منظمة العفو الدولية

بيان للتداول العام

رقم الوثيقة: MDE 15/5737/2017

التاريخ: 19 فبراير / شباط 2017

إسرائيل/الأراضي الفلسطينية المحتلة: يجب على إسرائيل إلغاء قانون "المواطنة والدخول إلى إسرائيل" القائم على التمييز

قالت منظمة العفو الدولية اليوم إنه يتعين على إسرائيل إلغاء "قانون المواطنة والدخول إلى إسرائيل" التمييزي، الذي ما برح يحول دون لم شمل عائلات آلاف الفلسطينيين. فعقب انقضاء ما يقرب من 14 سنة على تبنيه كأمر مؤقت، لم يعد بإمكان السلطات الإسرائيلية مواصلة استخدام الدواعي الأمنية كأساس لتبرير تمييزها العنصري المؤسسي.

وفي يوم الاثنين 20 فبراير / شباط، من المقرر أن تنظر "المحكمة العليا الإسرائيلية" دعوى تضم 11 التماساً للطعن في دستورية القانون، وتحاجج هذه بأن قرارات الحظر المطلق المفروضة على إعادة توحيد العائلات لا يمكن تبريرها استناداً إلى بواعث قلق أمنية حقيقية. ويميّز القانون صراحة ضد الفلسطينيين من سكان الأراضي الفلسطينية المحتلة بمنعهم من العيش مع عائلاتهم في القدس وفي إسرائيل. كما يميّز القانون ضمناً ضد مواطني إسرائيل من الفلسطينيين (عرب إسرائيل)، الذين يشكلون 20% من سكان إسرائيل، وضد المقيمين في القدس من الفلسطينيين، نظراً لأن أبناء وبنات هذه المجتمعات هم الذين يتزوجون في أغلب الأحيان من أبناء وبنات الأراضي الفلسطينية المحتلة. وقد جرى تجديد هذا التدبير المؤقت الذي أقر في الأصل لسنة واحدة استناداً إلى دواعي قانونية كل سنة منذ ذلك الوقت.

لقد طالبت منظمة العفو الدولية السلطات الإسرائيلية مراراً وتكراراً بإلغاء القانون واستئناف معالجة طلبات لم شمل العائلات. وبموجب هذا الإجراء، ينبغي على المواطنين الإسرائيليين أو المقيمين في إسرائيل التقدم بطلبات إلى "وزارة الداخلية" من أجل "لم الشمل" أو منح الشخص المعني وضعاً يسمح لزوجته غير اليهودية، أو أفراد أسرته الذين لا يحملون الجنسية الإسرائيلية أو لا يتمتعون بهذا الوضع، العيش في إسرائيل أو القدس. وقد منيت المحاولات السابقة التي قامت بها عائلات أو منظمات إسرائيلية لحقوق الإنسان للطعن في القانون بالفشل. ودعمت "المحكمة العليا الإسرائيلية" القانون في 2006 ومرة أخرى في 2012، استناداً إلى دواعٍ أمنية، رغم إقرار أغلبية القضاة بأن القانون ينتهك حقوق الإنسان، ويلحق الضرر بالحياة الأسرية على نحو غير متناسب.

ولا يسمح القانون بلم شمل العائلات للرجال الفلسطينيين الذين تتراوح أعمارهم بين 18 و35 سنة، وللنساء الفلسطينيات اللاتي تتراوح أعمارهن بين 18 و25 سنة، ممن يقيمون في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ويمكن أن يحرم الأقارب الذين لا مجال لاستثنائهم بسبب العمر من ذلك بشبهة الانخراط في أنشطة معادية لإسرائيل، وهو أمر يمكن تفسيره على نحو فضفاض للغاية، ويمكن أن يشمل: ارتكاب جرائم جنائية، وإلقاء الحجارة، والمشاركة في المظاهرات، وسوى ذلك من الأنشطة السياسية.

يمنع القانون، بصورة حاسمة، الأزواج والزوجات من الأراضي الفلسطينية المحتلة من الحصول على الجنسية الإسرائيلية أو على حق الإقامة. فما إن يحدد المتقدم بالطلب (المقيم أو المواطن) مركز إقامته وعيشه في إسرائيل حتى يصبح من غير الممكن حصول شريكه من الأراضي الفلسطينية المحتلة إلا على تصاريح عسكرية بالزيارة. وفضلاً عن ذلك، فإن هذه التصاريح العسكرية لا تمنحها وضعاً رسمياً،

كما إنها لا تعطي الأزواج الفلسطينيين والزوجات الفلسطينيات الحق في العمل أو حق الانتفاع بالرعاية الصحية أو بالمكتسبات الاجتماعية؛ أو الحق في قيادة السيارة أو في فتح حساب مصرفي بصورة قانونية. وعلى النقيض من ذلك، لا تفرض مثل هذه القيود على مواطني الدول الأجنبية من غير اليهود ممن يلتحقون بأزواجهم أو زوجاتهم من أي مكان آخر في العالم. ونتيجة لذلك، يضطر آلاف الفلسطينيين من حملة الجنسية والإقامة الإسرائيلية في القدس إلى الاختيار بين العيش بعيداً عن زوجاتهم أو أزواجهم وبين مغادرة إسرائيل للانضمام إليهن أو إليهم في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

ويواجه من يختارون مغادرة إسرائيل للانضمام إلى زوجاتهم أو أزواجهن في الأراضي الفلسطينية المحتلة جملة مترتبات قانونية. إذ يواجه أهالي القدس الشرقية من الفلسطينيين، الذين يبلغ عددهم نحو 350,000، التهديد بفقد إقامتهم الدائمة هم أنفسهم إذا ما انتقلوا إلى خارج القدس للانضمام إلى شريكاتهم أو شركائهن. ويحظر على المواطنين الإسرائيليين دخول "مناطق أ" (المراكز السكانية الفلسطينية الرئيسية وفق تعريف اتفاقيات أوسلو)، ولذا فإن عليهم خرق القانون الإسرائيلي حتى يتمكنوا من العيش مع عائلاتهم، وبما يعرضهم لفقد مكتسباتهم الاجتماعية والصحية. وإذا ما بقي الأزواج ممن يعيشون في الأراضي الفلسطينية المحتلة بصورة غير قانونية في إسرائيل مع شركائهم وأطفالهم، فغالباً ما لا يستطيعون مغادرة المنزل خشية القبض عليهم وترحيلهم.

وقد وسّع تعديلٌ للقانون، أُقر في 2007، من نطاق الحظر المفروض على لم شمل العائلات إلى الأزواج من سوريا ولبنان والعراق وإيران، التي تعتبرها إسرائيل "دولاً أعداء". ويشمل هذا الأزواج المقيمين في هذه الدول الذين يحملون الجنسية المزدوجة.

وإثر تعديل للقانون، أُنشئت في 2007 "لجنة للحالات الاستثنائية" مهمتها النظر في الحالات الفردية على أساس "إنساني". وفي أحسن الأحوال، من غير الممكن وصف اللجنة، التي تضم ممثلاً عن "وزارة الدفاع" و"جهاز الأمن العام" (الشين بيت) ومكتب سجل السكان، إلا بعدم الفعالية. وفي واقع الحال، لم تقدم اللجنة سوى القليل من التسهيلات، وفي حالات قليلة نادرة، وبعد فترات تأجيل طويلة للغاية، وعادة نتيجة رفع دعاوى أمام "محكمة العدل العليا" حصرياً.

وتطلب عرائض الالتماس التي قدمت إلى "المحكمة العليا" من المحكمة ممارسة المزيد من اللين والاجتهاد بغية استبدال التصاريح العسكرية للزيارة والسماح بمنح أذون إقامة مؤقتة ودائمة في إسرائيل لمن مر عليهم وقت طويل وهم يسعون إلى لم الشمل. وعقدت أول جلسة استماع لنظر هذه المسألة في أوائل 2016، ودفعت وزير الداخلية الإسرائيلي إلى إصدار تصاريح إقامة مؤقتة إلى فلسطينيين كانوا قد تقدموا بطلبات للمّ الشمل قبل عام 2004 وانطبقت عليهم المعايير اللازمة لذلك. ولم تمنح السلطات الإسرائيلية حتى اليوم سوى 1,124تصريح إقامة، بينما لا يزال 760 طلباً قيد المعالجة وفي انتظار البت. بيد أن هذا الإجراء لم يعدِّل القانون؛ إذ أتاح الفرصة للإقامة لفترة واحدة، وحتى موعد مؤقت ليتم إنهاءها بصورة تعسفية.

وقد دأب المسؤولون الحكوميون الإسرائيليون على تبرير القانون بذريعة الضرورات الأمنية. غير أن تصريحات سابقة أدلى بها مسؤولون إسرائيليون تكشف، على ما يبدو، أن القصد الحقيقي من القانون ذو طبيعة ديموغرافية. فأي أمر يستمر العمل به على هذا النحو الشامل لأكثر من عقد من الزمن لا يعود من الممكن وصفه بأنه مؤقت.

أسر تقطعت بها السبل

تسلط حالة الزوجين اللذين تقدما بالتماس في هذه القضية الضوء على "الحجة الأمنية" كسند للحظر، وما ترتب عليه من آثار غير متناسبة على حياتهما. فمحمود محاميد مواطن إسرائيلي يبلغ من العمر 83 سنة وتقدّم بطلب لمنح الإقامة لزوجته سهام، وهي من منطقة

جنين في الأراضي الفلسطينية المحتلة وتبلغ من العمر 56 سنة. وكان الزوجان قد اقترنا في 1995 ويعيشان في قرية بالقرب من أم الفحم، في إسرائيل، ولديهما ولدان راشدان يحملان الجنسية الإسرائيلية. وكان محمود قد تزوج من سهام عندما كانت زوجته الأولى، زهية، في غيبوبة ولا تزال على ذمته. وتقدم بطلب لم الشمل مع زوجته سهام فوراً في 1995. إلا أن طلبه رفض. وعقب وفاة زهية، بعد أشهر قليلة من زواجه بسهام، حاول محمود التقدم بطلب جديد، إلا أن الطلب ظل عالقاً لدى "وزارة الداخلية" دون سبب. وعندما لجأ الزوجان إلى مراقب الدولة وتقدما بالتماس إلى "المحكمة العليا"، وافقت "وزارة الداخلية" على نظر طلبهما، وفي 1999 حصلت سهام، بعد طول انتظار، على تصريح بالإقامة المؤقتة. ولكنها لا تستطيع، بسبب القانون الحالي، التقدم بطلب للحصول على تصريح بالإقامة الدائمة ووضع حد للحلقة المفرغة لتجديد إقامتها كل سنة. وقد خضعت سهام، طيلة ما يقرب من 20 سنة، لمراجعة كاملة لوضعها المعيشي وللتدقيق في خلفيات حياتها، كل سنة، من قبل "وزارة الداخلية"، وتواجه خطر عدم الموافقة على تجديد إقامتها. وقد كانت العملية مكلفة للغاية بالنسبة للزوجين. وأوضح محمود ما يواجهه من صعوبات لمنظمة العفو الدولية على النحو التالي: "أنا متقاعد، ونعيش كلانا على راتبي التقاعدي، ولكن تكاليف توكيل محام للقيام بهذه العملية يزيد من الصعوبات المالية التي نمر بها. وأواصل كتابة شيكات عليّ أن أدفعها لاحقاً بالأقساط من دخلي المحدود. وهذا أكثر مما نحتمل".

ويعاني كل من سهام ومحمود، في الوقت الراهن، من أمراض شتى. ويواجه الزوجان المسنان صعوبات جمة في متابعة الوثائق وتقديمها إلى "وزارة الداخلية" لتمديد إقامة سهام، ويشعران بخوف من المستقبل. إذ تخشى سهام أن تفقد قدرتها على تجديد إقامتها المؤقتة وتبقى في البيت طيلة 20 سنة إذا ما حدث شيء لزوجها. ووصف محمود لمنظمة العفو الدولية كيف بددت السلطات هذا الخوف قائلاً: "أبلغت الكاتب في وزارة الداخلية: 'أنا مسن، ولن أعيش مئات السنين. ما الذي سيحدث لسهام عندما أرحل؟ من الذي سيساعدها؟' نظر الرجل إلي وابتسم وقال: 'عندئذ يأتي دور أولادك، يستطيعون السعي من أجل أمهم.'" مضى على وجود سهام في إسرائيل أكثر من 20 سنة، ولا يبدو أن هناك أي غرض أمني وراء عدم منحها الإقامة الدائمة. والسبب الوحيد لعيشها في هذا الجحيم، على ما يبدو، هو كونها فلسطينية من الضفة الغربية.

في حالة أخرى، (ف.)[i] امرأة فلسطينية كانت تقيم في القدس وتزوجت في 1989من فلسطيني يقيم في الضفة الغربية المحتلة، وأنجبا ستة أطفال. وفي ذلك الوقت، لم يكن يُسمح للنساء الفلسطينيات المقدسيات بالتقدم بطلب للمّ شمل العائلة واضطرت الأسرة إلى العيش خارج القدس في منطقة أخرى من الأراضي الفلسطينية المحتلة. وفي 1994، غيرت "وزارة الداخلية" هذه السياسة وتمكنت (ف)، في نهاية المطاف، من التقدم بطلب للمّ شمل العائلة. بيد أن طلبها رفض في 1997 لأن عائلتها لم تستطع إثبات مركز معيشتهم في القدس–وهو شرط لم يكن قد أعلن عنه. واستأنفت (ف) القرار وطلبت تسجيل أبنائها في السجل الإسرائيلي، ولكن طلبها رفض، وعوضاً عن ذلك ألغيت إقامتها في القدس بسبب غيابها عن المدينة.

ويدعي محامو (ف) أنها لم تتلق إخطاراً رسمياً بالرفض. ولاعتقادها بأنه لم يتم الرد على طلبها أبداً، حاولت تسجيل أبنائها مجدداً في 2005 و2006 و2007. وعقب إجراءات طويلة ومضنية، بما في ذلك تقديم التماسات إلى "المحكمة العليا الإسرائيلية"، قبلت "وزارة الداخلية الإسرائيلية" الادعاء في نهاية المطاف بأن (ف) قد أقامت في القدس منذ 2005. ومنح أطفالها الذين كانوا دون سن 14 في وقت اتخاذ القرار الموافقة على الإقامة. أما (أ) و(ي)، فكانا قد تجاوزا سن 14 في 2005، ومع أنهما كانا دون سن 14 عندما انتقلت العائلة إلى القدس وقدمت طلب الإقامة للمرة الأولى، لم يوافق إلا على منحهما تصريحاً عسكرياً بالزيارة المؤقتة يسمح لهما بدخول القدس، وينبغي أن يتم تجديده كل سنة. ومع أنه سمح لهما بالعمل بموجب هذا التصريح، حرما من المكتسبات الاجتماعية والصحية، وهما ممنوعان من قيادة السيارات. وتقول (ف) إنها لا تستطيع العمل بسبب ما تعانيه من آلام التهاب المفاصل، ويواجه زوجها صعوبات في إيجاد عمل بسبب وضعه كمقيم في الأراضي الفلسطينية المحتلة. ونتيجة لذلك، فإن ابنهما (أ)، وهو الآن في العشرينيات من العمر، هو

الذي يعيل الأسرة. وفضلاً عن المعاناة التي يواجهها سنوياً لتجديد إقامته، فإن وضع (أ) المؤقت يعرّضه للاستغلال من قبل أصحاب العمل. ويقول (أ) و(ي) إنهما لا يستطيعان التخطيط لحياتهما بسبب عدم اليقين الذي يلفّها.

التزامات إسرائيل بموجب القانون الدولي

تنتهك إسرائيل، بسنها هذا القانون وتمديد العمل به، التزاماتها بموجب القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. إذ تشمل التزامات إسرائيل، بمقتضى القانون الدولي لحقوق الإنسان، الالتزام باحترام الحظر المطلق المفروض على التمييز الذي تنص عليه المادة 2 والمادة 26 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، والمادة 1 من "الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري"، والمادة 2 من "اتفاقية حقوق الطفل"، والمادة 2 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية". فإسرائيل قد صادقت على جميع هذه المعاهدات، وهي ملزمة باحترام أحكامها. وبموجب "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، الذي صادقت عليه في 1991، يحظر على إسرائيل، حتى "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة"، اتخاذ تدابير من شأنها أن تنطوي "على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

وفضلاً عن ذلك، فإن إسرائيل ملزمة بحماية الأسرة كوحدة أساسية للمجتمع، بما في ذلك تكوين الأسر. وقد كرست هذه الالتزامات المادة 10 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، والمادة 23 من "العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية"، والمادة 7 إلى 10 من "اتفاقية حقوق الطفل". وطبقاً للتعليق الملزم الصادر عن "لجنة حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة"، التي تراقب مدى تقيد الدول بأحكام العهد الدولي، فإن القانون الدولي يعترف بأن "الأسرة هي الوحدة الجماعية الطبيعية والأساسية في المجتمع، ولها حق التمتع بالحماية من قبل المجتمع والدولة".

أما القانون الذي ما برحت إسرائيل تستخدمه ففاضح إلى حد أن "لجنة الأمم المتحدة المعنية بالقضاء على التمييز العنصري" أعلنت، في 2007، ومرة أخرى في 2012، عن بواعث قلقها من الطبيعة التمييزية للقانون، ودعت إلى إبطاله. فعلى إسرائيل الوفاء بالتزاماتها القانونية الدولية دون تمييز على أساس قومي أو عرقي، أو أي أساس آخر. كما يتعين على السلطات الإسرائيلية إلغاء هذا القانون القائم على التمييز وضمان الحق في الحياة الأسرية وسواه من حقوق الإنسان لجميع الأفراد دون تمييز.

---

[1] أجرى التحفظ على الأسماء في هذه القضية لضرورات السرية.