معالجة الدولة للمكانة المدنيّة لسكّان شرقيّ القدس

موجز

خلفيّة عامّة

يسكن في أحياء شرقيّ القدس[1] نحو 319,000 من السكّان، ويشكّلون نحو 38% من سكّان مدينة القدس[2]. الإحصاء السكانيّ الذي أُجْرِيَ في العام 1967 شمل سكّان القدس الشرقيّة، لكن هؤلاء لم يحصلوا على الجنسيّة الإسرائيليّة، وجرى تنظيم مكوثهم القانونيّ في إسرائيل وَفق تصريح المكوث الدائم المُدْرَج في قانون الدخول إلى إسرائيل -1952[3] (في ما يلي: قانون الدخول إلى إسرائيل). يسكن نحو 97% من سكّان القدس العرب في أحياء القدس الشرقيّة: نحو 22,000 منهم مواطنون، ونحو 294,000 مقيمون دائمون، ونحو 3,000 هم سكّان مؤقّتون.

قانون المواطَنة -1952 (في ما يلي: قانون المواطَنة) هو الذي يحدّد قواعد منْح المواطَنة الإسرائيليّة، بينما يجري تنظيم مكانة السكّان الدائمين وَفق قانون الدخول إلى إسرائيل الذي يحدّد أنّ تأشيرات تراخيص المكوث في إسرائيل يمنحها وزير الداخليّة أو مَن خُوّل للقيام بذلك من قِبله (في ما يلي: المقيم الدائم). تسري على السكّان المقيمين الدائمين في إسرائيل جميع الواجبات التي تفرضها الدولة، ويحقّ لهم الحصول تقريبًا على جميع الحقوق التي يحصل عليها المواطنون، يُستثنى من ذلك -على سبيل المثال-الحقّ في الترشُّح للكنيست، والحقّ في حيازة جواز السفر الإسرائيليّ. سلطة السكّان والهجرة (في ما يلي: سلطة السكّان) التي تعمل كوحدة ملحقة مستقلّة في وزارة الداخليّة هي المسؤولة عن معالَجة طلب الأفراد للحصول على مكانة مواطن أو مقيم دائم. في الفترة التي أُخضِعت للرقابة، أشغل السيّد أرييه مخلوف درعي منصب وزير الداخليّة، وابتداء من شهر كانون الثاني عام 2010 حتّى كانون الأول عام 2015 أشغل السيّد أمنون بن عامي منصب المدير العامّ لسلطة السكان، ومنذ هذا التاريخ حتّى حزيران عام 2017 أشغل السيّد أمنون شموئيلي منصب القائم بأعمال المدير العامّ، وابتداءً من تمّوز عام 2017 يشغل البروفيسور شلومو مور يوسيف منصب المدير العامّ.

غالبيّة فروع التأمين وَفق قانون التأمين الوطنيّ (صيغة مدمجة)، 1995 (في ما يلي: قانون التأمين الوطنيّ) تسري على "الساكن في إسرائيل"، أمّا استحقاق التأمين الصحّيّ وَفق قانون التأمين الصحّيّ، 1994 (في ما يلي: قانون التأمين الصحّيّ) فيُمنح لـِ "الساكن المقيم" كما جرى تحديده في قانون التأمين الوطنيّ. قانون التأمين الوطنيّ لا يعرّف من هو "ساكن إسرائيل"، ويجري فحص الإقامة وَفق قاعدة الحقائق واختبارات قانونيّة جرى تحديدها في الأحكام التي أصدرتها المحاكم، وهي تشمل -في ما تشمل-الإقامةَ الدائمة في مناطق دولة إسرائيل.[4] وَفق بيانات مؤسّسة التأمين الوطنيّ، في العام 2018 كان 287,000 من القاطنين في شرقيّ القدس "سكّانًا" وَفق قانون التأمين الوطنيّ ووَفق قانون التأمين الصحّيّ.[5]

تعمل مؤسّسة التأمين الوطنيّ وَفق قانون التأمين الوطنيّ، ووَفق قوانين إضافيّة، وهي مُعَدّة لضمان قاعدة اقتصاديّة معيشيّة للعائلات التي تعيش ضائقة اقتصاديّة مؤقّتة أو مستمرّة. منذ العام 2012 حتّى كانون

---

1 "شرقيّ القدس"، في هذا التقرير، يتطرّق إلى توصيف الأحياء العربيّة في القدس وإلى سكّانها العرب فقط.

2 دائرة الإحصاء المركزيّة، بيان صحفيّ، مجموعة بيانات بمناسبة يوم القدس (2015-2017)، 9.5.18.

3 ملفّ المحكمة العليا 282/88 **مبارك عوض ضدّ رئيس حكومة إسرائيل ووزير الداخليّة**، قرار حكم 42 (2) 424.

4 استئناف التأمين الوطنيّ 65521-09-14 **نجاتي قوّاس ضدّ مؤسّسة التأمين الوطنيّ** (نُشر في بنك معلوماتيّ مُحَوْسب، 27.3.17).

5 بيانات مديريّة الأبحاث وتخطيط المنظومات المعلوماتيّة من شهر آب 2018.

يحتوي ها المستند على نتائج العمل الرقابي لمراقب الدولة. وفق المادة 28(أ) (3) من قانون مراقب الدولة يحظر نشر هذه النتائج بدون من قبل المراقب

الثاني من العام 2017، أشغل البروفيسور شلومو بار يوسيف منصب المدير العامّ لمؤسّسة التأمين الوطنيّ، وابتداءً من شهر تشرين الثاني عام 2017 يشغل السيّد مئير شپيچلر هذا المنصب. وزير العمل والرفاه الاجتماعيّ والخدمات الاجتماعيّة (في ما يلي: وزير العمل والرفاه الاجتماعيّ) هو المسؤول عن تنفيذ قانون التأمين الوطنيّ.[6] في الفترة التي أُخضِعت للرقابة، أشغل عضو الكنيست حاييم كاتس منصب وزير العمل والرفاه الاجتماعيّ.

الأنشطة الرقابيّة

في الفترة الواقعة بين الشهرين شباط وأيلول عام 2018، قام مكتب مراقب الدولة بفحص معالجة الدولة لموضوع المكانة المدنيّة لسكّان شرقيّ القدس، وشملت أعمال الرقابة المواضيع التالية: السياسات الحكوميّة المتعلّقة بالمكانة المدنيّة لسكّان شرقيّ القدس؛ خدمات سلطة السكّان في شرقيّ القدس؛ وتحديد مكانة الإقامة من قِبل مؤسّسة التأمين الوطنيّ لغرض الحصول على حقوق الضمان الاجتماعيّ. أُجرِيَت الرقابة في سلطة السكّان وفي مؤسّسة التأمين الوطنيّ، كما أُجرِيَت فحوصات مكمّلة في وزارة الداخليّة ووزارة القضاء

في إطار الأعمال الرقابيّة، أجرى مندوبو مراقب الدولة مقابلات مع عدد من السكّان في حيّ الطور في شرقيّ القدس، وذلك في شهر نيسان عام 2018.

النواقص الأساسيّة

السياسة الحكوميّة المتعلّقة بمكانة سكّان شرقيّ القدس

تبيّن أنّه لم يَجْرِ تحديد سياسة حكوميّة شاملة حول المكانة المدنيّة لسكّان شرقيّ القدس. ولم يقم وزير الداخليّة (وهو المسؤول عن تنفيذ قانون الدخول إلى إسرائيل) بتحديد سياسة من هذا القبيل، بل إنّه كذلك لم يبادر إلى إجراء عمل مكتبيّ إداريّ تحضيريّ كي يشكّل قاعدة لتحديد السياسة من خلال سلطة السكّان، ولم تقم هذه الأخيرة بإجراء مسح للقضايا المركزيّة في هذا الموضوع -وبعضها طُرِحت مثلًا في الأحكام القضائيّة الصادرة (انظروا ذاك لاحقًا) -، ولم تقم بتحليل مدلولات ومعاني الترتيبات القائمة وإسقاطاتها على حياة السكّان. وزير العمل والرفاه الاجتماعيّ أيضًا (وهو المسؤول عن تنفيذ قانون التأمين الوطنيّ)، لم يبادر إلى تحديد سياسة من هذا القبيل، وينسحب الأمر كذلك على إدارة مؤسّسة التأمين الوطنيّ. وزارة العدل ومقرّ الأمن القوميّ في ديوان رئيس الوزراء هما جسمان متداخلان في هذه المسارات، وقد أظهرت عمليّات الرقابة فيهما أنّهما لم يقوما كذلك بالمبادرة لأيّ نوع من العمل المكتبيّ الإداريّ التحضيريّ المذكور. وفي غياب سياسة حكوميّة شاملة، فقد انتقل مركز الثقل للحسم في القضايا المذكورة إلى يد الجهاز القضائيّ.

[6] المادّة 400 من قانون التأمين الوطنيّ.

تغيير إجراءات سلطة السكّان ومؤسّسة التأمين الوطنيّ على ضوء قرار حكم ظرفيّ

على ضوء غياب بلورة سياسة حكوميّة شاملة حول المكانة المدنيّة لسكّان القدس الشرقيّة، قامت سلطة السكّان ومؤسّسة التأمين الوطنيّ بصياغة مجموعة من الإجراءات المتعلّقة بأبعاد مختلفة لهذه المسألة، ويجري استخدامها كنوع من السياسة الحكوميّة. لكن بخلاف السياسة التي تجري بلورتها على نحو منظّم، وعلى قاعدة عمل مكتبيّ وإداريّ شموليّ يشمل الأبعاد الدستوريّة، نحو الحقّ في الصحّة وسلامة العائلة، فقد جرت بلورة هذه الإجراءات على ضوء قرارات تخصّ شأنًا معيّنًا في السياق الزمنيّ المتعلّق بالإجراء القضائيّ، وفي سياق قضيّة محدّدة فُرِضَ على الدولة تناولها وتوضيحها، أو لغرض تطبيق قرارات قضائيّة. لا يمكن لهذا النهج في اتّخاذ القرارات أن يشكّل بديلًا لائقًا لسياسة شاملة يجري رسمها بعد إجراء عمليّة فحص جذريّة لمُجْمَل أبعاد القضيّة، بما يشمل الأبعاد الدستوريّة، وتلك المتعلّقة بالميزانيّات والسياسات الخارجيّة والحكم المحلّيّ.

تُظهر كثرة القرارات الصادرة عن المحاكم في قضايا مبدئيّة تتعلّق بمكانة وحقوق سكّان شرقيّ القدس، والتغييرات التي يطلب من سلطة السكان ومؤسسة التأمين الوطنيّ إدخالها على إجراءاتها القائمة، تظهر أنّه في غياب العمل المكتبيّ الإداريّ الشامل الذي تناولناه آنفًا، فإنّ الإطار القانونيّ القائم في هذه المسألة (بدءًا من تعليمات القوانين، ووصولًا إلى إجراءات وأنظمة سلطة السكّان ومؤسّسة التأمين الوطنيّ) لا يوفّر حلولًا كاملة ومتماسكة ومتساوقة لقضايا أساسيّة في مجال المكانة المدنيّة لسكّان شرقيّ القدس.

وجد سكّان شرقيّ القدس أنفسهم مرغَمين على التوجّه إلى المحاكم من أجل انتزاع حقوقهم في مسألة المكانة المدنيّة، وحقوق إضافيّة تُشتقّ من هذه المكانة. هذا الواقع يلحق ضررًا (جسيمًا في بعض الأحيان) بالإمكانيّة التي توفّرها الدولة لسكّان شرقيّ القدس لاستنفاد حقوقهم كمقيمين دائمين، وكمن سكنت عائلاتهم في هذه البلاد سنين طويلة قبل إقامة دولة إسرائيل.

غياب الشفّافيّة في ترتيبات سلطة السكّان ومؤسّسة التأمين الوطنيّ

أظهرت الرقابة أنّ مؤسّسة التأمين الوطنيّ وسلطة السكّان لم تقوما بترسيخ وتعميم التغييرات في سياساتهما التي تتطرّق إلى سكّان المنطقة الخاصّة،[7] في مسألة إعادة تأشيرة الإقامة الدائمة لمن انتهت مدّة إقامته وحصل على جنسيّة أجنبيّة، وبالتالي أَخَلَّتا بواجبهما القانونيّ. ثمّة ما يدعو إلى الاعتقاد بأنّ عدم سكّان شرقيّ القدس لحقوقهم مَرَدُّهُ عدم اطّلاعهم على التغييرات التي طرأت على السياسات المعمول بها، وهو ما ألحق ضررًا بالغًا بحقوق سكّان المنطقة الخاصّة، وبحقوق من انتهت مدّة إقامتهم وحصلوا على جنسيّة أجنبيّة.

انتهاك القدرة على استنفاد الحقّ في الحصول على المواطَنة وَفق البند 4أ من قانون المواطَنة

تَبَيَّنَ أنّ سلطة السكّان لم تحدّد قواعد تتعلّق بطلب الحصول على المواطَنة (التجنُّس) وَفق البند 4أ من قانون المواطَنة، أي لم تحدّد شروط تقديم الطلب، ولا المستندات المطلوبة لغرض مراجعتها ومعالجتها. على هذا النحو يُحْرَم سكّان شرقيّ القدس من إمكانيّة تقديم طلبات وَفق هذا البند القانونيّ الذي بقي مجرّد حبر على ورق، وبالتالي تُنتهَك قدرة جزء منهم على استنفاد حقّ الحصول على المواطَنة وَفق الشروط التي حدّدها البند المذكور.

خدمات سلطة السكّان في شرقيّ القدس

استحقاق الحصول على الخدمة-فقط في مكتب شرقيّ القدس

[7] المنطقة التي تقع بين جدار الفصل ومنطقة نفوذ بلديّة القدس.

تفرض سلطة السكّان على سكّان شرقيّ القدس الحصولَ على الخدمات في مكتب واحد فقط يقع في شرقيّ القدس، ولا تسمح لهم بالحصول على الخدمات في أيّ فرع آخر، ولا حتّى في المكتب القائم في غربيّ المدينة، بينما تسمح لسائر مواطني الدولة الحصول على الخدمات في مكاتب مختلفة بصرف النظر عن مكان سكناهم. لم تسمح سلطة السكّان لسكّان شرقيّ القدس بالحصول على الخدمة في مكاتب أخرى، إلّا بعد أن قُدِّم الْتماس إلى المحكمة العليا، وذلك في قضّية واحدة فقط هي تجديد تأشيرات المرور (ليسيه پاسيه) البيومتريّة.[8]

الخدمات عن بُعد: إتاحة الخدمات الإلكترونيّة (الإنترنت) باللغة العربيّة

اللغة العربيّة هي اللغة الأساسيّة (والوحيدة في بعض الأحيان) لسكّان القدس الشرقيّة. ومن شأن توفير الخدمات الإلكترونيّة (عبر الإنترنت) باللغة العربيّة أن يحسّن من مستوى الخدمة لهذه الفئة السكّانيّة التي تحتاج إلى خدمات سلطة السكّان بوتيرة أعلى نسبيًّا من سائر مواطني الدولة. على الرغم من ذلك، هذه الخدمات والمعلومات حولها ليست متوافرة بالكامل على موقع الخدمات والمعلومات الحكوميّ، وليس ثمّة إمكانيّة لتحديد دَوْر لاستصدار تأشيرة بيومتريّة باللغة العربيّة. المنالّيّة المنقوصة في الخدمات الحكوميّة باللغة العربّية تنتهك حقّ شريحة من الجمهور في شرقيّ القدس في تلقّي خدمات سلطة السكّان واستنفاد حقوقها، وترفع في بعض الأحيان من كلفة الحصول على هذه الخدمة.

الانتظار لفترات طويلة للحصول على الدَّوْر في مكتب شرقيّ القدس

تَبَيّنَ أنّ سلطة السكّان لم تحدّد معيارًا ثابتًا للمدّة الزمنيّة التي تستغرقها جميع مراحل معالجة طلبات الحصول على المواطَنة وطلبات لَمّ شمل العائلات إذا كان الزوج من سكّان منطقة[9] (في ما يلي: لَمّ شمل عائلات دائم)، ولا حتّى للمدّة بين تحديدِ الدور والموعدِ الذي يُحدَّد لتقديم الطلب.

أظهرت الرقابة أنّ سكّان القدس ينتظرون لمدّة عامين ونصف العام حتّى الموعد الذي يستطيعون فيه تقديم طلب للحصول على مواطَنة إسرائيليّة في مكتب سلطة السكّان في شرقيّ القدس، كما أظهرت أنّ الموعد الشاغر الأقرب، لغرض تقديم طلب الحصول على المواطنة في مكتب سلطة الإسكان في شرقيّ القدس في شهر تشرين الأوّل عام 2017، هو شباط عام 2019. وأظهر فحص أُجْراه مكتب مراقب الدولة، في تمّوز عام 2018، أنّ الموعد الشاغر الأقرب لغرض تقديم طلب للحصول على المواطَنة هو شهر كانون الثاني من العام 2021.

الانتظار لعامين ونصف العام، لتقديم طلب للحصول على المواطَنة فقط، خطير جدًّا وضرب من العبث. هذا التأخير الشاذّ الذي يتواصل لعدّة سنوات في معالجة طلبات التجنّس، ودون اتّخاذ إجراءات ذات وزن من قِبل السلطة لإيجاد حلّ للمشكلة، قد يفسّره سكّان شرقيّ القدس بأنّه سياسة متعمّدة تسعى إلى وضع العقبات أمام من يرغب في الحصول على المواطَنة. الفجوات في هذه المسألة تعكس إخفاقًا خطيرًا في عمل سلطة السكّان في كلّ ما يتعلّق بمنح الخدمات في مجال المكانة لسكّان شرقيّ القدس، وتُلحِق ضررًا بالغًا في

[8] تأشيرة عبور (ليسيه پاسيه) -وَفق قانون جوازات السفر، 1952-هي بطاقة هُويّة إسرائيليّة ووثيقة سفر لكنّها ليست جواز سفر، وتُمنح لمن ليس مواطنًا إسرائيليًّا، ولمن لم تُحدَّد جنسيّته أو إنّ جنسيّته تحوم حولها الشبهات. في حالات خاصّة، تُمنح هذه التأشيرة لمواطن إسرائيليّ وَفق طلبه. الشهادات البيومتريّة (بطاقة الهُويّة؛ جواز السفر؛ وشهادة العبور) هي شهادات تشمل وسائل وبيانات بيومتريّة خاصّة بكلّ فرد. مستند الهُويّة البيومتريّ يشمل شريحة إلكترونيّة تحمل بصمتَيِ الفرد وصورة وجهه.

[9] تعريف "منطقة" وَفق قانون المواطَنة والدخول إلى إسرائيل (تعليمات مؤقّتة)، 2003: كلّ من يهودا والسامرة وقِطاع غزّة.

ثقة هذه الفئة السكّانيّة. منذ تبوُّؤ المدير الحاليّ لسلطة الإسكان لوظيفته بدأت هذه الأخيرة باتّخاذ إجراءات لتحسين معالجة هذه الطلبات.

تَبيَّنَ أنّ كلّ مَن طلب حَجْز دَوْر لاستصدار مستنَد بيومتريّ في المكاتب الأربعة الكبرى،[10] في منتصف شهر حزيران وفي شهر تشرين الثاني عام 2018، حصل عليه في الحدّ الأقصى خلال شهر واحد (في المعدّل)، بينما يُضطرّ سكّان شرقيّ القدس إلى الانتظار نحو نصف سنة في المعدّل. في تل أبيب والقدس (مركز المدينة) وحيفا وبئر السبع، توافَرَ للجمهور في منتصف حزيران عام 2018 أكثر من 10,000 دَوْر شاغر خلال الأشهر الثلاثة التالية، بينما حُجِزت جميع الأدوار الشاغرة في مكتب سلطة السكان في شرقيّ القدس خلال هذه الفترة. هذه الفجوة تعكس تمييزًا ضدّ سكّان شرقيّ القدس عند قدومهم لممارسة حقّهم في الحصول على مستندات بيومتريّة من الدولة.

الانتظار في الدَّوْر في مكتب سلطة السكّان في شرقيّ القدس

أظهرت الأعمال الرقابيّة أنّ سكّان شرقيّ القدس يُجْبَرون على الانتظار داخل منطقة المكتب لمدّة تتراوح بين ثلاث وأربع ساعات لغرض الحصول على الخدمة. هذه المدّة الزمنيّة لا تشمل وقتَ انتظارٍ إضافيًّا لغرض الدخول، والتي تمتدّ لأكثر من ساعة وَفق ما ذُكِر في الْتماس جرى تقديمه إلى المحكمة العليا. تَبيَّنَ كذلك أنّ مدّة الانتظار لتلقّي الخدمة في مكتب سلطة السكّان في شرقيّ القدس لطلبات التسجيل والجوازات طويلة جدًّا (73 دقيقة في المعدّل) مقارنةً بالمكاتب الأربعة الكبيرة (39 دقيقة في المعدّل، على الرغم من أنّ معدّل المدّة الزمنيّة لتقديم الخدمة هو نفسه، وعدد متلقّي الخدمة أقلّ ممّا في المكاتب الأخرى.

ظروف الانتظار ومدّة الانتظار في مكتب سلطة السكّان في القدس الشرقيّة خلال فترة الرقابة كانت قاسية وصعبة، ولا تلائم شروط تلقّي الخدمات من قِبل دولة تُعنى بتوفير حقوق سكّانها ومواطنيها بدقّة.

الفترات الزمنيّة لمعالجة طلبات الحصول على مكانة

خلال فترة الرقابة، كان هناك نحو 2,500 طلب للحصول على مكانة (وغالبيّتها للحصول على المواطَنة) من قِبل سكّان شرقيّ القدس، وجرى تقديمها في الفترة الواقعة بين العامين 2014-2016، ولم تنتهِ سلطة السكّان من معالجتها على الرغم من مضيّ عدّة سنوات على تقديمها في مكتب شرقيّ القدس.

إجراءات إدارة سلطة السكّان لتحسين الخدمة في مكتب شرقيّ القدس

في تشرين الثاني من العام 2017، كان في مكتب سلطة السكّان 3,000 طلب للحصول على المواطَنة من تلك التي لم تُعالَج بعد. خُمس هذه الطلبات (640) قُدِّم في العام 2014؛ ففي تلك الفترة كان في المكتب 1,500 طلب لتسجيل قاصر لم تعالَج بعد. تبيَّنَ أنّ مقرّ مديريّة الإسكان قد وضع خطط عمل حَدَّدَ فيها اهداف كمّيّة لتقليل التأخير في معالجة طلبات الحصول على المواطَنة التي قُدِّمت في مكتب سلطة السكّان في القدس الشرقيّة في العام 2014 ولم تَجْرِ معالجتها، لكن السلطة أخفقت في تحقيقها إخفاقًا تامًّا، حيث لم تُتّخَذ قرارات إلّا في 20% من الطلبات التي جرى تقديمها في العام 2014 ولم تُعالَج. تَبيَّنَ كذلك أنّ السلطة لم تضع خطّة عمل لتقليص التأخير في معالجة طلبات لَمّ شمل العائلات الدائم وتسجيل قاصر حتّى موعد انتهاء عمليّات الرقابة.

[10] مكتب القدس (مركز المدينة)؛ مكتب تل أبيب؛ مكتب حيفا؛ مكتب بئر السبع.

أظهرت الرقابة أنّ نحو خُمس العاملين الذين عملوا في مكتب سلطة الإسكان في أيّار عام 2018 (10 من أصل 55 عاملًا) لا يتحدّثون باللغة العربيّة. وكما ذُكِر آنفًا، هي اللغة الأساسيّة (والوحيدة في بعض الأحيان) لسكّان شرقيّ القدس هي العربيّة، وعليه ثمّة أهمّيّة بالغة لتقديم الخدمات باللغة العربيّة.

خلال هذه السنوات، ولا سيّما في فترة عمل المدير العامّ الحاليّ للسلطة، عملت سلطة السكّان على تحسين مستوى الخدمة في المكتب في كلّ ما يتعلّق بظروف الانتظار، وكذلك في ما يتعلّق بالمدّة الزمنيّة التي تستغرقها معالجة طلبات الحصول على المكانة. هذا التحسين شمل -في ما شمل-الانتقالَ إلى مكاتب أكبر وأكثر راحة، وزيادة في أعداد القوى العاملة. هذه الإجراءات أدخلت بعض التحسينات على طريقة تقديم الخدمة، لكن مستويات الخدمة التي يتلقّاها سكّان شرقيّ القدس ما زالت متدنية وتتخلّف كثيرًا عن تلك التي تُقدَّم للمواطنين في سائر أنحاء البلاد. على ضوء سنوات طويلة من الخدمات غير المرْضِية، وعلى ضوء الاستخدام غير الناجع والفعّال للموارد البشريّة الملاءَمة لفئة سكّانيّة لا يتحدّث معظم أبنائها اللغة العبريّة بطلاقة، وعلى ضوء غياب الحلول المُرْضية للاكتظاظ الشديد في مكتب السلطة على امتداد سنين طويلة، ثمّة ما يدعونا للتخوّف أنّ سلطة السكّان لم تعمل بما فيه الكفاية من أجل توفير خدمات ناجعة ومجدية لسكّان شرقيّ القدس.

تحديد مكانة الإقامة من قِبل مؤسّسة التأمين الوطنيّ لغرض منح حقوق الضمان الاجتماعيّ

المدّة الزمنيّة التي تستغرقها معالجة طلبات الإقامة وَفق قانون التأمين الوطنيّ

تَبيَّنَ أنّه عند الانتهاء من عمليّة الرقابة، في حزيران عام 2018، لم تحدِّد مؤسّسة التأمين الوطنيّ حتّى الآن المدّةَ الزمنيّة القصوى لمراحل معالجة الطلبات من قِبل قسم الإقامة.

بيانات مؤسّسة التأمين الوطنيّ حول إجراءات معالجة طلبات الإقامة

تَبيَّنَ أنّ المعلومات حول معالجة طلبات الإقامة تُدار في مؤسّسة التأمين الوطنيّ بواسطة عدد من المنظومات المعلوماتيّة، لكن هذه المنظومات غير مرتبط بعضها ببعض بواسطة رقم طلب يمكّن من متابعة معالجة الطلب على امتداد مراحل معالجتها. بيانات مؤسّسة التأمين الوطنيّ تُظهِر عدم إمكانيّة الحصول على معلومات تفصيليّة حول كلّ واحد من الطلبات التي قُدّمت في الفترة الواقعة بين الأعوام 2014-2017 ومعرفة ما شمله إجراء معالجته، وبضمن ذلك ما إذا جرت معالجته من قِبل قسم الإقامة، ومعرفة ما هو القرار الذي اتّخذه قسم الإقامة، وما هي الطلبات التي حُوّلت للتحقيق، ومعرفة هُويّة منفّذ التحقيق وما تمخّض عنه التحقيق.

الاعتراف بسكّان شرقيّ القدس كسكّان وَفق قانون التأمين الوطنيّ على ضوء إجراءات قضائيّة

تُظهِر نتائج الدعاوى التي قدّمها سكّان شرقيّ القدس للمحاكم بشأن قرارات مؤسّسة التأمين الوطنيّ في مسألة الاعتراف بهم كسكّان مقيمين وَفق قانون التأمين الوطنيّ، والتي اتُّخِذت فيها أحكام قضائيّة، تُظهِر أنّ المحاكم قد قبلت ادّعاءات الملتمسين في نصف الحالات تقريبًا. في الغالبيّة العظمى من الحالات، لم تقرّر مؤسّسة التأمين الوطنيّ الاعتراف بإقامة الملتمسين إلّا بعد تقديم الدعوى القضائيّة. السبب الرئيسيّ لتقديم الدعاوى هو مماطلة مؤسّسة التأمين الوطنيّ في اتّخاذ القرار.

عدم نشر إجراءات مؤسّسة التأمين الوطنيّ المتعلّقة بتحديد الإقامة

أظهرت عمليّات الرقابة أنّ مؤسّسة التأمين الوطنيّ لا تقوم بنشر معايير تحديد الإقامة، ولا يتطرّق موقع الإنترنت التابع للمؤسّسة إلى طلب فحص الإقامة ولإجراءات الفحص التي تشمل إجراء تحقيق من قِبلها.

طول مدّة التحقيقات

تَبَيَّنَ أنّ مؤسّسة التأمين الوطنيّ لا تطلب من شركات التحقيق الخاصّة أن توفّر لها محقّقين بالعدد الذي حدّد في شروط المناقصة. عدم تحقيق هذا الشرط ينتقص من الموارد البشريّة التي اعتزمت مؤسّسة التأمين الوطنيّ استثمارها في تنفيذ التحقيقات، وهو ما قد يلحق الضرر بمعالجة المؤسّسة لإدارة التحقيقات في مسألة الطلبات المقدَّمة. علاوة على هذا، من شأن ذلك أن ينتهك مبدأ المساواة في إجراءات المناقصة، إذ من المحتمَل أنّ شرط عدد أفراد الطاقم المهنيّ الذي طُلِب إلى مقدِّمي العروض توفيرُهُ قد حالَ دونَ تقدُّمِ آخَرين إلى العطاء.

اتّخاذ القرارات في مؤسّسة التأمين الوطنيّ بالاستناد على نتائج التحقيق

تَبَيَّنَ أنّ عدم الحصول على أفلام وتسجيلات صوتيّة مهمّة يُلحق الضررَ بقاعدة القرائن التي يستند إليها قرار قسم الإقامة في المسألة المطروحة، ألا وهي الاعتراف أو عدم الاعتراف بمكانة الإقامة وَفق قانون التأمين الوطنيّ، الأمر الذي يؤثّر على استحقاق سكّان شرقيّ القدس للتأمين الصحّيّ ولحقوق الضمان الاجتماعيّ. عدم الحصول على هذه الموادّ يؤثّر أيضًا على قرار سلطة السكّان حول الاعتراف بمكانة سكّان شرقيّ القدس. يتأتّى عن ذلك أنّ قسم الإقامة يتّخذ قراره في مسألة مكانة مقدِّم الطلب بالارتكاز على أنشطة التحقيق الذي أَجْرَتْه شركات التحقيق الخاصّة ونتائجه دون أن تتوافر لدى القسم قاعدة القرائن المطلوبة، إلّا إذا جرى فتح إجراء قضائيّ في هذا الصدد.

غياب آليّات لائقة للإشراف على التحقيقات ومراقبتها

أظهر العمل الرقابيّ أنّ مؤسّسة التأمين الوطنيّ لم تتّخذ إجراءات تفتيش كافية أو نشاطات رقابيّة للتأكّد من تطبيق أنظمة المؤسّسة وترتيباتها، ولضمان أنّ التحقيقات التي تنفَّذ بواسطة محققين من قبل شركات خارجيّة (outsourcing) تدار من خلال المحافظة على قواعد الإدارة السليمة. من الأمور التي لم تُفحَص: مسألة ما إذا كانت التحقيقات قد أجريت بدون أفكار مسبقة وعلى نحوٍ نزيه ومنْصف، وبدون إجراء تحقيقات مع قاصرين.

تَبَيَّنَ أنّ مؤسّسة التأمين الوطنيّ لم تحوِّل إلى شركات التحقيق الخاصّة توجيهات أو أنظمة في كلّ ما يتعلّق بحماية المعلومات وإجراءات الوصول إلى المعلومات، وتجميعها، والتصديق عليها، وتحليل البيانات. إضافة إلى ذلك، لم تتّخذ مؤسّسة التأمين الوطنيّ، في الفترة الواقعة بين العامين 2014-2017، أيّ خطوات تفتيشيّة ورقابيّة في كلّ ما يتعلّق بتنفيذ أنظمة حماية المعلومات من قِبل شركات التحقيق الخاصّة، والتي تشمل معلومات شخصيّة محميّة وَفق قانون حماية الخصوصيّة، 1981، ولم تقم بتنفيذ عمليّات رقابيّة في مكاتب الشركات ولم تطلب أيًّا من المستندات.

التوصيات الأساسيّة

يجب على الحكومة بعامّة، وعلى وزير الداخليّة بخاصّة، وضع سياسة شاملة حول المكانة المدنيّة لسكّان شرقيّ القدس، والمبادرة (بالاستناد إلى هذه السياسة) إلى إدخال تعديلات قانونيّة وتغييرات في التعليمات الإداريّة. على وزير الداخليّة أن يُجري عملًا مكتبيًّا إداريًّا شاملًا مع وزارة العدل ومع مؤسّسة التأمين الوطنيّ، يشمل -في ما يشمل-مراجعة مجْمَل أبعاد مجال المكانة والقضايا التي طُرحت في الأحكام القضائيّة، وفي الدعاوى التي ما زالت قيد البتّ، وأن يطرح على الحكومة مقترَحًا بشأن سياسة حكوميّة شاملة، بغية مناقشته واتّخاذ القرار حول تبنّيه. وبما أنّ القضايا التي يتضمّنها هذا المجال تحمل إسقاطات حاسمة على

سير حياة سكّان شرقيّ القدس وعلى حقوقهم، فيجدر التفكير في عرضها على السكّان وعلى أطراف المجتمع المدنيّ وسماع أصواتهم.

يجب على مؤسّسة التأمين الوطنيّ وسلطة السكّان أن ترسّخ في إجراءاتها وأنظمتها كلّ تغيير في سياستهما المتعلّقة بسكّان المنطقة الخاصّة، وبمسألة إعادة ترخيص الإقامة الدائمة لمن انتهت صلاحيَة إقامته وحصل على جنسيّة أجنبيّة، وأن تقوما بتعميم جميع التغييرات على الجمهور دون تأخير.

يجب على سلطة السّكان أن تحدّد شروطًا ومَطالب لتقديم طلبات التجنُّس وَفق المادّة 4 أ من قانون المواطَنة، وأن تحدّد قواعد معالجة هذه الطلبات، على أن تتوافر فيها (في الشروط والمَطالب) مكوِّنات النجاعة، والشفّافيّة والجدوى، وأن تقوم بتعميمها على الملأ، كي يتمكّن السكّان من استنفاد حقوقهم وتقديم طلبات الحصول على المواطنة وَفق هذه المادّة في القانون.

يجب على سلطة السكّان أن تقوم على وجه السرعة، وبالتعاون مع المستشار القضائيّ للحكومة، بفحص إمكانيّة تمكين سكّان شرقيّ القدس من الحصول على مزيد من الخدمات في مكاتب إضافيّة.

يجب على سلطة السكّان أن تواصل العمل على تحسين المنالية وإتاحة الخدمة باللغة العربيّة أيضًا: على موقع الخدمات والمعلومات الحكوميّ، وفي منظومات حجز الأدوات، وفي محطّات الخدمة الذاتيّة. وعليها كذلك أن تضع محطّات للخدمة الذاتيّة في مكتبها الواقع في شرقيّ القدس. وكلّ ذلك بمساعدة وحدة "الحُكْم المُتاح".

يجب على سلطة السكّان أن تتّخذ، في الحال، جميع الإجراءات المطلوبة للاستجابة خلال مدّة زمنيّة معقولة لطلبات سكّان شرقيّ القدس للحصول على المواطَنة ولَمّ شمل العائلات الدائم، بما يشمل تحديد المدّة الزمنيّة المطلوبة لكلّ مرحلة من مراحل المعالجة؛ وعليها أن تبتكر آليّة متابعة وإشراف ابتغاء التأكّد من أنّ مكتبها في القدس الشرقيّة يلتزم بالجداول الزمنيّة الموضوعة.

يجب على سلطة السكّان مواصلة إجراءاتها الساعية إلى تحسين الخدمة وتحقيق المساواة بين متلقّي الخدمة في مكتب شرقيّ المدينة وسائر مكاتب سلطة السكّان، على أن يشمل الأمر وفرة في الأدوار. وعليها أيضًا أن تعمل على حصول سكّان شرقيّ القدس على خدمات ناجعة ونوعيّة في مكتب شرقيّ المدينة بظروف مماثلة لتلك التي يحصل فيها سائر مواطني الدولة على الخدمات، ولا سيّما في كلّ ما يتعلّق بمدّة وقت الانتظار. وعليها أيضًا أن تحسّن المنالية للوافدين إلى مكتب شرقيّ القدس.

يبارك مكتب مراقب الدولة الخطوات التي اتّخذتها إدارة سلطة السكّان في العام 2018 من أجل تحسين الخدمات، بما في ذلك افتتاح مكتب إضافيّ في شرقيّ القدس. على الرغم من ذلك، يجب على إدارة سلطة السكّان أن تواصل العمل على خلق تغيير حقيقيّ ومتواصل في مستوى الخدمات الممنوحة لسكّان شرقيّ القدس، بما يشمل فحص طريقة تطبيق التوصيات التي قُدّمت لها لفحص إجراءات العمل وإجراءات الخدمة في مكتب شرقيّ القدس على وجه السرعة، وأن تقوم بوضع خطّة عمل تفصيليّة لتطبيق التوصيات بما يشمل تحديد جداول زمنيّة ملزمة، وكذلك يجب على المدير العامّ لسلطة السكّان أن يشمل في خطّة عمل السلطة للسنوات الثلاث القادمة غايات كمّيّة تتعلّق بتحسين الخدمة وتقصير أوقات الانتظار في مكتب شرقيّ القدس، وعرضها على وزير الداخليّة. من المفترَض أن تعكس هذه الأهداف الكمّيّة إجراءً شاملًا لتحسين الخدمة لسكّان شرقيّ القدس.

يجب على مؤسّسة التأمين الوطنيّ أن تحدّد المدّة الزمنيّة القصوى لمعالجة طلبات الإقامة من قِبل قسم الإقامة، وعليها أن تعمل على تذويت هذه القواعد من قِبل عاملي مؤسّسة التأمين الوطنيّ، وأن تدير عمليّة إشراف ورقابة على تطبيقها؛ كما يجب عليها أن تحسّن قاعدة بيانات معالجة طلبات الإقامة من قِبل سكّان شرقيّ القدس، كي يجري استخدامها أيضًا كأداة لإدارة معالجة الطلبات منذ لحظة تقديمها حتّى اتّخاذ القرار، بما يشمل إمكانيّة مراقبة الإجراءات والإشراف على هذه المعالَجة.

يجب على مؤسّسة التأمين الوطنيّ القيام بخطوات تضمن أن تُعالَج بالسرعة اللائقة الطلباتُ التي تقترن بفحص إقامة سكّان شرقيّ القدس، بما يلغي الحاجة إلى التوجّه إلى المحاكم بسبب عدم قيامها باتّخاذ القرارات. هذا الإجراء سيحسّن الخدمة، وسيقتصد في الموارد، وسيعزّز ثقة الجمهور بمؤسّسة التأمين الوطنيّ؛ وعليها كذلك أن تنشر على وجه السرعة التوجيهات الإداريّة التي تُفحَص الإقامة وَفقها، وأن تنشر ما يلي: مراحل الإجراء، وإمكانيّة إجراء التحقيق، وقائمة بالمستندات المطلوبة من مقدِّم الطلب. هذا النشر سيمكّن مقدِّمَ الطلب من استنفاد حقوقه، وسيمكّن المحاكم من إجراء الرقابة على قرارات مؤسّسة التأمين الوطنيّ.

يجب على مؤسّسة التأمين الوطنيّ أن تطالب شركات التحقيق الخاصّة بأن تستوفي شروط المناقصة، وأن توفّر القوى البشريّة على نحوٍ ما تستوجب مناقصة التزويد بخدمات التحقيق، وذلك في سبيل تقصير مدّة انتظار نتائج التحقيقات؛ وعليها أن تخلق تغييرًا جذريًّا في إجراءات الفحص والرقابة لنتائج التحقيق التي تقدّمها شركات التحقيق الخاصّة، كجزء من واجبها كسلطة إداريّة أن تتصرّف بنزاهة وبمعقوليّة، وأن تعتمد على قاعدة قرائن معقولة عند اتّخاذها للقرارات ذات الصلة. وعليها كذلك أن ترسّخ الإجراءات التي يجب عليها القيام بها في هذا المجال بإجراء رقابيّ منظّم، وأن ترسّخ إجراءات تفتيش ورقابة لائقة في كلّ ما يتعلّق بحماية المعلومات المحفوظة لدى شركات التحقيق الخاصّة.

يجب على مدير شعبة التحقيقات في مؤسّسة التأمين الوطنيّ أن يستخدم آليّات تفتيش ورقابة جارية وشاملة على التحقيقات التي تنفّذها شركات التحقيق بناء على مخطّطات تفتيش منظّمة، على ضوء الحقيقة أنّ أنشطة التحقيق قد تنتهك الحقوق الأساسيّة للفرد الذي يدور حوله التحقيق انتهاكًا ملموسًا، بما في ذلك حقّه في الخصوصيّة والاحترام والملْكيّة.

تلخيص

عائلات سكّان شرقيّ القدس تقطن في البلاد منذ ما قبل سنين من إقامة دولة إسرائيل، ويحقّ لهؤلاء كمقيمين دائمين أن يحصلوا على خدمات سلطة السكّان والهجرة ومؤسّسة التأمين الوطنيّ بشفّافيّة ونجاعة، وخلال مدّة زمنيّة معقولة، وذلك من أجل استنفاد حقوقهم في موضوع مكانتهم المدنية، واستنفاد حقوقهم المتعلقة بالضمان الاجتماعي، والتأمين الصحي من بين هذه الحقوق.

يُظهِر هذا التقرير غياب سياسة حكوميّة شاملة في مسألة المكانة المدنيّة لسكّان شرقيّ القدس، فبدلًا من وضع سياسة منهجيّة منظّمة ترتكز على عمل مكتبيّ إداريّ شامل يشمل -في ما يشمل- الأبعاد القانونيّة، فقد تبلور "نوع" من السياسة الحكوميّة من خلال قرارات عينيّة موضعيّة جرى اتّخاذها في سياق قضيّة محدّدة فَرَضَ على الدولة سَبْرَ أغوارها، أو لغرض تطبيق أحكام قضائيّة في الْتماسات قدّمها سكّان شرقيّ القدس من أجل انتزاع حقوقهم. هذا المنهج في العمل يمسّ في بعض الأحيان على نحوٍ قاسٍ بقدرة سكّان شرقيّ القدس على استنفاد حقوقهم كمقيمين دائمين.

أظهرت نتائج الرقابةّ أنّ جودة الخدمة التي وفّرتها سلطة السكّان لسكّان شرقيّ القدس كانت أدنى بكثير من تلك التي يحصل عليها المواطنون في سائر أنحاء البلاد، وثمّة ما يدعو إلى التخوّف من أنّ السلطة لم تعمل بجدّيّة وبتصميم من أجل منح خدمة ناجعة ومجدية لسكّان شرقيّ القدس، ولم تعمل بمنهج الشفّافيّة في كلّ ما يتعلّق بتعميم التغييرات التي طرأت على سياساتها؛ ولم تبلور أنظمة وإجراءات لتطبيق الحقّ في المواطَنة وَفق المادّة 4 أ من قانون المواطَنة؛ ولم تُتِحْ خدمات عبر الإنترنت باللغة العربيّة؛ ولم تعمل بتصميم في سبيل تقصير أوقات الانتظار الطويلة للحصول على الدَّوْر لخدمات تسجيل المكانة أو الحصول عليها؛ وأخفقت السلطة في تقصير المدّة الزمنيّة التي تستغرقها معالجة طلبات الحصول على مكانة، ولا سيّما معالجة طلبات الحصول على المواطَنة (وهي معالَجة اتّسمت بغياب مطلق للمعقوليّة). التأخير الاستثنائيّ في معالجة طلبات الحصول على المواطَنة الذي يتواصل لبضع سنوات، دون اتّخاذ إجراءات ملحوظة من قِبل سلطة الهجرة لحلّ المشكلة، قد يفسّره سكّان شرقيّ القدس بأنّه سياسة متعمّدة تسعى لوضع العقبات أمام حصولهم على مكانة مواطنين. منذ تبوُّؤ المدير العامّ الحاليّ لمنصبه، بدأت سلطة السكّان في اتّخاذ خطوات في سبيل تحسين معالجة هذه الطلبات. يجب على السلطة أن تضاعف جهودها في هذا المجال؛ وذلك أنّ هذه الفجوات تعكس إخفاقًا في عملها في كلّ ما يتعلّق بمعالجة طلبات الحصول على المواطَنة، وتمسّ بثقة الجمهور بها.

مؤسّسة التأمين الوطنيّ مطالَبة -أسوة بغيرها من السلطات الإداريّة-أن تفرض صلاحياتها بطريقة تمكّن من توفير الخدمات بالسرعة اللائقة. إجراء تحديد مكانة الإقامة من قِبل مؤسّسة التأمين الوطنيّ ضروريّ ويُعتبر شرطًا أساسيًّا في مسار الحصول على التأمين الصحّيّ وعلى حقوق الضمان الاجتماعيّ، وقد أظهرت نتائج العمل الرقابيّ أنّ هذا الإجراء لا ينفَّذ بشفّافيّة وبسرعة لائقة عندما يتعلّق الأمر بسكّان شرقيّ القدس، ممّا يلحق الضرر بإمكانيّة استنفادهم لحقوقهم. لا تنفّذ مؤسّسة التأمين الوطنيّ عمليّات تفتيش ورقابة جارية على أنشطة التحقيق التي تنفّذها شركات التحقيق الخاصّة، والتي (أي الأنشطة) قد تَنتهك الحقوق الأساسيّة للفرد الذي يدور التحقيق حوله (الخصوصيّة والكرامة والملْكيّة)، ولا تُجري كذلك عمليّات تفتيش على حماية المعلومات التي تُحفظ لدى شركات التحقيق الخاصّة. عدم حماية المعلومات بطريقة لائقة يقترن بانتهاك الحقوق الأساسيّة المتعلّقة بخصوصيّة حياة سكّان شرقيّ القدس.

يجب على الحكومة بعامّة، وعلى وزير الداخليّة بخاصّة، وضع سياسات شاملة حول المكانة المدنيّة لسكّان شرقيّ القدس. يجب على وزير الداخليّة أن يطرح على الحكومة مقترَحًا لهذه السياسة بعد أن يُبلوَر على أساس عمل مكتبيّ إداريّ شامل بالتعاون مع وزارة القضاء ومع مؤسّسة التأمين الوطنيّ، ويشمل -في ما يشمل-فحْصَ مجْمَل أبعاد مجال المكانة ابتغاء التداول واتّخاذ القرار بشأن تبنّي المقترَح. ويجب على المدير العامّ لسلطة السكّان مواصلة العمل بكلّ ما أوتِيَ من قوّة على تقديم خدمات ناجعة ونوعيّة ومُجْدِية لسكّان شرقيّ القدس، على غرار تلك التي تُمنح لمواطني إسرائيل. ويجب على مؤسّسة التأمين الوطنيّ أن تتّخذ الإجراءات المطلوبة كافّة كي تجري معالجة الطلبات التي تقترن بتحديد الإقامة على أحسن وجه وبالسرعة اللائقة، من خلال ضمان الحقوق الأساسيّة المتعلّقة بخصوصيّات حياة سكّان شرقيّ القدس.