ישראלים ברצועת עזה מטעמים הומניטאריים**

ניסיונה של ישראל לבודד את רצועת עזה מתבטא גם בהחמרה במתן אישורי ביקור מטעמים הומניטאריים. כאמור, בחודש מאי 2011, במסגרת עתירה של שלושה ארגוני זכויות אדם, המוקד להגנת הפרט, גישה ורופאים לזכויות אדם, פרסמה ישראל נוהל המפרט את "מדיניות תנועת האנשים בין מדינת ישראל לרצועת עזה".<sup>25</sup> ממסמך זה עולה כי הטעמים היחידים שישראל מכירה בהם כמצדיקים כניסת ישראלים לרצועת עזה הם אלה המוגדרים על ידה כ"צורך הומניטארי חריג": ביקורי קרובים מדרגה ראשונה החולים במחלה קשה - כאשר יש חשש לחיי החולה או כאשר נדרש אשפוז ממושך - או השתתפות בחתונה או בהלוויה של קרובים מדרגה ראשונה.

תשע שנים לא פגשה פ"א, אזרחית ישראל, את הוריה ואחיה המתגוררים ברצועת עזה. הצבא סירב לכל בקשותיה לבקר ברצועה, אף על פי שפ"א מעולם לא נחקרה ולא נעצרה. ביולי 2012 פנה המוקד לצבא בשמה של פ"א בבקשה

25 ר' לעיל, הי"ש 10.

דחופה לאפשר לה להיכנס לעזה ולבקר שם את אמה החולה. המוקד צירף לבקשה מסמכים רפואיים המעידים על מחלתה הקשה של האם, אולם תשובתו הלאקונית של הצבא קבעה כי הבקשה סורבה "עקב התנגדות ביטחונית". באוגוסט 2012 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה לאפשר לפ"א לממש את זכויותיה לחיי משפחה ולחופש תנועה ולהתיר לה לבקר את אמה החולה.<sup>26</sup> באורח פלא, שלושה ימים בלבד לאחר הגשת העתירה, וללא דיון בבית המשפט, התפוגגה "ההתנגדות הביטחונית" ופרקליטות המדינה הודיעה כי הוחלט להתיר את כניסתה של פ"א לביקור בעזה לשבוע. (תיק 73595)

ע"א, אזרח ישראל, ביקש להיכנס עם אשתו וילדיו הקטינים לרצועת עזה כדי לבקר את אמו הקשישה, שאותה לא ראה חמש שנים בשל המדיניות המגבילה של ישראל. בספטמבר 2012 שלח המוקד למת"ק עזה מסמך מהרופא המטפל באם בבית חולים ברצועה המפרט את בעיות הבריאות הכרוניות החמורות שלקתה בהן והמעיד על חוסר יכולתה לתפקד באופן עצמאי בביתה. תשובת הצבא קבעה בפשטות: "לא תותר יציאתם של מרשכם אל הרצועה", ללא כל נימוק או הסבר.

באוקטובר 2012 עתר המוקד לבג"ץ.<sup>27</sup> במסגרת העתירה צירף המוקד מסמך רפואי נוסף שתוכנו זהה למסמך הקודם ובו מאשר הרופא המטפל כי האם ממשיכה לסבול מאותן בעיות בריאות שזוינו קודם לכן. חודשיים אחר כך, לאחר דחיות ועיכובים שונים מצד הפרקליטות, וללא דיון בעתירה, מסר הצבא כי ע"א, אשתו וילדיו רשאים להיכנס לרצועה למשך שלושה ימים. את האישור נימק הצבא בכך שהוגשו "מסמכים רפואיים חדשים" - כשכוונתו לאותם מסמכים שהיו זהים, כאמור, למסמכים שהוגשו כבר בפנייה הראשונה. (תיק 74495)

בפברואר 2011 פנה המוקד למת"ק עזה בבקשה להתיר לא"ס, תושב ירושלים המזרחית בן 79, חולה סרטן בשלב מתקדם, להיכנס לרצועת עזה כדי לבקר את אחותו ובני משפחתה. למרות המסמכים הרפואיים שצורפו לבקשה, ולמרות תזכורות ששלח המוקד, מיאן הצבא להשיב לבקשה. ביום 20.5.2011 נפטר א"ס ממחלתו. בחודש יוני, ארבעה חודשים לאחר שהוגשה הבקשה ושבוועיים לאחר פטירתו, התקבל במוקד מכתב מהצבא המאשר לא"ס להיכנס לרצועת עזה לשלושה ימים כדי לבקר את משפחתו. (תיק 11813)

26 בג"ץ 6043/12, אלקדיפאת ואחי' נ' אלוף פיקוד הדרום (2012).

27 בג"ץ 7390/12, אבו חאמד ואחי' נ' אלוף פיקוד הדרום (2012).

## ביקורי משפחות בחגים [או "מסע אל מעבר להררי חושך"]

עד שנת 2007, בעקבות פעילות משפטית של המוקד,<sup>28</sup> איפשרה ישראל לתושביה ולאזרחיה לבקר את משפחותיהם ברצועת עזה בחגים המוסלמיים (עיד אל-פיטר ועיד אל-אדחא) והנוצריים (חג המולד וחג הפסחא). ערוץ זה איפשר לבני המשפחות להיפגש זה עם זה - אמנם בתדירות נמוכה אבל ללא תלות בנסיבות הומניטאריות חריגות. אולם מאז שנת 2007 מונעת ישראל ביקורי משפחות ברצועה בחגים, ומאחר שישראל מתירה כיום מעבר ישראלים לרצועת עזה רק במקרים שהיא מגדירה כ"הומניטאריים חריגים", ביטול ביקורי החגים פוגע קשות בזכות לחיי משפחה ויוצר מצב בלתי מתקבל על הדעת שבו ילדים, הורים, אחים ונכדים מנועים מלראות זה את זה במשך שנים.

ביום 22.7.2012 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה להורות לישראל לאפשר לתושביה ולאזרחיה, בלוויית בני זוגם וילדיהם, לבקר בעיד אל-פיטר אצל קרובי משפחתם המתגוררים ברצועה ולאפשר להם לממש את זכותם לחיי משפחה.<sup>29</sup> הייתה זו העתירה השלישית שהגיש המוקד מאז 2007 בתביעה לחדש את ביקורי המשפחות ברצועת עזה בחגים.<sup>30</sup> בג"ץ מחק את העתירה הראשונה ודחה את השנייה, מבלי להורות על חידוש הביקורים, אף על פי שקבע בפסק הדין כי האיסור על ביקורי המשפחות "גורע מזכויות מוגנות ופגיעתו קשה". ביום 16.8.2012, שלושה ימים לפני תחילת החג, דחה בג"ץ גם את העתירה השלישית. בית המשפט קיבל את טענות המדינה לפיהן כל פתיחה של מעבר ארוז מסכנת ביותר את שלומם של החיילים והאזרחים הנמצאים במעבר, וזאת, אף על פי שהמעבר פתוח בימות השבוע ופועל בסדירות. השופטים ציינו כי "צר לנו על הפרידה המתמשכת בין העותרים וקרוביהם" ו"הכאב הוא מובן ונוגע ללבנו, אך לא נוכל לסייע לעותרים", ואף הוסיפו כי "בהתחשב בסכנות הממשיות הטמונות בהתרת הביקורים, ונוכח העובדה שהמשיבים בוחנים את מדיניותם מעת לעת - אין מקום להתערבותנו. אכן, קרוביהם של העותרים נמצאים במרחק נסיעה קצר מכאן. כמעט - הושט היד וגע בס. ואולם מרחק הנסיעה הקצר נראה רחוק כמו מסע אל מעבר להררי חושך". (תיק 40552)

## ביקורי משפחות אצל מגורשי עסקת שליט

באוקטובר 2011, במסגרת העסקה לשחרור החייל גלעד שליט, שוחררו כ-160 אסירים פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית והגדה המערבית ממאסר

28 להרחבה ר' דו"ח פעילות המוקד לשנת 2004, עמ' 18-21.

29 בג"ץ 5649/12, חמדאן ואח' נ' אלוף פיקוד הדרום ואח' (2012).

30 שתי העתירות הקודמות היו בג"ץ 8250/07, המוקד להגנת הפרט נ' אלוף פיקוד הדרום ואח' (2007);

בג"ץ 7235/09, המוקד להגנת הפרט נ' אלוף פיקוד הדרום ואח' (2009).

בבתי כלא בישראל והועברו בכפייה לרצועת עזה. ביום 31.10.2011 פנה המוקד לצבא בבקשה לאפשר לבני משפחותיהם של האסירים לשעבר להיכנס לרצועה כדי לפגוש את יקיריהם. הצבא לא השיב לפניית המוקד, אולם המדיניות הישראלית בנוגע לביקורי משפחות אצל מגורשי עסקת שליט בעזה נחשפה במסגרת עתירה לבג"ץ שהגיש המוקד בדרישה להורות לצבא להתיר למשפחתו של אחד המגורשים להשתתף בחתונתו בעזה. בתשובתה לעתירה הודיעה פרקליטות המדינה כי "הוסכם, בין שירות הביטחון הכללי לבין הגורמים הרלוונטיים במצרים ובארגון החמאס [...] כי ישראל תאפשר לבני משפחותיהם של אסירים ששחררו לרצועת עזה במסגרת עסקת שליט, לבקרם ברצועת עזה. זאת, בכפוף לכך שהכניסה לרצועת עזה, לצורך ביקור כאמור, לא תיעשה דרך מעבר ארז, והיציאה לצורך הביקור תהא דרך גשרי הירדן בלבד, ובכפוף להיעדר מניעה ביטחונית קונקרטית לעריכת הביקור".<sup>31</sup> מתשובת הפרקליטות עולה שישראל דורשת כי בני המשפחה יעברו דרך שתי מדינות לפחות - מישראל או מהגדה לירדן, ומשם למצרים - כדי להיכנס לעזה דרך מעבר רפיח ולהגיע לשטח הגובל בישראל, וזאת בטענה כי "עצם המפגש בין המשוחררים לבני משפחותיהם טומן בחובו סיכון לכך שינוצל לצורך פעילות טרור". לשיטתה של ישראל, בשל הסיכון שבביקורי המשפחות "נדרשת הטלת מגבלות על מפגשים כגון דא [...] מגבלות אלו, משמעותן, בראש ובראשונה, הגבלת התנאים בהם יתקיימו הביקורים". עמדה זו, לפיה מסע ארוך, מפרך וממושך ימזער את הסיכון שב"עצם המפגש", מעוררת תמיהה, בלשון המעטה, לנוכח הצהרת ישראל כי אינה רואה מניעה עקרונית להתרת ביקורי המשפחות, ומעלה תהיות בדבר התכלית האמיתית של הדרישה. (תיק 71304)

## יציאה מהשטחים לחו"ל

לכל אדם מוקנית הזכות לצאת את ארצו. הגבלת זכותו של אזרח ישראלי לצאת את הארץ מטעמי ביטחון, למשל, נעשית במקרים נדירים וחריגים, בצו חתום בידי שר הפנים, בכפוף לשימוע, ועל פי רוב לתקופה של עד שישה חודשים. לעומת זאת, בשטחים הכבושים פועלת ישראל לצמצום זכות זו ולהגבלתה בטענות של "מניעה ביטחונית". הפגיעה בזכות לצאת לחו"ל גוררת אחריה פגיעה בזכויות אדם בסיסיות כגון הזכות לבריאות, לחיי משפחה, לחינוך, לפרנסה ולחופש הדת והפולחן.

במהלך שנת 2010, בעקבות המשט לעזה, נפתח מעבר רפיח לתנועת אנשים שביקשו לצאת מן הרצועה או להיכנס אליה, ובמאי 2011 הודיעה מצרים על פתיחת המעבר באופן קבוע. מאז, פלסטינים המתגוררים ברצועת עזה יכולים לצאת

31 ר' לעיל, הי"ש 18; ההדגשה במקור.

לחוי"ל בסדירות יחסית, בכפוף להגבלות שקובעת מצרים, אולם הגדה המערבית נשארה אזור סגור שאיש אינו מורשה לצאת ממנו אלא באישור ישראל. וכך, מדי שנה מונעת ישראל ממאות ואלפי פלסטינים מהגדה המערבית לצאת לחו"ל, בלא צו חתום ובלא הגבלת זמן. המניעה נעשית ללא שימוע, וברוב המקרים נודע לאדם שהוא "מנוע יציאה" רק עם הגיעו למעבר הגבול בגשר אלנבי - המעבר היחיד שבו מאפשרת ישראל לתושבי הגדה לצאת לחו"ל - מזוודותיו בידיו ותוכניותיו לפניו. בשנים 2011-2012 המשיך המוקד במאבקו בניסיונותיהן של הרשויות למנוע יציאת פלסטינים לחו"ל. ביוני 2011 קיבל בית המשפט בחלקה את עתירת המוקד שדרשה, לפי חוק חופש המידע, לחייב את מתאם פעולות הממשלה בשטחים למסור מידע בנוגע למנועי יציאה מהגדה לחו"ל.<sup>32</sup> לאחר דיון במעמד צד אחד קבעה השופטת ד"ר מיכל אגמון-גונן כי שוכנעה שחשיפת מספרם המדויק של מנועי היציאה מהגדה לחו"ל עלולה לפגוע בביטחון המדינה. עם זאת, במסגרת העתירה מסרה המדינה כי בשנים 2008-2009 חלה ירידה חדה בשיעור הפלסטינים תושבי הגדה שהצבא מנע מהם לצאת לחו"ל, והוא עמד על פחות מאחוז אחד - מספר גדול כשלעצמו. (תיק 63926)

בדצמבר 2012 נאלץ המוקד להגיש עתירה נוספת לפי חוק חופש המידע, וזאת לאחר למעלה מ-18 חודשים שבהם הצבא לא השיב לבקשה לקבל מידע הנוגע לנהלים שעל פיהם הוא מטיל מגבלות על חופש התנועה של תושבי השטחים הכבושים.<sup>33</sup> בעקבות העתירה מסרה המדינה חלק מהמידע המבוקש, ובמרץ 2013, במסגרת דיון בבית המשפט, הסכימו המוקד והפרקליטות על נוסח של קבוצת שאלות נוספת שהצבא התחייב לענות עליה במסגרת בקשה חדשה, והעתירה נמחקה. (תיק 69041)

בשנת 2011 טיפל המוקד ב-267 תיקים שעניינם יציאה מהשטחים לחו"ל, מתוכם 144 תיקים חדשים. בשנת 2012 טיפל המוקד ב-459 תיקים, 118 מתוכם נפתחו בשנה זו. לא מעט מתיקים אלה מטופלים במוקד שנים רבות, למשל כאשר בקשה של אדם לצאת לחו"ל מסורבת פעם אחר פעם או כאשר יציאתו של אדם נמנעת אף על פי שכבר הותרה בעבר. בשנים אלו הגיש המוקד 236 עתירות לבג"ץ בנושא זה.

בשנים אלו, כמו בשנים קודמות, הניבה עבודת המוקד שיעורי הצלחה גבוהים בתחום זה, הן בפניות לרשויות הצבא והן בערכאות המשפטיות. בשנים 2011-2012 הסתיימו הטיפול ב-326 פניות. ב-183 מהן (56%) הסירה ישראל את המניעה הביטחונית והמבקשים קיבלו היתר יציאה לחו"ל או אישור יציאה בכפוף

32 עת"מ 10-02-16439, המוקד להגנת הפרט נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים ואח' (2011).

33 עת"מ 12-12-20672, המוקד להגנת הפרט נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים ואח' (2013).



למגבלות שונות.<sup>34</sup> ב-62 פניות (19%) הוסרה המניעה מבלי שיהיה כלל צורך בפנייה לערכאות משפטיות. נתונים אלו כוללים מקרים שבהם הצבא סירב תחילה לבקשות, וכן עתירות שהוגשו לאחר אי-מענה מתמשך מצד הרשויות המינהליות של הצבא. גם אם בודקים את שיעור ההצלחה בבג"ץ רק בעתירות שהוגשו לאחר שהצבא עמד בסירובו למנוע את היציאה לחו"ל "מטעמים ביטחוניים", בכמחצית מהמקרים (47.9%) הוסרה המניעה או אושרה יציאה לחו"ל בכפוף למגבלות - אם בעקבות שינוי עמדת המדינה עוד בטרם החל הדיון ואם, במקרים נדירים למדי, בעקבות לחץ מצד השופטים בדיון עצמו. נתונים אלו מלמדים כי מניעת יציאתם של תושבי השטחים לחו"ל בטענה של "מניעה ביטחונית" נעשית לעתים מזומנות ללא הבחנה ובאופן שרירותי, ורבות מהן מוסרות לאלתר כאשר הרשויות חוששות שהחלטתן לא תעמוד במבחן בית המשפט. מניסיון המוקד אף עולה כי פעמים רבות משתמש הצבא בטענה זו כברירת מחדל, מבלי שיהיו בידיו ראיות המבססות אותה ומבלי לבחון את הבקשה לעומקה, כנדרש, ולא אחת מנצלים כוחות הביטחון את מצבם הפגיע של המבקשים לצאת לחו"ל כדי לכפות עליהם לשתף פעולה עם; במקרה של סירוב, מניעת היציאה משמשת כענישה - ללא משפט.

ו"א, צעיר מבית לחם, סטודנט בפקולטה לכלכלה באוניברסיטה בעמאן, נהג במהלך שנות לימודיו לשוב בחופשותיו לגדה המערבית כדי לבקר את משפחתו. בספטמבר 2011, לאחר ששהה בגדה ימים ספורים לצורך השתתפות בהלוויית דודו, הגיע ו"א לגשר אלנבי כדי לשוב לירדן, אך החיילים במעבר הגבול מנעו את יציאתו ללא נימוק ומסרו לו כי עליו להתייצב ל"פגישה" במת"ק<sup>35</sup> הישראלי עם "קפטן גדעון", איש שב"כ. בפגישה נשאל ו"א - שמעולם לא נעצר קודם לכן - כמה שאלות על משפחתו, ובסיומה הודיע לו איש השב"כ כי אין נגדו חומר ביטחוני וכי מניעת יציאתו לחו"ל תוסר. כמה ימים אחר כך שב ו"א לגשר אלנבי, אולם החיילים שוב מנעו את יציאתו. ו"א נאלץ לשוב על עקבותיו ולהגיע לפגישה נוספת עם "קפטן גדעון". בפגישה זו אמר איש השב"כ: "אני מצטער, אתה מנוע, אבל יש לך שתי דרכים לפתור את זה: או שנביא רכב, ניסע יחד לתל אביב, נשתה כוס קפה ונסכם בינינו דברים, או שתמצא לך עורך דין". ו"א סירב להצעת השב"כ לשמש כמשתף פעולה והגיש השגה על המניעה. ההשגה נדחתה - ללא נימוק - כעבור חודש.

34 מדובר בדרך כלל בהתחייבויות של פרקליטות המדינה להסיר את מניעת היציאה בתוך כמה חודשים בכפוף להיעדר חומר מודיעיני חדש, היענות לדרישה של הפרקליטות שהעותר לא ישוב לגדה לתקופות ארוכות או מתן חלופה ליציאה לחו"ל (למשל טיפול רפואי בישראל), עוד על כך ר' להלן, למשל עמ' 28-30.

35 מינהלת התיאום והקישור הישראלית (מת"ק) היא היחידה הצבאית הממונה על הקשר בין הצבא לנציגי הרשות הפלסטינית ועל התיאום בין הצד הישראלי לצד הפלסטיני.

בדצמבר 2011 עתר המוקד לבג"ץ בשמו של ו"א בדרישה להתיר את יציאתו  
להמשך לימודיו ולא להתנות זאת בשיתוף פעולה עם השב"כ.<sup>36</sup> ימים אחדים  
לאחר הגשת העתירה, ומבלי שיערך בה דיון, הודיעה פרקליטות המדינה  
במכתב לאקוני כי "על פי הנמסר מגורמי הביטחון, הוסרה המניעה הביטחונית  
ליציאתו של העותר לחו"ל". (תיק 70643)

### הנוהל לבדיקת מניעת יציאה לחו"ל

למרות החובה הודיע לאדם מראש על הכוונה לפגוע בזכות יסוד שלו, במשך  
שנים רבות לא יכלו תושבי השטחים הכבושים לדעת מבעוד מועד אם בעת  
הגעתם למעבר הגבול יתאפשר להם לחצותו אם לאו. רק במעבר הגבול, לשם  
הגיעו עם מיטלטליהם, כשהם אמורים להספיק לטיסות שהוזמנו מראש, לניתוח  
רפואי, לתחילת שנת לימודים, לביקור קרוב משפחה חולה או להשתתפות בחתונה  
או בהלוויה, רק אז גילו הנוסעים כי הצבא הישראלי מונע מהם לצאת את ארצם.  
בעקבות עתירה לבג"ץ שהגישו בשנת 2006 המוקד להגנת הפרט, האגודה לזכויות  
האזרח בישראל ועמותת רופאים לזכויות אדם, גיבש הצבא נוהל שאמור לאפשר  
לתושבי השטחים לברר מבעוד מועד אם הם "מנועים".<sup>37</sup> בשנת 2010 אישר בג"ץ  
את הנוהל, הדורש ממי שמעוניין בבירור מראש להגיע אל המת"ק באזור מגוריו,  
בכפוף להתחייבות הצבא לתת לפונים תשובה בכתב בו במקום. עוד נקבע בנוהל  
כי מי שנמסר לו שהוא "מנוע" רשאי להגיש השגה על המניעה, וההשגה תיענה  
בתוך שמונה שבועות.<sup>38</sup> ואולם, מאז גיבוש הנוהל התקבלו במוקד פניות חוזרות  
ונשנות של פלסטינים תושבי הגדה שהגיעו לגשר אלנבי בדרכם לחו"ל, מצוידים  
באישור מטעם המת"ק על כך שאינם מנועי יציאה, ולמרות זאת החיילים בגשר  
החזירו אותם כלעומת שבאו בטענה כי הם "מנועים". הצבא תירץ תופעה זו על פי  
רוב ב"תקלה", ולעתים הוא טען שמקור המניעה נעוץ בהחלטה חדשה שהתקבלה  
רק לאחר שהפונה קיבל את התשובה בכתב במת"ק.

ביולי 2009 הגיע מ"ק לגשר אלנבי במטרה לצאת לירדן אך החיילים במעבר  
הגבול מנעו את יציאתו, ללא כל נימוק, והחזירו אותו כלעומת שבא. כשהגיע  
מ"ק למת"ק כדי להגיש השגה על מניעת יציאתו לחו"ל מסר לו קצין הקישור  
הישראלי כי אין כל מניעה שכזאת ואף נתן לו אישור בכתב על כך. למחרת הגיע

36 בג"ץ 9535/11, אלדיריה ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (2012).

37 בג"ץ 8155/06, האגודה לזכויות האזרח לישראל ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון ואח' (2010). להרחבה ר' דו"ח פעילות המוקד לשנת 2007, עמ' 9-11, וכן בדו"ח המודפס לשנה זו, עמ' 11-12.

38 הנוהל השתנה כמה וכמה פעמים; להרחבה ר' דו"ח פעילות המוקד לשנים 2008-2010, עמ' 95-98.

מ"ק בשנית לגשר אלנבי, מצויד באישור שניתן לו במת"ק, אך להפתעתו, שוב סירבו החיילים להתיר את יציאתו לירדן. המוקד הגיש לצבא השגה על מניעת היציאה למרות אישור המת"ק. חודשיים לאחר שמנע את יציאתו של מ"ק לחו"ל השיב הצבא שהדבר נבע מטעות וכי אין עוד כל מניעה בעניינו. המוקד ייצג את מ"ק בתביעת נזיקים שהגיש נגד מדינת ישראל בשל הנזקים שנגרמו לו בעקבות מניעת יציאתו לחו"ל.<sup>39</sup> בכתב התביעה נטען כי המניעה הייתה בלתי מוצדקת ובלתי חוקית ונבעה מרשלנות או משיקולים זרים, וכי התנהלות הצבא פגעה בזכותו של מ"ק לחופש התנועה ולחופש העיסוק וגרמה לו הפסדים כספיים ועוגמת נפש רבה. ביום 30.3.2011 הגיעו הצדדים להסכם פשרה, שקיבל תוקף של פסק דין, לפיו תשלם מדינת ישראל למ"ק סכום של 17,000 ש"ח כפיצוי על הנזקים שגרמה לו. (תיק 47432)

ראוי להעיר כי מדובר בהליך משפטי נדיר; רובם המוחלט של הפלסטינים שישארל מונעת את יציאתם לחו"ל אינם מפוצים על הנזקים שנגרמים להם בעקבות שלילת הזכות ליציאה מארצם.

הבעיות הכרוכות בנוהל הצבאי לא נעלמו מעיניהם של שופטי בית המשפט העליון. באחד מפסקי הדין בעתירות המוקד כתבה הנשיאה דורית ביניש:

אנו רואים לנכון להפנות תשומת לב המשיב [הצבא] לכך, שבעתירה זו שוב מתברר שהנוהל [...] לעניין מניעת יציאה של תושבי השטחים מהארץ והמועדים שנקבעו לתשובות שיש לתת לפונים, לרבות תשובות על ההשגה המוגשת בעניין סירוב להתיר יציאה, אינו מקוים כראוי וככל הנראה יש תקלות שיש לפעול למניעתן.<sup>40</sup>

במרץ 2011, לאחר שהמוקד פנה שוב ושוב לצבא בדרישה לבדוק את התלונות ולהפיק לקחים, החליט הצבא לגבש נוהל חדש לטיפול בבקשות לקבלת מידע מראש בדבר מניעת יציאה,<sup>41</sup> אולם במקום לתקן את השיטה, שהיכחה כפגומה, גלגל הצבא את מחירי מחדליו על מי שנדרשים לפעול על פי הוראותיו. הנוהל החדש קובע כי רק מי שרשום במחשבי הצבא כמנוע יציאה יקבל תשובה בו במקום. האחרים - כלומר, כל מי שאינם מוגדרים כמנועי יציאה - יאלצו להגיע למת"ק פעם נוספת בחלוף ארבעה ימי עבודה, כדי לקבל תשובה. המוקד פנה

39 ת"א 10-46106-07, קייסי נ' מדינת ישראל ואח' (2011).

40 במ"ץ 9402/10, אלמחאריק ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (2011), פסק דין מיום 23.3.2011.

41 לנוהל ר' 1502 Documents?dID=Documents1502 http://www.hamoked.org.il/Document.aspx

לצבא בדרישה לחזור בו מהחריגה הבוטה מהתחייבותו בבג"ץ, לפיה ההליך יכול לבלבד, ומשלא התקבלה תשובה עניינית עתרו המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח לבג"ץ.<sup>42</sup>

ביום 18.4.2012 דחה בג"ץ את העתירה. בית המשפט קבע כי השינוי שאימץ הצבא בנוהל ימנע מסירת מידע שגוי וציין כי כיוון שהנוהל החדש מוסיף "רק ארבעה ימי עבודה" להליך - שמלכתחילה, לשיטתם של השופטים, משמש מספר מצומצם למדי של אנשים - אין מקום להתערבות בהחלטת הצבא. בית המשפט התעלם מכך שהשינוי מנוגד לנוהל שקבע הצבא עצמו ולהתחייבות המדינה - התחייבות שקיבלה, כאמור, תוקף של פסק דין. בנוסף על כך ציינו השופטים כי יש מן ההטעיה בטענת הארגונים לפיה הנוהל נוגע למאות אלפי אנשים, שכן מהנתונים שהציגה המדינה עולה שמספר האנשים שפנו בבקשות לקבל מידע מראש בדבר מניעת יציאה עומד על 200-250 איש בשנה. באמירה זו התעלמו השופטים מכך שהנוהל נועד במפורש לשרת את כל מאות אלפי תושבי הגדה המבקשים לצאת לחו"ל ואשר אין להם כל דרך אחרת לדעת מראש אם הם מנועי יציאה. המספר הנמוך (יחסית) שמסרה המדינה הוא, לכל היותר, ראייה לנוהל המסורבל והבלתי נגיש. כך הכשיר בית המשפט את הנוהל המציב בפני פלסטינים המבקשים לצאת לחו"ל מסלול ביורוקרטי מתיש הגורר פגיעה בזכויותיהם הבסיסיות לחופש תנועה ולהליך הגון.

ביום 10.1.2012 התקבל במוקד מכתב מקצין פניות הציבור של המינהל האזרחי<sup>43</sup> המודיע כי החל מאותו יום רשאי עורך דין המייצג פלסטיני מהגדה המערבית להגיש בקשות בעניין יציאה לחו"ל - הן בקשות לברור מקדים בדבר מניעת יציאה והן בקשות להסרת מניעת יציאה - באמצעות משלוח פקס למת"ק; תשובת הצבא לבקשה תישלח גם היא אל עורך הדין באמצעות פקס. המכתב אינו מנמק מדוע הפלסטינים עצמם אינם רשאים לשלוח את בקשותיהם בפקס אלא חייבים להיעזר בעורכי דין לשם כך. (תיק 69151)

## הסרת מניעות יציאה

כאמור, גם בשנים 2011-2012, כמו בשנים קודמות, שיעור ההצלחה של המוקד בטיפול בפניות להסרת מניעות יציאה היה גבוה מאוד: לא אחת הותרה יציאתו של פונה בעקבות התכתבות מינהלית עם הרשויות, ולעתים חזרה בה המדינה ממניעת היציאה בעקבות עתירה לבג"ץ, עוד טרם הדין. שיעור ההצלחה הגבוה מלמד על כך שההחלטות על מניעת יציאה לחו"ל היו ונשארו שרירותיות במידה רבה וכי הרשויות אינן עומדות מאחורי חלק ניכר מהן.

42 בג"ץ 4340/11, המוקד להגנת הפרט ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח' (2012).  
43 המינהל האזרחי הוא הגוף הצבאי המופקד על ניהול העניינים האזרחיים בשטחים הכבושים.

ביום 22.3.2011 הגיע מ"מ לגשר אלנבי במטרה לצאת מהגדה המערבית לירדן ומשם לערב הסעודית לצורכי עבודתו וכדי להסדיר עניינים פרטיים דחופים, אך החיילים הישראלים מנעו את יציאתו ללא הסבר או נימוק, וזאת, אף על פי שזה שנים רבות יוצא מ"מ לחו"ל כמה פעמים בשנה ומעולם לא נעצר ולא נחקר.

למחרת הגיש מ"מ השגה על המניעה במת"ק חברון. כיוון שבנוהל הצבאי אין פתרון למי שיציאתו דורשת טיפול קצר משמונה שבועות, וכיוון שתשובה על ההשגה לא התקבלה גם בחלוף למעלה מחודש מיום הגשת ההשגה, עתר המוקד לבג"ץ בדרישה להורות לצבא לאפשר למ"מ לצאת לחו"ל.<sup>44</sup>

ימים אחדים לאחר הגשת העתירה, ביום 3.5.2011, הודיעה המדינה חד-משמעית כי היא עומדת בסירובה, שכן, על פי "מידע עדכני המצוי בידי גורמי הביטחון יציאתו לחו"ל של העותר, המוכר כמעורב בהכנסת כספי חמאס לשטח, תסכן את ביטחון הציבור והאיזור". כעבור תשעה ימים, ובעקבות המלצות השופטים בדיון בעתירה - לאחר שהוצג בפניהם חומר חסוי במעמד צד אחד - הציעה המדינה שמ"מ יצא לחו"ל אולם לא יוכל לחזור לביתו בשטחים במשך ארבע שנים. שבוע אחר כך, לאחר שבית המשפט הוציא צו על תנאי בעתירה, שינתה המדינה את עמדתה בשלישית; הפעם הסכימה הפרקליטות כי "העותר יהיה רשאי לצאת לחו"ל, באופן חד-פעמי, לפרק זמן מוגבל בן ארבעה ימים בלבד [...] לאחר שובו מחו"ל הוא לא יורשה לצאת לחו"ל במהלך שנתיים לפחות". ביום 26.5.2011 מסרה המדינה כי החליטה להאריך את פרק הזמן ליציאתו של מ"מ לחמישה ימים, ושלושה ימים אחר כך היא כבר הציעה שבוע שלם. שבועיים נוספים עברו והמדינה חזרה בה לחלוטין והודיעה לבית המשפט כי "בעקבות מידע נוסף שהגיע לגורמי הביטחון, הוסרה התנגדותם לאישור יציאתו של העותר לחו"ל" - וזאת לאחר שחזרה וטענה כי יציאתו תסכן את ביטחון הציבור. (תיק 68737)

שנים רבות יצא ח"ש את ארצו דרך גשר אלנבי בלי שנתקל בבעיות. בשנת 2007 הגיע לגשר אלנבי כדי לצאת לירדן ולבקר את בתו המתגוררת שם, אך גילה להפתעתו כי הצבא מונע את יציאתו לחו"ל. ח"ש פנה למת"ק כדי לברר את הסיבה למניעה, אולם שם לחץ עליו איש שב"כ לשתף פעולה עם כוחות הביטחון הישראליים והבהיר לו כי אם ברצונו לראות את בתו, עליו להגיע לפגישה עמו מדי שבוע. ח"ש, שמעודו לא נעצר בידי הצבא, סירב, ומאז נמנעה יציאתו לחו"ל "מטעמים ביטחוניים".

44 בג"ץ 3279/11, מנסי ואחי' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (2011).

בשלהי שנת 2010 קבעו רופאיו של ח"ש כי בעקבות ניתוח כושל שעבר בבית חולים בגדה, וכדי למנוע ממנו נכות לצמיתות, עליו להגיע בדחיפות לניתוח חוזר בבית חולים בירדן המתמחה בניתוחים מסוג זה. ח"ש הגיש השגה נגד מניעת יציאתו, אולם הצבא דחה את ההשגה. בפברואר 2011 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה להורות לצבא להתיר את יציאתו של ח"ש לניתוח בבית החולים בירדן.<sup>45</sup> בתגובתה לעתירה טענה המדינה כי יציאתו של ח"ש לחו"ל "תנוצל לצורך קידום פעילות טרור" וכי מתאמת הבריאות במינהל האזרחי - שאינה רופאה - קבעה שאף על פי ששני ניתוחים קודמים נכשלו, אין מניעה לבצע את המשך הטיפול והמעקב הרפואי בגדה המערבית. בדיון בבג"ץ קיבלה המדינה את הצעת השופטים כי העותר ייכנס לישראל לצורך הניתוח. כך איפשרה ישראל להכניס לשטחה אדם שבמשך שנים אסרה עליו לצאת לירדן "מטעמים ביטחוניים" בטענה שהוא מקדם, כביכול, פעילות טרור (ואולי סירובו לשתף פעולה עם השב"כ הוא "הטעם הביטחוני"?). (תיק 67795)

בדצמבר 2011 הגיש המוקד עתירה שלישית לבג"ץ בשמו של ו"ה, שבמשך שנים ארוכות מנע הצבא את יציאתו לחו"ל.<sup>46</sup> ו"ה ביקש לפגוש את אשתו ובנותיו המתגוררות בירדן, לאחר שלא התראו למעלה מעשור. המדינה עמדה בהתנגדותה ליציאתו של ו"ה "מסיבות ביטחוניות", ולאחר דיון שכלל עיון של בית המשפט בחומר חסוי במעמד צד אחד דחו השופטים את העתירה וקיבלו בפסק הדין את הצעתה של המדינה: "אם בתוך 6 חודשים לא תתווסף אינפורמציה לגבי העותר, תישקל באהדה יציאה שלו ל-6 שעות כדי לפגוש את בני משפחתו". לאחר עשור שלא התראו, הציעה המדינה שו"ה ייפגש עם אשתו ובנותיו למשך שש שעות(!).

באוקטובר 2012, שישה חודשים לאחר מתן פסק הדין, פנה המוקד לפרקליטות בבקשה לאשר את יציאתו של ו"ה לירדן כדי לפגוש את משפחתו. חודש אחר כך התקבלה תשובתה הנדיבה של המדינה: בכפוף להצהרה כי לא יעסוק בטרור, יוכל ו"ה לצאת לירדן למשך 48 שעות ולפגוש את אשתו ובנותיו. (תיק 46246)

## חומר חסוי

אחד הקשיים המרכזיים הכרוכים בהגנה על זכותם של פלסטינים מהשטחים הכבושים לצאת לחו"ל נעוץ בכך שהמניעות שהצבא מטיל אינן מנומקות על פי רוב והן מבוססות על חומר חסוי. רק במהלך הטיפול בפנייה, ולעתים רק לאחר

45 בג"ץ 1332/11, שרון ואח' נ' המפקד הצבאי לאזור הגדה המערבית (2011).

46 בג"ץ 9660/11, הודלי ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (2012). העתירות הקודמות הוגשו בשנים 2006 ו-2009.

הגשת עתירה לבג"ץ, מוסרת המדינה את טעמי הסירוב - וגם זאת, בדרך כלל, בנוסח לאקוני שרב בו החסוי על הגלוי.

כאשר מדובר בעתירות הכוללות חומר חסוי חלה חובה מיוחדת על הרשות לבדוק בקפדנות את חומר הראיות, לוודא שלא נפלה בו טעות ולאמת את המידע שנמסר לצד השני ולאחר מכן לבית המשפט, שאמור לשמש כפה וכאוזניים של העותרים בהליכים אלו. ולמרות זאת, באותם מקרים בודדים שבהם נמסר מידע מפורט מעט יותר על טעמי הסירוב ועל הראיות שבבסיסו הצליח המוקד לא פעם לערער את יסודות הסירוב ולהביא להסרת המניעה.

בשלהי שנת 2009 ביקש ח"ק לקיים את מצוות העומרה - העלייה לרגל למכה - אולם הצבא מנע את יציאתו בגשר אלנבי מבלי לנמק את ההחלטה. באפריל 2010 מנע הצבא פעם נוספת את יציאתו לערב הסעודית, וההשגה שהגיש ח"ק על המניעה סורבה ללא נימוק או הסבר. בנובמבר 2010 עתר המוקד בשמו לבג"ץ.<sup>47</sup>

ביום 10.2.2011, ארבעה ימים לפני הדיון שנקבע בעתירה, מסרה פרקליטות המדינה ש"יציאתו של העותר מן האזור נמנעת בשל היותו פעיל חמאס, אשר עמד בקשר ארגוני וביטחוני עם גורמי משמרות המהפכה באיראן". בשיחת טלפון עם המוקד שהתקיימה באותו יום נמסר גם כי בניגוד לנטען בעתירה, "העותר ישב במאסר זמן כולל של כחמש שנים". המוקד, שהופתע מטענות הפרקליטות, פנה לשירות בתי הסוהר, שם אושר כי ח"ק מעולם לא היה כלוא. לדרישת המוקד בדקה הפרקליטות שוב את טענתה ומצאה כי אכן מדובר בטעות וכי המידע שיוחס לח"ק נוגע לאדם אחר(!).

במכתב שנשלח למוקד ביום 13.2.2011 הודיעה פרקליטות המדינה כי "מגורמי הביטחון נמסר כי לא יתנגדו ליציאתו של העותר לירדן", בכפוף להתחייבות כי לא יעסוק בטרור. (תיק 65325)

## תעודת חיסיון

גילוי טעמיה של מניעה המוטלת על חופש התנועה וחשיפת החומר הראייתי העומד בבסיסה חיוניים להגנה על זכויות האדם. אולם, כאמור, במרבית המקרים אין המדינה מציגה בבית המשפט ראיות המבססות את החלטותיה אלא טוענת כי מניעת חופש התנועה מבוססת על "מידע חסוי" ומסכימה להציג בפני בית המשפט במעמד צד אחד בלבד ובדלתיים סגורות. בכל המקרים האלה אין המדינה נוהגת להציג תעודות חיסיון. אולם נוהג זה, שהמדינה פועלת על פיו,

47 בג"ץ 8678/10, קטש ואחי נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (2011).

אפשרי אך ורק אם העותרים מסכימים לכך. החוק בישראל קובע כי בעל דין זכאי לעיין בכל המסמכים שהצד השני מבקש להסתמך עליהם בבית המשפט, אלא אם הם חסויים כדן. ראייה נחשבת לחסויה אך ורק לאחר הוצאת תעודת חיסיון החתומה בידי השר הממונה.

בדרך כלל לא התעוררה בבתי המשפט מחלוקת באשר לחיסיונו של החומר והצדדים נהגו על פי מעין הסכמה בשתיקה: המדינה לא הוציאה תעודת חיסיון, והצד השני הסכים להתייחס אל החומר כאילו הוצאה בעניינו תעודת חיסיון, ומכאן שהוא "חסוי". עם הזמן היו הדיונים בדלתיים סגורות ובמעמד צד אחד בלבד לחלק כמעט בלתי נפרד מן ההליכים בעתירות שבהן טענה המדינה לטעמים ביטחוניים ולחומר חסוי, וזאת גם מבלי שהוצאו תעודות חיסיון. הדברים הגיעו לידי כך שלמעשה לא הייתה בקרה של ממש על היקף המידע המוגדר כחסוי; ההליך החריג, הכרוך בדיון במעמד צד אחד בלבד, נעשה הכלל.

בשנת 2009 החל המוקד לפעול לשינוי שגרה מסוכנת זו. בכמה מקרים שבהם טענה המדינה כי חומר הראיות חסוי ודרשה לדון בו במעמד צד אחד בלבד, אף על פי שלא הציגה תעודת חיסיון, דרש המוקד לקבל לידי את החומר הרלוונטי, או, לחלופין, את תעודות החיסיון. בדיון שנערך באחת מעתירות המוקד לבג"ץ צידדו השופטים בעמדת המוקד והבהירו למדינה כי בהיעדר תעודת חיסיון לא תוכל להסתמך על החומר ה"חסוי", לדבריה, בלא לאפשר למוקד לעיין בו.<sup>48</sup> המדינה, מצדה, טענה כי היא רשאית לטעון לסודיות החומר גם ללא תעודת חיסיון וכי הדרישה להוצאת תעודות חיסיון מעמיסה "נטל רב" על ראש הממשלה ושר הביטחון.

בספטמבר 2011 הוציא בית המשפט צו על תנאי בשתיים מעתירות המוקד הנוגעות למניעת יציאה לחו"ל וקבע כי על המדינה להסביר את הסיבות שבגינן קיבל הצבא את החלטתו ולהציג את הראיות שעליהן היא נשענת. העתירה הראשונה הוגשה בעקבות דחיית בקשתו של סוחר מהגדה לצאת לחו"ל לצורך עסקיו בנימוק הסתום לפיו "קיים מידע חסוי המקים חשש כי יציאתו לחו"ל תסכן את ביטחון האזור";<sup>49</sup> העתירה השנייה עסקה בסירוב הצבא לאפשר לאיש עסקים לצאת לחו"ל לצורכי עבודה ומפגש עם בני משפחתו בטענה כי קיים חומר חסוי לפיו העותר הוא פעיל בארגון הג'יהאד האסלאמי הפלסטיני.<sup>50</sup> בסופו של דבר, בעקבות צו בית המשפט, הוציאה המדינה תעודות חיסיון בשתי העתירות. בהמשך ההליכים המשפטיים בעתירות אלה הגיש המוקד "עתירות לגילוי ראייה" בדרישה להסיר את החיסיון מעל הראיות כביכול שבגינן המדינה שוללת את זכויות

48 בג"ץ 1000/10, אלאטרש נ' המפקד הצבאי לאזור הגדה המערבית (2013).

49 בג"ץ 747/09, אסעיד נ' המפקד הצבאי לאזור הגדה המערבית (2013).

50 ר' לעיל, הי"ש 48.



העותרים.<sup>51</sup> במרץ 2012 דחה בית המשפט את העתירות הללו לאחר ששוכנע "כי טיב החומר שבו מדובר מצדיק את הטלת החיסיון". בסופו של המאבק המשפטי הממושך הסירה המדינה את מניעת היציאה באחד המקרים בכפוף להתחייבות העותר כי "ימנע מכל עיסוק בפעילות טרור" - וזאת לאחר למעלה מארבע שנים שבהן מנעה ממנו את זכותו לצאת מארצו; במקרה של העותר השני ניתן פסק דין המקבל את התחייבות המדינה לפיה בחלוף חצי שנה "ובהיעדר מידע ביטחוני שלילי יינתן לו ההיתר המבוקש". (תיקים 50667, 58195)

ברמה המשפטית העקרונית, פסיקת בית המשפט הבהירה כי כדי להישען על חומר חסוי על המדינה לקבל את הסכמת העותרים, או, לחלופין, להוציא תעודות חיסיון.

### הגשת בקשות במת"ק בשפה הערבית



בינואר 2011 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה להורות לצבא לאפשר לתושבי השטחים הכבושים להגיש בקשות במת"ק בשפה הערבית.<sup>52</sup> העתירה הוגשה בעקבות מכתב שנשלח למוקד מלשכתו של ראש המינהל האזרחי בגדה, במסגרת הטיפול בסירוב הצבא לבחון בקשה של פלסטינית לצאת לחו"ל. במכתב נמסר כי על פי מדיניות חדשה של גורמי הביטחון נדרשים פלסטינים למלא את טופסי הבקשות שהם מגישים בשפה העברית בלבד, שאם לא כן, פניותיהם לא יטופלו. בעתירה טען המוקד כי הסירוב לטפל בבקשות ובמסמכים של תושבי השטחים הכתובים בשפה הערבית חסר כל בסיס חוקי ומנוגד לחלוטין לחובות הצבא בשטחים הכבושים על פי המשפט ההומניטארי הבינלאומי, משפט זכויות האדם הבינלאומי והדין הישראלי. בתגובה לעתירה טענה פרקליטות המדינה כי מדובר ב"יתקלה נקודתית" וכי "נמסרו לעותרים עמדות שגויות, שאינן משקפות את מדיניות המשיבים"; תושבי השטחים רשאים לכתוב את בקשותיהם בערבית, בעברית או באנגלית, "והכל לפי רצונם ויכולתם. כלל הבקשות יטופלו בצורה ראויה". הפרקליטות הוסיפה כי אם יידרש אבחון של גורמי ביטחון, המת"ק הוא שיהיה אחראי לתרגום בקשות התושבים לעברית. שבע ימים בלבד אחר כך התברר כי הצהרות המדינה לבית המשפט לחוד ויישומן לחוד. ביום 15.2.2011 הגיע פלסטיני למת"ק חברון וביקש להגיש השגה בערבית כנגד מניעת יציאתו לחו"ל. החייל שקיבל את הפנייה הורה למבקש להיעזר בשירותיהם של "כתבנים".<sup>53</sup> המוקד פנה טלפונית לקצינה

51 בשג"ץ 719/12, אלאטרש ואח' נ' שר הביטחון ואח' (2012); בשג"ץ 721/12, אסעיד ואח' נ' שר הביטחון ואח' (2012).

52 בג"ץ 86/11, שלאודה ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח' (2011).

53 "שירות הכתבנים" הוא יוזמה פרטית של פלסטינים שברשותם מכונית כתיבה והם יושבים מחוץ למשרדי הקישור ומציעים את שירותיהם במילוי טפסים בשפה העברית תמורת תשלום.

במת"ק - אותה קצינה שטיפלה גם במקרה שבעניינו הוגשה העתירה - אך זו עמדה בתוקף על הדרשה לפנות ל"כתבנים" והוסיפה כי ממילא "אין במת"ק טפסים של השגות". רק לאחר פנייה לקצין פניות הציבור של המינהל האזרחי "נמצא" לפתע במת"ק הטופס המתאים, וחיילי המת"ק איפשרו לפונה למלאו בעצמו, בשפה הערבית. (תיק 57554)

ביום 3.3.2011 קיבל הסעד העקרוני בעתירה תוקף של פסק דין: מעתה, חיילי המת"קים מחויבים לאפשר לתושבי השטחים להגיש טופסי בקשות בשפה הערבית, שפת האם שלהם והשפה הרשמית בשטחים הכבושים; אם נדרש תרגום לעברית לשם טיפול בבקשה, גורמי המת"ק הם האחראים לכך; ותושבי השטחים הפונים למת"ק יקבלו מן המת"ק את כל הטפסים הנדרשים לעניינם, ובשום מקרה לא יופנו להשתמש בשירותי כתבנים. (תיק 66994)

## חומת הפרדה, מחסומים וחסימות

בשנים 2011-2012 הרחיב המוקד להגנת הפרט את פעילותו בתחום חופש התנועה בתוך השטחים הכבושים. עיקר עבודתו של המוקד בנושא זה הוקדשה לסיוע לפלסטינים שזכויותיהם נפגעו כתוצאה ממשטר ההיתרים שמנהיגה ישראל בשטחי הגדה המערבית שנכלאו בין הקו הירוק לחומת הפרדה ואשר מכונים בפיה "מרחב התפר".<sup>54</sup> בנוסף על כך המשיך המוקד לטפל בעתירות העוסקות בחסימות שמקים הצבא בכבישי הגדה המערבית ובהפעלת מוקד חירום המטפל בזמן אמת בפניות דחופות.

בשנת 2012 כתב המוקד את הדו"ח **משטר ההיתרים: הפגיעה בזכויות האדם בשטחי הגדה המערבית המכונים "מרחב התפר"**.<sup>55</sup> הדו"ח, המבוסס על עבודת המוקד, מצביע על המנגנונים המביאים לפגיעה בזכויותיהם של הפלסטינים המתגוררים ב"מרחב התפר" או מבקשים להיכנס אליו ומראה כי לא ניתן להצדיק

54 המונח "מרחב התפר", שנטבע, כאמור, בידי ישראל, נועד לטשטש את העובדה שהשטחים הנכללים במרחב זה הם חלק בלתי נפרד מהגדה המערבית. בהיעדר מונח מקובל אחר נשתמש במונח זה אך נדגיש כי כל אימת שיוזכר צירוף המילים "מרחב התפר" הכוונה תהיה לשטחי הגדה המערבית הכלואים בין חומת הפרדה לבין הקו הירוק, למעט ירושלים המזרחית, שעליה הוחל המשפט הישראלי, ולמעט אזור גוש עציון, שישראל הצהירה כי לא תחיל עליו את משטר ההיתרים. הדין הבינלאומי קובע כי בדומה לשאר חלקי הגדה המערבית, השטח שישראל מכנה "מרחב התפר" הוא שטח כבוש. גם ישראל רואה שטח זה כנתון ל"תפיסה לוחמתית" (belligerent occupation), ולכן ככזה המנוהל בידי הצבא, ונמנעת מלהחיל עליו את החוק הישראלי או לתת לתושביו מעמד בישראל.

55 להלן: דו"ח המוקד להגנת הפרט, **משטר ההיתרים**.

מנגנונים אלו ב"שיקולי ביטחון" וכי הפגיעה האנושה באוכלוסייה המקומית היא תוצאה בלתי נמנעת של משטר ההיתרים.<sup>56</sup>

### **משטר ההיתרים ב"מרחב התפר"**

בניגוד לעקרונות המשפט הבינלאומי, ישראל בנתה את רוב קטעי חומת ההפרדה בתוך השטחים הכבושים ולא על הקו הירוק; כך, החומה אינה מפרידה רק בין ישראלים לפלסטינים אלא גם בין פלסטינים לפלסטינים. החל משנת 2003 מנהיג הצבא הישראלי משטר היתרים דרקוני בשטחי הגדה המערבית הנמצאים בין חומת ההפרדה לבין הקו הירוק. שטחים אלה הוכרו על ידי הצבא כסגורים לפלסטינים; אף על פי שהם חלק בלתי נפרד מן הגדה המערבית, כל פלסטיני המתגורר בהם או מעוניין להיכנס אליהם נדרש לקבל מראש היתר צבאי לשם כך. משטר היתרים זה חל אך ורק על פלסטינים; כל אדם אחר - ישראלי, או תייר מכל מדינה בעולם - אינו נדרש לכל היתר שהוא על מנת להיכנס לשטחי "מרחב התפר" ולשהות בהם.

למרות העיקרון המעוגן במשפט הישראלי והבינלאומי, לפיו אדם זכאי להימצא בכל מקום בארצו, בהיעדר נסיבות חריגות המצדיקות הגבלה של זכות זו לתקופה קצובה, הנחת המוצא של משטר ההיתרים היא הפוכה: פלסטינים אינם אמורים להימצא בשטחי הגדה המכונים "מרחב התפר" אלא רק במקרים שהצבא מכיר בהם כ"צורך" ותוך הוכחת זיקות ספציפיות ביותר לאזור זה. כל ההיתרים שהצבא מנפיק למתגוררים ב"מרחב התפר" ולמבקשים להיכנס אליו הם זמניים וניתנים לתקופות קצרות. לקראת תום התקופה נאלץ המחזיק בהיתר להגיש בקשה לחידושו, על מנת שיוכל להמשיך להימצא ב"מרחב התפר" עם פקיעת תוקף ההיתר, ועל הליך זה עליו לחזור בכל פעם מחדש. תוקפם הקצר והמוגבל של ההיתרים, הסבך הפרוצדוראלי הכרוך בהנפקתם והטיפול הצבאי השרירותי, ולא אחת אף רשלני - כל אלה מביאים לכך שבמקרים רבים לא נשמר רצף בין היתר להיתר.

דו"ח **משטר ההיתרים** מציג בהרחבה את הצמצום ה"קריטי" שהצבא כופה על פלסטינים המבקשים להיכנס ל"מרחב התפר" ואת הנטל הביורוקרטי הכבד שהוא מטיל עליהם. כל אלה גורמים באופן בלתי נמנע לירידה דרסטית במספר הפלסטינים המגיעים לשטחי הגדה הנמצאים מעבר לחומת ההפרדה ואף לשינוי פני האזור. ואכן, תוצאות מדיניותה של ישראל ברורות ומיידיות: הפרדה פיזית של הפלסטינים המתגוררים ב"מרחב התפר" ובידודם הכלכלי, המשפחתי, החברתי והתרבותי משאר תושבי הגדה המערבית, ושינוי דפוסי החקלאות באזור, לרבות

56 הדיון כאן יתמקד בפעילות המוקד ב"מרחב התפר" בשנים 2011-2012; להרחבה בעניין "מרחב התפר" ומשטר ההיתרים ר' בדי"ח המלא, <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents2133>

ירידה חדה בהיקף הקרקעות החקלאיות המעובדות בו, הפוגעת אנושות בכ-150 קהילות וכפרים המצויים ממזרח לחומת ההפרדה אך קרקעותיהם נכלאו ממערב לה. ברקע הדברים עומד החשש כי הירידה במספר הפלסטינים הנכנסים לשטחי "מרחב התפר" ובהיקף עיבוד הקרקעות החקלאיות בשטחים אלה היא תוצאה רצויה בעיני קובעי מדיניות הקרקעות בגדה המערבית.

### **העתירות העקרוניות**

הפגיעה הקשה בזכויות האדם של הפלסטינים בגדה המערבית כתוצאה מבניית חומת ההפרדה נצפתה כבר עם פרסום החלטה על התוואי המתוכנן. בנובמבר 2003 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה עקרונית לבטל את תוואי החומה העובר בתוך שטחי הגדה המערבית ואת משטר ההיתרים שהוכרז ב"מרחב התפר".<sup>57</sup> עתירה נוספת בעניין זה הוגשה בשנת 2004 בידי האגודה לזכויות האזרח בישראל.<sup>58</sup> בשנת 2006, לאחר שבג"ץ אישר את בניית החומה בתוך השטח הכבוש, מוקדו העתירות העקרוניות במשטר ההיתרים. בעתירה המתוקנת טען המוקד כי משטר ההיתרים שמקיים הצבא ב"מרחב התפר" אינו אלא משטר הפרדה על פי מפתח לאומי המפר הן את עקרונות המשפט הבינלאומי ההומניטארי והמשפט הבינלאומי של זכויות האדם והן את עקרונות היסוד של המשפט המינהלי והחוקתי בישראל, וכי הוא יוצר אפרטהייד משפטי ולפיכך ניתן לראות ביישומו משום פשע מלחמה. עוד טען המוקד כי בהנהגת משטר ההיתרים יש משום ענישה קולקטיבית לצד אפליה פסולה ופגיעה בזכותם של הפלסטינים תושבי השטחים הכבושים לחופש תנועה בכלל ובזכותו של כל אדם לנוע בתוך ארצו בחופשיות בפרט, וכי הפגיעה בזכות לחופש התנועה גוררת אחריה פגיעה חמורה בזכות לשוויון ולכבוד וכן בזכויות אדם נוספות: לחיי משפחה, לבריאות, לחינוך, לקניין, לפרנסה, לתרבות ולחיי חברה וקהילה.

באפריל 2011 דחה בג"ץ את העתירות העקרוניות וקבע כי "ההחלטה על סגירת מרחב התפר והחלת משטר ההיתרים במרחב עומדת במבחני החוקיות" ומוצדקת מטעמי ביטחון, ומכיוון שכך, הדרישה שמטיל הצבא על פלסטינים לקבל היתר מיוחד על מנת להימצא בביתם ועל אדמתם אין בה משום ענישה קולקטיבית ואף לא אפליה. עוד נקבע שלא ניתן להסתפק בבידוק ביטחוני של הפלסטינים המבקשים לעבור ל"מרחב התפר", גם אם יש בכך כדי להקטין את הפגיעה באוכלוסייה הפלסטינית, וכי משטר ההיתרים הוא חוקי.

57 בג"ץ 9961/03, המוקד להגנת הפרט נ' ממשלת ישראל (2011).

58 בג"ץ 639/04, האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון ואח' (2011).

לצד דחיית העתירות ציין בית המשפט כי יש במשטר ההיתרים "כדי לגרום פגיעה קשה בזכויות התושבים הפלסטינים". כך למשל כתבה בפסק דינה דורית ביניש, נשיאת בית המשפט העליון:

החלת משטר ההיתרים, תוך חיוב בקבלת היתר לצורך כניסה ויציאה למרחב, מהווה מגבלה ברורה על חופש התנועה של תושבי האזור במרחב זה, ומגבילה את נגישותם של התושבים - לבתיהם, לאדמותיהם ועסקיהם המצויים במרחב התפר. כפי שנרחיב עוד בהמשך, מצב דברים זה יוצר מציאות המקשה על קיום השגרה בחיי המשפחה, החברה, המסחר והתעסוקה, הן של התושבים המתגוררים במרחב התפר והן של אלו הקשורים עימם ונמצאים מחוצה לו.<sup>59</sup>

בית המשפט קבע כי על הצבא להגמיש הן את הכללים הנוגעים לפלסטינים המתגוררים ב"מרחב התפר" ומבקשים להיכנס לתוכו או לצאת אל מחוץ לו והן את הכללים המאפשרים להעתיק את מקום המגורים לשטחי "מרחב התפר" או לבקר אדם המתגורר בהם. בנוסף על כך הורו השופטים למדינה לקבוע לוח זמנים ברור ויעיל לטיפול בבקשות להיתרים, במטרה להבטיח שגרת חיים סבירה לפלסטינים המתגוררים ב"מרחב התפר" או לאלו המבקשים להיכנס אליו. בית המשפט הותיר את דלתו פתוחה לעתירות העוסקות בבעיות נקודתיות הקשורות במשטר ההיתרים או בשטחי "מרחב התפר" וכן לעתירות פרטניות של פלסטינים המבקשים היתר להיכנס לחלק זה של הגדה המערבית. (תיק 28482)

### ההליך הביורוקרטי-משפטי לקבלת היתר

יישומו של משטר ההיתרים בידי הצבא מעקר כל אפשרות לשגרת חיים נורמאלית בקרב פלסטינים תושבי הגדה המערבית. גם פעולות יומיומיות כמו יציאה לעבודה, חזרה מיום לימודים או ביקור קרובים נתקלות בשטחי "מרחב התפר" בחומה בצורה של דרישות ביורוקרטיות. בשנים 2011-2012 טיפל המוקד ב-586 פניות של פלסטינים, מרביתם תושבי השטחים הכפריים שבצפון הגדה, באזורי קלקיליה, טולכרם וגנין, שנתקלו בקשיים בניסיונם להתמודד עם המערכת הצבאית הביורוקרטית המסועפת והסבוכה כדי לקבל היתרים ל"מרחב התפר" ולקיים את שגרת חייהם. רוב הבקשות להיתרים ל"מרחב התפר" עסקו בגישה לאדמה חקלאית לצורך עיבודה; אחרות עסקו בכניסה לשטחי "מרחב התפר" לצורך העתקת מקום מגורים, ביקור קרובי משפחה או עבודה. רוב הפניות למוקד

59 ר' לעיל, הי"ש 57, פסק דין מיום 5.4.2011, סעיף 22 לפסק דינה של הנשיאה ביניש.

בנושא זה נעשות באמצעות הטלפון, והחל מראשית שנת 2012 מתקבלות תלונות גם באמצעות איש שטח של המוקד הפועל בצפון הגדה המערבית. המוקד מלווה את הטיפול השוטף בפניות של מי שזכויותיו נפגעו, החל מרגע הגשת הבקשה להיתר ועד סיום ההליך המינהלי או המשפטי. בשנים 2011-2012 נפתחו במוקד 430 תיקים חדשים, ואלה הצטרפו ל־35 תיקים שנפתחו בשנים קודמות והטיפול בהם עדיין לא הסתיים. במסגרת הטיפול בתיקים אלה שלח המוקד לצבא 618 פניות בכתב, בקשות ותזכורות, והגיש 80 עתירות לבתי המשפט. מובן כי פעילות זו של המוקד אין בה משום נסיגה מעמדותיו העקרוניות בדבר עצם אי־חוקיותו של משטר ההיתרים ואף לא הסכמה לעצם הדרישה שפלסטינים המעוניינים להיכנס ל"מרחב התפר" יצטיידו בהיתר צבאי לשם כך.

### **"יצוג תושבים פלסטינים על ידי המוקד להגנת הפרט**



בדצמבר 2011 פנה המוקד לראש המינהל האזרחי בעקבות "שיחות נזיפה" שערך ראש מת"ק אפרים, קצין בדרגת סגן אלוף, לתושבים פלסטינים שנעזרו במוקד כדי לקבל היתרי כניסה ל"מרחב התפר". במהלך השיחה נדרשו התושבים להסביר ולהצדיק בפני הקצין הישראלי את הסיבות לכך שפנו לארגון זכויות אדם ולהבהיר לו אם בכוונתם להמשיך להיעזר במוקד לטיפול בענייניהם או שהם נכונים לבטל את תלונותיהם שהועברו באמצעותו. המוקד ציין במכתבו כי חומרת הניסיון להלך אימים על תושבי השטחים מקבלת משנה תוקף כאשר מדובר בגורם בכיר האחראי לשגרת חייהם של רבים ונמצא בעמדת כוח המקנה לו שליטה על חיי התושבים.

בשנת 2012 החל הצבא להעלות טענות נוספות בנוגע ליצוג תושבים פלסטינים על ידי המוקד. כך, למשל, בעניינו של ע"י - חקלאי שרק לאחר התערבות המוקד קיבל מהצבא היתר כניסה לעיבוד אדמותיו ב"מרחב התפר" - כתב נציג הצבא לעורך דין מטעם המוקד: "צר לי כי פעם אחר פעם נמצא כי תושבים שיהמוקד להגנת הפרט ומשרדך פונים בשמם בבקשה להיתר, נכנסים באותה העת למרחב התפר ולישראל שלא כדין". במכתב תגובה שנשלח ליועץ המשפטי (יועמ"ש) של הצבא בגדה המערבית באוקטובר 2012 הזכיר המוקד כי רוב רובן של הפניות אל הצבא נעשות לאחר שחלף המועד הקבוע בפקודות הצבא למתן תשובה, ולו היה הצבא עומד בלוח הזמנים שהוא עצמו קבע, לאור הנחיה מפורשת של בג"ץ בעתירות העקרוניות, רבות מהפניות היו מתיירות. המוקד ציין כי העיכובים הרבים בהנפקת ההיתרים פוגעים ביכולתם של החקלאים הפלסטינים לשמור על רציפות בעיבוד אדמתם ומותירים אותם בפני בחירה בין פגיעה בגידולים החקלאיים לבין כניסה "שלא כדין" ל"מרחב התפר" - שכזכור, הוא שטח משטחה של הגדה המערבית.

המוקד הוסיף כי הטענות בנוגע לאופן הייצוג מופרכות עוד יותר נוכח העובדה כי הצבא עושה כל שבכוחו כדי לפגוע ביכולתו של המוקד לייצג את התושבים. כך, לדוגמה, פעם אחר פעם מסרב הצבא ליידע את המוקד בדבר התשובות שניתנו לבקשותיהם של תושבים המיוצגים על ידו, פעם אחר פעם מתעלם הצבא מבקשות המוקד לקבלת העתקים מטופסי הסירוב לבקשות האמורים להימסר לכל תושב, ופעם אחר פעם מסרב הצבא למסור למוקד מידע אמין ועדכני בנוגע לפנייתו בשם התושבים - או, לחלופין, מוסר מידע לא אמין.

(תיק 72312)

לכאורה, כדי לקבל היתר "מרחב התפר" נדרש הליך פשוט: פלסטיני - וכאמור, רק פלסטיני - המעוניין להיכנס לשטחי הגדה המערבית המצויים מעבר לחומת ההפרדה, נדרש להגיש בקשה בכתב. אם בקשה זו נענית בשלילה, יש באפשרותו להגיש ערר על החלטת הסירוב, ועניינו יידון בהליך שימוע בפני ועדה צבאית. אם גם הוועדה תדחה את הבקשה להיתר, הוא רשאי לעתור לבג"ץ. אלא שהמציאות היומיומית מגלה שתיאור זה של שלבי קבלת ההיתר מסתיר הליך סיויפי הדורש השקעה לא מבוטלת של זמן וכסף. הנהלים הצבאיים להנפקת היתר הם סבוכים ומסועפים ומקשים מאוד על הפונים המבקשים לקבלו - מה גם שפעמים רבות הצבא אינו עומד בנהלים שהוא עצמו קבע.<sup>60</sup>

### קפ"ק "מרחב התפר"



פקודות הצבא הנוגעות לכניסתם של פלסטינים ל"מרחב התפר" ולשהייתם בו מפורטות במסמך צבאי המכונה "קובץ פקודות הקבע מרחב התפר" (קפ"ק).<sup>61</sup> הקפ"ק פורסם לראשונה רק בשנת 2009, במסגרת ההליכים בעתירות העקרוניות שהגישו המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח. המסמך כולל עשרות עמודים עמוסים כללים, טפסים, טבלאות ותרשימי זרימה. אף על פי שהקפ"ק נועד לשימוש האוכלוסייה הפלסטינית, הוא ראה אור בעברית בלבד, ומאחר שהוא מורכב מאוד ומנוסח בשפה משפטית, הוא אינו נהיר אף לקוראי עברית. מאז הוצג לראשונה עודכן הקפ"ק פעמיים - תחילה בספטמבר 2010 ושוב בנובמבר 2011, שבעה חודשים לאחר פסיקת בג"ץ בעתירות העקרוניות ובעקבות הערות השופטים בפסק הדין. בתגובתה לאחת מן העתירות הפרטניות של המוקד התחייבה המדינה כי הצבא

60 להרחבה בעניין הליך קבלת היתר ל"מרחב התפר" והבעיות הכרוכות בו ר' דו"ח המוקד להגנת הפרט, משטר ההיתרים, עמ' 18-40.

61 לצפייה בקפ"ק ר' אתר הפרקליטות הצבאית, <http://www.law.idf.il/163-4906-he/Patzar.aspx>

יפרסם נוסח חדש, רביעי במספר, עד יום 1.9.2012.<sup>62</sup> חרף התחייבות המדינה - שקיבלה תוקף של פסק דין - נכון ליוני 2013, מועד כתיבת דו"ח זה, טרם פורסם הקפ"ק החדש.

זאת ועוד. הצבא משתמש בפקודות המופיעות בקפ"ק גם טרם פרסומן. בדצמבר 2010 פנה המוקד לצבא בבקשה להנפיק למ"ס, חקלאי מאזור טולכרם, היתר כניסה לאדמות משפחתו הנמצאות ב"מרחב התפר". בתשובתו טען קצין פניות הציבור של המינהל האזרחי כי "כידוע על פי קפ"ק מרחב התפר" אי אפשר להגיש בקשה חדשה להיתר אלא חצי שנה ממועד עריכת השימוע. המוקד הופתע מהתשובה, כיוון שלא הכיר הוראה זו של הקפ"ק, ופנה לקבלת הבהרה. מתשובת הצבא התברר כי מדובר בסעיף ש"ינכתב בקפ"ק מרחב התפר המחודש, שטרם הופץ לידיעת כלל הציבור".

בפברואר 2011 פנה המוקד ליועמ"ש הצבא בגדה המערבית ולפרקליטות המדינה בדרישה לחדול מהשימוש שעושה הצבא בחקיקת סתר. בתשובתו טען הצבא כי "לא מדובר בחקיקת סתר" כיוון שעל פי החקיקה בשטחים, "המפקד הצבאי הוא הקובע את דרך הפרסום הראויה", וכי השינויים נמסרו למבקשי ההיתרים כאשר הגיעו למת"ק הישראלי או לשכת הקישור הפלסטיני. וכך, פלסטינים רבים הגישו בקשות להיתר כניסה לאדמותיהם וחיכו שבועות ארוכים רק כדי לגלות שבקשתם סורבה כיוון שלא הוגשה על פי נהלים שאינם ידועים להם. (תיק 66864)

## בקשת היחר

פלסטינים המבקשים להיכנס ל"מרחב התפר" נדרשים להגיש את בקשותיהם באמצעות לשכת הקישור הפלסטינית. לא אחת, כאשר הם מבקשים לברר במת"ק מה עלה בגורל בקשתם, הם נענים כי "לא התקבלה בקשה". לעתים הצבא מוסר תגובה זו אף על פי שלשכות הקישור הפלסטיניות סיפקו למבקשי ההיתר אסמכתאות כתובות על כך שבקשותיהם הועברו לצבא; ברבים ממקרים אלה נאלצים התושבים להגיש בקשה חדשה. לעתים מתגלה אבסורד גדול עוד יותר כאשר הצבא טוען כי הבקשה לא הועברה אליו, אף על פי שהמבקש מחזיק במסמך חתום בידי קצין מת"ק ישראלי המאשר את קבלת הבקשה. ולעתים הצבא מוסר מידע לא מדויק, לא אמין ואפילו שגוי לחלוטין, למשל כאשר הוא טוען כי "לא הועברה בקשה" אך כעבור ימים ספורים מנפיק את ההיתר המבוקש או מוסר זימון לשימוע.

62 בג"ץ 261/11, יוסף ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח' (2012), הודעת המדינה מיום 9.7.2012.



בדצמבר 2011 הגיש ל"ע בקשה לחידוש היתר הכניסה לאדמותיו הנמצאות ב"מרחב התפר". על פניית המוקד בדרישה לזרז את הטיפול בבקשה השיב הצבא כי "מבדיקה שערכנו בנושא עולה כי לא התקבלה בצד הישראלי בקשה". חרף תשובה זו, יום אחד בלבד לאחר מכן קיבל ל"ע את טופס הבקשה שהגיש ובו מצוין סירובו של הצבא לבקשה. התנהלותו הכושלת של הצבא נמשכה כאשר בעקבות הסירוב פנה ל"ע למת"ק כדי להגיש ערר על ההחלטה אך שם נאמר לו שלא ניתן לבקש ועדת שימוע כיוון ש"לא הוגשה בקשה". (תיק 67944)

ת"ע, חקלאי המתגורר בכפר סמוך לקלקיליה, הגיש באוגוסט 2011 בלשכת הקישור הפלסטינית בקשה להיתר כניסה ל"מרחב התפר" כדי לעבד את חלקת עצי הזית שחכר. חודשיים אחר כך פנה המוקד לצבא כדי לברר מה עלה בגורל הבקשה. הצבא טען כי "לא נתקבלה בצד הישראלי בקשה", ות"ע נאלץ להגיש בקשה חדשה להיתר. שוב פנה המוקד לצבא ושוב נענה כי "לא נתקבלה בצד הישראלי בקשה". הפעם גם המליץ הצבא להפנות את ת"ע ישירות למת"ק הישראלי לצורך הגשת הבקשה. בצר לו הגיע ת"ע למת"ק הישראלי והגיש בפעם השלישית בקשה להיכנס לאדמות החקלאיות שחכר. אף על פי שת"ע הניח את הבקשה בידיו של קצין ישראלי, הצבא השיב שוב לפניית המוקד כי "בקשה בענייניו של מרשך לא הוגשה". למרות תשובה זו, שבועיים אחר כך קיבל ת"ע היתר כניסה לשנה ל"מרחב התפר", וזאת, חצי שנה לאחר הגשת הבקשה הראשונה. (תיק 70566)

### סוג ההיתר המבוקש

בעת הגשת בקשה לכניסה ל"מרחב התפר" יש לציין את סוג ההיתר המבוקש. בפועל קיימים 13 סוגי היתרים, אולם עצם קיומם וההבדלים ביניהם אינם נהירים למרבית התושבים הפלסטינים. כך, לדוגמה, רוב העוסקים בחקלאות אינם יודעים אם הצבא מגדיר את "צורכיהם" בקרקע כ"חקלאות" או כ"תעסוקה"; שלא במפתיע, רובם מניחים שמדובר בבקשה ל"חקלאות". קושי נוסף מתעורר כאשר קשריו של המבקש ל"מרחב התפר" אינם מתמצים בזיקה מוגדרת. מטבע הדברים, אנשים רבים מקיימים גם קשרי עבודה וגם קשרי משפחה או חברה בשטחי הגדה שממערב לחומה, אך כיוון שהצבא אינו נותן היתר בעלמא אלא לצורך מסוים בלבד, גם מי שהונפק לו היתר לעבור את החומה ל"צורך" אחד נדרש, למרבה האבסורד, להיתר נוסף כדי לעבור אותה ל"צורך" אחר.

א"ז, המתגורר בסמוך לגינין, עובד בחנות של אחיו הנמצאת בכפר ברטעה שב"מרחב התפר" ומקבל היתרי כניסה "לצורכי תעסוקה". ביוני 2010 התארס א"ז עם בת הכפר ברטעה. החתונה נקבעה לספטמבר 2011 בבית הוריו של החתן, ומסיבת החינה נקבעה ליומיים קודם לכן בבית הוריה של הכלה ב"מרחב התפר".

ביולי 2011, ללא כל נימוק או הסבר, לא חידש הצבא את היתר התעסוקה של א"ז. א"ז הגיש בקשה נוספת לחידוש היתר התעסוקה, ובנוסף הגיש בקשה להיתר כניסה ל"צרכים אישיים" כדי שיוכל להשתתף בחגיגתו־הוא. שתי הבקשות לא נענו, והמוקד פנה לצבא בבקשה דחופה לאשר לא"ז להיכנס ל"מרחב התפר" לצורך השתתפות בטקס החינה שלו עם ארוסתו. בתשובה מסר הצבא כי אישר את היתר הכניסה "לצורכי תעסוקה" - אם כי לא טרח לעדכן על כך את א"ז - אך הדגיש כי "לצורך כניסה לחינה המוזכרת בפנייתך, על מרשך להצטייד בהיתר כניסה למרחב התפר לצרכים אישיים, ואין באפשרותו להשתמש בהיתר התעסוקה לצורך זה". (תיק 69983)

### משך הטיפול בבקשה

ה"צרכים" שבגינם נדרשים פלסטינים להגיע לשטחי הגדה המערבית שמעבר לחומת ההפרדה מחייבים על פי רוב גישה מהירה ויומיומית, כגון נוכחות בבית עסק או מגורים, עיבוד אדמות חקלאיות או טיפול בחיות משק, ביקור בן משפחה חולה או בת משפחה שילדה, ניחום אבלים או אספקת שירותים דחופים של בעלי מקצוע במקרה של תקלה פתאומית.

באפריל 2011, לצד דחיית העתירות העקרוניות נגד משטר ההיתרים, הכיר בית המשפט בכך שיש לאפשר לפלסטינים גישה מהירה לשטחי "מרחב התפר". בפסק הדין נקבע כי על ישראל להתוות לוחות זמנים ברורים ויעילים לטיפול בבקשות לקבלת היתרים. רק שבעה חודשים לאחר מכן תיקן הצבא את הוראות הקפ"ק וקבע כי בבקשות של מי שאינו מתגורר ב"מרחב התפר" יש לקבל החלטה בתוך 14 יום ממועד הגעתן למת"ק (בקשות של "תושבי מרחב התפר" ייענו בתוך שבועיים עד חודש, תלוי בסוג הבקשה), וכי בקשות לחידוש היתרים ניתן להגיש שלושה שבועות בטרם פקיעת ההיתר.

בפועל, ההוראות בדבר קיצור לוח הזמנים אינן ממומשות, לפחות בכל הנוגע להנפקת היתר עבור מי שאינו מתגורר ב"מרחב התפר" אך הוא מבקש לעבור את החומה כחלק משגרת חייו. מתוך 274 פניות שטופלו במוקד בשנת 2012, ואשר הסתיימו בהנפקת היתר, רק ב־22 פניות (8%) עמד הצבא בפרק הזמן שהוא עצמו קבע; 31 פניות (11%) טופלו בפרק זמן של בין למעלה משבועיים לחודש ו־221 פניות (81%) טופלו בתקופה שעלתה על חודש.

פונה המסתייע בארגון זכויות אדם או בעורך דין רשאי - לאחר קיום הפרוצדורות המשפטיות המוכרות כ"מיצוי הליכים" - לעתור לבג"ץ בגין אי-מענה לבקשה. ואולם, ניסיון המוקד מוכיח כי הגשת העתירה אינה מזרזת בהכרח את מתן המענה אלא להפך: לאחר הגשת העתירה נותן בית המשפט למדינה פרק זמן לגבש את עמדתה, ופעמים רבות לא נקבע מועד דיון אלא בחלוף זמן. עם זאת, במרבית המקרים מונפק היתר לעותר זמן קצר לאחר הגשת העתירה, רק בשל עצם הגשתה.

ע"ע, חקלאי פלסטיני, נזקק להיתרים מהצבא לצורך עיבוד אדמות משפחתו הנמצאות ב"מרחב התפר". עד שנת 2009 הגיש ע"ע בקשות רבות לקבלת היתרי כניסה לאזור זה אולם הצבא מעולם לא הנפיק היתר עבורו. בראשית שנת 2010 פנה המוקד לצבא בדרישה להנפיק לע"ע היתר, או, לחלופין, לאפשר לו להציג את טענותיו. ואכן, הצבא ערך לע"ע שימוע בעל פה, ובאוגוסט 2010 הנפיק לו, לראשונה, היתר כניסה לאדמותיו לתקופה של שלושה חודשים. עם תום התקופה הגיש ע"ע בקשה לחידוש ההיתר אולם גם הפעם לא קיבל מענה מהצבא. שוב נאלץ המוקד לפנות לצבא, ולאחר למעלה משבעה חודשים נערך לע"ע שימוע; לאחר השימוע קיבל ע"ע היתר נוסף לשלושה חודשים. באוקטובר 2011 הגיש ע"ע בקשה לחידוש ההיתר שבידו אולם הצבא לא טרח להשיב לבקשה. הפעם, גם מכתבים מטעם המוקד לא הועילו, והמוקד נאלץ לעתור לבית המשפט העליון בדרישה להורות לצבא להשיב לבקשה.<sup>63</sup> בדצמבר 2011, שבועיים לאחר הגשת העתירה, הודיעה פרקליטות המדינה כי ההיתר חודש לתקופה נוספת של שלושה חודשים. נדמה כי ההמשך ידוע. בפברואר 2012 ביקש ע"ע שוב לחדש את ההיתר ושוב נתקל באי-מענה ממושך מטעם הצבא. חודשיים נוספים עברו עד שניתן לו להיכנס לאדמותיו. מתוך 28 חודשים, בין תחילת 2010 לאמצע 2012, מנע הצבא מע"ע להיכנס לאדמותיו - הנמצאות, כזכור, בגדה המערבית - במשך 18 חודשים, לא משיקולי ביטחון או בשל כל סיבה עניינית אחרת אלא רק מתוך שרירות לב בירוקרטית. (תיק 65808)

### החלטה בבקשה

ההחלטה בנוגע לבקשת היתר מתקבלת בהליך צבאי פנימי המתנהל במת"קים. בשלב זה, למבקשים לא ניתנת האפשרות להשמיע את טענותיהם מול מקבלי ההחלטה. אמנם הכלל המינהלי קובע כי בהיעדר נסיבות מיוחדות יתקיים שימוע בטרם קבלת ההחלטה, אולם ניסיונו של המוקד מעיד כי ברוב המוחלט של

63 בג"ץ 8642/11, עליאן ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (2011).

המקרים הצבא אינו מקיים שימוע לפני קבלת החלטה בבקשה להיתר ל"מרחב התפר". התנהלות זו בעייתית במיוחד נוכח העובדה שרבות מהבקשות להיתרים שאינן מאושרות בתחילה בידי המת"ק מאושרות בסופו של דבר, לאחר שבמסגרת הליך הערר המוגש על החלטות הסירוב מכנס המת"ק ועדות שימוע, ולא אחת הופכות ועדות אלה על פיהן את החלטת הסירוב המקורית שהתקבלה על ידי אותו מת"ק עצמו, וזאת רק הודות לשימוע. ניתן להניח כי אם היה מתקיים שימוע במסגרת הליך בחינת הבקשה, ולא רק לאחר הסירוב, אפשר היה לאשר את הבקשות מלכתחילה.

בראשית מרץ 2012 הגיש נ"א בקשה לחידוש היתר הכניסה לעיבוד אדמותיו ב"מרחב התפר". לאחר שלא נענה במשך חודשיים פנה המוקד לצבא בדרישה לזרז את הטיפול בבקשה. עוד באותו יום נענה המוקד כי הבקשה נדחתה בגלל "אי עמידה בקריטריונים, קרקע מזערית". נ"א נאלץ לגשת למת"ק ולהגיש ערר. בוועדת השימוע, שנערכה בנוכחות עורך דין מטעם המוקד, קבע המת"ק - אותו גוף שדן בבקשה המקורית - כי "גודלה של החלקה נבדק [...] הוחלט להנפיק לפונה היתר תעסוקה חקלאית". (תיק 72831)

### מידע מודיעיני חסוי

היכולת להוכיח עמידה בקריטריונים שקבע הצבא היא תנאי־סף להעברת הבקשה לשב"כ ולמשטרה, הבודקים אם באישור הבקשה יש משום חשש לסיכון ביטחוני, לשיטתם. הצבא אמור לאזן בין המלצות גורמי הביטחון הללו לבין זכויותיו של מבקש ההיתר ולהחליט אם לאשר את הבקשה או לסרב לה - או, במסגרת שיקול הדעת הניתן לו, לתת היתר אולם לקצר את תוקפו. גם לאחר אישור בקשה והנפקת היתר כניסה ל"מרחב התפר" קורה לא אחת שחומר ביטחוני או פלילי חדש מביא לביטולו של היתר שכבר ניתן. ההערכות לפיהן בכניסתו של אדם ל"מרחב התפר" יש משום סיכון ביטחוני או פלילי כמעט אינן ניתנות להפרכה וקשה מאוד להתמודד עמן, מה גם שבמרבית המקרים למבקש עצמו לא מובהרת הסיבה לסירוב.<sup>64</sup>

ה"ז, המתגורר בכפר סמוך לגינין, ביקש מהצבא היתר שיאפשר לו להשתתף בחתונת בתו ב"מרחב התפר" ביום 1.6.2011. הצבא סירב לבקשה "מטעמים ביטחוניים". חודשיים לאחר החתונה הגיש ה"ז בקשה נוספת. מאחר שלא התקבלה תשובה לבקשה פנה המוקד לצבא ונענה כי הבקשה סורבה וכי ה"ז רשאי להגיש בקשה לוועדת שימוע. ה"ז הגיע למת"ק, ולאחר שהמתין שעות

64 עוד על השימוש בחומר חסוי ר' לעיל, עמ' 30-33.

ארוכות הבהירו לו החיילים כי אינו רשאי להגיש ערר כיוון שבקשתו אושרה והונפק לו היתר שכבר פג תוקפו (לא מיותר לציין כי היז מעולם לא קיבל את ההיתר המדובר). חיילי המת"ק לא איפשרו לו להגיש בקשה חדשה. בהתכתבות שנערכה בעקבות כך עם המוקד טען הצבא כי היתר אכן הונפק - אך "בטעות". לאחר שהמוקד פנה ליועמ"ש הצבא בגדה המערבית בטרם יעתור לבית המשפט נעלמו "הטעמים הביטחוניים" כלא היו והצבא הנפיק להיז היתר שאיפשר לו לבקר את בתו. (תיק 69624)

מאז הקמת חומת ההפרדה החוצצת בין ביתו לבין אדמת משפחתו קיבל ב"ק, חקלאי מכפר הסמוך לגינין, נשוי ואב לשני ילדים, היתרי כניסה ל"מרחב התפר". בשנת 2009 הפסיק הצבא לפתע לחדש את ההיתרים ולא השיב לבקשותיו של ב"ק. בנובמבר 2010 זומן ב"ק על ידי השב"כ למחסום ברטעה, שם תחקר אותו איש שב"כ שהציג את עצמו כ"קפטן איוב" במשך ארבע שעות והציע לו "לעבוד" בשיתוף פעולה עם השב"כ, ובתמורה לכך הוא ובני משפחתו יקבלו היתרי כניסה לעבודה בישראל. ב"ק סירב להצעה. שנה נוספת מנע הצבא מב"ק לעבד את אדמותיו שב"מרחב התפר"; באוקטובר 2011, בעקבות פנייה של המוקד, חידש הצבא את היתריו, וגם זאת לחדשיים בלבד; כעבור חודשיים נאלץ ב"ק לחזור ולהיאבק בבירוקרטיה הצבאית למען מימוש זכויותיו לגישה לאדמתו. (תיק 70390)

### הגשת ערר - ועדת שימוע

אדם שבקשתו להיכנס ל"מרחב התפר" סורבה אינו מזומן באופן אוטומטי לדיון בפני ועדת שימוע; על פי הוראות הקפ"ק, עליו "לבקש שימוע" (דהיינו, להגיש ערר). בניגוד להגשת הבקשה להיתר, שהצבא עומד על כך שתיעשה באמצעות לשכת הקישור הפלסטינית, הערר מוגש ישירות במת"ק הישראלי. ואולם, בשל דרישות נוספות של הצבא, גם שלב זה טומן בחובו מכשולים רבים. בתיקים שבטיפול המוקד התקיימו 30 שימועים בשנת 2011 ו-67 שימועים בשנת 2012. פלסטיני המגיע למת"ק ומגיש ערר אינו זוכה לשימוע על אתר ואף אינו מקבל מידע על מועד השימוע. עליו לשוב לביתו ולהמתין שהצבא יודיע לו על תאריך השימוע. בפועל, רבים מן המבקשים אינם מקבלים הודעה על מועד השימוע והם נאלצים להמתין עד אין קץ - או להגיע למת"ק פעם נוספת כדי לברר אם בקשתם טופלה. לא פעם נאלץ המוקד לפנות ישירות למת"קים כדי לברר מה עלה בגורל הערר ומתי יתקיים השימוע. לא מיותר לציין כי האפשרות לפנייה טלפונית לצבא אינה נתונה לפלסטינים.

עקב הוראת בג"ץ בפסיקה בעתירות העקרוניות קבע הצבא בנובמבר 2011 לוחות

זמנים לפיהם על המת"ק לכנס את ועדת השימוע בתוך חודש מיום הגשת הערר. פרק זמן ממושך זה מאריך במידה ניכרת את משך הטיפול בעניינו של מי שבקשתו סורבה וספק אם הוא עונה על דרישת בית המשפט ללוח זמנים יעיל, מה גם שבפועל, לא תמיד נקבע שימוע במהלך תקופה ארוכה זו. יתר על כן, פעמים רבות, גם כאשר נקבע תאריך לשימוע בתוך חודש, הפונה אינו מקבל הודעה על כך, ולעתים, תשובת הצבא בדבר תאריך השימוע מתקבלת רק לאחר שמועד השימוע כבר חלף.

ביום 12.1.2012 הגיש מ"ע בקשה לחידוש היתר כניסה ל"מרחב התפר" לצורך עיבוד אדמות משפחתו. כעבור שלושה שבועות, משלא התקבלה כל תשובה, פנה המוקד לצבא בדרישה לזרז את הטיפול בבקשה. ב-23.2.2012, בשעה 11:50, התקבל במוקד פקס מטעם קצין פניות הציבור של המינהל האזרחי ובו נמסר כי מ"ע "זומן לוועדת שימוע שתיערך בתאריך 23.2.12 בשעה 10:00". התברר כי מ"ע מעולם לא קיבל הודעה על כך שבקשתו סורבה ומעולם לא זומן לוועדת שימוע; על קיומו של השימוע נודע לו לראשונה מהמוקד - שכאמור, קיבל את ההודעה רק לאחר מועד כינוס הוועדה. (תיק 68686)

### הדיון בוועדת השימוע

הדיון בוועדת השימוע אמור להיערך בכובד ראש ובענייניות בפני שני אנשי צבא לפחות, אחד מהם קצין בכיר במת"ק. הצבא מאפשר למגיש הערר להגיע עם עורך דין למת"ק אולם אוסר על עורך הדין לטעון או לקחת חלק בדיון, דבר הפוגע בזכות הייצוג של מבקש ההיתר. בעת הדיון נערך פרוטוקול, אולם מהפרוטוקולים הבודדים שהועברו למוקד נראה כי מדובר במסמך המתעד, בתמצית, רק כמה נושאים שהועלו במהלך הדיון, על פי שיקול דעתם של החיילים המופקדים על כתיבת הפרוטוקול, וככזה הוא אינו ממצה את כל הטענות שהעלו הצדדים. לעתים הפרוטוקול אף מציג עובדות שגויות, ולא אחת אירע שבפרוטוקול נכתבו, בשם התושב הפלסטיני, דברים שלא אמר כלל.

חומת ההפרדה שבנתה ישראל באזור קלקיליה חוצצת בין ביתו של מ"א לבין אדמותיו. החל משנת 2010 קיבל מ"א היתרי כניסה זמניים ל"מרחב התפר", וגם זאת רק לאחר התערבות המוקד, אולם הבקשה שהגיש ביום 5.9.2011 סורבה, כפי שנודע לו חודש ימים אחר כך מלשכת הקישור הפלסטינית. עוד באותו יום פנה מ"א למת"ק הישראלי כדי להגיש ערר, אולם במת"ק סירבו לקבלו. לשאלת המוקד השיב נציג הצבא כי לא רק שהבקשה לא סורבה אלא שעל פי המערכת הממוחשבת לא הוגשה כל בקשה. מ"א נאלץ להגיש בקשה חדשה להיתר.

חודש נוסף ושני מכתבים מן המוקד נדרשו כדי שהצבא יקדם את הטיפול בבקשה. ביום 10.11.2011 זימן הצבא את מ"א בשיחת טלפון לשימוע שנקבע לשלושה ימים לאחר מכן. בשימוע נכח רק ראש מת"ק קלקיליה, קצין בדרגת סגן אלוף הדובר ערבית. בתחילת השימוע הציג הקצין היתר, ציין כי מדובר בהיתר שהוכן עבור מ"א, הניח אותו על השולחן ואמר: "אבל קודם בוא נדבר קצת". לאחר מכן החל לשאול את מ"א שאלות הנוגעות לפרטיו האישיים ולנתונים בדבר הקרקע שבבעלותו - שאלות שהתשובות עליהן נמצאות ממילא בידי הצבא - ולבסוף לקח את ההיתר שהניח על השולחן והודיע למ"א כי לא יקבלו מטעמים ביטחוניים, שאותם לא פירט. כאילו לא די בדרישה לקבל היתר כניסה לאדמות שבבעלותו, בשיהוי הרב בטיפול הצבאי ובסירוב, מ"א נאלץ לסבול גם יחס של זלזול והשפלה מצד ראש המת"ק עצמו. בניגוד להוראות הקפ"ק, בעת השימוע לא נכח חייל נוסף, לא נרשם פרוטוקול ולא ניתן מסמך המאשר את קיום השימוע.

כעבור ימים אחדים עתר המוקד לבית המשפט בדרישה להורות לצבא לחדש את היתר הכניסה של מ"א לאדמותיו ב"מרחב התפר"<sup>65</sup>. קרוב לחודש מיום הגשת העתירה קיבל מ"א את ההיתר המיוחל וחזר לעבד את אדמותיו. (תיק

69287)

### **משך זמן ההחלטה בערר**

הקפ"ק קובע כי יש להשיב על ערר בתוך שבוע מיום השימוע. בפועל, רבות מן ההחלטות שאינן ניתנות בו במקום אינן ניתנות גם בחלוף שבוע, והמבקשים נאלצים להמתין תקופה נוספת לקבלת מענה. בשנים 2011-2012 נערכו 97 שימועים בתיקים שמנהל המוקד. רק 54 תשובות (55%) ניתנו עד שבוע לאחר קיום השימוע; ממוצע זמן המענה עמד על כ-20 ימים.

### **עחירה לבית המשפט**

בשנים 2011-2012 הגיש המוקד 75 עתירות פרטניות לבג"ץ שעניינן סירוב או אי-מענה מצד הצבא לבקשות להנפיק היתרים ל"מרחב התפר". רוב העתירות הוגשו בשמם של חקלאים פלסטינים המתגוררים מחוץ ל"מרחב התפר" אך אדמותיהם כולאות בתוכו והצבא מונע מהם להגיע אליהן. בעתירות אלה טען המוקד כי במניעת כניסתם של החקלאים לאדמותיהם הנמצאות בשטחי "מרחב התפר" יש משום פגיעה קשה, בלתי סבירה ובלתי מידתית בזכויותיהם הבסיסיות לקניין, לחופש העיסוק ולחופש התנועה. פגיעה זו מנוגדת לחוק הישראלי והבינלאומי, לפסיקת בית המשפט העליון, להצהרות מפורשות של המדינה בפני בית המשפט ואף לפקודות ולנהלים של הצבא עצמו.

65 בג"ץ 8857/11 אלשיך ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח' (2013).

רוב עתירות המוקד נגד החלטות הצבא לסרב להנפיק היתר ל"מרחב התפר" מקבלים בסופו של דבר העותרים את ההיתרים המבוקשים, אם בשל החלטת בית המשפט ואם משום שהמדינה חוזרת בה מעמדתה בעקבות הגשת העתירה. העתירות כרוכות אפוא ברובן בגדול בעלויות כספיות ניכרות ומיותרות ובזבוז זמן יקר ללא כל צורך הן לעותרים והן לבתי המשפט. נכון לסוף שנת 2012, מתוך 86 העתירות<sup>66</sup> שהגיש המוקד בעקבות סירוב או אי-מענה של הצבא והדיון בעניינן הסתיים, תשע עתירות בלבד (10%) נמחקו או נדחו מבלי שניתן בהן היתר (שניים מן העותרים הללו קיבלו לאחר מכן היתרים, בעקבות עתירות חדשות שהוגשו בעניינם). לעומת זאת, ב-74 עתירות (86%) זכו העותרים לקבל היתרים.<sup>67</sup>

במרץ 2012 הגיש מ"ב בקשה לקבלת היתר כניסה לאדמות משפחתו שנכלאו ב"מרחב התפר". משלא נענה הגיע למת"ק, שם הוסבר לו בעל פה כי בקשתו סורבה על ידי השב"כ. מ"ב הגיש בקשה לשימוע, ושימוע אכן נערך בתחילת חודש מאי, אך במקום למסור את תוצאות השימוע זימן הצבא את מ"ב לשימוע נוסף (הליך שאינו קיים בקפ"ק), ובסופו קבע שניתן כי הבקשה להיתר מסורבת בשל עמדת השב"כ.

ביולי 2012 עתר המוקד לבג"ץ נגד סירוב הצבא לאפשר למ"ב לעבד את אדמות משפחתו.<sup>68</sup> בתגובתה לעתירה החליטה המדינה כי "לפנים משורת הדין, ניתן להנפיק לעותר היתר תעסוקה במרחב התפר". (תיק 72920)

שופטי בית המשפט העליון הבחינו גם הם בהתנהלותו הבעייתית של הצבא. כך, למשל, בהחלטה בבקשה לביטול דיון, שהתקבלה לאחר שנציגי המדינה הודיעו יום אחד בלבד לפני הדיון כי יונפקו לעותרים היתרים, כתב שופט בית המשפט העליון אליקים רובינשטיין:

**חבל עד מאוד** שמה שיכול היה להסתדר בלי עתירה, ובזבוז זמן מזכירתי ושיפוטי, וכל הכרוך - מסתדר ברגע האחרון לפני הדיון. אבקש כי הערה זו תובא לפני הגורמים הנוגעים בדבר, ככל שהדבר איכפת להם, ואני מקווה שכן.<sup>69</sup>

66 מספר זה כולל 15 עתירות שהוגשו בשנת 2010 והטיפול בהן הסתיים עד סוף שנת 2012.

67 שתי עתירות נוספות נמחקו לאחר שנקבע כי לעותרים ייערך שימוע נוסף; עתירה אחת נמחקה משהובהר כי לאחר שינוי תוואי החומה, אדמת העותר אינה נכללת עוד ב"מרחב התפר".

68 בג"ץ 5515/12, **בדיר ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח'** (2013).

69 בג"ץ 5205/11, **קבהא ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח'** (2012), החלטה מיום 20.7.2011; ההדגשה במקור.



אמנם השופט רובינשטיין עמד בעיקר על העלויות הנגרמות לבית המשפט בשל התנהלותו של הצבא, אולם ראוי להדגיש כי הנפגעים העיקריים הם כל אותם פלסטינים הזכאים להיכנס לשטחי הגדה המערבית שהוגדרו כ"מרחב התפר" אך נאלצים להמתין זמן רב לקבלת אישור כניסה אליהם, וכל אלה שאין בידם ידע, זמן, כוח נפשי ואמצעים להיאבק במערכת הדרקונית של משטר ההיתרים ולעתור לבתי המשפט של מדינת ישראל. כל זאת, כאמור, במצב שבו אפילו המדינה עצמה איננה עומדת מאחורי מרבית מקרי הסירוב או אי-המענה של הצבא ועל פי רוב היא מאשרת את ההיתר עוד לפני שמתקיים דיון ענייני בבית המשפט.

## היתרים: סוגים, מגבלות וחנאי מעבר

### "חושב קבע במרחב התפר"

בשטחים שישראל הכריזה עליהם כעל "מרחב התפר" התגוררו ביולי 2012 כ־7,500 איש ב־12 כפרים פלסטיניים.<sup>70</sup> משטר ההיתרים אוסר על פלסטינים המתגוררים באזור מזה דורות להמשיך לחיות בבתיהם ועל אדמתם אלא בכפוף להיתר הניתן להם מטעם הצבא. היתר זה אמנם מכונה "תעודת תושב קבע", אולם כמו היתרי הכניסה האחרים ל"מרחב התפר", גם הוא היתר זמני. אלא שהמקרה של "תושבי הקבע" שונה מזה של אלה המבקשים להיכנס ל"מרחב התפר" למטרות מוגדרות (חקלאות, פרנסה, צרכים אישיים); אפילו פקודות הצבא קובעות כי קיומו של מידע ביטחוני אין בו הצדקה לשלול מ"תושבי קבע במרחב התפר" את ההיתר שלהם.

בעת הגשת בקשה ל"תעודת תושב קבע" בוחן הצבא אם המבקש אכן מקיים "מרכז חיים" בשטח המוגדר כ"מרחב התפר". על מנת להוכיח "מרכז חיים" על המבקש להמציא מסמכים רבים, והמת"ק עצמו עורך בדיקה מקיפה הכוללת לעתים גם "ביקורי בית" כדי לוודא מעל לכל ספק שהמבקש אכן מתגורר בביתו. גם מי שכבר קיבל היתר ומבקש לחדשו נאלץ לעבור פעם אחר פעם בדיקה מדוקדקת מול רישומי הצבא, שבמהלכה נבחנת הימצאותו ב"מרחב התפר" לאורך זמן ובשעות הלינה.

למעקב הפולשני אחר תנועותיהם של הפלסטינים המתגוררים ב"מרחב התפר" יש השלכות קשות. האזור כולו היה למעין כלוב שהתושבים הפלסטינים כולאים בתוכו וחוששים לצאת ממנו שמא לא יורשו לשוב אליו. יתרה מזאת, משטר ההיתרים שהנהיגה ישראל ב"מרחב התפר" מבודד את התושבים הללו משאר אוכלוסיית הגדה והופך אותם לקבוצה נפרדת הלכודה בכפריה ואינה יכולה לעזובם.

70 ר' המשדר לתיאום עניינים הומניטאריים של האו"ם (OCHA), השפעתה ההומניטארית של הגדר בגדה המערבית, יולי 2012.

ס"ק ור"ק, בני זוג מאזור גנין, נישאו בראשית נובמבר 2009. המרחק בין הבתים שבהם גדלו אינו עולה על מאות מטרים ספורים, אולם חומת ההפרדה שבנתה ישראל חוצצת ביניהם. בני הזוג ביקשו להקים את ביתם החדש בכפרה של האישה, הנמצא ב"מרחב התפר". מיד לאחר הנישואין עדכן הבעל את כתובתו במרשם האוכלוסין לכתובתה של אשתו והגיש בקשה לקבלת "תעודת תושב קבע חדש במרחב התפר", אבל הצבא דחה את הבקשה משום שהמבקש "איננו תושב קבע". במילים אחרות, הצבא סירב לתת לו היתר כיוון שאין לו היתר. בקשה נוספת נענתה בתשובה זהה.

במקביל, כדי להיפגש עם רעייתו הטרייה ביקש הבעל היתר לביקור ב"מרחב התפר". בסוף פברואר 2010 הנפיק לו הצבא היתר "למטרת צרכים אישיים" המאפשר לו לבקר את רעייתו שלושה ימים בלבד בתקופה של שלושה חודשים - וגם זאת, רק בשעות היום.

ביולי 2010 הגיש המוקד בקשה שלישית בשם הבעל לקבלת היתר "תושב קבע חדש במרחב התפר". בשל העיכוב בטיפול בבקשה פנה המוקד בשיחת טלפון לקצין הקישור הישראלי במת"ק גנין, אך הלה השיב: "אני מכיר אותו... זה לא דחוף. הוא לא גר ברחוב. שיחכה".

בחלוף שלושה שבועות ללא מענה עתר המוקד לבית המשפט העליון בדרישה להורות לצבא להנפיק לר"ק "תעודת תושב קבע חדש במרחב התפר".<sup>71</sup> בעתירה טען המוקד כי מניעת המגורים המשותפים מבני הזוג פוגעת פגיעה חמורה בזכות היסוד שלהם לחיי משפחה ובזכות העותר לחופש תנועה בארצו. באוקטובר 2010, עשרה חודשים לאחר מועד הגשת הבקשה הראשונה, קיבל הבעל היתר כניסה לשישה חודשים ל"מרחב התפר", כשלב ראשון בהליך המדורג לקבלת מעמד של "תושב קבע במרחב התפר". כעבור חצי שנה, לאחר שהוגשו בשנית כל המסמכים הרבים הנדרשים, חידש הצבא את ההיתר לחצי שנה נוספת. אולם המאבק הביורוקרטי-משפטי הכריע את בני הזוג, ונכון לסוף שנת 2012 הם מתגוררים בכפר של משפחת הבעל, הנמצא מחוץ ל"מרחב התפר". האישה חולקת את חייה בין ביתה בכפרו של בעלה לבין בית הוריה שב"מרחב התפר".

(תיק 65164)

## היתרי חקלאות

בשנת 1968, לאחר כיבוש השטחים, הקפיאה ישראל את "הליכי ההסדר" שנועדו לרשום קרקעות בטאבו והתקיימו בגדה תחת השלטון העות'מאני, המנדט הבריטי והשלטון הירדני. עד אז, רק כשליש מקרקעות הגדה המערבית נרשמו בטאבו,

71 בג"ץ 6158/10, קבהא ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח' (2012).

ורוב הקרקעות הללו אינן נמצאות בשטחים המוגדרים כ"מרחב התפר"<sup>72</sup>. למעשה, בעלות רשומה בשטחי "מרחב התפר" אינה קיימת אלא במקרים הבודדים שבהם הזכויות על הקרקע נרשמו והוסדרו בטאבו או במקרים שבהם בעל החלקה נרשם לפני שנת 1967 בטופסי מס רכוש ("אחראג' קיד") והוא עודו בחיים.<sup>73</sup> מרבית החקלאות בגדה המערבית היא חקלאות מסורתית שבה בני המשפחה המורחבת מעבדים את האדמה יחדיו מזה דורות, כלומר, החקלאים הם בני משפחה של "בעלי הזכויות", ולא דווקא בעלי זכויות קנייניות ישירות משל עצמם. לפיכך, הצבא אינו רואה בהם "חקלאים" ומנפיק להם היתרים כאילו היו פועלים שכירים: עליהם לבקש "היתר תעסוקה", ולעתים הם אף נדרשים לצרף חוזה העסקה בינם ובין "המעביד", הלוא הוא בן משפחתם, וכן הצהרה מטעם "המעביד" על כוונתו להעסיקם. על פי הקפ"ק, תוקפו המקסימאלי של "היתר תעסוקה" כזה הוא חצי שנה, אך רבים מן ההיתרים האלה ניתנים לתקופה קצרה בהרבה.

מ"ג, חקלאי פלסטיני, קיבל מהצבא היתרי כניסה ל"מרחב התפר" כדי לעבד את אדמת משפחתו המצויה שם. בשנת 2011 ביקש מ"ג לחדש את ההיתר שברשותו אולם הצבא דחה כמה מן הבקשות, ועל האחרות לא טרח להשיב. המוקד עתר לבית המשפט העליון,<sup>74</sup> ובמסגרת העתירה הפנתה פרקליטות המדינה את מ"ג להגיש בקשה נוספת ולצרף לה - על פי פקודות הצבא - חוזה עבודה בין מעסיק למועסק והתחייבות המעסיק להעסקה על פי חוק בתחום העיסוק בלבד. למעשה, מדובר היה בדרישה שסבתו בת ה-76 של מ"ג תאשר כי בינה לבין נכדה נחתם חוזה עבודה ומתקיימים ביניהם יחסי עובד-מעביד. רק לאחר שהמוקד הבהיר לפרקליטות כי קשרי המשפחה בין הסבתא לנכדה חזקים ואמיצים אפילו יותר מיחסי עובד-מעביד, חזרה בה המדינה מדרישתה.

**(תיק 68108)**

כיוון שבני משפחה שאינם בעלי זכות קניינית בקרקע נחשבים בעיני הצבא ל"פועלים", הגעתם לאדמות מתאפשרת רק כאשר הצבא סבור שהדבר

72 להלכה, הדין החל כיום בשטחים מאפשר לבצע "רישום ראשוני" של הקרקע, הדומה ל"הליך הסדרי", אולם מדובר בהליך ממושך שעלותו גבוהה מאוד והיא מוטלת על החקלאי עצמו (בניגוד לעלויות "הליך הסדרי", המוטלות על המדינה). במסגרת ההליך יש להמציא מסמכים רבים, והוא חל על שטח מצומצם בלבד. על המגבלות החלות על הליך זה ר' דו"ח בצלם, **באצטלה של חוקיות - הכרזות על אדמות מדינה בגדה המערבית**, פברואר 2012, עמ' 27.

73 הרחבה בעניין הבעלות על קרקעות הגדה המערבית ר' דו"ח המוקד להגנת הפרט, **משטר ההיתרים**, עמ' 48-49.

74 בג"ץ 4035/11, **אנאם ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח'** (2012).

הכרחי - לשיטתו. החלטת הצבא בעניין זה תלויה, בין השאר, בסוג הגידול החקלאי ובעונה. לשם כך הכין הצבא טבלה המפרטת את סוגי הגידולים השונים באזור וקובעת, בהתאם לגידול המבוקש, באילו עונות יש להתיר כניסת "פועלים" לחלקה שב"מרחב התפר". עצי זית, למשל, מצדיקים כניסה עבור עבודות חקלאיות רק בחודשים אוקטובר עד מרץ. מניסיון המוקד, בתקופת מסיק הזיתים, מאוקטובר עד דצמבר, הצבא אכן נוטה לאפשר לחקלאים פלסטינים להגיע לאדמות משפחותיהם באמצעות "היתר תעסוקה", אך בשאר ימות השנה הוא מונע מבני משפחה רבים מלהגיע לאדמתם. הצבא מניח כי בתקופה שבה אין מסיק, העבודה בחלקה אמורה להתבצע בידי בעל הזכויות בקרקע, וזאת גם אם אין ביכולתו לעשות זאת מסיבות שונות, כגון גיל או מצב בריאותי, וגם אם אינו יכול להקדיש את כל זמנו לטיפול באדמה החקלאית שברשותו. מדיניות זו של הצבא פוגעת בתוצרת החקלאית ב"מרחב התפר". כך, למשל, דו"ח האו"ם משנת 2011 העריך כי יבול עצי הזית בחלקות שנכלאו ב"מרחב התפר" קטן בכ-60% מן היבול בחלקות מעברה השני של החומה, הנגישים לחקלאים כל עונות השנה.<sup>75</sup>

מ"א, פלסטיני בן 41, נשוי ואב לשישה ילדים, מתגורר בכפר זאויה הסמוך לטולכרם. עד הקמת חומת הפרדה עיבדו מ"א ובני משפחתו את אדמותיהם, הרשומות על שם סבו המנוח של מ"א, וגידלו בהן חיטה ועצי זית. לאחר הקמת החומה נכלאה הקרקע ב"מרחב התפר", אולם הצבא איפשר לתושבי הכפר לחצות את החומה כדי לעבד את אדמותיהם באמצעות הצגת תעודות זהות בלבד. החל משנת 2009 החל הצבא לחייב את התושבים להחזיק בהיתר צבאי כדי לעבור את החומה. מ"א פנה שוב ושוב לצבא בבקשה לקבל היתר ל"מרחב התפר" אולם לא קיבל כל מענה בכתב לבקשותיו. גם פניות המוקד בשמו של מ"א לא נענו, וביום 6.7.2011 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה להורות לצבא להנפיק למ"א היתר שיאפשר לו לעבד את אדמות משפחתו.<sup>76</sup>

בתגובה לעתירה צירפה הפרקליטות מכתב הממוען למוקד - אך מעולם לא הגיע - ובו נכתב כי "בקשתו של מרשך לקבלת היתר כניסה למרחב התפר לצורכי תעסוקה סורבה, משום שלא נמצא כי יש צורך בכך שיחזיק בהיתר". ה"צורך" נקבע על פי "טבלת קמ"ט חקלאות" ועל פי העובדה כי ארבעה מאחיו של מ"א מחזיקים בהיתרים.

פסק הדין בעתירה קבע כי החלטת המדינה לסרב להנפיק למ"א היתר כניסה לאדמותיו "אינה יכולה לעמוד". חמישה חודשים לאחר הגשת העתירה הודיעה פרקליטות המדינה כי מ"א יקבל היתר כניסה במטרה לעבד אדמות משפחתו.

**(תיק 68290)**

75 המשרד לתיאום עניינים הומניטאריים של האו"ם (OCHA), **מעקב הומניטארי - דצמבר 2011**, עמ' 8.  
76 בג"ץ 5078/11 אבו'זר ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח' (2011).

חקלאים החוכרים את האדמות החקלאיות שהם מעבדים מצויים במצב קשה אף יותר. בפקודות הצבא אין התייחסות מיוחדת לחקלאים אלה. ביולי 2012, בעקבות עתירת המוקד שדרשה להורות לצבא להעניק היתרי כניסה לפלסטני שחכר קרקע ב"מרחב התפר", מסרה המדינה כי בכוונתה להוסיף לקפ"ק "סעיף ספציפי שיסדיר את סוג ואופן הנפקת היתר כניסה למרחב התפר עבור תושב השוכר חלקה חקלאית במרחב התפר".<sup>77</sup>

### מגבלת חוקף ההיתר

מאחר שחידוש היתר הוא הליך ארוך ומורכב הדורש השקעה לא מבוטלת של זמן ולעתים גם של כסף, יש חשיבות רבה למועד פקיעת תוקפו של ההיתר. ככל שההיתר יינתן לתקופה ארוכה יותר כך יידחה מועד הגשת הבקשה החדשה, על כל הקשיים הנלווים לה, והמחזיק בהיתר יוכל לתכנן תוכניות ארוכות טווח (יחסית), או, במקרה של חקלאים, לשמור על רציפות בעיבוד האדמות. התוקף המקסימאלי של סוגי ההיתרים השונים נקבע בקפ"ק, אולם בפועל, מרבית ההיתרים ניתנים לתקופות קצרות יותר. הצבא מקצר את תוקף ההיתרים במגוון אמתלות: לעתים בשל החלטת המת"ק כי תוקף קצר עונה על ה"צורך" של מבקש ההיתר, לעתים בשל "איזון" בין ה"צורך" של מבקש ההיתר לבין החומר המודיעיני הסודי בעניינו, לעתים בטעות, ולעתים - וככל הנראה, זה הרוב המכריע של המקרים - מתוך שרירות לב לשמה, שאינה מנומקת בדבר. תהא הסיבה אשר תהא, עם השנים ניתנים פחות ופחות היתרים לתקופות ארוכות.<sup>78</sup> כך, גם מי שכבר קיבל היתר יכול לצפות כי בתוך תקופה קצרה יחסית יאלץ לשוב ולפעול כדי לחדשו.

חומת הפרדה שבנתה ישראל מפרידה בין ביתו של ר"י לבין אדמותיו, שבהן הוא מגדל עצי זית. ר"י מקבל מהצבא היתרי כניסה ל"מרחב התפר", ומכיוון שההיתרים תקפים לשלושה חודשים בלבד נאלץ ר"י לבקש לחדש את ההיתרים בכל פעם מחדש. בנובמבר 2012 פנה המוקד לצבא בדרישה שינפיק לר"י היתר התקף לזמן ארוך יותר. יומיים בלבד אחר כך השיב הצבא כי ההיתר של ר"י יוארך לתקופה של 14 חודשים. (תיק 72492)

77 ר' לעיל, הי"ש 62. כאמור, המדינה התחייבה בפני בית המשפט כי הוראות הקפ"ק בעניין זה ישתנו עד יום 1.9.2012, אולם עד יוני 2013, מועד כתיבת דו"ח זה, הדבר טרם נעשה.

78 לנתונים והרחבה ר' דו"ח המוקד להגנת הפרט, **משטר ההיתרים**, עמ' 60-61.

## מגבלת המחסומים והשערים

בפברואר 2004, במסגרת העתירה העקרונית שהגישה האגודה לזכויות האזרח בישראל נגד משטר ההיתרים, מסרה פרקליטות המדינה לבית המשפט העליון כי לחקלאים פלסטיניים המעבדים אדמות ב"מרחב התפר" תותר כניסה חופשית "במעברים הפתוחים 24 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע, במידה שירצו להיכנס למרחב התפר או לצאת ממנו, לשם עיבוד אדמתם".<sup>79</sup> הבטחות אלו נשארו בבחינת אות מתה.

המעבר מ"מרחב התפר" אל יתר חלקי הגדה, ולהפך, נעשה דרך עשרות שערים מסוגים שונים שנקבעו בחומת ההפרדה, אולם למעט שניים, כל השערים האלה אינם נפתחים כל שעות היום וכל ימות השבוע. לא במקרה, כנראה, שני השערים היחידים הפתוחים ברציפות הם השערים היחידים המשמשים גם ישראלים בכלל ומתנחלים בפרט. מרבית השערים פתוחים רק פעמיים או שלוש פעמים ביום, לפרקי זמן קצרים. הגבלת שעות הפתיחה של השערים משפיעה על היכולת להיכנס ל"מרחב התפר" לצורכי עבודה ופוגעת בעיקר בחקלאים. חקלאי המאחר לשעות פתיחת השער לא יגיע לאדמתו באותו יום, ומי שכבר נכנס ל"מרחב התפר" כלוא בו למעשה עד לשעת הפתיחה הבאה של השער. מטבע הדברים, הגבלת שעות פתיחת השערים משליכה גם על היכולת לנהל חיים תקינים ב"מרחב התפר" - לרבות גישה לבתי חולים או לשירותי חירום. להלכה, הצבא מאפשר את פתיחת השערים במקרי חירום, אולם אי-נגישותם של החיילים והסרבול הביורוקרטי אינם מאפשרים מענה מהיר, והדבר עלול לעלות בפגיעה חמורה בגוף וברכוש. המעבר דרך חומת ההפרדה אינו מוגבל רק לשעות מסוימות אלא גם לשערים מסוימים. בכל היתר נכתב שם של שער אחד בלבד, השער הקרוב ליישובו של מבקש ההיתר, ורק בשער זה רשאי בעל ההיתר לעבור מצד אחד של החומה לצדה השני. אם לאדם יש "צרכים" במקטעים שונים של "מרחב התפר" עליו להגיש בקשה מיוחדת לשני היתרים שונים, שיאפשרו לו לעבור בשני שערים שונים. בתגובה לעתירות העקרוניות הודיעה המדינה כי במקרים שבהם השער הקרוב ליישובו של מבקש ההיתר אינו פתוח כל יום יצוין בהיתר שער נוסף המאפשר גישה יומית.<sup>80</sup> נכון ליוני 2013, הבטחה זו אינה ממומשת.

ביום 6.6.2012, בשעה 13:00, פרצה שרפה בשדות הכפר עקאבה הנמצאים ב"מרחב התפר". צוותי הכיבוי הפלסטיניים שהגיעו לשער בחומת ההפרדה גילו כי הוא סגור. פניית החקלאים ללשכת הקישור הפלסטיני הניבה שעה נוספת של המתנה עקרה. מוקד החירום של המוקד להגנת הפרט פנה בדחיפות לראש

79 ר' לעיל, הי"ש 58, תגובת המדינה מיום 4.2.2004, פסקה 36.

80 ר' לעיל, הי"ש 57, תגובת המדינה מיום 13.11.2006, סעיף 48.

מת"ק טולכרם בדרישה לפתוח לאלתר את המחסום. 50 דקות נוספות עברו עד שהחיילים פתחו את השער ואיפשרו לכוחות הכיבוי להיכנס לאזור השכפה. (תיק ח. 8537)

מ"ט, חקלאי בן 70, נכנס ל"מרחב התפר" ביום 20.10.2011, בשעות הבוקר, דרך מחסום בחומת ההפרדה, כדי למסוק את עצי הזית שלו. לאחר כמה שעות עבודה נפצע מ"ט בעינו וסבל מדימום ומכאבים עזים. מאחר שהצבא פותח את השער הקרוב לאדמותיו של מ"ט רק שלוש פעמים ביום, לדקות ספורות, פנה מוקד החירום של המוקד להגנת הפרט בדחיפות ל"תא ההומניטארי" של הצבא.<sup>81</sup> שעה חלפה עד שהחיילים פתחו את השער ואיפשרו למ"ט גישה לטיפול רפואי. (תיק ח. 8520)

בפסק הדין בעתירה העקרונית קבע בג"ץ כי מי שמחזיק ב"תעודת תושב קבע" רשאי להיכנס אל אזורי "מרחב התפר" ולצאת מהם בכל השערים, שהרי אם הותר לו להימצא בביתו, הנמצא מעבר לחומה, אין סיבה להגביל אותו לשער מסוים. אף על פי שהנמקה זו נכונה לכל המחזיקים בהיתרים, הקביעה התייחסה רק ל"תושבי הקבע". על כל פנים, למיטב ידיעת המוקד, הצבא אינו מקיים גם הוראה זו של בית המשפט; נכון ליוני 2013, "תושבי קבע", כמו כל שאר הפלסטינים המבקשים להיכנס לשטחי "מרחב התפר" או לצאת מהם, מורשים לעבור בשער היחיד שנרשם בהיתר שניתן להם, ובו בלבד.

### תנאי המעבר

ככלל, היתר כניסה ל"מרחב התפר" מאפשר מעבר ברגל בלבד, דהיינו, לא באמצעות כלי רכב. מעבר ברכב מצריך בקשה מפורשת (המוגשת ביחד עם בקשת היתר הכניסה או בנפרד ממנה), ורק בעל הרכב רשאי להשתמש בהיתר זה. פקודות הצבא אינן דורשות היתר מיוחד להעברת ציוד חקלאי וסחורות אל תוך "מרחב התפר", אולם פלסטינים לא מעטים דיווחו למוקד על קשיים בהעברת מטען מעין זה בשערים נוכח הדרישות השרירותיות והקשיים שהחיילים מערימים לפניהם. לא אחת נמסר להם כי הם אינם יכולים להכניס את סחורתם ל"מרחב התפר" מחשש שבכוונתם להעבירה אל תוך ישראל וכך להתחרות בתוצרת הישראלית.

האדמות שבבעלותו של י"ו, חקלאי בן 70 מהכפר גיוס הסמוך לקלקיליה, נכלאו ב"מרחב התפר", והוא נאלץ לקבל מהצבא אישורי כניסה לשטחו שלו.

81 "התא ההומניטארי" (הנקרא גם "המוקד ההומניטארי") הוא גוף צבאי הפועל במסגרת המינהל האזרחי. גוף זה הוקם במהלך האינתיפאדה השנייה, במטרה לסייע לפלסטינים מהשטחים הכבושים במקרים דחופים.

בנובמבר 2012 פנה י"ו למת"ק בבקשה שהצבא יאפשר לו להיכנס לאדמותיו באמצעות רכבו הפרטי, מפאת מצבו הרפואי. החיילת בחלון הקבלה במת"ק החלה בתהליך רישום הרכב, אולם אז הגיע קצין בכיר במת"ק, הורה לחיילת להפסיק את הטיפול והודיע לי"ו כי לא יאפשרו לו להיכנס עם רכבו ל"מרחב התפר" וכי אין טעם שיגיש בקשות; "עדיף לו לקנות חמור", כך אמר הקצין. המוקד פנה ליועמ"ש הצבא בגדה המערבית בדרישה לאפשר לי"ו להיכנס עם רכבו לאדמותיו ולברר באופן מקיף את התנהגותו השרירותית והמזלזלת של קצין המת"ק. (תיק 75684)

ס"ע, חקלאי מהכפר קפין, ביקש להכניס 30 שתילים של עצי זית לחלקה שבבעלותו, שנכלאה בשטחי "מרחב התפר". ביום 16.11.2011, בשעה 06:00 בבוקר, הגיע ס"ע לשער הרשום בהיתר שהחזיק אולם החיילים סירבו להתיר לו להעביר את השתילים. מוקד החירום של המוקד להגנת הפרט פנה ל"תא ההומניטארי" שמפעיל הצבא ונענה כי ס"ע רשאי להעביר את השתילים ל"מרחב התפר" ללא צורך בתיאום מראש. כיוון שהצבא פותח את המחסום הזה רק שלושה ימים בשבוע, ורק לשעה אחת ביום, נאלץ ס"ע להמתין יומיים, אך כשחזר למחסום החיילים מנעו שוב את הכנסת השתילים. עברו יומיים נוספים וס"ע החליט לנסות את מזלו בשלישית. הפעם - מתוך אותה שרירות לב שהביאה למניעת המעבר - החליטו החיילים להתיר לו להכניס את השתילים לחלקתו. (תיק ח. 8527)

המעבר בשערים כפוף לבדיקות ביטחוניות. פלסטינים רבים מדווחים למוקד על בדיקות ממושכות ועל עיכובים ארוכים בשערים אלה. לא מעטים מהם דיווחו גם על חיפוש גופני בעירום. חיפושים ועיכובים אלה נעשים דרך קבע, בכל מעבר, ללא סיבה מסוימת ידועה ונראית לעין. בכל עתירות המוקד לבית המשפט בדבר הבידוק הביטחוני בעת המעבר בשערים הודיעה המדינה כי העותרים ייבדקו מעתה והלאה בהליכי הבידוק השגרתיים. בעקבות הודעות אלה אכן דווח על שינוי; ניתן להסיק מכך כי להטרדות ולעיכובים לא הייתה כל הצדקה מלכתחילה, בוודאי לא הצדקה ביטחונית.

א"ש, אב לשמונה ילדים המתגורר בכפר סמוך לקלקיליה שנכלא ב"מרחב התפר", מקבל מהצבא היתרי "תושב קבע" התקפים לשנתיים. בחודש מרץ 2012 החלו אנשי הביטחון לעכב ולהשפיל את א"ש כל אימת שביקש לעבור במחסום שבחומה המפרידה בין ביתו לבין שאר חלקי הגדה המערבית. א"ש,



המסיע את ילדיו הקטנים לבתי הספר הנמצאים מעבר לחומה, עוכב לפרקי זמן ארוכים הנעים בין שעה לשלוש שעות, לעתים כמה פעמים ביום, ונבדק פיזית פעם אחר פעם, לעתים בעירום חלקי. המוקד פנה בדחיפות לצבא בדרישה לשים קץ להתעללות. שבועות אחדים אחר כך התקבלה תשובתו הלאקונית של משרד הביטחון לפיה "נתקבלה במערכת הנחייה מטעם השב"כ לבצע בו חיפוש כמקובל". נכון ליוני 2013, מועד כתיבת שורות אלה, הופסקה ההתעללות בא"ש והוא עובר במחסום לאחר בידוק שגרתי בלבד. (תיק 72491)

### אחסונים וחסיון

אפשרות התנועה של פלסטינים ברחבי הגדה המערבית מוגבלת, בין היתר, באמצעות מחסומים וחסיונות מסוגים שונים. על פי נתוני האו"ם, ביוני 2011 חסמו 522 מכשולים את תנועתם של הפלסטינים בתוך הגדה המערבית, מתוכם 87 מכשולים המאוישים בחיילים דרך קבע או על פי צורך. ביוני 2012 עלה מספר זה ועמד על 542 מכשולים - 86 מתוכם מאוישים. נתונים אלו אינם כוללים את חומת ההפרדה ואת המחסומים הקבועים בה, וכן את מחסומי הפתע: מיוני 2010 ועד סוף יוני 2011 הוצבו בגדה כ-490 מחסומי פתע מדי חודש, ואילו מיולי 2011 ועד יולי 2012 הוצבו בה בכל חודש כ-410 מחסומי פתע.<sup>82</sup> בנוסף על כך, לפי נתוני ארגון בצלם, נכון לפברואר 2013 הוקצו למעלה מ-67 ק"מ של כבישים בגדה לשימוש הבלעדי (או כמעט בלעדי) של ישראלים והם אסורים לנסיעת פלסטינים.<sup>83</sup>

המוקד מטפל במגוון פניות של פלסטינים הנתקלים בקשיי תנועה בגדה המערבית. כך, למשל, בשנת 2012 הסתיים הטיפול המשפטי בעתירת המוקד להסרת חסימת קבע בגדה המערבית.

הכפר שופה שבנפת טולכרם מפוצל לשני חלקים שכביש קצר עובר ביניהם; דרך הכניסה להתנחלות אבני חפץ חוצה את הכביש הזה. במשך שנים חסם הצבא את הכביש שבין שני חלקי הכפר בחסימות עפר קבועות והפך אותו למעשה לכביש ליהודים בלבד המשמש אך ורק את תושבי ההתנחלות אבני חפץ ואת חיילי הבסיס הצבאי הסמוך אליה. בעקבות החסימה התארכה הנסיעה ברכב מחלק אחד של שופה לחלקו האחר מקילומטר אחד לכ-25 קילומטרים. בנוסף על כך חסם הצבא את היציאה הצפון-מזרחית של שופה המובילה אל אדמות חקלאיות של תושבי הכפר.

82 OCHA, עדכון תנועה וגישה בגדה המערבית, אוגוסט 2011, עמ' 6, OCHA, עדכון בנושא תנועה וגישה בגדה המערבית, ספטמבר 2012, עמ' 32.

83 ר' [http://www.btselem.org/sites/default/files2/forbidden\\_roads\\_table\\_heb.pdf](http://www.btselem.org/sites/default/files2/forbidden_roads_table_heb.pdf)

באוגוסט 2010 עתר המוקד לבג"ץ בשם תושבי הכפר בדרישה להורות לצבא להסיר את החסימות.<sup>84</sup> בפברואר 2011, בתגובתה לעתירה, טענה המדינה כי "החסימה הוקמה משיקולי ביטחון מובהקים", אולם בראשית אוגוסט 2011, בעוד הצדדים ממתינים לדיון בעתירה, הסיר הצבא את החסימה המפרידה בין שני חלקי הכפר וכלי רכב הורשו לעבור את המרחק הקצר בין שני חלקי הכפר ללא בדיקות או מחסומים. עבר חודש והצבא שב וחסם את הכביש לתנועת פלסטינים. המדינה טענה כי החסימה הוסרה למשך חודש הרמזאן והושבה על כנה בסיומו. המוקד פנה לבית המשפט וטען כי הסרת החסימה לחודש שלם מוכיחה כי היא אינה משרתת צורכי ביטחון. למרות זאת, ביום 29.2.2012 קבעו שופטי בג"ץ שהדרך בין שני חלקי הכפר תישאר חסומה. חודש לאחר מתן פסק הדין, ביום 29.3.2012, הסיר הצבא את החסימה ללא נימוק, הסבר או התייחסות ל"שיקולי הביטחון המובהקים". (תיק 64082)

### מוקד החירום וטיפול בזמן אמת

בצד עבודתו השוטפת מפעיל המוקד להגנת הפרט גם מוקד חירום טלפוני המסייע לפונים בזמן אמת.

חומת ההפרדה מנתקת את הכפר ערב אבו פרדה משאר שטחי הגדה המערבית. ש"א, המתגורר בכפר ומחזיק בהיתר "תושב קבע במרחב התפרי", הגיע ביום 24.2.2011 אל המחסום שבחומת ההפרדה וביקש להעביר שתי פרות שברשותו אל ביתו. החיילים במחסום מנעו ממנו את המעבר וקבעו כי העברת בעלי חיים נעשית רק בימים ראשון, שני וחמישי, רק לאחר תיאום מראש עם הצבא ורק בכפוף לאישור כתוב מוטריר. ש"א חזר על עקבותיו, הסדיר את כל המסמכים על פי דרישת החיילים וחזר למחסום ביחד עם הפרות ביום ה"נכון", אולם שוב מנעו החיילים את המעבר. רק לאחר פנייתו של מוקד החירום של המוקד להגנת הפרט ל"תא ההומניטארי" של הצבא, ולאחר המתנה של ארבע שעות, הורשה ש"א להעביר את פרותיו דרך המחסום. ארבעה ימים אחר כך שב ש"א והצטייד במסמכים הדרושים ותיאם מראש את המעבר במחסום עם שתי פרות נוספות. ולמרות כל זאת, גם הפעם היה צורך בהתערבות מוקד החירום וש"א נאלץ לחכות שלוש שעות עד שהחיילים התירו לו לעבור במחסום עם הפרות.

84 בג"ץ 6115/10, ראש המועצה המקומית שופה ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח' (2012).

עברו ארבעה ימים נוספים ודבר לא השתנה: שוב מנעו החיילים את המעבר, שוב התערב מוקד החירום ושוב הושחת לריק זמנו של החקלאי הפלסטיני, שנאלץ להמתין ארבע שעות כדי להגיע אל ביתו. ארבעה חודשים עברו והתברר כי הצבא הוסיף גזרה נוספת. כאשר שב ש"א וביקש להעביר פרות במחסום הוא עוכב על ידי החיילים. בירור שערך המוקד העלה כי מעתה ניתן להעביר בעלי חיים רק פעם אחת בשבוע - בימי שלישי בלבד. (תיקים ת. 8493, ת. 8494, ת. 8497, ת. 8509)

ביום 14.3.2011 עצר סיור רגלי של הצבא שלושה חקלאים פלסטינים שהיו בדרכם לביתם בסיום יום העבודה באדמותיהם בכפר הסמוך לשכם. לאחר שהמתינו שעתיים פנו השלושה למוקד החירום. נדרשו עשרות טלפונים של המוקד לגורמים שונים בצבא כדי שהחיילים יאפשרו לשלושה להמשיך בדרכם, לא לפני שעוכבו ללא סיבה למשך למעלה מחמש שעות. (תיק ת. 8500)



# תושבות בשטחים

אין בליבנו ספק כי המדיניות המצמצמת עליה הכריזו המשיבים [המדינה] יש בה תוצאה קשה במיוחד ביחס לתושבים שאינם מעורבים בפעילות טרוריסטית ונכפה עליהם נתק מקרוביהם. [...] ברור לנו היטב כי מדיניות זו מפרידה - ולעיתים באופן מלאכותי - בין פלסטינים המתגוררים בשני האזורים ומבקשים לקיים או ליצור קשרי משפחה וקירבה תקינים.

דורית בייניש, נשיאת בית המשפט העליון<sup>85</sup>

## איחוד משפחות ורישום ילדים

הזכות לחיי משפחה היא מזכויות היסוד של האדם. בית המשפט הישראלי הכיר בכך שזכות זו כוללת את זכותו של אדם להקים משפחה בארצו עם בן זוג זר ועם ילדיהם המשותפים.<sup>86</sup> אולם מהתנהלותה של ישראל מתברר שככל שמדובר בפלסטינים תושבי השטחים הכבושים,<sup>87</sup> זכות זו עומדת להם רק כל עוד היא מעודדת הגירה של פלסטינים מהשטחים החוצה, בעוד הגירה של בני משפחה אל תוך השטחים נתפסת כ"איום דמוגרפי".

עם פרוץ האינתיפאדה השנייה בשנת 2000 הקפידה ישראל את כל ההליכים הקשורים בתושבות בשטחים, ובכלל זה איחוד משפחות ורישום ילדים. מאז, מזה כ-13 שנים, היא אף מונעת את כניסתם של בני משפחה מחו"ל של פלסטינים לביקור בשטחים. בשנת 2005, בעקבות פעילות משפטית אינטנסיבית של המוקד

85 בג"ץ 2088/10, המוקד להגנת הפרט ואח' נ' מפקד איזור הגדה המערבית (2012), פסק דין מיום 24.5.2012, סעיף 19.

86 ר' בג"ץ 7052/03, עדאלה ואח' נ' שר הפנים ואח' (2006).

87 הכוונה לכל השטחים הפלסטיניים הכבושים, למעט ירושלים המזרחית.

להגנת הפרט, הסיר הצבא את ההקפאה על רישום ילדים במרשם האוכלוסין של השטחים והחל להפעיל נוהל סדיר, פחות או יותר, של מתן רישיונות ביקור לכניסה לשטחים לצורך רישום ילדים עד גיל 16.<sup>88</sup> בשנת 2008, בעקבות עשרות עתירות שהגיש המוקד, הושגה פריצת דרך גם בתחום איחוד משפחות.<sup>89</sup> בינואר אותה שנה הודיעה המדינה לבית המשפט על החלטתה לאשר 12,000 בקשות לאיחוד משפחות עם בני זוג זרים (כלומר, לא תושבי השטחים הכבושים), כמחווה פוליטית לממשלת אבו מאזן במסגרת המשא ומתן המדיני, ובאוקטובר, ערב הדיון בעתירות, הודיעה המדינה על הגדלת המכסה ל-50,000 בקשות. בין הבקשות שאושרו נכללו בקשותיהן של כל המשפחות שהמוקד עתר בעניינן לבג"ץ - כולן בקשות עבור בני זוג שכבר שהו בשטחים באותה עת מכוח רישיונות ביקור. ה"מחווה" לא כללה בקשות של בני זוג ששהו מחוץ לשטחים באותו זמן או בקשות חדשות מכל סוג שהוא. בפועל, לפי הנתונים שבידי המוקד, במסגרת ה"מחווה" לאבו מאזן ניתן מעמד בשטחים לכ-35,000 בני אדם, מהם כ-23,000 מהגדה המערבית וכ-12,000 מרצועת עזה. בעקבות הבחירות בישראל בשנת 2009 והשינוי בהרכב הממשלה והעומד בראשה הפסיקה ישראל לאשר בקשות לאיחוד משפחות וחזרה למדיניות ההקפאה.

למעלה משלוש שנים אחר כך, ביוני 2012, מסר הצבא למוקד כי במסגרת "צעדים מקלים לחודש הרמדאן" ממליץ פיקוד הדרום על מימוש מכסה של 4,818 בקשות לאיחוד משפחות עם בני זוג זרים ברצועת עזה. עוד נמסר כי בסך הכול אושרו עד אז במסגרת ה"מחווה" 11,245 בקשות. המוקד שלח לצבא בקשה להבהרת נתונים אלה אולם הבקשה לא נענתה.

אף על פי שמימוש מכסת האישורים פתר את בעיות התושבות של רבים, הבעיה העקרונית נותרה בעינה: השטחים הכבושים הם עדיין אזור סגור, זר-בל-ייכנס אליו. תושבי השטחים שבני זוגם אינם תושבי השטחים והם נמצאים מחוץ להם נותרו ללא פתרון, וזכותם לממש את חיי המשפחה שלהם בארצם עדיין נשללת מהם. יתרה מזאת, מחוות מדיניות חד-פעמיות אינן תחליף למנגנון מסודר לטיפול בפניות לביקור בשטחים ולהשתקעות בהם - מנגנון שאמור לפעול לפי חוק ולפי העיקרון של כיבוד זכויות האדם, ולא לפי טעמים פוליטיים משתנים. חיי המשפחה של תושבי השטחים ממשיכים לשמש כקלף מיקוח מדיני. (תיק 31450)

88 רישיון ביקור הוא למעשה ויזת תייר המונפקת אך ורק לצורך כניסה לשטחים הכבושים. להרחבה ר' דו"ח המוקד להגנת הפרט ובצלם, **משפחות בהקפאה - האיסור שמטילה ישראל על איחוד משפחות בשטחים מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה**, יולי 2006.

89 ר' על כך בהרחבה בדו"ח פעילות המוקד לשנת 2007, עמ' 111-119, וכן בדו"ח המודפס לשנה זו, עמ' 93-88; דו"ח פעילות המוקד לשנים 2008-2010, עמ' 52-56.

## הזכות לבחירת מקום מגורים

כחלק ממדיניות הבידול של ישראל, המכוונת להפריד בין רצועת עזה לגדה המערבית, ממיינת ישראל את הפלסטינים תושבי השטחים ל"גדתיים" ול"עזתיים" בהתאם לכתובתם הרשומה במרשם האוכלוסין ורואה בהם שתי קבוצות נפרדות. כך, הרישום בגדה או ברצועה נתפס כסוג של נתינות, והמעבר בין שני חלקי השטחים נתפס במונחים של מדיניות הגירה.<sup>90</sup>

מדיניות זו של ישראל היא חד-כיוונית: הצבא מאשר מעבר מהגדה לעזה בלבד, וגם זאת רק לאחר התחייבות ל"השתקעות" לאלתר ברצועה, ואילו בקשה למעבר מעזה לגדה נדחית על פי רוב על הסף. זאת ועוד. בשנים האחרונות, היחס לפלסטינים שכתובתם הרשומה היא בעזה אך הם מתגוררים בגדה הוא כאל זרים הנמצאים בביתם שלא כחוק, אלא אם הם מחזיקים באשרה מיוחדת; ומי שמוגדר כשוהה שלא כחוק, דינו מעצר וגירוש כמסתנן. מדיניות זו הונהגה בהדרגה, כשההצדקות המשפטיות וכלי החקיקה הנלווים להן באים רק לאחר יישום המדיניות בפועל. התהליך עדיין לא הושלם ועשויות להיות לו תוצאות הרות גורל לחייהם של מאות אלפי פלסטינים.<sup>91</sup>

בתחום זה טיפל המוקד בשנת 2011 ב־86 תיקים העוסקים במקרים פרטניים, ובשנת 2012 - ב־85 תיקים; 31 מהתיקים נפתחו בשנים אלו. בשנת 2012 התקבלו גם הכרעות בשתי עתירות עקרוניות שהגיש המוקד ב־2010, שתיהן עוסקות בנושאים הכרוכים בהשלכות רחבות על תושבותם של הפלסטינים בשטחים הכבושים - עתירה בעניין הנוהל המכונה "נוהל השתקעות", הנוגעת לפלסטינים המתגוררים בעזה ומבקשים לעבור להתגורר בגדה, ועתירה בעניין "עדכון כתובות", הנוגעת לפלסטינים המתגוררים בגדה אך הם רשומים בהעתק מרשם האוכלוסין שבידי ישראל כמי שמתגוררים ברצועת עזה.

### "נוהל השתקעות"

בשנת 2009 פרסם הצבא נוהל הקובע כי פלסטינים מרצועת עזה יורשו "להשתקע" בגדה המערבית אך ורק במקרים הומניטאריים חריגים וקיצוניים ורק לאחר עמידה ברשימת תנאי סף נוקשים ביותר.<sup>92</sup> כך, למשל, הנוהל מונע מילד בן שלוש המתגורר ברצועה עם אחד מהוריו לעבור לגור עם הורהו האחר בגדה אלא אם התייתם מן ההורה שעמו גר בעזה - וגם אז הדבר יותר רק אם אין אפשרות

90 עוד על כך ר' לעיל, בפרק "חופש התנועה", עמ' 11-17.

91 על הדרישה ל"היתרי שהייה" ועל העברה בכפייה מהגדה לרצועה ר' בהרחבה בדו"ח פעילות המוקד לשנים 2008-2010, עמ' 72-79.

92 לצפייה בנהל המלא ר' <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents\234>

שהילד יטופל בידי קרוב משפחה אחר ברצועה. נתוני הצבא מאששים גם הם את הטענה כי תנאי הנוהל בלתי אפשריים ליישום. על פי נתונים שמסרה המדינה, עד דצמבר 2012 לא אישרה ישראל במסגרת הנוהל ולו מעבר אחד מרצועת עזה לגדה המערבית לצורך "השתקעות".<sup>93</sup>

במרץ 2010 עתר המוקד להגנת הפרט לבג"ץ, ביחד עם 12 ארגוני זכויות אדם נוספים, בדרישה לבטל נוהל זה, המכונה "נוהל השתקעות".<sup>94</sup> בעתירה טען המוקד כי בנוהל זה מרוקנת ישראל מכל תוכן את המושג "הומניטארי" ולמעשה מבטלת את זכותם של פלסטינים מהגדה ומהרצועה לחיי משפחה. המוקד הוסיף כי הנוהל, הפוגע בשורה ארוכה של זכויות יסוד ומנוגד בתכלית לדין הישראלי והבינלאומי, הוא נדבך נוסף במדיניותה של ישראל המכוונת להעמיק את ההפרדה בין הגדה המערבית לרצועת עזה וכי הוא נקבע לא מטעמי ביטחון אלא מטעמים פוליטיים.<sup>95</sup>

במאי 2012 דחה בג"ץ את העתירה, בכפוף להערות בדבר הנוהל ויישומו. פסק הדין קבע כי עצם קיומה של מדיניות מצמצמת הוא סביר, אולם על הצבא להפעיל שיקול דעת ולהביא להרחבת הקריטריונים להעתקת מגורים מהרצועה לגדה ולצמצום הפגיעה בזכויות הפלסטינים. בית המשפט ציין כי "המדיניות המצמצמת [...] יש בה תוצאה קשה במיוחד ביחס לתושבים שאינם מעורבים בפעילות טרוריסטית ונכפה עליהם נתק מקרובהיהם", וכי המדיניות הישראלית "מפרידה - ולעיתים באופן מלאכותי - בין פלסטינים המתגוררים בשני האזורים ומבקשים לקיים או ליצור קשרי משפחה וקירבה תקינים". בית המשפט קבע כי אין לחסום כליל את התנועה מרצועת עזה לגדה המערבית וכי בהגבלת המעבר לרשימה מצומצמת מאוד של "חריגים הומניטאריים" נקטה ישראל "מידת צמצום רבה, שבנסיבות מסוימות היא נוקשה מדי", והוסיף כי אל לו לצבא לסרב באופן גורף לבקשות מעבר של בני זוג נשואים המתגוררים בגדה ובעזה אלא יש לבחון כל בקשה לגופה

ולשקול את מכלול הנסיבות הנוגעות לבני הזוג. (תיק 64709)

בעת שניתן פסק הדין בעתירה העקרונית היו תלויות ועומדות בפני בית המשפט כמה עתירות פרטניות שהגיש המוקד, הנוגעות למעבר של פלסטינים מרצועת עזה לגדה המערבית כדי להתאחד עם בני זוגם. בפברואר 2013, במסגרת אחת מעתירות אלו, הודיעה המדינה כי הגורמים הרלוונטיים "מצויים בעיצומו של ההליך של בחינת פסק הדין בעתירה העקרונית ובחינת האפשרות של עדכון נוהל הטיפול בבקשות ההשתקעות. [...] לאחר השלמת הבחינה, ולאור מסקנותיה,

93 מענה דובר תיאום פעולות הממשלה בשטחים מיום 2.12.2012 לפניית עמותת גישה לפי חוק חופש המידע, סעיף 77.

94 ר' לעיל, ה"ש 85.

95 עוד על "נוהל השתקעות" ומשמעותיו ר' דו"ח פעילות המוקד לשנים 2008-2010, עמ' 69-71.

תתקבל החלטה כיצד יטופלו המקרים הפרטניים".<sup>96</sup> ואולם, עד יוני 2013, למעלה משנה לאחר מתן פסק הדין בעתירה העקרונית - שכאמור, המליץ לצבא להכניס שינויים בונהל - טרם נקבעו שינויים אלה; הזכות לחיי משפחה של הפלסטינים יכולה להתמתין.

בשנת 2005 נישאו ס"א וי"א ברצועת עזה. בנם הראשון נולד בשנת 2006. כל בני המשפחה הם תושבי השטחים הכבושים וכולם מחזיקים באותן תעודות זהות, אולם כתובתה של ס"א בתעודת הזהות היא בעזה ואילו כתובתו הרשומה של י"א היא בגדה.

לאחר שהתגוררו חודשים אחדים ברצועה נאלץ י"א לשוב לגדה לצורכי פרנסה. בני הזוג הגישו כמה בקשות כדי להתיר את איחוד בני המשפחה בגדה, אולם הצבא דחה את הבקשות. במרץ 2010, בתגובה לפניית המוקד בשמה של המשפחה, השיב הצבא כי הבקשה "לצורך ביקור משפחה" סורבה מאחר "שאינה עומדת בקריטריונים". כזכור, הבקשה לא נועדה כלל ל"ביקור".

בפברואר 2011 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה, המבוססת על הדין הישראלי והבינלאומי, לאפשר לבני הזוג ולילדם לממש את זכותם לחיי משפחה.<sup>97</sup> בית המשפט קבע כי הדיון בעתירה יתקיים לאחר שיינתן פסק הדין בעתירה העקרונית שהגיש המוקד בעניין "נוהל השתקעות". ביוני 2012, לאחר פסיקת בג"ץ בעתירה העקרונית, פנה המוקד לפרקליטות המדינה במסגרת העתירה הפרטנית בבקשה שתשקול שנית, בעקבות הערות בית המשפט בעתירה העקרונית, איחוד של בני המשפחה בגדה. נכון ליוני 2013, למעלה משנה לאחר מתן פסק הדין בעתירה העקרונית, טרם התקבלה עמדת המדינה. העתירה עדיין תלויה ועומדת.

י"א ראה את בנו הבכור לראשונה רק בשנת 2010, כשהילד היה בן ארבע, אז איפשרה ישראל לבני הזוג להיפגש ברצועה בפעם היחידה בתוך שש שנים. בשנת 2011 נולד בנם השני; במועד כתיבת שורות אלה מלאו לילד שנתיים; הוא מעולם לא פגש את אביו. (תיק 64568)

## עדכון כחובת בין רצועת עזה לגדה המערבית

אלפי פלסטינים חשופים בשנים האחרונות לסכנה מיידית של גירוש מבתיהם. מדובר בתושבי השטחים הכבושים שעברו מרצועת עזה לגדה המערבית, קבעו בה את בתיהם, הקימו בה את משפחותיהם ומנהלים בה את חייהם. לא מעטים

96 בג"ץ 1891/10, גירבוע ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח', תגובה מקדמית מטעם המשיבים מיום 18.2.2013.

97 בג"ץ 1333/11, אבו שתאת ואח' נ' מפקד איזור הגדה המערבית ואח'.



מהם אף נולדו בגדה וגרים בה כל חייהם אך כתובתם נקבעה בעזה, בשל כתובתם המקורית של הוריהם.

מרשם האוכלוסין של השטחים משותף לגדה המערבית ולרצועת עזה. הסכם הביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית ("הסכם אוסלו") קבע כי הסמכות לניהול המרשם מועברת לרשות הפלסטינית; הרשות אמורה לעדכן את המען ולשלוח בדיעבד הודעת עדכון לישראל, המחזיקה בהעתק של המרשם. אלא שבשנת 2000 הקפידה ישראל לחלוטין את עדכון כתובותיהם של תושבים פלסטינים בהעתק המרשם שבידה והורתה לצבא להסתמך רק על המידע הלא-מעודכן. ביוני 2010 מסר הצבא למוקד נתונים לפיהם 34,681 פלסטינים המתגוררים בגדה המערבית רשומים בהעתק המרשם שבידי ישראל בכתובות ברצועת עזה.<sup>98</sup>

במהלך השנים הקשה העתק המרשם הלא-מעודכן שבידי ישראל על פלסטינים רבים במפגשיהם עם שלטונות הכיבוש, בעיקר במעברי גבול ובמחסומים, וכאמור לעיל, עם השנים החמירה ישראל את מדיניותה כלפי כל מי שכתובתו התקבעה באופן שגוי בהעתק המרשם הלא-מעודכן. וכך, הצבא מתייחס לעשרות אלפי פלסטינים כ"שוהים בלתי חוקיים" בביתם ואף מעביר-בכפייה מדי שנה פלסטינים מביתם בגדה לרצועת עזה.

בנובמבר 2009, במסגרת עתירה פרטנית שהגיש המוקד, התחייב הצבא כי לא יעביר-בכפייה לעזה פלסטינים שנכנסו לגדה לפני אוקטובר 2000, מועד פרוץ האינתיפאדה השנייה, אך הם עדיין רשומים כתושבי רצועת עזה.<sup>99</sup> עם זאת, ישראל אינה מעדכנת את כתובותיהם של אנשים אלו בהעתק המרשם שבידה. במאי 2010 עתר המוקד, ביחד עם 15 ארגוני זכויות אדם נוספים, בדרישה להורות לישראל לעדכן את העתק מרשם האוכלוסין של השטחים שבידה ולחדול מהעברתם-בכפייה של פלסטינים מהגדה המערבית לרצועת עזה בשל כתובתם הרשומה בהעתק הלא-מעודכן שבידי ישראל.<sup>100</sup> לטענת המוקד, בהפרת זכותו של תושב לבחור את מקום מגוריו בתוך ארצו מפרה ישראל את הדין הישראלי והבינלאומי.

### העברה-בכפייה במשפט הבינלאומי



במסגרת העתירה העקרונית בדבר עדכון העתק מרשם התושבים של השטחים הכבושים שבידי ישראל הגיש המוקד לבית המשפט בשנת 2011 שתי

98 למסמך המלא ר' <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents1223>

99 בני"ץ 6685/09, קהוגי ואחי נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (2012), תגובה מטעם המשיב מיום 18.11.2009, סעיף 28.

100 בני"ץ 4019/10, המוקד להגנת הפרט נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (2013).

חוות דעת מטעם מומחים ידועי שם למשפט בינלאומי המנתחות את מדיניות ישראל ומצביעות על חוסר החוקיות המובהק העולה מהתנהלות הצבא.<sup>101</sup> ד"ר נעם לובל (Lubell), מרצה למשפט זכויות האדם הבינלאומי באוניברסיטה הלאומית של אירלנד, קבע בחוות דעתו כי על פי הדין הבינלאומי, פלסטינים המתגוררים בגדה הם תושבים מוגנים בשטח כבוש ואין להעבירם בכפייה בתוך השטחים או אל מחוץ להם, וזאת ללא קשר לכתובת הרשומה במרשם האוכלוסין. ד"ר לובל הוסיף כי העברה בכפייה של תושב מוגן היא הפרה חמורה של אמנת גינבה הרביעית ויש בה כדי להקים אחריות פלילית ולחייב להעמיד את המבצע לדין. ד"ר יוטאקה אראי (Arai), מרצה בכיר למשפט בינלאומי באוניברסיטת קנט ומומחה רב-מוניטין למשפט בינלאומי הומניטארי בכלל ולדיני כיבוש בפרט, הראה בחוות דעתו כי העברה בכפייה של פלסטינים מהגדה המערבית לרצועת עזה מנוגדת לדין הבינלאומי ונחשבת להפרה חמורה שלו, וניתן אף לראות בה פשע מלחמה הנושא בצדו אחריות פלילית. ד"ר אראי הצביע גם על חובתה של ישראל לעדכן את העתק מרשם האוכלוסין של השטחים שבידה והדגיש כי זכותו של תושב מוגן להמשיך ולהתגורר בארצו נתונה לו מהמשפט הבינלאומי ואין בחקיקת הכוח הכובש כדי לשלול אותה.

במרץ 2011 הודיעה פרקליטות המדינה לבית המשפט כי "במסגרת מחווה מדינית שניתנה על ידי ממשלת ישראל [...] הוחלט להתיר את השתקעותם, וכפועל יוצא מכך את שינוי מענם, של 5,000 פלסטינים שמענם הרשום ברצועת עזה". בעקבות הודעה זו טענה המדינה כי העתירה "כלל אינה רלוונטית". המוקד התנגד למחיקת העתירה בטענה כי ה"מחווה" תספק פתרון לחלק קטן בלבד מהאוכלוסייה הנדונה בעתירה והזכיר כי שינוי כתובת של תושבי השטחים אינו "מחווה" אלא חובה של ישראל וכי שיקולים פוליטיים או מדיניים בהקשר זה הם בהכרח שיקולים זרים ופסולים.

במאי 2012, לאחר דיונים ממושכים בעתירה, הוציא בית המשפט צו על תנאי המורה למדינה להסביר מדוע לא תחיל את מדיניותה - הקובעת, כאמור, כי הצבא לא יגרש מביתם פלסטינים שנכנסו לגדה לפני אוקטובר 2000 - גם על פלסטינים שנכנסו לגדה טרם תוכנית ההתנתקות בספטמבר 2005. חודשים אחר כך הודיעה המדינה כי היא מקבלת את עמדת בית המשפט וכי מעתה, כל פלסטיני שמענו הרשום נותר בעזה, אך הוא עצמו החל להתגורר בגדה לפני ספטמבר 2005, לא יורחק בכפייה לעזה. המוקד עמד על כך שעל ישראל לא

101 לצפייה בחוות הדעת המלאות ר'

<http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents1379>

<http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents1378>

רק להתחייב לא לגרש אנשים אלו מביתם אלא גם לשנות את כתובתם בהעתק מרשם האוכלוסין שבידה, מכיוון שכל עשרות אלפי האנשים שכתובתם ברישומי הצבא נמצאת ברצועת עזה מעוכבים ונחקרים כל אימת שהם נאלצים לעבור במחסומים הרבים הפזורים בשטחים, וכאשר הם מעוניינים לצאת לחו"ל עליהם להגיש בקשה מיוחדת המוכיחה כי קיים "צורך הומניטארי" המצדיק את יציאתם ובקשה נוספת על מנת שהצבא יתיר את חזרתם לגדה המערבית. בדיון שנערך בעתירה באפריל 2013, לאחר שבית המשפט המליץ למדינה שב"נוהל השתקעות" המעודכן<sup>102</sup> תשקול מתן הקלות לפלסטינים הנכללים באוכלוסייה זו והם מבקשים לשנות את כתובתם מהרצועה לגדה, מחק המוקד את העתירה תוך שמירת הזכות להעלות שוב את טענותיו לאחר שיתפרסם הנוהל החדש. (תיק 65425)

חרף ההישגים שרשם המוקד בעתירה העקרונית, רבבות מתושבי השטחים ממשיכים לחיות בגדה המערבית כשהעתק מרשם האוכלוסין שבידי ישראל כתובתם הרשומה היא ברצועת עזה, מבלי שיש בידם כל הבטחה שהצבא לא יגרשם לפתע מביתם לרצועה, לצמיתות.

מאז היותו בן שלוש מתגורר פ"מ עם משפחתו בגדה המערבית. באפריל 2011, כאשר מלאו לו 16 שנים, הוציא פ"מ תעודת זהות ראשונה. להפתעתו, בתעודת הזהות נרשמה הכתובת "חאן יונס, עזה" - וזאת, לדברי פקיד הרשות הפלסטינית, כיוון שתעודת הלידה שלו הוצאה ברצועת עזה. כעבור ימים אחדים פנה פ"מ למשרד הפנים הפלסטיני בבקשה להעביר למפקד הצבאי הודעה על שינוי כתובתו הרשומה למענו הנכון בגדה המערבית. המוקד ביקש לוודא כי הצבא מטפל בפנייה אולם נענה כי הבקשה לא התקבלה, אף על פי שלפנייה צורף המסמך שניתן לפ"מ עם הגשת ההודעה. גם בקשה נוספת שנאלץ פ"מ להגיש לא נענתה בעניינות חודשים ארוכים.

פ"מ, שבתעודת הזהות שלו מצוינת כתובת ברצועת עזה, חשש לעבור במחסומי הצבא הפרושים ברחבי הגדה שמא ייעצר ויועבר בכפייה לעזה. לפיכך הוא נמנע מלצאת מתחומי כפרו. בין היתר הוא נאלץ לוותר על ימי עיון וסיורים ברחבי הגדה הנערכים במסגרת בית הספר התיכון שבו הוא לומד, וכן על חופשות חג בירדן עם חבריו.

בינואר 2013, לאחר שהצבא לא השיב לבקשותיו של פ"מ במשך חודשים ארוכים, עתר המוקד לבג"ץ בדרישה שישראל תעדכן את כתובתו של הנער בהעתק מרשם האוכלוסין של השטחים שבידה.<sup>103</sup> המוקד טען כי ההתעלמות הממושכת מהבקשה פוגעת בזכותו של פ"מ לחופש התנועה, חושפת אותו

102 ר' לעיל, עמ' 62-65.

103 בג"ץ 580/13, מצרי ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח'.

לעיתים ממושכים במחסומי הצבא בתוך הגדה ובעת יציאה לחו"ל ואף מציבה אותו בסיכון יומיומי של גירוש מביתו לרצועת עזה. בעקבות הפנייה לבניין הוציא בית המשפט צו ביניים האוסר על הצבא להעביר בכפייה את פ"מ לרצועת עזה עד הדיון בעתירה. ימים ספורים לאחר מתן הצו יצא פ"מ לראשונה לסויר לימודי לשכם. (תיק 72663)

## שלילת תושבות

בשנים 2011-2012 חשפו שתי בקשות לפי חוק חופש המידע שהגיש המוקד כי עד שנת 1994 שללה ישראל מכרבע מיליון פלסטינים מהגדה המערבית ומרצועת עזה את תושבותם בשטחים הכבושים.

במרץ 2011 התקבלה תשובת הצבא בעניין שלילת תושבות בגדה המערבית. מהתשובה - שניתנה רק לאחר שהמוקד נאלץ להגיש עתירה מינהלית<sup>104</sup> - עלה כי נוהל צבאי שהיה בתוקף עד שנת 1994 קבע כי מי שיצאו מביתם בגדה לתקופה העולה על שלוש שנים (ניתן היה להאריך תקופה זו שלוש פעמים, כל פעם לשנה נוספת, ובסך הכול לשלוש שנים נוספות), נחשבו כמי "שהעתיקו את מרכז חייהם לחו"ל", וישראל העבירה אותם ברשימותיה ל"סטטוס חל"ת", "חדל להיות תושב" - או, במילים אחרות, שללה את תושבותם.<sup>105</sup> כך, ללא שימוע, ללא בחינה פרטנית של המקרה וללא הודעה - מראש או בדיעבד - הותירה ישראל 140,000 פלסטינים מהגדה המערבית חסרי מעמד במולדתם.

ביוני 2012 התקבלה תשובת הצבא בנוגע לשלילת מעמדם של תושבים מרצועת עזה. גם כאן הסתמך הצבא על נוהל טכני-ביורוקרטי וקבע כי פלסטינים שעזבו את עזה לחו"ל לתקופה של שבע שנים או לא התייצבו לאחד ממפקדי האוכלוסין שערך הצבא ברצועה בשנים 1981 ו-1988 נרשמו גם הם באופן אוטומטי בסטטוס של "חדל להיות תושב" (חל"ת).<sup>106</sup> כך שללה ישראל מ-108,878 פלסטינים מעזה את מעמדם במולדתם.

לנתונים אלו יש להוסיף עוד למעלה מ-14,000 מתושבי ירושלים המזרחית שמשרד הפנים שלל את מעמדם בישראל משנת 1967 ועד סוף 2012.<sup>107</sup> במהלך השנים השיב הצבא לכמה אלפים מהם את תושבותם (או, כפי שהוא מכנה זאת, החזיר אותם "מסטטוס חל"ת לסטטוס פעיל"), אולם ככלל, למעט חריגים, ישראל

104 עת"ם 11-02-28741, המוקד להגנת הפרט נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים ואח' (2011).  
105 לצפייה במסמך המלא ר' <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents1449>  
106 לצפייה במסמך המלא ר' <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents1840>  
107 ר' על כך בהרחבה להלן, בפרק "תושבות בירושלים המזרחית", עמ' 90-95.

אינה מאפשרת למי ש"איחר לחזור" לשוב ולקבל מעמד במולדתו. מדובר בנוהל שרירותי העומד בניגוד לחוק הבינלאומי ומפך את זכותם של תושבים מוגנים לחיות במולדתם. (תיק 66504)

המוקד קורא לישראל להשיב לכל אותם פלסטינים שמעמדם נשלל באופן זה את תושבותם בשטחים ולאפשר להם לשוב לבתיהם בגדה המערבית וברצועת עזה.



# תושבות בירושלים המזרחית

הוראותיו של חוק האזרחות והכניסה לישראל [...] יוצרות מציאות, שתוצאתה המובהקת היא הצרת זכויותיהם של ישראלים אך משום שערבים הם. הן מקנות לגיטימציה לרעיון זר לתפישות היסוד שלנו - קיפוחם של בני המיעוט אך בשל היותם כאלה. בהתבססן על הסדר של סיווג קטגוריאלי, שיש בו הכל זולת בחינה פרטנית של הסיכון הנשקף מאדם, הן מטשטשות את דמותו של היחיד, כל יחיד, כעולם ומלואו וכמי שנושא באחריות למעשיו־הוא. הן פותחות פתח למעשי חקיקה נוספים, שמקומם לא יכירם בתפישה הדמוקרטית.

אדמונד לוי, שופט בית המשפט העליון<sup>108</sup>

בשנת 1967 סיפחה ישראל למעלה מ־70,000 דונם משטחי הגדה המערבית בירושלים המזרחית, וכן מצפון, ממזרח ומדרום לה, והחילה עליהם את החוק והמשפט הישראליים. 30 כפרים ומחנות פליטים פלסטיניים סופחו לשטח השיפוט של עיריית ירושלים, נערך בהם מפקד אוכלוסין והתושבים שנכחו בו קיבלו מעמד של "תושבי קבע" בישראל. אף על פי שהסיפוח נעשה בניגוד לחוק הבינלאומי, כל עוד מחזיקה ישראל בשטח זה, שיכונה להלן "ירושלים המזרחית", מוטלת עליה האחריות לממש את זכויות האדם של תושביו הפלסטינים.<sup>109</sup>

---

108 בני"ץ 466/07, 5030/07, ח"כ זהבה גלאון, המוקד להגנת הפרט ואח"י היועץ המשפטי לממשלה, שר הפנים ואח"י (2012), פסק דין מיום 11.1.2012, סעיף 29 לפסק דינו של השופט לוי.

109 להרחבה על מעמדו של שטח זה במשפט הבינלאומי ר' דוי"ח פעילות המוקד לשנת 2007, עמ' 88-89, וכן בדו"ח המודפס לשנה זו, עמ' 70.

## חושבות קבע



מעמד "תושבות קבע" שונה ממעמד האזרחות. למרות המשמעות המילולית של שמו, מעמד זה אינו קבוע והוא "פוקע" בין השאר אם המחזיק בו נעדר שבע שנים מישראל או אם קיבל מעמד של קבע במדינה אחרת. לתושבי קבע אין זכות הצבעה בבחירות לכנסת, הם אינם מחזיקים בדרכון ישראלי וילדיהם אינם מקבלים את מעמד הוריהם באופן אוטומטי. למעשה, ישראל מחילה על תושבי ירושלים המזרחית את אותם ההסדרים שהיא מחילה על מהגרים מארצות זרות, אף על פי שהפלסטינים הם התושבים המקוריים של השטח; הם לא היגרו אליו ממקום אחר ומעמדם בישראל נכפה עליהם בתוקף הכיבוש והסיפוח.

סיפוחה של ירושלים המזרחית יצר הפרדה מלאכותית בינה לבין שאר חלקי השטחים הכבושים. הסגר שהטילה ישראל על השטחים בראשית שנות ה-90 וחומת ההפרדה החוצצת בין ירושלים המזרחית לשאר חלקי הגדה המערבית החריפו את הניתוק בין האזורים. ובכל זאת, חרף הקשיים שמערימה ישראל שומרים הפלסטינים מירושלים המזרחית ומשאר חלקי השטחים הכבושים על זיקות הדוקות, המתבטאות בין השאר בקשרי משפחה, מסחר, חברה ותרבות. מדיניותה של ישראל בירושלים מאז שנת 1967 מוכתבת משיקולים פוליטיים שמטרתם לשמר את "המאזן הדמוגרפי" בירושלים, דהיינו לשמור על רוב יהודי מוצק בעיר. דבר זה נעשה בשלל שיטות המביאות פלסטינים רבים לעקור מהעיר: הפקעת אדמות, הגבלות תכנון ובנייה, הריסות בתים, הזנחה ואפליה שיטתית במתן שירותים ופיתוח תשתיות, קיפוח בתקציבי החינוך, התרבות, הבריאות והרווחה ועוד. יתר על כן, ישראל שוללת את מעמד התושבות של פלסטינים המתגוררים שנים מספר מחוץ לעיר ומטילה מגבלות גורפות על מתן מעמד בישראל לפלסטינים תושבי השטחים ומדינות שכנות הנישאים לתושבי ירושלים המזרחית, וכן לילדיהם המשותפים.

תושבי ירושלים המזרחית הנישאים לתושבי השטחים ומבקשים לגור עם בני זוגם בעיר נדרשים להגיש בקשה למשרד הפנים להליך איחוד משפחות, שאמור בשלב הראשון להעניק לבן הזוג היתרי שהייה בישראל ואחר כך מעמד בה. בשנת 2002 הקפיאה ישראל הליך זה, ושנה לאחר מכן חוקקה הכנסת את חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה), חוק גזעני שמזה כעשור פוגע אנושות בזכותם של פלסטינים מירושלים המזרחית לחיי משפחה וכופה פירוד בין תושבי ישראל לבין בני זוגם תושבי השטחים ובין ילדים להוריהם.

בשנים 2011-2012 נפתחו במוקד להגנת הפרט 124 תיקים חדשים שעניינם סוגיות שונות הנוגעות לתושבי ירושלים המזרחית ולמעמד שלהם ושל בני משפחותיהם

בעיר. מרבית התיקים עוסקים בהסדרת מעמדם של כמה בני משפחה. תיקים אלה מתאפיינים בטיפול ממושך האורך לעתים שנים רבות. בשנים שבהן עוסק דו"ח זה טיפל המוקד גם ב-236 תיקים שנפתחו לפני שנת 2011. מתוך תיקים אלה, 57 תיקים נפתחו כבר בשנות ה-90 ו-73 נפתחו בשנים 2000-2005. בשנים 2011-2012 סייע המוקד בהסדרת מעמדם של למעלה מ-1,000 מתושבי ירושלים המזרחית ובני משפחותיהם.

במסגרת תיקים אלו טיפל המוקד בשנים 2011-2012 ב-101 הליכים בבתי המשפט, מהם 48 הליכים שנפתחו לפני שנת 2011. מרבית ההליכים הללו היו עתירות מינהליות שהתנהלו בבית המשפט המחוזי; לצדן הוגשו ערעורים לבית המשפט העליון, עתירות לבג"ץ, פניות לבית המשפט לענייני משפחה והליכים קשורים נוספים. ברבים מתיקים אלו נדרש המוקד לפנות לבתי המשפט יותר מפעם אחת. בנוסף על כך, בשנים אלו טיפל המוקד ב-181 הליכים משפטיים-למחצה (מתוכם 144 הליכים חדשים) - עררים למשרד הפנים, פניות לוועדת השגה לזרים, בקשות לוועדה ההומניטארית מתוקף הוראת השעה ובקשות לוועדה הבינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטאריים.

## חוק האזרחות והכניסה לישראל [הוראת השעה]

בשנים 2011-2012, כמו בשנים קודמות, התנהל הטיפול בסוגיות הקשורות בהסדרת תושבות בירושלים המזרחית בצלו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), שעיקר תכליתו למנוע מתושבי השטחים הכבושים את האפשרות לקבל מעמד בישראל באמצעות איחוד משפחות עם אזרחי ישראל ותושביה. החוק התקבל לפני כעשור כ"הוראת שעה" זמנית, אולם מאז ועד היום הוא מוארך מדי כמה חודשים. בינואר 2012 דחה בית המשפט העליון גל שני של עתירות עקרוניות נגד הוראת השעה, ובהן עתירת המוקד להגנת הפרט, והכשיר אותה בשנית. לפני כניסת הוראת השעה לתוקף, בני זוג מהשטחים, בדומה לבני זוג זרים, שהבקשה לאיחוד משפחות שהגישו עבורם בני זוגם תושבי ישראל אושרה, נכנסו להליך מדורג שבמסגרתו שהו בישראל - בכפוף לבדיקות ביטחוניות ובחינת "מרכז חיים"<sup>110</sup> - במשך 27 חודשים באמצעות היתרי שהייה (בני זוג מהשטחים קיבלו היתרי שהייה צבאיים - היתרי מת"ק<sup>111</sup>); שלוש שנים נוספות הם קיבלו מעמד

110 על הדרישה להוכחת "מרכז חיים" ר' להלן, עמ' 82-83.

111 על היתרי מת"ק ר' להלן, עמ' 74.



של תושבות ארעית,<sup>112</sup> ובסופו של דבר שודרג מעמדם לתושבות קבע. ואולם, החל ממאי 2002, אז החליטה ממשלת ישראל על הקפאת הליכי איחוד משפחות,<sup>113</sup> לא קיים עוד הליך איחוד משפחות מלא בין תושבי ישראל לבין בני זוגם תושבי השטחים (המכונים "תושבי אזור")<sup>114</sup> או תושבי מדינות המוגדרות על ידי ישראל כמדינות אויב,<sup>115</sup> המוביל בסיומו לקבלת מעמד קבע בישראל. הוראת השעה משנת 2003 קבעה כי תושבי השטחים לא יקבלו אזרחות או תושבות ישראלית, להוציא ילד עד גיל 12 שאחד מהוריו תושב ישראל. עוד נקבע כי בן זוג שהבקשה לאיחוד משפחות עברו אושרה טרם הקפאת ההליך ימשיך לקבל את אותו היתר שניתן לו ביום קבלת ההחלטה בדבר ההקפאה, אולם הוא לא יעבור לשלב הבא בהליך המדורג ולא יקבל מעמד קבע בישראל.

בשנת 2005 תוקנה הוראת השעה לראשונה ונקבע בה כי גם תושבות השטחים מעל גיל 25 ותושבי השטחים מעל גיל 35 הנישאים לתושבי ישראל רשאים לבקש להסדיר את שהותם בישראל כחוק, אך זאת אך ורק באמצעות קבלת היתרי מת"ק מתחדשים. עוד קבע התיקון כי גיל הילדים הזכאים לקבל מעמד בישראל יעלה ל-14. עם זאת, ילדים בני 14-18 לא יקבלו מעמד בישראל אלא ישהו בביתם באמצעות היתרי מת"ק.

### חושב אזור



הוראת השעה חלה על כל מי שישאל מגדירה כ"תושב אזור". פרשנות המונח "תושב אזור" עמדה מאז שנת 2003 במרכזן של עתירות ופסיקות רבות. המונח "אזור" מוגדר בחוק כגדה המערבית ורצועת עזה. בנוסחה המקורי משנת 2003 הגדירה הוראת השעה כ"תושב אזור" כל מי שגר בשטחים הכבושים, בין שהוא רשום בהם ובין שלא, למעט תושבי ההתנחלויות. פסק דין של בית המשפט העליון משנת 2008 בעניין עניסאת קיבל את עמדת המוקד ועותרים נוספים וקבע כי יש לפרש את המונח "תושב אזור" - טרם תיקון הוראת השעה בשנת 2005 - כך שיחול רק על מי שאכן מתגורר בפועל בגדה או ברצועה, ולא באופן גורף על כל מי שרשום במרשם האוכלוסין של השטחים, כפי שטענה המדינה.<sup>116</sup>

112 על תושבות ארעית ר' להלן, עמי 74-75.

113 החלטת ממשלה מס' 1813 מיום 12.5.2002.

114 על "תושב אזור" ר' להלן.

115 השינוי להוראת השעה משנת 2007 מנה ארבע מדינות שישראל מחילה את החוק גם על תושביהן: איראן, עיראק, לבנון, סוריה.

116 עע"ם 5569/05, עניסאת ואח' נ' שר הפנים ואח' (2008).

תיקון החוק משנת 2005 הרחיב את תחולת ההגדרה של "תושב אזור" כך שהוראת השעה תחול על כל "מי שרשום במרשם האוכלוסין של האזור וכן מי שמתגורר באזור". בשנת 2008 קבע בית המשפט המחוזי בעניין חטיב כי גם לאחר תיקון ההגדרה בחוק אין להחיל את הוראת השעה באופן אוטומטי על כל מי שרשום במרשם של השטחים אלא יש לבחון את זיקותיו של המבקש - היכן התגורר רוב חייו, היכן גרה משפחתו, היכן למד וכיוצא באלה.<sup>117</sup>

המדינה ערערה על פסק דין זה, ובינואר 2011 קיבל בית המשפט העליון את הערעור והפך את פסיקת בית המשפט המחוזי על פיה. בית המשפט קבע כי המונח "תושב אזור" - לאחר תיקון הוראת השעה בשנת 2005 - כולל כל אדם שרשום במרשם האוכלוסין של השטחים, גם אם לא התגורר בשטחים מעולם.<sup>118</sup>

### היתר מת"ק



"היתר מת"ק" הוא היתר שהייה צבאי זמני הניתן לבן זוג תושב השטחים ("המוזמן") ולילדים בני 14 ומעלה לאחר שאושרה בקשה לאיחוד משפחות שהגיש עבורם תושב ישראל ("המזמין"). על פי הנוהל, משרד הפנים מנפיק למוזמן הפניה למת"ק (בגדה המערבית או במחסום ארז), שם נמסר לו היתר המסדיר את שהייתו בישראל לתקופה של שנה. על הליכים אלה נדרש המוזמן לחזור מדי שנה, בכפוף לעמידה במבחני "מרכז חיים" ובבדיקות פליליות וביטחוניות.

היתר מת"ק מאפשר למחזיק בו לשהות כחוק בישראל אך אינו מקנה לו מעמד או זכויות סוציאליות בה, לרבות קצבת נכות, דמי אבטלה וביטוח בריאות, ואינו מאפשר לו להחזיק ברישיון נהיגה ישראלי.<sup>119</sup> בעקבות עתירה שהגיש המוקד, החל מינואר 2013 מתירה ישראל לכל הפלסטינים החיים בישראל באמצעות היתרי מת"ק, שניתנו לצורך איחוד משפחות, לעבוד בישראל.<sup>120</sup>

### חושבות ארעית [אשרת א-5]



"תושבות ארעית" היא מעמד זמני המקנה למחזיק בו תעודת זהות "כחולה", אפשרות לעבוד בישראל ולנהוג בה ברכב, וכן זכויות סוציאליות. את המעמד הארעי יש לחדש מדי שנה במשרד הפנים, בכפוף לעמידה במבחני "מרכז חיים" ובבדיקות פליליות וביטחוניות. מי שקיבל אשרת א-5 קודם להחלטת

117 עת"ם 817/07, חטיב ואח' נ' משרד הפנים (2008).

118 עע"ם 1621/08, מדינת ישראל נ' חטיב (2011).

119 במאי 2013 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה להתיר לבעלי היתר מת"ק לנהוג בישראל, ור' בג"ץ 3544/13,

קוידר ואח' נ' מתאם פעולת הממשלה בשטחים ואח'.

120 ר' על כך בהרחבה להלן, עמ' 100-101.

הממשלה בדבר ביטול הליך איחוד משפחות עם תושבי השטחים מוסיף ומחזיק בה אך אינו רשאי לקבל מעמד של קבע.

בשנת 2006 דחה בית המשפט העליון את העתירות שהגישו בשנת 2003 המוקד להגנת הפרט וארגוני זכויות אדם נוספים בדרישה לפסול את הוראת השעה.<sup>121</sup> אף על פי שמרבית השופטים קיבלו את העמדה לפיה החוק פוגע בזכויות החוקתיות לשוויון ולחיי משפחה, בית המשפט לא פסל את הוראת השעה והותיר למדינה את האפשרות להחליף אותה בהסדר אחר בתוך פרק זמן קצוב.<sup>122</sup> בשנת 2007, לאחר שהמדינה המשיכה והאריכה את תוקפה של הוראת השעה, הוגשו נגדה עתירות נוספות לבג"ץ, ובהן עתירת המוקד, שהתמקדה בפגיעה הקשה של החוק בילדיהם של תושבי ירושלים המזרחית.<sup>123</sup>

כאמור, הוראת השעה מונעת מתן מעמד בישראל לילדים שאחד מהוריהם תושב ישראל, אם ילדים אלה מוגדרים על ידי ישראל כ"תושבי אזור" והם בני 14 שנים ומעלה. ילדים אלו רשאים להתגורר בישראל רק באמצעות היתרי מת"ק, ובכך נמנעים מהם שירותי בריאות, זכויות סוציאליות ותחושות ודאות באשר להמשך חייהם בביתם. בעתירה טען המוקד כי את ההוראה המאפשרת מתן היתרים אך מונעת מתן מעמד לא ניתן להצדיק בטיעונים ביטחוניים, כפי שטענה המדינה, שהרי הילדים המסוכנים-כביכול מקבלים בלאו הכי היתרי שהייה המאפשרים להם חופש תנועה בישראל. ניתן אפוא להבין את ההוראות בנוגע לילדים אך ורק כניסיון לחסוך כסף למדינה ולשרת תכליות דמוגרפיות.

בינואר 2012 דחה בג"ץ על חודו של קול את הגל השני של העתירות נגד הוראת השעה. שופטי הרוב אמנם הכירו בקיומה של זכות חוקתית לחיי משפחה, הנגזרת מן הזכות לכבוד האדם, אך קבעו כי אין הכרח לממש זכות זו דווקא בשטח ישראל. עוד נקבע כי גם אם הוראת השעה פוגעת בזכויות חוקתיות, ובהן הזכות לשוויון, הפגיעה מידתית ועל כן החוק הוא חוקתי ואין לבטלו.

השופט מרים נאור התייחסה בפסק דינה במפורט לעתירת המוקד וקבעה בעניין הפגיעה בילדיהם של תושבי ירושלים המזרחית כי די בכך שהמדינה מתחייבת - אף על פי שהתחייבות זו אינה מעוגנת בחוק - כי ילדים שהגיעו לגיל 18 יוכלו להמשיך ולשהות עם הוריהם בישראל באמצעות היתרי מת"ק, כל עוד הם ממשיכים לקיים "מרכז חיים" בישראל. שופטים נוספים הצטרפו לעמדה זו, תוך שהם מתעלמים מכך שילדים מעל גיל 14 מתגוררים בביתם רק מתוקף היתרי

121 בסך הכול הוגשו שבע עתירות לבג"ץ, ואלה אוחדו לעתירה משותפת אחת, ר' לעיל, הי"ש 86.

122 ר' הרחבה בדו"ח פעילות המוקד לשנת 2006, עמ' 107-108; דו"ח פעילות המוקד לשנת 2007, עמ' 89-101, וכן בדו"ח המודפס לשנה זו, עמ' 71-80.

123 ר' לעיל, הי"ש 108.

מת"ק, ללא מעמד וללא זכויות סוציאליות וביטוח בריאות. השופט אליקים רובינשטיין אף קבע כי המדיניות בעניין זה היא "למצער ראויה", וכי די בכך שניתנת להורים ולילדים האפשרות לחיות ביחד. חמשת שופטי המיעוט, לעומת זאת, ציינו כי העתירות הקודמות נדחו בתנאי שיוכנסו תיקונים בהוראת השעה כך שתהיה "מידתית" יותר, אולם בפועל תיקוניה הרחיבו את ההגבלות והעמיקו את פגיעתה בזכויות האדם. משום כך, לדבריהם, יש לבטלה. שופטים אלה עמדו על כך שחרף זמניותה, לכאורה, של הוראת השעה, היא הוארכה 13 פעמים, היא מתקיימת כבר שנים ארוכות, מאז שנת 2003, וסיוס תחולתה אינו נראה באופק. השופט אדמונד לוי קבע כי "פגיעתו של החוק קשה היא. נזקו מהדהד", וכתב, בין השאר, בפסק דינו:

המשך קיומו של חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג-2003, מטיל צל כבד על סיכוייה של הדמוקרטיה בישראל לעמוד באתגרים להם יכלה עד כה. טועה מי שסבור, כי לאורך זמן יוכל אף הרוב, שמכוח הכרעותיו בא חוק זה אל העולם, לעמוד בפני פגיעתו הרעה. [...] בסופו של יום פגיעה זו, רחוקה וזוחלת ככל שתהיה, ממלכתית ככל שהיא נחזית, אין נזקה פחות מזה הטמון במעשי הטרור מפניהם מבקשים אנו להתגונן.<sup>124</sup>

רוב השופטים הביעו חוסר שביעות רצון מן המנגנון שאמור לענות על צרכים הומניטאריים חריגים ועמדו על כך שהוא פועל על פי קריטריונים בלתי מספקים ובחוסר יעילות ועד כה הוא סייע למעטים בלבד. בסופו של דבר, ברוב של שישה שופטים מול חמישה דחה בית המשפט את העתירות. פסק הדין מכשיר חוק מביש הפוגע ממניעים דמוגרפיים-גזעניים בזכות לשוויון ובזכות לחיי משפחה. בחסות בית המשפט העליון ימשיכו ילדים ובני זוג של תושבי ישראל לשהות בה מכוח היתרים צבאיים, ללא זכאות לזכויות סוציאליות או למעמד קבוע וחוקי. (תיק 50717)

עשרה ימים אחרי פסיקת בג"ץ הוארכה הוראת השעה בשנה נוספת. באפריל 2013 אישרה הכנסת את כניסתה לתוקף של הוראת השעה הזמנית לשנתה ה-11.

124 שם, סעיפים 45, 29 (בהתאמה) לפסק דינו של השופט לוי. בפסק הדין בעתירות נגד הוראת השעה משנת 2006 פסק השופט לוי כי החוק פוגע בזכויות חוקתיות, אולם קבע שיש לדחות את העתירות בטענה כי מן הראוי לאפשר למדינה פרק זמן של תשעה חודשים כדי לגבש הסדר חלופי.

## איחוד משפחות עם תושבי עזה

אם לא די בתוצאותיה ההרסניות של הוראת השעה ובחריצים הצרים שהיא מותירה לאיחוד משפחות בישראל עם תושבי השטחים, ביוני 2008 החליטה הממשלה כי אין לאשר עוד, בשום מצב, איחוד משפחות עם מי שמתגורר ברצועת עזה או כתובתו רשומה בה.<sup>125</sup> לפי נוסח ההחלטה, האיסור אמור לחול "מכאן ולהבא ואינו חל בכל מקרה על מי שבקשתו הראשונית כבר אושרה". בנובמבר 2011 עתר המוקד לבית המשפט בדרישה להורות למשרד הפנים להמשיך ולטפל בבקשות איחוד משפחות עם תושבי עזה שהוגשו לפני החלטת הממשלה אך טרם התקבלה בהן הכרעה.<sup>126</sup> המוקד טען בין השאר כי החלטת הממשלה, שהוחלה רטרואקטיבית, חלה גם על מי שנהג על פי חוק והגיש בקשה זמן רב לפני ההחלטה. כך נוצר מצב אבסורדי לפיו אדם הגיש בקשה כחוק, משרד הפנים לא הכריע בה במשך פרק זמן ארוך בשל סחבת - ואז שינתה הממשלה את מדיניותה וקבעה כי יש לסרב לבקשות באופן גורף. ביולי 2012 דחה בית המשפט את העתירה וקבע כי לא מצא מקום להתערב בהחלטת המדינה. באוקטובר 2012 ערער המוקד לבית המשפט העליון על ההחלטה.<sup>127</sup> הערער עדיין תלוי ועומד. (תיק 65476)

בעקבות פסיקת בג"ץ, שדחתה את העתירות נגד חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה), פנה המוקד ביולי 2012 במכתב לראש הממשלה, לשר הפנים וליועץ המשפטי לממשלה בדרישה לבטל את החלטת הממשלה האוסרת כליל על קיומם של הליכי איחוד משפחות של ישראלים עם תושבי רצועת עזה. במכתב טען המוקד כי החלטת הממשלה אינה עומדת בעקרונות יסוד חוקתיים ויש בה משום חריגה קיצונית מהוראת השעה. המוקד ציין כי אמנם על פי פסיקת בג"ץ רשאי שר הפנים לדחות בקשת איחוד משפחות של אדם משיקולי ביטחון, אולם החלטת הממשלה קובעת כי לא יאושרו בקשות איחוד משפחות עם תושבי עזה באופן גורף, וזאת מבלי שהועלתה כל טענה ביטחונית קונקרטית כלפי המבקש. בכך מייחסת החלטת הממשלה "סיכון ביטחוני" לכל אדם הרשום במרשם האוכלוסין כתושב הרצועה (גם אם אינו מתגורר בה כלל), ללא קשר למעשיו, ופוגעת פגיעה בלתי מיידתית בזכויות יסוד, ובראשן הזכות לחיי משפחה.

ביוני 2013, לאחר שלא התקבלה כל התייחסות עניינית של הרשויות לפנייה, עתר המוקד לבג"ץ.<sup>128</sup> למרות דחיפות הנושא, בית המשפט העליון קבע את הדיון בעתירה לאפריל 2014. (תיק 73866)

125 החלטת ממשלה מס' 3598 מיום 15.6.2008.

126 עת"ם 11-11-10144, אחמד ואח' נ' שר הפנים ואח' (2012).

127 עע"ם 7212/12, אחמד ואח' נ' שר הפנים.

128 בג"ץ 4047/13, חדרי ואח' נ' ראש הממשלה ואח'.

## איחוד משפחות ורישום ילדים

מאז סיפוח ירושלים המזרחית, משפחות שבהן אחד מבני הזוג הוא תושב ישראל ובן זוגו הוא תושב השטחים הכבושים נאלצות להתמודד עם מכשולים ביורוקרטיים כמעט בלתי עבירים בבואן להסדיר במשרד הפנים את מעמד בן הזוג מהשטחים או את מעמד ילדיהם. הוראת השעה ונוהלי משרד הפנים שנקבעו בעקבותיה עשו את ההליכים השונים לסבוכים עוד יותר, ומעטים הם אלה המצליחים להתמצא בסבך הסעיפים, תתי-הסעיפים, הנהלים וההלכות.

מכלל התנהלותו של משרד הפנים בירושלים המזרחית לאורך השנים נראה כי הוא מקיים בנוקשות ומתוך הסתייגות את ההליכים המוגבלים ממילא המתאפשרים לתושביה הפלסטיניים של העיר בתחום מתן המעמד. בין היתר מנהיג משרד הפנים מדיניות עמומה, נוקט הליכים מסורבלים, סבוכים ויקרים, פועל תוך סחבת עצומה וטיפול רשלני ומסרב ככל האפשר לבקשות, בעילות שונות. בכך משמשת הביורוקרטיה כנשק במאבק הדמוגרפי של ישראל נגד האוכלוסייה הפלסטינית של ירושלים המזרחית, שמגיעה עם שירותי משרד הפנים - המתהדר בסיסמה "עם הפנים קדימה, בשבילך ולמענך" - כרוכים בסבל, בהשפלה ובתחושת אי־ודאות מתמשכת. תושבים המצליחים לעמוד בכל אלה ממתנינים חודשים ושנים לתשובה לבקשתם; משרד הפנים עונה לבקשות באיטיות משועתת ותוך זלזול בכבודם של הפונים ובזמנם.

קבלת מעמד קבע לילדים ולבני זוג כרוכה לעתים במאבק ארוך שנמשך על פני עשור ויותר. במקרים רבים נדרשים כמה וכמה הליכים ביורוקרטיים ומשפטיים לטיפול בבקשה אחת, עד שמשרד הפנים ניאות להעניק לבן הזוג או לילד את המעמד שהוא זכאי לו. במקרה של סירוב לבקשה למתן מעמד ניתן להגיש ערר למשרד הפנים, ואם הערר מסורב או לא נענה ניתן להגיש השגה לוועדת ההשגה לזרים. רק אם גם ההשגה נדחתה או לא נענתה נפתחת בפני המבקש הדרך להגשת עתירה מינהלית לבית המשפט, ואם עתירה זו נדחתה הוא רשאי לערער על פסק הדין לבית המשפט העליון.

### ועדת ההשגה לזרים



"ועדת ההשגה לזרים" היא ערכאה פנימית של משרד הפנים שתפקידה לשמש כגוף ביקורת מעין-שיפוטי על החלטות הדרגים האחרים במשרד הפנים. למרות השם "ועדה", מדובר בגוף שיושב בו אדם אחד בלבד. כאמור, כאשר משרד הפנים דוחה בקשות לרישום ילדים או לאיחוד משפחות, המבקש רשאי להגיש ערר למשרד הפנים. אם גם הערר נדחה - או אם משרד

הפנים אינו עונה כלל לבקשה - רשאי המבקש לפנות לוועדת ההשגה לזרים. פנייה לוועדה היא תנאי מוקדם לפנייה לבית המשפט. ההליכים בוועדת ההשגה מתקיימים באמצעות הגשת טענות בכתב בידי התושב (או באי כוחו) מצד אחד ובידי משרד הפנים (באמצעות עורכי דין שמונו לצורך העניין) מן הצד השני. הוועדה הוקמה בסוף שנת 2008 על פי החלטת שר הפנים והיועץ המשפטי לממשלה, בשל העומס הרב בבתי המשפט, אולם בפועל, לא רק שהיא הוסיפה שלב נוסף של מיצוי הליכים טרם הפנייה לבית המשפט אלא שהתנהלותה של הוועדה אף היא בסחבת בלתי סבירה. על פי הנוהל שנקבע לעבודת הוועדה, משרד הפנים אמור להגיש את תגובתו בתוך 30 יום ממועד הגשת ההשגה, ועל הוועדה להכריע בתוך 60 יום ממועד קבלת תגובתו של משרד הפנים. אולם במרבית המקרים משרד הפנים אינו עומד בלוח הזמנים שנקבע לו ומקבל ארכה אחר ארכה מיו"ר הוועדה - פקיד שהוא עצמו בשר מבשרו של משרד הפנים<sup>129</sup> - לעתים אפילו מבלי שביקש. בשנים 2011-2012 הוכרעו 60 השגות שהגיש המוקד לוועדת ההשגה, והזמן הממוצע למתן החלטה היה 5.8 חודשים. 15 השגות נוספות שהגיש המוקד בשנים אלו עדיין מתנהלות, כולן מזה למעלה מחצי שנה.

כאמור, העתירות העקרוניות שהוגשו לבג"ץ כנגד הוראת השעה נדחו, אך גם בשנים 2011-2012 המשיך המוקד בפעילות משפטית ענפה הנוגעת לגורלן של מאות ואלפי משפחות המתגוררות בירושלים המזרחית. הטיפול הפרטני הביא במקרים לא מעטים לשינויים עקרוניים ולהלכות חדשות בנוהלי משרד הפנים ובאופן יישומה של הוראת השעה.

### **"הגיל הקובע"**

בעניינם של ילדים שרק אחד מהוריהם תושב ירושלים המזרחית נקבעו הליכי "רישום ילדים" (אם הילד נולד בישראל) או "איחוד משפחות" (אם הילד נולד מחוץ לישראל). הוראת השעה המקורית משנת 2003 קבעה כי ילדים המוגדרים כ"תושבי אזור" שאחד מהוריהם תושב ישראל זכאים לקבל מעמד בישראל רק אם הם מתחת לגיל 12. בשנת 2005 תיקנה הכנסת את "הגיל הקובע" וקבעה כי

129 יו"ר ועדת ההשגה לזרים כפוף למשרד הפנים; הוא מקבל החלטות על פי נוהלי המשרד, ולפחות בירושלים הוא אף יושב עם פרקליטי המשרד באותו מתחם ומשתמש בשירותי המשרד והמוכירות שלהם - כל זאת בניגוד לנוהלי משרד הפנים, הדורשים להקפיד על "הפרדה בין ענייני יושב ראש ועדת ההשגה לרשות האוכלוסין, לרבות לעניין מקום מושבו ושאר ההיבטים האדמיניסטרטיביים הכרוכים בעבודתו", על מנת "להבטיח את עצמאותו ואי תלותו" של היו"ר. ר' רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 1.5.0001, **ועדת השגה לזרים במשרד הפנים - מרחבי ירושלים ותל אביב**, סעיף ב9.

ילדים אלו יוכלו לקבל מעמד בישראל אם הם בני פחות מ-14 שנים. אולם משרד הפנים עשה דין לעצמו, ובמקביל לשינוי החקיקה הוא שינה את נהליו-שלו. הנוהל החדש קבע כי ילד "תושב אזור" שרק אחד מהוריו תושב ישראל לא יקבל מעמד קבע עם אישור הבקשה לרישומו אלא מעמד ארעי בלבד למשך שנתיים, ורק לאחר מכן יקבל תושבות קבע. עוד קבע הנוהל כי אם במהלך אותן שנתיים יעבור הילד את גיל 14 לא יסדרג משרד הפנים את מעמדו למעמד קבע והוא ימשיך לשהות בביתו במעמד ארעי שעליו לחדש מדי שנה בכפוף לבדיקות מחמירות. כך, למעשה, החזיר משרד הפנים את "הגיל הקובע" לקבלת מעמד קבע לגיל 12, חרף התיקון שהכניסה הכנסת בהוראת השעה.<sup>130</sup>

החל משנת 2008 פסל בית המשפט המחוזי נוהל זה בכמה פסקי דין, בטענה שהוא מסכל את מטרתו של התיקון להוראת השעה.<sup>131</sup> בית המשפט פסק כי המועד הקובע לקבלת תושבות קבע צריך להיות יום הגשת הבקשה לרישום הילד, כלומר, אם הבקשה הוגשה לפני שהילד הגיע לגיל 14, יש להעניק לו תושבות קבע לאחר שיחזיק בתושבות ארעית במשך שנתיים, גם אם במועד זה הוא כבר עבר את גיל 14. במשך חודשים רבים התעלם משרד הפנים מפסקי דין אלו: הוא לא ערער עליהם אך גם לא יישם את הוראותיהם והמשיך להנהיג את הנוהל הפסול ולשלול מעמד קבע מילדים הזכאים לו. ביוני 2009, בפסק דין נוסף, שניתן בעתירה שהגיש המוקד בעניין סרור, פסל בית המשפט המחוזי את הנוהל.<sup>132</sup> המדינה ערערה על פסק הדין לבית המשפט העליון וטענה, בין השאר, כי הוראת השעה אינה מחייבת להעניק מעמד של קבע לילדים שאחד מהוריהם תושב, וכי די בתושבות ארעית כדי למנוע את הפרדתם מהוריהם.<sup>133</sup> באפריל 2011 דחה בית המשפט העליון את ערעור המדינה וקבע כי נוהל משרד הפנים אינו יכול לעמוד כיוון שהוא "שולל מן הקטינים אפשרות לקבלת מעמד שהוענקה להם ישירות בחקיקה הראשית. זוהי פגיעה ישירה וממשית בזכותם, שאינה עולה בקנה אחד עם ההסדר החקיקתי". השופטים הוסיפו כי "שר הפנים איננו מוסמך ליצור יש-מאין, הבחנה בין קטינים עד גיל 12 לבין קטינים שגילם 12-14 לעניין קבלת מעמד בישראל. הבחנה כזו אין לה זכר בלשונם [כך במקור] של הוראת השעה ותקנה 12, או בהיסטוריה החקיקתית שקדמה להן, והיא אף אינה עולה בקנה אחד עם התכליות המונחות בבסיסם [כך במקור]". בית המשפט קבע כי מתן תושבות קבע לילד נדרש לא רק כדי למנוע הפרדה בינו לבין הוריו התושב אלא גם לשם השוואת מעמדם של הילד

130 הנוהל פורסם לראשונה כ"טבלת החלטות לגבי מתן מעמד בישראל לקטין שרק אחד מהוריו רשום כתושב ישראל (עדכון 01/08/2005)", ו' רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 2.2.0010, נוהל רישום

ומתן מעמד לילד שרק אחד מהוריו רשום כתושב קבע בישראל.

131 ר', לדוגמה, עת"ם 8295/08, משארה נ' שר הפנים (2008).

132 עת"ם 8890/08, סרור ואח' נ' שר הפנים ואח' (2009).

133 עת"ם 5718/09, שר הפנים ואח' נ' סרור ואח' (2011).



וההורה, וזאת הן לשם טובת הילד והן לצורך כיבוד הזכות לחיי משפחה. בשורה התחתונה פסק בית המשפט כי יש לפרש את הוראת השעה לאור העיקרון לפיו "הגיל הקובע" לצורך קבלת מעמד קבע הוא גילו של הילד בעת הגשת הבקשה. **(תיק 38247)**

בספטמבר 2012, כשנה וחצי לאחר פסיקת בית המשפט, שינה משרד הפנים את הנוהל - לא לפני שהמוקד הגיש בקשה בעניין זה לפי פקודת ביזיון בית המשפט.<sup>134</sup> אולם כבר קודם לכן, בעקבות הכרעת בית המשפט העליון, התקבלו פסיקות בעתירות פרטניות שהגיש המוקד בנושא זה.

ר"ג, תושבת קבע בישראל, התגרשה מבן זוגה, תושב הגדה המערבית, והחל משנת 1999 היא מגדלת לבד את חמשת ילדיה בירושלים המזרחית. שלושת הילדים הגדולים נרשמו לאחר לידתם במרשם האוכלוסין בשטחים, ואילו שני הילדים הצעירים, שנולדו בירושלים, לא נרשמו בשטחים וקיבלו מעמד של תושבי קבע בישראל.

באוגוסט 2000 פנתה ר"ג למשרד הפנים בבקשה להסדיר את מעמדם בישראל של שלושת ילדיה הגדולים. משרד הפנים לא טרח להשיב לבקשה והתעלם מתזכורות שנשלחו בנושא במרוצת השנים. רק בשנת 2006 החליט משרד הפנים, תוך הסתמכות על הקביעה כי הילדים הם "תושבי אזור", כי הצעיר מבין השלושה יירשם בישראל במעמד של תושב ארעי ושני אחיו הגדולים יקבלו היתרי מת"ק.

בספטמבר 2006 הגיש המוקד עתירה מינהלית בדרישה להורות למשרד הפנים להעניק לשלושת הילדים מעמד של תושבי קבע בישראל.<sup>135</sup> בין השאר טען המוקד כי במועד הגשת הבקשה היו הילדים בני פחות מ־14 שנים. הטיפול בעתירה הוקפא עד מתן פסקי דין בערעורים שהוגשו לבית המשפט העליון, וביום 1.5.2011, בהסתמך על פסק הדין של בית המשפט העליון בעניין סרור, קיבל בית המשפט המחוזי בירושלים את העתירה ופסק כי שלושת הילדים יקבלו מעמד קבע בישראל. בית המשפט קבע כי לצורך מתן מעמד, על משרד הפנים לבחון את גילם של הילדים על פי המועד שעליו הסכים פְּיוֹם הבקשה לקבלת המעמד, כלומר מאי 2002 (שבו מלאו שנתיים לשהות המשפחה בישראל). במועד זה טרם נחקקה הוראת השעה, ובכל מקרה, ילדיה של ר"ג היו מתחת לגיל 14 ולא הייתה כל מניעה להעניק להם מעמד של תושבות קבע, בכפוף לכך שישלימו את ההליך המדורג. **(תיק 36661)**

134 עת"ם 727/06, נופל ואחי נ' שר הפנים ואחי' (2011).

135 עת"ם 938/06, גולאני ואחי נ' שר הפנים ואחי' (2011).

## שכונת ואדי חומוס, צור באהר

בשנת 1967 סיפחה ישראל את מרבית שטחו של הכפר צור באהר הנמצא דרומית־מזרחית לירושלים ותושביו קיבלו מעמד בישראל, אולם כעשירית מאדמות הכפר, ובהן השטח שעליו נבנתה שכונת ואדי חומוס, הושארו באופן שרירותי מעבר לקו הגבול של הסיפוח. במשך שנים רבות הופיע קו זה במפות בלבד, ללא כל משמעות מעשית, אך תוואי חומת ההפרדה שתכננה ישראל לבנות על אדמות הגדה המערבית סביב ירושלים איים לחלק את צור באהר לשני חלקים על בסיס קו שרירותי זה. בשנת 2003 עתרו תושבי הכפר לבג"ץ נגד תוואי החומה,<sup>136</sup> ובמהלך הדיון בעתירה הכירה המדינה בכך שכל תושבי הכפר מהווים "קהילה אורגנית אחת" ושינתה את התוואי כדי שלא יחצה את הכפר. וכך, כל תושבי צור באהר, לרבות אלו המתגוררים בוואדי חומוס, הושארו בצדה המערבי - ה"ישראלי" - של החומה.

בשנת 2004 החל המוסד לביטוח לאומי לשלוח לתושבי שכונת ואדי חומוס מכתבים ובהם הודיע להם על ביטול מעמדם כתושבים על פי חוק הביטוח הלאומי,<sup>137</sup> שהרי הם מתגוררים מחוץ לשטח שסיפחה ישראל. במקביל החלו קופות החולים לשלוח לאותם תושבים הודעות על ביטול הביטוח הרפואי שלהם. תושבי השכונה פנו לבית הדין האזורי לעבודה בירושלים, ובהנחיית היועץ המשפטי לממשלה הודיע המוסד לביטוח לאומי כי חזר בו מהחלטתו: צור באהר הוא "כפר הומוגני אחד", וכל עוד החומה מפרידה אותו משאר חלקי הגדה יוכרו כל תושביו כתושבי ישראל לצורך זכויותיהם הסוציאליות ויחולו עליהם חוק ביטוח לאומי וחוק ביטוח בריאות ממלכתי.<sup>138</sup>

### "מרכז חיים"



אחד התנאים העיקריים לאישור בקשת איחוד משפחות או בקשה לרישום ילדים בישראל הוא ש"מרכז החיים" של בני המשפחה נמצא בישראל בשנתיים שקדמו להגשת הבקשה וכן בכל שנה ושנה במשך ההליך הארוך הנדרש לאישור הבקשה.

במסגרת הבחינה־חקירה שעורך משרד הפנים נדרשים בני המשפחה להמציא מסמכים רבים המוכיחים כי הם מתגוררים בירושלים (מסמכי בעלות על בית או דירה, חוזה שכירות, חשבונות ארנונה, חשמל, מים ועוד), עובדים בה (תלושי משכורת), מקבלים בה טיפול רפואי (מסמכי קופת חולים, אישורים

136 בני"ץ 9156/03, ג'בור ואח' נ' מינהלת קו התפר ואח' (2003).

137 על תושבות על פי חוק הביטוח הלאומי ר' בהרחבה להלן, בדיון על זכויות סוציאליות בירושלים המזרחית, עמ' 97-98.

138 ב"ל 10177/05, ועד הכפר צור באהר ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי (2005).

רפואיים על טיפולים) ומגדלים בה את ילדיהם (תעודות לידה ופנקסי חיסונים, מסמכי רישום לגנים ובתי ספר, וכדומה). בנוסף על כך מזמן משרד הפנים את המבקשים לשימוע, שבמהלכו הוא מעמת אותם עם מגוון המסמכים ואף מסתמך על חקירות של המוסד לביטוח לאומי, למרות הבעייתיות הגדולה הכרוכה בחקירות אלו.<sup>139</sup>

גם לאחר שהבקשה לאיחוד המשפחות או רישום הילדים אושרה נאלצים בני המשפחה להמשיך ולהוכיח, באמצעות הגשת כל המסמכים הנדרשים, שנה אחר שנה, כי מרכז חיים עדיין מצוי בירושלים, על מנת שמשרד הפנים יאריך את אישור השהייה בישראל של ה"מוזמן". כל ספק שהפקיד מצליח להיאחז בו בנוגע ל"מרכז החיים" עשוי להביא לדחיית הבקשה או להפסקת ההליך.

בשנת 2008 עתר המוקד לבית המשפט בשמו של תושב קבע בישראל המתגורר בוואדי חומוס, בדרישה להורות למשרד הפנים לרשום את שני ילדיו - בדומה לתשעת אחיהם - במרשם האוכלוסין של ישראל.<sup>140</sup> משרד הפנים סירב לרשום את הילדים משום שהמשפחה מתגוררת בשכונת ואדי חומוס, כלומר מחוץ לשטח שסיפחה ישראל, אולם המוקד טען כי מרכז חיים של הילדים היה ונותר בירושלים ולכן יש לרשום אותם כתושבי קבע בישראל. בית המשפט המחוזי דחה את העתירה, לאחר שקיבל את טענתה של המדינה לפיה המשפחה מתגוררת מחוץ לשטחה הריבוני של ישראל ולפיכך מרכז חיים אינו בישראל.

המוקד ערער על פסק הדין לבית המשפט העליון וטען, בין השאר, כי ההחלטה לפיה הילדים אינם מקיימים "מרכז חיים" בישראל אינה סבירה, בייחוד לאור הנסיבות שנוצרו לאחר שישראל הקימה את חומת ההפרדה הכולאת אותם בצד ה"ישראלי" - נסיבות שהביאו כאמור את המדינה עצמה, בשני דיונים משפטיים שונים, להכיר בכך ששכונת ואדי חומוס היא חלק אינטגרלי מהכפר צור באהר.<sup>141</sup> בנובמבר 2011 דחה בית המשפט העליון בדעת רוב את הערעור. בפסק הדין התעלמו השופטים אדמונד לוי ואשר גרוניס מהמציאות המורכבת שכפתה ישראל על התושבים בוואדי חומוס ופירשו את תכלית תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל<sup>142</sup> בצורה מצמצמת, דהיינו, מי שביתו אינו בישראל לא יקבל מעמד בישראל. השופטים נתלו גם בטענות המדינה בדבר "השלכות רוחב" שייגרמו בעקבות מתן מעמד בישראל לילדים אלו - השלכות שלא ניתן להן כל ביסוס גם בטענות המדינה וגם בפסק הדין. נשיאת בית המשפט העליון, דורית ביניש,

139 על חקירות המוסד לביטוח לאומי ואופן ניהולן ר' להלן, עמ' 103-104.

140 עת"ם 8350/08, עטון ואח' נ' שר הפנים ואח' (2009).

141 עע"ם 1966/09, עטון ואח' נ' שר הפנים ואח' (2011).

142 עוד על תקנה זו ר' להלן, עמ' 85.

קיבלה - בעמדת מיעוט - את טענות המוקד וקבעה כי חומת ההפרדה שבנתה ישראל מנתקת את ואדי חומוס מהגדה המערבית ויוצרת מצב שבו "מרכז חיי המערערים הינו הלכה למעשה בישראל". לדבריה, "ברור כי מציאות בה בתוך תא משפחתי אחד קיים פיצול בין מעמד ההורה למעמד ילדיו עלולה לפגוע ביציבות ובאיזון ההכרחיים כל כך ליצירתו של תא משפחתי תקין, ובהתאמה להתפתחותו התקינה של הקטין [...] מצב זה, בו הילדים חסרי מעמד הן באיזור והן בישראל, אינו תקין [...]".<sup>143</sup>

ביום 7.12.2011 עתר המוקד לבית המשפט העליון בבקשה לקבוע דיון נוסף בערעור, בהרכב מורחב.<sup>144</sup> בהחלטה בעתירה ציין המשנה לנשיאת בית המשפט העליון, אליעזר ריבלין, כי "אכן, מן העתירה עולה תמונה של מציאות לא פשוטה, שבה מרכז חייה של משפחת העותרים כולה היא [כך במקור] בתוככי ישראל, בעוד שביתם נמצא מחוצה לה, וכל זאת על רקע קושי לבסס מרכז חיים מחוץ לישראל נוכח קיומה של גדר ההפרדה", ועם זאת קבע כי לא מצא מקום לקבל את הבקשה.<sup>145</sup> פסיקת בית המשפט הותירה את שני הילדים חסרי מעמד בעולם, ללא זכויות סוציאליות וללא ביטוח בריאות, כשהם כלואים בשטח שגודלו כמה דונמים ספורים בין חומת ההפרדה לבין הקו המוניציפאלי של ירושלים. (תיק 53836)

### נוהל רישום ילדים



מדיניותו של משרד הפנים באשר לרישום ילדים שרק אחד מהוריהם תושב ישראל פורסמה בשנת 2007, בעקבות עתירה שהגיש המוקד שנה קודם לכן.<sup>146</sup> הנהלים לפיהם פעל משרד הפנים היו עד אז נסתרים מעיני הציבור. בעקבות הערות המוקד במהלך הדיונים בעתירה עדכן משרד הפנים את הנוהל כמה פעמים.

במאי 2011 ניתן פסק הדין בעתירה ובמסגרתו הורה בית המשפט למשרד הפנים לשנות שלושה היבטים של נהליו: כאשר משרד הפנים חורג מהזמן שהוקצב לקבלת החלטה בעניינו של ילד (חצי שנה), יש להעניק לילד מעמד ארעי בישראל המקנה לו זכויות סוציאליות עד קבלת ההחלטה הסופית בעניינו; על משרד הפנים להמשיך ולבחון בלא כל עיכוב בקשות בענייניהם של ילדים,

143 ר' לעיל, הי"ש 141, פסק דין מיום 22.11.2011, סעיפים 25, 20, 22 (בהתאמה) לפסק דינה של הנשיאה בייניש.

144 דניים 9081/11, עטון ואח' נ' שר הפנים (2012).

145 שם, החלטה מיום 17.1.2012.

146 ר' לעיל, הי"ש 134 וכן הי"ש 130, רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 2.2.0010.

גם אם בקשה מקבילה של בן משפחה סורבה; ויש להודיע למשפחה, הן בעל פה והן בכתב - ובערבית, במידת הצורך - כאשר באה העת לשדרג את המעמד הארעי למעמד קבע.

שנה חלפה ומשרד הפנים לא מילא אחר הוראות בית המשפט בעניין זה. בסוף מאי 2012 פנה המוקד לבית המשפט בבקשה, על פי פקודת ביזיון בית המשפט, כי יוציא צו שיורה למשרד הפנים לתקן את הנוהל. המדינה השיבה שהיא פועלת לתיקון הנוהל "ללא דיחוי" וכי גיבוש הנוהל המתוקן נמצא "בישורת האחרונה". בספטמבר 2012 פורסם לבסוף הנוהל המתוקן. (תיק 25474) כאמור, מעמד תושבות הקבע בישראל, בשונה ממעמד האזרחות, אינו עובר אוטומטית מהורים לילדיהם. תקנה 12 לתקנות הכניסה לישראל קובעת כי מעמדו של ילד שנולד בישראל יהיה כמעמד הוריו.<sup>147</sup> בג"ץ קבע כי תכלית תקנה 12 היא למנוע פער בין מעמדו של ילד לבין מעמד הוריו, וזאת, כדי לשמור על שלמות התא המשפחתי ועל שלום הילד.<sup>148</sup>

ואולם, החוק אינו מסדיר את אופן הקניית המעמד לילדים שנולדו מחוץ לישראל להורים שהם תושבי המדינה. באפריל 2011 הגיש המוקד עתירה מינהלית בנושא זה, ובדצמבר 2011 נתן בית המשפט המחוזי בירושלים תוקף של פסק דין להסכמה עקרונית בין הצדדים לפיה ילד שנולד מחוץ לישראל לשני תושבי קבע ומתגורר בישראל יהיה זכאי לאלתר לקבל תושבות קבע.<sup>149</sup> אם רק אחד מן ההורים הוא תושב ישראל, נוהלי משרד הפנים קובעים כי אם הילד נולד בישראל, הוא יירשם כתושב קבע על פי תקנה 12, בכפוף להוכחת "מרכז חיים"<sup>150</sup> ותחת מגבלות הוראת השעה אם מדובר ב"תושב אזור" (כלומר, ילד מעל גיל 14 יקבל היתרי מת"ק בלבד). אם הילד נולד מחוץ לישראל ייאלץ ההורה התושב להגיש עבורו בקשה לאיחוד משפחות; הילד יקבל תושבות ארעית לשנתיים ולאחריהן ישודרג מעמדו למעמד קבע - בכפוף להוכחת "מרכז חיים", כמובן, ותחת מגבלות הוראת השעה.

147 תקנה מס' 12 לתקנות הכניסה לישראל, תשל"ד-1974.

148 בג"ץ 979/99, קרלו ואח' נ' שר הפנים ואח' (1999).

149 עת"ם 11-04-22556, ערפאת ואח' נ' שר הפנים (2011).

150 חשוב להזכיר בהקשר זה כי משרד הפנים דורש הוכחת "מרכז חיים" בישראל בשנתיים שלפני הגשת הבקשה. כלומר, ילד שחזר לישראל בגיל 13, למשל, לא יוכל לבקש להסדיר את מעמדו אלא בגיל 15, אבל אז כבר לא יהיה זכאי למעמד אלא להיתרי מת"ק בלבד, ואילו ילד שהגיע לישראל בגיל 16 וחודש לא יקבל כלל היתר לחיות עם משפחתו בירושלים, בשל החובה שקבע משרד הפנים להמתין שנתיים עד להגשת הבקשה. באוקטובר 2011 דחה בית המשפט המחוזי עתירה מינהלית שהגיש המוקד בעניין זה, ר' עת"ם 11-05-41294, רדואן ואח' נ' מדינת ישראל - שר הפנים (2011). המוקד ערער על ההחלטה לבית המשפט העליון, ר' עת"ם 11/8630, רדואן ואח' נ' מדינת ישראל - שר הפנים. הערעור עודו תלוי ועומד.

מבולבלים? עכשיו נסו להבין את סבך הנהלים המתפרסמים בעברית בלבד  
כאשר אינכם דוברים את השפה.<sup>151</sup>

## חסרי מעמד

פלסטינים רבים המתגוררים בירושלים המזרחית אינם מחזיקים במעמד אזרחי חוקי במקום כלשהו בעולם כולו. ברקע חוסר המעמד נסיבות מגוונות, שמקורן על פי רוב במכשולים הרבים שמערימה ישראל על פלסטינים מירושלים המזרחית המבקשים לרשום את ילדיהם במשרד הפנים, בעיקר כאשר הרישום אינו נעשה בסמוך ללידה. חסרי מעמד מצויים גם במשפחות שחזרו להתגורר בירושלים לאחר שכמה מילדיהן עברו את גיל 18 והחמיצו את האפשרות להירשם כתושבים, ואחרים הם תושבי ירושלים שמשרד הפנים שלל את תושבותם. חוסר הנגישות של משרד הפנים לציבור, הנוקשות המאפיינת את התנהלותם של פקידי ונטייתם להימנע מכל התמודדות עם נסיבות לא שגרתיות מצד אחד, וחששן של משפחות פלסטיניות רבות לעמוד על זכויותיהן במפגשן מול הרשויות הישראליות מצד אחר - כל אלה תורמים להיווצרותו של מצב זה וממסדים אותו.

הזכות למעמד אזרחי היא תנאי למימוש זכויות רבות אחרות שנשללות מחסרי המעמד. חסרי מעמד בישראל אינם זכאים לקבל שירותים מהמוסד לביטוח לאומי או טיפול רפואי בקופות החולים, להירשם לבתי ספר או לפתוח חשבון בנק, לעבוד כחוק, להוציא רישיון נהיגה ומסמכי נסיעה לחו"ל או לרשום רכוש על שםם, והם אף חשופים לסכנת מעצר בכל מפגש עם אנשי כוחות הביטחון. כתוצאה מכל אלה הם גם מתקשים להקים משפחות ולקיים קשרים חברתיים.

האמנה הבינלאומית בדבר מחוסרי אזרחות קובעת כי המדינה שבה מתגוררים חסרי המעמד היא האחראית להסדיר את מעמדם ולעשות מאמצים לזרז את התהליך הכרוך בכך. ישראל אמנם חתמה על האמנה כבר בשנות ה-50 של המאה שעברה, אולם למשרד הפנים אין נהלים המסדירים מתן מעמד לפלסטינים המתגוררים בישראל שנים רבות ללא מעמד.<sup>152</sup> הדרך היחידה העומדת בפני חסרי

151 ביוני 2011 פנה המוקד למשרד הפנים בבקשה לתרגם את מסמכיו - נהלים, טפסים, מכתבים - לשפה הערבית, שפה רשמית במדינת ישראל, ובייחוד את אלה המשמשים בלשכה בירושלים המזרחית, המטפלת בתושבים פלסטינים בלבד. שנתיים אחר כך נשאר המצב כשהיה, למעט מספר מצומצם של טפסים שתורגמו לערבית (תיק 68242). כך, לדוגמה, למרות התחייבות המדינה לתרגם לערבית את נוהל רישום ילדים ואף לפרסם אותו בפומבי בלשכת משרד הפנים בירושלים המזרחית - התחייבות שקיבלה תוקף בפסק הדין בעת"ם 727/06, **נופל ואח' נ' משרד הפנים** (2011) (ר' לעיל, ה"ש 134) - נכון ליוני 2013, הדבר לא נעשה.

152 עד שנת 2007 ניתנה תושבות קבע גם למי שלא התפקד בירושלים במקד האוכלוסין בשנת 1967 אך הוכיח כי התגורר בעיר ברציפות מאז ערב המקד. אפשרות זו נחסמה בשנת 2007 עם החלטת הממשלה מס' 2492 לפיה תושבי הגדה המערבית המתגוררים בירושלים ללא מעמד ברציפות לפחות מאז שנת 1987 יקבלו יתרי מת"ק, שאינם מהווים מעמד בישראל, וגם זאת רק אם יגישו בקשה עד סוף אפריל 2008. עוד על כך ר' בדו"ח פעילות המוקד לשנים 2008-2010, עמ' 41-42.

מעמד להסדיר את שהייתם בביתם היא באמצעות פנייה לוועדה ההומניטארית לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה) או לוועדה הבינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטאריים.

### הוועדה ההומניטארית לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל

[הוראת השעה]



"הוועדה ההומניטארית לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה)" היא ועדה של משרד הפנים שהוקמה מתוקף תיקון הוראת השעה משנת 2007. הוועדה רשאית להמליץ לשר הפנים על מתן היתר שהייה או מעמד ארעי בישראל "מטעמים הומניטאריים מיוחדים", והיא עוסקת רק בבקשות של תושבי השטחים או נתיני מדינות המוגדרות כמדינות אויב שהוראת השעה שללה את זכותם לקבל מעמד בישראל בהליך איחוד משפחות או רישום ילדים. החוק קובע קריטריונים צרים באשר לסוג הפניות שניתן להביא בפני הוועדה ובאשר לסוג האשרות שהיא רשאית להמליץ עליהן ותוקפן. שר הפנים אף רשאי להכפיף את מספר החריגים ההומניטאריים למכסה - קביעה העומדת בניגוד גמור להיגיון העומד מאחורי המושג "חריג הומניטארי".

לוועדה רשאים לפנות מי שסובלים ממצוקות רפואיות או נפשיות דוחקות והם אינם יכולים להסדיר את מעמדם בישראל בשל הוראת השעה, או מי שזקוקים למעמד בישראל כדי לתמוך בבני משפחה מדרגה ראשונה הסובלים מבעיות דומות. לפי הוראת השעה, הוועדה ההומניטארית אמורה להכריע בבקשה בתוך חצי שנה, אולם בפועל, הוועדה איננה פועלת על פי הנהלים ועל פי מסגרת הזמנים שהוגדרה לה, וכדי לזרז את עבודתה נדרשות פעמים רבות עתירות אי-מענה לבג"ץ.

בשנים 2011-2012 הגיש המוקד 21 בקשות לוועדה ההומניטארית שהוקמה לפי הוראת השעה. נכון ליוני 2013, בעשר בקשות בלבד קיבלה הוועדה החלטה, וזאת בתוך זמן ממוצע של למעלה מ-14 חודשים; החלטה אחת בלבד התקבלה בתוך חצי שנה - מסגרת הזמן שהוקצבה לוועדה. 11 מהבקשות עדיין מתנהלות. תחלואי הוועדה אינם מסתיימים באי-עמידה במסגרת הזמנים. כך, למשל, בדיוני הוועדה לא נכתבים פרוטוקולים אלא מעין סיכומים קצרים, וחמור אף יותר, אף על פי שהחוק מסמיך אותה לכך, הוועדה מעניקה מעמד ארעי במקרים חריגים בלבד, וגם זאת בדרך כלל רק בעקבות הגשת עתירה לבית משפט. פניית המוקד מינואר 2012 בבקשה על פי חוק חופש המידע לקבל נתונים על מספר המקרים שבהם השתמשה הוועדה בסמכותה כדי להעניק מעמד ארעי נענתה כי "לא קיים מידע זמין בעניין זה". (תיק 68654)

לא מיותר לציין כי בפסק הדין בעתירות העקרוניות נגד הוראת השעה ביקרו שופטי בית המשפט העליון את פעילות הוועדה ואת הימנעותה מלהשתמש במלוא סמכויותיה. כך למשל כתבה הנשיאה דורית בייניש בפסק דינה: "הגם שנטען לפנינו כי נעשה ניסיון לצמצם את תחולת החוק בדרך של כינון ועדה לבחינתם של מקרים הומניטאריים מיוחדים, הרי שהלכה למעשה מספר ההיתרים המצומצם שניתן עד כה על ידי הוועדה מעיד על כך שלא היה בהקמתה כדי להעביר את מרכז הכובד לכיוון של קיום בדיקה פרטנית להבדיל מבדיקה גורפת - כפי שסברנו בפסק הדין הראשון כי ראוי שיהא".<sup>153</sup>

### הוועדה הבינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטאריים



"הוועדה הבינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטאריים" היא ועדה מייעצת למשרד הפנים הבורחת בקשות הומניטאריות למתן מעמד בישראל לזרים שאינם זכאים לו לפי הקריטריונים הקבועים בחוק, למעט אנשים שזכותם למעמד נשללה בשל הוראת השעה (שעניינם נדון כאמור בוועדה ההומניטארית לפי חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת השעה)). בראש הוועדה עומד מנכ"ל רשות האוכלוסין וההגירה, וחברים בה, בין השאר, נציגים של המוסד לביטוח לאומי, משטרת ישראל, משרד הבריאות ומשרד הרווחה.<sup>154</sup> את הבקשות המופנות לוועדה יש להגיש ללשכה האזורית של מינהל האוכלוסין, שם שוקל משרד הפנים את הבקשה קודם שיחליט אם להעבירה לדיון בוועדה הבינמשרדית. רבות מן הפניות נדחות כבר בשלב זה, על פי רוב ללא הנמקה עניינית. הקריטריונים שעל פיהם פועלת הוועדה הבינמשרדית עלומים, והפקידים החברים בוועדה הם המעניקים למושג "הומניטארי" את משמעותו - או, ליתר דיוק, הם המרוקנים אותו מתוכן. מועדי הישיבות והפרוטוקולים של הוועדה אינם מתפרסמים בפומבי ולא ניתן לבקש להשתתף בישיבות או להופיע בפני הוועדה.

על תפקודם של משרד הפנים ושל הוועדה הבינמשרדית נמתחה לאורך השנים ביקורת חריפה שעסקה, בין היתר, בהחלטות השרירותיות של משרד הפנים לא להעביר אליה בקשות, בחוסר הנגישות לוועדה, בהיעדר זכות טיעון לפונים אליה, בחוסר השקיפות בפעילותה, בהיעדר קריטריונים מוגדרים למתן מעמד, בהחלטותיה השרירותיות והבלתי מנומקות ובזמן הרב החולף מעת הגשת הבקשה ועד קבלת ההכרעה, שבמהלכו נאלצים רבים מן הפונים לשהות בישראל ללא היתר.

153 ר' לעיל, ה"ש 108, פסק דין מיום 11.1.2012, סעיף 2 לפסק דינה של הנשיאה בייניש.

154 רשות האוכלוסין וההגירה, נוהל מס' 5.2.0022, נוהל הסדרת עבודתה של הוועדה הבינמשרדית המייעצת לקביעה ומתן מעמד בישראל מטעמים הומניטאריים.



בעקבות הביקורת הוכנסו במרץ 2011 שינויים בנוהל עבודת הוועדה. הנוהל המעודכן קובע כי המבקש יוזמן לשימוע בלשכת משרד הפנים, ובמהלכו הוא יורשה להציג טעמים לבקשתו, וכי אם המבקש מחזיק באשרת שהייה, היא תוארך עד להחלטה בעניינו. הנוהל אף מציב לוחות זמנים לשלבים הביורוקרטיים השונים של הטיפול בבקשה, אולם הוא אינו קובע בתוך כמה זמן יש לתת תשובה.

גם לאחר הכנסת תיקונים אלה נמשכת הסחבת בעבודת הוועדה הבינמשרדית. בשנים 2011-2012 הגיש המוקד עשר בקשות לוועדה הבינמשרדית, אך עד יוני 2013 התקבלה הכרעה רק בחמש מהן; הזמן הממוצע לקבלת הכרעה בבקשות אלה היה למעלה משנה. חמש בקשות עודן ממתיוות לתשובה, וזאת למעלה מ-14 חודשים בממוצע מיום הגשתן.

הבקשות שהגיש המוקד לוועדה הבינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטאריים כוללות מקרים הומניטאריים קשים: יתומה מאם שחייתה כל ילדותה במוסדות ומעמדה במדינה לא הוסדר עד בגרותה, גרושה חסרת מעמד המטפלת בתה ובנכדיה בירושלים, צעירה חסרת מעמד המתגוררת בירושלים מאז היותה בת חמש. הוועדה הבינמשרדית דוחה בקשות רבות המופנות אליה, וחסרי המעמד נאלצים להמשיך לשהות בישראל ללא זכויות וללא תיעוד רשמי בדבר זהותם. אולם לעתים המאבק הביורוקרטי-משפטי נושא פרי.

ע"ד, אזרחית ירדן, נישאה בשנת 2000 לתושב קבע בישראל. שנים ארוכות היו ע"ד ושלושת ילדיה קורבנות להתעללות ולאלימות מצד אבי המשפחה. כחלק משליטתו האלימה בה סירב הבעל לפנות אל משרד הפנים בבקשה להסדרת מעמדה בישראל כבת זוג. לאחר שנים רבות אזרה ע"ד אומץ, התלוונה במטרה על בעלה ועברה עם ילדיה למעון לנשים מוכות.

במרץ 2011 פנה המוקד בשמה של ע"ד לוועדה הבינמשרדית לעניינים הומניטאריים בבקשה להסדיר את מעמדה בישראל. הפנייה נעשתה במסגרת נוהל של משרד הפנים שתכליתו לאפשר לאישה מוכה שאינה תושבת ישראל לקבל מעמד, ללא תלות בבן זוגה האלים. הנוהל, החל על נשים שכבר החלו בהליך המדורג, קובע כי משרד הפנים יאריך את תוקף רישיון הישיבה בישראל של קורבן אלימות שפנתה לוועדה הבינמשרדית.

במקביל ביקש המוקד ממשרד הפנים להסדיר לע"ד מעמד ארעי בישראל עד שהוועדה הבינמשרדית תכריע בבקשתה, וזאת כדי שתשהה לצד ילדיה כחוק, ללא חשש מגירוש, ותוכל לעבוד ולהתחיל בהליך שיקום. המוקד ציין בבקשה כי ע"ד איננה מחזיקה ברישיון ישיבה בישראל משום שבעלה סירב לפתוח

בהליך איחוד משפחות עמה, כחלק ממסכת ההתעללות בה. מאחר שהבקשה לא נענתה פנה המוקד לוועדת ההשגה לזרים. בינואר 2011 דחתה הוועדה את ההשגה.

בפברואר 2012 עתר המוקד לבית המשפט נגד סירוב משרד הפנים לתת לע"ד מעמד זמני.<sup>155</sup> בנוסף על כך ביקש המוקד שמשרד הפנים יתקן את הנוהל כך שכל אישה זרה המבקשת לקבל מעמד בישראל בשל היותה קורבן לאלימות מצד בן זוגה הישראלי, ובקשתה הועברה לוועדה הבינמשרדית, תקבל מעמד זמני בישראל עד להכרעת הוועדה בבקשה.

במסגרת הדיונים בעתירה התחייב משרד הפנים כי "יתנתן עדיפות מן המעלה הראשונה בטיפול בעניינין של קורבנות אלימות שאין בידיהן אשרת ישיבה בתוקף, העומדות בתנאי הסף של נוהל אלימות". עדיפות זו לא תוגבל ותעמוד בתוקף בכל שלבי הטיפול בבקשה. בית המשפט לא קיבל את בקשת המוקד לשנות את הנוהל אך נתן להתחייבות העקרונית של משרד הפנים תוקף של פסק דין והשאיר פתח לבחינה מחודשת של הסוגיה בעתיד.

זמן קצר לאחר הגשת העתירה התקבלה במוקד החלטת הוועדה הבינמשרדית כי ע"ד תקבל מעמד ארעי בישראל. (תיק 6775)

## שלילת מעמד

יחסה של ישראל אל הפלסטינים המתגוררים בירושלים המזרחית, שקיבלו מעמד של תושבי קבע בישראל עם סיפוח העיר, אינו כאל שאר תושבי המדינה. כאמור, מעמד תושבות הקבע שונה במהותו ממעמד האזרחות. בפסק דין משנת 1988 ("הלכת עווד")<sup>156</sup> פסק בית המשפט העליון כי מעמד תושבות הקבע, הניתן לפי חוק הכניסה לישראל, עשוי "לפקוע" אם המחזיק בו יצא את ישראל לתקופה העולה על שבע שנים או אם קיבל מעמד של קבע במדינה אחרת. פסיקה זו משמשת בידי משרד הפנים ככלי מרכזי במדיניות המכוונת לשלילת זכויות מתושביה הפלסטינים של העיר ולשינוי המציאות הדמוגרפית בה - מדיניות המכונה "הטרנספר השקט".<sup>157</sup> מדיניות "הטרנספר השקט" נעזרת באפליה ובהזנחת צורכיהם של תושבי ירושלים המזרחית בכל הקשור לתשתיות ולמערכות הדיור, החינוך, הבריאות והרווחה. כל אלה יוצרים מציאות של מחסור בדיור ותנאי מחיה ירודים הדוחפים את התושבים אל מחוץ לעיר - וכאמור, מי שהעביר

155 עת"מ 13110-02-12, ד' ואח' נ' שר הפנים ואח' (2012).

156 בני"ץ 282/88, עווד נ' ראש הממשלה ואח' (1988).

157 להרחבה ר' ד"ר יוח המוקד להגנת הפרט ובצלם, הטרנספר השקט - שלילת מעמד התושבות מפלסטינים במזרח ירושלים, 1997.

את מרכז חייו לחלקים אחרים של השטחים או לחו"ל מאבד את מעמד תושבות הקבע בישראל. בשנת 2000, בעקבות פעילות משפטית של המוקד להגנת הפרט וארגוני זכויות אדם נוספים, נבלם "הטרנספר השקט" ובמשך כמה שנים חלה ירידה במספר תושבי ירושלים המזרחית שמשרד הפנים הפקיע את מעמדו, אולם החל משנת 2006 חזר היקף ההפקעות לזה שהיה במחצית השנייה של שנות ה־90 ואף עבר אותו.

בשנים 1967-2010 שלל משרד הפנים מ־13,987 פלסטינים מירושלים המזרחית את מעמדו בישראל. בשנת 2011 שלל משרד הפנים את מעמדו של 101 תושבים נוספים, מתוכם 51 נשים ו־20 קטינים, ובשנת 2012 הוא שלל את מעמדו של עוד 116 תושבים, מתוכם 64 נשים ו־29 קטינים.<sup>158</sup>

ע"ע נולד בירושלים המזרחית בשנת 1960. מגיל צעיר הוא סובל ממחלת נפש קשה, ועד שנות ה־30 לחייו הוא התגורר עם משפחתו בירושלים המזרחית. בראשית שנות ה־90 נוצר קשר בינו לבין אזרחית בריטית ששהתה בישראל כתיירת, וכשזו הודיעה לו שהרתה, הצטרף אליה בבריטניה. כשנולדה בתם התברר כי היא סובלת משיתוק מוחין חמור. מאחר שבבריטניה טופלה הבת בידי שירותי הבריאות, שאיפשרו לה לקבל טיפול סיעודי בבית ולא במוסד, החליטו בני הזוג להישאר שם. ממשלת בריטניה ניפקה לע"ע אשרת שהייה מטעמים הומניטאריים, ולאחר מכן אף העניקה לו אזרחות בריטית.

בשנת 2007 נפרדו בני הזוג. מצבו הפיזי והנפשי של ע"ע הידרדר והוא חזר לבית משפחתו בירושלים המזרחית. בספטמבר 2008 יצא ע"ע לבריטניה לבקר את בתו אך בשובו נמסר לו בשדה התעופה בן־גוריון שאין לו כל מעמד בישראל וכי שהה בה שלא כדין. ע"ע הוחזר לבריטניה ונאמר לו כי לא יוכל להיכנס לישראל במשך עשר שנים. המוקד עתר נגד החלטת משרד הפנים, ובית המשפט קבע כי יש לאפשר לע"ע להיכנס לישראל וכי בעת שהייתו בה יוכל לפעול להשבת מעמדו.<sup>159</sup>

ע"ע חזר לירושלים והמוקד הגיש עבורו בקשה להשבת מעמדו כתושב קבע בישראל. הבקשה טופלה בידי הוועדה הבינמשרדית למתן מעמד מטעמים הומניטאריים. למעלה משנה אחר כך סירבה הוועדה לבקשה בנימוק כי "לא מצאה טעמים הומניטאריים לבקשתו, ו[ע"ע] יוכל לקבל טיפול רפואי במדינת מוצאו". מדינת מוצאו? הרי ע"ע נולד בירושלים המזרחית בשנת 1960, שבע שנים לפני כיבוש העיר בידי ישראל, חי בה ברציפות עד שנת 1993 ושב אליה בשנת 2007 בנסיבות אישיות קשות.

158 על פי נתונים שמסר משרד הפנים בעקבות בקשות שהגיש המוקד להגנת הפרט על פי חוק חופש המידע. עת"מ 1063/09, ע"י ג' שר הפנים (2009).

באוקטובר 2010 עתר המוקד לבית המשפט בדרישה להשיב לע"ע את מעמדו בישראל.<sup>160</sup> המוקד טען כי החלטת משרד הפנים לא להתחשב בנסיבות חייו הקשות של ע"ע ולא להשיב לו את מעמדו אינה סבירה, בלשון המעטה, והזכיר כי ע"ע, כמוהו ככל בני משפחתו, לא בחר להגר לישראל ולרכוש בה מעמד; הוא נולד בירושלים המזרחית וגדל בה, ומעולם לא ניתק את זיקתו אליה. בתגובה לעתירה הודיעה המדינה כי תהיה מוכנה "לעייין פעם נוספת" בעניינו של ע"ע ולבחון מחדש "התקיימותם של טעמים הומניטאריים מספקים". ואכן, לאחר שימוע נוסף (השלישי במספר) הודיע משרד הפנים בספטמבר 2011 כי החליט להשיב לע"ע את מעמד הקבע שלו בישראל. (תיק 59480)

פסק הדין בעניין עווד משנת 1988 הביא לפגיעה קשה ביותר באוכלוסייה הפלסטינית בעיר, ובייחוד בנשים. לפי מדיניות משרד הפנים עד שנת 1994, נשים תושבות ירושלים המזרחית היו מנועות מלקבל אישור לאיחוד משפחות בעיר עם בני זוג שאינם תושבי ישראל - וזאת להבדיל מגברים, שהורשו לבקש מעמד עבור נשותיהם שאינן תושבות ישראל. כלומר, נשים תושבות ירושלים המזרחית שנישאו לבני זוג שאינם תושבי ישראל נאלצו לעקור מעירן ולהקים את משפחותיהן בשטחים או בחוץ לארץ - וצעד זה הביא לשלילת מעמדן בישראל. במקרה של גירושין או התאלמנות, שלילת זכותן של נשים אלו לשוב לחיק משפחתן בירושלים מחלישה את יכולתן להחליט על גורלן, עד כדי חוסר אונים.

ה"ג נולדה בשנת 1965 בירושלים המזרחית למשפחה המתגוררת בעיר דורות רבים, ולאחר כיבוש העיר היא קיבלה מעמד של תושבת קבע בישראל. בשנת 1982 נישאה ה"ג לתושב העיר, ושלוש שנים אחר כך עברו בני הזוג להתגורר בארצות הברית. במשך השנים קיבלו שם ה"ג ובעלה מעמד - תחילה רשיון שהייה ועבודה ואחר כך אזרחות - ונולדו להם ארבעה ילדים. בשנת 1996 חזרה ה"ג להתגורר בעיר הולדתה עם ילדיה. בעלה נשאר בארצות הברית, ולמעט שני ביקורים, האחרון בשנת 2001, לא נפגשו עוד.

בשנת 2002 גילתה ה"ג שמשרד הפנים שלל את מעמדה בישראל משום שהתגוררה בארצות הברית למעלה משבע שנים ומשום שקיבלה שם אזרחות. ה"ג פנתה לעורך דין פרטי שיסייע בהשבת מעמדה בישראל, אולם שלוש עתירות מינהליות שהוגשו בעניינה בשנים 2006-2011 נדחו או נמחקו. בספטמבר 2012 הגישה ה"ג באמצעות המוקד בקשה להשבת מעמדה בישראל. בין היתר צוין בבקשה כי ה"ג מתגוררת בישראל 16 שנים ברציפות וכי היא מוכנה לוותר על אזרחותה האמריקאית. חודשיים אחר כך דחה משרד הפנים

160 עת"מ 10-10-60780, ע"ג נ' שר הפנים (2011).

את הבקשה וקבע כי השהות ארוכת השנים בישראל "אין בה כדי לבסס זכות לקבלת רישיון ישיבת קבע" ועל ה"ג "לעזוב את הארץ לאלתר". בנובמבר 2012 הגיש המוקד ערר על סירוב משרד הפנים להשיב לה"ג את תושבותה. המוקד טען כי החלטת משרד הפנים התקבלה מבלי לשקול את מכלול העובדות ועל סמך מידע מוטעה, למשל בנוגע למשך השהות של ה"ג בארצות הברית ובנוגע למספר ביקוריה בארץ בתקופה זו, ואף בלא שנבחנו זיקותיה לישראל לעומת זיקותיה לארצות הברית ובלא שנבחנה כנות כוונתה להשתקע בישראל. כמו כן נטען כי לה"ג זכויות כבת הארץ שהרי היא נולדה וגדלה בה, משפחתה ושורשיה כאן, ואין לנהוג בה כבמהגרת. המוקד הוסיף כי משרד הפנים התעלם משורה ארוכה של פסקי דין עדכניים העוסקים בנושאים דומים והזכיר כי מעולם לא הועלו כלפי ה"ג טענות בדבר סיכון ביטחוני או פלילי.

בעקבות הגשת הערר ערך משרד הפנים שימוע לה"ג בדצמבר 2012, וחמישה חודשים אחר כך התקבל במוקד מכתב ובו הודעת סירוב לערר. על פי המכתב, במסגרת הערר והשימוע "לא עלו דברים חדשים היכולים לשנות את החלטתנו". במאי 2013 הגיש המוקד השגה על דחיית הערר. נכון לכתבת שורות אלה ההשגה תלויה ועומדת. ה"ג ממשיכה להתגורר בביתה בירושלים המזרחית בהתאם לצו ביניים שהוציאה ועדת ההשגה האוסר על גירושה מישראל עד סיום ההליך, אך ללא כל מעמד חוקי בארצה-שלה. (תיק 73478)

במקביל לטיפול בפניות הפרטניות המשיך המוקד בשנים 2011-2012 במאמציו לשינוי ההלכות והדינים הקשורים במעמדם האזרחי של תושבי ירושלים המזרחית. באפריל 2011 עתרו המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח בישראל לבג"ץ בטענה כי מדיניות שלילת התושבות שמנהיג משרד הפנים ("הלכת עווד") כולאת את תושבי ירושלים המזרחית בעירם, אינה מאפשרת להם חופש תנועה כאחד האדם וכובלת אותם למרחב הצר שבו נולדו.<sup>161</sup> המוקד והאגודה ביקשו מבית המשפט להכריע כי ככל שמדובר בתושבי ירושלים המזרחית - שטח שנכבש וסופח לישראל ומעמדם של תושביו כתושבי קבע בישראל נכפה עליהם - מן הראוי לקבוע כי מעמדם בישראל אינו פוקע גם בעקבות שהייה ממושכת בחו"ל או רכישת מעמד במדינה אחרת, וכי זכותם לשוב למולדתם תישמר להם לצמיתות ויש לראות בה מעין תנאי מובנה בתוך רישיון ישיבת הקבע שלהם. בעתירה נטען כי תושבי ירושלים המזרחית אינם רק "תושבי ישראל" (כפי שקובע הדין הישראלי) אלא גם "אזרחים מוגנים" מתוקף דיני הכיבוש במשפט הבינלאומי, ולפיכך הם זכאים להמשיך ולחיות בשטח הכבוש. יתרה מזאת, זכותו של אדם לשוב לארצו

161 בג"ץ 2797/11, קרעין ואח' נ' שר הפנים (2012).

היא נורמה של המשפט הבינלאומי לזכויות האדם, וגם אם מעמדם של תושבי ירושלים המזרחית נגזר מחוק הכניסה לישראל, כפי שנקבע בעניין עווד, אין הוא כמעמדו של כל תושב אחר, ודאי וודאי שאינו כשל מהגרים שנכנסו לישראל. העתירה הוגשה לאחר שבשנת 2010 ביקשו המוקד והאגודה להצטרף כידידי בית המשפט להליך ערעור על פסק דין של בית המשפט המחוזי בעניין חליל, שאישר את שלילת מעמדה של תושבת ירושלים המזרחית.<sup>162</sup> במהלך הדיון בערעור הפנה הרכב השופטים את הארגונים לשטוח את טענותיהם העקרוניות בעניין המדיניות בפני משרד הפנים; אם תשובתו לא תניח את דעתם, הוסיף בית המשפט, יוכלו לחזור ולהביא את הסוגיה בפני בית המשפט בעתירה ממוקדת בעניין זה. הארגונים עשו כן, ובהיעדר התייחסות עניינית של משרד הפנים לטענותיהם, עתרו, כאמור, לבג"ץ.

ביום 21.3.2012 נאלצו הארגונים למחוק את העתירה בהמלצת שופטי בית המשפט העליון, בראשות הנשיא אשר גרוניס. השופטים סירבו לדון בעתירה לגופה מאחר שלטענתם, "אין שום סיבה שבית המשפט ייתן סעד תיאורטי כדי שאדם ידע מראש לכלכל את מעשיו."<sup>163</sup> המלצת השופטים למחוק את העתירה ניתנה למרות טענות המוקד והאגודה כי העתירה הוגשה בשם עותר קונקרטי שנפגע בבירור ממדיניות משרד הפנים המציבה אותו - וכמוהו את יתר התושבים הפלסטינים בירושלים המזרחית - בין הפטיש לסדן: זכותו לעזוב את ביתו לתקופה מוגבלת לצורך מימוש עצמי, הקמת משפחה, רכישת השכלה, השגת פרנסה או השתתפות בחיי החברה המודרניים עומדת כנגד זכותו לבית ולמולדת. הארגונים הדגישו כי זכויות היסוד של העותר נפגעות שעה שעליו לבחור את דרכו ביודעו שכל בחירה שמשמעה יציאה ממושכת מעירו כרוכה בסנקציה, כלומר בשלילת מעמדו. (תיק

**66284**)

לאחר מתן פסק הדין נָשְבו המוקד והאגודה והצטרפו לדיונים כידידי בית המשפט בהליך הערעור בבית המשפט העליון בעניין חליל. בדיון שנערך במרץ 2013 לחצו השופטים על נציגי המדינה "לטפל בתיקים אלה באופן נקודתי ותוך פרשנות גמישה של ההלכות, כדי לפתור את התיקים לגופם".<sup>164</sup> נכון ליוני 2013, הערעור בעניין זה תלוי ועומד. (תיק **63863**)

אין זאת אלא שבית המשפט מעדיף לא להכריע בסוגיה העקרונית, ובכך הוא מותיר את כלל תושבי ירושלים המזרחית במעין כלוב משפטי הפוגע בזכויות האדם שלהם. משמעה של הסנקציה שמטילה ישראל על התושבים הפלסטינים

162 עע"ם 5037/08, חליל ואח' נ' שר הפנים ואח'.

163 ר' לעיל, ה"ש 161, פרוטוקול דיון מיום 21.3.2012.

164 ר' לעיל, ה"ש 162, פרוטוקול דיון מיום 13.3.2013.

בגין עזיבת העיר לתקופה מוגבלת ובגין רכישת מעמד במקום אחר היא אובדן הבית והאפשרות לשוב למולדת.

## לשכת משרד הפנים

תושבי ירושלים המזרחית נדרשים להתייצב בלשכת משרד הפנים לעתים קרובות ולצורך הליכים שונים - לא רק הגשת בקשות וקבלת שירותים אחרים אלא גם הצגת מסמכים להוכחת "מרכז חיים" בהליכי איחוד משפחות ורישום ילדים, הוצאת מסמכי נסיעה לחו"ל וכיוצא באלה. העומס והצפיפות בלשכת משרד הפנים והקשיים בכניסה אליה הוסיפו לא מעט לסחבת המאפיינת את הליכי הסדרת התושבות בירושלים המזרחית. אמנם בעקבות עתירות לבג"ץ שהוגשו החל משנת 1999 נפתחה בשנת 2006 לשכה חדשה של משרד הפנים בירושלים המזרחית, אולם חודשים ספורים אחר כך שוכנה באותו בניין גם לשכת שירות התעסוקה ושוב גברו העומס והצפיפות בכניסה ללשכה והעמידה בתור נעשתה להתנסות משפילה, ממושכת ולעתים אף מסוכנת.

כבר במרץ 2007 פנה המוקד לשר הפנים בעניין תנאי הגישה ללשכה החדשה של משרד הפנים בירושלים המזרחית. המוקד טען כי התור בכניסה ללשכה ארוך ביותר, רבים מן הממתינים בתור חשופים לפגעי מזג האוויר, ועקב הצפיפות הרבה הם נאלצים להידחק ולסכן את עצמם ב"קרוסלות" חשמליות המופעלות מרחוק. המאבטחים במקום פונים לממתינים בגסות ובחוסר כבוד שאינם הולמים, בלשון המעטה, שירות במשרד ממשלתי, ובכל אזור ההמתנה לכניסה לבניין - המתנה שעלולה לארוך שעות ארוכות, כאמור - אין ספסלים, אין מתקן למי שתייה ואין חדרי שירותים.

בספטמבר 2011, במסגרת התכתבויות המוקד עם הרשויות, הכיר גם שירות התעסוקה בעומס הרב ובהשלכותיו וטען כי הדבר נובע מכך שבאגף לשכת התעסוקה עומדים באותו תור שבו ממתינים גם באגף לשכת האוכלוסין. שירות התעסוקה הודיע כי הוחלט על הוצאת מכשירי ההתייצבות של שירות התעסוקה אל מחוץ למבנה ועל הארכת "שרוול" הכניסה כדי שהממתינים "יימצאו תחת קורת גג מוגנים מפני השמש, גשם וצפיפות נוראית". עם זאת, הדגיש שירות התעסוקה, הפתרון "איננו מתיימר לפתור את בעיית הצפיפות בכללותה, אלא למזער אותה".

בינואר 2012, לאחר שלמרות ההבטחות לא נעשה כל שינוי לשיפור המצב, עתר המוקד לבג"ץ.<sup>165</sup> בין השאר טען המוקד כי תנאי ההמתנה קשים ובלתי סבירים והם פוגעים בזכותם של באי הלשכה לכבוד ולשוויון. שנה נוספת חלפה, ובראשית שנת 2013 הוצאו לבסוף מכוונת ההתייצבות האוטומטיות של שירות התעסוקה

165 בג"ץ 176/12, אלבטט ואח'י נ' מנהל אגף בכיר רשות האוכלוסין, משרד הפנים ואח'י (2013).

מהמתחם. התורים בכניסה למבנה אכן התקצרו, אך ספסלים, מי שתייה וחדרי שירותים לרווחת הממתינים לא הותקנו. העתירה נמחקה, והמוקד ממשיך לבדוק את תנאי המתנה במקום ולעקוב אחר השינויים. (תיק 68323)

### זכות התפילה בלשכת משרד הפנים



בלשכת משרד הפנים בירושלים המזרחית נתלה שלט הכתוב בשפה הערבית בלבד: "לקהל המבקרים, בבקשה לא לקיים את חובת התפילה במהלך שהייתכם בבניין המשרד. ויעמכם הסליחה". במרץ 2011 פנה המוקד למשרד הפנים בדרישה לבטל את האיסור על התפילה בלשכה. המוקד טען כי באיסור להתפלל במשרד ממשלתי יש משום פגיעה בזכותם של הפונים ללשכה, השוהים בה לא אחת שעות ארוכות, לממש את זכותם לחופש דת ופולחן - זכות הנמנית עם זכויות היסוד של האדם. המוקד הוסיף כי חופש הדת הוא עקרון יסוד במשטר החוקתי של מדינת ישראל והוא אף מעוגן במגילת העצמאות, וכי העובדה שהשלט מופיע בערבית בלבד מעלה חשד ממשי לאפליה אסורה על בסיס דת.

יומיים אחר כך התקבלה במוקד תשובתה של מנהלת הלשכה האזורית למינהל האוכלוסין בירושלים המזרחית. למרבה התמיהה טענה נציגת משרד הפנים כי השלט "נכתב מתוך התחשבות במי שחפץ להתפלל, לאפשר לו לקיים את הפולחן בצורה מכובדת [...]", והוסיפה כי משרד הפנים אינו אוסר להתפלל וכי מעולם לא הופרע אדם בעת שהתפלל, אולם "לא ניתן להתפלל בתוך שטח המבנה, באזורים המשמשים מעבר לבאים מאחר ובדרך כלל יש בהם תנועה של אנשים".

כשפנה עיתון הארץ לקבל תגובה בעניין שינה משרד הפנים את תשובתו. "השלט הוא שלט קטן שכל הנראה נתלה בעבר ולא היווה כל הנחיה רשמית שלנו", כך טענו במשרד הפנים; "משהוסבה תשומת לבנו, הוא הוסר מהמקום". ואכן, ימים אחדים לאחר פניית המוקד הוסר השלט מקירות לשכת משרד הפנים. (תיק 31490)



# זכויות סוציאליות בירושלים המזרחית

מרבית הזכויות הסוציאליות בישראל ניתנות רק לתושבי המדינה, מי שמרכז חייהם מצוי בתחומי הקו הירוק או בשטחים שסופחו לישראל, כל עוד הם מחזיקים במעמד קבוע או ארעי בישראל. חקיקה מיוחדת מעניקה את הזכויות הללו גם למתנחלים. אולם "תושבות" לפי המוסד לביטוח לאומי (מל"ל) אינה זהה ל"תושבות" לפי משרד הפנים. המל"ל מכריע בשאלות תושבות בהתאם למקום מגוריו הקבוע של אדם ורק לצורך מתן זכויות סוציאליות, ובכללן ביטוח בריאות. אדם יכול אפוא להיות רשום כתושב במרשם האוכלוסין במשרד הפנים ובה בעת לאבד את מעמדו כתושב לצורכי קבלת זכויות סוציאליות במסגרת חוק הביטוח הלאומי.

המוקד להגנת הפרט מטפל בפניות של פלסטינים תושבי ירושלים המזרחית שהמל"ל שלל מהם את זכאותם לזכויות סוציאליות בטענה שהם מתגוררים מחוץ לשטח שסופח לירושלים. המל"ל אמור להודיע לתושבים אלה על כוונתו לשלול את ההכרה במעמדם כתושבים לפי חוק הביטוח הלאומי ולאפשר להם להביא את טענותיהם, אולם מרבית הפונים למוקד בעניין זה גילו את הדבר רק לאחר שכספי הקצבאות לא הופקדו בחשבון הבנק שלהם או כאשר נזקקו לטיפול רפואי ורק אז התחוור להם כי ביטוח הבריאות שלהם בוטל. במקרים רבים, הגשת תביעה לבית הדין לעבודה מביאה את המל"ל לחזור בו מהחלטתו, וזאת עוד לפני שההליך מגיע לסיומו. הדבר מחזק את האפשרות ששלילת הזכאות לקצבאות ולביטוח בריאות - שמשמעותה עבור התושב ומשפחתו עלולה להיות קשה ביותר - נעשית מלכתחילה כלאחר יד. במקרים אחרים נדרשת התערבותו של בית המשפט.

ס"א, תושבת ישראל המתגוררת בעיר העתיקה בירושלים, התחתנה בשנת 2008 עם תושב העיר חברון, הנשוי לאישה נוספת. לאחר חתונתה המשיכה ס"א להתגורר בירושלים עם אמה הזקוקה להשגחה רפואית צמודה ועם בתה, שנולדה בשנת 2009, ולעבוד במשרה מלאה כמורה בבית ספר לחינוך מיוחד בעיר העתיקה. את בעלה פוגשת ס"א בחברון רק פעם אחת בשבוע, מיום חמישי בערב עד יום שישי בערב (יום שישי הוא יום השבתון בבתי הספר בירושלים המזרחית).

בספטמבר 2009 הודיע המל"ל על כוונתו להפסיק להכיר בתושבותה של ס"א לצורך קבלת זכויות סוציאליות, בכפוף להשגה בכתב, כיוון שמרכז חייה הוא

בבית ששכר לה בעלה בחברון. המוקד הגיש בשמה של ס"א השגה בכתב; ההשגה לא נענתה, אבל המל"ל הפסיק את ביטוח הבריאות של ס"א. במרץ 2010 הגישה ס"א, באמצעות המוקד, תביעה נגד המל"ל בדרישה להשיב לה את ביטוח הבריאות שלה ביחד עם שאר זכויותיה הסוציאליות.<sup>166</sup> המוקד טען כי מרכז חייה של ס"א היה ונשאר בעיר העתיקה בירושלים, שם מתגוררת אמה ובתה ושם מקום עבודתה. בכתב ההגנה טען המל"ל כי ס"א "מתגוררת מגורי קבע בחברון בדירה שכורה, אשר שכר בעלה", וכי ידוע לו כי ס"א "לנה בבית הוריה, אך מדובר בשהיית ארעי בלבד". המל"ל ביסס את טענותיו על חקירה שערך בשנת 2009 ובה, בין השאר, לא מצא החוקר בבית בעיר העתיקה "מיטה, עגלה, סל-קל וצעצועים לתינוקת בת החודשיים". בנובמבר 2011 קיבל בית הדין האזורי לעבודה את התביעה ופסק כי מרכז חייה של ס"א, גם לאחר נישואיה, נשאר בעיר העתיקה בירושלים. השופט קבע כי על המל"ל להשיב לס"א רטרואקטיבית את כל זכויותיה הסוציאליות, לרבות קצבאות, לכל התקופה שבה נשללו. (תיק 63118)

בשנים 2011-2012 טיפל המוקד ב-185 תיקים העוסקים בזכויות סוציאליות בירושלים המזרחית, מתוכם 65 תיקים חדשים שנפתחו בשנים אלו. במסגרת התיקים הללו טיפל המוקד ב-143 הליכים משפטיים, מתוכם 71 הליכים חדשים שהחלו להתנהל בשנים שבהן עוסק הדו"ח. הטיפול בתיקים הפרטניים הביא לכמה הישגים עקרוניים שלהם השלכות חשובות על מאות ואלפי משפחות בירושלים המזרחית.

## ביטוח בריאות לילדים

חוק ביטוח בריאות ממלכתי קובע כי "כל תושב זכאי לשירותי בריאות",<sup>167</sup> אולם לקשיים שמערים משרד הפנים על רישום ילדים בירושלים המזרחית יש השלכות קשות במיוחד על זכאותם של הילדים לביטוח בריאות, לנוכח טענתו העקרונית של המל"ל כי מי שאינו רשום במרשם האוכלוסין אינו זכאי לביטוח זה. בניגוד לילד ששני הוריו אזרחים או תושבים, המקבל עם לידתו מספר זיהוי ממשד הפנים וכך אפשר לרשמו מיד בקובץ הזכאים לביטוח בריאות, במקרה של ילד שרק אחד מהוריו תושב נדרשים ההורים להוכיח כי "מרכז החיים" שלהם היה בישראל בשנתיים שקדמו ללידת הילד. לפיכך, הליכי הסדרת רישום הילד במרשם האוכלוסין וקבלת מספר הזיהוי אורכים זמן רב, מחודשים ועד שנים, וכתוצאה מכך מתעכב גם הרישום בקובץ ביטוח הבריאות. וכך, אף על פי שאחד מהוריו

166 בי"ל 10/10415, א"נ המוסד לביטוח לאומי (2011).

167 חוק ביטוח בריאות ממלכתי, תשנ"ד-1994.

הוא תושב ישראל המבוטח בביטוח בריאות ממלכתי, הילד נותר ללא ביטוח בריאות.

בעקבות עתירה לבג"ץ שהגישו ארגוני זכויות אדם, ובהם המוקד להגנת הפרט,<sup>168</sup> גובש בשנת 2001 נוהל מזורז לפיו המל"ל ירשום ילד שרק אחד מהוריו תושב ישראל במספר זמני בתוך שבוע ימים מיום לידתו (או מיד, במקרה של צורך בטיפול רפואי דחוף), ומספר זמני זה ישמש לצורך מימוש הזכות לביטוח בריאות. עם הסדרת רישומו של הילד במשרד הפנים יוחלף המספר הזמני שנתן המל"ל במספר הזהות הקבוע. אלא שמאז כרסם המל"ל שוב ושוב בהסדר שגובש בבג"ץ: אף על פי שבהסדר מדובר על "ילדים" ללא הגבלת גיל החל המל"ל לטעון כי ההסדר נוגע לתינוקות עד גיל שנה בלבד, ולפיכך הוא חדל להנפיק מספרים זמניים - ובכך למנוע ביטוח בריאות - לילדים מעל גיל שנה, אלא אם הוגשה עבורם בקשה לרישום במשרד הפנים. בשנת 2009 פָּרַסם המל"ל נוהל חדש שקיבע את הפרקטיקה שעל פיה נהג ממילא. הנוהל החדש קבע כי המל"ל ישלול את המספר הזמני מילדים שהגיעו לגיל שנה וחצי, לכל היותר (תלוי בנסיבות רישומם), ועמו את ביטוח הבריאות.

אִי־העמידה בתנאים שהוסכמו בבג"ץ הביאה להצטברות של תביעות נגד המל"ל - רבות מהן הוגשו באמצעות המוקד - בעניין זכאותם של ילדים לביטוח בריאות ומתן המספרים הזמניים. נוכח ריבוי התביעות החליט בית הדין האזורי לעבודה בירושלים בשנת 2011 לקיים דיון עקרוני בשאלת הזכות לביטוח בריאות לילדים שטרם נרשמו במרשם ואחד מהוריהם תושב המדינה.<sup>169</sup> במסגרת הדיון טען המוקד כי ילדים זכאים לביטוח בריאות מכוח חוק ביטוח בריאות ממלכתי, שאינו מתנה את הזכות לשירותי בריאות ברישום במרשם האוכלוסין. יתר על כן, לא זו בלבד שבהתנהלות המל"ל יש משום הפרה בוטה וחד־צדדית של הסדר שאושר בבג"ץ, היא אף פוגעת הן בזכות לשירותים רפואיים, שהיא זכות יסוד בהיותה חלק מהזכות לשלמות הגוף ולחיים, והן בזכותם של ילדיהם של תושבי ישראל לשוויון. המוקד הוסיף כי הפרת הזכויות בולטת במיוחד לאור העובדה שאִי־רישום הילד במרשם האוכלוסין אינו תלוי רק בו או בהוריו אלא גם בהתנהלות משרד הפנים, הלוקה לעתים קרובות בסחבת. כך נוצר מצב אבסורדי שבו ילד המתגורר בישראל עם הורה, המוכר על ידי המל"ל כזכאי לשירותי בריאות מכוח מעמדו כתושב, אינו זכאי לשירותי בריאות.

בתשובתו טען המל"ל בפני בית הדין כי ילדים מעל גיל שנה שאינם רשומים במרשם האוכלוסין אינם "תושבי ישראל", ועל כן הם אינם זכאים לביטוח בריאות, אך למרות זאת הוא הודיע על שינוי מדיניותו ומסר כי יוארך תוקפם

168 בג"ץ 2100/99, רופאים לזכויות אדם ואח' נ' שר הבריאות ואח' (2001).

169 ב"ל 10382/10, חלאילה ואח' נ' המוסד לביטוח לאומי.

של המספרים הזמניים עד מלאת לילד שנתיים. אם יוכח כי בקשה לרישום הילד אכן הוגשה למשרד הפנים וכי משך הטיפול בבקשה התארך "בשל עניינים שאינם קשורים בהורה התושב", יוארך תוקף המספרים עד גיל שנתיים וחצי. לאור שינוי הנוהל ביקש המל"ל לדחות את התביעות. נכון לכתובת שורות אלה טרם ניתן פסק דין.

הארכת תוקפם של המספרים הזמניים עד גיל שנתיים או שנתיים וחצי מבורכת, אולם לא די בכך. המוקד ממשיך לפעול במטרה להביא לכך שכל ילד שלפחות אחד מהוריו הוא תושב ישראל המבוטח בביטוח בריאות יהא זכאי לביטוח בריאות מיום לידתו, ללא הגבלת זמן. הסדר זה יעלה בקנה אחד עם חוק ביטוח בריאות ממלכתי ויכבד זכויות אדם וזכויות יסוד. (תיק 63700)

## היתרי עבודה

כאמור, החלטת הממשלה משנת 2002 בדבר הקפאת הליכי איחוד משפחות עם תושבי השטחים, והוראת השעה שחוקקה הכנסת בעקבותיה, עצרו את הליכי שדרוג מעמדם של פלסטינים תושבי השטחים המתגוררים בישראל עם בני זוגם הישראלים במסגרת הליך איחוד משפחות, ורבים מהם מתגוררים מאז בבתם מכוח היתרי מת"ק - היתר שהייה צבאי שאינו מהווה מעמד בישראל. כאשר המחזיקים בהיתרי מת"ק מבקשים לעבוד ולפרנס את משפחתם הם מתקשים למצוא עבודה משום שעל גב היתר השהייה שבידם מוטבע המשפט "היתר זה אינו מהווה אישור לעבודה בישראל". כדי להשיג היתר עבודה בישראל עליהם לפתוח בהליך מסורבל של הנפקת היתר כניסה לישראל - אף על פי שהם מתגוררים בישראל כדין - ועל מעסיקהם להגיש בקשה להעסקתם. הגשת בקשה כזו כרוכה בהליכים ממושכים מול משרד הפנים והצבא, והבקשה מוגבלת למכסות שנקבעו למעסיק במסגרת ענפים בודדים בלבד וכובלת את העובד למעסיק מסוים. נוהל זה גובש מלכתחילה עבור עובדים פלסטינים המתגוררים בגדה המערבית וברצועת עזה ונדרשים לחזור לביתם בתום יום העבודה בישראל, אך במקרה זה הוא נכפה גם על בני זוג של תושבי ישראל המתגוררים בה כחוק.

המכשול הביורוקרטי מאלץ את המחזיקים בהיתרי מת"ק לעבוד בירושלים ללא היתרי עבודה, או, בליט ברירה, למצוא את פרנסתם בגדה, רחוק ממשפחתם, ולסכן בכך את הליך איחוד המשפחות שהם כבר נמצאים בו, שהרי הדבר עלול להביא את משרד הפנים למסקנה כי מרכז חייהם עבר לגדה. המוקד פנה פעמים רבות למשרד הפנים ולצבא אולם לא קיבל כל התייחסות עניינית לטיעונים העקרוניים שהעלה. בספטמבר 2011 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה כי פלסטיני שבקשתו לאיחוד משפחות אושרה, והוא מתגורר בישראל מכוח היתרי מת"ק, יוכל לעבוד ולהתפרנס בישראל ללא כל הליך נוסף וללא כל הגבלה.<sup>170</sup> המוקד טען כי מדיניות

170 בג"ץ 6615/11, סלהב ואח' נ' שר הפנים ואח' (2013).

משרד הפנים היא שרירותית ובלתי סבירה והיא אף פוגעת בעקרון השוויון ומבחינה שלא כדין בין פלסטינים לבין זרים שאינם פלסטינים, המצויים אף הם בהליך איחוד משפחות אך מקבלים רישיון שהייה המהווה גם היתר עבודה ואינו מוגבל לענפים מסוימים. המוקד הוסיף כי האמצעי המינהלי שהמדינה נוקטת כלפי פלסטינים המתגוררים בישראל כחוק במשך שנים - שלילת האפשרות לעבוד כחלק מהיתר השהייה וכפיית הליך המיועד לפלסטינים המתגוררים בשטחים לצורך הסדרת היתר עבודה - הוא אמצעי הפוגע בזכותם לכבוד, לפרנסה, לשוויון ולחופש העיסוק ואינו משרת כל מטרה לגיטימית.

בנובמבר 2012, במסגרת תגובתה לעתירה, הודיעה המדינה כי החל מיום 1.1.2013 תשנה את נוסח היתר השהייה שמקבלים פלסטינים שבקשתם לאיחוד משפחות אושרה ועל גבו ייכתב "היתר זה מאפשר עבודה במדינת ישראל", ובנוסף על כך, המחזיקים בהיתרי השהייה במסגרת איחוד משפחות יוכלו לעבוד כשכירים בכל תחום, ללא כל הליך נוסף. ההיתר החדש ישפיע על חייהן של משפחות רבות של אזרחי ישראל ותושביה שנישאו לתושבי השטחים ואשר נפגעו, בין השאר, מן ההשלכות הכלכליות של הוראת השעה. (תיק 66601)

### **קורסים להכשרה מקצועית**

השהייה בישראל באמצעות היתרי מת"ק מצמצמת מאוד גם את האפשרות להתפתחות מקצועית. בינואר 2011 פנה המוקד למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (תמ"ת) בעניינה של פלסטינית המתגוררת בירושלים המזרחית משנת 1993 עם בעלה תושב ישראל בתוקף היתרי מת"ק, במסגרת הליך איחוד משפחות. האישה סיימה בהצטיינות את לימודיה במסלול ניהול משפחות במכללה בירושלים אולם כאשר ביקשה לגשת לבחינת ההסמכה של משרד התמ"ת הובהר לה, להפתעתה, כי לא תוכל לעשות כן כיוון שאינה מחזיקה בתעודת זהות ישראלית.

המוקד טען כי אין זה סביר שמי שמחזיק בהיתר שהייה בישראל ומתגורר בירושלים על פי דין במשך שנים רבות, ואשר שדרוג מעמדו אינו אפשרי בשל הוראת השעה, לא יוכל להשתלם במקצועו, לבנות את עתידו המקצועי ולפרנס בכבוד את עצמו ואת בני משפחתו, בין היתר באמצעות לימודים וגישה לבחינות הסמכה של משרד התמ"ת. המוקד הדגיש כי מניעת גישה למבחני הסמכה ממשלתיים אינה משרתת את התכלית הביטחונית-כביכול של הוראת השעה וגורמת פגיעה בלתי מידתית במי שנופלים בגדרה. הגבלת יכולתו של אדם ללמוד ולהשתלם במקצועו, לממש את עצמו ואת כישוריו ולפרנס את משפחתו בכבוד, פוגעת בחופש העיסוק, בחופש הביטוי ובזכות לכבוד המעוגנת בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, חוק החל על כל אדם הנמצא בישראל.

באוגוסט 2011 התקבלה תשובת משרד התמי"ת לפיה "מי ששוהה בישראל בשל תהליך של איחוד משפחות [...] יוכל להשתתף בקורסי הכשרה מקצועית ובבחינות מקצועיות". (תיק 65710)

### **תרגום בוועדות רפואיות**

פלסטינים תושבי ישראל המתגוררים בירושלים המזרחית זכאים לקבל את מלוא הזכויות הסוציאליות שמעניק המל"ל, ובכלל זה קצבאות נכות. ואולם, אף על פי שרבים מתושבי ירושלים המזרחית אינם שולטים בשפה העברית, הוועדות שמכנס המל"ל כדי לקבוע את זכאותם לקצבאות מתנהלות כמעט תמיד בשפה זו. המל"ל אמנם מאפשר למבקשים להביא עמם מלווה שיתרגם את דבריהם, אך פתרון זה אינו יעיל: במרבית המקרים המלווה הוא מתרגם לא מיומן שאינו שולט היטב בשתי השפות - לא כל שכן במונחים רפואיים בשתי השפות - ותרגום מתווך זה גורם לא פעם בלבול וחוסר הבנה.

במרץ 2012 פנה המוקד למל"ל בבקשה לצרף מתרגם מוסמך מטעם המל"ל לוועדות הרפואיות הפועלות בירושלים המזרחית. הבקשה נשלחה בשם הפורום לפיתוח שירותי בריאות הנפש בירושלים המזרחית, המורכב משורה ארוכה של ארגוני החברה האזרחית, מוסדות קהילתיים ופעילים מקומיים. בפנייתו טען המוקד כי קצבת הנכות היא גמלה שתכליתה להבטיח קיום מינימאלי בכבוד לאנשים שבשל נכותם הם חסרי כושר השתכרות ואין בכוחם לפרנס את עצמם ואת משפחתם, וכינוס ועדות רפואיות בשפה שאינה מובנת למבקשים פוגע בזכותם לביטחון סוציאלי, לכבוד ולשוויון. פגיעה זו מקבלת משנה תוקף נוכח העובדה שהשפה הערבית היא שפה רשמית בישראל, ולפיכך יש לאפשר את השימוש בה בכל מוסדות המדינה.

בתשובתו לפניית המוקד הסכים המל"ל כי "ראוי להעמיד לטובת האוכלוסיה דוברת השפה הערבית גם שירותי תרגום במהלך הוועדות הרפואיות", אולם לא נקט כל צעד מעשי לשם כך. בנובמבר 2012 עתר המוקד לבג"ץ, בשיתוף עם עמותת רופאים לזכויות אדם והמרכז לפלורליזם יהודי, בדרישה להורות למל"ל לצרף מתרגם מקצועי לוועדות העוסקות בבחינת תביעות לקצבאות נכות של תושבי ירושלים המזרחית.<sup>171</sup> המוקד צירף לעתירה חוות דעת מומחה של ד"ר מיכל שוסטר מאוניברסיטת בר-אילן המתייחסת לפערי שפה ולהשפעתם על האבחנות הרפואיות ועל הטיפול במיעוטים לשוניים, לסכנות שבתרגום לא מיומן ולחשיבותו של תרגום מקצועי במפגשים רפואיים. הדיון בעתירה נקבע לדצמבר 2013. (תיק 72335)

171 בג"ץ 8031/12, המוקד להגנת הפרט ואח' נ' מנכ"ל הביטוח הלאומי ואח'.

## חקירות המוסד לביטוח לאומי

כאשר המל"ל מטיל ספק בזכאותם של תושבים לקבל תשלומים וקצבאות הוא נוהג להפעיל חוקרים שתפקידם לבדוק אם התושבים הללו מתגוררים בתחומי ישראל. בירושלים המזרחית מתבצעות חקירות כאלה דרך שגרה, ביחוד בענייני של משפחות שבהן אחד מבני הזוג הוא תושב ישראל ואילו השני הוא תושב השטחים. מתיקי חקירות שהגיעו לידי המוקד עולה כי המל"ל איננו בוחל באמצעי החקירה המשמשים אותו, גלויים או סמויים. חוקרי המל"ל נכנסים לבתים ללא התראה מוקדמת, גובים עדויות מיושבי הבית ומשכניהם, דורשים לקבל מסמכים ואף בודקים ומצלמים את החדרים ותכולתם - כל זאת כדי לקבוע אם בני המשפחה אכן מתגוררים בבית, אם לאו. החוקרים מגיעים גם לבית המשפחה של בן הזוג מהשטחים, וגם שם הם מציגים שאלות לבני הבית ולשכנים ובודקים את תכולת הבית. כך, למשל, צעצועי ילדים הנמצאים בבית הסבתא והסבא בשטחים עלולים לשמש בידי החוקרים כעדות ניצחת למגוריהם של בני הזוג וילדיהם מחוץ לישראל. לעתים קרובות קובע המל"ל כי מרכז חייהם של תושבים אינו בישראל רק על סמך ניסיון אחד להיכנס לבתיהם או עקב דברים שאמרו שכניהם, מבלי לנסות כלל לבסס את המידע או להצליבו עם מידע אחר. יתרה מזאת, בתיקי החקירה שהגיעו לידי המוקד נמצא לא אחת חוסר התאמה בין סיכום החקירה שערך החוקר לבין דבריהם של הנחקרים, כפי שהם מופיעים בתמלילי השיחות עמם, שנכתבו אף הם בידי החוקרים.

### ביצוע חקירות מל"ל בידי חברות פרטיות



במאי 2011 פנה המוקד למל"ל בבקשה, על פי חוק חופש המידע, לקבל מידע על חקירות תושבים. מתשובת המל"ל עלה בין השאר כי בסניף בירושלים המזרחית - ורק בו, מכל הסניפים ברחבי הארץ - מבוצעות חקירות גם בידי חברות פרטיות. אופן פעולה זה כרוך בבעיות לא מעטות. ראשית, חוקרים פרטיים מקבלים הכשרות שונות מאלה של חוקרים שהם עובדי מדינה, והם אף מחויבים לנורמות אחרות, וכך גם באשר לביקורת עליהם ולטיפול המשמעתי במקרה של הגשת תלונה נגדם. שנית, החוקרים הפרטיים אינם מעבירים למל"ל את כל חומרי החקירה אלא רק דו"ח תמציתי, והמל"ל מכריע בדבר זכויות סוציאליות של תושבים לא על פי חומרי הגלם של החקירה אלא על פי מידע חלקי ומעובד, ולא אחת גם מגמתי. שלישית, העסקת חוקרים פרטיים מעלה חשש כי החלטה בדבר זכויות סוציאליות תתקבל ממניעים זרים, כלכליים למשל, שהרי אותם חוקרים ישאפו להגיע לתוצאות המיטיבות עם מעסיקם - המל"ל, שהוא הגוף המשלם את הקצבאות. (תיק 68995)

מיום הגשת תביעה למל"ל ועד סיום החקירה חולפים על פי רוב חודשים רבים שבמהלכם התושב אינו מקבל קצבאות וביטוח בריאות. בנוסף על כך, חקירות אלו אינן משמשות רק את המל"ל ורק בהקשר של זכאות לקבלת זכויות סוציאליות; לעתים קרובות גם משרד הפנים מסתמך עליהן בדיונו בבקשות לאיחוד משפחות או לרישום ילדים. כך משמש המל"ל, גוף שתפקידו לקדם מדיניות סוציאלית, ועמו החברות הפרטיות שהוא מעסיק, ככלי בידי ישראל להשגת שאיפותיה הדמוגרפיות לצמצום מספר הפלסטינים החיים בירושלים.





## זכויות כלואים

אין מחלוקת כי היענות לבקשות ביקורים של קרובי משפחה אצל הכלואים היא בגדר ציפייה הראויה להכרת הגורם המוסמך בישראל, כחלק ממימוש הזכות למשפחה. [...] חובתו של מפקד האזור במסגרת סמכויותיו היא לדאוג לשלומם ולרווחתם של תושבי האזור, ובכלל זה למימוש קשרי המשפחה שלהם עם יקיריהם הרחוקים מהם, ולתת הגנה ראויה לזכויות אדם חוקתיות.

אילה פרוקצ'יה, שופטת בית המשפט העליון<sup>172</sup>

חומות הכלא מגבילות את חופש התנועה של הכלוא, על כל הנובע מכך, אך אין בהן כדי להפקיע את זכויות היסוד האחרות שלו, למעט אלו שנשללו ממנו על פי הוראה מפורשת בדין. המוקד להגנת הפרט מטפל בעניינם של אלפי כלואים ובני משפחותיהם שישראל מְפָרָה את זכויותיהם המעוגנות במשפט הבינלאומי ובדין הישראלי, ובהן הזכות להליך הוגן, לרבות ייצוג בידי עורך דין; הזכות לתנאי כליאה נאותים; הזכות לחופש מעיניניים ומיחס משפיל ובלתי אנושי והזכות לביקורי משפחות.

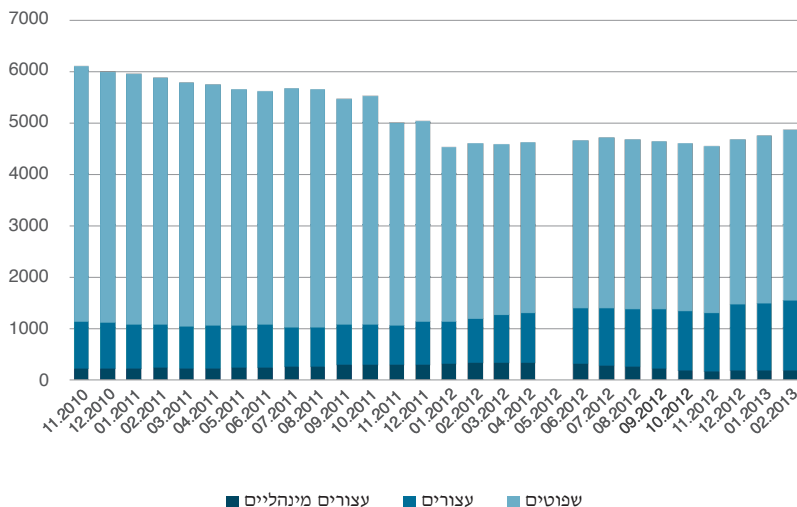
מדי שנה עוצר הצבא הישראלי אלפי פלסטינים בשטחים הכבושים; בשנת 2011, לדוגמה, ביצעה ישראל 9,587 מעצרים של פלסטינים.<sup>173</sup> בבתי הכלא של ישראל מוחזקים אלפי כלואים פלסטינים המוגדרים כ"אסירים ביטחוניים": עצורים שטרם הועמדו למשפט, אסירים שדינם נגזר ועצורים מינהליים.

---

172 בג"ץ 7615/07, **ברגותי ואח'י נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית** (2009), פסק דין מיום 25.5.2009, סעיף 12.

173 מכתב תשובה של משטרת ישראל מיום 30.1.2013 לבקשת המוקד להגנת הפרט על פי חוק חופש המידע. מידע לשנת 2012 טרם התקבל.

## אסירים ביטחוניים המוחזקים בבתי הכלא בישראל<sup>174</sup>



## איתור כלואים

הזכות לקבל הודעה בדבר מעצרו של אדם ובדבר מקום החזקתו מהווה חלק מהזכות לכבוד האדם, הן של העצור והן של בני משפחתו. רישום העצור במקום מעצרו הוא תנאי הכרחי למימוש זכויות היסוד האחרות שלו, אך למרות חובתן החוקית של הרשויות להודיע לאלתר למשפחת העצור על מקום המעצר - חובה המעוגנת גם בחקיקה הצבאית, החלה בשטחים, וגם בחקיקה הישראלית, בפקודת בתי הסוהר ובפקודת המשטרה - ישראל אינה מודיעה למשפחות העצורים על עם המעצר של יקיריהן ואינה מוסרת להם מידע בדבר מקום החזקתם.

בעקבות עתירות לבג"ץ שהגיש המוקד בנושא זה מאז שנת 1989 הקים הצבא בשנת 1995 מרכז שליטה (משל"ט כליאה) המרכז את המידע על העצורים ומקום החזקתם מן הגופים השונים המחזיקים בהם - הצבא, שירות בתי הסוהר (שב"ס) והמשטרה - ואמור למסור מידע עדכני על כך. בפועל, הדרך היחידה הפתוחה

<sup>174</sup> הנתונים התקבלו משירות בתי הסוהר והם כוללים אסירים יהודים בודדים ורוב כמעט מוחלט של אסירים פלסטיניים - תושבי השטחים הכבושים, לרבות ירושלים המזרחית, ואזרחי ישראל. הנתונים כוללים גם אסירים המוחזקים בכלא "עופר", הממוקם בגדה המערבית. הנתונים לחודש מאי 2012 לא התקבלו. באוקטובר 2011, במסגרת חלקה הראשון של העסקה לשחרור החייל גלעד שליט, שחררה ישראל 477 אסירים ביטחוניים. בדצמבר 2012, במסגרת חלקה השני של העסקה, שוחררו 550 אסירים נוספים.

לפני המשפחות המבקשות לברר היכן מוחזקים יקיריהן היא פנייה של המוקד למשליט כליאה. התשובה ממשליט כליאה מגיעה על פי רוב בתוך 24 שעות מרגע פניית המוקד. יחד עם זאת, לעתים חולפים ימים רבים בטרם נמסר היכן מוחזק עצור, אם משום שהרשויות שביצעו את המעצר לא רשמו את העצור כלל, כנדרש, אם משום שהרשות המחזיקה בעצור מסרבת להסגיר את מקום מעצרו, ואם בשל חוסר התאמה בין מקום המעצר לבין הרישום במערכות הממוחשבות. בשנת 2011 טיפל המוקד ב-2,775 פניות חדשות לאיתור כלואים. בנוסף על כך איתר המוקד 937 כלואים שכבר איתר בעבר, בדרך כלל לאור רצונם של בני משפחה לבקר את האסיר במקום כליאתו הנוכחי. בשנת 2012 טיפל המוקד ב-3,630 פניות חדשות לאיתור כלואים וב-1,858 פניות נוספות לאיתור כלואים שכבר איתר בעבר.

בליל ה-18.5.2011 עצר הצבא בביתו את ע"ג, צעיר מחברון. משפחת העצור פנתה למוקד בבקשה שיסייע באיתורו. לפניית המוקד השיבו השב"ס והצבא כי ע"ג אינו רשום במערכות הממוחשבות שלהם. בירור עם "התא ההומניטארי"<sup>175</sup> של הצבא העלה כי ע"ג נלקח ככל הנראה למתקן המעצר "עציון", אולם מבדיקת המוקד הסתבר שע"ג אינו רשום שם. גם למחרת לא הודיע הצבא למשפחה או למוקד היכן ע"ג מוחזק. רק כ-100 שעות לאחר המעצר הצליחו כוחות הביטחון לאתר את עקבותיו של העצור שבידיהם והובהר כי הוא נמצא במעצר במשטרת חברון. (איתור 69207)

ביום 11.7.2011 נעצר ט"ע במחסום נייד של הצבא סמוך לרמאללה. בני משפחתו פנו למוקד בבקשה לאתר. המוקד פנה לשב"ס ולצבא אך מתשובותיהם עלה כי ט"ע אינו רשום בשום מקום מעצר. הגדיל לעשות "התא ההומניטארי" של הצבא, שצייין כי הוא מנוע מלמסור מידע בנוגע למקום מעצרו של ט"ע "בשל סיבות ביטחוניות". רק פנייה של המוקד ללשכת היועץ המשפטי (יועמ"ש) של הצבא בגדה המערבית הביאה לקבלה מהירה של מידע בדבר מקום מעצרו של ט"ע. חרף תלונתו של המוקד על התשובה התמוהה שהתקבלה מ"התא ההומניטארי", פחות משלושה שבועות חלפו והמוקד קיבל תשובה זהה כשניסה לאתר את מקומו של ע"א, צעיר מטולכרם שנעצר אף הוא בידי הצבא. גם במקרה זה, רק פנייה ליועמ"ש הצבא בגדה המערבית הביאה למתן תשובה בדבר מקום החזקתו של העצור. המוקד פנה בשנית לצבא והזכיר לו את חובתו למסור

175 על "התא ההומניטארי" של הצבא ר' לעיל, הי"ש 81. ב-29.3.2012 התקבל במוקד מכתב מקצין פניות הציבור של המינהל האזרחי הקובע כי "התא ההומניטארי" לא יעסוק עוד בסייע לאיתור כלואים. (תיק

מידע על עצם מעצרו של אדם ועל מקום מעצרו. בתשובת קצין פניות הציבור של המינהל האזרחי נכתב כי "נוהל זה הופסק והמידע הדרוש יימסר". מאז ועד מועד כתיבת דו"ח זה אכן לא נרשמו מקרים דומים נוספים, אולם מתשובת הצבא עולה כי נוהל שכזה, או, לכל הפחות, פרקטיקה הנוגעת להסתרת מקומם של אסירים "בשל סיבות ביטחוניות", אכן היו קיימים. (איתורים 69708, 69868)

ביום 2.5.2012 פנו בני משפחתו של מ"ח למוקד בבקשה שיוודא אם יקירם עדיין כלוא בכלא קציעות או שמא הועבר למתקן כליאה אחר. משל"ט כליאה מסר למוקד כי מ"ח נמצא "בהעברה לכלא אוהלי קידר", אולם גם חמישה ימים אחר כך הוא לא היה רשום ב"אוהלי קידר" או בכל מתקן אחר של השב"ס. המוקד פנה לפרקליטות המדינה, אך נדרשו יומיים נוספים עד שהצבא רשם את מ"ח במערכות הממוחשבות כנדרש. (איתור 71973)

בפברואר 2012 פנה המוקד למשל"ט כליאה בבקשה לאתר עצור מיריחו. משל"ט כליאה מסר כי האיש נעצר בידי יחידת ארוז של משמר הגבול (מג"ב) ולא ידוע היכן הוא מוחזק. מפקד משל"ט כליאה טען בשיחה עמו כי לא חלה על משל"ט כליאה חובה לאתר עצורים המסווגים כ"פליליים". המוקד פנה גם למפקד יחידת ארוז, אך הלה השיב כי "איפה שאני מאפסן את העצור זה לא עניין המוקד". המוקד שלח מכתבי הבהרה למשל"ט כליאה ולמג"ב ובהם הזכיר כי פסיקת בית המשפט העליון קובעת כי משל"ט כליאה אחראי לריכוז ולמסירת המידע בדבר מקומם של כל העצורים מכל הגורמים המעורבים במעצר ובכליאה - הצבא, המשטרה (כולל מג"ב) ושב"ס. מאז ועד כתיבת שורות אלה לא סירבו הגורמים הללו למסור מידע בדבר מקום החזקתם של עצורים פליליים פלסטינים. (איתור 71765)

### **החזקה במקום מעצר בלחי' מוכר**

במהלך שנת 2011 חשף המוקד כי ישראל מחזיקה עצורים פלסטינים בניגוד לדין, במקום מעצר לא מוכר ובתנאים לא ראויים. הדבר התגלה כאשר המוקד ביקש לאתר את מקום החזקתם של תושבי השטחים שנעצרו בגשר אלנבי ו"נעלמו" לשעות רבות, שבמהלכן לא בוצע כל תיעוד או רישום בנוגע לעצם החזקתם או למקום החזקתם. רק בעקבות פניות המוקד התברר כי העצורים הוחזקו בבסיס הצבאי "מול נבו" הסמוך ליריחו, שאינו מתקן כליאה מוכרז, מבלי שהצבא תיעד את מעצרו ברישומיו. זאת ועוד. מעדויות של עצורים שהוחזקו בבסיס זה עולה כי הצבא מתעלם לחלוטין מהסטנדרטים המינימאליים הקבועים בדן

הבינלאומי<sup>176</sup> ובדין הישראלי באשר לתנאי כליאה ואף מהחקיקה הצבאית בעניין: המוחזקים בבסיס "מול נבו" יושבים שעות ארוכות על כסא או על האדמה, מכוסו עיניים, אזוקים וחשופים לפגעי מזג האוויר; שעות רבות הם אינם מקבלים אוכל ומשקה, אינם זוכים לתנאים סניטאריים בסיסיים או לאפשרות לעשות את צרכיהם בפרטיות, ועוד.

מתוך תצהיר של מ"א, שהוחזק בבסיס "מול נבו" ביום 8.2.2011: "גם לשירותים לא לקחו אותי בכלל בכל השעות שהייתי שם. רק כשהגיעו חיילי נחשון לקחת אותי ביקשתי מהם ללכת לשירותים לפני שנוסעים. הם ענו לי שאין שירותים. בסוף הסכימו ולקחו אותי לאיזו פינה בבסיס. הותירו אותי אזוק בזמן שעשיתי את צרכיי. חייל שחרר לי את החגורה". **(איתור 68049)**

מתוך תצהיר של ח"א, שהוחזק בבסיס "מול נבו" ביום 13.11.2011: "שמו אותי בתא שגודלו מטר על מטר. התא היה ללא גג וללא מקום לשבת. ישבתי על האדמה. כל הזמן הייתי אזוק ומכוסה עיניים. נותרתי כך כ-15 שעות, במהלך שמעתי חיילים עוברים וצוחקים עליי". **(איתור 70744)**

מתוך תצהיר של ג"א, שהוחזק בבסיס "מול נבו" ביום 20.9.2012: "אחרי חמש שעות המתנה ביקשתי לאכול משהו ולשתות. ביקשתי כמה פעמים. הביאו לי מים, וחייל נתן לי [לשתות]. לגבי אוכל אמרו שאין להם... לא אכלתי עד שהגעתי ל'עופר' אחרי עוד תשע שעות". **(איתור 74697)**

משנתגלתה פרקטיקת הכליאה הפסולה והפוגענית פנה המוקד לגורמי הביטחון וביקש להבין כיצד קורה שאדם "נעלם" ליום ויומיים, מוחזק בתנאים קשים ו"מופיע" רק כאשר הוא מגיע למתקן כליאה של השב"ס. למעט אישור עקיף לכך שהפרקטיקה הפסולה אכן קיימת, לא היה בתשובות גורמי הביטחון מענה על שאלת המוקד. לפיכך שב המוקד וחזר על תלונתו, ובאפריל 2012, למעלה מחצי שנה לאחר הפנייה הראשונה, התקבלה תשובה מלשכת יועמ"ש הצבא בגדה המערבית הקובעת בין השאר כי "כיוון שבסיס 'מול נבו' לא הוכרז כמתקן כליאה, לא יוחזקו עוד עצורים בבסיס זה".

ואולם, למרות הבטחתו המפורשת של הצבא המשיכו לזרום למוקד עדויות על

176 על הסטנדרטים המינימאליים שקבע האו"ם בנוגע לתנאי החזקה של אסירים ר' [http://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/UN\\_Standard\\_Minimum\\_Rules\\_for\\_the\\_Treatment\\_of\\_Prisoners.pdf](http://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/UN_Standard_Minimum_Rules_for_the_Treatment_of_Prisoners.pdf)

החזקה ממושכת של עצורים בבסיס "מול נבוי". המוקד שב ופנה לצבא בדרישה לחדול מן ההפרה הבוטה של התחייבויותיו, המביאה לפגיעה קשה בזכויותיהם הבסיסיות של העצורים. בפברואר 2013 שינה הצבא את עמדתו וטען כי הבסיס הצבאי - שכאמור, אינו מוכר כלל כמתקן מעצר - ימשיך לשמש להחזקת עצורים, ושם הם ייאלצו "להמתין זמן מה" בטרם יועברו למתקנים מוסדרים. ביום 18.3.2013 פנה המוקד לפרקליט הצבאי הראשי וטען כי החזקת עצורים ב"מול נבוי" היא בגדר מדרון חלקלק וכי למרות הבטחת הרשויות הישראליות ממשיך הצבא להחזיק עצורים אף ל-12 שעות, מבלי לרשום אותם כנדרש וללא תנאים מינימאליים. המוקד הבהיר כי על ישראל מוטל למצוא פתרון מערכתי קבוע והולם לעצורים בגשר אלנבי. טיפולו של המוקד בסוגיה זו נמשך. (תיק 71733)

### עתירות לצו הביאס קורפוס [Habeas Corpus]

בשנים 2011-2012 הגיש המוקד חמש עתירות לצו הביאס קורפוס הדורשות מן המדינה לחשוף את מקום מעצרו של אדם ואת הבסיס החוקי למעצרו. עתירות לצו הביאס קורפוס משמשות כבלם לכוחה של המדינה לנצל את סמכות המעצר בשרירותיות ובאופן בלתי מרוסן; הן מוגשות כאשר קיימת סבירות גבוהה לכך שאדם נעצר אך לא ניתן לאתרו ברישומי הרשויות, ומטרתן לחייב את המדינה לפעול בהתאם לחובתה החוקית ולספק את המידע הדרוש כדי לממש את זכויותיו של העצור ולהקל על משפחתו.

ביום 19.12.2011 פנתה משפחה מאזור שכס למוקד בבקשה לאתר את מקום מעצרו של ט"ד, בנם בן ה-17, שהצבא עצר יום קודם לכן במקום עבודתו. בעקבות פניית המוקד לצבא התברר כי ט"ד מוחזק בבסיס צבאי שאינו מתקן כליאה מוכר. החיילים במקום טענו שהם ממתנינים להגעת שוטר ועד אז אינם יודעים "מה לעשות עם העצור". כ-30 שעות לאחר המעצר, שבמהלכן לא התקבל כל מידע רשמי בדבר מקום החזקתו של הקטין, הגיש המוקד עתירה לצו הביאס קורפוס.<sup>177</sup>

לאחר הגשת העתירה נמסר מפרקליטות המדינה כי ט"ד עצור במתקן כליאה זמני של הצבא סמוך לשכס, אולם פניית המוקד למתקן הכליאה נענתה בתשובה כי ט"ד אינו מוחזק שם. המוקד שב ופנה לפרקליטות, וזו טענה, לאחר בירור נוסף, כי הצבא הטעה אותה ומסר מידע שגוי; ככל הנראה, במשך כל אותן שעות ארוכות הוחזק ט"ד - קטין, כאמור - בבסיס צבאי. בתגובה שהוגשה לבית המשפט הודתה הפרקליטות כי ט"ד "הוחזק, שלא בהתאם לנהלים, במתקן שאינו מתקן מעצר". גם בתגובה זו לא נמסר מידע בדבר מקום החזקתו

177 בג"ץ 9441/11, דווידי ואח' נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית ואח' (2011).

של ט"ד עד להעברתו לחזקת המשטרה. בחלוף כ־50 שעות שוחרר ט"ד וחזר לביתו. (תיק 71145)

בליל ה-8.4.2012 עצרו חיילים את י"א בביתו בחברון. מאחר שהצבא לא טרח, במשך למעלה מיממה, למסור למשפחתו מידע על אודות מקום החזקתו, פנה המוקד לשב"ס, למשטרה ולצבא, בניסיון לאתר את העצור. הרשויות טענו כי י"א הועבר לחקירה אך לא ידעו דבר על מקומו. לאחר למעלה מ־50 שעות הגיש המוקד עתירה לצו הביאס קורפוס בדרישה להורות לרשויות להודיע מיד היכן העצור מוחזק.<sup>178</sup>

שעות ספורות לאחר הגשת העתירה הודיעה פרקליטות המדינה למוקד כי י"א מוחזק בבית המעצר במגרש הרוסים בירושלים. למרות זאת, רק ביום 15.4.2012, שבוע לאחר מעצרו וחמישה ימים לאחר הגשת העתירה, רשם שב"ס את י"א במערכת הכליאה הממוחשבת; לטענת השב"ס, העיכוב נגרם בגלל "עבודות תשתית". (תיק 72649)

## ביקורי משפחות אצל כלואים

כאמור, ישראל מחזיקה בבתי הכלא אלפי כלואים פלסטינים המוגדרים כ"אסירים ביטחוניים": עצורים שטרם הועמדו למשפט, אסירים שדינם נגזר ועצורים מינהליים. הכלואים הפלסטינים ברובם המכריע מוחזקים בבתי כלא בשטח ישראל, תוך הפרה של המשפט הבינלאומי האוסר על מדינה כובשת להעביר לשטחה אוכלוסייה מן השטח הכבוש לצורכי מעצר וריצוי דין.<sup>179</sup> כליאת פלסטינים בתוך תחומי ישראל מאלצת את קרוביהם לבקש מהצבא היתרי כניסה לישראל לצורך ביקור בכלא. ישראל מספקת היתרים אלו בצמצום ומתנה אותם בעמידה בסייגים נוקשים ובקריטריונים מגבילים.

הזכות לביקורי משפחה במתקני כליאה היא זכות יסוד, הן של העצורים והן של בני משפחותיהם, הנובעת מתפיסת האדם כיצור חברתי המתקיים במסגרת של משפחה וקהילה. זכות זו מעוגנת בשורה של מקורות משפטיים ישראלים ובינלאומיים ובהם אמנת ג'נבה הרביעית, לפיה "כל עצור רשאי לקבל מבקרים, ביחוד בני משפחה קרובים, לעתים מזומנות ובתדירות האפשרית".<sup>180</sup> ואולם,

178 בני"ץ 2912/12, אלקואסמה ואח' נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית ואח' (2012).

179 אמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בזמן מלחמה (1949), סעיפים 49, 76. לפרטים נוספים ר' דו"ח פעילות המוקד לשנים 2008-2010, עמ' 135.

180 אמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בזמן מלחמה (1949), סעיף 116.

ישראל אינה מאפשרת לפלסטינים המתגוררים בשטחים להגיע בכוחות עצמם לבתי הכלא ואף אינה דואגת בעצמה לחלופה. מניעת הזכות לביקורים נעשית הן בידי הצבא, המונע את כניסת המבקרים לתחומי ישראל, והן בידי השב"ס, המונע את הזכות מהאסיר עצמו או מבני משפחתו. בנוסף על כך, החל משנת 2007 מונעת ישראל באופן גורף מכל תושבי רצועת עזה לבקר את בני משפחותיהם הכלואים בישראל.<sup>181</sup>

בשנת 2011 נפתחו במוקד 174 תיקים חדשים שעניינם ביקורים בכלא; בשנת 2012 נפתחו 202 תיקים נוספים. בנוסף על כך טיפל המוקד בשנים אלו ב-365 תיקים שהטיפול בעניינם החל בשנים קודמות. במסגרת עבודתו בתחום זה הגיש המוקד בשנים אלה 191 עתירות חדשות לבתי המשפט וטיפול ב-18 הליכים משפטיים נוספים שנפתחו בשנים קודמות.

החל משנת 2000, ובמשך כשלוש שנים לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה, מנעה ישראל כליל ביקורי משפחות של אסירים ביטחוניים פלסטיניים. ממרץ 2003, בעקבות פעילות משפטית של המוקד, חודשו הביקורים בהדרגה.<sup>182</sup> את הביקורים מארגן, מממן ומבצע ארגון הצלב האדום, המשמש כמתווך בין הצבא הישראלי לבין קרובי המשפחה של הכלואים. הקריטריונים הצרים שקבעה ישראל מאפשרים אך ורק לקרובי משפחה מדרגה ראשונה לבקר אסירים - בני זוג וילדים, הורים, סבים ואחים. ואולם, גם כאשר הסדרי הביקורים באמצעות הצלב האדום פועלים כסדרם, התהליך הכרוך בכך מסורבל וארוך.

הגבלה נוספת מטילה ישראל על בנים של כלואים (להבדיל מבנות) בני 16-35, הרשאים לבקר את אביהם רק פעמיים בשנה, ועל אחים (להבדיל מאחיות) בקבוצת גיל זו, הרשאים לבקר פעם אחת בשנה בלבד. בשנים 2011-2012 פנה המוקד לצבא הן במקרים פרטניים והן בדרישה עקרונית לבטל את ההגבלה החלה על ביקורים של בנים ואחים של אסירים. כמה מהמקרים הפרטניים קיבלו מענה במסגרת טיפול חריג, אולם הצבא לא סיפק כל הסבר למדיניות זו ולא ניסה להציע פתרון עקרוני לבעיה. ביוני 2013 עתר המוקד בעניין זה לבג"ץ.<sup>183</sup> בית המשפט העליון קבע את הדיון בעתירה לאפריל 2014. (תיק 78048)

181 עוד על כך ר' להלן, עמ' 118.

182 להרחבה ר' דוי"ח פעילות המוקד לשנת 2004, עמ' 31-33.

183 בג"ץ 4048/13, ארשיד ואחי נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית.



## "הסדר המנועים" ואי-מענה לבקשות

עד נובמבר 2004, פלסטינים שישראל מגדירה כ"מנועי כניסה לישראל" לא קיבלו היתרי כניסה לישראל לצורך ביקורי משפחות בכלא.<sup>184</sup> בשנת 2004 הביאה פעילותו של המוקד להסדר שאמור היה לאפשר ל"מנועי כניסה" לבקר את יקיריהם הכלואים בישראל. לפי ההסדר, המכונה "הסדר המנועים", כוחות הביטחון בוחנים את הבקשות, ואם הן מאושרות, מונפק למבקש היתר המאפשר כניסה חד-פעמית לישראל, רק לצורך ביקור בכלא, רק במסגרת הסעות הצלב האדום ורק בתוך תקופה של 45 יום מתאריך הנפקת ההיתר. מיד לאחר שהביקור התקיים - או לאחר 45 יום, בתום תקופת ההיתר, אם לא ניצל אותו - רשאי המבקר להגיש בקשה להיתר נוסף. זאת, להבדיל מהיתר רגיל לכניסה לישראל לצורך ביקורים בכלא, התקף לשנה ומאפשר במהלכה מספר לא מוגבל של ביקורים (בכפוף לנוהלי שירות בתי הסוהר, כמובן, ולתדירות ההסעות של הצלב האדום לבתי הכלא השונים). אלא ש"הסדר המנועים" מתאפיין בסחבת חמורה שבעטיה הביקורים מתאפשרים לעתים רחוקות מאוד בלבד.

בראשית שנת 2006, בתגובה לעתירה שהגיש המוקד, התחייב הצבא לטפל בבקשות לקבלת היתרים ולחידושם במסגרת "הסדר המנועים" בתוך חודשיים עד חודשיים וחצי.<sup>185</sup> ואולם, כמו בכל השנים מאז קבעה המדינה את ההסדר, גם בשנים 2011-2012 המשיך הצבא לא לעמוד בהתחייבויותיו בפני בית המשפט העליון. כך, לדוגמה, בבקשות שטופלו בידי המוקד במהלך שנת 2011, מתוך 370 היתרים שהתקבלו, רק שמונה היתרים (2.1%) ניתנו בפרק זמן שלא עלה על חודשיים וחצי, כמתחייב מן ההסדר שקבע הצבא. משך הזמן הממוצע לטיפול הצבא בהיתרים עמד על למעלה מחמישה חודשים וחצי. במהלך שנת 2012 התקבלו 387 היתרים בבקשות שטופלו במוקד, מתוכם 21 בלבד (5.5%) ניתנו בתוך חודשיים וחצי. משך הזמן הממוצע לטיפול בהיתרים עמד על למעלה מ-11 חודשים(!). בשל התנהלות כושלת זו של הצבא, תושבי השטחים שהם בני משפחה מדרגה ראשונה של אסירים ביטחוניים אך הם מוגדרים כ"מנועי כניסה לישראל" אינם יכולים לבקר את יקיריהם הכלואים בישראל יותר מפעם עד פעמיים בשנה. בהקשר זה חשוב גם לציין כי באוקטובר 2012, במסגרת התכתבות עם המוקד, מסר הצבא כי "נוכח היעדר אמצעים אפקטיביים לביצוע בקרה בדבר סיום

184 על פי נתונים שקיבל המוקד מהצבא באוגוסט 2011 במענה לפנייתו לפי חוק חופש המידע, בשנת 2009 היו 1,587,483 (למעלה ממיליון וחצי) "מניעות ביטחוניות" לכניסה לישראל; בשנת 2010 ירד המספר ל-544,776 מניעות. באוקטובר 2012 פנה המוקד לקבלת נתונים דומים לשנת 2011. עד מועד כתיבת שורות אלה לא התקבלו הנתונים. (תיק 67658)

185 בגי' 10898/05, פטאפטה נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית (2006). עוד על "הסדר המנועים" ר' דו"ח פעילות המוקד לשנת 2007, עמ' 45-46, וכן בדו"ח המודפס לשנת 2007, עמ' 38; דו"ח פעילות המוקד לשנים 2008-2010, עמ' 135-139.

טיפול בבקשה להיתר לאחר קבלתה באמצעות ארגון 'הצלב האדום' והעברתה לאבחון גורמי הביטחון, עוכב הטיפול בבקשותיהם של כ-3,000 תושבים". סיבות ל"עיקוב" הגורף של אלפי הבקשות או מענה ענייני לבעיה לא ניתנו. (תיק 31708) הטיפול הלקוי של הצבא - אגב הפרה בוטה של התחייבותו בפני בית המשפט העליון - בבקשות של פלסטינים להיתרי כניסה לישראל לצורך ביקור יקיריהם בבתי הכלא בישראל, אילץ את המוקד להגיש בשנת 2011 לבית המשפט המחוזי לעניינים מינהליים 53 עתירות בעקבות אי-מענה לבקשות, ובשנת 2012 - עוד 107 עתירות מסוג זה. בעתירות טען המוקד כי אי-מענה לבקשות פוגע קשות בזכות היסוד של הכלואים ובני משפחותיהם לחיי משפחה ובזכויות נוספות המעוגנות בחוק הבינלאומי ובדין הישראלי. במרבית המקרים, בעקבות הגשת העתירה מעבירה המדינה את תשובתה לבקשה להיתר בתוך שבועות ספורים, לאחר חודשים ארוכים של שיהוי.

מ"ד, אמו של אסיר, הגישה באוקטובר 2011 בקשה להיתר כניסה לישראל לצורך ביקור בנה הכלוא. תשובת הצבא לא התקבלה במשך חודשים ארוכים ומ"ד פנתה למוקד. מאחר שגם פניות המוקד לצבא לא הובילו לתשובה עניינית הגיש המוקד בנובמבר 2012 עתירה מינהלית נגד הצבא.<sup>186</sup> לא עברו אלא שבועיים, ועוד בטרם הדיון בעתירה קיבלה מ"ד היתר לבקר את בנה, וזאת למעלה משנה מאז הגישה את בקשתה. (תיק 71634)

### מניעת ביקור מטעם הצבא

כאמור, כליאת פלסטינים בתוך תחומי ישראל, בניגוד לחוק הבינלאומי, מחייבת את קרוביהם לבקש מהצבא היתרי כניסה לישראל לצורך ביקור בכלא. לא אחת, כאשר הצבא מסרב לבקשה להיתר מעין זה, התערבות המוקד מביאה לכך שהצבא ינפיק את ההיתר המיוחל. במקרים שבהם עומדת המדינה בסירובה, המוקד עותר לבית המשפט. לעתים, עצם הגשת העתירה די בה כדי שהצבא ינפיק את ההיתר. בעתירות המגיעות לדיון, הצבא טוען פעמים רבות ל"סירוב ביטחוני" אך אינו מיידיע את העותר מה הטעם לסירוב זה ועל מה הוא מבוסס, והאפשרות הכמעט יחידה העומדת לפניו היא להסכים לכך שהשופטים יעינו בחומר סודי, בדיון חסוי ובמעמד צד אחד.<sup>187</sup> ברובם הכמעט מוחלט של המקרים האלו, בהיעדר יכולת לנהל דיון של ממש, מאשר בית המשפט את עמדת המדינה כפי שהיא מובאת בפניו.

186 עת"ם 11-11-24411, דאוד ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (2012).  
187 עוד על השימוש במידע חסוי בדיונים בבתי המשפט ר' לעיל, בפרק "הזכות לחופש התנועה", עמ' 30-33.

ד"ב לא ראה את אחיו הכלוא בישראל מאז נעצר האח ביוני 2002. בספטמבר 2011 שב ד"ב וניסה לקבל היתר כניסה לישראל כדי לבקר את אחיו. ביולי 2012, לאחר שהצבא לא השיב לבקשה במשך עשרה חודשים, עתר המוקד לבית המשפט.<sup>188</sup> בין השאר טען המוקד כי כליאתו של אסיר מגבילה את חופש התנועה שלו, על כל הנובע מכך, אך אין בה כדי להפקיע את זכויות היסוד האחרות שלו, ובהן הזכות לחיי משפחה והזכות לקבל ביקורי משפחה במתקני כליאה. הדיון בעתירה התקיים ארבעה חודשים אחר כך ובמהלכו הציגה המדינה לשופט חומר סודי, במעמד צד אחד. עוד באותו היום פרסם בית המשפט פסק דין לאקוני הדוחה את העתירה. (תיק 71235)

### מניעת ביקורים מטעם שירות בתי הסוהר

השב"ס מגדיר את הזכות לביקורי אסירים כ"טובת הנאה הניתנת להענקה ולשליטה"<sup>189</sup> ונוהג להטיל מניעות ביקור אישיות, לעתים על המבקר ולעתים על האסיר. בנוסף על המניעות הפרטניות, תקנות בתי הסוהר קובעות שאדם שהיה כלוא בעבר בבתי הכלא של השב"ס אינו רשאי לבקר אסירים אלא בהיתר מיוחד. בשנת 2009, במסגרת עתירה של המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח, הכניסה המדינה שורה של שינויים בתקנות וקבעה כי מאסר אזרחי קודם אינו מונע ביקורים בכלא, ועצורים ששוחררו מהכלא בלא שיוגש נגדם כתב אישום זכאים לבקר אסירים לאחר שחלפו שישה חודשים מיום שחרורם.<sup>190</sup> הסמכות לביטול המניעה האוטומטית החלה על אסירים-לשעבר נתונה בידי מפקדי בתי הכלא. לוח הזמנים שנקבע למתן תשובה בבקשות אלו הוא 14 יום לכל היותר.

בראשית שנת 2011 ביקש ג"א לבקר את בנו הכלוא בישראל. כיוון שג"א הוא אסיר-לשעבר פנה המוקד לקצין האסירים בכלא "אשל" בבקשה לקבל אישור לביקור. לאחר למעלה משבועיים - פרק הזמן המוקצה בפקודות השב"ס למתן מענה לפניית מסוג זה - פנה המוקד לקצין האסירים בשנית. הקצין השיב כי אינו יודע מתי תגיע תשובה וכי "לגורמי הביטחון יש דברים חשובים יותר להתעסק איתם". בחלוף שבועיים נוספים שב המוקד ופנה לקצין האסירים, והלה השיב שוב שאין בידו תשובה. כאשר המוקד עמד על כך שהשב"ס ימלא אחר הפקודות שהוא עצמו קבע ענה הקצין "אין שום בעיה, תשובה תישלח מיד" - ואכן, בתוך זמן קצר התקבלה במוקד תשובה לאקונית לפיה הבקשה

188 עת"ם 12-07-19381, בשאראת ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית (2012).

189 שירות בתי הסוהר, פקודת נציבות 03.02.00, כללים ביחס לאסירים ביטחוניים, סעיף 17ה.

190 בג"ץ 5154/06, המוקד להגנת הפרט ואח' נ' השר לביטחון פנים (2009). להרחבה ר' דו"ח פעילות המוקד לשנים 2008-2010, עמ' 139-141.

סורבה. המוקד פנה בתלונה למפקדת הכלא, ועוד באותו היום אישרה המפקדת את ביקורו של ג"א בתוספת התנצלות על התנהגותו של קצין האסירים. (תיק 55739)

המוקד נאלץ להתערב גם במקרים שבהם קרובי משפחה אינם עומדים בקריטריונים הצרים שקבעה ישראל לביקורי אסירים ביטחוניים, וזאת חרף התחייבות המדינה שמקרים חריגים הנושאים אופי הומניטארי יזכו לטיפול מיוחד. מניסיון המוקד עולה כי בקשות מעין אלה נדחות על הסף, ובמרבית המקרים, גם התערבות של המוקד או פנייה לערכאות אינן מביאות לקבלת היתר ביקור.

ע"ח מרצה 12 שנות מאסר בכלא הישראלי. אשתו וילדיו מתגוררים בירדן, ומאז מעצרו בשנת 2006 מסרבת ישראל לאשר את בקשתם להיכנס לישראל כדי לבקרו בכלא. בשנים 2011-2012 קיבל ע"ח ארבעה ביקורים בלבד, כולם של אמו ואחותו. במרץ 2012 הגיש ע"ח באמצעות המוקד עתירה נגד סירובו של השב"ס לאפשר לדודתו לבקרו.<sup>191</sup> בפסק דינו קבע בית המשפט המחוזי בנצרת כי "ראוי לשקול מתן ביקורים גם מעבר לקריטריונים בשל נסיבות חריגות", אולם לגופו של עניין דחה את העתירה. (תיק 70639)

בדצמבר 2012 פנה המוקד למפקד כלא "גלבווע" בבקשה לאשר ביקור לנכדתו בת ה-18 של האסיר מ"ד, שמעולם לא זכתה לפגוש את סבה. המוקד טען שנוהלי השב"ס הנוגעים לאסירים המוגדרים כ"אסירים ביטחוניים" מתירים לסבים ולסבתות לבקר את נכדם הכלוא, ולפיכך ניתן להניח כי גם נכדים רשאים לבקר את סבם הכלוא. השב"ס סירב לבקשה בתשובה הלאקונית כי "האסיר אינו עונה לקריטריונים הקבועים". (תיק 14469)

## אופן הביקור

בביקורים אצל אסירים המוגדרים כ"אסירים ביטחוניים" מפרידה מחיצה עבה בין האסירים לבין המבקרים, והשיחה מתבצעת באמצעות שפופרות טלפון ובנוכחות סוהרים. על פי נוהלי השב"ס, ילדים עד גיל שמונה מורשים אחת לחודשיים לבוא במגע פיזי עם ההורה הנתון במאסר, לדקות ספורות בסוף הביקור. רק במקרים חריגים מאושר ביקור מעין זה, המכונה "ביקור פתוח", גם למבקרים אחרים.

אי"ת ונ"ת, המוגדרים שניהם כ"אסירים ביטחוניים", נישאו בין כותלי בית הכלא בשנת 2005. מאז חתונתם התיר השב"ס לבני הזוג להיפגש פעם אחת

191 עת"א 53967-03-12, **חמאד נ' שירות בתי הסוהר** (2012).

בלבד, וגם זאת, רק כשמחיצה מפרידה ביניהם. במאי 2011 פנה המוקד לשב"ס בבקשה לאפשר לבני הזוג מפגש "פתוח" שייערך בנוכחות סוהרים אך ללא מחיצות ויאפשר מגע והחלפת מתנות. חודשיים אחר כך סירב השב"ס לבקשה ואישר מפגש נוסף - שני בלבד בתוך שש שנים - שייערך גם הוא ללא מגע פיזי, משני צדיה של מחיצה עבה. (תיק 68363)

ח"א מרצה מאסר בכלא הישראלי החל משנת 2003. למרות נוהלי השב"ס, ילדיו של האסיר - הבכור, שהיה בן ארבע כשאביו נכנס לבית הסוהר, ותאומים שהיו אז בני שנה - לא הורשו במשך תשע שנים לבוא במגע פיזי עם אביהם בסיום הביקור. בראשית שנת 2012 פנה המוקד למפקד הכלא שיאשר "ביקור פתוח", אף על פי שהילדים עברו את גיל שמונה. באפריל 2012 זכו הילדים לחבק את אביהם לראשונה מאז מעצרו. (תיק 55708)

א"ע, אמו של אסיר, מרותקת לכסא גלגלים בעקבות שבץ מוחי. באוקטובר 2012 פנה המוקד למפקד בית הכלא "גלבו" בבקשה לאפשר לאם לבקר את בנה ביקור "פתוח", כפי שמאפשרים נוהלי השב"ס כאשר בן המשפחה חולה. שבוע בלבד לאחר פניית המוקד אישר השב"ס את הבקשה. פנייה דומה שנשלחה בספטמבר 2012 בעניינה של א"ק, אמו של אסיר בכלא "שיטה" המרותקת גם היא לכסא גלגלים, נענתה כעבור חודשיים בשלילה. בפברואר 2013 הגיש האסיר עתירה באמצעות המוקד, בתקווה שבית המשפט יורה לשב"ס לאפשר לו להיפגש עם אמו.<sup>192</sup> (תיקים 12641, 74466)

## תנאי כליאה

זכותם של כלואים לתנאי כליאה הולמים ואנושיים נובעת מהתפיסה השלטת, הן במשפט הבינלאומי והן במשפט הישראלי, שעצם המעצר או המאסר אין בהם כדי לשלול את זכויות היסוד של הכלוא.

באפריל 2012 פתחו אלפי אסירים פלסטינים בבתי הכלא בישראל שבביתת רעב, במחאה על תנאי הכליאה שלהם. שביתת הרעב הסתיימה לאחר שבועות מספר בעקבות הבנות שהושגו בין האסירים לבין הרשויות הישראליות. במסגרת ההבנות הסכימה ישראל להחזיר את האסירים שהוחזקו תקופות ארוכות בהפרדת-יחיד לאגפים הכלליים ולהשיב להם את זכותם לביקורי משפחות. בפועל, מרבית

192 עת"א 24334-02-13, קאסם נ' שירות בתי הסוהר.

האסירים אכן הוצאו מהפרדת-יחיד, אולם ישראל ממשיכה למנוע מרבים מהם את זכותם לביקורים, באמתלות שונות.

בנה של ז"ח, תושבת רמאללה בת 82, כלוא בישראל. חרף בקשות רבות שהגישה לרשויות הישראליות לא ראתה ז"ח את בנה מאז מעצרו בשנת 2006. בסוף מאי 2012, בעקבות השגת ההבנות בין האסירים הביטחוניים לרשויות הישראליות בנוגע לזכות לקבל ביקורי משפחה, הגישה ז"ח בקשה נוספת במשרדי הצלב האדום לביקור בנה. חודשים רבים עברו, המוקד עתר לבית המשפט בדרישה לאפשר לאם לבקר את בנה,<sup>193</sup> אולם במרץ 2013 התקבלה תשובתו הלאקונית של הצבא לפיה האסיר מנוע ביקורים. (תיק 68477)

בנוסף על כך הוסכם בעקבות שביתת הרעב כי ישראל תצמצם את מספר העצורים המינהליים ותחדש את ביקורי המשפחות מרצועת עזה.<sup>194</sup> ואכן, במשך חודשים אחדים צמצמה ישראל את מספר העצורים המינהליים,<sup>195</sup> ובמאי 2012 אף החלה בניסוי מוגבל של אישור ביקורי משפחות מרצועת עזה. הצבא לא פרסם את פרטי הניסוי או היקפו, אולם ממידע שהגיע למוקד עולה כי הצבא מעביר לצלב האדום רשימות מצומצמות של בני משפחה אשר להם, ורק להם, מאפשרת ישראל לבקר את יקיריהם בבתי הכלא. רשימות אלה כוללות אך ורק הורים ובני זוג של אסירים, ללא ילדים וקרובים אחרים.

## מרכז מכר [קנטינה]

כל אסיר רשאי לרכוש פריטים המוצעים למכירה במרכז המכר (קנטינה) של בית הסוהר. בני משפחה ואחרים רשאים להפקיד לשם כך כסף בבנק הדואר, והכסף מועבר לחשבון ממוחשב של האסיר המנוהל בידי גזבר בית הסוהר. הקנטינה מאפשרת לאסירים לשמור על רווחתם באמצעות רכישת מוצרי יסוד - סבון, משחת שיניים, סיגריות, תה, קפה, סוכר וכיוצא באלה - שבלעדיהם נפגעים תנאי המחיה המינימאליים שהאסירים זכאים להם. למרות זאת, גם זכות הקנייה בקנטינה מוגדרת בונהלי שירות בתי הסוהר כ"טובת הנאה אשר ניתנת לשלילה".<sup>196</sup> לבנק הדואר אין סניפים בשטחים הכבושים (למעט בירושלים המזרחית ובהתנחלויות, שלפלסטינים אין בדרך כלל גישה אליהן). כדי להפקיד את הכסף

193 עת"ם 13-02-27920, **חאמד ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית** (2013).

194 בבתי הכלא של ישראל כלואים, נכון לסוף שנת 2012, כ-500 אסירים שמשפחותיהם מתגוררות ברצועת עזה. במסגרת המצור על רצועת עזה מונעת ישראל מאז שנת 2007 באופן גורף מתושבי הרצועה לבקר את בני משפחותיהם הכלואים בישראל. להרחבה ר' דו"ח פעילות המוקד לשנים 2008-2010, עמ' 143-144.

195 ר' על כך להלן, עמ' 125-128.

196 שירות בתי הסוהר, נוהלי מחלקת חשבות, נוהל מס' 07-1003, **רכישות אסירים במרכז המכר**, סעיף 1.1.

נאלצות משפחות של אסירים פלסטינים תושבי השטחים לשלוח אותו, לעתים בתשלום, באמצעות שליחים המחזיקים בתעודות זהות ישראליות או בהיתרי כניסה לישראל. בעקבות קשיים רבים - ולא עקיבים - שבהם נתקלו המפקידים, ביקש המוקד לקבל לידי את הנהלים הנוגעים לניהול חשבונות האסירים כדי לעמוד על זכויותיהם של האסירים ושל המפקידים, אולם לשווא. חברת הדואר טענה שניהול החשבונות נעשה בהתאם להנחיות השב"ס - והשב"ס, מצדו, לא טרח לענות לפניית המוקד אליו. בדצמבר 2010 עתר המוקד לבית המשפט לפי חוק חופש המידע כדי לקבל מהרשויות תשובות ענייניות בנושא זה.<sup>197</sup>

ביום 29.5.2011, שנתיים לאחר פנייתו הראשונה של המוקד ושלושה ימים בלבד לפני הדיון בעתירה, התקבלה תשובת השב"ס לפיה קיימת תקרת הפקדה בסך 1,300 ש"ח לחודש לכל אחד מחשבונות האסירים הביטחוניים. בנוסף על כך, לפי נוהלי השב"ס, אדם המבקש להפקיד כסף בחשבונות הקנטינה של אסיר מוגבל אף הוא בסכום הפקדה של 1,300 ש"ח לחודש בלבד, גם אם הוא מעוניין להפקיד כספים עבור כמה אסירים.<sup>198</sup>

ביולי 2012 פנה המוקד לשב"ס בדרישה לבטל את מגבלת הסכום החודשי המוטלת על המפקידים - הנשלחים פעמים רבות מטעם כמה משפחות - והפוגעת בזכויות האסירים ובני משפחותיהם ללא כל תכלית ממשית. המוקד אף דרש לא להפלות אסירים "ביטחוניים" לעומת אסירים "פליליים" ולהשוות את תקרת ההפקדה החודשית של כל האסירים, כלומר לאפשר גם לבני משפחותיהם של האסירים ה"ביטחוניים" להפקיד סכום של עד 2,500 ש"ח בחודש לחשבונות הקנטינה של יקיריהן. למרות תזכורות חוזרות ונשנות, עד מועד כתיבת דו"ח זה לא התקבלה כל תשובה לפניית המוקד בעניינים אלו. (תיק 67371)

## עיניים והתעללות במעצר ובחקירה

באוקטובר 2010 פרסם המוקד להגנת הפרט, ביחד עם ארגון בצלם, דו"ח מקיף שכותרתו **שיטות חשוכות: התנהלות כלפי עצורים פלסטינים שהוחזקו במתקן החקירות של השב"כ בפתח תקווה**.<sup>199</sup> הדו"ח, שפורסם במסגרת פרויקט רחב-היקף נגד עינויים והתעללות בעצורים פלסטינים מהשטחים בעת מעצרם וחקירתם, חשף אלימות שיטתית בשלב המעצר ובמהלך החקירות, תנאי כליאה

197 עת"מ 10-12-3243, המוקד להגנת הפרט נ' שירות בתי הסוהר ואח' (2011).

198 שם, תגובה מקדמית מטעם המשיבים מיום 29.5.2011; שירות בתי הסוהר, נוהלי מחלקת חשבות, נוהל מס' 07-1008, הפקדות משפחה ואחרים לחשבון האסיר.

199 לדו"ח המלא ר' <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents1308>

אכזריים בתאי צינוק אטומים ובבידוד, תנאי היגיינה מחפירים, כבילה ממושכת בחדר החקירות ללא אפשרות להניע את הגוף, מניעת שינה ופגיעות נוספות בגופם ובנפשם של הכלואים. בשימוש בכל אחד מן האמצעים הללו לחוד, וודאי ביחד, יש משום יחס אכזרי, לא אנושי ומשפיל, המגיע לא אחת לכדי עינויים. כל אלו אסורים באיסור מוחלט, שאין לחרוג ממנו, הן על פי הדין הישראלי והן על פי הדין הבינלאומי.

לאחר פרסום הדו"ח המשיך המוקד בפעילות משפטית נגד עינויים והתעללות בעצורים. תלונות בדבר התנהלות חוקרי שירות הביטחון הכללי (שב"כ) נשלחו לממונה על מבקר תלונות נחקרים (מבת"ן) במשרד המשפטים,<sup>200</sup> ותלונות הנוגעות לאלמות חילים נשלחו לפרקליטות הצבאית. בשנים 2011-2012 סיים המוקד את הטיפול המשפטי בשתי עתירות לבג"ץ שהוגשו במסגרת הפרויקט עוד בשנת 2010 והגיש שלוש עתירות נוספות לבג"ץ שעניינן עינויים והתעללות בעצורים.

העתירה הראשונה שהסתיימה הוגשה לאחר ש-17 תלונות שהגיש המוקד על התנהלותם של חוקרי השב"כ בעת חקירות במתקן בפתח תקווה לא נענו.<sup>201</sup> רק בעקבות העתירה שלחה פרקליטות המדינה למוקד את החלטותיה, הדוחות - כולן כאחת - את 17 התלונות על התנהלות חוקרי השב"כ, על פי רוב בנימוק כי התלונה נמצאה "לא מבוססת" (תיק 65978). בעתירה השנייה שהסתיימה ביקש המוקד, בשם 19 מתלוננים, לקבל לעיונו את תיקיהם הרפואיים המלאים, זאת לאחר שהשב"ס העביר לידיו מידע רפואי חלקי שלא כלל את כל תקופת המעצר.<sup>202</sup> בנוסף על כך דרש המוקד שבעתיד יפעלו הרשויות בהתאם לעיקרון לפיו כל אסיר וכל אסיר-לשעבר זכאים לקבל לידיהם את מלוא המידע הרפואי בעניינם. ביוני 2012 מחק המוקד את העתירה לאחר התחייבות עקרונית של המדינה כי תיקים רפואיים של אסירים יכללו את כל המידע הרפואי של אסיר מרגע מעצרו, מטעם כל הרשויות שהחזיקו בו. (תיק 65760)

שלוש העתירות הנוספות הוגשו באוקטובר 2011. העתירה הראשונה עסקה בשיהוי ממושך מאוד של מערכת התביעה הצבאית - המשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח) והפרקליטות הצבאית - בטיפול בדרישת המוקד לפתוח בחקירות בשבע תלונות על התעללות קשה של חיילים בפלסטינים בעת מעצר והעברה לחקירה.<sup>203</sup> חודשים רבים לאחר הגשת העתירה, ובין שלוש לארבע שנים (!) מיום הגשת התלונות, התקבלו תשובות הפרקליטות הצבאית בנוגע למקרים אלו; בכולם החליטה הפרקליטות לסגור את תיקי החקירה "ללא נקיטת צעדים משפטיים כנגד גורם צבאי כלשהו", לאחר ש"לא נמצאו די ראיות". (תיק 66964)

200 המבת"ן, שהוא איש שב"כ, והממונה עליו ממשרד המשפטים, אחראים לבדיקת תלונות של נחקרים נגד חוקרי שב"כ.

201 בג"ץ 6138/10, המוקד להגנת הפרט נ' היועץ המשפטי לממשלה (2011).

202 בג"ץ 4677/10, המוקד להגנת הפרט נ' שירות בתי הסוהר (2012).

203 בג"ץ 7990/11, המוקד להגנת הפרט נ' הפרקליט הצבאי הראשי ואח' (2013).



עתירה נוספת עסקה בתנאי הכליאה המחפירים במתקן המעצר בפתח תקווה, שאינם עומדים בתקן המינימאלי הבינלאומי הנהוג ואף לא בתקן הישראלי.<sup>204</sup> העתירה התבססה על תצהירים של עצורים שהוחזקו במתקן בפתח תקווה פרקי זמן שונים, בתקופות שונות, והעלתה תמונה קשה: תאי צינוק קטנים, קירות בטון חשופים, אור דולק במשך כל שעות היממה, אוויר קר המוזרם לתאים, מחסור בשמיכות, תנאים סניטאריים קשים ומזון דל וירוד. בתגובתה לעתירה הודיעה פרקליטות המדינה כי במתקן המעצר בפתח תקווה החלו עבודות שיפוץ ושיפור תשתיות. נכון ליוני 2013 עומד המוקד על עתירתו וממתין לעדכון המדינה בדבר תוצאות השיפוץ במתקן המעצר. (תיק 61344)

העתירה השלישית הוגשה בעקבות סירובו של הממונה על המבתי"ן להעביר לידי המוקד את הנתונים שעליהם התבססה החלטתו לסגור את כל תיקי החקירה במקרים שהועברו לטיפולו.<sup>205</sup> תיקי החקירה עסקו בתלונות של פלסטינים על אלימות, השפלה והתעללות מצד חוקרי השב"כ במהלך החזקתם במתקן החקירות בפתח תקווה. כאמור, בכל המקרים נדרשה תחילה עתירה לבג"ץ כדי לקבל את תשובת הממונה על המבתי"ן, לפיה התלונות נמצאו לא מבוססות והתיקים נסגרו.<sup>206</sup> המוקד ביקש לקבל לידי את החומר שעליו התבססה ההחלטה לסגור את התיקים, אך לא זכה למענה. אף על פי שהעתירה הושתתה על 12 תלונות פרטניות של פלסטינים, בדצמבר 2012 מחק בית המשפט את העתירה בטענה כי היא כוללת, וזאת ללא דיון והכרעה בסוגיה המהותית שהעלה המוקד. (תיק

69715)

בשנת 2011 הוגשו באמצעות המוקד גם שתי תביעות נזיקים כנגד המדינה, הצבא, השב"כ והשב"ס בגין התנהלות פסולה כלפי עצורים, הן במהלך מעצרם והן בעת שהוחזקו במתקן החקירות של השב"כ בפתח תקווה, ואלה הצטרפו לארבע תביעות שהוגשו בשנת 2010.<sup>207</sup> התביעות, המתעדות יחס אכזרי, לא אנושי ומשפיל ואף מעשי התעללות ועינויים, מצביעות על כשל מערכתי, של כל הרשויות המעורבות בדבר, בהגנה על זכות העצורים לכבוד ולשלמות הגוף ועל זכותם המוחלטת לא להיות נתונים להתעללות ולעינויים.

בליל ה-16.2.2009 עצרו חיילים את ע"ח בביתו בשכם. בדרך למתקן המעצר, כשהוא שרוע על רצפת הרכב הצבאי בגבו אל הרצפה, ידיו אזוקות מאחורי גבו, בעטו בו החיילים בכל חלקי גופו, דרכו עליו והכו אותו בראשו בכת רובה.

204 בני"ץ 7984/11, המוקד להגנת הפרט נ' שירות בתי הסוהר.

205 בני"ץ 7987/11, המוקד להגנת הפרט נ' הממונה על המבתי"ן, משרד המשפטים ואח' (2012).

206 רי לעיל, הי"ש 201.

207 עוד על טיפול המוקד בתביעות נזיקים ר' להלן, בפרק "אלימות כוחות הביטחון והמתנחלים", עמ'

143-136.

בתגובה לבקשתו להקל מעט את לחץ האזיקים הידק אותם אחד החיילים עוד יותר. במתקן המעצר בדק רופא את ע"ח, וכאשר הבחין בפצעים בידיו הנפוחות הסיר מעליהן את האזיקים ונזף בחיילים המעורבים. תיק החקירה הפנימי שנפתח במצ"ח בעקבות תלונת המוקד נסגר בשל "חוסר ראיות". בינואר 2011 הגיש ע"ח, באמצעות המוקד, תביעת נזיקים על נזקי גוף שנגרמו לו בידי הצבא, השב"ס והשב"כ במהלך מעצרו, החזקתו וחקירתו.<sup>208</sup> (תיק 61366)

ב-12.1.2009, באמצע הלילה, נלקח פ"א מביתו בשכם והובל בשדה בוצי, יחף ובבגדי שינה. מפקד המעצר, ככל הנראה איש שב"כ, דרש מפ"א לעמוד בתוך שלולית מים ושאל אותו כיצד הוא בוחר למות. במשך דקות ארוכות היה פ"א משוכנע כי עומדים להוציאו להורג. לאחר זמן מה פרץ מפקד הכוח בצחוק ואמר לפ"א כי אין לו כוונה לירות בו אלא רק לעצור אותו. החיילים מסביב צחקו. פ"א הושכב על רצפת רכב צבאי כשפניו כלפי מטה ונלקח לחקירה במתקן החקירות של השב"כ בפתח תקווה. תיקי החקירה הפנימיים שנפתחו בשב"כ ובמצ"ח בעקבות תלונת המוקד נסגרו בשל "חוסר ראיות". בינואר 2011 הגיש פ"א, באמצעות המוקד, תביעת נזיקים על נזקי גוף שגרמו לו כוחות הביטחון.<sup>209</sup> (תיק 61368)

בפברואר 2011 הצטרף המוקד לוועד הציבורי נגד עינויים בישראל ולארגוני זכויות אדם נוספים בהגשת עתירה בשם עשרה פלסטינים שנחקרו בידי השב"כ. בעתירה דרשו הארגונים להורות ליועץ המשפטי לממשלה לפתוח בחקירה פלילית בעקבות תלונותיהם של הפלסטינים, וכן בכל מקרה אחר של תלונה על שימוש בעינויים או התעללות בחקירות השב"כ.<sup>210</sup> הארגונים טענו כי ההליך הפנימי לבירור התלונות - העברת התלונה ל"בדיקה מקדמית" בידי עובד שב"כ (המבתי"ן) והממונה עליו במשרד המשפטים - אינו עומד בדרישות הדין הבינלאומי והישראלי, והוסיפו כי מתוך למעלה מ־650 תלונות שהוגשו נגד חוקרי שב"כ בעשור האחרון, לא נפתחה ולו חקירה פלילית אחת.

באוגוסט 2012 פרסם בית המשפט פסק דין חלקי בעתירה ובו ביקר בחריפות את תפקודו של מנגנון הבדיקה הפנימי וקבע כי יש להעבירו מהשב"כ למשרד המשפטים. בנובמבר 2012 הודיעה המדינה כי משרד המשפטים פועל להעברת

208 ת"א 11-01-33161, **חמאד נ/ מדינת ישראל ואח'** (2012).

209 ת"א 11-01-25138, **אבו סאלם נ/ מדינת ישראל ואח'**.

210 בני"ן 11/1265, **הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל ואח' נ/ היועץ המשפטי לממשלה** (2012).



בקביים, הגיע למקום עם אביו, שלדרישת גורמי הביטחון הוציאו מבית החולים לפני תום ימי האשפוז שנקבעו לו. איש לא אמר לאב שבנו עומד להיעצר, ומשנעצר, לא ניתנה למשפחה הודעה על מקום המעצר. האב פנה למוקד, אולם הצבא לא ידע היכן הקטין מוחזק.

משחלפו למעלה מ־24 שעות מאז היעלמו הגיש המוקד עתירה דחופה לצו הביאס קורפוס בדרישה להורות למדינה להודיע היכן מוחזק מ"א.<sup>213</sup> עוד באותו היום הודיעה המדינה כי הקטין מוחזק בכלא "עופר", אך שם נמסר למוקד כי מ"א אינו רשום במקום ואינו מוחזק בו. למחרת, במהלך הדיון בעתירה, שנערך למעלה מיומיים לאחר המעצר, הודו נציגי המדינה כי אינם יודעים היכן הנער הוחזק במשך למעלה מ־48 שעות.

בכל אותם ימים שבהם הוחזק בידי כוחות הביטחון אך לא היה רשום כלל כעצור עבר מ"א מסכת של התעללות ועינויים. תחילה נחקר בתחנת המשטרה בידי ארבעה חוקרי ש"כ במשך חמש שעות רצופות. החוקרים הפכו את מ"א, קיללו אותו, איימו עליו וסירבו להגיש לו טיפול רפואי לפגיעה שממנה סבל. מיותר לציין כי לא ניתן לקטין להתייעץ עם עורך דין.

בסיום החקירה העבירו חיילים את מ"א לבסיס צבאי סמוך, שם הוחזק במשך למעלה מ־24 שעות במטבח כשהוא אזוק וידיו קשורות לאחור. את הלילה העביר בשינה על רצפת המטבח, ללא מזון או שמיכה, בעיניים מכוסות. למרות בקשותיו לא סיפקו לו החיילים אוכל אלא רק מים לשתייה, וגם זאת רק פעמיים, כאשר נענו להפצרותיו לגשת לשירותים.

בלילה השני החמיר מצבו הרפואי של מ"א והוא פונה לבית החולים הדסה. לאחר הטיפול בבית החולים הוחזר הקטין לבסיס שממנו נלקח ומשם הועבר לבסיס צבאי אחר, שם הוחזק אזוק, ישוב על כסא, תחת כיפת השמים. איש לא דיבר אתו ולא הסביר לו מה בכוונת הצבא לעשות בעניינו. היחיד שהתייחס אליו, בדרכו, היה השומר בכניסה לבסיס: הוא קילל אותו, לחץ על רגלו הפצועה ואיים עליו. כ־60 שעות לאחר מעצרו הובא מ"א בפני שופט צבאי. רק אז, לראשונה מאז נעצר, קיבל ארוחה, ורק אז נודע למשפחתו על מקומו. (תיק

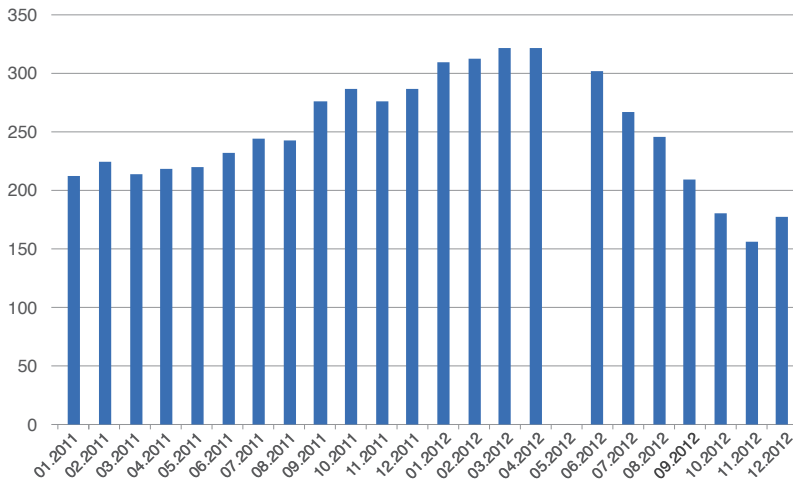
75275)

213 בג"ץ 8435/12, אבו סל ואח' נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית.

# מעצרים מינהליים

בשנים 2011-2012 המשיכה ישראל להחזיק בבתי הכלא כמה מאות עצורים מינהליים.

מספר העצורים המינהליים המוחזקים בבתי הכלא בישראל<sup>214</sup>



מעצרים מינהליים של פלסטינים מהגדה המערבית מתאפשרים מתוקף המשפט הצבאי החל באזור זה. בנוסף על כך, בתוקף החוק לכליאתם של "לוחמים בלתי חוקיים" מחזיקה ישראל במעצר מינהלי פלסטינים מרצועת עזה ואזרחים לבנונים.<sup>215</sup> המעצרים המינהליים מסתמכים על הליכים משפטיים ייחודיים המבוססים על "פוטנציאל מסוכנות" עתידי של העצור ועל מידע שלא היה עומד, להערכת המדינה, במבחן בית המשפט בהליך פלילי. החוק הצבאי קובע כי לא יאוחר משמונה ימים ממועד הוצאת צו מעצר מינהלי יש להביא את העצור לביקורת שיפוטית בפני שופט צבאי; לעצור שמורה הזכות לערער בפני ערכאת ערעורים צבאית על החלטת השופט בערכאה הראשונה, ואם ערעורו נדחה, פתוחה לפניו האפשרות לערער לבית המשפט העליון. עם זאת, צווי המעצר המינהלי

214 הנתונים התקבלו משירות בתי הסוהר וכוללים אסירים יהודים בודדים ורוב מוחלט של אסירים פלסטינים - תושבי השטחים הכבושים, לרבות ירושלים המזרחית, ואזרחי ישראל. הנתונים כוללים גם אסירים המוחזקים בכלא "עופר" הממוקם בגדה המערבית. הנתונים לחודש מאי 2012 לא התקבלו.

215 להרחבה על החוק לכליאתם של "לוחמים בלתי חוקיים" ר' דוי"ח פעילות המוקד לשנת 2007, עמ' 55-60, וכן בדו"ח המודפס לשנה זו, עמ' 45-48.

מבוססים על פי רוב על ראיות ומידע שהרשויות מגדירות כ"חסויים". לעצור ולבאי כוחו אין אפשרות לעיין בחומר, וממילא אין להם דרך לתקוף אותו. צווי מעצר מינהלי המוצאים לפי החקיקה הצבאית קצובים בזמן, אולם ניתן להאריכם שוב ושוב ללא הגבלה; צווי מעצר המוצאים לפי החוק בדבר כליאת "לוחמים בלתי חוקיים" מובאים לביקורת תקופתית אולם הם אינם מוגבלים בזמן מלכתחילה. וכך, עצורים מינהליים עלולים להישאר במעצר שנים רבות מבלי שיוגש נגדם כתב אישום, מבלי שיימסרו להם החשדות נגדם ומבלי שיוכלו לדעת אם ומתי ישתחררו, וכל זאת בהליך נטול שקיפות ועל בסיס חומר סודי ו"ראיות" שאינן קבילות במשפט רגיל.

בשנת 2011 הובאו לביקורת שיפוטית בבתי המשפט הצבאיים בגדה המערבית 855 צווי מעצר מינהלי של פלסטינים, מתוכם בוטלו 21 בלבד (2.4%); שני שלישים מהצווים שהוצאו ב-2011 הם הארכות של צווי מעצר מינהלי שהוצאו בעבר.<sup>216</sup> כלומר, מדובר בפרקטיקה המאפשרת תקופות מעצר ארוכות ללא הרשעה בדיון. בינואר 2013 מתח בית המשפט העליון ביקורת על הערכאות הצבאיות שדנו בהארכת צו למעצר מינהלי:

גם על בית המשפט הצבאי מוטלת "חובה מיוחדת ומוגברת" ועליו לבחון את החומר החסוי בזהירות ובקפידה, ובכל מקום שהדבר אפשרי, שומא [כך במקור] עליו למסור לבא-כוח העצור פרטים ומידע מתוך החומר החסוי, אשר ניתן לגלותם, מבלי ליטול סיכונים מיותרים. כעולה מפרוטוקול הדיון, חוששני כי בית המשפט הצבאי לא עשה כן, ואינני משוכנע כי הוא שימש לעותר כפה, במהלך הדיון.<sup>217</sup>

למרות הביקורת, גם עתירה זו, כמו כל העתירות שהוגשו בשנים 2011-2012 וכמו רובן המוחלט של העתירות שהוגשו בשנים קודמות, נדחתה בידי בג"ץ. כך מתרוקנים מתוך הליכי הביקורת השיפוטית והליכי הערעור שנועדו לשמש כמנגנוני בקרה על פרוצדורה מועדת לפורענות של שלילת חופש מאדם ללא משפט - פרוצדורה העלולה לשמש ככלי רב-עוצמה לסחיטה ולדיכוי.

בשנת 2011 ייצג המוקד 13 עצורים מינהליים ב-16 ביקורות שיפוטיות ו-20 ערכאות ערעור. ארבעה מהעצורים שיוצגו בידי המוקד שוחררו לבתיים במהלך השנה. בנוסף על כך ייצג המוקד בשנה זו שני עצורים המוחזקים בכלא לפי החוק לכליאת "לוחמים בלתי חוקיים". בשנת 2012 ייצג המוקד עשרה עצורים מינהליים ב-18 ביקורות שיפוטיות ו-17 ערכאות ערעור. שניים מהעצורים שוחררו לבתיים. העצורים המינהליים שעניינם מטופל במוקד יוצגו בשנים 1995-2012

216 פורסם בעיתון **הארץ**, 4.3.2013. לא פורסמו נתונים לשנת 2012.

217 בג"ץ 317/13, **עברה נ' מפקד כוחות צה"ל באיו"ש ואח'** (2013), פסק דין מיום 27.1.2013.

בידי עו"ד תמר פלג-שריק. בסיומה של שנת 2012 פרשה עו"ד פלג-שריק לגמלאות, לאחר למעלה מ-20 שנות פעילות ענפה בתחום שבהן, בין השאר, ייצגה מטעם המוקד למעלה מ-750 עצורים פלסטינים במאות רבות של הליכים שיפוטיים ועשרות עתירות בבג"ץ.

### מעצד מחוקק צו גירוש



בשנת 2011 סיים המוקד את הטיפול בעניינם של שבעה פלסטינים שישראל החזיקה במעצר שנים רבות על פי החלטה מינהלית וללא ביקורת שיפוטית. השבעה, שנולדו כולם בירדן, עברו בגיל צעיר עם משפחותיהם לגדה המערבית. הם נעצרו בידי ישראל, כל אחד בנפרד, הואשמו בעברות שונות ונדונו לתקופות מאסר שונות, שאותן כבר סיימו לרצות; האחרון שבהם סיים לרצות את תקופת מעצרו בשנת 2008. למרות זאת, גם לאחר שסיימו לרצות את העונשים שהוטלו עליהם המשיכה ישראל להחזיקם בבתי הכלא מכוח צווי גירוש שהוציא נגדם הצבא על בסיס הצו בדבר מניעת הסתננות, בטענה כי אינם תושבי השטחים ושהייתם בגדה המערבית אינה חוקית. בשנת 2010 הגיש המוקד שבע עתירות לבג"ץ בדרישה להורות לצבא לשחרר את העצורים לבתייהם בגדה ולבטל את צווי הגירוש שהוצאו נגדם.<sup>218</sup> בעתירות טען המוקד כי ישראל שוללת מהעותרים את זכותם לחירות אישית ולהליך הוגן וכי שלילת החירות בדרך של מעצר מהווה צעד קשה ופוגעני, על אחת כמה וכמה כאשר היא מבוצעת בהיעדר ביקורת שיפוטית.

במהלך החזקתם בבתי הכלא בישראל הודיעו השלטונות לעצורים כי נטל ההוכחה בשאלת מעמדם בירדן מוטל עליהם וכי עד שלא יספקו את המסמכים הדרושים יאלצו להישאר בכלא. בנוסף על כך נשאלו העצורים אם הם "מוכנים" לעבור לעזה. בהיעדר כל זיקה לרצועה סירבו השבעה ל"הצעה" ונשארו בכלא. בשנת 2009 תוקן הצו בדבר הוראות הביטחון,<sup>219</sup> ובעקבות כך הוקמה בשנת 2010 ערכאת ביקורת שיפוטית חדשה, ועדה צבאית לבחינת צווי גירוש, שנועדה לדון במקרים כגון אלו. מאחר שבהקמת הוועדה היה משום סעד חלופי לדיון בבית המשפט מחק המוקד, בהמלצת השופטים, את עתירותיו.<sup>220</sup> באפריל, במאי ובספטמבר 2011 שחררה ישראל שישה מהכלואים לבתייהם בגדה המערבית. השישה שוחררו תחת תנאים מגבילים, לאחר שישבו בבתי

218 ר' למשל בג"ץ 2074/10, **חאמד ואח' נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית** (2010).

219 ר' צו בדבר הוראות בטחון (תיקון מס' 112), <http://www.hamoked.org.il/items/112302.pdf>.

220 למעט בג"ץ 1002/10, **מחמוד ואח' נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית** (2010), שהובא לדיון בבית המשפט עוד לפני הקמת הוועדה הצבאית לבחינת צווי גירוש. לאחר הקמתה דחה בית המשפט את העתירה והפנה את העותר לדיון בוועדה הצבאית.

הכלא בישראל למעלה משלוש שנים מיותרות, ללא הרשעה בדין. צווי הגירוש לא בוטלו. בספטמבר 2011 גירשה ישראל לירדן את הכלוא השביעי. (תיק 71733)

## המתקן הסודי

בשנת 2002 חשפו עתירות לצו הביאס קורפוס שהגיש המוקד את דבר קיומו של מתקן מעצר וחקירות סודי המכונה "מתקן 1391". מהמידע המועט שהתפרסם על אודות המתקן עולה שמדובר במתקן כליאה של המודיעין הצבאי הממוקם במצודה מתקופת המנדט הבריטי בסמוך לחדרה. המתקן שימש לאורך השנים בעיקר להחזקת כלואים ממדינות זרות; בין היתר שהו בו חטופים לבנונים, בהם השייחי עבד אל-כרים עובייד ומוסטפא דיראני. תחת מעטה החשאיות של המתקן מונהגים בו תנאי כליאה לא אנושיים ומעשי התעללות ועינויים קשים.

בשנת 2003 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה לסגור את מתקן הכליאה הסודי 1391.<sup>221</sup> המוקד טען, וממשיך לטעון, ששורה של הוראות מפורשות בחוק הישראלי ובמשפט הבינלאומי אוסרת על הפעלת מתקן כליאה סודי. בינואר 2011 דחה בית המשפט את עתירת המוקד ועתירה דומה שהגישה חברת הכנסת זהבה גלאון;<sup>222</sup> פסק הדין של בית המשפט מבוסס על "הסדר" חשאי, שפרקליטות המדינה הגישה במסגרת תגובתה לעתירות, ונמנע מדיון ישיר בסוגיית חוקיותו של המתקן הסודי. על פי המטע שנחשף מן ההסדר החשאי במסגרת פסק הדין, השימוש במתקן 1391 לצורך החזקת עצורים יצומצם. בית המשפט קבע כי "השימוש במתקן המעצר - במתכונתו הנוכחית ובשים לב להסדר המצמצם שקיבלה על עצמה המדינה - אינו חורג מהוראות הדין הישראלי והמשפט הבינלאומי", אולם בפסקה העוקבת ציין כי אם "תבקש המדינה להחזיק במתקן עצורים לפרק זמן ארוך מזה שנקבע בהסדר המצמצם, אזי תחול עליה חובה למסור גם את מיקומו הפיסי של מתקן המעצר". קביעה זו מעוררת את התהייה אם ייתכן כי זמן מעצר הממושך מעט יותר מזה הקבוע בהסדר הוא שיהפוך את הסודיות הכרוכה במקומו של הכלא ללא חוקית.

כך או כך, ההסדר שהציעה המדינה צורך, באופן חריג ביותר, כנספח סודי של פסק הדין; במילים אחרות, אין מדובר בחומר חסוי שעליו מבוססת הכרעת בית המשפט אלא בחלק חשאי של הפסיקה עצמה. מפרטי ההסדר שחשף בית המשפט ניתן ללמוד שתושבי ישראל או השטחים לא יוחזקו במתקן, שעצורים יוחזקו

221 בני"ץ 9733/03, המוקד להגנת הפרט נ' מדינת ישראל ואח' (2011).

222 בני"ץ 8102/03, 9733/03, ח"כ זהבה גלאון, המוקד להגנת הפרט ואח' נ' שר הביטחון, מדינת ישראל

ואח' (2011), פסק דין מיום 20.1.2011.



במתקן "תקופה מוגבלת וקצרה ביותר", ושהחזקת אדם במתקן טעונה אישור של "דרג בכיר" ומסירת מידע על כך ליועץ המשפטי לממשלה. בנוסף על כך הציגה המדינה לבית המשפט במעמד צד אחד נהלים שנועדו, לדבריה, להבטיח את זכויות הכלואים: במתקן אמורה להתקיים ביקורת תקופתית, וחברי ועדת המשנה לשירותים חשאיים של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת רשאים לבקר בו. פסק הדין מעלה תהיות נוספות. ראשית, הנשיאה דורית ביניש והשופטות מרים נאור ואסתר חיות האריכו בתיאור ההתפתחויות שחלו באופן הפעלתו של המתקן הסודי לאחר הגשת העתירה אך התעלמו כליל ממצב הדברים שקדם לדיון בעתירה; השופטות אף נמנעו מלדון ביחס כלפי הכלואים במתקן ולא התמודדו כלל עם שאלות כמו מי ידע על קיומו ועל אודות העצורים בו - וזאת כאשר הרקע להגשת העתירה היה התחמקות הצבא ממסירת מידע בדבר מקום הימצאם של כלואים ומתן תשובות שקריות לניסיונות המוקד לאתר עצורים. שנית, על רקע הודעתה של המדינה כי עצורים הנמצאים במתקן הסודי יוכלו להיפגש עם עורכי דינם מחוץ למתקן, עולות שאלות נוספות: אם לא קיימת "מניעה ביטחונית" ליציאת העצורים מהמתקן, מדוע הם כלואים בו מלכתחילה? מדוע חקירתם אינה מתנהלת במתקן מוכר הנמצא תחת בקרה? ומדוע מתעלם פסק הדין לחלוטין מקביעתה של ועדת האו"ם נגד עינויים כי יש לסגור לאתגר את מתקן 1391 וכל מתקן כליאה סודי אחר?<sup>223</sup>

בפסק הדין נקבע כי היריעה הדיונית בעתירת המוקד צומצמה ולפיכך נותר לדון רק בשאלת סודיות מקומו של מתקן המעצר. קביעה זו מבליטה עד כמה הקפיד בית המשפט לעסוק במעטפת העתירה - גלישה קצרה באתרי אינטרנט פופולריים תציג את מקומו המדויק של המתקן הסודי וכן תמונות וצילומי לוויין שלו - ונמנע מלדון בעניינה המהותי. אמנם פסק הדין, על נספחו הסודי, מכפיף את מתקן 1391 לתחום הגנתו של החוק, אולם הוא משאיר עלום את כל הנעשה בו, והרי אי אפשר לפקח על מה שלא ידוע.

גם לאחר מתן פסק הדין המשיך המוקד לעקוב אחר הפעילות במתקן הכליאה הסודי בכלים המצומצמים שהותיר בית המשפט לביקורת ציבורית. בשנים 2011-2012 פנה המוקד לפרקליטות המדינה פעמים אחדות בעניינם של אזרחים זרים שעלה חשש שהם מוחזקים במתקן 1391. בנוסף על כך פנה המוקד לצבא בבקשה על פי חוק חופש המידע בעניין החזקת עצורים במתקן הסודי. מתשובות המדינה - האחרונה שבהן מיוני 2012 - עולה כי מאז מתן פסק הדין לא הוחזקו עצורים במתקן 1391. (תיק 28500)

223 ביום 14.5.2009 פרסמה ועדת האו"ם נגד עינויים את הערותיה המסכמות בעניין דו"ח שהוגש לה בידי מדינת ישראל. בין היתר כלל הדו"ח התייחסות למתקן 1391. להרחבה ר' דו"ח פעילות המוקד לשנים 2008-2010, עמ' 151-152.



# אלימות כוחות הביטחון ומתנחלים

האחריות בנזיקים מגינה על מספר זכויות של הניזוק, כגון הזכות לחיים, לחירות, לכבוד ולפרטיות. דיני הנזיקים הם אחד המכשירים העיקריים באמצעותם מגינה שיטת המשפט על זכויות אלה; הם האיזון שהמשפט קובע בין זכויות הפרטים, בינם לבין עצמם, ובין זכות הפרט ואינטרס הציבור. שלילתה של האחריות בנזיקים או צמצומה פוגעות בהגנה על זכויות אלה. בכך נפגעות זכויות חוקתיות אלה.

אהרן ברק, נשיא בית המשפט העליון<sup>224</sup>

כפי שכתב הנשיא ברק בפסק הדין המצוטט לעיל, דיני הנזיקים הם אחד הכלים העיקריים המשמשים את מערכת המשפט כדי להגן על זכויותיו הבסיסיות של ניזוק. הפיצוי נועד בראש ובראשונה לתת בידי הקורבן אמצעים כספיים שיעמידו אותו, ככל שניתן, במצב דומה לזה שהיה בו לולא נרמסו זכויותיו. בנוסף על כך, החיוב לשאת בפיצויים מבטא עקרון-על משפטי, חברתי ומוסרי בסיסי לפיו על הפוגע לשאת באחריות למעשיו (accountability). לכן, במקום שבו משולמים פיצויים מתקיימות, הלכה למעשה, גם הכרה בפגיעה שנגרמה לקורבן וגם עמידה על חשיבות זכויות האדם שנפגעו.<sup>225</sup>

224 בני"ץ 8276/05, עזאלה ואח' נ' שר הביטחון ואח' (2006), פסק דין מיום 12.12.2006, סעיף 25 לפסק דינו של הנשיא (בדימוס) אהרן ברק.

225 בהקשר זה חשוב לעמוד על ההבחנה בין העמדה לדין של אנשי כוחות הביטחון בגין פעולותיהם, הנעשית במסגרת הליך משפטי פלילי שבו המדינה היא התובעת, לבין תביעת נזיקים המוגשת בהליך נפרד במסגרת המשפט האזרחי, שבו המדינה עשויה להיות הנתבעת.

בשנים 2011-2012 המשיך המוקד להגנת הפרט לטפל בתביעות פיצויים שהגישו פלסטינים מהשטחים הכבושים בעקבות נזקים לגוף ולרכוש שגרמו להם כוחות הביטחון והמתנחלים. בשנים אלו טיפל המוקד ב-98 תיקים, מהם שישה תיקים חדשים. תשעה עורכי דין מטעם המוקד טיפלו ב-95 תביעות נזיקים וערעורים בתחום זה, מתוכם שמונה שהוגשו בשנים אלו. התביעות עוסקות במגוון רחב של הפרות חוק ומעשי אלימות כלפי פלסטינים, גרימת נזק גופני ונזק לרכוש, תפיסות בתים, גנבה ועוד. בשנים 2011-2012 הסתיימו 34 מן התביעות האלו: ארבע מתוכן התקבלו, 16 נדחו, עשר הסתיימו בהסכמי פשרה וארבע נמחקו. כמו כן הסתיימו שישה ערעורים שהגיש המוקד: ערעור אחד התקבל, ארבעה נדחו ואחד נמחק.

במקביל לטיפול בתביעות ליווה המוקד מקרוב את הליכי החקיקה של תיקון מס' 8 לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) ואת המאבק על הסדרת כניסתם לישראל של עדים פלסטינים מעזה ומהגדה לדיונים בבתי משפט בישראל, והמשיך את המעקב אחר החקירות הפליליות הנערכות מטעם המשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח), המחלקה לחקירת שוטרים (מח"ש) והממונה על חקירת תלונות שהוגשו נגד אנשי שב"כ (מבתי"ן).<sup>226</sup>

## חוק הנזיקים האזרחיים [אחריות המדינה] תיקון מס' 8

שאלת אחריות המדינה בנזיקים והעיקרון בדבר תשלום פיצויים בגין נזקים שגורמים כוחות הביטחון ושלוחים אחרים של המדינה מוסדרים בחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב-1952. החוק מגדיר את גבולות האחריות של המדינה וקובע בכלל זה כי המדינה פטורה מאחריות בגין נזקים הנגרמים במסגרת "פעולה מלחמתית". מאז אמצע שנות ה-90 של המאה ה-20 עוסקת המערכת הפוליטית בישראל בשינוי החקיקה הנוגעת לתביעות פיצויים שמגישים פלסטינים מהשטחים הכבושים נגד מדינת ישראל.

בשנים 2002 ו-2005 קיבלה הכנסת שני תיקוני חקיקה בנושא זה - תיקון מס' 4 ותיקון מס' 7 (בהתאמה) לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב-1952.<sup>227</sup> ביולי 2012 קיבלה הכנסת תיקון נוסף: תיקון מס' 8. כל התיקונים הללו

226 הרחבה על המבתי"ן ופעילות המוקד בהקשר של תלונות נגד כוחות הביטחון ר' לעיל, בפרק "זכויות כלואים", עמ' 119-124.

227 תיקונים מס' 5 ו-6 לאותו חוק עניינם נושאים אחרים.

נועדו בראש ובראשונה לקדם את מאמצייה של ישראל לפטור עצמה מאחריות לנזקים שגורמים כוחות הביטחון הפועלים בשמה בשטחים הכבושים ולהקשות על פלסטינים המבקשים לתבוע פיצויים בגין הנזקים הנגרמים להם. ראוי לציין כי עצם קיומה של חקיקה מיוחדת הנוגעת רק לתביעות של פלסטינים מהשטחים יש בו כדי לעורר תהיות בדבר יכולתה של מערכת המשפט הישראלית להימנע מהבחנה בין תובע לתובע ולטפל בהגינות בתביעותיהם של פלסטינים מהשטחים נגד ישראל.

תיקונים מס' 4 ו-7 נועדו לדחות על הסף את הרוב המכריע של התביעות שכבר הוגשו ולשלול כמעט לחלוטין את האפשרות לתבוע פיצויים בעתיד. בין השאר הגדירו התיקונים באופן מרחיב ביותר את המונח "פעולה מלחמתית", קבעו קריטריונים כוללים לשלילת הזכות לפיצוי על בסיס זהות הקורבן ועל בסיס המקום והזמן שבהם נגרם הנזק, וקיצרו את תקופת ההתיישנות בתביעות נגד

המדינה בגין פעולות כוחות הביטחון בשטחים, משבע שנים לשנתיים.<sup>228</sup> בספטמבר 2005 עתרו לבג"ץ תשעה ארגוני זכויות אדם, ובהם המוקד להגנת הפרט, בדרישה להכריז על תיקון מס' 7 כבטל בהיותו מנוגד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>229</sup> בדצמבר 2006 קיבל בג"ץ את העתירה בחלקה: בית המשפט פסל את הסעיף המעניק למדינה חסינות בנוזקים בגין פעולות כוחות הביטחון באמצעות הכרזה על חלקים נרחבים בשטחים כ"אזורי עימות", וקבע כי סעיף זה מנוגד לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, שכן הוא פוגע בזכויות לחיים, לכבוד, לקניין ולחירות, אולם החליט לא להכריע בשאלת חוקתיותו של הסעיף הפוטר את המדינה מתשלום פיצויים על בסיס זהות הקורבן.<sup>230</sup> (תיק 39082)

בטרם חלפה שנה מאז פסיקת בג"ץ שב משרד המשפטים ופרסם תזכיר חוק המכונה "תיקון מס' 8" שתכליתו זהה: מתן חסינות כמעט גורפת למדינה בגין פעולות הצבא על בסיס טריטוריאלי, לרבות שלילה מוחלטת של סעד מתושבים פלסטינים שנפגעו גם שלא במסגרת לחימה. העובדה כי סעיף דומה בתיקון מס' 7 נפסל פה אחד על ידי תשעה שופטים בבית המשפט העליון לא הניאה את משרד המשפטים מלהגיש את ההצעה לתיקון הנוסף - חוק עוקף בג"ץ, שניתן לראות בו ניסיון נוסף להעמיד את הרשות המבצעת ואת כוחות הביטחון מעל החוק ולפטור אותם מביקורת של בתי המשפט בגין הפרות של זכויות אדם ומאחריות למעשיהם. בסופו של דבר, פעילות המוקד וארגוני זכויות אדם אחרים בוועדות הכנסת בלמה את כוונת המחוקק לעקוף את פסיקת בג"ץ בסעיף זה, אולם לכמה

228 עוד על תיקון מס' 4 ותיקון מס' 7 ר' דו"ח פעילות המוקד לחודשים ינואר-יוני 2002, עמ' 28-4; דו"ח פעילות המוקד לשנת 2003, עמ' 43-44; דו"ח פעילות המוקד לשנת 2005, עמ' 108-116.

229 ר' לעיל, ה"ש 224.

230 על פסיקה זו ר' בהרחבה דו"ח פעילות המוקד לשנת 2006, עמ' 85-91.

מסעיפיו האחרים של תיקון מס' 8 השלכות רבות-משמעות על שאלת אחריותה של המדינה ועל אפשרותם של תושבי השטחים לממש את זכותם לתבוע פיצויים, על פי חוק דיני הנזיקים.

### **"פעולה מלחמתית"**

חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) קובע כי המדינה אינה אחראית בנזיקים לכל מעשה המוגדר כ"פעולה מלחמתית", גם אם נעשה תוך הפרה בוטה של החוק. המונח "פעולה מלחמתית" קיים בחוק הנזיקים האזרחיים מראשיתו, אך עד שנת 2002, המשמעות שניתנה לו נקבעה בפרשנות של בתי המשפט. תיקון מס' 4 - שהתקבל, כאמור, בשנת 2002 - קבע כי המונח יוחל על "כל פעולה של לחימה בטרור, במעשי איבה או בהתקוממות, וכן פעולה לשם מניעתם של טרור, מעשי איבה או התקוממות שנעשתה בנסיבות של סיכון לחיים או לגוף", וזאת, בין שנפגעי הפעולה חפים מפשע ובין שלא.

תיקון מס' 8 הרחיב הגדרה זו אף יותר. על פי ההגדרה החדשה, הסיכון הנשקף לחייהם או לגופם של אנשי כוחות הביטחון שוב אינו תנאי הכרחי להגדרת פעולה כ"פעולה מלחמתית". כל פעולה "בעלת אופי לוחמתי, בהתחשב במכלול נסיבותיה, ובכלל זה במטרת הפעולה, במיקומה הגיאוגרפי או באיום הנשקף לכוח המבצע אותה", נחשבת מעתה כ"פעולה מלחמתית". משמעות הדבר היא שכמעט כל פעולה של כוחות הביטחון בשטחים (ואף בשטח ישראל), ממעצר חשודים ועד בידוק במחסומים, תיחנה מחסינות גורפת.

ביום 11.4.2002, במהלך המבצע הצבאי "חומת מגן", הסירו החיילים לזמן מה את העוצר מעל העיר גנין ואיפשרו לתושבים לצאת מבתיהם לצורך הצטיידות במוצרים חיוניים. פ"ז, נער בן 14, יצא עם אחיו הצעיר אל חנות מכולת הסמוכה לביתם. בהיותם בפתח החנות נורתה לכיוון האחים אש מטנק ישראלי שעמד בסמוך. פ"ז נפצע ומת כעבור זמן קצר בבית החולים. משפחתו של פ"ז הגישה באמצעות המוקד תביעת נזיקים בשל הנזק שנגרם לה.<sup>231</sup> בין היתר ייחסה התביעה לצבא רשלנות שסופה מוות - רשלנות שהתבטאה בירי בנסיבות בלתי מוצדקות, באזור מגורים, על אדם שלא היה מעורב בפעילות אלימה או בהתקהלות בלתי חוקית. בכתב ההגנה ובתצהיר שצורף לו טענה המדינה כי האירוע "לא היה מעולם" והוסיפה כי בכל מקרה, הפעולה מוגדרת כ"פעולה מלחמתית" ולכן יש למדינה פטור מאחריות בגינה. בפברואר 2006, בעקבות תיקון מס' 7 לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), ביקשה המדינה לדחות את התביעה על הסף כיוון

231 ת"א 9191/04, זבן ואחי' נ' מדינת ישראל - משרד הביטחון ואחי' (2010).

ששר הביטחון הכריז על השטח כעל "אזור עימות" שהמדינה אינה אחראית לנזק שנגרם בו בשל מעשה שביצעו כוחות הביטחון.

בדצמבר 2006 פסל בג"ץ סעיף זה של החוק, ובשנת 2010 קיבל בית משפט השלום בירושלים את התביעה ופסק כי פ"ז נהרג מירי חיילים וכי על המדינה מוטלת האחריות לכך ועליה לפצות את משפחתו. השופט דחה את טענת המדינה לפיה יש להחיל במקרה זה את הפטור מאחריות בגין "פעולה מלחמתית" וציין כי אין בתיקון מס' 4 לחוק הנזיקים כדי לשנות את ההחלטה, "הן בשל כך שפורמלית התיקון איננו חל בענייננו נוכח מועד קבלתו [...] והן משום שאין בו, מבחינה מהותית, כדי לשנות לענייננו, בשל טיבו של אירוע הירי ונסיבות התרחשותו". בית המשפט הטיל על המדינה תשלום פיצויים למשפחתו של פ"ז המנוח בסך 721,500 ש"ח.

המדינה ערערה על פסק הדין בפני בית המשפט המחוזי. בערעורה היא המשיכה להכחיש את עצם קיומו של האירוע וטענה שנית כי מדובר בלאו הכי ב"פעולה מלחמתית" - כמו כל פעולות הצבא בגינן במסגרת מבצע "חומת מגן".<sup>232</sup> בתשובתו לערעור טען המוקד כי הוכח שהנער נהרג על לא עוול בכפו, מכדור שנורה בידי חייל שלא היה מצוי בסכנה ממשית, והוסיף כי אין להחיל את הגנת "הפעולה המלחמתית" באופן גורף על מלוא תקופת מבצע "חומת מגן" מבלי להידרש לכל אירוע לגופו.

ביום 7.8.2011 דחה בית המשפט המחוזי בירושלים את ערעור המדינה וקבע כי לא נפל פגם בקביעת בית משפט השלום בדבר נסיבות האירוע שבו נהרג פ"ז וכי האירוע אינו נכלל בהגדרת "פעולה מלחמתית" ואינו מקנה למדינה פטור מאחריות בנזיקים. (תיק 28260)

## חסינות על בסיס זהות הקורבן

הרחבה משמעותית נוספת שהעניקה לעצמה המדינה כדי לזכות בחסינות מפני תביעות נזיקים מבוססת על זהות הקורבן. אם בתיקון מס' 7 נקבע כי הסעיף העוסק בזהותו של הקורבן חל על נתיני מדינות אויב ועל חברים או פעילים ב"ארגון מחבלים", תיקון מס' 8 מרחיב הגדרה זו לכל "מי שאינו אזרח ישראלי, שהוא תושב שטח מחוץ לישראל שהממשלה הכריזה עליו בצו כשטח אויב", ומחיל אותה רטרואקטיבית, החל מספטמבר 2005, מועד סיום ביצוע תוכנית ההתנתקות. כך, בניגוד גמור לקביעת בית המשפט בפסק הדין בעניין תיקון מס' 7, שקבע כי "גם אם התפיסה הלוחמתית של ישראל בו [חבל עזה] נסתיימה כטענת המדינה, אין צידוק לשחרור גורף מאחריותה בנזיקים",<sup>233</sup> הותירה המדינה לעצמה

232 ע"א 6275-05-10, מדינת ישראל - משרד הביטחון נ' זבן ואח' (2011).

233 ר' לעיל, ה"ש 224, סעיף 36 לפסק דינו של הנשיא (בדימוס) אהרן ברק.

את האפשרות להכריז על כל אזור רצועת עזה כשטח אויב ולפטור את עצמה רטרואקטיבית, ובאופן גורף, מאחריות בניזקים שהיא או שלוחיה גרמו לתושבי רצועת עזה, וזאת, בין שהעוול נעשה בעת שהנפגע היה בעזה ובין שהתרחש בעת ששהה בתוך תחומי ישראל, בין שהמדינה פגעה בו שלא כדין ובין שאין שום קשר בין הפגיעה לבין פעילות ביטחונית.

### **אופן הגשת תביעות נזיקים וניהולן**

תיקון מס' 8 כולל גם שתי הוראות הנוגעות להגשת תביעות נזיקים בבתי משפט בישראל ולניהולן. ההוראה הראשונה קובעת כי כאשר המדינה טוענת ל"פעולה מלחמתית", חובה על בית המשפט לדון בטענה זו בלא שיהוי ולדחות את התביעה כבר בשלב זה, אם מצא שהמעשה הוא בגדר "פעולה מלחמתית". הוראה זו עומדת בניגוד לנוהל בכל תביעה אחרת, שבה לבית המשפט נתון שיקול דעת אם לדון בטענה זו בשלב מוקדם של הדיון או להכריע בה רק בסופו, לאחר ששמע את מלוא הראיות בנוגע לאירוע שבו נגרם הנזק, ובכללן עדויות החיילים שהיו מעורבים בו, ולאחר שהגיע למסקנותיו בדבר הממצאים העובדתיים המלאים בנוגע לנסיבות התרחשותו.

ההוראה השנייה קובעת כי תביעות נזיקים של פלסטינים מהגדה המערבית יידונו אך ורק בבתי משפט במחוז ירושלים ותביעות נזיקים של פלסטינים מרצועת עזה יידונו אך ורק בבתי משפט במחוז באר שבע - וזאת בניגוד לזכות המוענקת לכל תובע בדין לבחור את בית המשפט שבו ינהל את תביעתו האזרחית. תיקון זה חל רטרואקטיבית על כל התביעות שעדיין לא החלה בהן שמיעת הראיות. בדברי ההסבר לחוק טענה המדינה כי הגבלת מקום השיפוט תוביל ל"התמקצעות" ו"ליצירת אחידות בפסיקה" וכי קרבה גיאוגרפית למקום שבו אירע הנזק אמורה להקל על הצדדים להגיע לדיוני בית המשפט. אולם נדמה כי נימוקים אלו מופרכים מיסודם: בתי המשפט בכל רחבי הארץ כבר רכשו ניסיון והתמקצעות בתביעות של תושבי השטחים, שהרי הם דנים בתביעות כאלה למעלה מ-25 שנה, ובאשר לנוחות, ממילא הקושי העיקרי של בעלי דין פלסטינים נעוץ בעצם הכניסה לישראל ולא בהגעה לבית משפט זה או אחר, ואילו אנשי כוחות הביטחון מגיעים מכל רחבי הארץ, בלי שום קשר למקום שבו שירתו בעת האירוע. וחשוב מכול, טענות מעין אלו ניתן להחיל על כל תביעה אזרחית אחרת המוגשת בכל תחום אחר, ובכל זאת המדינה אינה דורשת להגביל את הגשת התביעות לבתי משפט באזורים מסוימים. הגבלת תחום השיפוט רק בתביעות נזיקים של פלסטינים ותושבי השטחים מעלה את האפשרות כי טעם זה מסתתר מאחורי הוראה זו, כגון התערבות פסולה בהרכב השופטים ושיקול דעתם וניסיון להשפיע על תוצאות המשפט.

\*\*\*

תיקון מס' 8 הוא צעד נוסף במאמצייה של ישראל לחסום כליל תביעות נזיקים של פלסטינים תושבי השטחים בגין עוול שנגרם להם מידי כוחות הביטחון. קביעת בג"ץ כי לתושבי השטחים עומדת הזכות לתבוע פיצויים כאשר זכויות האדם שלהם נפגעו שלא כדין סדקה אך במעט מאמצים אלו. שלילת הזכות לפיצוי על בסיס זמן האירוע ומקומו ועל בסיס זהות הקורבן, במקום על בסיס בחינה עניינית של המעשה שגרם את הנזק, פוגעת בזכות לתבוע פיצויים על עוולות שגרמה המדינה - זכות העומדת בפני עצמה ומשמשת גם כמעטפת הגנה לזכויות אדם אחרות, שהפרתן היא עילת התביעה.

## תביעות נזיקים

מאז הקמתו המוקד מלווה פלסטינים הנפגעים ממעשי אלימות של חיילים, שוטרים, שוטרי מג"ב ואנשי שב"כ, החל מהגשת התלונה והדרישה לפתוח בחקירה פלילית, עבור דרך מעקב אחר אופי החקירה והתנהלותה, בניסיון להבטיח חקירה יסודית ומיצוי הדין עם האחראים, וכלה בהגשת תביעת נזיקים במקרה הצורך ועל פי הנסיבות המשפטיות. הניסיון שהצטבר במוקד מעיד שכאשר קורבנות מעשה האלימות הם פלסטינים, לעתים חקירות לא נפתחות כלל ולעתים הן נפתחות אך לוקות בסחבת קשה ומבוצעות באופן שטחי ובלתי ממצה. גם כאשר חקירה מתנהלת ביעילות נסגרים תיקי החקירה על פי רוב ללא המלצה להעמדה לדין של אנשי כוחות הביטחון המעורבים. ניהול חקירה רשלנית כעניין שבשגרה - הן בידי מצ"ח, הן בידי מח"ש והן בידי המבתי"ן - חושף מצב דברים שבו כוחות הביטחון חסינים מפני ביקורת ולמעשה אין כל כוונה אמיתית למצות עמם את הדין על מעשיהם החמורים. נדמה כי בעיני הרשויות הישראליות, גופם של הפלסטינים, רכושם, בתיהם וכבודם - כל אלה מותרים, והפגיעה בהם אינה מצדיקה חקירה של ממש כדי לבוא חשבון עם הפוגעים.

ביום 15.4.2002, בשעות הצהריים, יצא ח"ח, תושב מחנה הפליטים קלנדיה, מהמסגד שבו סיים להתפלל. בעודו צועד ברחוב ירה בו חייל ישראלי ירייה בודדת; הקליע חדר לגבו ויצא מחזהו. לאחר מכן נכנס החייל לגיפ צבאי והסתלק מהמקום. ח"ח הובהל מיד לבית החולים ברמאללה, שם נקבע מותו. המנוח, המפרנס היחיד במשפחתו, השאיר אחריו ארבעה ילדים קטנים, אישה והורים.



המוקד פנה לפרקליטות הצבאית בדרישה לחקור את נסיבות המקרה ולהעמיד לדין את החיילים המעורבים. הפרקליטות נזקקה לשנה וחצי כדי לקבל החלטה לפיה אין מקום לחקור את האירוע, שכן, "גם בהנחה שהמנוח נפטר בדרך שתוארה על ידי שני עדי הראייה - אין אפשרות לקבוע מי החייל שביצע את הירי או לאיזה כוח השתייך". יתר על כן, בשל חוסר ההתאמה בין תיאוריהם של עדי הראייה לטענותיהם של חיילים שהיו באזור קלנדיה באותו יום החליטה הפרקליטות כי מלכתחילה אין צורך לבדוק את מהימנות עדויות הראייה והורתה על סגירת תיק החקירה מבלי לנקוט צעדים נגד מי מהמעורבים. עוד לפני שהתקבלה תשובת הפרקליטות הצבאית בנוגע לממצאי חקירת מצ"ח הגישה משפחת המנוח באמצעות המוקד תביעת נזיקים שבה נטען כי מדינת ישראל והצבא נושאים באחריות שילוחית לפעולות החייל וכי זהותו של החייל היורה אין בה כדי לשנות עובדה זו.<sup>234</sup> החייל ירה באזור מגורים, שלא לצורך, באדם שלא היה מעורב בפעילות אלימה, ללא עילה ובנסיבות בלתי מוצדקות. בכתב ההגנה התנערה המדינה מכל אחריות לגרימת מותו של ח"ח, הכחישה את תיאור המקרה כפי שהוצג בכתב התביעה ואף הוסיפה וטענה כי גם אם הצבא הרג את ח"ח, הדבר נעשה במסגרת "פעולה מלחמתית" ועל כן המדינה פטורה מחובת הפיצוי.

בינואר 2012, קרוב לעשור לאחר מותו של ח"ח, ניתן תוקף של פסק דין להסכם פשרה בין הצדדים ולפיו תפצה המדינה את משפחתו של ח"ח בסך של 400,000 ש"ח. כאמור, איש מן החיילים המעורבים באירוע שגרם את מותו של ח"ח לא נשפט על מעשיו. (תיק 27735)

לצד תביעות שיסודן בפעולות של כוחות הביטחון מטפל המוקד גם בתביעות שעניינן הפעלת אלימות מצד מתנחלים כלפי פלסטינים. על פי החוק הבינלאומי, על ישראל, כמדינה הכובשת, מוטלת האחריות להגן על הפלסטינים תושבי השטחים הכבושים מפני התנכלויותיהם של המתנחלים, לרבות חקירה והעמדה לדין של האשמים. בפועל, הצבא והמשטרה אינם מסייעים על פי רוב לקורבנות פלסטינים של מעשי אלימות מצד מתנחלים, הן בזמן התרחשותם והן אחריהם. חקירות האירועים מתנהלות פעמים רבות כמו לצאת ידי חובה, ולעתים ה"חקירה" והמשפט הם בבחינת פארסה של ממש.

ביוני 2002 הגיעו שלושה מתנחלים מושיעים לשטח מרעה השייך לכפר ראבוד הסמוך לחברון והשתלטו על סוסו של א"ק, חקלאי תושב הכפר. א"ק פנה אליהם וביקש שיחזירו לו את סוסו אך המתנחלים דחפו אותו ואיימו עליו

234 ת"א 6304/04, עזבון המנוח חמד ואח' נ' מדינת ישראל ואח' (2012).

בנשקם. למשטרה נודע על האירוע, אך במקום לחקור ולעצור את המתנחלים פתחה נגד א"ק תיק פלילי בגין גנבת סוס(!). אחד מחוקרי המשטרה אף הציע לא"ק להחזיר לו את סוסו אם יסכים לשמש כמשתף פעולה. לאחר למעלה משלוש שנים של התנהלות רשלנית סגרה המשטרה את התיק נגד א"ק אולם לא פתחה בהליכים פליליים נגד המתנחלים.

באוקטובר 2008 הגיש א"ק באמצעות המוקד תביעת נזיקים נגד שלושת המתנחלים בגין תקיפה, גזל ואובדן פרנסה, ונגד מדינת ישראל, בגין רשלנות והימנעות מכוונת מחקירה סבירה.<sup>235</sup> לאחר דיונים ממושכים דחה בית משפט השלום בירושלים במאי 2011 את התביעה והטיל את הוצאות המשפט על התובע. בפסק הדין קיבל השופט ראובן שמייע במלואה את גרסת המתנחלים הנתבעים שטענו שהסוס שייך להם, תוך שהוא נסמך בין השאר על "חקירת" המשטרה. דבריו של השופט בפסק הדין מעידים על טיב החקירה והפסיקה: "במסגרת זו [תחקור הצדדים במשטרה] טען נתבע 1 [המתנחל] כי לסוס קוראים 'טרקטור' בשל גודלו החריג. השוטר שהיה בשטח בדק זאת ודיווח כי הסוס צהל כשקראו לו בשם 'טרקטור', ולכן החליטו השוטרים להשאירו בידי נתבע 1". (תיק 22431)

לא אחת, גם לאחר שתביעה מתקבלת קיים קושי רב לממש את פסק הדין.

ביום 19.10.1994, בעקבות פיגוע באוטובוס בקו 5 ברחוב דיזנגוף בתל אביב, הוטל סגר על הגדה המערבית. רוני בורגנה, ששימש אז, במסגרת שירות קבע במג"ב, כרכז הביטחון השוטף של המושב בית חשמונאי שבאזור השפלה, החליט על דעת עצמו לפעול לסילוקם של שלושה פועלים פלסטינים שעבדו במושב עזריה הסמוך, הנמצא מחוץ לתחום אחריותו - וזאת, אף על פי שהפועלים החזיקו באישור עבודה ולינה בישראל והשוטר האחראי לביטחון בעזריה אישר להם להישאר בתחומי המושב.

בשעת לילה הגיע בורגנה בלוויית שניים מפיקודיו למקום שבו לנו הפועלים, העיר אותם במכות ובבעיטות והחל במסכת ארוכה של התעללויות שכללה אלימות פיזית קשה ופגיעה בכל חלקי גופם. בין השאר הִקָּה בורגנה את הפועלים באֶלָּה ובכלים קהים נוספים, דקר אותם במזרק שהכיל חומר מטשטש וכפה עליהם לדקלם שירי הלל למג"ב. בסיום ההתעללות הוסעו הפועלים בניידת סיור של המשטרה, הורדו סמוך לקו הירוק ושולחו אל כפרם.

בורגנה הועמד לדין פלילי ובדצמבר 1999 הרשיע אותו בית משפט השלום בירושלים ב"עבירת תקיפה הגורמת חבלה של ממש" וכן בהדחה בחקירה,

235 ת"א 19339-08, קוטינה נ' מרק ואח' (2011).

לאחר שהדיח את שותפיו למעשים למסור בחקירתם גרסת כזב בדבר מקום ביצוע מעצרים של המתלוננים.<sup>236</sup> בינואר 2001 גזר בית המשפט על בורגנה עשרה חודשי מאסר על תנאי, 300 שעות עבודות שירות לתועלת הציבור וקנס בסך 5,000 ש"ח.

המוקד ייצג את שלושת הנפגעים בתביעה אזרחית נגרת להרשעה בפלילים שהוגשה במרץ 2001 ובמסגרתה טענו התובעים כי בורגנה גרם להם פגיעות פיזיות ונפשיות.<sup>237</sup> פסק הדין, שניתן באוקטובר 2002, חייב את בורגנה לשלם לכל אחד משלושת התובעים סך של 12,000 ש"ח, וכן 3,000 ש"ח שכר טרחת עורך דין והוצאות משפט.

שנים רבות השתמט בורגנה מתשלום חובו לנפגעים. המוקד פנה להוצאה לפועל, וזו, בין השאר, הוציאה נגד החייב צו מעצר, צו עיכוב יציאה מהארץ וצו המגביל את חידוש דרכונו. בסופו של דבר העלו המאמצים פרי וביום 9.1.2011 סילקה משפחתו של בורגנה את חובו ושילמה לשלושת הנפגעים סך כולל של כ־40,000 ש"ח - וזאת למעלה מ־16 שנים לאחר ההתעללות וגרימת הנזק. **(תיק**

**10637)**

## **פסיקה בח' המשפט**

דומה שגם בתי המשפט מתאימים עצמם לניסיונה של המדינה להרחיב את הפטר הגורף שהיא מעניקה לעצמה בתביעות פיצויים של פלסטינים. כאמור, 16 מתוך 20 התביעות שהגיש המוקד והסתיימו בשנים 2011-2012 בהכרעת בית המשפט נדחו, וזאת לאחר שהמוקד עצמו הנהיג קריטריונים פנימיים מחמירים בבחירת התיקים המתאימים לתביעה. גם החסמים בפני ניהול יעיל של תביעות הלכו והתעצמו, למשל חיוב תובעים בהפקדת עירבון לכיסוי הוצאות המדינה בסכומים שגדלו מאוד במהלך השנים. יתרה מזאת, בעבר נטו בתי המשפט לא להשית הוצאות על אדם שתבע פיצויים לאחר שנפגע ונותר נכה, שכול או ניזוק, גם אם לא הצליח לעמוד בנטל ההוכחה הנדרש כדי שהמדינה תפצה אותו על הפגיעה בו. רבים מהשופטים עדיין דבקים במדיניות זו, אולם בשנים האחרונות מטילים בתי המשפט לא אחת הוצאות כבדות, לעתים של עשרות אלפי שקלים, על תובעים פלסטינים, ללא כל התחשבות בנזק שנגרם להם, לרבות נכויות חמורות ומוות. מאחר שאין ביכולתה של משפחה פלסטינית ממוצעת בשטחים לשלם סכומים כאלה, נדמה כי אין מנוס מהמסקנה שהטלת ההוצאות נועדה להרתיע נפגעים מלהגיש תביעות.

236 ת"פ 243/96, מדינת ישראל נ' בורגנה (1999).

237 ת"א 5693/01, מחמוד ואח' נ' בורגנה (2002).

ביום 7.4.2002, במהלך מבצע "חומת מגן", הגיעו כוחות צבא בשעות הבוקר לבניין "הנציב" בשכם והורו לדייריו לפנותו. במבנה שתי קומות מסחריות ושלוש קומות מגורים שבהן 15 דירות. באחת הדירות הללו התגוררו מ"ה, בעל הבניין, ובני משפחתו. מיד לאחר הקריאה לפנות את הבניין נורו לעברו פגזי טנק, ואלה גרמו לשִׁפְּהָ והבריחו את יושביו. כוח צבאי נכנס לבניין והניח בו חומרי נפץ, ובשעות הצהריים פוצץ הבניין ונהרס על כל תכולתו. הצבא לא נתן לבעלי הבניין אפשרות לטעון כנגד ההריסה ולא איפשר לדיירים לחלץ את רכושם מהמבנה בטרם נהרס.

ביוני 2002 פנה המוקד אל היועץ המשפטי (יועמ"ש) של הצבא בגדה המערבית בבקשה לביורור נסיבות ההריסה. המוקד טען כי לא הייתה כל סיבה להריסת המבנה וציין כי באותה עת לא התבצע מתוכו או מסביבתו ירי אל עבר כוחות הצבא ולא שהו בו חמושים או מבוקשים. בחלוף למעלה משנה התקבלה תשובה מטעם היועמ"ש ולפיה הבניין פוצץ כיוון שמולכד במטרה לפגוע בחיילים.

ביוני 2004 הגיש מ"ה באמצעות המוקד תביעת נזיקים בגין הנזק שנגרם לו ולמשפחתו כתוצאה מהריסת המבנה.<sup>238</sup> התובעים טענו, בין השאר, כי גם אם היה הכרח מבצעי לפוצץ את הבניין, הרי על פי המשפט הבינלאומי ההומניטארי חובה על הצבא לפצות את בעלי הבניין בגין הנזק. בכתב ההגנה טענה המדינה כי הבניין נהרס בעקבות מידע אמין שנמסר לכוח הלוחם לפיו הבניין מולכד וכי מדובר ב"פעולה מלחמתית" הפוטרת את המדינה מאחריות בנזיקים ותשלום פיצויים. המדינה אף הוסיפה וטענה, למרבה האבסורד, כי מטעני הנפץ שהוטמנו בבניין הסבו לו נזק, ואלמלא נטרל הצבא את המטענים הללו היה נזק גדול יותר לרכוש ולגוף.

כדי לברר את מהימנות המידע המודיעיני הגיש המוקד עתירות לגילוי ראיה. במהלך הדיון באחת העתירות הודו נציגי הפרקליטות כי "לא הצלחנו לאתר מהיכן הגיע החומר המודיעיני" לפיו הבניין היה ממולכד.<sup>239</sup>

באוגוסט 2010 פסק בית המשפט המחוזי בירושלים כי פעולת ההריסה הייתה "פעולה מלחמתית" מחויבת המציאות, מידתית וסבירה, כי לא היה מקום לשימוע וכי התובעים אינם זכאים לפיצוי כספי. באשר למהימנות המידע המודיעיני קבע בית המשפט כי "בעת מלחמה אין זמן לבחון את אמינות המידע ואת מקורו וגם אין זה מעשי לעשות כן". לאור כל זאת פסק בית המשפט על התובעים לשלם למדינה את הוצאות המשפט ושכר טרחת עורך דין בסך של 25,000 ש"ח בתוספת מע"מ.

238 ת"א 6310/04, הנדייה ואח' נ' מדינת ישראל ואח' (2010).

239 בשי"א 248/10, פלוני נ' מדינת ישראל ואח' (2010).

ביואר 2011 ערער מ"ה באמצעות המוקד על פסק הדין לבית המשפט העליון.<sup>240</sup> המוקד טען, בין השאר, כי מאחר שלא הוכח שלכוח הצבאי נשקפה סכנת חיים של ממש, טעה בית המשפט בקביעתו שמדובר ב"פעולה מלחמתית"; כי התנהלות הצבא בבניין, מרגע שנתפס, שוללת את האפשרות שהבניין היה ממוקד ומעידה כי גם הכוחות בשטח לא הסתמכו על המידע שנמסר להם, אם אכן היה כזה; וכי לפני הכוחות עמדו אפשרויות שונות לטיפול בבניין, לרבות תפיסתו. כל אלה מבהירים כי מעשה ההריסה היה בלתי מידתי. בעקבות המלצות שופטי בית המשפט העליון חזר בו מ"ה מהערעור אולם דרש כי ההוצאות שהוטלו עליו בבית המשפט המחוזי יבוטלו. בפסק הדין הפנו השופטים את מ"ה לוועדת החריגים בבקשה למתן פיצויים לפני משורת הדין והוסיפו כי הם "ממליצים לוועדה לשקול בלב פתוח ונפש חפצה את בקשתו". בנוסף על כך החליט בית המשפט העליון לבטל את ההוצאות שהוטלו על מ"ה. (תיק 17849)

במקרים בודדים פסקו בתי המשפט בשנים אלו לטובתם של תובעים פלסטינים, ובכמה מקרים הגיעו הצדדים להסדרי פשרה שבהם הסכימה המדינה לשלם פיצוי מבלי להודות באחריותה לגרימת הנזק.

בדצמבר 2001 השתלטו חיילים על ביתו של צ"י מהכפר שופה הסמוך לטולכרם. כעבור ימים אחדים הציגו החיילים צו תפיסה לצרכים צבאיים התקף לחודש וחצי ומתייחס לגג המבנה בלבד. עם השתלטות הצבא על המבנה לא הורשו צ"י, אשתו ושני ילדיהם להתקרב לביתם והם נאלצו לעבור להתגורר בדירה שכורה בטולכרם. ניסיונות המוקד לדרוש מהצבא לפנות את הבית לאלתר ולפצות את בעליו עלו בתוהו. שלוש שנים ושבעה חודשים - תחת צו התקף לחודש וחצי בלבד - שהו חיילי הצבא בבית המשפחה, וכאשר פינו את הבית שאירי אחריהם נזק והרס רב למבנה, לתכולתו ולחלקה שסביבו. באפריל 2007 הגיש צ"י באמצעות המוקד תביעה נגד משרד הביטחון בדרישה לפיצויים על הנזק הכבד שנגרם לו - נזקי רכוש, דמי שימוש בבית ועוגמת נפש.<sup>241</sup> המדינה טענה כי דין התביעה להידחות משום שהמעשה נופל בהגדרה של "פעולה מלחמתית". לאחר דין ודברים ממושך הושג הסכם פשרה לפיו ישראל תשלם לצ"י 411,000 ש"ח. בנובמבר 2011 קיבל ההסכם תוקף של פסק דין. (תיק 17827)

240 ע"א 7624/10 הנדייה ואחי נ' מדינת ישראל (2012).

241 ת"א 6785/07 יעקוב ואחי נ' מדינת ישראל - משרד הביטחון (2011).

## מניעת כניסה לישראל

זכותם של תושבי השטחים לתבוע פיצוי על נזקיהם בבית משפט בתחומי מדינת ישראל הוכרה כחלק מזכויותיהם החוקתיות שחובה על המדינה לאפשר את מימושן,<sup>242</sup> ולמרות זאת רשויות המדינה מנסות למנוע מפלסטינים מהגדה המערבית ומרצועת עזה להיכנס לישראל לצורך ניהול הליכים משפטיים בתחומה - מתן עדות בבית המשפט, בדיקות רפואיות, התייעצויות, חתימה על תצהירים וכדומה. זאת ועוד. בשנים האחרונות, במסגרת הקשחת המצור על רצועת עזה, מונעת ישראל באופן גורף מפלסטינים מרצועת עזה להיכנס לשטחה לצורך ניהול הליכים משפטיים. מדיניות זו הביאה לסיכולן של תביעות נזיקים רבות שהגישו תושבי הרצועה נגד מדינת ישראל, לאחר שהצבא מנע את כניסתם לישראל. וכך, בכובעה כרשות מינהלית חוסמת המדינה את האפשרות לנהל את התיקים, ובכובעה כנתבעת היא נהנית משיהוי ההליכים ומבקשת למחוק את התביעות. בתי המשפט אכן מוחקים לא מעט מתביעות אלו, לעתים בכפוף להתחייבות המדינה לא לטעון להתיישנות אם התביעות יוגשו מחדש בתוך שנה ממחיקתן, כפי שמאפשר חוק ההתיישנות. בפועל, כשהתביעה מוגשת מחדש, המדינה טוענת במקרים רבים להתיישנות.

באפריל 2013 פורסם באתר מתאם פעולות הממשלה בשטחים נוהל חדש הנושא את השם "נוהל לבחינת בקשות כניסה של פלסטינים תושבי עזה לצורך ניהול הליכים משפטיים בישראל". הנוהל פורסם במפתיע, ללא הודעה מוקדמת וללא הסבר על נסיבות כתיבתו או על מועד כניסתו לתוקף. על קצה המזלג ניתן לומר כי הנוהל החדש מתווה הליך מסורבל, לא הוגן ולא ענייני לבחינת בקשות אלו. המוקד ממשך במאבקו למימוש זכויות היסוד של תושבי עזה בעניין זה, ובהן הזכות לקבלת סעד, זכות הגישה לערכאות, הזכות לקניין והזכות לכבוד.

ביום 2.10.2003 עלה מ"ב, פעוט בן שנה וחמישה חודשים, על גג בית הוריו שברצועת עזה. כעבור זמן קצר נפגע מכדור שירה חיילי ישראלי מעמדה סמוכה. הפעוט הובהל לבית החולים ושם נקבע מותו. המוקד פנה בשמה של המשפחה לפרקליטות הצבאית בדרישה לפתוח בחקירת המקרה, אולם רק לאחר שעתר לבג"ץ ניאותה הפרקליטות להורות על פתיחה בחקירת מצ"ח.<sup>243</sup> בנובמבר 2007, כשנתיים וחצי לאחר פתיחת החקירה וכארבע שנים לאחר מותו של מ"ב, מסרה פרקליטות פיקוד דרום כי תיק החקירה נסגר בשל "חוסר ראיות". גם ערר שהגיש המוקד ב־2008 על סגירת התיק נדחה בידי הפרקליט הצבאי הראשי.

242 על חובתה של המדינה לאפשר חופש פנייה לבית המשפט ר' למשל בג"ץ 1358/91, ארשיד ואח' נ' שר המשטרה ואח' (1991).

243 בג"ץ 1970/05, בדרסאוי ואח' נ' הפרקליט הצבאי הראשי (2005).

ביולי 2005, במקביל להליך החקירה הפלילית, הגישו הוריו של מ"ב באמצעות המוקד תביעת נזיקים נגד המדינה.<sup>244</sup> בדצמבר 2009 הוחלט בהסכמת הצדדים על עיכוב ההליכים בתביעה למשך שישה חודשים בשל ההגבלות שמטיל הצבא על כניסתם של התובעים לישראל. עם חידוש ההליכים בתביעת הנזיקים הוציא בית המשפט זימוני עדים להוריו של מ"ב ולמנהל המחלקה הכירורגית בבית החולים לשם הובהל מ"ב ושם נקבע מותו, אשר גר בשכנות למשפחה והיה עד לירי שממנו נהרג הפעוט. השלושה פנו לצבא כדי שיתיר את כניסתם לישראל לצורך מתן עדות. הצבא סירב לבקשה, וביוני 2011 הגיש המוקד עתירה מינהלית לבית המשפט בדרישה להורות לצבא לאפשר את כניסת העדים לישראל.<sup>245</sup> חודשים ספורים לאחר הגשת העתירה הודיעה המדינה כי החליטה להתיר לאביו של מ"ב להיכנס לישראל לצורך מתן עדות אך היא עומדת בסירובה לאפשר לאם ולרופא להיכנס לישראל למטרה זו.

באוגוסט 2012 דחה בית המשפט המחוזי את העתירה המינהלית. השופט קיבל את עמדת המדינה - שהיא, כזכור, גם הנתבעת בתביעת הנזיקים - לפיה עשתה את האיזון הראוי בין שיקולי המדיניות שלא לאפשר כניסה מעזה לישראל ובין הצורך בשמיעת עדות. פסיקת בית המשפט הכשירה את האבסורד לפיו הנתבעת בתביעת נזיקים - כלומר, המדינה - רשאית להחליט ולברור מי מעדי התביעה יעיד נגדה. החלטה זו פוגעת בזכותה של משפחתו של מ"ב להליך הוגן ומסכלת את אפשרותה להיפרע על הנזקים שגרמה לה המדינה. בכך נפגעות באופן גורף זכויותיהם של בני המשפחה.

באוקטובר 2012 ערער המוקד לבית המשפט העליון על החלטת בית המשפט המחוזי. הערעור תלוי ועומד.<sup>246</sup> (תיק 68744)

## חומרי חקירה של מצ"ח

המשטרה הצבאית החוקרת (מצ"ח) היא הגוף הצבאי המופקד על חקירת אירועים שבהם יש חשד לעברות על החוק והחשודים בביצועם הם חיילים. חקירות מצ"ח נועדו לבדוק את האחריות הפלילית של החיילים באירועים אלה. בסיום החקירה מועבר התיק לפרקליטות הצבאית, האמונה על בדיקת ניהול החקירה ובסמכותה להכריע אם להעמיד לדין, פלילי או משמעתי, את החשודים. ואולם, כאמור, מניסיון המוקד עולה כי במקרים שבהם הנפגעים הם פלסטינים, ההתייחסות

244 ת"א 7646/05, **בדרסאוי ואח' נ' מדינת ישראל**.

245 עת"מ 11-11636-06, **בדרסאוי ואח' נ' מדינת ישראל - משרד הביטחון (2012)**.

246 עע"מ 12/7499, **בדרסאוי ואח' נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים ואח'**.

של מצ"ח והפרקליטות הצבאית לחקירה היא על פי רוב רשלנית ומבטלת; חקירה יעילה וממצה מתבצעת לעתים נדירות בלבד.

זאת ועוד. מועדי הפתיחה בחקירות מצ"ח והשאלות המוצגות למתלוננים מצביעים על התנהלות כושלת של גורמי החקירה ועל זיקה הדוקה בין מצ"ח לבין הגוף במשרד הביטחון המטפל בתביעות אזרחיות. למעשה, מצ"ח מתפקד פעמים רבות כמעניק שירותי חקירה למדינה וכמי שפועל כדי לשרת את האינטרסים שלה בהתגוננותה מפני תביעות אזרחיות, ולא כגוף שתכליתו לחקור עבירות פליליות ולאחר פושעים ללא משוא פנים. אחד המאפיינים המעידים על כך הוא אי-מענה במשך שנים רבות לבקשות לקבל חומרי חקירה של מצ"ח או להעביר חומרי חקירה במקרים שבהם מתנהלת תביעה אזרחית נגד המדינה. עיון בתיק חקירה של מצ"ח מאפשר לקורבן לדעת מה נעשה בתלונתו, לשאוב ממצאי החקירה מידע על הפרת זכויותיו ולהמשיך לנסות לממש את זכותו לתבוע פיצויים, אולם לא אחת, כשמתקבל החומר, אחרי המתנה ממושכת של חודשים ושנים, מתברר שהפרקליטות הצבאית סגרה את תיק החקירה אף על פי שפעולות חקירה בסיסיות לא בוצעו.

בשנת 2008 עתר המוקד לבג"ץ בשמם של פלסטינים שבקשותיהם לעיין בחומרי החקירה בעניין עבירות שחיילים ביצעו נגדם סורבו או לא נענו במשך תקופות ארוכות מאוד.<sup>247</sup> במסגרת העתירה חייב בית המשפט העליון את הצבא לגבש נוהל מסודר למסירת חומרי חקירה למתלוננים. במאי 2010 פרסם הצבא את הנוהל וקבע בו הסדרים שונים באשר להיענותו או לסירובו לבקשה לעיין בתיקי חקירה. המוקד הגיב לנוהל בביקורת מנומקת, הצביע על נקודות הכשל שלו וטען כי ההנחיות שנקבעו בו הן בלתי סבירות, אולם ההתכתבויות הממושכות בעניין העלו חרס.

לפיכך, בספטמבר 2011 עתרו המוקד וארגון יש דין לבג"ץ בדרישה להורות לצבא לשנות את "נוהל טיפול בבקשת גורם חיצוני לעיין בחומר חקירה שנאסף ע"י מצ"ח".<sup>248</sup> בעתירה טענו הארגונים כי ההסדרים הקבועים בנוהל מנוגדים לעמדת המדינה בבג"ץ ודינם להיפסל מחמת היותם בלתי סבירים ביותר, נגועים בשיקולים זרים ופוגעים בזכויות יסוד. הארגונים דרשו לשנות את הנוהל ולקבוע שתביעה אזרחית נגד המדינה - אם תביעה תלויה ועומדת ואם תביעה פוטנציאלית - לא תמנע עיון בחומר חקירה של מצ"ח בסמוך לאחר סיום החקירה, שלוחות הזמנים הקבועים בנוהל יאפשרו לנפגעי עבירות לממש בפועל וביעילות את זכויותיהם, ושהגורם המוסמך להכריע בערר על החלטת מצ"ח בנוגע להעברת חומר החקירה יהיה הפרקליט הצבאי הראשי, ולא גורם שהוא חלק מהתביעה הצבאית.

247 בג"ץ 4194/08, אלורידאן ואח' נ' מפקד המשטרה הצבאית החוקרת ואח' (2009).

248 בג"ץ 6477/11, המוקד להגנת הפרט ואח' נ' מפקד המשטרה הצבאית החוקרת ואח'.



הארגונים הדגישו בעתירה את חשיבותה של זכות העיון העומדת לנפגע עברה, זכות שהיא חלק בלתי נפרד מהגינותו של הליך משפטי ומזכותו של הנפגע לטעון בפני בית המשפט. לטענת הארגונים, באמצעות הוראת נוהל תמימה-כביכול מפר הצבא זכויות מהותיות ומוקנות, שולל את זכותם של קורבנות עברה למצות את מלוא זכויותיהם ומונע פיקוח חיוני ביותר על החקירה - וכל זאת כאשר מחוללי הנזק הם אלו שגיבשו את הנוהל. העתירה תלויה ועומדת. (תיק 55753)

באמצעות עיכובים בביצוע החקירות וסחבת בקבלת החלטות בחקירה ובהעברת חומרי חקירה לקורבנות מנסה הצבא לפגוע תלונות על מעשים נפשעים של חיילים בשטחים הכבושים ומעביר לכוחות הביטחון את ההרגשה כי הם חסינים מפני העמדה לדין.

ביום 31.10.2001 ירו חיילים לעברו של ע"ג, תושב טולכרם, שעה שהחנה את רכבו בחצר ביתה של אחותו. ע"ג נהרג כתוצאה מן הירי. חקירת מצ"ח החלה כשנה וחצי לאחר מכן, ועדויות החיילים והמפקדים שהשתתפו באירוע נגבו בחלוף שנה וחצי נוספות. מחומר החקירה עולה כי החיילים קיבלו "אישור הריגה [כך במקור]" בהתבסס על חשד לפיו ע"ג מתצפת ומכוון ירי לעבר עמדות החיילים בעזרת מכשיר הטלפון הנייד שלו. על בסיס חשד זה - שלא נבדק קודם לאירוע הירי ואף לא בדיעבד - ירו החיילים בע"ג בנשק שעל פי עדות אחד החיילים "יכול רק להרוג".

שבע שנים לאחר האירוע, ורק לאחר שהמוקד עתר לבג"ץ בדרישה להורות לפרקליטות הצבאית להכריע בנוגע להעמדתם לדין של האחראים להריגה,<sup>249</sup> הודיעה הפרקליטות על סגירת תיק החקירה. המוקד הגיש ערר על ההחלטה וטען כי הירי אושר ובוצע באופן שרירותי, בניגוד להוראות הפתיחה באש וללא כל ראיה של ממש למעורבותו של ע"ג בלחימה, רק משום שדיבר בטלפון נייד. המוקד הוסיף כי יש לקבוע שהחיילים הרגו בכוונה תחילה "תושב מוגן" ובכך ביצעו מעשה פלילי חמור והפרו בצורה בוטה את הדין ההומניטארי הבינלאומי. בינואר 2011 דחתה התובעת הצבאית הראשית את הערר בנימוק כי לחיילים עומדת "הגנת הצורך", וזאת, אף על פי שהאיש לא היה חמוש והסכנה שארבה להם - אפילו לשיטתו של הצבא - לא הייתה מיידית; לחלופין, כך המשכיחה וטענה התובעת, עמדה לחיילים "הגנת הטעות שבעובדה", שכן "מנייתוח פעולת הכוחות נראה, כי התגבשה בליבם ההבנה, שאותו אדם שבוצע ירי לעברו - היה מי שהוציא את עצמו ממעגל ה'מוגנים'", וזאת משום שנטל חלק, להבנתם, במעשי איבה. תושב המוציא עצמו ממעגל ה'מוגנים', הוסיפה, "הופך להיות יעד לגיטימי לפגיעה" (ההדגשה במקור). בדבריה העניקה התובעת הצבאית

249 בג"ץ 5314/08, גירושה נ' הפרקליטות הצבאית ואח' (2008).

הראשית לחיילים רישיון להרוג על סמך "החשדות שבליבם" בלבד, גם בשעה שהנפגעים אינם מסכנים חיי אדם.

ביום 26.7.2012 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה להורות לצבא להעמיד לדין את החיילים על חלקם בהריגתו של ע"ג, בהיותה "פעולת חיסול"<sup>250</sup>. המוקד ציין כי לפי המשפט הבינלאומי, כל עוד אדם אינו משתתף ישירות במעשי איבה, הוא נחשב ל"תושב מוגן". מאחר שבשעה שהחיילים ירו במנוח הוא לא סיכן איש, ומאחר שהחלטה להרוג אותו התקבלה מבעוד מועד ונועדה להתבצע בשעת כושר, לא עומדת להם "הגנת הצורך". עוד טען המוקד כי הדין הבינלאומי ועקרון המידתיות קובעים כי גם אם אדם "הוציא את עצמו ממעגל הימוגנים", אין להרוג אותו אם ניתן לנקוט כלפיו אמצעי שפגיעתו פחותה. אלא שהחיילים ירו במנוח ללא כל ניסיון לעוצרו, ובאמצעות נשק "שיכול רק להרוג", ומכאן עולה כי הם פעלו בניגוד להוראות הפתיחה באש, באופן לא סביר ובלתי מידתי. לפיכך, הוסיף המוקד, הפגיעה במנוח לא הייתה אמצעי לגיטימי להצלת חיי אדם אלא נטילת חיי אדם בכוונה תחילה.

קביעת התובעת הצבאית הראשית לפיה החיילים שירו במנוח נהנים מהגנות משפטיות היא קביעה מסוכנת הנושאת השלכות ערכיות נרחבות על תרבות השימוש בכוח כלפי אזרחים; קביעה זו מעבירה מסר לחיילים האוחזים בנשק במסגרת פעילותם הצבאית כי חסינותם עומדת להם גם כאשר התנהגותם הפלילית גורמת למותם של חפים מפשע. העתירה עדיין תלויה ועומדת. (תיק

17263)

250 בג"ץ 5772/12, גירוסה ואח' נ' הפרקליט הצבאי הראשי ואח'.



## כבוד המת

ערך כבוד המת הוא חלק ממושג כבוד האדם, הזוכה בשיטתנו המשפטית להגנה חוקתית. הוא מתמזג עם ערך כבוד האדם בחייו, ומהווה חלק בלתי נפרד ממנו. הוא מושג המתפרש לא רק על כבודו של הנפטר עצמו אלא הוא מקרין לכבודם של הקרובים לו ובני משפחתו. הוא נוגע בציבור כולו, שחובתו להגן על ערך זה מאפיינת את התפיסה הערכית והמוסרית המיוחדת אותו.

אילה פרוקצ'יה, שופטת בית המשפט העליון<sup>251</sup>

ישראל מייחסת חשיבות רבה לכבודם של המתים ולרגשותיהם של בני משפחותיהם, לפחות ככל שהדבר נוגע לחייליה־שלה שנהרגו בעת מילוי תפקידם. כאשר גופותיהם של חייליה אינן בידיה עושה ישראל מאמצים עילאיים להשיבן ולהביאן לקבורה הולמת ומכובדת. אולם יחסה לחללי יריביה ולקרוביהם מתאפיין בזלזול ובאטימות - החל מקבורת ההרוגים ללא תיעוד או אמצעי זיהוי ראויים שיאפשרו לאתר את גופותיהם בעתיד וכלה בסירוב גורף להשיב את הגופות לידי המשפחות כדי שיוכלו להביאן לקבורה בטקס הולם. מדיניות זו של ישראל מהווה פגיעה חמורה בכבוד המת ובכבודם של בני משפחתו ויש בה גם משום הפרה בוטה של הוראות המשפט הבינלאומי בנוגע לחובה להגן על כבודם של התושבים המוגנים, חובה שקיבלה תוקף גם בפסיקת בג"ץ שקבעה כי כבוד המת הוא חלק מהזכות החוקתית לכבוד האדם.<sup>252</sup>

המוקד להגנת הפרט מטפל במשך שנים רבות בהשבת גופות של פלסטינים למשפחות כדי להביאן לקבורה הולמת, על פי המסורת והדת.<sup>253</sup> כבר לפני כעשור

251 בני"ץ 52/06, **אלאקסא ואח' נ' מרכז שמעון ויזנטל** (2008), פסק דין מיום 29.10.2008, סעיף 156 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.

252 להרחבה ר' דוי"ח המוקד להגנת הפרט ובצלם, **גופות אסורות**, 1999.

253 להרחבה ר' דוי"ח פעילות המוקד לשנת 2005, עמ' 129-133.

טען הצבא בתשובה לעתירות המוקד כי אין לו התנגדות עקרונית להשבת הגופות למשפחות, אולם בקיץ 2006, בעקבות תפיסתם של שלושה חיילים ישראלים ברצועת עזה ובגבול לבנון, שינתה ישראל את מדיניותה והטיפול בהשבת הגופות הוקפא.

עקבותיו של ד"ד נעלמו באוקטובר 2002 ומשפחתו פנתה למוקד בניסיון לאתר. לאחר כמה ניסיונות איתור כושלים הגיש המוקד לבג"ץ עתירה לצו הביאס קורפוס.<sup>254</sup> בעקבות העתירה הודיעה המדינה כי גופתו של ד"ד הגיעה ככל הנראה למכון הפתולוגי ביום 13.10.2002, לאחר שנהרג בהיתקלות עם כוח משטרה. במרץ 2005 פנה המוקד לצבא בשם של הוריו של ד"ד, בבקשה לקבל לידיהם את גופת בנם. בתשובתו לפנייה הסכים הצבא בעיקרון להשיב את הגופה, בכפוף לזיהוי מדעי. אולם הגופה לא הוחזרה, ובקיץ 2006, כאמור, הקפיאה ישראל את הטיפול בהשבת גופות של פלסטינים. בפברואר 2013 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה לאפשר לבני משפחתו של ד"ד להביאו לקבורה על פי דתם ואמונתם, וזאת 11 שנים לאחר מותו. נכון לכתבת שורות אלה, העתירה תלויה ועומדת.<sup>255</sup> (תיק 23524)

בינואר 2007 הודיעה המדינה במסגרת אחת מעתירות המוקד, שהוגשה כבר בשנת 2001, כי "לנוכח הסבירות הגבוהה כי ייעשה בגופות המפגעים שימוש במסגרת מו"מ [...] הוחלט לעכב לעת הזאת את העברת גופות המפגעים למשפחותיהם עד לפתרון סוגיית החטופים".<sup>256</sup> טענה זו של המדינה הועלתה שוב ושוב במשך השנים, אולם ביולי 2011 הוסכם בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית על החזרת 84 גופות המוחזקות בידי ישראל. בסופו של דבר, בעקבות לחץ ציבורי כבד בישראל בוטל ההסכם ומשרד הביטחון הפך את עמדתו על פיה וטען כי "לא נכון" להעביר את הגופות, "משיקולי משא ומתן לשחרורו של גלעד שליט או משיקולים אחרים".<sup>257</sup> באוקטובר 2011, לאחר שחרורו של החייל גלעד שליט, פנה המוקד ליועץ המשפטי של הצבא בגדה המערבית בשם 35 משפחות וביקש לפעול ללא דיחוי להשבת גופות יקיריהן לידיהן. (תיק 31750)

במאי 2012, כ"מחווה של רצון טוב", החזירה ישראל 91 גופות לרשות הפלסטינית. משפחותיהם של תשעה מן החללים יוצגו על ידי המוקד; אחת מהן נכללה

254 בני"ץ 8648/02, דמיאטי ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (2002).

255 בני"ץ 1173/13, דמיאטי ואח' נ' מפקד כוחות הצבא בגדה המערבית ואח'.

256 בני"ץ 9025/01, עוודאללה ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ואח', הודעת עדכון מטעם המשיב מיום 11.1.2007.

257 חדשות ערוץ 2, 5.7.2011.

בעתירה שהוגשה בשנת 2005.<sup>258</sup> בעניין שתי עתירות אחרות של המוקד בנושא זה, שעדיין מתנהלות, טענה המדינה ביולי 2012 כי "מתנהלים מגעים מול הרשות הפלסטינית במטרה לבחון את האפשרות להעביר גופות נוספות".<sup>259</sup> עד פברואר 2013 לא התקבלה כל תגובה עניינית מהצבא בעניין שתי העתירות המתנהלות או בעניין שאר 73 המשפחות שהמוקד מטפל בעניינן, והמוקד הגיש סדרה של עשר עתירות חדשות לבג"ץ בדרישה כי ישראל תחזיר לידי המשפחות את גופות בניהן המוחזקות בידי הרשויות הישראליות במשך שנים ארוכות.<sup>260</sup>

---

258 בג"ץ 8027/05, אבו סלים ואח' נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (2012).

259 ר' לעיל, ה"ש 256, הודעת עדכון נוספת מטעם המדינה מיום 2.7.2012.

260 ר' למשל לעיל, ה"ש 255.



# נספחים

נתונים  
תורמים

## נתונים

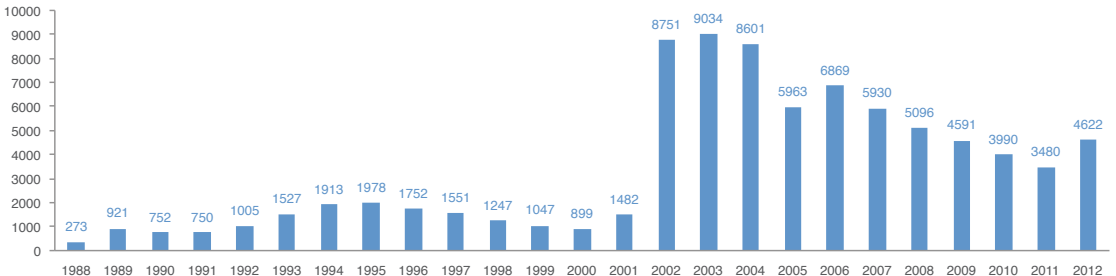
### תיקים בטיפול המוקד להגנת הפרט בשנים 2011-2012<sup>261</sup>

2012		2011			
תיקים מתנהלים	תיקים חדשים	תיקים מתנהלים <sup>262</sup>	תיקים חדשים		
120	47	110	44	מערב בין רצועת עזה לגדה המערבית ולהפך	הזכות לחופש התנועה
459	118	267	144	יציאה מהשטחים לחו"ל	
420	227	158	60	כניסת ישראלים לרצועת עזה	
423	297	165	138	"מרחב התפר", חסימות ומחסומים	
319	50	291	74	בירושלים המזרחית	תושבות בשטחים
85	13	86	18		
105	23	154	42	זכויות סוציאליות בירושלים המזרחית	
5,488	3,630	3,712	2,775	איתור כלואים	זכויות כלואים
630	202	539	174	ביקורי משפחות אצל כלואים	
24	7	28	4	תנאי כליאה	
12	0	23	2	עינויים והתעללות במעצר ובחקירה	
10	0	11	2	מעצרים מינהליים	
67	4	89	2	אלימות כוחות הביטחון ומתנחלים	
42	-	38	-	כבוד המת	
10	4	8	1	אחר	
<b>8,214</b>	<b>4,622</b>	<b>5,679</b>	<b>3,480</b>	<b>סה"כ</b>	

<sup>261</sup> לעתים תיק עוסק בעניינם של כמה בני אדם, למשל כשמדובר בכמה בני משפחה.

<sup>262</sup> סך כולל התיקים שטופלו בשנים אלה, כולל תיקים חדשים ותיקים שנפתחו בשנים קודמות.

## תיקים חדשים שנפתחו במוקד להגנת הפרט מיולי 1988 עד דצמבר 2012



## הליכים משפטיים שהגיש המוקד להגנת הפרט לערכאות בשנים 2012-2011

סה"כ	2012	2011	שנה	נושא
57	35	22	מעבר בין רצועת עזה לגדה המערבית ולהפך	הזכות לחופש התנועה
236	119	117	יציאה מהשטחים לחו"ל	
35	19	16	כניסת ישראלים לרצועת עזה	
80	44	36	"מרחב התפר", חסימות ומחסומים	
53	26	27	בירושלים המזרחית	תושבות
9	-	9	בשטחים	
71	31	40	זכויות סוציאליות בירושלים המזרחית	
5	5	-	איתור כלואים	זכויות כלואים
191	120	71	ביקורי משפחות אצל כלואים	
6	1	5	תנאי כליאה	
5	-	5	עינויים והתעללות במעצר ובחקירה	
71	35	36	מעצרים מינהליים	
8	3	5	אלימות כוחות הביטחון ומתנחלים	
1	1	-	אחר	
828	439	389		סה"כ



**עתירות לבג"ץ שהגיש המוקד להגנת הפרט בשנים 2011-2012  
ושיעורן מכלל העתירות לבג"ץ**

שיעור עתירות המוקד להגנת הפרט מכלל העתירות לבג"ץ	עתירות המוקד להגנת הפרט	סך כל העתירות שהוגשו לבג"ץ	
12.2%	206	1,685	<b>2011</b>
13.1%	217	1,647	<b>2012</b>
<b>12.6%</b>	<b>423</b>	<b>3,332</b>	<b>סה"כ</b>

## תורמים

המוקד להגנת הפרט מבקש להודות לתורמים הבאים על תמיכתם:

2011

Broederlijk Delen, Belgium  
The Belgian Consulate, Jerusalem  
CCFD (French Catholic Committee against Hunger and for  
Development), France  
EED, Germany  
Embassy of Finland, Tel Aviv  
Embassy of the Kingdom of the Netherlands, Tel Aviv  
European Union, Belgium  
Ford Israel Fund  
The French Consulate, Jerusalem  
Misereor, Germany  
NGO Development Center (NDC), Ramallah, Representing  
Sweden, Denmark, Netherlands and Switzerland  
Norwegian Refugee Council (NRC)  
Oxfam Novib, Netherlands  
Royal Norwegian Embassy, Tel Aviv  
Sigrid Rausing Trust, UK  
Spanish International Development Cooperation Office  
(AECID), Jerusalem  
Swiss Development Cooperation, Jerusalem  
Taiwan Foundation for Democracy, Taipei  
Trocaire, Ireland  
United Nations Development Programme (UNDP), Jerusalem

**2012**

Broederlijk Delen, Belgium  
CCFD (French Catholic Committee against Hunger and for  
Development), France  
Embassy of the Kingdom of the Netherlands, Tel Aviv  
Firedoll Foundation, USA  
Ford Israel Fund  
The French Consulate, Jerusalem  
May 18 Memorial Fund, South Korea  
Misereor, Germany  
New Israel Fund, Israel  
NGO Development Center (NDC), Ramallah, Representing  
Sweden, Denmark, Netherlands and Switzerland  
Norwegian Refugee Council (NRC)  
Oxfam Novib, Netherlands  
Pro Victimis, Switzerland  
Royal Norwegian Embassy, Tel Aviv  
Sigrid Rausing Trust, UK  
SIVMO, Netherlands  
Spanish International Development Cooperation Office  
(AECID), Jerusalem  
Taiwan Foundation for Democracy, Taipei  
Trocaire, Ireland  
United Nations Development Programme (UNDP), Jerusalem

ולאנשים הרבים שהביעו את תמיכתם בהתנדבות ובתרומה.