

משטר ההיתרים

הפגיעה בזכויות האדם בשטחי הגדה המערבית
המכונים "מרחב התפר"

משטר ההיתרים

הפגיעה בזכויות האדם בשטחי הגדה
המערבית המכונים "מרחב התפר"

מחקר וכתביבה:
עו"ד אלעד כהנא
יונתן קנוניץ'

ריכז מידע:
נג'יב אבו רקיה, יונתן דיין
ניהאיה מג'דוב, היאם מדאח
גילת פישר, מיכל קליין

ייעוץ משפטי:
עו"ד עידו בלום
עו"ד שירה הרצנו
עו"ד ידין עילם

עריכה:
דינה הורביץ

הצילומים מחומת ההפרדה באזור
קלקיליה באדיבות אלכס ליבק

עיצוב והפקה:
טרטקובר עיצוב גרפי
אולגה גטמנסקי

מרץ 2013



רח' אבו עוביידה 4
ירושלים 97200
Abu Obeidah St. 4
Jerusalem 97200

شارع ابو عبيدة ٤,
القدس ٩٧٢٠٠

mail@hamoked.org.il
www.hamoked.org.il

ISBN 978-965-7625-00-2

תוכן העניינים

מבוא	5
רקע	8
"מרחב התפר"	
עבודת המוקד להגנת הפרט	
ההליך הביורוקרטי-משפטי לקבלת היתר ל"מרחב התפר"	18
בקשת היתר	
ערר	
עתירה לבית המשפט	
סיכום	
תנאי הזכאות להיתר	41
"תושב קבע במרחב התפר": הדרישה להוכחת "מרכז חיים"	
מעבר "הכרחי"	
היתרי חקלאים	
מידע מודיעיני חסוי	
מגבלות השימוש בהיתר	
סיכום	70
נספחים	73



HELLO

HELLO
TO
ISRAEL

ISRAEL M'A T

מבוא

החל משנת 2003, מנהיג הצבא הישראלי משטר היתרים דרקוני בשטחי הגדה המערבית הנמצאים בין חומת ההפרדה לבין הקו הירוק. שטחים אלה, שהצבא הכריז עליהם כעל "שטחים סגורים" לפלסטינים, מכונים בפי ישראל "מרחב התפר".¹ אך על פי שטחים אלה הם 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 - ישראלים, וכן תיירים מכל מדינה בעולם - אינו נדרש לכל היתר שהוא על מנת להיכנס לשטחי "מרחב התפר" ולהיות בהם.² דו"ח זה עוסק במשטר ההיתרים - חוקיותו, יישומו ומשמעותיותו.

ממשלת ישראל קיבלה את ההחלטה על הקמת חומת ההפרדה בשנת 2002, על רקע פיגועי האינתיפאדה השנייה. הממשלה הצהירה כי מטרת החומה היא ליצור "הפרדה ביטחונית שנועדה להקשות ככל הניתן על חדירת מפגעים ואמצעי לחימה לישראל",³ אולם בפועל, מתווה החומה אינו מפריד בין הגדה המערבית לבין מדינת ישראל. בניגוד לעקרונות המשפט הבינלאומי, רוב קטעי החומה נבנו בתוך השטחים הכבושים ולא על הקו הירוק; כך, החומה אינה מפרידה רק בין ישראלים לפלסטינים אלא גם בין פלסטינים לפלסטינים. עם השלמתה תנתק החומה שטח ששיעורו 9.4% משטחי הגדה המערבית שנכבשו בשנת 1967 - כולל ירושלים המזרחית - משאר שטחי הגדה,⁴ ותותיר אותנו, ועמו התנחלויות רבות, בצדה המערבי של החומה, באזור היוצר רצף טריטוריאלי עם מדינת ישראל.⁵ הלכה למעשה, החומה מבתרת את הגדה לשני חלקים וכולאת קרקע ואוכלוסייה פלסטינית בינה לבין הקו הירוק.⁶

הפגיעה הקשה בזכויות האדם של הפלסטינים בגדה המערבית כתוצאה מביניית החומה נצפתה כבר עם פרסום ההחלטה על תוואי החומה. בנובמבר 2003 עתר המוקד להגנת הפרט לבית המשפט הגבוה לצדק (בג"ץ) בדרישה עקרונית לבטל את תוואי החומה העובר בתוך שטח הגדה המערבית ואת משטר ההיתרים שהוכרז ב"מרחב התפר". עתירה נוספת בעניין זה הוגשה בשנת 2004 בידי האגודה לזכויות האזרח בישראל. בשנת 2006, לאחר שבית המשפט אישר את בניית החומה בתוך השטח הכבוש, תוקנו שתי העתירות ומוקדו במשטר ההיתרים. בעתירה המתוקנת טען המוקד כי משטר ההיתרים שמקיים הצבא

1. המושג "מרחב התפר" נועד לטשטש את העובדה ששטחים אלה הם חלק של הגדה המערבית. בהיעדר מונח מקובל אחר נדגיש כי כל אימת שיחזר צירוף המילים "מרחב התפר", הכוונה תהיה לשטחי הגדה המערבית הכלואים בין חומת ההפרדה לבין הקו הירוק, למעט ירושלים המזרחית, שעליה הוחל המשפט הישראלי, ולמעט גוש עציון, שישראל הצהירה כי לא תחיל בו את משטר ההיתרים.
2. מכוח צווים צבאיים ישנים, הגדה המערבית כולה היא שטח סגור אחד שישראלים אינם רשאים לשהות בו למעלה מ-48 שעות ללא היתר או להתגורר בו ללא היתר. למיטב ידיעתו של המוקד להגנת הפרט, צווים אלה עודם בתוקף אולם הם אינם נאכפים. לקריאה נוספת ר' <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Updates1052>
3. דברי שר הביטחון בנימין בן-אליעזר בישיבת הממשלה, ור' <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents1388>
4. המשרד לתיאום עניינים הומניטאריים של האו"ם (OCHA), "השפעתה ההומניטארית של הגדר בגדה המערבית", יולי 2012 (להלן: נתוני OCHA 2012).
5. בשל תוואי החומה, שטחי "מרחב התפר" נמצאים לעתים גם מצפון לחומה או מדרום לה. לנוחות הדיון נתייחס לכל אזורי "מרחב התפר" כנמצאים ממערב לחומת ההפרדה.
6. דו"ח זה אינו עוסק במישרין בחומת ההפרדה ובפגיעתה הקשה בזכויות האדם בשטחים. להרחבה בעניין זה ר' http://www.hamoked.org.il/topic.aspx?tid=main_15 עם זאת חשוב לציין כי ההפרדה נעשית במרבית המקרים באמצעות "מכשול" המורכב מגדרות תיל, תעלות, דרכי טשטוש, דרכי פטרול ואזורי חיץ. כך הדבר ברוב האזורים הרלוונטיים לדו"ח זה.

7. בג"ץ 9961/03, המוקד להגנת הפרט

נ' ממשלת ישראל. ר'. <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=6653>

בג"ץ 639/04, האגודה לזכויות האזרח

בישראל נ' מפקד כוחות צה"ל באזור

יהודה והשומרון ואח' ר'. <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=5431>

8. בג"ץ 9961/03, המוקד להגנת הפרט

נ' ממשלת ישראל, הודעת המדינה מיום 30.7.2009.

9. שם, פסק דין מיום 5.4.2011, סעיף 46.

ב"מרחב התפר" אינו אלא משטר הפרדה על פי מפתח לאומי, וככזה הוא מהווה הפרה חמורה הן של המשפט הבינלאומי ההומניטארי ושל המשפט הבינלאומי של זכויות האדם והן של עקרונות היסוד של המשפט המינהלי והחוקתי בישראל.⁷

עם השנים אומתו החששות לפיהם החובה לקבל אישורים חוזרים ונשנים של הצבא על מנת להמשיך ולקיים את שגרת היומיום תפגע אנושות בחייהם של הפלסטינים המתגוררים בשטחים אלו או שמשפחתם, אדמתם או מקום עבודתם מצויים בהם. הליך קבלת ההיתרים המאפשרים להימצא ב"מרחב התפר" וחינושם מותנה בעמידה בפרוצדורות בירוקרטיות ממושכות ובקיומן של זיקות ספציפיות ביותר ל"מרחב התפר", כפי שאלה הוגדרו בידי הצבא ב"קובץ פקודות הקבע מרחב התפר" (קפ"ק) שפורסם לראשונה בשנת 2009 ומאז נדפס בשני נוסחים נוספים. השימוש בהיתרים מוגבל לתקופות קצובות ולמעבר רק דרך שערים מסוימים בחומה, הפתוחים בשעות מסוימות בלבד. נתונים שהציגה המדינה בשנת 2009⁸ מצביעים על ירידה עקבית במספר מקבלי ההיתרים, והמציאות בשטח חושפת את הפגיעה הקשה בפלסטינים ואת ההרס המסיבי של החקלאות באזור.

באפריל 2011 דחה בג"ץ את העתירות העקרוניות של המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח בישראל נגד משטר ההיתרים. בפסק דינו קבע בית המשפט כי "ההחלטה על סגירת מרחב התפר והחלת משטר ההיתרים במרחב עומדת במבחני החוקיות" ובכך הכשיר את הדרישה שמטיל הצבא על פלסטינים - וכאמור, רק על פלסטינים - לקבל היתר מיוחד על מנת להימצא בביתם ועל אדמתם. השופטים אמנם ציינו כי יש במשטר ההיתרים "כדי לגרום פגיעה קשה בזכויות התושבים הפלסטינים" אולם דחו את העתירות בנימוק כי הפגיעה מידתית, בכפוף לשינויים נקודתיים בפקודות הצבא.⁹

דו"ח זה מתבסס ברובו על עבודת המוקד להגנת הפרט בשנים 2009-2012 באזורים החקלאיים שבצפון הגדה. בשנים אלו טיפל המוקד במאות פניות של פלסטינים שנתקלו בקשיים אל מול המערכת הצבאית הבירוקרטית המסועפת והסבוכה שעמה הם נדרשים להתמודד על מנת לקבל היתרים ולקיים את שגרת חייהם. רבים מן הקשיים האלה נגרמים בשל הפקודות והנהלים - המשתרעים על פני עשרות עמודים - שקבע הצבא בעניין הטיפול בבקשות להיתרים, אחרים נגרמים מיישום פקודות אלה ומהפרשנויות שהן זוכות להן מצד כוחות הביטחון המופקדים על מתן היתרים; כך או כך, כל הקשיים נובעים מהנחת המוצא של משטר ההיתרים: פלסטינים אינם רשאים להימצא ב"מרחב

התפר" אלא רק בנסיבות מצומצמות וחריגות שעל פי רוב אינן עולות בקנה אחד עם מהלכם היומיומי של החיים.

מטרתו של הדו"ח היא להצביע על המנגנונים המביאים לפגיעה בזכויותיהם של הפלסטינים בשטחי הגדה המערבית המכונים "מרחב התפר" - הן פלסטינים המתגוררים בשטחים אלה או מבקשים להעתיק אליהם את מקום מגוריהם והן פלסטינים העובדים בהם או מבקשים לבקר את משפחתם או לעבד את אדמתם הנמצאת מעבר לחומת הפרדה. כפי שנראה בהמשך הדו"ח, לא ניתן להצדיק מנגנונים אלו ב"שיקולי ביטחון", והפגיעה האנושה באוכלוסייה המקומית היא תוצאה בלתי נמנעת של משטר ההיתרים.

פעילותו של המוקד להגנת הפרט מול הצבא - אם ישירות ואם דרך פרקליטות המדינה - אמנם הביאה להקלות מסוימות בהליכי קבלת היתר, אולם משטר ההיתרים נותר משטר מפלה שרבים מתקשים להתמודד עמו ולצלוח אותו, והוא אף מפר את חובתה של ישראל על פי המשפט הבינלאומי לאפשר לתושבי השטחים הכבושים חופש תנועה בארצם. המוקד ממשיך להיאבק בהוראות הפוגעניות של נוהלי משטר זה ולפעול ככל האפשר לשמירה על זכויותיהם של תושבי השטחים הכבושים המחויבים בקבלת היתר על מנת להגיע לבתיהם, לבני משפחותיהם, לאדמותיהם ולמקומות עבודתם המצויים באזורים המכונים "מרחב התפר". בנסיבות אלה דומה כי מן ההכרח לשוב ולבחון את ההצדקות והמטרות שמאחורי משטר ההיתרים.

ביום 10.10.2012 העביר המוקד להגנת הפרט את הדו"ח למשרד המשפטים. עד מרץ 2013, מועד הוצאתו לאור, לא התקבלה תגובת המדינה לדו"ח ■

10. בג"ץ 9961/03, המוקד להגנת הפרט

נ' ממשלת ישראל, תגובת המדינה

מיום 13.11.2006. בקשת המוקד לקבל

פרטים עדכניים במסגרת בג"ץ זה,

שהוגשה ב-7.7.2010, לא נענתה; שלוש

בקשות לקבלת נתונים שהגיש המוקד

ב-30.4.2012 לפי חוק חופש המידע,

התשנ"ח-1998, טרם נענו, נכון למועד

כתיבת הדו"ח. הפער בין הנתונים נובע

מכך שישראל הצהירה, כאמור, כי שטחי

הגדה המערבית הנמצאים ממערב לחומת

ההפרדה בירושלים המזרחית ובאזור גוש

עציון לא יוכרוזו כ"מרחב התפר", וראה

לעיל, ה"ש 1.

11. מבוא לפרק א ב"קובץ פקודות מרחב

התפר 2011" (להלן: הקפ"ק; בהערך

ציון שנה אחרת, מדובר בגרסת הקפ"ק

שפורסמה בשנת 2011).

12. נתוני OCHA 2012. לפי נתונים

שהציגה המדינה בנובמבר 2011 התגוררו

בשטחים אלה כ-7,390 איש, (מבוא לפרק

א בקפ"ק). 12. הקהילות הכלואות ב"מרחב

התפר" הן הכפרים ברטעה א-שרקיה,

אום א-ריחאן, ד'הר אל-מאלת, ח'רבת

עבדאללה אל-יונס, ח'רבת א-שיח יונס,

ח'רבת אל-מונטאר אל-ע'רבייה, ח'רבת

אל-מונטאר א-שרקיה, ח'רבת ג'בארה;

הקהילות הבדוויות ערב אבו פרדה וערב

א-רמאדין אל-ג'נובי; והשכונות דח'ית

אל-בריד ושיח סעד בירושלים המזרחית

(דו"ח בצלם, "חיים בהפרעה - ההשפעות

ארוכות הטווח של גדר ההפרדה", אוקטובר

2012).

13. נתוני OCHA 2012.

14. מבוא לפרק א בקפ"ק.

15. נתוני OCHA 2012.

16. מבוא לפרק א בקפ"ק. עד שנות ה-80,

הביטוי "אדמות מדינה" חל על קרקעות

שהשלטונות הבריטיים או הירדניים

הכריזו עליהן כשייכות להם. בשנות ה-80,

במטרה להרחיב את בניית ההתנחלויות,

החלה ישראל להכריז על קרקעות רבות,

שלטענתה לא עובדו, כעל קרקעות

רקע

"מרחב התפר"

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, ומנעת מלהחיל עליו את החוק הישראלי או לתת לתושביו מעמד בישראל.

כאמור במבוא לעיל, השלמת בניית חומת ההפרדה בתוך שטחי הגדה המערבית, לעתים במרחק של קילומטרים רבים מהקו הירוק, תנתק 9.4% משטחי הגדה משאר שטחיה שנכבשו בשנת 1967. בנובמבר 2006 העריכה פרקליטות המדינה כי עם השלמת בניית החומה, השטח שישראל תחיל עליו את משטר ההיתרים ותאסור כניסת פלסטינים אליו - אלא בהיתר מיוחד - יהיה 325,000 דונם, המהווים 5.9% משטחי הגדה.¹⁰ על פי נתוני המדינה, עד 2011 הוכרזו 137,219 דונם כשטח צבאי סגור ("מרחב התפר").¹¹

בשטחים שישראל הכריזה עליהם כעל "מרחב התפר" התגוררו ביולי 2012 כ-7,500 איש ב-12 קהילות פלסטיניות.¹² על פי ההערכות, עם השלמת בניית החומה ימצאו את עצמם 23,000 אלף פלסטינים נוספים במובלעות דומות.¹³ למעלה ממחצית הקרקעות המצויות כיום באזורים אלו - 93,401 דונם - הן בבעלות פלסטינית פרטית;¹⁴ רבות מהן שייכות לתושביהם של כ-150 כפרים וקהילות הנמצאים ממזרח לחומה, מחוץ ל"מרחב התפר".¹⁵ 43,808 דונם מכלל האדמות האלה הוכרזו כ"אדמות מדינה", ואלה מנוהלות בידי הצבא.¹⁶ יש להניח כי לפחות חלק מהאדמות הללו היה אמור לשמש כעתודות קרקע לגידול הטבעי של אוכלוסיית הגדה ולפיתוח הערים והיישובים הפלסטיניים בשטחים הנמצאים כיום משני עברי החומה.

סגירת "מרחב התפר" בפני פלסטינים הביאה לכך שבפועל, הצבא מנהל את השטחים הללו כאילו היו חלק ממדינת ישראל: נוכחותם של פלסטינים ב"מרחב התפר" מותנית בקבלת היתר אישי, וזאת, גם אם בתיהם, בני משפחותיהם, אדמותיהם או מקור פרנסתם נמצאים שם מימים ימימה. מי שנתפס בשטחים אלו ללא היתר, או ששהותו בהם חורגת מתנאי ההיתר, צפוי להעמדה לדין פלילי ולעונש של עד חמש שנות מאסר.¹⁷ ישראל

ש"חרור" לידי השלטון שישראל באה
בנעליו. להרחבה ר' דו"ח בצלם, "באצטלה
של חוקיות - הכרזות על אדמות מדינה
בגדה המערבית", פברואר 2012.

17. צו בדבר הוראות ביטחון [נוסח
משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651),
התש"ע-2009, סעיף 333.
18. המינהל האזרחי הוא הגוף הצבאי
המופקד על ניהול העניינים האזרחיים
בשטחים הכבושים. הצווים האמורים הם
צו בדבר הוראות ביטחון (יהודה והשומרון)
(מס' 378), התש"ל-1970, הוראות בדבר
מעברים במרחב התפר; צו בדבר הוראות
ביטחון (יהודה והשומרון) (מס' 378),
התש"ל-1970, הוראות בדבר היתרי
כניסה למרחב התפר ושהיה בו; וצו בדבר
הוראות ביטחון (יהודה והשומרון) (מס'
378), התש"ל-1970, הוראות בדבר תעודת
תושב קבע במרחב התפר.

19. הקפ"ק הוצג לראשונה לבית המשפט
ביחד עם הודעת המדינה בבג"ץ 9961/03,

המוקד להגנת הפרט נ' ממשלת ישראל,

מיום 30.7.2009. מאז עודכן הקפ"ק
בספטמבר 2010 ובנובמבר 2011, ור' אתר
הפרקליטות הצבאית, [http://www.law.
idf.il/163-4906-he/Patzar.aspx](http://www.law.idf.il/163-4906-he/Patzar.aspx). על

פי הודעת המדינה בבג"ץ 261/11, יוסף

ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה

המערבית ואח', מיום 9.7.2012, בספטמבר
2012 אמור היה להתפרסם נוסח רביעי של
הקפ"ק. למרות התחייבות המדינה בבג"ץ,
עד מרץ 2013, מועד הוצאתו לאור של
דו"ח זה, לא פורסם קפ"ק חדש.

20. בעבר מנה הקפ"ק גם "תעודת תושב
חדש במרחב התפר" עבור מי שביקש
להעתיק את מקום מגוריו לאזורי "מרחב
התפר", אולם כיום אוחד היתר זה עם
"היתר צרכים אישיים".

הפכה אפוא את פעולות החיים הפשוטות ביותר של הפלסטינים
להליכים בירוקרטיים מסובכים שיש לשוב ולהתמודד עמם בכל
כמה חודשים מחדש.

"משטר ההיתרים" הוא רשת סבוכה של הליכים העשויה מאוסף
של צווים ונהלים. המבקש ללמוד רשת זו על בוריה נאלץ
להתחיל בהכרזה בדבר סגירת השטחים, להמשיך בשלושה צווים
שהוציא ראש המינהל האזרחי¹⁸ ולסיים בספר בן עשרות עמודים
המכונה "קובץ פקודות הקבע מרחב התפר" (קפ"ק). הקפ"ק
- ספר הספרים של "מרחב התפר", המאגד בתוכו את פקודות
הצבא הרלוונטיות הנוגעות לשטח זה - שונה פעמיים מאז
פורסם בשנת 2009 ועד כתיבת שורות אלו; כדי לנהוג על פי
נדרשים למידה ועיון מעמיקים של כל נוסח ונוסח. יתרה מזאת,
אף על פי שהקפ"ק נועד לשימוש האוכלוסייה הפלסטינית,
למיטב ידיעת המוקד להגנת הפרט הוא אור בעברית בלבד,
ומאחר שהוא מורכב מאוד ומנוסח בשפה משפטית, הוא אינו
נהיר אף לקוראי עברית.¹⁹

למרות העיקרון המעוגן במשפט הישראלי והבינלאומי, לפיו
אדם זכאי להימצא בכל מקום בארצו למעט בהתקיים נסיבות
חריגות המצדיקות הגבלה של זכות זו לתקופה קצובה, הנחת
המוצא של משטר ההיתרים היא הפוכה: פלסטינים אינם
אמורים להימצא בשטחי "מרחב התפר" אלא רק במקרים
שהצבא מכיר בהם כ"צורך". בהתאם לכך הכיר הצבא ב-13
"צרכים" למעבר פלסטינים לשטחים שממערב לחומה, ואלה
מקומים 13 סוגי היתרים שונים - כל היתר והדרישות המיוחדות
לו: תעודת תושב קבע, היתר חקלאי קבוע, היתר חקלאי זמני,
היתר מסחר, היתר תעסוקה, היתר צרכים אישיים, היתר עובד
הוראה, היתר עובד ארגון בינלאומי (ארב"ל), היתר עובד הרשות
הפלסטינית (הרש"פ), היתר עובד תשתית, היתר צוות רפואה,
היתר תלמיד והיתר קטין.²⁰

כל ההיתרים הניתנים ב"מרחב התפר" הם זמניים. ההיתר הממושך
ביותר הוא לשנתיים, אך רוב ההיתרים ניתנים לתקופה קצרה
בהרבה, העומדת על שלושה חודשים לכל היותר. במהלך תקופה זו
נאלץ המחזיק בהיתר להגיש בקשה לחידוש ההיתר, על מנת שיוכל
להמשיך להימצא ב"מרחב התפר" עם פקיעת ההיתר, ועל הליך
זה עליו לחזור בכל פעם מחדש. מעבודת המוקד עולה שספורות
הפעמים שבהן עלה בידי פלסטינים לקבל היתרים חדשים טרם
מועד פקיעתם של ההיתרים הישנים. סירוב או עיכוב בהנפקת
ההיתר מונעים גישה ל"מרחב התפר", דבר המשפיע על היכולת
לקיים קשרים משפחתיים יומיומיים, לעבוד בשטחים אלה, לגדל
תוצרת חקלאית הדורשת עיבוד רצוף של האדמות, ועוד.

21. למעט מי שיש בידו היתר עבודה בהתנחלות או היתר כניסה לישראל. עם זאת, גם היתרים אלו הם היתרים אישיים, והם מחייבים את המבקש אותם בהליך פרוצדוראלי נפרד.

22. היתר כניסה כללי למרחב התפר ולשהייה בו (יהודה ושומרון), התשס"ד-2003, והתיקונים שהוכנסו בו לאחר פרסומו.

23. מדובר ב-71 התנחלויות מתוך 150 שהוקמו בגדה המערבית. למעלה מ-85% מכלל אוכלוסיית המתנחלים, לרבות בירושלים המזרחית, מתגוררת בצד המערבי של החומה, ור' המשדר לתיאום עניינים הומניטאריים של האו"ם (OCHA), דו"ח מיוחד: "עדכון בנושא הגדר, שבע שנים לאחר מתן חוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק על הגדר: השפעת הגדר באזור ירושלים", יולי 2011 (להלן: דו"ח OCHA 2011), עמ' 5.

24. ר' <http://www.hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents1388>

25. להרחבה ר' http://www.hamoked.org.il/topic.aspx?tid=main_15

26. אמנת האג - "אמנה בדבר הדינים והמנהגים של מלחמה ביבשה לרבות תקנות בקשר לדיני ומנהגי המלחמה ביבשה (האג 1907)" - קובעת בין היתר את חובות הכוח הצבאי כלפי האוכלוסייה הנתונה למרותו. ישראל מכירה בתחולתה של האמנה בגדה המערבית ורואה עצמה מחויבת בהוראותיה.

27. סעיף 49 לאמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנה על אזרחים בזמן מלחמה (1949) קובע כי "המעצמה הכובשת לא תגרש ולא תעביר חלקים מאוכלוסייתה האזרחית שלה לשטח שנכבש על ידה". איסור זה נועד להגן על האוכלוסייה המקומית מפני דחיקתה על ידי אוכלוסייה מבוססת (יחסית לה) ועתירת זכויות שמעמדה וההגנה שהיא זוכה לה מידי המעצמה הכובשת עשויים להביא לנישול

כאמור במבוא לעיל, משטר ההיתרים חל על כל הפלסטינים תושבי השטחים הכבושים,²¹ ואך ורק על פלסטינים. הצבא פוטר ישראלים ותיירים מהצורך לבקש או להחזיק בהיתר על מנת להימצא בשטחי הגדה הנמצאים ממערב לחומה, ועבורם אין מדובר כלל בשטח סגור.²² לא במקרה, השטחים המוגדרים כ"מרחב התפר" כוללים התנחלויות רבות,²³ אולם היתר הכניסה הכללי ללא-פלסטינים אינו מותנה בשאלה אם הם מתגוררים במקום. סגירת השטח והדרישה להחזיק בהיתר על מנת להימצא בו תלויה אפוא אך ורק בשאלת לאומיותו של אדם: פלסטיני שמשפחתו מתגוררת מזה דורות בשטחים המכונים "מרחב התפר" נזקק לחסדי הצבא - לקבל היתר צבאי כדי להמשיך ולהתגורר בביתו, ולשוב ולבקש היתר חדש פעם אחר פעם - ולעומתו, כל ישראלי או תייר, גם אם מעולם לא היו בשטחים אלו, רשאים להגיע לכל מקום בהם, מכל סיבה שהיא, בלי להידרש כלל להיתר.

בניית חומת הפרדה בתוך שטחי הגדה המערבית

סגירת "מרחב התפר" בפני פלסטינים באה בהמשך להחלטת ממשלת ישראל משנת 2002 בדבר הקמת חומת הפרדה בתוך הגדה המערבית.²⁴ החלטה התקבלה, על פי הצהרת הממשלה, על רקע פיגועים שביצעו פלסטינים במסגרת האינתיפאדה השנייה והביאו למוותם ולפציעתם של רבים. הממשלה טענה כי אין מדובר בגבול מדיני אלא ב"מכשול זמני" שמטרתו למנוע ממפגעים להגיע אל מרכזי האוכלוסייה בישראל.

הקמת החומה בעומק הגדה המערבית, ולא על הקו המציין את שטחה הריבוני של ישראל ("הקו הירוק"), מנוגדת לחוק הבינלאומי ויוצרת שלל פגיעות באוכלוסייה הפלסטינית המקומית, לרבות הפקעת קרקעות מסיבית מפלסטינים לצורך בניית החומה, כליאת יישובים במובלעות המוקפות חומה מכל עבריהן או ברובם, משטר ההיתרים ועוד.²⁵ החלטת הממשלה להקים חומה כדי להגן על אזרחיה היא החלטה לגיטימית, אולם הקמת החומה צריכה הייתה להיעשות בהתאם לדין הבינלאומי. תקנה 43 לאמנת האג (1907)²⁶ ופסיקת בית המשפט העליון בנוגע לה קובעות שהצבא אינו ריבון בגדה המערבית כי אם "נאמן זמני". משכך, הצבא אינו רשאי לחולל בשטח שינויי קבע אלא רק שינויים ארעיים הדרושים לצורכי ביטחון או לצורכי האוכלוסייה הכבושה. מאחר שהחומה נבנתה בתוך הגדה, ולא על הקו הירוק, ניתן להסיק שהיא נועדה למעשה להגן על מפעל ההתנחלות הישראלי בשטחים - שהוא עצמו מנוגד לדין הבינלאומי.²⁷

ביולי 2004 פרסם בית הדין הבינלאומי לצדק חוות דעת מייעצת

האוכלוסייה המקומית, להרס כלכלתה ולפגיעה בזכויותיה. בחוות דעתו המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג בעניין החומה בשנת 2004 (ר' להלן) נקבע כי ההתנחלויות אינן חוקיות. See ICJ, Legal Consequences .28 of the Construction of a Wall in the Occupied Territories, Advisory Opinion, July 9 2004.

<http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>

29. בג"ץ 7957/04, **מראעבה נ' ראש ממשלת ישראל**, פסק דין מיום 15.9.2005.
30. ר' למשל בג"ץ 2732/05, **ראש מועצת עיריית עזון נ' ממשלת ישראל**, פסק דין מיום 15.6.2006.
31. ר' למשל בג"ץ 2056/04, **בית טוריק נ' ממשלת ישראל**, פסק דין מיום 30.6.2004.
32. בג"ץ 9961/03, **המוקד להגנת הפרט נ' ממשלת ישראל**; בג"ץ 639/04, **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח'.**

בעניין חוקיות חומת ההפרדה ובה קבע כי זכותה ואף חובתה של ישראל להגן על אזרחיה, אך עליה לעשות זאת בהתאם למשפט הבינלאומי. בית הדין מצא, בין היתר, כי החומה בנויה באופן המספח את רוב ההתנחלויות (כולל ירושלים המזרחית), שהן עומות בבחינת הפרה של דיני המלחמה, וכי בתוך כך נגרמת פגיעה בזכויות האדם של האוכלוסייה הפלסטינית המקומית. ובזכותו הקולקטיבית של העם הפלסטיני להגדרה עצמית. משכך קרא בית הדין לפרק את חלקי החומה שנבנו בתוך הגדה ולהקים מחדש לאורך הקו הירוק.²⁸

ממשלת ישראל לא אימצה את חוות הדעת, וכך גם בית המשפט העליון, שאף הוסיף כי בפני בית הדין הבינלאומי לא הוצגה התשתית העומדת בפניו.²⁹ בית המשפט הישראלי החליט לא לפסוק בנוגע למעמדן של ההתנחלויות וקבע כי על ישראל מוטלת החובה להגן על תושביהן ללא קשר למעמדן. בית המשפט העליון לא דן במעמדה של ירושלים המזרחית או בקביעת בית הדין הבינלאומי לצדק בדבר הפגיעה שפוגעת החומה ביכולתו של העם הפלסטיני לממש את זכותו להגדרה עצמית.

בעתירות נפרדות שהגישו המוקד להגנת הפרט ועותרים נוספים בעניין תוואי החומה במקטעים מסוימים שלה קיבל בג"ץ את טענת המדינה בדבר המטרה הביטחונית ופסק כי הגנה על המתנחלים, אזרחי ישראל, מצדיקה הקמת מקטעים של החומה בתוך שטחי הגדה, ככל שמטרת כל מקטע היא אכן ביטחונית – בשונה, למשל, מ"סיפוח" אדמות לשם הרחבת התנחלויות³⁰ – וככל שהפגיעה באוכלוסייה המקומית אינה במידה העולה על הנדרש.³¹ בהתאם לכך, בכמה עתירות קיבל בית המשפט את טענות העותרים בדבר הפגיעה הלא מידתית באוכלוסייה והורה לשנות את תוואי החומה במקטעים מסוימים.

העתירות נגד משטר ההיתרים

בנובמבר 2003 עתר המוקד להגנת הפרט לבג"ץ בדרישה להורות לישראל לא לבנות את חומת ההפרדה בתוך הגדה המערבית ולבטל את משטר ההיתרים שהחיל הצבא בשטחים שהוגדרו כ"מרחב התפר". בינואר 2004 הגישה האגודה לזכויות האזרח בישראל עתירה עקרונית נוספת בעניין.³² לאחר שבעתירות הפרטניות אישר בית המשפט את עצם בניית החומה בתוך שטח הגדה, תוקנו העתירות העקרוניות ומוקדו במאבק נגד משטר ההיתרים.

משטר ההיתרים, שנוצר אליבא דישאל לתכלית ביטחונית, יצר מנגנון הרסני הפוגע שלא לצורך באלפי פלסטינים חפים מפשע

33. הכוונה ל"חוקי המעבר" (Pass Laws), שהגיעו לשיאם בשנת 1952 עם חקיקת Natives (Abolition of Passes and Co-ordination of Documents) Act, Act No. 67 of 1952. חוק זה דרש שכל שחור מעל גיל 16 יישא עמו תמיד מעין "ספר אסמכתאות" (Book Reference) ויהיה מחויב להציגו על פי דרישת איש משטרה או פקיד מינהל כמעין אישור מעבר. אישור זה כלל תמונה, פרטים על מקום מוצאו של המחזיק באישור, רישום תעסוקה ותשלומי מס ורישום בדבר היתקלויות (קודמות) עם המשטרה. <http://hamoked.org.il/Document.aspx?dID=Documents1454>

שאינם מעורבים במאבק נגד ישראל ולצבא אין כלפיהם כל טענה ביטחונית. המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח טענו בעתירותיהם שמשטר ההיתרים פוגע בזכויות אדם באופן שאינו מידתי ואינו סביר ויש בו משום ענישה קולקטיבית של כלל האוכלוסייה הפלסטינית. בנוסף על כך, מאחר שמשטר ההיתרים חל אך ורק על פלסטינים, יש בו משום אפליה פסולה. בעתירת המוקד נטען כי העובדה שבאותו שטח עצמו נדרשת אוכלוסייה אתנית אחת להחזיק בהיתרים בעוד אוכלוסייה אתנית אחרת אינה נדרשת לכך גוררת בהכרח השוואה לחוקי ההיתרים שיצרה דרום אפריקה בתקופת האפרטהייד.³³

באפריל 2011 דחה בג"ץ את העתירות העקרוניות וקבע שההחלטה על עצם סגירת שטחי הגדה האמורים בפני פלסטינים מוצדקת מטעמי ביטחון, ומכיוון שכך, אין מדובר בענישה קולקטיבית ואף לא באפליה.³⁴ 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 - המחייב בקשת היתר פרטני בכל פעם מחדש, תוך הוכחת זיקות ספציפיות ביותר למרחב זה - הוא חוקי. לצד דחיית העתירות קבע בית המשפט כי על הצבא להגמיש את הכללים הנוגעים לפלסטינים המתגוררים ב"מרחב התפר" ומבקשים להיכנס לתוכו או לצאת אל מחוץ לו, ואת 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 לשמור על שגרת חיים סבירה של "תושבי מרחב התפר" או פלסטינים אחרים המבקשים להיכנס אליו. בית המשפט הותיר את דלתו פתוחה לעתירות העוסקות בבעיות נקודתיות במשטר ההיתרים או בשטחי "מרחב התפר" וכן לעתירות פרטניות של פלסטינים המבקשים היתר להיכנס לאדמתם.

השפעת משטר ההיתרים על האוכלוסייה

משטר ההיתרים - הצמצום שהוא כופה על הכניסה לאדמות "מרחב התפר", לצד הקושי הביורוקרטי שהוא מציב בפני הפלסטינים - הביא, באופן בלתי נמנע, לירידה חדה במספר הפלסטינים הרשאים להימצא בשטחי הגדה שממערב לחומת ההפרדה ופגע קשות בשגרת החיים בשטחים אלו.

על פי נתוני המדינה חלה ירידה דרסטית במספר האנשים שהחזיקו בהיתרים השונים במהלך השנים: בשנת 2007

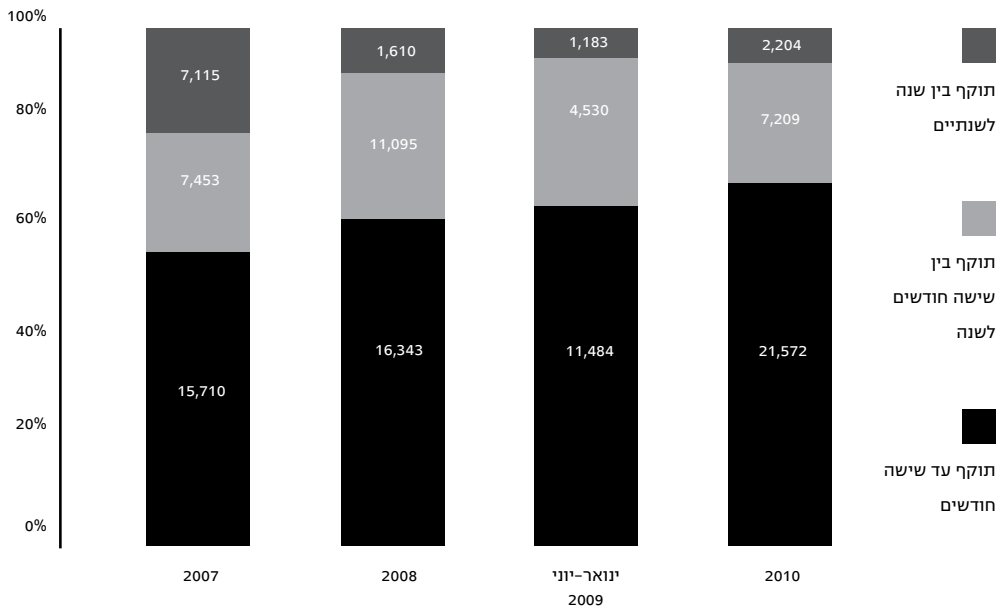
35. בג"ץ 9961/03, המוקד להגנת הפרט

נ' ממשלת ישראל, הודעת המדינה מיום 30.7.2009, סעיף 21. אף על פי שהנתון לשנת 2009 מתייחס רק למחצית הראשונה של השנה, ניתן להניח כי אין מדובר במחצית המספר השנתי כיוון שרוב האנשים הללו אמורים להימצא באדמותיהם רוב ימות השנה.

36. הנתונים מבוססים על הודעת המדינה בבג"ץ 9961/03 מיום 30.7.2009, שם, נספחים מש/35, מש/36, מש/37, וכן על מכתבו של קצין פניות הציבור של המינהל האזרחי לאגודה לזכויות האזרח מיום 4.4.2011. הנתונים שסיפקה המדינה אינם כוללים מידע בנוגע לבקשות ל"היתרי תלמיד", "היתרי קטין" ו"היתרי עובד רש"פ", ועל כן בקשות אלו, ככל שהוגשו, וההחלטות שהתקבלו בהן, אינן נכללות בנתונים המובאים בדו"ח זה.

החזיקו 31,573 פלסטינים בהיתרים שונים ל"מרחב התפר", אך מספרם ירד ב-2008 ל-28,654 והמשיך וירד במחצית הראשונה של שנת 2009 ל-23,805.³⁵ לעומת זאת, בשנים 2007-2009 לא חל שינוי של ממש במספר ההיתרים שהונפקו. לכאורה, הדבר אינו מתיישב עם הנתונים בדבר הירידה במספר האנשים שקיבלו היתרים, אלא שנתוני המדינה מלמדים שבמהלך תקופה זו הלך והתקצר תוקף ההיתרים³⁶, והדבר חייב את הפלסטינים המבקשים לשהות ב"מרחב התפר" להחזיק במספר גדול יותר של היתרים במהלך השנה. במילים אחרות, פחות אנשים מקבלים היתרים, אך מספר ההיתרים נותר על כנו ואף עולה; גם מי שמקבל היתר נאלץ להסתפק בהיתר לזמן קצר בלבד ועליו לחדשו לעתים קרובות יותר - וכאשר הוא עושה זאת הוא נתקל שוב ושוב בקשיים שמערים משטר ההיתרים.

הירידה בתוקף ההיתרים ארוכי הטווח



37. המשרד לתיאום עניינים הומניטאריים של האו"ם (OCHA), "דו"ח מיוחד: חמש שנים לאחר מתן חוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק - סיכום ההשלכות ההומניטאריות של הגדר", יולי 2009 (להלן: דו"ח OCHA 2009), עמ' 22 וה'ש 36. בהקשר זה ראוי לציין שנכון לשנת 2009, המגזר החקלאי ייצג 11%-20% מהכלכלה הפלסטינית והעסיק כ-15% מכוח העבודה הפורמאלי ו-39% מכוח העבודה הבלתי פורמאלי (שם, עמ' 20).

38. המשרד לתיאום עניינים הומניטאריים של האו"ם (OCHA), "מעקב הומניטארי - דצמבר 2011", עמ' 8.

39. דו"ח OCHA 2009, עמ' 28. הדברים נתמכים גם בתצלומי אוויר שהציגה האגודה לזכויות האזרח בישראל בתגובתה על נתוני המדינה במסגרת בג"ץ 639/04, **האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון ואח'**, במטרה להשוות את המצב בשנת 2001 למצב בשנת 2008.

40. דו"ח OCHA 2009, עמ' 35.

המדיניות הישראלית, הגורמת לצמצום מספר האנשים המורשים לשהות ב"מרחב התפר", מביאה לתוצאות קשות, ברורות ומיידיות. בדו"ח האו"ם משנת 2009 צוין בין השאר כי בשנת 2007 דיווחו נציגי 67 קהילות חקלאיות בצפון הגדה המערבית על ירידה של למעלה מ-80% במספר החקלאים הנוהגים לעבד את אדמתם, לעומת התקופה שלפני בניית החומה. נתון זה עלה שוב בסקר דומה שנערך באמצע שנת 2008.³⁷

זאת ועוד. תוקפם הקצר והמוגבל של ההיתרים, הסבך הביורוקרטי הכרוך בהנפקתם והטיפול הצבאי השרירותי, ולא אחת אף רשלי - כל אלה מביאים לכך שבמקרים רבים לא נשמר רצף בין היתר להיתר. חקלאים פלסטינים שהחומה חוצצת בין ביתם לבין אדמתם אינם יכולים בשל כך לתכנן ביעילות את השנה החקלאית ולנצל את אדמותיהם לאורך השנה כולה, ורבים מהם נאלצים להימנע מלהשקיע בגידולים הדורשים טיפול רצוף, גם אם הם רווחיים. דו"ח האו"ם משנת 2011 העריך כי יבולם של עצי הזית בשטחים שממערב לחומת ההפרדה קטן בכ-60% לעומת היבול בחלקות מעברו השני של החומה, הנגישים לחקלאים כל עונות השנה.³⁸

דו"ח האו"ם משנת 2009 מצא שבכפר ג'יוס ובכפר השכן פלאמיה שבאזור קלקיליה, שכ-6,100 דונם של אדמה חקלאית הופרדו מהם על ידי החומה, פורקו כ-100 חממות, וכ-500 דונם הוסבו מגידול עצי הדר לגידולים המצריכים תחזוקה מועטה יותר אך גם מניבים הכנסה מועטה יותר, כמו חיטה. היבול החקלאי בשטח זה צנח מכתשעה מיליון ק"ג של פירות וירקות ב-2002 לכארבעה מיליון ק"ג ב-2008. במקביל, בשל בידוד שטחי המרעה של הכפרים, מספרם של רועי הצאן הלך ופחת; נכון למועד כתיבת דו"ח האו"ם החזיקה משפחה אחת בלבד בהיתר המאפשר לה לטפל בכבשים במהלך הלילה בתחומי "מרחב התפר".³⁹ בנפת ג'נין, מגידולי הכפר ערבונה, שכללו בעבר זיתים, שקדים, חרובים וחמוס, נותרו רק הזיתים. בכפר אום דאר צנח מספר חיות המשק מ-6,000 ל-1,500. בכפר ענין, רק 70 תושבים מתוך אוכלוסייה של 3,700 תושבים החזיקו במאי 2009 בהיתרים לעיבוד שטח ובו 8,000 עצי זית. רק בודדים מאוכלוסיית הכפר יעבד, המונה 13,600 תושבים, החזיקו בהיתרים שאיפשרו גישה ל-10,000 עצי זית, וגם עליהם נאסר להכניס טרקטורים אל השטח הסגור כדי להוציא ממנו את היבול.⁴⁰

בנפת טולכרם, 70% מעצי השקד שבבעלות תושבי הכפר אל-ג'רושיה, המצויים באזור הסגור, ואשר הניבו בעבר יכול במשקל עשרה טונות, חדלו לחלוטין להניב פירות כתוצאה מהיעדר נגישות וטיפול. בכפר חירבת ג'בארה צנח מספר העופות מ-120,000 ל-20,000. באדמות הכפר פרעון יבשו עצי הדר וגויאבה בהיקף של מאות דונמים כתוצאה מהיעדר גישה לחקלאים, ובארבע שרפות שהתחוללו במובלעת סלעית עלו באש כ-500 דונם של עצי זית משום שצוותי כיבוי פלסטיניים לא הורשו להיכנס לאזור.⁴¹

כתוצאה ממשטר ההיתרים נפגעו קשה גם חייהם של הפלסטינים המתגוררים בשטחי "מרחב התפר". מדו"ח האו"ם משנת 2009 עולה שתשע קהילות דיווחו על כך שנשים הרוות נאלצות לצאת מכפריהן זמן רב לפני הלידה כדי להבטיח שיקבלו את שירותי הבריאות הנדרשים בעת הלידה; שבע קהילות דיווחו על מקרי חירום רפואיים ועל מקרי מוות שהתרחשו בשל הגבלת זמני פתיחת השערים; בעלי מקצוע וספקי שירותים לכפרים שב"מרחב התפר" אינם מורשים להיכנס אליהם כאשר מתעורר צורך פתאומי בשירותיהם, בשל הדרישה להגיש בקשה להיתר מבעוד מועד; חתונות ולוויות נערכות לא פעם ללא המשפחה המורחבת, הנתקלת בקשיים בקבלת היתרים, והורים רבים נמנעים מלתת את ברכתם לנישואין עם מי שגרים ממערב לחומה מחשש שמא לא יקבלו היתרים לבקר את בני הזוג.⁴²

הפגיעה בזכויותיהם של מי שנאלצים לקבל היתר על מנת להתגורר בביתם או לעבד את אדמתם היא קשה. המוקד להגנת הפרט מלווה את הטיפול השוטף בפניות של מי שזכויותיו נפגעו, מרגע הגשת הבקשה להיתר ועד לעתירה בעניינו לבג"ץ. הידע הרב שנצבר בעקבות כך במוקד מאפשר לנתח את מנגנון משטר ההיתרים וההליכים הנלווים לו ולהבין את היקף הפגיעות באוכלוסייה הפלסטינית הגלומות במדיניות הצבא ואת הגורמים המביאים לכך ■

עבודת המוקד להגנת הפרט

המוקד להגנת הפרט מטפל, בין השאר, בפניות של פלסטינים המבקשים לקבל היתרים ל"מרחב התפר" או נתקלים בקשיים בעת המעבר בשערי החומה. במהלך הסיוע לפונה והטיפול בבקשתו נחשפים הכשלים הכרוכים בעקרונות המנחים את משטר ההיתרים. פעילות זו של המוקד אין בה משום נסיגה

מעמדותיו העקרוניות בדבר עצם אי-חוקיותו של משטר ההיתרים ופגיעתו הקשה בזכויות האדם של תושבי הגדה המערבית ואף לא הסכמה לעצם הדרישה שפלסטינים המעוניינים להיכנס לשטחי הגדה המכונים "מרחב התפר" יצטיידו בהיתר צבאי לשם כך.

הנתונים בדו"ח זה מבוססים על פעילות המוקד מראשית שנת 2009 ועד סוף יוני 2012. במהלך תקופה זו טיפל המוקד ב-898 פלסטינים, שרובם פנו למוקד יותר מפעם אחת. הרוב המוחלט של הפונים ביקשו סיוע בקבלת היתרים בשטחים הכפריים שבצפון הגדה, בנפות קלקיליה, טולכרם וג'נין. רוב הבקשות עסקו בגישה לאדמה חקלאית לצורך עבודה; אחרות עסקו בכניסה לשטחים שממערב לחומה לצורך העתקת מקום מגורים, ביקור קרובי משפחה או עבודה.

עבודת המוקד מתבססת על תלונות של הפונים אליו. רוב הפונים יוצרים קשר עם המוקד באמצעות הטלפון, אך החל מראשית שנת 2012 מתבצעות פניות גם באמצעות איש שטח הפועל בצפון הגדה המערבית. מטבע הדברים מדובר בפלח קטן יחסית מכלל האוכלוסייה הפלסטינית הנזקקת להיתרים, ועל כן המידע בדו"ח זה אינו מצייר בהכרח את התמונה המלאה; עם זאת, יש מקום להניח שמדובר במדגם המשקף את הבעיות הפוגעות בחייהם של פלסטינים רבים תושבי הגדה המערבית.

עד סוף שנת 2009 טיפל המוקד בפניות הקשורות ב"מרחב התפר" גם באמצעות מוקד חירום טלפוני שסייע לפונים בזמן אמת. בין היתר טיפל מוקד החירום בעיכובים במתן היתרים, באיחורים בפתיחת שערים שנועדו למעבר חקלאים, בעיכובים במחסומים ובמעברים בחומת הפרדה ובסירוב מצד חיילים להעביר בעלי חיים, ציוד וסחורות. תלונות אלו טופלו לאלתר באמצעות שיחות טלפון עם הגורמים הרלוונטיים בצבא, במטרה לזרז את הטיפול בפתרון הבעיה. ואולם, הפעילות באמצעות מוקד החירום הטלפוני, פרסום הנתונים המספריים בדבר היקף ההיתרים הניתנים והצגת "קבוצת פקודות קבע מרחב התפר" (קפ"ק) במסגרת העתירות העקרוניות הבהירו למוקד כי עליו להגביר את פעילותו בתחום זה. ואכן, החל מראשית שנת 2010 מלווה המוקד את הפלסטינים הפונים אליו מרגע הגשת הבקשה להיתר ועד סיום ההליך המינהלי או המשפטי. כיוון שכל היתר הקשור ב"מרחב התפר" הוא זמני בהגדרתו, המוקד מטפל גם בחידוש החוזר ונשנה של ההיתרים. עבודת המוקד בתחום זה כוללת אפוא פנייה לרשויות הצבא ולפרקליטות

43. תיק עשוי להיפתח ליותר מאדם אחד,
למשל כשמדובר בכמה בני משפחה.

המדינה והגשת עתירות לבית המשפט. בנוסף על כך ממשיך
המוקד לקבל תלונות במוקד החירום הטלפוני ולטפל בהן
לאלתר, ככל שהדבר אפשרי ■

עתירות	שימועים	פניות בכתב לצבא	תיקים שנפתחו במוקד ⁴³	פניות למוקד החירום ("מרחב התפר") (חומת הפרדה)	
-	3	-	6	119	2009
15	8	49	43	365	2010
34	32	159	134	11	2011
27	50	260	187	4	2012 (עד סוף יוני)

44. הצבא מתייחס לשלב זה כאל "בקשה לקיום ועדת שימוע", אולם למעשה מדובר בהליך ערר על הסירוב (ר' הרחבה להלן).
45. מינהלת התיאום והקישור הישראלית (מת"ק) היא היחידה הצבאית הממונה על הקשר עם נציגי הרשות הפלסטינית ותיאום הקשר בין הצד הישראלי לצד הפלסטיני.

46. ממכתב תשובה שנשלח ב-1.5.2011 למוקד להגנת הפרט מטעם היועץ המשפטי למפקד הצבאי לגדה המערבית, בתגובה לפניית המוקד בעניין, משתמע שבמקרים שהצבא מגדיר כ"הומניטאריים" ניתן לפנות לצבא במישרין.

47. לשם הדגמה, סעיף (א) בפרק ג בקפ"ק (הגשת בקשה להיתר "חקלאי קבוע") קובע ש"הגשת הבקשה תהיה כמפורט להלן: (א) הגשת בקשה במת"ק הגזרתי (ט'-1) לקבלת היתר חקלאי קבוע במרחב התפר". כך גם בסעיפים הנוגעים להגשת בקשות להיתרים אחרים. במכתב התשובה האמור מיום 1.5.2011 נטען כי המונח "המת"ק הגזרתי" המופיע בקפ"ק מתייחס למת"ק הפלסטיני, אולם פרשנות מאולצת זו אינה מתיישבת עם הוראות אחרות בקפ"ק המסמיכות את אותו "מת"ק גזרתי" לאשר בקשה - סמכות הנתונה, על פי החלטתה של ישראל, למת"ק הישראלי בלבד.

48. בעקבות פניות המוקד להגנת הפרט לצבא בעניין זה השיב קצין פניות הציבור של המינהל האזרחי ב-21.3.2012 כי הדרישה להגשת בקשות ישירות נובעת ממתכונת היחסים בין ישראל לרשות הפלסטינית, כפי שהיא מעוגנת בהסכם הביניים שבין ישראל לאש"ף (הסכם אוסלו). כאסמכתא לדבריו הפנה הצבא את המוקד לפסקה (ג) שבסעיף הראשון בתוספת השלישית להסכם, אלא שסעיף זה אינו קובע אלא שיוקמו ועדות משותפות לישראל ולרשות ואלה ידונו בנושאים שונים, כגון מתן היתרים שונים לפלסטינים. בהקשר זה יש לציין

ההליך הביורוקרטי-משפטי לקבלת היתר "מרחב התפר"

משטר ההיתרים מנוגד לנורמות ולעקרונות של המשפט הבינלאומי, אולם בנוסף על אי-חוקיותו, יישומו בפועל בידי הצבא מעקר כל אפשרות לניהול שגרת חיים נורמאלית בקרב פלסטינים תושבי הגדה המערבית. גם פעולות טריוויאליות ופשוטות, כמו יציאה לעבודה, חזרה מיום לימודים או ביקור קרובים, נתקלות בשטחי "מרחב התפר" בחומה בצורה של דרישות ביורוקרטיות.

לכאורה, ההליך הנדרש לקבלת היתר "מרחב התפר" פשוט: פלסטינים - וכאמור, רק פלסטינים - המעוניינים להיכנס לשטחי הגדה המערבית המצויים מעבר לחומת הפרדה נדרשים להגיש בקשה בכתב. אם בקשה זו נענית בשלילה, יש באפשרותם להגיש ערר על החלטת הסירוב⁴⁴ והעניין יידון בהליך שימוע בפני ועדה צבאית. אם גם הוועדה דוחה את הבקשה להיתר, ניתן לעתור לבג"ץ. אלא שהמציאות היומיומית מגלה שתיאור זה של שלבי קבלת ההיתר מסתיר הליך סזיפי הדורש השקעה לא מבוטלת של זמן וכסף והמורכב מנהלי עבודה צבאיים סבוכים ומסועפים המקשים מאוד על הפונים לקבל את ההיתר ולא פעם עושים את ההליך כולו בלתי אפשרי ■

בקשת היתר

הגשת בקשה

פלסטינים המבקשים לקבל היתר "מרחב התפר" חייבים להגיש את בקשתם ללשכת התיאום והקישור של הרשות הפלסטינית. הצבא מסרב לבחון בקשות שאינן מועברות אליו באמצעות לשכת הקישור. בקשה המוגשת ישירות למינהלת התיאום והקישור הישראלית (מת"ק),⁴⁵ גם אם הדבר נעשה באמצעות עורך דין או ארגון זכויות אדם, אינה מטופלת.⁴⁶ דרישה זו אינה מופיעה בקבוצת פקודות הקבע (קפ"ק) - המלמדת, למעשה, על ההפך הגמור⁴⁷ - ועל התושבים ללמוד אותה מניסיונם.⁴⁸

הליך הטיפול בבקשה להיתר ל"מרחב התפר" על פי פקודות הצבא

הגשת בקשה להיתר



הגשת בקשה אך ורק
בלשכת התיאום והקישור
הפילסטנינית



העברה למת"ק הישראלי
(קבלת החלטה בתוך 14
יום; אפשרות לדחיית
ההחלטה עד עריכת סיור
תוך מתן היתר "זמני")



דחייה **מתן היתר**
פרוצדוראלית
על הסף

סירוב ←



הגשת ערר (עד 60
יום ממועד הסירוב)



הגשת ערר אך ורק בידי
המבקש עצמו, ישירות
במת"ק הישראלי



זימון לוועדת שימוע
(בתוך חודש)



סירוב ←



ועדת שימוע (קבלת החלטה
בתוך שבעה ימים; אפשרות
לדחיית ההחלטה עד עריכת
סיור, תוך מתן היתר "זמני")



מתן היתר



עתירה לבג"ץ

שפלסטיני המבקש להגיש בקשה להליך ערר בעקבות סירוב לבקשה להיתר ל"מרחב התפר" חייב להגיש אותה ישירות למת"ק הישראלי דווקא, ולא דרך לשכת הקישור הפלסטינית, ור' על כך להלן, עמ' 30.

49. בקפ"ק שפורסם בספטמבר 2011 עיגן הצבא הנחיה לפיה עומס עבודה במת"ק אין בו כדי לשמש עילה לסירוב לקבלת בקשות, ור' סעיף 22(ו) בפרק ב בקפ"ק; סעיף 55(ה) בפרק ג בקפ"ק. בהנחיה זו יש משום שיפור, אך היא גם מרמזת כי פרקטיקה כזו אכן הייתה נהוגה במת"קים ובהתנהלותם כלפי לשכות הקישור הפלסטיניות.

50. על הדרישה ל"מיצוי הליכים" לפני פנייה לבית המשפט ר' להלן, עמ' 26.

ללשכת הקישור הפלסטינית אין סמכות לאשר בקשות. תפקידה מסתכם בהעברת בקשות של פלסטינים לידי הצבא. חלוקת עבודה זו מאפשרת לצבא לבחור ולקבל רק חלק מהבקשות בכל פעם; שאר הבקשות נותרות בלשכת הקישור ואינן מטופלות. למוקד להגנת הפרט נודע כי לעתים הצבא אף מסרב לקבל לידי את הבקשות מידי הרשות הפלסטינית. כך, למשל, בשנת 2011 נתקל המוקד בכמה מקרים שבהם נציגי הרשות הפלסטינית אמרו למבקשי ההיתרים כי לא ניתן להעביר את בקשותיהם לצבא כיוון שיש "עומס במת"ק הישראלי" והצבא אינו מוכן לטפל בבקשות חדשות.⁴⁹ פרק הזמן העובר מזמן הגשת הבקשה אצל פקידי הרשות הפלסטינית ועד קבלתה במשרדי הצבא הישראלי אינו מעוגן בנהל זה או אחר ואינו ניתן לאכיפה או לבקרה.

לא אחת, פלסטינים המגישים בקשות באמצעות לשכת הקישור הפלסטינית מבקשים לברר במת"ק מה עלה בגורל בקשתם אך נענים בתשובה כי "לא התקבלה בקשה" (דרך לשכת הקישור). לעתים הצבא מוסר תגובה זו אף על פי שלשכות הקישור הפלסטיניות נתנו למבקשי ההיתר אסמכתאות כתובות על כך שבקשותיהם הועברו לצבא. רבים ממקרים אלה נאלצים התושבים להגיש בקשה חדשה.

התשובה לפיה "לא התקבלה בקשה" ניתנת לבירור רק באמצעות פנייה לקצין פניות הציבור של המינהל האזרחי. מובן כי עבור רוב הפלסטינים פנייה כזו אינה אפשרית אלא לאחר שכירת שירותיו של עורך דין או הסתייעות בארגוני זכויות אדם, אלא שגם אז לא מתקבלת תשובה על אתר. לא פעם, כאשר המוקד פונה לברר היכן עומדת בקשתו של פלוני חולפים שבועות בטרם הצבא משיב כי "לא התקבלה בקשה" וכי על מבקש ההיתר לפתוח בתהליך מתחילתו.

אם כן, פלסטינים רבים אינם מגיעים לידי כך שבקשתם תגיע לידי הצבא, אחרים אינם יודעים אם בקשתם מטופלת בכלל, אם היא מטופלת באיזה שלב נמצא הדיון בה ואם אינה מטופלת מה ביכולתם לעשות בנדון, והם אף אינם רשאים לפנות לבית המשפט, שהרי בהיעדר "בקשה שהוגשה לפי הנהלים" נחשב הדבר ל"אי-מיצוי הליכים" - דבר העלול להצדיק את דחיית העתירה.⁵⁰ וכך נותרים רבים בלי היתר ובלי אפשרות לבקשו. במקרים אחרים מוסר הצבא מידע לא מדויק, לא אמין ואפילו שגוי לחלוטין, למשל כאשר הוא טוען כי "לא הועברה בקשה" אך כעבור ימים ספורים מונפק ההיתר המבוקש או נמסר זימון לשימוע.

ת"ע, חקלאי המתגורר בכפר סמוך לקלקיליה, שכר בשנת 2011 חלקת עצי זית הנמצאת ממערב לחומת ההפרדה. באוגוסט 2011 הגיש בלשכת הקישור הפלסטינית בקשה להיתר כניסה ל"מרחב התפר" לצורך עיבוד החלקה. חודשיים אחר כך, משלא התקבלה כל תשובה מהצבא, פנה ת"ע למוקד להגנת הפרט. מאחר שמלשכת הקישור נמסר שהבקשה הועברה למת"ק הישראלי פנה המוקד לצבא כדי לברר מה עלה בגורלה, ובתשובתו מנובמבר 2011 ציין קצין פניות הציבור של המינהל האזרחי כי "לא נתקבלה בצד הישראלי בקשה להיתר כניסה למרחב התפר".

בלית ברירה הגיע ת"ע למשרדי לשכת הקישור בשנית והגיש בקשה חדשה להיתר. לאחר ששוב נמסר מלשכת הקישור כי הבקשה הועברה למת"ק הישראלי חזר המוקד ופנה לצבא בבקשה לזרז את הטיפול. בתשובתו מדצמבר 2011 טען הצבא בשנית כי "לא נתקבלה בצד הישראלי בקשה" והמליץ להפנות הפעם 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 ששכר. גם הפעם שלא המוקד מכתב לזירווי הטיפול בבקשה, אך אף על פי שת"ע הניח את הבקשה בידיו של קצין ישראלי השיב הצבא כי "בקשה בעניינו של מרשך לא הוגשה". ולמרות תשובה זו, ב-27.1.2012 קיבל ת"ע במפתיע היתר כניסה לשנה ל"מרחב התפר", חצי שנה לאחר הגשת הבקשה הראשונה. במשך חצי שנה, וללא כל סיבה, ביטחונית או אחרת, שללו משטר ההיתרים והתנהלות הצבא מת"ע את זכותו לעבד את אדמתו. (תיק 70566)

אמנם ניתן להניח כי גם כשלים בעבודת לשכת הקישור הפלסטינית, ולא רק בעבודת המת"ק, מביאים לכך שהטיפול בבקשה מתעכב, עם זאת, הסמכות הבלעדית לטיפול בבקשות להיתרים נתונה בידי ישראל, וכך גם האחריות הנלווית לה.⁵¹ הטענה כי כשלים בצד הפלסטיני הם הגורמים לעיכובים אינה אלא התנערות של הצבא מאחריותו.

בשנים 2010-2011 ביקש המוקד מנציגי הצבא לבחון גם בקשות שיוגשו אליו ישירות, בשל הסרבול הרב הכרוך בדרישה להגיש בקשות רק דרך לשכת הקישור הפלסטינית, אולם נענה בשלילה. רק בכמה מקרים שבהם הצליח המוקד להוכיח כי הפונה כבר

הגיש את בקשתו ועשה את המוטל עליו (לעתים יותר מפעם אחת) "ניאות" הצבא לאפשר לו להגיש את בקשתו פעם נוספת, הפעם ישירות למת"ק הישראלי. במקרים אחרים הסכים הצבא לקבל את הבקשה ישירות רק בעקבות פנייה בכתב של עו"ד מטעם המוקד לפרקליטות המדינה.

במהלך שנת 2012 ירד מספר הבקשות שבהן התקבלה תשובה לפיה "לא הועברה בקשה", לעומת היקף התופעה בשנים 2009-2011. יש לקוות כי מגמה זו תימשך.

צירוף מסמכים לבקשה

כל בקשה להיתר חייבת להיתמך במסמכים המוכיחים שהפונה אכן צריך להיכנס לשטחי "מרחב התפר" או לשהות בהם. המסמכים הנדרשים משתנים בהתאם לסוג ההיתר, ועל כן יש צורך בלימוד מעמיק של הקב"ק - שפורסם, כאמור, בשפה העברית בלבד. לעתים נדרשים מסמכים שלא ברור כלל מדוע הצבא זקוק להם, כגון מסמך הזכויות בקרקע שהצבא עצמו הנפיק. המוקד להגנת הפרט נתקל גם במקרים שבהם הפונים נדרשו לצרף לבקשתם מסמכים נוספים על אלו המצוינים בקב"ק, כגון מפה פיסקלית המוכיחה כי חלקתו של מי שמבקש "היתר חקלאי קבוע" אכן מצויה ב"מרחב התפר".

הצבא דוחה על הסף בקשות שהגיעו למת"ק בלא כל המסמכים הנדרשים, גם אם כולם הוגשו ללשכת הקישור הפלסטינית. ניסיון המוקד מלמד שקיים קושי בהשלמת המסמך החסר: ניתן היה לצפות כי כאשר הצבא אינו יכול לטפל בבקשה משום שחסר בה מסמך הכרחי, לדעתו, ניתן יהיה לשלוח את המסמך לצבא, אולם הצבא עומד על כך שהדבר ייעשה רק דרך לשכת הקישור - דבר המשול, הלכה למעשה, להגשת בקשה חדשה.

מדי שנה נדרשים רבים ממבקשי ההיתרים להמציא מסמך חדש ועדכני המוכיח את ה"צורך" שלהם בהיתר,⁵² זאת אף על פי שמידע זה ברובו מגדול מצוי בכל רגע נתון במחשבי הצבא, שהוא למעשה האחראי לרישומם. אדם שהגיש בקשה מלווה במסמך "ישן" נשלח למינהל האזרחי כדי לשלם אגרה, להדפיס את אותה מסמך עצמו ולהעביר את המסמך ה"חדש" ללשכת הקישור הפלסטינית בצירוף בקשה חדשה - כל זאת רק כדי שלשכת הקישור תחזירו לידי המת"ק. במקרה של בקשת היתרים חקלאיים, המסמך העדכני זהה ממילא בתוכנו למסמך הקודם, שהרי הצבא אינו מאפשר הכנסת שינויים ברישום מקרקעין.

להלכה, הצבא דורש לקבל את כל המסמכים רק בבקשה הראשונה, ולאחר מכן ניתן לבקש את חידוש ההיתר רק בצירוף

תעודות הזהות והעתק ההיתר הקודם,⁵³ אולם בקשה שמגיעה לידי הצבא לאחר שפג תוקף ההיתר הקודם מוגדרת כ"בקשה חדשה", ולכן יש לצרף אליה שוב את כל המסמכים.⁵⁴ בנוסף על כך, מכיוון שהיתרים רבים ניתנים מלכתחילה לתקופה מוגבלת ולא רצופה נאלצים הפונים להגיש בקשות חדשות בצירוף כל המסמכים הנדרשים. כך הדבר, לדוגמא, ב"היתרים עונתיים" הניתנים לעוסקים בחקלאות, הנדרשים להגיש בקשה חדשה בכל עונה. פקודות הצבא אף מבהירות כי סוגי היתרים מסוימים לא ניתנים לחידוש וכדי לקבלם יש להגיש בקשה חדשה בכל פעם.⁵⁵

רבים ממבקשי ההיתרים נאלצים אפוא להגיש שוב ושוב את אותם מסמכים עצמם. כאשר מדובר בהיתרים לצורכי חקלאות, מאחר שבמרבית המקרים הבעלות על הקרקעות אינה רשומה ומעודכנת בטאבו,⁵⁶ מבקשי ההיתרים נדרשים להוסיף גם את שרשרת צווי הירושה וחוזי המכירה הקושרת אותם אל בעלי הקרקע הרשומים. מטבע הדברים, ככל שחולפות השנים הולכים מסמכים אלו ומתברבים, והנטל שבשמירת המסמכים וצירופם הולך וגדל אף הוא. אובדן של מסמך אחד בלבד מבין כל המסמכים הנדרשים עלול "לנתק" את שרשרת הוכחת הזיקות ולהביא לדחיית הבקשה על הסף.

סוג ההיתר המבוקש

בעת הגשת הבקשה יש לציין את סוג ההיתר המבוקש. בפועל קיימים 13 סוגי היתרים,⁵⁷ אולם עצם קיומם וההבדלים ביניהם אינם נהירים למרבית התושבים הפלסטינים. כך, למשל, לא אחת פלסטינים מחזיקים בהיתרים לצורך עיבוד אדמות משפחותיהם, אך כאשר הם מבקשים לחדשם בקשתם מסורבת מכיוון ש"לא הוכחה זיקה לקרקע". בירור מצד המוקד מעלה כי אף על פי שאין חולק על כך שהמבקש זכאי לקבל היתר, הצבא סירב לבקשתו משום שנכתב עליה "היתר לחקלאות", ואילו על פי הקפ"ק מדובר ב"היתר תעסוקה".⁵⁸ וכך, גם אם צורפו כל המסמכים הרלוונטיים המעידים על זכאותו של מבקש ההיתר להימצא בשטחי "מרחב התפר" לצורך עבודת אדמה, וגם אם המבקש מחזיק בהיתר הצבאי הקודם שהכיר בכך, עדיין הצבא מסרב לבקשה רק בשל הכותרת שנרשמה על הבקשה.

החובה לציין במדויק את סוג ההיתר המבוקש, וסוג מסוים אחד בלבד, מקשה על מי שאינו בקיא בהוראות הקפ"ק ובסוגי ההיתרים הנכללים בו. כפי שראינו בדוגמא לעיל, רוב העוסקים בחקלאות אינם יודעים אם הצבא מגדיר את "צרכיהם" בקרקע כ"חקלאות" או כ"תעסוקה"; שלא במפתיע, רובם מניחים שמדובר בבקשה ל"חקלאות". אמנם דרישה זו אינה משרתת

53. ר' למשל סעיף 13(ב) בפרק ב בקפ"ק, המתייחס לחידוש "תעודות תושב קבע במרחב התפר", וכן סעיף 9(ב) לפרק ג בקפ"ק, המתייחס לחידוש "היתר חקלאי קבוע".

54. מכתב מטעם היועץ המשפטי למפקד הצבאי בגדה למוקד להגנת הפרט מיום 16.8.2012.

55. סעיף 3 בתת-פרק בקפ"ק העוסק ב"היתר צרכים אישיים" קובע כי לא ניתן לחדש; סעיף 10 באותו תת-פרק קובע כי "היתר עובד הוראה" אינו ניתן לחידוש; סעיף 25 קובע כי "היתר עובד ארב"ל" אינו ניתן לחידוש; סעיף 32 קובע כי "היתר עובד רש"פ" אינו ניתן לחידוש; סעיף 39 קובע כי "היתר עובד תשתית" אינו ניתן לחידוש; סעיף 46 קובע כי "היתר צוות רפואה" אינו ניתן לחידוש; סעיף 63 קובע כי "היתר תלמיד" אינו ניתן לחידוש.

56. שני שלישים מקרקעות הגדה המערבית מוגדרים כקרקעות ש"אינן מוסדרות", כלומר קרקעות שאין בהן רישום טאבו המתעדכן עם השנים ומסמכי הבעלות היחידים עליהן הם טופסי מס רכוש המקוריים מתקופות השלטון העות'מאני, המנדטורי או הירדני, שבהם נכתב שם בעל הקרקע דאז ("אחראג' קיד"). על מבנה הבעלות על קרקעות בגדה המערבית ר' להלן, עמ' 48.

57. פירוט של 13 סוגי ההיתרים שנקבעו בקפ"ק ר' לעיל, עמ' 9.

58. על ההבדל בין שני סוגי ההיתרים, שניהם נועדו לאפשר עבודת אדמה, ר' להלן, עמ' 49.

דבר ואינה מתיישבת עם מצב הדברים בשטח, אך אין בכך כדי לגרום לצבא לשנות את דרכיו. פניות המוקד לצבא בעניין זה העלו חרט.

דרישה זו יוצרת קושי מיוחד עבור מי שקשריו ל"מרחב התפר" אינם מתמצים בזיקה מוגדרת. מטבע הדברים, אנשים רבים מקיימים גם קשרי עבודה וגם קשרים משפחתיים בשטחי הגדה שממערב לחומה, אך כיוון שהצבא אינו נותן היתר בעלמא אלא לצורך מסוים בלבד, ומכיוון שמניסיון המוקד עולה שהצבא מטפל רק בבקשה אחת של אותו אדם בכל פעם, מבקש ההיתר נאלץ לבחור איזה צורך הוא מעדיף לממש. וכך, למרבה האבסורד, גם מי שהונפק לו היתר לעבור את החומה ל"צורך" אחד נדרש להיתר מיוחד כדי לעבור אותה ל"צורך" אחר.

א"ז, המתגורר בסמוך לג'נין, עובד בחנות השייכת לאחיו והנמצאת בכפר ברטעה ש"במרחב התפר" ומקבל לשם כך היתרי כניסה מתחדשים "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, חודשיים לפני החתונה, 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" על מנת שיוכל להשתתף בחגיגתו-הוא. שתי הבקשות לא נענו. באוגוסט 2011 פנה המוקד להגנת הפרט לצבא בבקשה דחופה לאשר לא"ז להיכנס ל"מרחב התפר" לצורך השתתפות בטקס החינה שלו עם ארוסתו. מתשובת הצבא מיום 22.8.2011 עלה כי הצבא אישר את היתר הכניסה "לצורכי תעסוקה", אם כי לא טרח לעדכן על כך את א"ז, אך קצין פניות הציבור של המינהל האזרחי 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 הפרדה מחייבים על פי רוב גישה

59. בג"ץ 9961/03, המוקד להגנת

הפרט נ' ממשלת ישראל, פסק דין מיום

5.4.2011, סעיף 39.

60. סעיפים 55(א) ו-55(ג) בפרק ג בקפ"ק.

לוחות זמנים שונים במקצת, החלים על

"תושבי מרחב התפר", מצויים בסעיפים

22(א), 22(ב), 22(ד), 22(ה) בפרק ב בקפ"ק.

מהירה ויומיומית, כגון נוכחות בבית עסק או מגורים. במקרה של אדמות חקלאיות, המצריכות לא פעם, מעבר לפעולות עונתיות כמו זריעה או חריש, גם השגחה ועיבוד רצוף (ניכוש עשבים, הדברת מזיקים, השקיה, טיפול בנזקי מזג אוויר, פגיעות מידי גנבים ועוד), כל עיכוב עלול להמיט נזק, לעתים בלתי הפיך, על הגידולים, קל וחומר בחקלאות בעלי חיים, שבה נגישות קבועה ורציפה היא קריטית. כך גם באשר לאירועים משפחתיים "חריגים" – ביקור בן משפחה חולה או בת משפחה שילדה, ניחום אבלים – או אספקת שירותים דחופה של בעלי מקצוע במקרה של תקלה פתאומית.

עד נובמבר 2011 לא נקבע לוח זמנים מיוחד לטיפול בבקשות להיתרים. בעניין זה חל הדין המינהלי הכללי בישראל, הקובע כי יש להשיב על בקשה בתוך 45 יום ממועד הגשתה (מבחינת הצבא, תקופה זו אינה כוללת את משך הזמן החולף מעת הגשת הבקשה בלשכת הקישור הפלסטינית ועד קבלתה במת"ק הישראלי). אנשים נדרשו אפוא להיערך ולהגיש את בקשותיהם מראש על מנת שאלו יטופלו במסגרת הזמן האמורה, שממילא לא ענתה על צרכים דחופים ולא-צפויים. כיוון שאין מדובר בהליך חד-פעמי, וכיוון שיש לחזור על הליכי הגשת הבקשות לעתים מזומנות, "תקופת ההמתנה" חזרה בכל פעם מחדש. יתרה מזאת, מתשובות שנמסרו לפונים מלשכות הקישור הפלסטיניות עלה כי הצבא סירב לאפשר למי שמחזיק היתר להגיש בקשה לחידושו לפני פקיעת תוקפו של ההיתר שבידו. וכך, הפונים נדרשו להגיש בקשה חדשה רק לאחר פקיעת ההיתר הקודם (בצירוף העתקים חדשים של כל המסמכים הרלוונטיים) ולהמתין בכל פעם שבועות ואף חודשים להיתר החדש, כשכל הזמן הזה היה עליהם לדחות את ה"צרכים" שבגינם ביקשו להיכנס לשטחי הגדה המכונים "מרחב התפר".

במסגרת טיפולו בפניות של פלסטינים המבקשים היתרים ל"מרחב התפר" הגיש המוקד להגנת הפרט עתירות פרטניות רבות ובהן דרישה לקביעת לוח זמנים לטיפול בבקשות. באפריל 2011, לצד דחיית העתירות העקרוניות נגד משטר ההיתרים הכיר בית המשפט בכך שיש לאפשר גישה מהירה לשטחי "מרחב התפר". בפסק הדין נקבע כי על ישראל להתוות לוחות זמנים ברורים ויעילים לטיפול בבקשות לקבלת היתרים.⁵⁹ 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, וכי בבקשות לחידוש היתרים ניתן להגיש שלושה שבועות בטרם פקיעת ההיתר.⁶⁰

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 195 פניות שטופלו במוקד במחצית הראשונה של שנת 2012, ואשר הסתיימו בהנפקת היתר, רק ב-13 פניות (פחות מ-7%) עמד הצבא בפרק הזמן שהוא עצמו קבע; 18 פניות (9%) טופלו בפרק זמן של בין למעלה משבועיים לחודש ו-158 פניות (84%) טופלו בתקופה שעלתה על חודש.

מי שידו משגת נעזר בעורך דין שביכולתו - לאחר קיום הפרוצדורות המשפטיות המוכרות כ"מיצוי הליכים" - לעתור לבג"ץ בגין אי-מענה לבקשה, אולם ניסיון המוקד מוכיח כי לעתים הגשת העתירה אינה מזרזת 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. במצב זה, מאחר שהתשובה ממילא לא תינתן מיד, מוטב להמתין לתשובת הצבא. עם זאת, במרבית המקרים מונפק היתר לעותר זמן קצר לאחר הגשת העתירה, רק בשל עצם הגשתה.

ע"ע הוא חקלאי פלסטיני המבקש לעבד את אדמות משפחתו הנמצאות ממערב לחומת ההפרדה ונוקק להיתרים זמניים מהצבא לצורך הכניסה לשטח. עד שנת 2009 הגיש ע"ע בקשות רבות לקבלת היתרי כניסה ל"מרחב התפר" אולם הצבא מעולם לא הנפיק היתר עבורו. בראשית שנת 2010 הוא פנה למוקד להגנת הפרט בבקשה שיסייע לו לקבל היתר. המוקד פנה 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 תקופה זו הגיש ע"ע בקשה לחידוש ההיתר אולם גם הפעם לא קיבל מענה מהצבא. שוב נאלץ המוקד לפנות לצבא, ושוב זומן ע"ע לוועדת שימוע - וזאת, לאחר שלמעלה משבעה חודשים נמנע ממנו להיכנס ל"מרחב התפר" ולעבד את אדמותיו. ימים אחדים לאחר השימוע, ביולי 2011, 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.⁶¹ 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 42 חודשים, בין תחילת 2010 ועד אמצע 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 משרירות לב ביוורקרטית. (תיק 65808)

בהקשר זה חשוב להדגיש כי הפירוד הכפוי בין פלסטינים לבין חלק זה של ארצם, המכונה "מרחב התפר", שהוא תוצאה של עיכוב בטיפול בבקשות, איננו רק פועל יוצא של התנהלות הצבא בכלל והמת"קים בפרט אלא גם של עצם קיומו של משטר ההיתרים, המחייב לבקש היתרים ל"מרחב התפר" בכל פעם מחדש ולהמתין זמן רב לקבלתם. ניתן כמובן לקבוע לוחות זמנים קצרים לטיפול בבקשות, אולם בהיעדר יכולת ממשית של הצבא לעמוד בהם, העיכובים יישארו תוצאה בלתי נמנעת של משטר ההיתרים.

דיון והחלטה בבקשה

מדי שנה, כ-30% מהבקשות להיתרים אינן מאושרות על ידי הצבא.⁶² במרבית המקרים הללו מדובר בסירוב.⁶³ רוב הבקשות מסורבות מאחר שלשיטתו של הצבא לא הוכחו צורך או זיקה המצדיקים את בקשת הפונה - תזכורת: פלסטיני המבקש להיכנס לשטח הגדה המערבית הנמצא ממערב לחומת הפרדה - להיכנס ל"מרחב התפר" ("סירוב קריטריוני"); בקשות אחרות מסורבות בשל קיומו של מידע מודיעיני סודי כנגד מבקש ההיתר.⁶⁴

ההחלטה בבקשה להיתר מתקבלת בהליך צבאי פנימי המתנהל במת"קים. בשלב זה, למבקשים לא ניתנת אפשרות להשמיע את טענותיהם מול מקבלי ההחלטה, אף על פי ששימוע הוא חלק מזכותו הטבעית של אדם להליך הוגן, שהרי הוא המאפשר לו ללמוד על הסיבה שבגינה עומדת הרשות המינהלית לסרב לבקשה. שימוש נכון בזכות השימוע מאפשר למבקשים להוכיח את טענותיהם ולהתמודד עם הטענות המועלות נגדם.

הכלל המינהלי קובע כי בהיעדר נסיבות מיוחדות, שימוע יתקיים בטרם קבלת ההחלטה, אולם ניסיונו של המוקד להגנת הפרט מעיד כי ברוב המוחלט של המקרים הצבא אינו מקיים שימוע

62. נתון זה אינו כולל מספר בלתי ידוע של בקשות שלטונת הצבא לא הועברו מלשכת הקישור הפלסטינית. בתגובת המדינה בבג"ץ 2228/12, עודה נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית, מיום 23.5.2012, נמסר כי בשנת 2011 אושרו 89.4% מהבקשות ובשליש הראשון לשנת 2012 אושרו 83.8% בקשות. עם זאת, על פי הנתונים הנכללים בתגובת המדינה נראה כי מדובר בשיעור האישרים מכלל ההחלטות שניתנו, ולא בשיעורם מכלל הבקשות שהוגשו; כאמור, רבות מבקשות אלה לא נענו כלל אך מספרן לא צוין ולא נכלל בחישובים שהוצגו בתגובת המדינה.

63. בשנים 2007-2010 הוגשו 153,036 בקשות להיתרים, מתוכן אושרו 107,509 בקשות וסורבו 33,746. הנתונים כוללים גם 11,781 בקשות שלא אושרו ולא סורבו, ומנתוני הצבא לא ברור אם מדובר בבקשות שנדחו על הסף, בבקשות שלא טופלו, בבקשות שלא התקבלו בהן החלטה בשנה בה הוגשו, וכדומה. מאחר שהנתונים מתייחסים למספר ההיתרים ולא למספר האנשים שביקשו היתרים, ייתכן שבקשה אחת של פלוני אושרה אך בקשה אחרת שלו, שהוגשה במועד אחר בתקופה שהנתונים חלים עליה, סורבה או לא נענתה. הנתונים נלקחו מתוך בג"ץ 9961/03, המוקד להגנת הפרט נ' ממשלת ישראל, הודעת המדינה מיום 30.7.2009, סעיף 20 ונספח מש/44, וכן ממכתב קצין פניות הציבור של המינהל האזרחי לאגודה לזכויות האזרח בישראל מיום 4.4.2011. הנתונים לשנת 2009 מתייחסים לחודשים ינואר-יוני בלבד.

64. ר' על כך בהמשך הדו"ח, עמ' 53.

65. הנתונים לשנת 2009 מתייחסים לחודשים ינואר-יוני בלבד. חשוב לציין כי רובם המוחלט של הפלסטינים שנענו בסירוב אינם זוכים לכך שעניינם יידון בערר, ור' על כך להלן, עמ' 30. הנתונים מתבססים אפוא אך ורק על אלו שעניינם נדון בערר, ולא על אלו שבקשותיהם סורבו.

66. למשל סעיף 11(ב)(2)(I) בפרק ב בקפ"ק וסעיף 8(ב)(1)(I) בפרק ג בקפ"ק, בחלק הנוגע ל"היתר חקלאי קבוע".

67. ר' למשל סעיף 8(ב)(1)(II) בפרק ג בקפ"ק. על זמן הגשת ערר בידי "תושב מרחב התפר" ר' סעיף 11(ב)(2)(II) בפרק ב בקפ"ק.

לפני קבלת החלטה בבקשה להיתר ל"מרחב התפר". התנהלות זו בעייתית במיוחד נוכח העובדה שבמסגרת הליך ערר המוגש על החלטות הסירוב מקיימים המת"קים ועדות שימוע שפעמים רבות הופכות על פיהן את החלטת הסירוב המקורית שהתקבלה על ידי אותו מת"ק, וזאת רק הודות לשימוע: כמעט מחצית מהחלטות הסירוב שנבחנו בשנים 2007-2010 במסגרת הליך ערר (133 מתוך 282) נמצאו לא מוצדקות בוועדות השימוע שהתקיימו באותם מת"קים עצמם שבהם התקבלו החלטות הסירוב. ניתן להניח כי אם היה מתקיים שימוע במסגרת הליך בחינת הבקשה, ולא רק לאחר הסירוב, אפשר היה לאשר את הבקשות מלכתחילה.⁶⁵

לקיום הליכי שימוע רק במסגרת הערר יש שני חסרונות מכריעים: ראשית, מאחר שהצבא כבר החליט לסרב לבקשה, ניתן להניח שהפונה יתקשה להפוך את ההחלטה בערר הנבחן בידי הצבא עצמו ולא בערכאה שיפוטית. שנית, מדובר בהתמשכות ההליכים לחינם שבמהלכם נדרשים הפונים להמתין זמן רב - התקופה הנדרשת לשם הגשת ערר ודיון בו - וזאת, כמובן, בנוסף על תקופת ההמתנה לתשובה על הבקשה עצמה.

החלטות סירוב לבקשות אינן ניתנות בכתב, קל וחומר שאינן מלוות בהכרעה מנומקת; אף על פי שהקפ"ק מחייב מתן טופס מיוחד במקרים אלה,⁶⁶ הצבא מסתפק בהעברת הודעת סירוב ללשכת הקישור הפלסטינית. לא אחת נודע למבקשי היתרים שבקשתם סורבה רק לאחר שהמוקד פנה בשמם לצבא. יתרה מזאת, כיוון שהצבא דורש שערר על סירוב יוגש עד 60 יום מיום הסירוב - או, במקרה של "תושב מרחב התפר", בתוך 30 יום⁶⁷ - מי שמגלה באיחור שבקשתו סורבה נדרש להמתין להיתר המיוחד עוד זמן רב: אם לא הוגש ערר בתוך התקופה שנקבעה בקפ"ק יעמוד הסירוב בתוקפו למשך חצי שנה מיום קבלת ההחלטה.



הגשת בקשה לקבלת היתר כניסה ל"מרחב התפר" דורשת מן הפלסטינים להכיר את פקודות הצבא על בוריים: היכן יש להגיש את הבקשה, מה סוג ההיתר שיש לבקש, אילו מסמכים יש לצרף, ועוד. גם כאשר הבקשה מוגשת על פי הוראות הקפ"ק, משך הזמן הנדרש לצבא כדי להשיב עליה עלול להתארך ובמהלכו נמנעת מן המבקש הכניסה ל"מרחב התפר". בהינתן התשובה מגלים רבים - בין שליש לרבע מכלל המבקשים - כי הצבא לא אישר את בקשתם. אם ברצונם לעמוד על זכויותיהם עליהם לפנות בשנית לצבא ולהתחיל הליך ממושך נוסף - ערר ■

68. בג"ץ 9961/03, המוקד להגנת הפרט

נ' ממשלת ישראל, הודעת המדינה מיום

30.7.2009, סעיף 21. הנתונים לשנת 2009

מתייחסים לחודשים ינואר-יוני בלבד.

69. ר' על כך לעיל, ה"ש 62.

70. בהוראות הקפ"ק המקוריות לא דובר

בהליך חובה; מי שבקשתו סורבה הורשה

לעתור לבית המשפט, והצבא, מצדו, זימן

אנשים לוועדות שימוע לפי שיקול דעתו.

אלא שבשלב מסוים החלה המדינה לטעון

בעתירות מעין אלה שהעתירה מוקדמת

ויש לדחותה כיוון שלא מוצו ההליכים ולא

הוגשה בקשה לכינוס ועדת שימוע. בית

המשפט קיבל עמדה זו, ובכך נעשה הליך

"ועדת השימוע", הלכה למעשה, להליך

ערר, וכך נתייחס אליו להלן.

71. סעיף 14 בפרק א בקפ"ק.

בשנים 2007-2010⁶⁸ סירב הצבא ל-33,746 בקשות להיתרים ל"מרחב התפר" (הנתון מתייחס למספר הבקשות, ולא למספר המבקשים).⁶⁹ החל משנת 2010 קבע הקפ"ק שמי שבקשתו סורבה רשאי, במרבית המקרים, להגיש ישירות לצבא בקשה לקיום ועדת שימוע בעניינו.⁷⁰

כאמור, הצבא אינו מאפשר לקיים שימוע בטרם קבלת ההחלטה בבקשה המקורית. מאחר שהחלטות סירוב אינן ניתנות בכתב, ואינן מנומקות, כל מהותו של הערר היא בקשה לקיום ועדת שימוע - ועדה צבאית, שבהתנהלות תקינה אמורה הייתה להתכנס עוד בטרם הסירוב. מאחר שלמעשה זו אותה ועדה עצמה שאמורה גם לייעץ בטרם קבלת ההחלטה בבקשה המקורית,⁷¹ מובן כי מדובר בגוף המצוי בניגוד עניינים. יתרה מזאת, מאחר שההחלטה לסרב לבקשה אינה ניתנת בכתב ואינה מנומקת, לעתים הפונה מגלה שאינו יכול להגיש ערר משום שלטענת הצבא חלף המועד להגשת הערר (על פי רוב 60 יום) - וזאת, גם אם נודע לו זה עתה על הסירוב - או משום שבקשתו לא "סורבה" אלא "נדחתה על הסף" (למשל בהיעדר מסמכים); במקרה זה לא ניתן להגיש ערר אלא יש להגיש בקשה חדשה ולהתחיל את ההליך מראשיתו ■

הגשת ערר

מי שבקשתו סורבה אינו מזומן באופן אוטומטי לדיון בפני ועדת שימוע; על פי הוראות הקפ"ק עליו "לבקש שימוע" (דהיינו, להגיש ערר) - צעד המחייב היכרות עם ההליך. רוב מבקשי ההיתרים אינם משפטנים, אינם מכירים את הוראות הקפ"ק - שנדפס, כאמור, בעברית בלבד - ואינם מתמצאים בהוראותיו, המתפרשות על פני עשרות עמודים. על מידת זמינותו של המידע המובא בקפ"ק ניתן להתרשם, למשל, ממקומה של ההוראה בדבר הגשת ערר על סירוב לבקשה להעתקת מקום מגורים ל"מרחב התפר" (תת-סעיף 11(ב)(2)(II) בפרק ב בקפ"ק) או מזה של ההוראה בדבר הגשת ערר על סירוב להנפקת "היתר חקלאי קבוע" (תת-סעיף 8(ב)(1)(II) בפרק ג בקפ"ק, תת-פרק "היתר חקלאי קבוע"). זאת ועוד, לפי הקפ"ק, ההליך הנוגע לכמה מן ההיתרים אינו מתייחס כלל להגשת ערר אם הבקשה סורבה - למשל סירוב לבקשה להתיר ביקור משפחה (המוגדר כהיתר כניסה ל"צרכים אישיים") ב"מרחב התפר". חרף זאת, הצבא דורש שבמקרים כאלה יוגש ערר כחלק ממיצוי ההליכים.

72. מדובר בדרישה חדשה למדי; בתקופה שהמוקד להגנת הפרט פעל באמצעות מוקד תלונות החירום עלה בידו להעביר בקשות לוועדות שימוע באמצעות הטלפון. 73. הצבא מסביר את חובת הנוכחות בכך ש"מטרת ועדת השימוע הינה בירור מעמיק של מטרת הבקשה הכוללת שיח עם התושב ומתן מענה לשאלות הרמת"ק על ידו" (מכתב קצין פניות הציבור של המינהל האזרחי למוקד להגנת הפרט מיום 3.4.2012). תשובת הצבא אינה מבהירה מדוע לא ניתן לעשות זאת בכתב. 74. בג"ץ 9961/03, **המוקד להגנת הפרט נ' ממשלת ישראל**, הודעת המדינה מיום 30.7.2009, נספח מש/44; מכתבו של קצין פניות הציבור של המינהל האזרחי לאגודה לזכויות האזרח בישראל מיום 4.4.2011. הנתונים לשנת 2009 מתייחסים לחודשים ינואר-יוני בלבד.

הביטוי "הגשת ערר" עלול להטעות וליצור את הרושם שמדובר בהליך מוגדר הכרוך בהגשת טופס שבו מועלות טענות שונות הנתמכות במסמכים; למעשה, כל שנדרש להגשת ערר הוא שהמסורב יגיע למת"ק ויודיע בעל פה על רצונו לערור על סירוב בקשתו. ואכן, בניגוד להגשת הבקשה להיתר - שכזכור, הצבא עומד על כך שתיעשה באמצעות לשכת הקישור הפלסטינית - הערר מוגש ישירות במת"ק הישראלי. אולם בשל דרישות נוספות של הצבא, גם שלב זה טומן בחובו מכשולים רבים, שכן הפונה עצמו נדרש להתייצב במת"ק ולהגיש שם את הערר: הצבא מסרב לטפל בפניות המופנות אליו באמצעות מכתב, פקס, שיחות טלפון או דואר אלקטרוני. דרישה זו אינה מופיעה בקפ"ק או בכל צו אחר. פועל יוצא של דרישה זו הוא שהפונה אינו יכול לבקש מעורך דינו להגיש ערר בשמו.⁷²

חובת ההתייצבות במת"ק מקשה על פונים רבים להגיש ערר. ראשית, הצבא עומד על שתי התייצבויות אישיות במת"ק - הן לשם הגשת הערר והן לשימוע עצמו.⁷³ שנית, בשטחי הגדה המערבית קיימים שמונה מת"קים בלבד, ואלה אמורים לשרת את כל האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת בשטחים הללו; בכל נפה יש מת"ק אחד בלבד, והנסיעה אליו ארוכה ועלולה אף להתגלות כדרך חתחתים רצופת מחסומים וכבישים צדדיים המופרדים מעורקי התחבורה הראשיים, המיועדים פעמים רבות למתנחלים. שלישית, כוח האדם המצומצם במת"קים אינו ערוך להתמודד עם פניות רבות, ולמעשה עם פניות בכלל. במהלך עבודתו טייע המוקד לפלסטינים שנאלצו להמתין שעות ארוכות במת"ק עד שטופלו, ולעתים הטיפול נעשה רק בעקבות שיחות טלפון בין המוקד לבין קצין פניות הציבור או ראש המת"ק. פלסטינים לא מעטים נאלצים אפוא לעזוב את המת"ק לאחר המתנה ממושכת ולשוב ביום אחר. רביעית, רבים מן החיילים המשרתים במת"ק אינם דוברי ערבית והם מתקשים להבין את המטרה שלשמה הגיע המבקש למת"ק; בנוסף על כך, מאחר שתקופת השירות שלהם במקום אינה ארוכה, ונוכח מורכבותו של הקפ"ק ואי-נגישותו גם לדוברי עברית, לעתים גם הם עצמם אינם מכירים את הליכי בקשת הערר והם נוטים לשלוח את הפונים להגיש בקשה חדשה בלשכת הקישור הפלסטינית (יש לציין כי לקראת תום התקופה הנדונה בדו"ח חל שיפור קל בעניין זה). חמישית, במת"קים יושבים גם אנשי שב"כ, ופלסטינים המגיעים למת"ק כדי לבקש היתר ל"מרחב התפר" מופנים אליהם לא אחת ל"שיחות" שבמהלכן מופעלים עליהם לחצים לשתף פעולה עם השב"כ. כל הקשיים הללו מביאים לכך שפלסטינים רבים אינם מגישים ערר על החלטה לסרב לבקשה להיתר. וכך, מתוך 33,746 בקשות להיתרים שסורבו בשנים 2007-2010 זומנו בסופו של דבר 959 בלבד - פחות מ-3% (!) - לוועדת שימוע.⁷⁴

זימון לוועדת שימוע

פלסטיני המגיע למת"ק ומגיש ערר אינו זוכה לשימוע על אתר ואף אינו מקבל מידע על מועד השימוע. עליו לשוב לבית ולהמתין שהצבא יודיע לו על תאריך השימוע.

כאמור, פלסטינים אינם רשאים ליצור קשר עם המת"ק במכתב, בטלפון, בפקס או בדואר אלקטרוני, ועל כן, בהיעדר שיחה יזומה מצד הצבא, למגיש הערר אין כל אפשרות לברר מה עלה בגורל בקשתו. ואכן, בפועל, מרבית המבקשים אינם מקבלים הודעה על מועד השימוע והם נאלצים להמתין עד אין קץ או להגיע למת"ק פעם נוספת - על כל הכרוך בכך - כדי לברר אם בקשתם טופלה. לא פעם נאלץ המוקד להגנת הפרט לפנות ישירות למת"קים כדי לברר מה עלה בגורל הערר ומתי יתקיים השימוע - "פריבילגיה" שנמנעת, כאמור, מפלסטינים. יתר על כן, במת"קים אין טפסים המיועדים למגישי הערר ומעידים על כך שהערר אכן הוגש. לעתים ניתן לפונה דף לבן ועליו אישור לאקוני: "הנ"ל הגיע לחלון [...] יוזמן לוועדת שימוע בעתיד" - ללא חותמת, לפעמים ללא תאריך או אפילו ללא שמו של אותו "נ"ל". בהיעדר מסמך או טופס רשמי, מגיש הבקשה לערר מתקשה להוכיח כי אכן הגיש את הבקשה ומתי הגיש אותה.

הנ"ל הגיע לחלון בתאריך ה-06.02.12

יוזמן לוועדת שימוע בעתיד.

(תיק 71613)

על פי נוסח הקפ"ק מנובמבר 2011, עקב הוראת בג"ץ בנוגע ללוחות הזמנים, על המת"ק לכנס את ועדת השימוע בתוך חודש מיום הגשת הערר.⁷⁵ 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 אפילו במהלך תקופה ארוכה זו.

בדרך כלל, גם מי שנקבע לו תאריך לשימוע בתוך חודש אינו מקבל הודעה על כך. גם כאשר המת"ק "מזמן" לשימוע, פעמים רבות הוא מודיע על התאריך לשכת הקישור הפלסטינית ולא למגיש הערר עצמו או למוקד - בא-כוחו של מגיש הערר. מאחר שבשלב הגשת הערר לשכת הקישור אינה חלק מן ההליך, רוב הפונים אינם מעלים בדעתם שהתשובה "ממתונה" בלשכת

הקישור, וכך, רבות מן ההודעות האלה אינן מגיעות ליעדן (גם בהקשר זה ראוי לציין כי בתקופה הסמוכה לכתובת הדו"ח החלו מבקשי היתרים לקבל זימונים ישירים מהמת"ק באמצעות הטלפון, לעתים בשפה הערבית, לקראת השימוע בעניינם).

לאי-העברת הודעה על תאריך השימוע משמעות מכרעת: הקפ"ק קובע כי מי שלא הגיע לשימוע שנקבע לו, ולא הודיע על כך עד 12 שעות לפני השימוע, יראו בו כאילו לא הגיש ערר כלל והסירוב לבקשה יעמוד בתוקפו חצי שנה (דומה שכך הדבר גם במקרים של מחלה או עיכוב כפוי במחסום צבאי). אבסורד גדול עוד יותר בהתנהלות הצבא מתגלה כאשר תשובת המת"ק בדבר תאריך השימוע מתקבלת רק לאחר שמועד השימוע כבר חלף.

ב-12.1.2012 הגיש מ"ע בקשה לחידוש היתר כניסה ל"מרחב התפר" לצורך עיבוד אדמות משפחתו הנמצאות ממערב לחומת ההפרדה. כעבור שלושה שבועות, משלא התקבלה כל תשובה, פנה המוקד להגנת הפרט לצבא בדרישה לזרז את הטיפול בבקשה. ב-23.2.2012, בשעה 11:50, התקבל במוקד פקס מקצין 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 לא קיבל הודעה שבקשתו סורבה ומעולם לא זומן לוועדת שימוע; על קיומו של השימוע נודע לו לראשונה מהמוקד - שכאמור, קיבל את ההודעה רק לאחר מועד כינוס הוועדה. המוקד פנה לצבא בבקשה לזמן שוב את מ"ע לוועדת שימוע ומחה על ההתנהלות השערורייתית של הצבא, המסרב לבקשה להיתר כיוון שהמבקש לא הופיע לשימוע שאליו לא זומן כלל. רק בעקבות עתירה לבית המשפט העליון שהגיש המוקד בעניינו של אחיו של מ"ע,⁷⁶ זומן מ"ע לוועדת שימוע נוספת. (תיק 68686)

במקרים הנדירים שבהם מודיע המת"ק על השימוע לאדם עצמו נעשה הדבר על פי רוב זמן קצר לפני מועד השימוע, לעתים בהתראה מראש של יום או יומיים בלבד, מבלי שניתנת לו אפשרות להיערך לשימוע או אפילו לתכנן את סדר יומו. רבים מן הפלסטינים שקיבלו זימון באמצעות הטלפון דיווחו כי האדם שהתקשר אליהם דיבר עברית בלבד ועל כן לא הבינו את תוכן השיחה; רק בירור מטעם המוקד העלה שהמבקש זומן לשימוע.

77. בג"ץ 9961/03 המוקד להגנת הפרט
נ' ממשלת ישראל, הודעת המדינה מיום
30.7.2009, נספח מ/ש/44; מכתבו של קצין
פניות הציבור של המינהל האזרחי לאגודה
לזכויות האזרח בישראל מיום 4.4.2011.
הנתונים לשנת 2009 מתייחסים לחודשים
ינואר-יוני בלבד.
78. סעיף 6 במכתב קצין פניות הציבור
של המינהל האזרחי למוקד להגנת הפרט
מיום 9.8.2011.
79. סעיף 2(ו) במכתב קצין פניות הציבור
של המינהל האזרחי למוקד להגנת הפרט
מיום 21.3.2012.

נתוני המדינה, כפי שהוצגו בבג"ץ, מעלים את האפשרות שרוב
ה"מזומנים" לשימועים אינם יודעים על כך כלל (כאמור, מתוך
959 פונים פלסטינים שזומנו לוועדות שימוע בשנים 2007-2010
הגיעו לדיון 282 פונים בלבד).⁷⁷ תמיכה נוספת באפשרות זו עולה
ממידע שהעביר הצבא למוקד ובו נתונים שונים מעט מאלה
שהוצגו לבית המשפט.⁷⁸ לפי המידע שהועבר למוקד, בשנת
2010 זומנו 220 פלסטינים לוועדות שימוע, מתוכם הגיעו רק 81
(36%). אולם מפילוח לפי מת"קים - מת"ק ג'נין ומת"ק אפרים
(המהווה יחידה מינהלית אחת הכוללת את מת"ק קלקיליה
ומת"ק טולכרם) - עולה כי כמעט כל מי שזומן למת"ק ג'נין
הגיע לוועדה (33 מתוך 35 - 94%), לעומת רבע בלבד מכלל מי
שזומנו למת"ק אפרים (48 מתוך 185 - 26%). מהפער בין שיעור
ההתייצבות במת"קים השונים ניתן להסיק בוודאות גדולה למדי
כי רוב ה"זימונים" שקבע מת"ק אפרים לא הגיעו לידיעת מגישי
הערר. במכתב למוקד מיום 21.3.2012 תירץ הצבא את הדבר
ב"בחירתם של התושבים"⁷⁹ - תשובה תמוהה, לאור הפער בין
"בחירתם" של תושבי נפת אפרים ל"בחירתם" של תושבי נפת
ג'נין.

הדיון בוועדת השימוע

הצבא אינו מאפשר קיום שימוע בכתב אלא במקרים חריגים
מאוד (כגון נכות קשה המוכחת במסמכים רפואיים), וההתדיינות
בפני ועדת השימוע היא ההזדמנות היחידה שיש למבקש ההיתר
להשמיע את דבריו.

א"מ, איש ביטחון ברשות הפלסטינית, סייע במשך שנים
בעיבוד האדמות החקלאיות השייכות למשפחתו. עם הקמת
חומת הפרדה והחלת משטר ההיתרים נכלאו אדמות המשפחה
ב"מרחב התפר" וא"מ קיבל מהצבא היתר כניסה לשטח הסגור.
במהלך שנת 2010 סירב הצבא לשתי בקשות להיתר שהגיש
א"מ ומנע ממנו את הגישה לאדמות מ"טעמים ביטחוניים".
א"מ ביקש מהממונים עליו ברשות הפלסטינית לאשר לו להגיע
למת"ק הישראלי לצורך הגשת ערר, אולם אלו סירבו בשל
הרגישויות הפוליטיות שבדבר. ביולי 2011 פנה המוקד להגנת
הפרט לצבא בכתב כדי לערור בשמו של א"מ על הסירוב,
בהדגישו כי א"מ אינו מורשה להגיע בעצמו למת"ק כיוון
שהוא איש ביטחון ברשות הפלסטינית. חודש אחר כך זומן א"מ
לוועדת שימוע, אולם הוא שוב חויב להתייצב בעצמו במת"ק
(לא מיותר לציין כאן שהשימוע נקבע ליום הראשון של החג
המוסלמי עיד אל-פיטר).

80. בג"ץ 1745/12, **מצלח ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח'**.
81. סעיף 14(ה) בפרק א בקפ"ק. גם כאן, החריג היחיד להוראה זו הוא כאשר מבקש ההיתר אינו יכול להשמיע דברים בעצמו, למשל במקרה של נכות. מי שמבקש להגיע לשימוע בליווי עורך דין נדרש לתאם את הדבר עד 48 שעות לפני הדיון (בפועל, הצבא אינו עומד על קיום הוראה זו). עם זאת, כאמור, לא אחת נודע למבקש על מועד השימוע זמן קצר מאוד לפני הדיון ואין באפשרותו לתאם את הגעתו של עורך הדיון.
82. סעיף 14(1)(5) בפרק א בקפ"ק.

פניות נוספות של המוקד לא נענו בענייניות, ובפברואר 2012 עתר המוקד לבג"ץ בדרישה להורות לצבא לאפשר לא"מ את זכות הטיעון ולערוך לו שימוע בכתב.⁸⁰ לאחר הגשת העתירה מסר הצבא כי א"מ יוכל להגיש בקשה חדשה בלשכת הקישור הפלסטינית, וזו תישקל בחיוב. חודש לאחר שהגיש את הבקשה החדשה מסר הצבא כי בקשתו לא אותרה. בקשה נוספת הועברה ישירות לפרקליטות המדינה, וכחודש וחצי אחר כך הונפק לא"מ היתר לחצי שנה. שאלת קיום השימוע בכתב נותרה פתוחה. (תיק 68380)

הדיון בוועדה אמור להיערך בכונד ראש ובענייניות בפני שני אנשי צבא לפחות – ראש המת"ק או קצין הקישור של המת"ק (מרבית הקצינים הבכירים במת"ק הם דוברי ערבית) וחיל. הצבא מאפשר למגיש הערר להגיע עם עורך דין למת"ק אולם אוסר על עורך הדין לטעון או לקחת חלק בדיון, דבר הפוגע בזכות הייצוג וביכולתו של מבקש ההיתר לעמוד על זכויותיו.⁸¹ בעת הדיון נערך פרוטוקול, אולם מהפרוטוקולים הבודדים שהועברו למוקד להגנת הפרט נראה כי מדובר במסמך חסר שנכתבות בו בתמצית כמה נקודות שהועלו במהלך הדיון – על פי שיקול דעתם של החיילים המופקדים על כתיבת הפרוטוקול – וכזה 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. בנוסף על כך, הקפ"ק מחייב מתן טופס מיוחד המאשר שנערך שימוע,⁸² אולם המוקד לא נתקל בטופס מעין זה מעולם, לרבות במקרים שבהם נכח עורך דין מטעמו בשימוע וביקש את הטופס האמור. התנהלות זו מאפשרת לצבא לקיים את השימוע בדרך לא פורמאלית תוך השמעת אמירות שאינן מקובלות. במהלך השימוע נשאלות על פי רוב שאלות מיותרות שהתשובות עליהן ידועות ממילא לצבא, כגון מי מבני המשפחה מחזיק בהיתרי כניסה ל"מרחב התפר". מבקשי היתרים חקלאיים נדרשים לא פעם להצביע על מפות בתצלומי אוויר ולזהות את מקומה המדויק של החלקה שאליה הם מבקשים להגיע – דבר כמעט בלתי אפשרי למי שאינו מיומן בקריאת תצלומי אוויר.

מ"א הוא חקלאי פלסטיני המתגורר בסמוך לקלקיליה. כל השנים עיבד מ"א את אדמותיו בלא כל הפרעה, אולם חומת ההפרדה שנבנתה באזור חוצצת כעת בין ביתו לבין אדמותיו. החל משנת 2010 קיבל מ"א היתרי כניסה ל"מרחב התפר", גם זאת רק לאחר התערבות מוקד החירום של המוקד

להגנת הפרט, אולם בקשה חדשה שהגיש ב-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 חייל במת"ק סירב 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 מצד המוקד נדרשו כדי שהצבא יקדם את הטיפול בבקשה. ב-10.11.2011 זימנה חיילת מהמת"ק את מ"א בשיחת טלפון לשימוע שנקבע לשלושה ימים לאחר מכן. בשימוע נכח ראש מת"ק קלקיליה בלבד, קצין בדרגת סא"ל 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 בצורך לקבל היתר כניסה לאדמות שבבעלותו, בשיהוי הרב בטיפול הצבאי ובסירוב, נאלץ מ"א לספוג יחס של זלזול והשפלה מצד ראש המת"ק עצמו. למותר לציין שבעת השימוע לא נכח חייל נוסף, לא נרשם פרוטוקול ולא ניתן מסמך המאשר את קיום השימוע, כמתחייב מן הקפ"ק. כעבור ימים אחדים עתר המוקד לבית המשפט בדרישה להורות לצבא לחדש את היתר הכניסה של מ"א לאדמותיו.⁸³ קרוב לחודש מיום הגשת העתירה קיבל מ"א היתר זמני המאפשר לו להיכנס לשטחי "מרחב התפר". (תיק 69287)

במקרים רבים שבהם בקשה מסורבת בשל "אי-עמידה בקריטריונים" נערך השימוע בערר מבלי שהתקבלה עמדתם של גורמי הביטחון. כך, גם מי שהצליח להראות בשימוע כי הוא זכאי להיתר עלול לגלות שרק בשלב זה מועברת הבקשה לבחינת השב"כ, לעתים לאחר שחלפו חודשים מיום הגשתה, והדבר מאריך במידה ניכרת את הטיפול בבקשה. גם כאשר מתברר בשימוע עצמו שהבקשה מסורבת בשל "טעמים ביטחוניים" מגלה מגיש הערר שלשימוע אין כל משמעות: לא נמסר בעת השימוע מהי "הסכנה הביטחונית" המיוחסת לו, לא נאמר לו על מה מבוססים אותם "טעמים ביטחוניים", ובשימוע לא נוכח

84. ר' סעיף 14(ד) בפרק א בקפ"ק: "הרכב הוועדה בעת הדיון בבקשות מיוחדות". בתגובה על טענת המוקד להגנת הפרט בדבר פגמים בהרכב של ועדת שימוע, שלא כלל איש שב"כ, טענה פרקליטות המדינה כי החובה לקיים שימוע בנוכחות איש שב"כ קיימת רק במקרים "מיוחדים", ואילו המקרה שנדון בפניית המוקד לא היה "מיוחד". זאת, אף על פי שמהוראת הקפ"ק עולה בבירור כי כל שימוע לאחר סירוב על רקע ביטחוני מצריך הרכב ועדה "מיוחד". המדינה לא הסבירה מהו מקרה "מיוחד", לשיטתה.

85. קצין מטה אפטרופוס, על פי ההגדרה הצבאית, הוא הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש בגדה המערבית. 86. סעיף 14(ו)1(6) בפרק א בקפ"ק. הוראה זו נקבעה בקפ"ק עוד טרם פסק דינו של בג"ץ.

87. לטענת הצבא, המדינה שוקדת על מיפוי החלקות ב"מרחב התפר", מדידת גודלן, רישום הגידולים בהן וכי'. טענה זו מושמעת מזה זמן רב ולא ידוע אם הליך המיפוי החל ועד כמה הוא התקדם.

88. למשל, סעיף 8(ב)3(II) בפרק ג בקפ"ק, בחלק הנוגע ל"היתר חקלאי קבוע".

89. למשל, סעיף 8(ב)3(II) בפרק ג בקפ"ק, בחלק הנוגע ל"היתר חקלאי קבוע".

נציג שב"כ שאמור, לפחות לכאורה, להכיר ולהציג את הפרטים הרלוונטיים כדי שמגיש הערר יוכל להשיב לטענותיו. לא זו בלבד שרבים מן הפלסטינים שבקשתם סורבה מטעמים ביטחוניים גילו זאת רק בעת השימוע, התברר להם גם שהוועדה עצמה סבורה כי אין בידה לעשות דבר ואין טעם בהתכנסותה, שהרי "יש סירוב של השב"כ". בהקשר זה יש להדגיש שהקפ"ק עצמו מחייב שבמקרים שבהם הסירוב מתבסס על נימוק ביטחוני ישב נציג של השב"כ בוועדת השימוע.⁸⁴ חרף זאת, המוקד לא נתקל אף לא במקרה אחד כזה. יתרה מכך: כאשר הסירוב מתבסס על נימוקים פליליים הקפ"ק דורש נוכחות מיוחדת של נציג המשטרה, וכאשר יש ספק בדבר זיקת מבקש ההיתר לקרקע נדרשת נוכחות של "קצין מטה אפטרופוס".⁸⁵ גם דרישות אלה אינן מיושמות; למעשה, השימוע אינו אלא הליך פורמאלי נטול תוכן של ממש.

החלטה בערר

הקפ"ק קובע כי יש להשיב על ערר בתוך שבוע מיום השימוע.⁸⁶ בפועל, רבות מן ההחלטות שאינן ניתנות בו במקום, מיד עם תום השימוע, אינן ניתנות גם בחלוף שבוע, והמבקשים נאלצים להמתין תקופה נוספת לקבלת מענה. מתוך 65 שימועים שנערכו מאז אוקטובר 2009 בתיקים שמונה המוקד להגנת הפרט, רק 35 תשובות (53%) ניתנו עד שבוע לאחר קיום השימוע; ממוצע זמן המענה עמד על כ-20 יום. גם מי שהחלטת הסירוב בעניינו ניתנת בו במקום אינו מקבל בכתב את ההחלטה ואת נימוקיה, דבר המקשה עליו לעתור נגדה לבית המשפט.

החלטה לאחר שימוע אינה בהכרח קבלת הערר או סירוב לו. לעתים מחליטה ועדת השימוע על קיום סיוור משותף בשטח כדי לבחון את מצב הקרקע (גודלה, מקומה, מידת עיבודה וכד').⁸⁷ מפקודות הצבא עולה שיש לקיים את הסיוור ולהודיע על ההחלטה בתוך חצי שנה⁸⁸ - דהיינו, חצי שנה נוספת של התמשכות ההליכים. הקפ"ק מחייב במקרה זה לספק למבקש "היתר זמני" - וכאמור, כל ההיתרים הם זמניים - שתוקפו יהיה עד שלושה חודשים.⁸⁹ מניסיון המוקד, רק מעטים מאלו שהוחלט לקיים בעניינם סיוור קיבלו היתר זה, וגם מי שקיבלו היתר נאלצו להסתפק בהיתר לתקופה קצרה - על פי רוב פחות משלושה חודשים. וכך, גם מי שקיבל "היתר זמני" נאלץ לשוב ולחדש, על הקושי הרב הכרוך בהליכים אלו, עד לקיום הסיוור ומתן ההחלטה בעניינו.



בשל הביורוקרטיה המסועפת שכופה הצבא על פלסטינים המבקשים לקבל היתר ל"מרחב התפר", הסיכוי שמי שבקשתו להיתר סורבה יזמן לוועדת שימוע הוא נמוך מאוד - כ-3%

959 מתוך 33,746 בקשות שסורבו); הסיכוי שעניינם של המוזמנים יגיע לכדי דיון בפני ועדת שימוע נמוך עוד יותר – 29% מתוך אותם 3% (282 מתוך 959 הבקשות שסורבו ומגישיהן זומנו לדיון), כלומר, רק 0.008% מכלל הבקשות להיתרים שסורבו בשנים 2007–2010 הגיעו בסופו של דבר לדיון בוועדת שימוע; והסבירות שהשימוע ייערך בתוך זמן קצר היא אפסית. כל זאת במצב שבו 30% מהבקשות אינן מאושרות אבל מחצית מהערים (133 מתוך 282) המגיעים לדיון בוועדת שימוע – כזכור, בפני אותם אנשים שדחו בתחילה את הבקשה – מסתיימים בסופו של דבר באישור הבקשה להיתר כניסה לשטחי הגדה המערבית הכלואים בין הקו הירוק לבין חומת ההפרדה ■

עתירה לבית המשפט

פלסטיני שוועדת השימוע דחתה את הערר שהגיש רשאי לעתור לבית המשפט הגבוה לצדק, המשמש, בין השאר, כבית משפט מינהלי המסדיר את פעולותיהם של רשויות וגופים ציבוריים ואת מערכת היחסים בינם לבין התושבים. ככזה, הוא מוסמך להורות לצבא – המיוצג בבית המשפט על ידי פרקליטות המדינה – לעשות מעשה או להימנע מלעשותו.

החל ממרץ 2010 ועד יוני 2012 הגיש המוקד להגנת הפרט 76 עתירות פרטניות לבג"ץ שעניינן סירוב או אי-מענה מצד הצבא לבקשות להנפיק היתרים ל"מרחב התפר" – וזאת, כאמור, מבלי שהמוקד חוזר בו מעמדתו העקרונית כי משטר ההיתרים מהווה הפרה חמורה של המשפט הבינלאומי. רוב העתירות הוגשו בשמם של חקלאים פלסטינים שבתיהם נמצאים ממזרח לחומת ההפרדה ואדמותיהם נמצאות ממערב לה, והצבא מונע מהם להגיע לאדמותיהם. בעתירות אלה טוען המוקד כי בכך שהצבא מונע את כניסתם של העותרים לאדמות השייכות להם, הנמצאות בשטחי "מרחב התפר", הוא פוגע 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.

ברוב 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

90. עתירה אחת נמחקה על פי בקשת העותרים עוד בטרם התקיים הדיון בה, משוהבהר כי לאחר שינוי תוואי החומה שבה אדמת העותר לצד המזרחי של החומה.

91. הכוונה לעתירות שהסתיימו בכל הקשור לעצם קבלת ההיתר. כמה עתירות נותרו תלויות ועומדות לאחר קבלת ההיתר בשל מחלוקות אחרות שטרם נפתרו, כמו תוקף ההיתר או הליך חידושו. לא מיותר לציין, כי בנתון זה כלולות 34 עתירות אי-מענה אשר הסתיימו כולן במתן היתר.

92. בג"ץ 5205/11, קבהא ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח', החלטה מיום 20.7.2011.

משום שהמדינה חוזרת בה מעמדתה בעקבות הגשת העתירה. העתירות כרוכות אפוא ברובן הגדול בעלויות כספיות ניכרות ומיותרות ובבזבז זמן שיפוטי יקר ללא כל צורך. עם זאת, מובן שהנפגעים העיקריים הם כל אותם עותרים הזכאים להגיע לאדמותיהם אך נאלצים להמתין זמן רב לקבלת אישור גישה אליהן וכל אותם פלסטינים רבים שאין בידם ידע, זמן, כוח נפשי ואמצעים להיאבק מול המערכת הדקונית של משטר ההיתרים ולעתור לבית המשפט הישראלי.

נכון ליוני 2012, מתוך 76 העתירות שהגיש המוקד, הדיון ב-19 עתירות נותר תלוי ועומד בפני בית המשפט. מבין 57 העתירות הנותרות, חמש עתירות בלבד נמחקו או נדחו מבלי שניתן בהן היתר, מתוכן ארבע עתירות שבית המשפט עיין בעניינן במידע מודיעיני סודי הקשור בעותרים (שניים מבין העותרים הללו קיבלו לאחר מכן היתרים, בעקבות עתירות חדשות שהוגשו בעניינם).⁹⁰ לעומת זאת, ב-52 עתירות שפסק הדין בעניינן כבר ניתן (כ-91%) זכו העותרים לקבל היתרים.⁹¹

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 רובינשטיין:

חבל עד מאוד שמה שיכול היה להסתדר בלי עתירה, ובזבז זמן מזכירותי ושיפוטי, וכל הכרוך - מסתדר ברגע האחרון לפני הדיון. אבקש כי הערה זו תובא לפני הגורמים הנוגעים בדבר, ככל שהדבר איכפת להם, ואני מקווה שכן (ההדגשה במקור).⁹²

אמנם השופט רובינשטיין עומד בעיקר על העלויות הנגרמות לבית המשפט בשל התנהלותו של הצבא, אולם חשוב להזכיר את העלויות הרבות של פלסטינים הנאלצים לעתור לבית המשפט: פלסטיני המעוניין להביא את עניינו בפני בית המשפט צריך ללמוד את זכויותיו, לשכור עורך דין ולהשקיע בתהליך זמן רב וסכום כסף לא מבוטל או לפנות לארגון זכויות אדם, שמשאביו מוגבלים אף הם. בסופו של דבר מעטים הפלסטינים שבכוחם למצות את ההליכים המשפטיים במאבקם מול המערכת הביורוקרטית הישראלית ב"מרחב התפר" - זאת, כאמור, במצב שבו אפילו המדינה איננה עומדת מאחורי מרבית מקרי הסירוב או אי-המענה של הצבא ועל פי רוב היא מאשרת את ההיתר עוד לפני דיון ענייני בבית המשפט ■

סיכום

למרות החשיבות הרבה של הטיפול המהיר בבקשות להיתרים, ולמרות הוראות בית המשפט, נוהלי הטיפול ולוח הזמנים שהנהיג הצבא ב"מרחב התפר" אינם עולים בקנה אחד עם הזכויות והצרכים של הפלסטינים הנדרשים להימצא בשטחים שממערב לחומת הפרדה. במקרים שבהם הצבא אינו מאשר את הבקשה לקבלת היתר - כאמור, בין רבע לשליש מהמקרים - העיכוב והפגיעה ממושכים אף יותר.

פקודות הצבא, כפי שהן מובאות בקפ"ק, קובעות שטיפול בבקשה לקבלת היתר כניסה ל"מרחב התפר" יימשך עד שבועיים; לכך יש להוסיף את הזמן הנדרש להעברת הבקשה מלשכת הקישור הפלסטינית למת"ק הישראלי ואת הזמן הנדרש להחזרת התשובה למקבל ההיתר. גם בהיעדר עיכובים או תקלות (כגון הטענה כי "לא התקבלה בקשה"), מדובר בפרק זמן כולל שעלול להגיע לחודש ימים ויותר. כאשר הצבא מסרב לבקשה, הקפ"ק מוסיף ללוח זמנים זה חודש נוסף לקיום השימוע ושבוע נוסף למתן החלטה בשימוע, ולכך יש להוסיף את פרק הזמן הנדרש למבקש כדי להגיע בעצמו למת"ק ולהגיש את הערר. גם בשלב זה מדובר בפרק זמן כולל שעלול להגיע לחודש וחצי, בנוסף על החודש המוזכר לעיל, ואף זאת מבלי להתייחס לעיכובים או לתקלות בדרך. ולבסוף, מי שבקשתו סורבה גם לאחר הגשת הערר נאלץ לעתור לבית המשפט, וגם לשם כך עליו להשקיע זמן וכסף ולהמתין תקופה נוספת עד להחלטה בעתירה.

כיוון שאיש אינו יודע אם הבקשה תאושר, תסורב או לפחות תזכה לדיון ענייני, כל הזקוקים להיתר אמורים להניח, כנקודת מוצא, שכדי שיוכלו לעתור לבית המשפט במידת הצורך, מבלי שייטען נגדם שלא מיצו את ההליכים מול הצבא בטרם פנו לבית המשפט, עליהם להגיש את בקשתם חודשיים וחצי מראש - וכאמור, מדובר בחודשיים וחצי מראש בכל פעם, שהרי מדובר בהיתרים זמניים שיש לחדשם או לבקשם בכל פעם מחדש, ובכל פעם כזו עלולה הגישה לאדמות להימנע בתקופה האמורה. במציאות, אפשרות זו אינה ריאלית, שכן הצבא אינו מאפשר לתושבים להגיש בקשות לחידוש ההיתרים פרק זמן כה ארוך מראש.

כאמור, הצבא משליט את משטר ההיתרים על פלסטינים - ורק על פלסטינים - המבקשים להגיע לאדמות הגדה המערבית המצויות מעבר לחומת הפרדה. על פי רוב מדובר בצורך דחוף (כמו לוויה) או יומיומי (כמו טיפול באדמות), אך בשל ההליך

93. דו"ח OCHA 2009, דו"ח
OCHA 2011, נתוני OCHA 2012.
94. לסקירה מקיפה של מנגנון ההכרזה על
אדמות כ"אדמות מדינה" ראו דו"ח בצלם,
"באצטלה של חוקיות - הכרזות על אדמות
מדינה בגדה המערבית", פברואר 2012, וכן
דו"ח משותף של עמותת במקום וארגון
בצלם, "כרניקה של סיפוח ידוע מראש",
דצמבר 2009.

הביוורוקרטי המסועף נענות בקשות רבות רק בחלוף זמן, ולא מעטות מהן אינן מגיעות כלל לבחינה או לדיון ואינן נענות. מטבע הדברים, משטר ההיתרים שהונהג ב"מרחב התפר" אינו מאפשר ניהול חיי משפחה תקינים, לימוד רצוף בבית ספר, פרנסה שוטפת או עבודת אדמה סדירה.

כפי שעולה מדו"חות האו"ם שהוזכרו לעיל,⁹³ הקושי בקבלת ההיתרים מוביל, בין היתר, לשינוי פני החקלאות באזור ולמעבר מגידולים הכרוכים בעבודה יומיומית שוטפת לגידולים הכרוכים בעבודה פחותה ולא רצופה. מעבר לפגיעה הכלכלית הנלווית לכך, שינוי סוגי הגידולים החקלאיים עלול להביא, כפי שנראה בהמשך, לסירוב לבקשות להגיע לחלקות חקלאיות שכעת, לאחר שינוי מגוון הגידולים, אינן דורשות עיבוד שוטף והטיפול בהן אינו מחייב נוכחות יומיומית ורצופה. הדבר מקומם במיוחד כאשר הגידולים קמלים והאדמה אינה מעובדת עוד. החשש העיקרי במקרים כאלו אינו כרוך בפגיעה רק בפרנסתם של בעלי האדמות אלא גם בקניינם: על פי הפרשנות שנותנת ישראל לדין בשטחים היא רואה עצמה רשאית להכריז על קרקע "לא מוסדרת" (כלומר, רוב אדמות הגדה המערבית) שלא עובדה במשך שלוש שנים רצופות כעל "אדמת מדינה" - וכידוע, זו אחת הדרכים העיקריות הנקוטות בידי ישראל כדי להשיג עתודות קרקע לבניית התנחלויות או להרחבתן.⁹⁴

הליך קבלת היתר כניסה לשטחי "מרחב התפר" דורש זמן, אורך רוח ולא פעם גם הוצאות כספיות לא מבוטלות, כאשר הפונה אינו מסוגל להתמודד עם המערכת הצבאית בכוחות עצמו או כאשר הוא נאלץ לעתור לבית המשפט. משאבים אלו אינם עומדים לרשות כל אדם, וכפי שניתן לראות מנתוני המדינה, רבים מן הפלסטינים מתייאשים ומוותרים - שלא בטובתם, כמובן - על עיבוד קרקעותיהם ועל זכויותיהם בשטחי הגדה הנמצאים ממערב לחומה, המכונים "מרחב התפר" ■

תנאי הזכאות להיתר

אחת מהנחות המוצא של המשפט הישראלי והבינלאומי קובעת שאדם זכאי להימצא בכל מקום בארצו אלא אם מתקיימות נסיבות חריגות המצדיקות הגבלה של זכות זו לתקופה קצובה. הנחת מוצא זו תקפה גם תחת כיבוש, מכוח דיני זכויות האדם הבינלאומיים ודיני המלחמה, המבקשים, בין השאר, להגן על חופש התנועה של תושבי שטח כבוש. משטר ההיתרים שישראל מיישמת בשטחי הגדה המערבית שהיא מכנה "מרחב התפר" הוא היפוך מוחלט של הנחה זו: תושבי השטחים הכבושים אינם זכאים להימצא בכל מקום בארצם אלא אם מתקיימות נסיבות חריגות המצדיקות זאת לתקופה קצובה. למרבה האירוניה, זכות זו, המובטחת במשפט הישראלי והבינלאומי לתושבי השטחים, ניתנת דווקא למי שאינם מוכרים במשפט הבינלאומי כ"מוגנים" בשטחים - ישראלים ותיירים.

כאמור, בפסק דינו בעתירות העקרוניות שהגישו המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח בישראל קבע בג"ץ כי משטר ההיתרים מוצדק מטעמי ביטחון. קביעה גורפת זו, לפיה האוכלוסייה הפלסטינית המצויה תחת כיבוש מהווה כולה סכנה לכוח הכובש שעל אדמתה, וכי הדבר מצדיק את שלילת חירותה, מרוקנת מתוכנו את הדין הבינלאומי. יתרה מזאת, הכשרת משטר ההיתרים אינה מתחייבת כלל מהסיכון הביטחוני: לאחר שבג"ץ אישר את בניית החומה בתוך הגדה המערבית עצמה נוצר מכשול המאפשר בקרה על תנועת הפלסטינים המעוניינים להגיע לאדמות הגדה שממערב לחומה. במחסום ניתן לבצע בידוק ביטחוני ולוודא במאגרי המידע הממוחשבים של הצבא כי לא קיים מידע ביטחוני נגד האדם המבקש לעבור. אם מטרת משטר ההיתרים היא אך ורק לוודא כי לא נשקפת סכנה ביטחונית, ניתן להסתפק בבדיקות במעבר עצמו. בהקשר זה אין זה מיותר לחזור ולציין שהגנה על ישראל עצמה ניתן היה להשיג באמצעות בניית חומת הפרדה על תוואי הקו הירוק; מאחר שישראל בחרה לבנות את החומה בעומק הגדה המערבית, דומה כי מטרת החומה ומשטר ההיתרים היא להגן על נוכחות ישראל בגדה.

אמנם בית המשפט בחר להצדיק את משטר ההיתרים בנימוקים ביטחוניים, אולם דומה כי דווקא שיקולים אחרים הם שהנחו את ישראל בקביעת מדיניות זו. כך, לדוגמה, בתגובתה לעתירות העקרוניות טענה המדינה כי "קיים חשש ממשי שמדיניות זו

95. בג"ץ 9961/03, **המוקד להגנת הפרט נ' ממשלת ישראל**, תגובת המדינה מיום 13.11.2006, סעיף 119. המדינה מציגה עמדה זו גם בתגובותיה לעתירות פרטניות שמגיש המוקד להגנת הפרט. 96. סעיף 5(ב) בפרק ב בקפ"ק. חרף זאת, בשנת 2007 סירבה המדינה ל-55 בקשות ל"תעודת תושב קבע" בנימוק ביטחוני, בשנת 2008 סירבה ל-19 בנימוק זה, ונבחי הראשון לשנת 2009 - לשש בקשות. ר' בג"ץ 9961/03, **המוקד להגנת הפרט נ' ממשלת ישראל**, הודעת המדינה מיום 30.7.2009, נספחים מ/35-מ/37. 97. קפ"ק 2009, פרק ה (2)(א). בנוסחי הקפ"קים שפורסמו בשנים 2010 ו-2011 השמיט הצבא את המילים "ולכבד את ערך שלמות המשפחה".

[מדיניות ליברלית במתן היתרים] תנוצל לצורך כניסה לא חוקית לישראל".⁹⁵ כלומר, הדרישה להוכחת "זיקה" לאדמות "מרחב התפר" אינה נובעת בהכרח משיקולי ביטחון אלא משיקולים ישראליים פנימיים. לישראל, כמובן, יש זכות מלאה למנוע כניסת פלסטינים לשטחה, אולם לשם כך היא רשאית לבנות חומה לאורך הקו הירוק ולא להגביל את זכויות התנועה והמגורים של תושבי השטחים הכבושים בארצם-שלהם.

פרק זה סוקר את הכללים שכופה הצבא על הפלסטינים בשטחי "מרחב התפר", כפי שהם מפורטים בקפ"ק. כללים אלה מבקשים - והלכה למעשה גם מצליחים - לצמצם את זכות הגישה של התושבים הפלסטינים לבתיהם ולאדמותיהם ■

"תושב קבע במרחב התפר": הדרישה להוכחת "מרכז חיים"

משטר ההיתרים אוסר על פלסטינים המתגוררים בבתיהם מזה דורות להמשיך לחיות על 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. כאמור, נכון לשנת 2012 מתגוררים כ-7,500 פלסטינים בשטחי הגדה הנמצאים ממערב לחומת הפרדה והמכונים "מרחב התפר".

המקרה של "תושבי הקבע במרחב התפר" שונה מזה של אלה המבקשים להיכנס אליו למטרות מוגדרות (חקלאות, פרנסה, צרכים אישיים), שכן אפילו לשיטת הצבא קשה למצוא נימוק ביטחוני לדרישה שתושבים אלה יבקשו רשות להמשיך להתגורר בבתיהם. ואכן, הקפ"ק קובע במפורש שאפילו קיומו של מידע ביטחוני אין בו הצדקה לשלול מ"תושבי קבע במרחב התפר" את ההיתר שלהם⁹⁶ וכי המטרה הראשונה של הנפקת "תעודת תושב קבע במרחב התפר" או "תעודת תושב קבע חדש במרחב התפר" היא "לקיים את מרקם החיים במרחב התפר ולכבד את ערך שלמות המשפחה".⁹⁷ ולמרות זאת, כל פלסטיני מעל גיל 16 המתגורר בשטחי "מרחב התפר" נדרש להגיש שוב ושוב בקשות כדי לקבל היתר שיאפשר לו להמשיך להתגורר בביתו. היתר זה, המכונה כאמור "תעודת תושב קבע במרחב התפר", אמור לאפשר לאדם להתגורר בביתו שנתיים מעת הנפקתו; בפועל, היתרים רבים ניתנים לתקופות קצרות יותר.

בעת הגשת בקשה ל"תעודת תושב קבע" בוחן הצבא אם המבקש אכן מקיים "מרכז חיים" בשטח המוגדר כ"מרחב

98. סעיף 6(ב)(2) בפרק ב בקפ"ק; סעיף 7(א)(2)-(6) בפרק ב בקפ"ק.
99. סעיפים 14(א)(2)-(3) בפרק ב בקפ"ק.
100. ר' על כך להלן, עמ' 62.
101. כפי שנראה בהמשך, עד לפרסום נוסחו השלישי של הקפ"ק בנובמבר 2011 הותרה העתקת מקום מגורים ל"מרחב התפר" במקרים מצומצמים בלבד. בנוסח שפורסם ב-2011, ועקב פסק דינו של בג"ץ, הוגמשו הכללים בהקשר זה.

התפר". על מנת להוכיח "מרכז חיים" על המבקש להמציא מסמכים רבים, כגון אישורים על תשלומי מסים, תצהיר המועצה המקומית בדבר מקום מגוריו ותעודות בית הספר של ילדיו. לאחר המצאת המסמכים עורך המת"ק עצמו בדיקה מקיפה הכוללת ביקורי בית ובדיקה חוזרת של המסמכים כדי לוודא מעל ככל ספק שאותו אדם אכן מתגורר בביתו.⁹⁸

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 הלילה. במקביל בודק הצבא אם שמו של המבקש מופיע ברשימה מיוחדת שהוא מנהל, שכותרתה "חשד לאיבוד זיקה למרחב התפר" ונכללים בה שמותיהם של מי שיש חשד שהעתיקו את "מרכז חייהם" אל מחוץ לשטח זה.⁹⁹ בהתאם לתוצאות הבדיקות מחליט הצבא אם "מרכז חייו" של מבקש ההיתר "הועתק" אל מחוץ ל"מרחב התפר"; במקרה זה, לא יונפק לו היתר חדש.

קשיים אלה מחמירים כאשר מדובר בפרנסה. מאחר שהשערים המאפשרים כניסה אל "מרחב התפר" ויציאה ממנו אינם פתוחים כל שעות היממה,¹⁰⁰ תושבים שעובדים באזורי הגדה שאינם מוכרזים כ"מרחב התפר" ועבודתם מתחילה בשעה מוקדמת או מסתיימת בשעה מאוחרת אינם יכולים ללון בביתם שב"מרחב התפר" - וכאמור, הצבא בוחן את "מרכז החיים" של המבקש בין היתר על פי נוכחותו בביתו ב"שעות הלילה".

בהיעדר שימוע בטרם קבלת החלטה בדבר הנפקת היתר, המבקש אינו יכול להסביר את תנועותיו לתוך "מרחב התפר" ואל מחוצה לו כפי שהן מתוארות ברישומי הצבא. רק כאשר הצבא מסרב להאריך את ההיתר רשאי התושב להגיש ערר ולהשמיע במסגרתו את הסבריו - כאמור, אם יזומן לשימוע, אם הזימון יגיע לידי מועד ואם יעלה בידו להגיע לוועדה.

מצב הדברים קשה אף יותר בעניינו של מי שמבקש להעתיק את מקום מגוריו אל "מרחב התפר".¹⁰¹ אדם כזה נאלץ לפתוח בהליך דו-שלבי: תחילה הוא מוגדר כ"תושב חדש" לתקופה מצטברת של שנתיים, ורק עם תום התקופה הוא מוגדר כ"תושב קבע" - קביעה שיש בה נחמה מועטה, שהרי, למרות התואר, כמו כל היתר הניתן במסגרת משטר ההיתרים, גם היתר זה הוא זמני. יתרה מזאת, בניגוד לבקשותיהם של "תושבי קבע במרחב התפר", בקשתו של מי שמעוניין לעבור לגור ב"מרחב התפר" עלולה להידחות על בסיס מידע ביטחוני. כך, למשל, במקרה של העתקת מגורים לצורך נישואין, אם קיים מידע מודיעיני בדבר מגיש הבקשה נאלצים בני הזוג להתגורר בנפרד, האחד בתוך

"מרחב התפר" והאחר מחוצה לו, או לעבור לגור בשטחי הגדה המערבית שאינם מוכרזים כ"מרחב התפר".

בעבר, פקודות הצבא קבעו כי "תעודת תושב קבע חדש במרחב התפר" תעמוד בתוקף לשנה ותחודש לשנה נוספת. בנוסח הקפ"ק מספטמבר 2010 הומר היתר זה ב"היתר לצרכים אישיים"¹⁰²; בפועל, תוקפם של היתרים אלה מוגבל לפרקי זמן קצרים ויש לחדשם במשך שנתיים. כלומר, מי שמבקש להעתיק את מקום מגוריו לשטחי "מרחב התפר" נתון בשנתיים הראשונות לפיקוח הדוק שבמהלכו נבחן "מרכז חייו" פעם בחצי שנה. מאחר שמדובר בתקופות קצרות יחסית, כל היעדרות, ולו זמנית, מ"מרחב התפר" עלולה להכליל את המבקש באותה "רשימה שחורה" המכונה, כאמור, "חשד לאיבוד זיקה למרחב התפר", ובסופו של דבר להביא לשלילת זכאותו - וזכותו - להתגורר ב"מרחב התפר" ולקבל "תעודת תושב קבע".

זאת ועוד. מטבע הדברים, פלסטיני המעתיק את מקום מגוריו ל"מרחב התפר" קשור בקשרים עבותים לאזורי הגדה הנמצאים ממזרח לחומה: שם מתגוררים רוב בני משפחתו ומכריו, שם מקום עבודתו. כדי להמשיך לקיים את חייו המשפחתיים, החברתיים והמקצועיים עליו לצאת מ"מרחב התפר" בתדירות גבוהה למדי, אך דבר זה עלול לעמוד לו לרועץ בעיני הצבא. וכך, מי שנישא ל"תושב מרחב התפר" אינו יכול להתגורר עמו בתוך "מרחב התפר" ולהמשיך לקיים את מסגרות חייו הקודמות, אך הוא גם אינו יכול להתגורר עמו בביתו שמחוץ ל"מרחב התפר" משום שהצבא עלול לשלול מבן הזוג את ההיתר לגור בכפרו בשל "חשד לאיבוד זיקה למרחב התפר". לבני הזוג אין אפוא כל אפשרות לבחור את מקום מגוריהם: מדיניות הצבא היא המכתיבה את בחירתם.

ס"ק ור"ק, בני זוג מאזור ג'נין, נישאו בראשית נובמבר 2009. המרחק בין הבתים שבהם גדלו אינו עולה על מאות מטרים ספורים, אולם חומת הפרדה שבנתה ישראל חוצצת ביניהם. השניים ביקשו להקים את ביתם החדש בכפרה של האישה, הנמצא ממערב לחומה. מיד לאחר הנישואין עדכן הבעל את כתובתו במרשם האוכלוסין לכתובתה של אשתו והגיש בקשה לקבלת "תעודת תושב קבע חדש במרחב התפר". למרבה האבסורד, 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, על מנת 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.

ביוני 2010 הגיש המוקד להגנת הפרט בקשה שלישית בשם הבעל לקבלת היתר "תושב חדש במרחב התפר". בשל העיכוב בטיפול בבקשה פנה המוקד בשיחת טלפון לקצין הקישור הישראלי במת"ק ג'נין, 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"¹⁰³. בעתירה טען המוקד כי מניעת המגורים המשותפים מבני הזוג פוגעת פגיעה אנושה בזכות היסוד שלהם לחיי משפחה ובזכות העותר לחופש תנועה בארצו. באוקטובר 2010, עשרה חודשים ממועד 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, וכנכון לקיץ 2012 הם מתגוררים בכפר של משפחת הבעל, הנמצא ממזרח לחומת ההפרדה. האישה חולקת את חייה בין ביתה בכפרו של בעלה לבין בית הוריה שב"מרחב התפר". (תיק

(65164

למעקב הפולשני ולרישום המדוקדק שמנהל הצבא על תנועותיהם של הפלסטינים המתגוררים ב"מרחב התפר" יש השלכות קשות. בתיהם של התושבים הפלסטינים הופכים להיות מעין כולב שתושביו כלואים בתוכו וחוששים לצאת ממנו שמא לא יורשו לשוב אליו.¹⁰⁴ משטר ההיתרים שהנהיגה ישראל ב"מרחב התפר" מבודד את התושבים שבתיהם נמצאים ממערב לחומת ההפרדה משאר אוכלוסיית הגדה והופך אותם לקבוצה נפרדת הלכודה בכפריה ואינה יכולה לעזובם. מטבע הדברים, רבים חוששים להינשא ל"תושבי מרחב התפר", ואלה, מצדם, חוששים לעזוב את בתיהם, שמא לא יוכלו להוכיח "מרכז חיים" ולהמשיך להחזיק ב"תעודת תושב קבע". מי שנישא ל"תושבי מרחב התפר" נאלץ אפוא לא פעם לבחור בין ויתור על חיי

105. סעיף 3 בפרק ה בנוסח הקפ"ק
משנת 2009.
106. סעיף 9 בפרק ב בנוסח הקפ"ק
משנת 2010.
107. סעיף 2(ג)(1) בפרק ו בנוסח הקפ"ק
משנת 2009.
108. סעיף 37(א) בפרק ג בנוסח הקפ"ק
משנת 2010.

משפחה עם בן זוגו לבין כניסה מרצון לכלוב המכונה "מרחב התפר" תוך ויתור על קשריו עם בני משפחתו, על חוג מכריו ועל מקור פרנסתו ■

מעבר "הכרחי"

כאמור, פלסטיני המבקש לקבל היתר כניסה ל"מרחב התפר" חייב להוכיח זיקה לשטחים שממערב לחומת ההפרדה, וזאת בהתאם לקטלוג של 13 זיקות מוגדרות שהצבא מכיר בהן כמצדיקות קבלת היתר כניסה לשטחים אלה. אולם הצגת מסמכים והוכחת קיומה של זיקה אין די בהן, ולא פעם על מבקש ההיתר גם להוכיח כי מימוש הזיקה, וב"מרחב התפר" דווקא, הוא הכרחי. במקרים אלו, מתן ההיתר כפוף לשיקול דעתו של הצבא ולאופן שבו כל חייל וחייל מגדיר את המונח "הכרחי".

כך, לדוגמה, נוסח הקפ"ק שפורסם בשנת 2009 כלל רק שלושה מצבים שבהם מעבר דירה לשטחי "מרחב התפר" מצדיק היתר: מעבר עקב קניית נכס בשטחים אלו; מעבר לצורך נישואין עם מי שמתגורר בו במעמד של "תושב קבע"; ומעבר לשם מימוש הנישואין.¹⁰⁵ עם עדכון הקפ"ק בשנת 2010¹⁰⁶ צומצמו מצבים אלו; כעת, מי שמבקש לעבור להתגורר עם בן זוגו ב"מרחב התפר" אולם טרם נישא לו אינו רשאי לקבל היתר. כל גרסאות הקפ"ק אינן מכירות במצבים נוספים שבגינם מעתיקים בני אדם את מקומות מגוריהם בתוך ארצם: שכירת דירה, למשל בשל קרבה למקום העבודה, תמיכה בבני משפחה קשישים או חולים, פרדה מבן זוג וכדומה.

יתרה מכך, נוסח הקפ"ק משנת 2009 איפשר לפלסטינים לבקר ב"מרחב התפר" רק במקרים מעטים ביותר, בהתאם למה שהצבא מכנה "חריגים הומניטאריים",¹⁰⁷ ובעדכון הקפ"ק משנת 2010 הובהר כי היתר למטרות ביקור יינתן רק למי שמוכיח שאכן "קיים טעם הומניטארי המניח את כניסתו למרחב התפר" (ההדגשה במקור): "חתונות, לוויית, ביקור בני משפחה, לידות, מחלות, ושהות זמנית לצורך בחינת זכאות המבקר להיתר תושב חדש".¹⁰⁸ מקרים אחרים לא הוכרו כמצדיקים ביקור מאחר שאינם "הומניטאריים" ואין בהם טעם "מחייב", גם אם למבקש ההיתר קשרים הדוקים ל"מרחב התפר". כך, למשל, מי שמבקש לקנות נכס הנמצא ממערב לחומת ההפרדה כדי להתגורר בו – סיבה שהצבא מכיר בה כלגיטימית – אינו יכול להיכנס ל"מרחב התפר" כדי לבחון את הנכס בטרם רכישתו, שכן הדבר אינו בגדר "טעם הומניטארי מחייב". הצבא גם אינו מכיר בביקורים של

109. באפריל 2011 קבע בית המשפט כי יש להרחיב את טווח המקרים שבהם ניתן לעבור לגור באזורי "מרחב התפר" או לבקר בהם. רק שבעה חודשים לאחר מכן, עם עדכון הקפ"ק בנובמבר 2011, הרחיב הצבא את קשת המקרים. ר' סעיפים 9(ב) ו-10(ב)(4) בפרק ב בקפ"ק, וכן סעיף 5 בתת-פרק העוסק ב"היתר צרכים אישיים" בפרק ג בקפ"ק.

110. סעיף 19 בפרק ג בקפ"ק.

111. סעיף 22(א) בפרק ג בקפ"ק.

112. סעיף 29(ג) בפרק ג בקפ"ק.

113. סעיף 65(ב) בפרק ג בקפ"ק.

חברים, בסירים לימודיים, בהשתתפות בכנסים מקצועיים ובעוד אירועים מעין אלה כ"מחייבים", ובכך הוא גוזר על קשריהם החברתיים והמקצועיים של פלסטינים המתגוררים באזורי הגדה המערבית המופרדים בחומה.¹⁰⁹ לא מיותר להזכיר כאן שוב כי ישראלים ותיירים רשאים להיכנס ל"מרחב התפר" ולצאת ממנו כרצונם, ללא צורך בהיתר.

זאת ועוד, בעל עסק (לא חקלאי) ב"מרחב התפר" נדרש ל"היתר מסחר", אולם היתר זה ניתן רק ל"בעל עסק, אשר קשריו העסקיים מחייבים כניסתו למרחב התפר" (ההדגשה הוספה).¹¹⁰ הקפ"ק אף קובע כיצד נבחנת "חובה" זו מכוח הקשרים העסקיים: "יש לבחון את סוג העסק; מיקום העסק; היקף הכניסות למרחב התפר הדרושות לקיומו של העסק; ותרומת הכניסות לתפקוד העסק".¹¹¹ אם כן, על פי הנהלים שקבע הצבא, זכותו של בעל בית-מלאכה להגיע אל מקום עבודתו - הנמצא, כזכור, בגדה המערבית - אינה מובנת מאליה, והיא כפופה לאופן שבו חיילי הצבא תופסים את "חיוניותו" לתפקוד העסק. וכאמור, בעל עסק שבקשתו סורבה רשאי לטעון בעניין זה רק בשימוע במסגרת הליך ערר המתקיים לאחר שבקשתו כבר סורבה - אם אכן יזכה להגיע לשימוע, שיתקיים ממילא זמן רב לאחר הגשת בקשתו.

פועלים המבקשים לעבוד בבית עסק הנמצא ב"מרחב התפר" נדרשים ל"היתר תעסוקה" על פי צרכי העסק, כפי שאלה נקבעו על ידי הצבא. פועלים המועסקים בחקלאות רשאים לקבל היתר רק בהתאם ל"סוג העיבוד, גודל החלקה, כמות המועסקים בחלקה, מועדי קבלת ההיתרים על פי העונה, וכו'".¹¹² כלומר, אין די בהסכמים שבין העובד למעסיק; צרכיהם של השניים נבחנים לפי הקריטריונים שהצבא קובע בדבר נחיצותו של העובד. וכך, צרכי העסק או חלקת האדמה נקבעים על פי אישור או סירוב של חיילי הצבא להנפיק היתרים לעובדים, ולא אחת נגרמת פגיעה בעובד, הצד המוחלש במשוואת יחסי עובד-מעביד, שהמשך העסקתו עשוי להסתיים בכל רגע לא רק בשל צרכי העבודה אלא גם בשל החלטת הצבא.

דוגמא נוספת היא "היתר תלמיד" - היתר שנועד לאפשר לתלמידים להגיע לבית ספרם הממוקם מעבר לחומה. פקודות הצבא מבהירות שאחד התנאים לזכאות לקבלת "היתר תלמיד" הוא ש"לא קיים מוסד חלופי בו יכול ללמוד התלמיד אשר אינו מחייב את מעברו בין מרחב התפר לאיו"ש".¹¹³ דרישה זו חלה על כל התלמידים ואינה מבדילה בין מי שגר מחוץ ל"מרחב התפר" ולומד בו לבין מי שגר ב"מרחב התפר" ולומד מחוצה לו. בעת הטיפול בבקשה להיתר זה נדרשת "התייחסות קמ"ט

114. סעיף 67(ב) בפרק ג בקפ"ק.
 115. דו"ח בצלם, "באצטלה של חוקיות
 - הכרזות על אדמות מדינה בגדה
 המערבית", פברואר 2012, עמ' 25.
 116. דו"ח OCHA, 2009, עמ' 21.
 117. צו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה
 והשומרון) (מס' 291), תשכ"ט-1968. סעיף
 3 לצו קובע כי "תוקפם של כל צו הסדר
 וכל הליך שנעשה על פי צו הסדר יותלה".
 118. על המגבלות החלות על הליך זה
 ר' דו"ח בצלם, "באצטלה של חוקיות
 - הכרזות על אדמות מדינה בגדה
 המערבית", פברואר 2012, עמ' 27.

[קצין מטה] חינוך לבקשה - האם קיים מוסד חלופי בו יכול
 ללמוד התלמיד אשר אינו מחייב את מעברו בין מרחב התפר
 לאיו"ש".¹¹⁴ הוראה זו מפקיעה מהתלמיד ומהוריו את הזכות
 לבחירת המוסד החינוכי ומקנה לחיילי הצבא זכות וטו גם בענייני
 חינוך ■

היתרי חקלאים

על פי נתוני האו"ם, 80% מהחקלאים הפלסטינים הם בעלי
 אדמות המוחזקות באופן קולקטיבי בידי משפחות מורחבות,
 דהיינו, רוב החקלאות בגדה המערבית היא חקלאות מסורתית
 שבה בני המשפחה המורחבת מטפלים יחדיו באדמה מזה
 דורות. השלטון העות'מאני הקנה למעבדי האדמות החקלאיות
 בפלסטינה-א"י את זכות השימוש באדמותיהם (זכות המקבילה
 לזכות החכירה לדורות הנהוגה בישראל על קרקעות המדינה),
 באמצעות רישיון - "קושאן". לאחר כיבוש האזור בידי
 בריטניה מצאה ממשלת המנדט כי לרבים מיושבי הארץ אין
 מסמכים המעידים על רישיונות אלו אך הכירה בזכויותיהם
 על אדמותיהם.¹¹⁵ התייעוד העיקרי שבאמצעותו הוכחו זכויות
 החקלאים היה טופס מס רכוש ("אחראג' קיד") שקשר בין בעל
 הרישיון לבין אדמתו, טופס אשר אינו מועבר בירושה. בגדה
 המערבית הונפקו טפסים כאלו עד סיום השליטה הירדנית בה
 בשנת 1967. עם זאת, מאחר שמטרת השימוש בטפסים הייתה
 בעיקרה לצורכי מס, הם לא שיקפו במדויק את מצב הזכויות
 באדמה וגם לא את גודל החלקה ושטחה. רבים הצהירו בפני
 השלטונות על שטח קטן מזה שהיה בבעלותם בפועל כדי
 להקטין את תשלום המס; אחרים נמנעו מלרשום את זכויותיהם
 מלכתחילה והסתפקו בזכויות חֲזָקָה מסורתיות, בדומה לחֲזָקָה
 המשותפת באדמות הנהוגה בקהילות בדוויות.¹¹⁶

בתקופת המנדט הבריטי החלו השלטונות לרשום בטאבו
 זכויות בעלות על קרקעות ולמדוד את החלקות במדויק,
 בהליך שנקרא "הליך הסדר". הליך זה התקיים בגדה גם תחת
 השלטון הירדני. בשנת 1968, לאחר הכיבוש הישראלי, הקפיאה
 ישראל את "הליכי הסדר" הללו.¹¹⁷ וכך, רק כשליש מקרקעות
 הגדה המערבית עברו "הליכי הסדר" ונרשמו בטאבו, ורובן אינן
 נמצאות בשטחים המוגדרים כ"מרחב התפר". להלכה, הדין
 החל בשטחים כיום מאפשר לבצע "רישום ראשוני" של הקרקע,
 הדומה ל"הליך הסדר", אולם מדובר בהליך ממושך שעלותו
 גבוהה מאוד והיא מוטלת על החקלאי עצמו (בניגוד לעלויות
 "הליך הסדר", המוטלות על המדינה); במסגרת ההליך יש
 להמציא מסמכים רבים והוא חל על שטח מצומצם בלבד.¹¹⁸ לאור

119. סעיף 8(א)6) בפרק ג בקפ"ק קובע ש"במקרה בו קיים בעל היתר, הבקשה החדשה תסורב, ושני הטוענים לבעלות על החלקה יזמנו לוועדת שימוע".

120. במקרה אחד, במסגרת עתירה (בג"ץ 7684/11, **סלמאן ואח' נ' המפקד הצבאי**

לאיזור הגדה המערבית ואח'.) נמסר מפרקליטות המדינה שלא ניתן להנפיק לעותר את ההיתר המבוקש משום שאבי כבר קיבל היתר ויש לקיים להם שימוע משותף. לאחר שהובהר כי ההיתר של האב נוגע לחלקה אחרת לא התקיים שימוע ולא הועלו טענות בנוגע לשימוש בסעיף האמור. (תיק 70354)

121. ניתן להניח כי מצב זה ילך ויחריף עם השנים, לאחר שבעלי הקרקע שעל שמם רשום ה"אחראג' קיד" ילכו לעולמם. הדברים משתקפים גם מנתוני המדינה בסעיף 21 ונספח מש/38 להודעת המדינה בבג"ץ 9961/03, **המוקד להגנת הפרט נ' ממשלת ישראל**, מיום 30.7.2009. בשנת 2007 החזיקו 9,977 פלסטינים בהיתרי "חקלאי קבוע" תקפים (כולל היתרים שהונפקו בשנים קודמות אך היו בתוקף בשנה זו); בשנת 2008 צנח מספרם ל-2,601 בלבד. במחצית הראשונה של שנת 2009 עמד מספרם על 1,640 (בשנה זו הוחל משטר ההיתרים על שטחים נוספים על אלו שהוא הוחל עליהם בשנים הקודמות, וכתוצאה מכך גם על פלסטינים נוספים).

122. סעיף 11 בפרק ג בקפ"ק.

123. סעיף 18 בפרק ג בקפ"ק.

כל זאת, בעלות רשומה אינה נפוצה בשטחי "מרחב התפר": היא אינה קיימת אלא במקרים הבודדים שבהם הזכויות על הקרקע נרשמו והוסדרו בטאבו, המתעדכן עם השנים, או במקרים שבהם בעל החלקה נרשם לפני שנת 1967 בטופסי מס רכוש ("אחראג' קיד") והוא עודו בחיים.

למרות כל זאת, הצבא קבע שתנאי לקבלת "היתר חקלאי במרחב התפר" הוא הוכחת בעלות רשומה על הקרקע - בטאבו או בטופס המס המקורי. מי שמוכיח בעלות רשומה על הקרקע זכאי לקבל היתר הנקרא "היתר חקלאי קבוע"; גם במקרה זה, למרות התואר "קבוע", ההיתר מאפשר לבעל הקרקע לעבד את אדמתו שנתיים לכל היותר; לאחר תקופה זו עליו לחדש את ההיתר. בפועל, רבים מהיתרים אלה ניתנים לתקופה של פחות משנה. יתרה מזאת, פקודות הצבא מאפשרות להנפיק היתר לבעלים אחד בלבד לחלקה, וכך, כאשר כמה בעלים (למשל שני אחים, או בעל ואישה) מבקשים היתר כדי לעבד את אדמתם המשותפת, תאושר הבקשה הראשונה שהוגשה; הבקשה השנייה תסורב, ו"שני הטוענים לבעלות" יזמנו לוועדת שימוע.¹¹⁹ בפועל, המוקד כמעט לא נתקל בשימוש בסעיף זה.¹²⁰ במקרים שבהם החלקה שייכת לאדם קשיש או חולה שאינו מסוגל לעבד בעצמו את אדמתו עליו לוותר על ההיתר שלו ולבחור מי מבני משפחתו יזכה בהיתר.

אם כן, לאור ההיסטוריה של רישום הקרקעות בגדה המערבית, רוב החקלאים המחזיקים בזכויות בקרקע אינם בעלי זכויות רשומות - החלקה אינה רשומה על שמם בטאבו והם אינם הבעלים שנרשמו לפני 1967 בטופסי מס הרכוש המקוריים ("אחראג' קיד").¹²¹ רובם ירשו את זכויותיהם או קנו אותן. לפיכך, הצבא אינו רואה בהם "חקלאים קבועים" אלא מסווג אותם כ"חקלאים זמניים" הזכאים להיתר שתוקפו יעמוד, לכל היותר, על חצי שנה.¹²² גם כאן מצביעים נתוני המדינה על כך שרבים מההיתרים הללו ניתנים לתקופה קצרה בהרבה מהתקופה הנקובה בקפ"ק. עם זאת, כאשר בקשות מעין אלו מסורבות והפונים מגישים עתירה, הצבא מנפיק לעותרים היתרים התקפים על פי רוב לשנתיים. המוקד טרם נתקל במקרה שבו נטען כי מאחר שעותר אינו הבעלים הרשומים של הקרקע, לא יונפק לו היתר לשנתיים.

פקודות הצבא קובעות כי היתר "חקלאי זמני" אינו ניתן כלל לחידוש "אלא אם קיימים טעמים אובייקטיביים לכך שלא הוסדר רישום הקרקע".¹²³ גם כאן לא נתקל המוקד במקרים שבהם סירב המת"ק לחדש היתרים מעין אלו בנימוק כי שומה על היורש או רוכש הקרקע להסדיר את רישומו ויש לקוות כי כך

124. בג"ץ 5205/11, קבאה ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח', תגובה מטעם המשיבים מיום 22.1.2012. במסגרת עתירה אחרת (בג"ץ 261/11, יוסף ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח') התחייבה המדינה כי הדבר ייעשה עד 1.9.2012, והדבר קיבל תוקף של פסק דין. כאמור, למרות התחייבות המדינה, עד מרץ 2013, מועד הוצאתו לאור של דו"ח זה, לא פורסם קפ"ק חדש.

125. סעיף 30(ב)(2)-(3) בפרק ג בקפ"ק.

126. בג"ץ 4035/11, גאנם ואח' נ' המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית ואח'.

יהיה גם בעתיד, שכן, בשל מדיניותה של ישראל אין לתושבים הפלסטינים אפשרות של ממש להסדיר את רישום הקרקע.

חקלאים השוכרים את האדמות החקלאיות שהם מעבדים מצויים במצב קשה אף יותר. הם אינם בעלי זכויות רשומות בטאבו, אינם מחזיקים ב"אחראג' קיד" ואינם בעלי זכות בעלות בקרקע. בפקודות הצבא אין התייחסות מיוחדת לשוכרים אלה. בינואר 2012, בעקבות עתירת המוקד להגנת הפרט שדרשה להורות לצבא להעניק לפלסטיני ששכר קרקע ממערב לחומת ההפרדה היתרי כניסה ל"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".¹²⁴

אלא שרוב החקלאים בגדה אינם משתייכים לאחת מן הקטגוריות האמורות. כאמור, החקלאות בגדה מבוססת על מודל מסורתי לפיו בני המשפחה המורחבת מעבדים את נחלתם יחדיו. משמעות הדבר היא שרוב החקלאים הם בני משפחה של "בעלי הזכויות", ולא בעלי זכויות קנייניות ישירות משל עצמם. לפיכך הצבא אינו רואה בהם "חקלאים" ושולל מהם את זכות הגישה אל הקרקע, תוך התעלמות לא רק ממודל הזכויות הקנייניות המסורתי אלא גם מזכותם לחופש העיסוק והפרנסה ולחופש התנועה בארצם ובאדמות משפחתם. לבני משפחה אלה מנפיק הצבא היתרים כאילו היו פועלים שכירים: עליהם לבקש "היתר תעסוקה", ולעתים הם אף נדרשים לצרף חוזה העסקה בינם ובין "המעביד", הלא הוא בן משפחתם, וכן הצהרה מטעם ה"מעביד" על כוונתו להעסיקם.¹²⁵ על פי הקפ"ק, תוקפו המקסימאלי של "היתר תעסוקה" כזה הוא חצי שנה, אך רבים מהיתרים אלו ניתנים לתקופה קצרה בהרבה, כפי שנראה בהמשך.

מ"ג, חקלאי פלסטיני, קיבל מהצבא היתרים לעבד את אדמת משפחתו המצויה ממערב לחומת ההפרדה. בשנת 2011 ביקש לחדש את היתר הכניסה שקיבל ל"מרחב התפר" אולם הצבא לא השיב או דחה את ארבע הבקשות שהגיש. המוקד להגנת הפרט עתר לבית המשפט העליון,¹²⁶ ובמסגרת העתירה הפנתה פרקליטות המדינה את מ"ג להגיש בקשה נוספת ולצרף לה - על פי הוראות הקפ"ק - 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 "הינם קשרים חזקים ואמיצים אפילו יותר מיחסי עובד מעביד" חזרה בה המדינה מדרישתה. (תיק 68108)

כיוון שאותם בני משפחה שאינם בעלי זכות קניינית בקרקע נחשבים בעיני הצבא ל"פועלים", הגעתם לאדמות המשפחה מתאפשרת רק כאשר הצבא סבור שהדבר הכרחי. החלטת הצבא תלויה, בין השאר, בסוג הגידול החקלאי ובעונה. לשם כך הכין הצבא טבלה המפרטת את סוגי הגידולים השונים וקובעת באילו עונות יש להתיר כניסת "פועלים" לחלקה שב"מרחב התפר" בהתאם לגידול המבוקש.¹²⁷ זיתים, למשל, מצדיקים כניסה עבור פעולות שונות רק בחודשים אוקטובר עד מרץ. מניסיון המוקד, בתקופת מסיק הזיתים, מאוקטובר עד דצמבר, הצבא אכן נוטה לאפשר לחקלאים פלסטינים רבים להגיע לאדמות משפחותיהם באמצעות "היתר תעסוקה", אך בשאר ימות השנה, ובייחוד בחודשים שבהם "אין צורך עונתי", להבנת הצבא, חקלאים רבים, שאינם עומדים בתנאי "ההיתר החקלאי", מנועים מלהגיע לאדמתם.

הטענה בדבר "צורך עונתי" מתעלמת, כמובן, מהעבודות השוטפות הרבות הנדרשות באדמה חקלאית ואינן מוגבלות לעונות מסוימות, כגון נישוף עשבים, השקיה, הגנה מפני מזיקים ועוד, וכן מן הצורך להגן על האדמות מפני פגיעות מעשה ידי אדם. הצבא מניח כי בתקופה שבה אין מסיק, עיקר העבודה אמור להיעשות 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.

בנוסף על כך קבע הצבא מכסת היתרים על פי גודל הקרקע המעובדת; לשיטתו, אם מכסה זו התמלאה, יש לסרב לבקשות נוספות לקבלת היתרים. דרישה זו ויישומה יוצרים בעיות שונות. כזכור, מכיוון שהקרקע מחושבת פעמים רבות על פי הרשום בטופסי המס, הגודל הרשום של החלקה אינו משקף בהכרח את גודלה הנכון, שייתכן כי לא נרשם בשעתו כראוי ולא תוקן מאז, בהיעדר הליכי הסדר. וכך, אף על פי ששטחן של חלקות רבות גדול מהשטח הרשום, הצבא נסמך על השטח הרשום בלבד ולפיו הוא מחשב את "צורכי החלקה". הצבא אף נוהג לחשב את גודל הקרקע ביחס למספר בעלי הזכויות הישירות בה, גם

אם אלה לא ביקשו היתרים מעולם. דהיינו, הצבא עלול לטרב לבקשה ל"היתר תעסוקה" על סמך קיומם של "מבקשי היתרים פוטנציאליים" שאולי יבקשו יום אחד "היתר חקלאי". במקרים אלה, בן המשפחה המבקש היתר נאלץ להמציא תצהירים של אותם בעלי זכויות המתחייבים שאין בכוונתם לעבוד את הקרקע.

כאמור, הצבא בודק גם כמה אנשים כבר מחזיקים בהיתרים לחלקה מסוימת ומנפיק היתרים בשיטת "כל הקודם זוכה". וכך, כאשר בני המשפחה המורחבת מגישים בקשות לעבד את אדמת המשפחה, רק הראשונים שהצבא בחן את בקשותיהם יזכו לקבל היתר. מערכת שרירותית זו יוצרת תחרות ומעוררת מתחים בקרב בני המשפחה, פוגעת בקשר של בני המשפחה לקרקע ועלולה אף להשפיע על אופן חלוקת הירושה בעתיד. המשפחה הגרעינית מוצאת עצמה לא פעם במעין "משפט שלמה" מהופך כשאב נאלץ לבחור בין בניו. בנוסף על כך, נוהג זה של הצבא מתעלם מטבעו של העיסוק בחקלאות בגדה המערבית, הנובע, בין היתר, ממבנה הבעלות על הקרקע וגורם לכך שרוב בני המשפחה מחזיקים בעיסוקים נוספים לצד עבודתם בחלקה, כמו עבודות בית או פרנסה משלימה. בשאר שטחי הגדה, מאחר שבני המשפחה חולקים יחד את הטיפול באדמה, ביכולתם להחזיק גם בעבודות נוספות; ב"מרחב התפר", לעומת זאת, מאחר שהצבא נותן היתרים בהתאם למכסת ההיתרים שקבע לקרקע, מתוך הנחה שמדובר ב"פועלים" שכל זמנם ומרצם מושקע בחלקה, נופל נטל הטיפול באדמה על קבוצה מצומצמת של בני המשפחה, ולא תמיד הם יכולים לעמוד בו לבדם.

מ"א, פלסטיני בן 41, נשוי ואב לשישה ילדים, מתגורר בכפר זאויה הסמוך לטולכרם. עד הקמת חומת ההפרדה 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 לעבור ולעבד את אדמותיהם באמצעות הצגת תעודות זהות בלבד. החל משנת 2009 החל הצבא לחייב את התושבים להחזיק בהיתר צבאי אם ברצונם לעבור את החומה. מ"א פנה שוב ושוב לצבא בבקשה לקבלת היתר ל"מרחב התפר" אולם לא קיבל כל מענה בכתב לבקשותיו. גם פניות המוקד להגנת הפרט בשמו של מ"א לא נענו. ב-6.7.2011 עתר המוקד לבית המשפט העליון בדרישה להורות לצבא להנפיק למ"א היתר שיאפשר לו לעבד את אדמות משפחתו.¹²⁸

129. בג"ץ 9961/03, **המוקד להגנת הפרט נ' ממשלת ישראל**, הודעת המדינה מיום 30.7.2009, נספחים מ/ש35, מ/ש36, מ/ש37; מכתבו של קצין פניות הציבור של המינהל האזרחי לאגודה לזכויות האזרח בישראל מיום 4.4.2011. הנתונים לשנת 2009 מתייחסים לחודשים ינואר-יוני בלבד.

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 הפרקליטות כי מ"א יקבל היתר כניסה לעיבוד אדמות משפחתו. (תיק 68290)

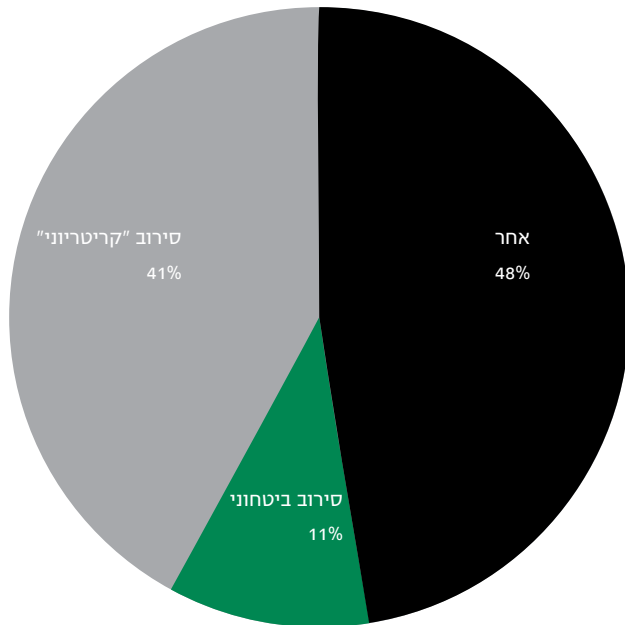
תוקפם הקצר של ההיתרים, הסבך הביורוקרטי והשרירותיות הטבועה בשיטה הצבאית - כל אלה מונעים מהחקלאים הפלסטינים המעבדים אדמות ב"מרחב התפר" את האפשרות לתכנן ביעילות את השנה החקלאית ולנצל את אדמותיהם לאורך כל עונות השנה. כתוצאה מכך, רבים נמנעים מלהשקיע בגידולים רווחיים הדורשים טיפול רצוף. הפגיעה של משטר ההיתרים בזכותם של הפלסטינים לחופש תנועה בארצם גורמת אפוא גם פגיעה קשה בחקלאות המקומית מצדה המערבי של חומת ההפרדה, לירידה בכמות היבולים ובאיכותם ולמאבקים פנים-משפחתיים על הזכות לקבל היתר ■

מידע מודיעיני חסוי

הוכחת העמידה בקריטריונים שקבע הצבא היא רק תנאי-סף להעברת הבקשה לשב"כ ולמשרה, האמורים לבדוק 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, לסרב לה, או, במסגרת שיקול הדעת הניתן לו, לתת היתר אולם לקצר את תוקפו. נתוני המדינה, המוצגים להלן, מלמדים שבשנים 2007-2010 סורבו 3,885 בקשות על רקע ביטחוני, על פי המלצת השב"כ. לא ידוע כמה בקשות סורבו על רקע פלילי, לאור התנגדות המשטרה; ניתן לשער שהחלטות סירוב אלה כלולות בקטגוריה המכונה "אחר".¹²⁹

גם לאחר אישור בקשה והנפקת היתר כניסה ל"מרחב התפר" קורה לא אחת שחומר ביטחוני או פלילי חדש מביא לביטולו של היתר שכבר ניתן. מנתוני הצבא לא ברור כמה היתרים בוטלו לאחר הנפקתם עקב מידע חדש מעין זה.

החלטות סירוב בשנים 2007-2010 (סה"כ 33,746 סירובים)



כפי שנראה להלן, ההערכות לפיהן אדם מהווה סיכון ביטחוני או פילי כמעט בלתי ניתנות להפרכה וקשה מאוד להתמודד עמן. הערכות אלו אינן ייחודיות ל"מרחב התפר" או אף לשטחים הכבושים, אך הן נפוצות בהם יותר מאשר בישראל וכוח הפגיעה שלהן גדול במיוחד כשהן שוללות מאדם את היכולת לנוע בחופשיות בתוך ארצו-שלו ואת הזכויות הנגזרת מכך ■

גיבוש המלצת השב"כ והמשטרה

ההערכה שאדם מהווה "סיכון" איננה מתקבלת במסגרת הליך משפטי שבמהלכו נבחנות ראיות השב"כ או המשטרה ומתאפשר לאדם להביא עדויות משלו, לחקור את העדים או להשמיע את דבריו. למעשה, מרבית הפלסטינים שהשב"כ או המשטרה מעריכים שהם מהווים סיכון אינם נעצרים ואינם מובאים למשפט. לעתים הראיות העומדות בבסיס ההערכה אינן קבילות כלל בבית המשפט (למשל כשמדובר בעדות שמיעה או בהאזנת סתר לא חוקית) ולעתים השב"כ או המשטרה אינם מציגים את המידע בטענה שאינם רוצים לחשוף את זהות מקורותיהם או את שיטות פעולתם.

מטבע הדברים, קשה לתאר את הליך גיבוש ההמלצה בשב"כ או במשטרה ואת החומר העומד בבסיסה. ניסיון המוקד להגנת הפרט בטיפול בתיקים אחרים שבהם הועלתה התנגדות ביטחונית מלמד שבחלק נכבד מהמקרים, החומר המהווה בסיס להערכות הסיכון מסתמך במידה רבה על דברים שנאמרו על מושא ההערכה במסגרת חקירות שב"כ.

חקירות השב"כ הן עניין נפוץ בשטחים: רבים זקוקים לאישור השב"כ לצורך פעולות החיים הפשוטות ביותר, ומשכך, רבים באים במגע עם אנשיו ומוזמנים לחקירות. בחקירות אלה מובהר לא פעם לנחקר שעל מנת לקבל את מבוקשו עליו לשתף פעולה עם השב"כ ולספק מידע מפליל על אחרים. הלחץ שמפעילים חוקרי השב"כ על הנחקרים מעמיד בספק את ערכו ואמינותו של המידע הנמסר בדרך זו.

ב"ק, חקלאי מכפר הסמוך לג'נין, נשוי ואב לשני ילדים, קיבל מהצבא היתרי כניסה ל"מרחב התפר" מאז הקמת חומת ההפרדה החוצצת בין ביתו לבין אדמת משפחתו. 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 להגנת הפרט, חידש הצבא את היתריו, וגם זאת לחודשיים בלבד, שלאחריהם נאלץ ב"ק להמשיך ולהיאבק בבירוקרטיה הצבאית למען מימוש זכויותיו לגישה לאדמתו. (תיק 70390)

בהקשר זה יש לזכור שחקירת השב"כ נועדה לאתר סיכונים ביטחוניים ולא לקבוע את אשמתו או את חפותו של הנחקר, ולכן, מטבע הדברים, היא מכוונת לאיתור נרחב של סיכונים, ולא בהכרח לעשיית צדק והליך הוגן. ולמרות זאת, חרף הבעיות האמורות בדבר אמינותו, המידע המופק מחקירות אלה משמש את השב"כ והמשטרה כבסיס להערכת מסוכנות, הן נגד הנחקר והן נגד אנשים אחרים, והערכה זו היא לעתים העילה לשלול מפלסטינים זכויות יסוד כמו חופש תנועה בתוך השטחים ומחוצה להם.

זהותם של מוסרי המידע, תוכן דבריהם ואף עצם העובדה שהמידע מבוסס על אמירות בלבד – כל אלה נשמרים בסוד, וכך, רוב הפונים אינם יודעים אם נאסף עליהם מידע בדרך זו ומה המידע שנאסף. למעשה, מרבית הפונים מגלים על קיומה של התנגדות ביטחונית או פלילית נגדם רק כשהם מנסים לממש את זכותם להיכנס לאדמותיהם. התוצאה היא שעל פי רוב מגבשים השב"כ והמשטרה את המלצתם בלי שעומדת לפניהם התייחסותו של האדם עצמו למידע שנאסף עליו בדרך זו.

זאת ועוד. מעורבותה של המשטרה בהליך הנפקת ההיתר ל"מרחב התפר" נוגדת את התכלית הביטחונית המוצהרת של משטר ההיתרים. כאמור, בית המשפט הכשיר את משטר ההיתרים בקבלו את האמתלה כי מדובר בכורח המציאות הביטחונית, אולם אין בכך כדי לנמק מדוע מי שיש נגדו "מניעה פלילית" אינו יכול להגיע לאדמותיו. ישראל רשאית לא לאפשר את כניסתו של אותו אדם לישראל עצמה, היא גם מוסמכת לבנות חומה לאורך הקו הירוק שתאכוף איסור זה והיא אף יכולה להעמיד לדין פלילי מי שעבר על החוק ולפעול באמצעים משטרתיים כדי למנוע פשעים. גם בהקשר זה ניתן אפוא לראות כי במסווה של טענות ביטחוניות מקדמת ישראל בשטחי הגדה המערבית מדיניות שעונה על צרכיה הפנימיים שלה.

אימוץ ההמלצה בידי הצבא

כאמור, הערכת השב"כ או המשטרה היא בגדר המלצה בלבד הנשלחת לצבא; הצבא הוא שאמור להחליט אם להנפיק לפונה היתר, בשים לב למכלול הנסיבות ולפגיעה האפשרית בזכויות האדם של הפונה. מובן כי נוהלי העבודה שבין השב"כ והמשטרה לבין הצבא בכלל והמת"קים בפרט אינם ידועים למוקד להגנת הפרט, אולם מניסיונו ניתן להניח שעל פי רוב ההמלצה אינה מנומקת ואינה מפרטת את הראיות ואת הסיכון העולה מהן. ניתן גם להניח שראיות אלו מסווגות כסודיות והן אינן גלויות לחיילים המשרתים במת"ק, כפי שהן חסויות מפני מבקש ההיתר עצמו. במצב זה, חיילי המת"ק אינם יכולים להעריך נכונה את מכלול הנסיבות שהובילו להמלצה ולשקול אם הסיכון הנוטען אכן מצדיק סירוב להנפקת ההיתר, בהתחשב בזכויות הנפגעות ובנזק הצפוי למבקש הבקשה, לתוצרתו החקלאית וכו'. ככל שאלו הם פני הדברים, עמדת השב"כ או המשטרה אינה רק המלצה אלא החלטה סופית.

ב"ע שוכר משנת 2005 חנות בגדים בכפר ברטעה המצוי ממערב לחומת ההפרדה. עד תחילת שנת 2011 קיבל ב"ע מהצבא היתרי כניסה מתחדשים ל"מרחב התפר". מעט לפני שתם תוקפו

של ההיתר האחרון ביקש ב"ע לחדשו אולם נענה בעל פה כי בקשתו נדחת בשל "סירוב שב"כ". ארבע בקשות נוספות שהגיש נענו גם הן בתשובה זו. המוקד להגנת הפרט פנה אפוא בשמו של ב"ע ליועץ המשפטי של הצבא בגדה המערבית והזכיר כי נקודת המוצא אמורה להיות שלפלסטינים זכויות לחופש תנועה בארצם, לקניין ולחופש העיסוק. המוקד ציין עוד כי הצבא לא ערך לב"ע שימוע בטרם קבלת ההחלטה וכי הסיבה לסירוב לא נומקה.

הצבא השיב כי הבקשות "סורבו ע"י הגורמים המוסמכים במינהל האזרחי, לאחר קבלת עמדתם השלילית של גורמי הביטחון", והמליץ לב"ע לגשת למת"ק ולבקש שימוע. בראשית יולי 2011 הגיע ב"ע למת"ק ג'נין והגיש ערר על הסירוב - כלומר בקשה לזימון לוועדת שימוע - ובמעמד זה מסר לו קצין במת"ק כי השימוע יתקיים בתוך פרק זמן לא ידוע, על פי החלטת השב"כ. לנוכח הפגיעה הקשה בפרנסתו ובזכויותיו של ב"ע פנה המוקד במכתב דחוף למת"ק בבקשה לזרז את הטיפול בפנייתו, אולם ב-28.7.2011, מבלי שנערך שימוע (!), הנפיק הצבא לב"ע היתר כניסה ל"מרחב התפר" לצורכי מסחר. למעלה מחצי שנה, וללא כל הסבר, מנע הצבא מב"ע גישה לעסק שבעלותו ושלל את זכותו להתפרנס, רק בשל המלצה חסויה ולא מנומקת של "גורמי ביטחון". (תיק 69223)

כפי שראינו להלן, הליך קבלת ההחלטות במת"ק אינו מאפשר למבקשי ההיתרים להשמיע את נימוקיהם לבקשה. הדברים נכונים גם - ושמא אף במיוחד - במקרים שבהם קיים "מידע מודיעיני" שעל בסיסו ממליצים גורמי הביטחון לסרב לבקשה. ההחלטה על סירוב "ביטחוני" או "פלילי" מתקבלת מבלי שנערך למבקש ההיתר שימוע שיאפשר לו להגן על עצמו ולהשיב על הטענות המועלות נגדו. בדרך כלל, גם לאחר שהוחלט לסרב לבקשה לא נמסרת לפונים הסיבה לכך - אם בכלל נמסר להם שהיא סורבה; רק אם יגישו ערר ויזומונו לשימוע יגלו אם סיבת הסירוב היא ביטחונית או אחרת. גם במקרים הבודדים שבהם נמסר למבקשי היתרים שבקשתם סורבה מטעמי ביטחון, התשובה לאקונית ומסתכמת במילים "סירוב ביטחוני" או "סירוב שב"כ", ללא כל פירוט או הסבר נוסף שיאפשר להם להתמודד עם הטענות המועלות נגדם ולהפריכן. לכן, גם אם יצליחו להגיע לשימוע לאחר הגשת ערר, מדובר בהליך חסר טעם במידה רבה, שהרי מכיוון שהמידע העומד בבסיס הסירוב חסוי מפניהם, גם במהלך השימוע עצמו לא ייאמר להם מה הסכנה המיוחסת

להם ושוב לא יהיה ביכולתם להפריכה. למרות פסיקה מפורשת של בית המשפט העליון, לפיה גם במקרים של חשש ביטחוני על המדינה להעביר את מרב החומר האפשרי על מנת שניתן יהיה לקיים שימוע אפקטיבי,¹³⁰ מעולם לא נענו בקשות המוקד להגנת הפרט לקבל חומר כלשהו לקראת שימועים. בכל המקרים הללו נאלצו מבקשי ההיתרים להגיש ערר ולהגיע לשימוע כשידיהם ריקות. וכאמור, לפונים אין אפשרות להסתייע בעורך דין במהלך השימוע, וממילא - ובניגוד להוראות הקפ"ק - נציגי השב"כ והמשטרה, שהמידע המודיעיני או הפלילי מצוי בידיהם, ושביכולתם לתת הערכת מסוכנות מחודשת, אינם נוכחים בדיוני ועדת השימוע.

נסיבות אלה יוצרות קושי מובנה בכל התמודדות עם הערכת השב"כ או המשטרה. במקרים רבים הערכה זו משמשת כמעט מאליה כתירוץ לסירוב, וסירוב זה יעמוד בתוקפו גם לאחר השימוע. וכך, על פי רוב, "שימוע ביטחוני" הוא הליך פורמאלי גרידא שאינו מסייע בדבר למגיש הבקשה אלא רק מאריך את ההליכים בעניינו. במקרים אלה, האפשרות היחידה הנתונה למי שהתגבשה נגדו המלצה שלילית והערר שהגיש נדחה תהיה בסופו של דבר עתירה לבג"ץ, אולם גם הגשת העתירה דורשת זמן ומאריכה את משך ההמתנה להיתר, והמשאבים הכלכליים הכרוכים בה אינם זמינים לכולם.

הערכות בדבר סיכון ביטחוני או פלילי מבוצעות עם כל הגשת בקשה מחדש, ועל כן, גם מי שקיבל היתר בעבר עשוי לגלות במסגרת בקשתו הבאה שכעת הוא מוגדר כ"סיכון ביטחוני" או כ"סיכון פלילי". למעשה, "מניעה ביטחונית" או "מניעה פלילית" עשויות לצוץ גם מיד לאחר אישור הבקשה ומתן ההיתר, אם התקבל מידע חדש. וכך, גם מי שעבר את הבדיקות הנדרשות וקיבל היתר אינו חסין מפני ביטולו. במובן זה, הליך הערכת הסיכון לעולם אינו מסתיים והוא פועל רק בכיוון אחד, שהרי גם אם מתברר כי אדם חדל להיות "סיכון", לא מונפק לו היתר באופן אוטומטי.

ביטול היתר נעשה גם הוא ללא שימוע ואף ללא הודעה בדבר הביטול. המוקד נתקל במקרים שבהם פלסטינים גילו שההיתר בוטל רק כשניסו להשתמש בו. ביטול היתר ללא הודעה מראש הוא פוגעני במיוחד משום שלא אחת המתין בעל ההיתר תקופה ממושכת כדי לקבלו ומשום שלאחר שקיבלו הוא נערך בהתאם כדי להשתמש בו. גם מבחינה פרוצדוראלית לא ברור מה צריך לעשות אדם שההיתר שבידו בוטל. הליך הביטול אינו מוסדר בקפ"ק והנהלים החלים עליו אינם ידועים. התוצאה היא שפלסטינים שההיתר שבידם בוטל אינם יודעים אם עליהם

להגיש בקשה חדשה, אם ביכולתם להגיש ערר או אם הם רשאים לעותר לבג"ץ.

דיון חסוי בבג"ץ

כאמור, לאחר דחיית ערר מ"סיבות ביטחוניות", האפשרות היחידה הנתונה למבקש ההיתר היא להגיש עתירה לבג"ץ בדרישה להורות לצבא להעניק לו היתר כניסה ל"מרחב התפר". אולם גם לאחר הגשת העתירה הצבא אינו מיידע את העותר מה הסכנה המיוחסת לו ועל מה היא מבוססת. במקרים הנדירים שבהם המדינה אינה טוענת שהמידע המודיעיני סודי, יוצג המידע לעותר - לראשונה - בתגובת המדינה לעתירה. עם זאת, בתגובות המדינה מובא על פי רוב תיאור כללי בלבד של תמצית הטענות המיוחסות לאדם, כגון האמירה הסתומה "פעיל טרור". אדם שייחסו לו חשדות מעין אלה אינו יכול להתמודד עמן או להפריכן. שלא כמו בהליך פלילי, במקרה זה המדינה אינה נדרשת להוכיח דבר; העותר הוא שנדרש להוכיח שאינו "פעיל טרור" או שהאיזון שביצע הצבא בין צרכיו לבין הטענה הכללית "פעיל טרור" אינו מידתי.

העותרים נאלצים אפוא להביא את עניינם בפני בית המשפט ללא יכולת לנהל דיון של ממש. האפשרות היחידה העומדת לפניהם היא להסכים שהשופטים יעיינו בחומר, יחד עם נציגי המדינה, בדיון חסוי ובדלתיים סגורות.¹³¹ לעורך הדין של העותר אסור להיות נוכח בדיון זה, וכך גם לעותר עצמו (שממילא אינו יכול להימצא בבית המשפט, הנמצא בתחומי ישראל, בלא היתר מיוחד לשם כך). נוהל זה סותר את הנחת היסוד של שיטת המשפט הנהוגה בישראל לפיה שני הצדדים רשאים לשטוח את טענותיהם לפני בית המשפט. במצב עניינים זה נפגעת יכולתו של העותר לנהל הליך הוגן ולהבטיח את זכויותיו, כנהוג כמעט בכל הליך משפטי אחר.

בדיון חסוי במעמד צד אחד אמור בית המשפט לשמש לא רק כרשות שופטת אלא גם כ"פה ואוזניים" לעותר, אולם גם בעשותו כן הוא עדיין מוגבל לראיות המוצגות בפניו בידי נציגי המדינה וכמעט אין ביכולתו לחלוק עליהן, שהרי אין לו נגישות לראיות הפוכות, לטענות אליבי, לטיבם של הדוברים המצוטטים בראיות אלו, ועוד. משמעות הדבר היא שהחומר החסוי שמציג השב"כ משמש כמעט תמיד כנקודת המוצא לדיון, והסיכוי להפריכו הוא כמעט אפסי. במצב זה לא נותר לבית המשפט אלא לקבל את הטענה כי העותר מהווה סיכון, ולאזן בין הסיכון לבין זכויותיו. ניתן להניח שבהיעדר נסיבות הומניטאריות או נסיבות מיוחדות יתקשה בית המשפט להתערב באיזון זה.

131. על פי הפסיקה, העותר אינו חייב להסכים לכך, אולם המשמעות המעשית של הדבר היא שעתירתו תידחה. לאחרונה פסק בג"ץ שעתירה תידחה רק אם המדינה הציגה במעמד שני הצדדים טיעונים שדי בהם כדי לרחות את העתירה. אחרת, כדי שתוכל להסתמך גם על החומר הסודי על המדינה להצטייד ב"תעודת חיסיון" החתומה בידי שר הביטחון. העותר יכול לפעול נגד החיסיון, אך אם ייכשל, בית המשפט לא יוכל לעיין בחומר החסוי והעתירה תידחה, קרוב לוודאי, ור' בג"ץ 5696/09, **מוגריב נ' אלור פיקוד העורף**, פסק דין מיום 15.2.2012. יש לציין כי השאלה כיצד ניתן לאפשר הליך הוגן במעמד שני הצדדים ועם זאת לא לחשוף מקורות או שיטות פעולה של כוחות הביטחון היא שאלה מורכבת שנראה שאין לה פתרון מושלם, גם בישראל וגם במדינות אחרות. בבריטניה ובקנדה, למשל, שגם בהן נהוגה שיטת משפט אדוורסרית, נקבע מנגנון המאפשר לעורך דין המחזיק בסיווג מיוחד לייצג את העותר, במגבלות מסוימות, ולהיות נוכח בדיונים. למרות קריאה מצד ארגוני זכויות האדם לקבוע הסדר דומה בחוק הישראלי, הדבר לא נעשה.

ניתן אפוא לראות שהסיכוי להפריך את הטענה בדבר קיומו של סיכון ביטחוני או פלילי נמוך מאוד גם בבית המשפט, שהרי מרגע שהתגבשה הערכה בשב"כ או במשטרה כי הנפקת היתר לפלוני כרוכה בסיכון, יהא אשר יהא המידע שעליו היא מתבססת - שמועות, ניסיון לרצות את חוקר השב"כ, וכדומה - יכולתו של מבקש ההיתר להילחם כנגדה ולעמוד על זכויותיו היא מועטה ביותר ■

מגבלות השימוש בהיתר

הקושי שמערים הצבא על התושבים הפלסטינים המנסים לקיים שגרת חיים תחת משטר ההיתרים אינו מתמצה רק בדרך החתחתים המצפה להם בניסיונם לקבל היתר, ובמועד. גם מי שהצליח לקבל את ההיתר הדרוש לו מגלה שההיתר מוגבל בשימוש לשעות ספציפיות ולאזורים מסוימים, שהוא מנוע מלקחת עמו ציוד או סחורה או כלי רכב, ושפעמים רבות מימוש ההיתר תלוי בשרירות לבם של החיילים שבמחסום שבשער חומת ההפרדה. כל אלה מצטרפים לפגיעה הקשה והישירה בחיי היומיום של האוכלוסייה הפלסטינית ובזכויותיה ומביאים לייאוש ולירידה מתמשכת במספר מבקשי ההיתרים במהלך השנים ■

מגבלת תוקף ההיתר

מאחר שחידוש היתר הוא הליך ארוך ומורכב הדורש השקעה לא מבוטלת של זמן ולעתים גם של כסף, יש חשיבות רבה לתוקף ההיתר. ככל שההיתר יינתן לתקופה ארוכה יותר כך יידחה מועד הגשת הבקשה החדשה, על כל הקשיים הנלווים לה, והמחזיק בהיתר יוכל לתכנן תכניות ארוכות טווח (יחסית).

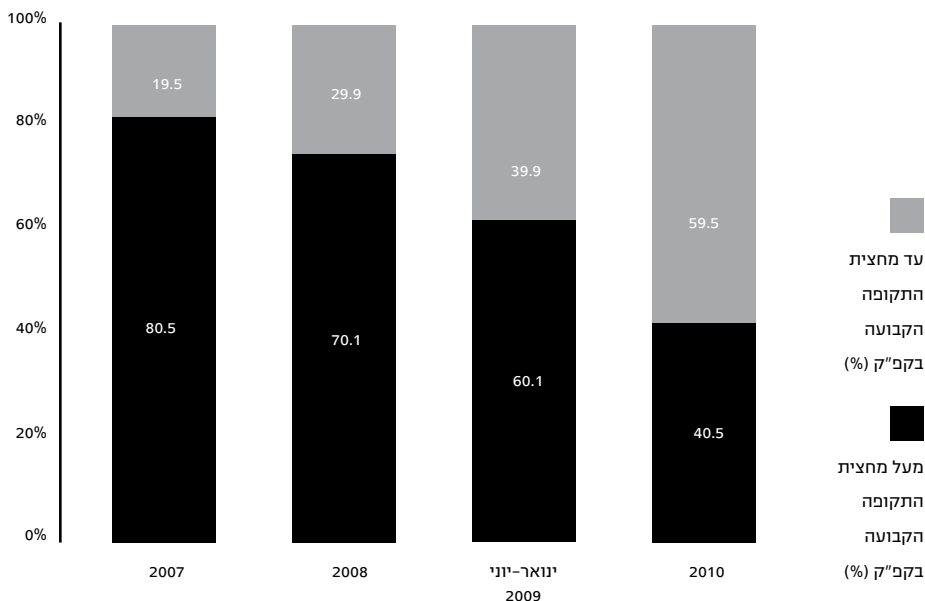
התוקף המקסימאלי של סוגי ההיתרים השונים נקבע בקפ"ק, אולם בפועל, מרבית ההיתרים ניתנים לתקופה קצרה יותר. הצבא מקצר את תוקף ההיתרים במגוון אמתלות: לעתים בשל החלטת המת"ק כי תוקף קצר עונה על ה"צורך" של מבקש ההיתר, לעתים בשל "איזון" בין ה"צורך" של מבקש ההיתר לבין החומר המודיעיני הסודי בעניינו, לעתים בטעות, ולעתים - וככל הנראה, אלה הרוב המכריע של המקרים - מתוך שרירות לב לשמה. תהא הסיבה אשר תהא, עם השנים ניתנים פחות ופחות היתרים לתקופות ארוכות. הגרף הבא מציג את השינוי במדיניות הצבא בהנפקת חמשת סוגי ההיתרים העיקריים ל"מרחב התפר" - "תושב קבע" (תקופה מקסימאלית בקפ"ק - שנתיים); "חקלאי קבוע" (שנתיים); "מסחר" (שנה); "חקלאי זמני" (חצי שנה); "תעסוקה" (חצי שנה) - ואת הירידה הניכרת במהלך השנים בשיעור היחסי של ההיתרים שמנפיק הצבא

132. המוקד פנה בעניין זה לצבא ועמד על הקשיים הנובעים מכך. במכתב התשובה של קצין פניות הציבור של המינהל האזרחי מיום 21.3.2012 נאמר כי "גישת המינהל האזרחי היא כי יינתנו היתרים לתוקף זמן מקסימאלי תוך התחשבות בכלל השיקולים הרלוונטיים לעניין".

133. ר' בג"ץ 9961/03, **המוקד להגנת הפרט נ' ממשלת ישראל**, הודעת המדינה מיום 30.7.2009, נספחים מש/35, מש/36, מש/37, וכן מכתבו של קצין פניות הציבור של המינהל האזרחי לאגודה לזכויות האזרח בישראל מיום 4.4.2011. הנתונים לשנת 2009 מתייחסים לחודשים ינואר-יוני בלבד.

לתקופה המקסימאלית המצוינת בקפ"ק או קרוב לה.¹³² בשנת 2007, לדוגמא, הונפקו 15,030 היתרים מחמשת הסוגים הללו לזמן העולה על מחצית התקופה המקסימאלית הקבועה בקפ"ק, לעומת 3,653 שהונפקו לתקופה קצרה ממחצית התקופה המקסימאלית הקבועה בקפ"ק. בשנת 2010, לעומת זאת, הונפקו 9,513 היתרים בלבד לתקופה ארוכה, העולה על מחצית התקופה המקסימאלית הקבועה בקפ"ק, לעומת 13,990 היתרים שהונפקו לתקופה קצרה.¹³³

מנתונים אלה עולה שגם מי שכבר קיבלו היתרים יכולים לצפות כי בתוך תקופה קצרה יחסית יאלצו לשוב ולפעול כדי לחדשם. שוב הם יידרשו להשקיע זמן, כסף ומשאבים על מנת להמשיך בשגרת חייהם, ובמקביל הם יימנעו מתכניות לטווח רחוק כגון קניית נכס, שינוי סוג הגידולים בחלקה ועוד. במקרים שבהם ניתנים היתרים לתקופה של חודשים ספורים - ומבחינה מספרית, אלה רוב ההיתרים - נאלצים המבקשים להתחיל לפעול לחידוש היתריהם זמן לא רב לאחר קבלתם. מנתונים אלה



אף ניתן להסיק בסבירות גדולה למדי כי מספר מקבלי ההיתרים (לעומת מספר ההיתרים) הולך וקטן ככל הנראה, שכן כל אדם נזקק למספר היתרים רב יותר.

מגבלת המחסומים והשערים

בפברואר 2004, במסגרת העתירות העקרוניות שהגישו המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח בישראל נגד משטר ההיתרים, מסרה פרקליטות המדינה לבית המשפט העליון כי לחקלאים פלסטינים תותר כניסה חופשית לשטחי "מרחב התפר" "במעברים הפתוחים 24 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע, במידה שירצו להיכנס למרחב התפר או לצאת ממנו, לשם עיבוד אדמתם".¹³⁴ הבטחות אלו נשארו בבחינת אות מתה.

"מרחב התפר" אינו שטח רציף. הוא מורכב מקטעים המופרדים זה מזה בשל תוואי החומה. המעבר משטחים אלה אל יתר חלקי הגדה, ולהפך, נעשה דרך שערים מסוגים שונים שנקבעו בחומת ההפרדה, אולם למעט שניים, כל השערים המובילים ל"מרחב התפר" אינם פתוחים במשך כל שעות היום וכל ימות השבוע. לא במקרה, שני השערים היחידים הפתוחים ברציפות הם השניים היחידים המשמשים גם ישראלים בכלל ומתנחלים בפרט. מרבית השערים (למעשה כולם, למעט החמישה המוגדרים כשערי "מרקם חיים") מובילים לשטחים חקלאיים פלסטיניים שלמתנחלים אין בהם עניין. במסגרת העתירות העקרוניות טענה המדינה שלא ניתן לפתוח את השערים במשך 24 שעות ביממה משיקולים מבצעיים וכדי להגן על החיילים האחראים לשערים, במיוחד בשעות הלילה, שאז גוברת הסכנה האורבת להם.¹³⁵ העובדה שחרף סכנות אלה פותח הצבא את השערים המשמשים גם ישראלים במשך 24 שעות ביממה מצביעה על מידת האמינות שניתן לייחס לטענה זו.

יתרה מזאת, כמה מהשערים אף אינם פתוחים ברציפות במהלך היום אלא נפתחים פעמיים או שלוש פעמים ביום לפרקי זמן קצרים. בנובמבר 2006, במסגרת העתירות העקרוניות, הבהירה המדינה כי ניתן לפתוח את השערים מעבר לשעות הפעילות הרגילות במקרים שבהם קיים "צורך הומניטארי", אך לשם כך יש לפנות לצבא וליידעו.¹³⁶ על פי דו"חות האו"ם, רבים מן התושבים הפלסטינים המתגוררים ב"מרחב התפר" חוששים כי במקרה חירום הצבא לא ייתן מענה מהיר דיו והשערים לא ייפתחו כנדרש.¹³⁷

מטבע הדברים, הגבלת שעות פתיחת השערים משליכה על היכולת להשתמש בהיתר ולנהל חיים תקינים ב"מרחב התפר" – גישה לבתי חולים, לדוגמא, או שירותי כבאות. להלכה, הצבא מאפשר את פתיחת השערים במקרי חירום, אולם אי-נגישותם של החיילים והסרבול הביורוקרטי אינם מאפשרים מענה מהיר, והדבר עלול לעלות בחיי אדם.

134. בג"ץ 639/04, האגודה לזכויות

האזרח בישראל נ' מפקד כוחות צה"ל

באזור יהודה והשומרון ואח', תגובת

המדינה מיום 4.2.2004, פסקה 36.

135. בג"ץ 9961/03 המוקד להגנת הפרט

נ' ממשלת ישראל, תגובת המדינה מיום

13.11.2006, סעיפים 50-51.

136. שם, סעיף 49.

137. דו"ח OCHA 2009, עמ' 16;

דו"ח OCHA 2011, עמ' 10.

138. על סיווג השערים, כינוייהם, מטרתיהם וזמני הפתיחה שלהם ראו אתר מתאם פעולות הממשלה בשטחים, <http://www.cogat.idf.il/1039-he/Cogat.aspx>; דו"ח OCHA, 2011, עמ' 9.

זמני פתיחת השערים ל"מרחב התפר"¹³⁸

סוג השער	מספר	מספר ימי פתיחה בשבוע	שעות פתיחה ביום
שערי "מרקם חיים" המשמשים גם ישראלים וגם פלסטינים	2	7 ימים בשבוע	24 שעות ביום
שערי "מרקם חיים" המשמשים פלסטינים בלבד	3	שער אחד פתוח 7 ימים בשבוע, שני שערים פתוחים 6 ימים בשבוע	שער אחד נפתח משעות הבוקר המוקדמות עד 21:30 בערב; שני השערים האחרים נפתחים בין 7:00-8:00 בבוקר עד אחר הצהריים
שערים חקלאיים "יומיים"	12	7 ימים בשבוע	פעמיים-שלוש ביום (בשעות הבוקר המוקדמות ובשעות אחר הצהריים המאוחרות; לעתים גם בשעות הצהריים המוקדמות); זמן פתיחה מרבי - שעה וחצי
שערים "שבועיים"	10	1-3 ימים בשבוע	לא קבוע
שערים "עונתיים"	44	רק בחודשים אוקטובר-דצמבר; לא ידוע כמה ימים בשבוע	לא קבוע

בחגים יהודיים השערים סגורים, למעט במקרים חריגים ולמעט שערי "מרקם חיים".

ב-23.4.2009 התקיימה בד'הר אל-מאליח הלווייתו של ילד בן ארבע. הפלסטינים תיאמו מראש שהשער יהיה פתוח בזמן ההלוויה, אולם האבלים שהגיעו מצאו את השער סגור. רק בעקבות התערבות המוקד להגנת הפרט הגיעו חיילים ופתחו את השער. (ח. 7876)

ב-20.6.2010 מנעו חיילים מרופאה פלסטינית לעבור בשער חומת ההפרדה לכיוון הכפר ח'רבת אום ריחאן, אף על פי שהחזיקה בהיתר המיועד לצוות רפואי. בירור מצד המוקד להגנת הפרט העלה שמדובר במניעה המכונה בעגה הצבאית "אי-סגירת מעגל", כלומר, ברישומי הצבא צוין שהרופאה עברה את החומה לכיוון השטח הסגור אבל לא צוין שחזרה משם. מבחינת הצבא, המסקנה המיידית במקרה כזה היא שהאדם עבר ללא היתר לישראל. בעקבות התערבות המוקד נקראה הרופאה לשער וניתן לה לעבור. המניעה במחשבי הצבא הוסרה. (ח. 8248)

הפלסטינים המתגוררים ממערב לחומת ההפרדה מצויים למעשה בעוצר תמידי, שכן עליהם לשוב לבתיהם עד שעת סגירת השערים שאינם פתוחים 24 שעות ביממה. ל"עוצר" זה משמעות חמורה במיוחד במקרים שבהם עבודתם של "תושבי מרחב התפר" אינה מאפשרת להם לשוב לבתיהם בשעות פתיחת השערים; במקרים אלה עליהם ללון מחוץ לביתם, ממזרח לחומה, וכאמור, על פי כללי משטר ההיתרים, להיעדרות מ"מרחב התפר" בשעות הלילה עשויות להיות השלכות קשות על זכותם של התושבים הפלסטינים להמשיך ולהתגורר בבתיהם.

הגבלת שעות הפתיחה משפיעה גם על היכולת להיכנס ל"מרחב התפר" לצורכי עבודה ופוגעת בעיקר בחקלאות. מאחר שהשערים החקלאיים אינם פתוחים אלא למשכי זמן קצרים, ורק פעמיים או שלוש ביום, נוצר בהם לא פעם עומס בשעות הפתיחה ותורים ארוכים משתרכים בהמתנה למעבר. חקלאי המאחר לשעות פתיחת השער לא יגיע לאדמתו באותו יום, איחור בפתיחת השער משמעו המתנה ממושכת, וטיפול במפגעים פתאומיים המחייבים מענה מהיר, כמו שרפות או

הצפות בחלקה, תלוי בהיערכות מהירה של החיילים.

סגירת השערים במשך רוב היום פוגעת גם בחקלאים שכבר נכנסו לאדמתם שב"מרחב התפר" והם למעשה "כלואים" באדמותיהם עד לשעת הפתיחה הבאה של השער: הם אינם יכולים לשוב לבתיהם כאשר הם חפצים בכך; במקרי חירום, כגון תאונת עבודה, הם אינם יכולים להגיע לבית החולים בזמן; נכפות עליהם שעות עבודה לא נוחות, למשל בשעות החמות של ימי הקיץ; ועליהם להקפיד להגיע לשער לעת ערב שמא יישארו לכודים באדמותיהם, דבר המהווה הפרה של תנאי ההיתר ועלול לגרום אחריו את החרמת ההיתר ואף העמדה לדין פלילי.¹³⁹

יתרה מזאת, השימוש בשערים אינו מוגבל רק לשעות מסוימות אלא גם לשערים מסוימים. על כל היתר נכתב שם של שער אחד בלבד, השער הקרוב ליישובו של מבקש ההיתר, ורק בו יכול 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 מעברים שונים (כאמור, הצבא דורש מהפלסטינים להגיש בקשות נפרדות עבור כל צורך וצורך, גם במקרים שבהם כל צרכיו של אדם מרוכזים במקום אחד, כל שכן כשהם מרוחקים זה מזה - וכזכור, שטחי "מרחב התפר" מופרדים זה מזה בשל תוואי החומה). הגבלת היתר המעבר לשערים מסוימים מונעת את המעבר לא רק למקטעים אחרים של "מרחב התפר" אלא גם לאותו מקטע עצמו בדרכים נוחות יותר, דרך שערים חלופיים. כך, למשל, סוחרים או בעלי מקצוע שעבודתם מחייבת אותם לנסוע ברחבי הגדה צריכים לעתים לעבור דווקא בשער שאינו קרוב ליישובם, אולם בשל הכבילה לשער מסוים אחד עליהם לסטות מדרכם ולהאריכה כדי להגיע לשער שנקבע להם. ומאחר שרוב השערים אינם פתוחים 24 שעות ביממה עליהם להספיק לעשות זאת בשעות הפתיחה שנקבעו לשער המסוים. בנוסף על כך, מאחר שלשערים נקבעו שעות פתיחה שונות, הכבילה לשערים מסוימים מונעת מבעלי ההיתרים להשתמש בשערים אחרים במקרים של תקלות או איחורים בפתיחת השער שנקבע להם. בתגובה לעתירות העקרוניות הודיעה המדינה כי במקרים שבהם מדובר בשער שאינו פתוח כל יום יצוין בהיתר שם של שער נוסף המאפשר גישה יומית.¹⁴⁰ נכון לכתובת שורות אלו, הבטחה זו אינה ממומשת.

באפריל 2011 פסק בג"ץ כי מי שמחזיקים ב"תעודת תושב קבע" רשאים להיכנס אל אזורי "מרחב התפר" ולצאת מהם בכל השערים,¹⁴¹ שהרי אם הותר לאנשים אלו להימצא בביתם, הנמצא ממערב לחומה, אין סיבה להגביל אותם לשער מסוים. אף על פי שהנמקה זו נכונה לכל המחזיקים בהיתרים, הקביעה

139. היתר לינה ב"מרחב התפר" ניתן

רק במקרים חריגים למדי, וכן לרועים

שנשארים ללון עם הצאן ב"מרחב

התפר", ור' דו"ח OCHA 2011, עמ' 9.

בג"ץ 9961/03, המוקד להגנת הפרט נ'

ממשלת ישראל, תגובת המדינה מיום

13.11.2006, סעיף 48.

140. בג"ץ 9961/03, המוקד להגנת הפרט

נ' ממשלת ישראל, תגובת המדינה מיום

13.11.2006, סעיף 48.

141. שם, פסק דין מיום 5.4.2011, סעיף 36.

142. סעיף 70(ג) בפרק הבקפ"ק. חריג לכך הוא "תושב מרחב התפר" העובר בשער שבחומת ההפרדה ברכב הרשום על שם קרוב משפחתו מדרגה ראשונה המתגורר גם הוא ב"מרחב התפר", ור' סעיף 71(ג) בפרק הבקפ"ק.

התייחסה רק ל"תושבי הקבע". על כל פנים, למיטב ידיעת המוקד, הצבא אינו מקיים גם את ההוראה הזאת של בית המשפט; נכון למועד כתיבת דו"ח זה, "תושבי קבע", כמו כל שאר הפלסטינים המבקשים להיכנס או לצאת משטחי "מרחב התפר", מורשים לעבור בשער שנרשם בהיתר שניתן להם, ובו בלבד.

תנאי המעבר

ככלל, היתר כניסה ל"מרחב התפר" מאפשר מעבר ברגל בלבד, והיינו לא באמצעות כלי רכב, לרבות רכב חקלאי. מעבר ברכב מצריך בקשה מפורשת (המוגשת ביחד עם בקשת היתר הכניסה או בנפרד ממנה), ורק בעל הרכב רשאי להשתמש בהיתר זה.¹⁴² כך, למשל, בני משפחה של מי שהרכב רשום על שמו יכולים לעבור בשער ברכב רק אם בעל הרכב עצמו נוהג בו; אחרת הם חייבים לעשות את דרכם ברגל. כאשר מדובר ברכב שנועד למטרות חקלאיות, הדבר פוגע גם באפשרויות עיבוד הקרקע ובפרנסה.

פקודות הצבא אינן דורשות היתר מיוחד להעברת ציוד חקלאי וסחורות אל תוך "מרחב התפר", אולם פלסטינים שפנו למוקד דיווחו על קשיים בהעברת ציוד או סחורות בשערים נוכח הדרישות השרירותיות והקשיים שהחילים מערימים לפניהם. לא אחת נמסר להם כי הם אינם יכולים להכניס את סחורתם ל"מרחב התפר" מחשש שבכוונתם להעבירה אל תוך ישראל ובכך להתחרות בתוצרת הישראלית. על זכותה של ישראל לבנות חומה על גבולה, ועל אי-החוקיות של שימוש בחומה הבנויה בתוך שטח הגדה המערבית לצרכים ישראליים-פנימיים, כבר נכתב לעיל.

ב-31.8.2008 סירבו חיילים לאפשר לפלסטיני לחצות את חומת ההפרדה בדרכו לח'רבת אלרעדיה עם חמורו, שנשא שמונה שקי קמח, בטענה כי מדובר בכמות מסחרית הטעונה תיאום מראש וכי אין להכניס יותר משני שקים. לאחר התערבות המוקד להגנת הפרט התאפשר המעבר, עם החמור ועם כל שקי הקמח. (ח. 7712)

ב-12.11.2009 ביקש תושב ח'רבת אום ריחאן להעביר דחפור בשער בחומת ההפרדה לטיפול מכאני בג'נין. הוא ניסה לתאם את

הדבר עם המת"ק, אך לא זכה למענה. המוקד להגנת הפרט פנה לצבא בניסיון לברר מדוע לא נמסרה תשובה. תחילה טענו גורמי הצבא שיש להגיש בקשה מסודרת בכתב, אך לבסוף הסתפקו בתיאום טלפוני. לאחר שנעשה התיאום הגיע התושב לחומה עם הדחפור אך החיילים סירבו להתיר לו להעבירו. בסופו של דבר הדחפור עבר, וכעבור יומיים, לאחר תיאום נוסף, הוא חזר לכפר. (n. 7976)

המעבר בשערים כפוף לבדיקות ביטחוניות. פלסטינים המתגוררים ממערב לחומה מדווחים למוקד על בדיקות ממושכות ועל עיכובים ארוכים, לעתים עד שלוש שעות. לא מעטים מהם דיווחו גם על חיפוש גופני בעירום. חיפושים ועיכובים אלה נעשים דרך קבע, בכל מעבר, ללא סיבה מסוימת ידועה ונראית לעין. העיכובים וההשפלות הכרוכים במעבר בשערים הביאו רבים מ"תושבי הקבע" לצמצם את נסיעותיהם אל חלקי הגדה המערבית שממזרח לחומת הפרדה, ולהפך – רבים מתושבי הגדה נמנעים מלנסוע ל"מרחב התפר". בכל עתירות המוקד לבית המשפט בעניין 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.

ב-4.1.2010 התלונן פלסטיני שעבר בשער בחומת הפרדה כי במסגרת החיפוש ברכבו פירקו חיילים רכיבים מכאניים במכונית ולא החזירו אותם למקומם. הוא עצמו לא ידע כיצד להרכיבם. רק כעבור שעה, בעקבות פניית המוקד להגנת הפרט, הרכיבו החיילים מחדש את הרכיבים שפירקו. (n. 8045)

ר"ק מתגורר בברטעה, כפר השוכן בתחומי "מרחב התפר", ומחזיק ב"תעודת תושב קבע". ברשותו חנות למכשירי טלפון ניידים הממוקמת אף היא בברטעה. מאחר שר"ק גר ממערב לחומת הפרדה הוא נאלץ לעבור מדי יום לצורך עסקיו דרך מחסום ברטעה (ריחן) אל שאר חלקי הגדה המערבית ולחזור עם ערב לכפרו. בתחילת שנת 2010 זומן ר"ק לתחקיר שב"כ שבמהלכו הציע לו חוקר שכינה את עצמו "קפטן זוהר" לשתף

פעולה עם השב"כ ולהעביר מידע על שוהים בלתי חוקיים
בברטעה, כל זאת בתמורה לסיוע בכל אשר יחפוץ - למשל
בהנפקת היתר כניסה לישראל. ר"ק סירב.
החל מחודש מאי 2010 החלו אנשי הביטחון במחסום ברטעה
לעכב את ר"ק בין 30 דקות לשלוש שעות בכל פעם, אם בכניסה
ואם ביציאה. במהלך העיכוב נדרש ר"ק להיכנס לחדר קטן,
להתפשט ולהמתין בתחתוניו עד לבואם של אנשי הביטחון. רק
לאחר שהללו ערכו חיפוש במכשיר ידני על גופו הוא הורשה
להמשיך בדרכו. כששאל את אנשי הביטחון מהי הסיבה לעיכוב
נענה כי אלו הנחיות השב"כ; לעתים לא נענה כלל.
ביולי 2010 פנה המוקד להגנת הפרט בשמו של ר"ק ליועץ
המשפטי של הצבא בגדה המערבית בבקשה שיתערב בעניינו.
בהיעדר תשובה, ולאור הפגיעה היומיומית בחופש התנועה
ובפרנסתו של ר"ק - שצמצם במידה ניכרת את יציאותיו
מברטעה מאז החלו העיכובים וההשפלות במעבר - עתר המוקד
לבית המשפט.¹⁴³

בתגובה לעתירה עמדה המדינה על זכותו של הצבא לערוך
בידוק במחסום וטענה כי "קיים חשש שהעותר ינצל את
מעבריו במחסומים לצורך העברת אמצעי לחימה". במהרה
התברר כי חשש זה משולל כל יסוד. בראשית ספטמבר הגישה
הפרקליטות בקשה לביטול הדיון בעתירה והודיעה כי תיפסק
ההטרדה היומיומית של העותר ו"לא יינקטו נגדו הליכי חיפוש
חריגים במעבר". מאז ועד כתיבת דו"ח זה עובר ר"ק במחסומים
הקבועים בחומת ההפרדה ללא כל בידוק מיוחד. (תיק 65780)

החרמת היתר

הקפ"ק מאפשר לגורמי הביטחון השונים להחרים היתר כניסה
ל"מרחב התפר" אם לדעתם בעליו הפר את התנאים שנקבעו בו,
למשל אם חרג מהשעות המוגדרות בו או מן המטרה שלשמה
ניתן. החרמת ההיתר נעשית בו במקום, ללא בקרה או הליך
משפטי. מניסיון המוקד, ובניגוד להוראות הקפ"ק, מי שההיתר
שבידו הוחרם אינו מקבל בדרך כלל כל מסמך המעיד על כך,
ולעתים אף לא מוסברת לו כלל הסיבה להחרמה ולא מוצגת
לפניו האפשרות להגיש ערר עליה במסגרת שימוע. בפועל
נראה כי שיקול דעתם של הגורמים המחרימים הוא רחב ביותר
וכמעט בלתי מוגבל. השאלה אם מדובר בהחרמה מוצדקת או
לא מתבררת במת"ק, וכאמור, דבריו של בעל ההיתר נשמעים רק
אם הגיש בקשה לשימוע.

הליך השבת היתר שהוחרם הוא ממושך ביותר, לעתים יותר מהליך קבלת ההיתר עצמו: על פי הקפ"ק, הצבא נדרש לאשר את ההחרמה או לבטלה בתוך 30 יום ממועד ההחרמה, ובתקופה זו רשאי בעל ההיתר המוחרם לבקש כי ייערך לו שימוע בנושא; אם בתום התקופה התקבלה החלטה המאשרת את ההחרמה, בעל ההיתר רשאי להגיש ערר בתוך 30 יום, וההחלטה בעניינו תתקבל בתוך 45 יום.¹⁴⁴ הליך השבת היתר עלול אפוא לארוך למעלה משלושה חודשים שבהם המבקש אינו רשאי להיכנס לאדמותיו או לביתו, אף על פי שאלה נמצאים, כזכור, בשטחי הגדה המערבית.

מ"מ, חקלאי מצפון הגדה המערבית, נכנס ב-30.11.2011 בשעה 05:30 לאדמתו המצויה בשטחי "מרחב התפר" דרך "שער חקלאי" בחומת ההפרדה. מעט אחרי השעה 15:00, עם סיום יום העבודה, שהותאם בלית ברירה לשעות פתיחת השערים, עשה מ"מ את דרכו בחזרה לביתו. כשהגיע למעבר בחומה עיכב אותו קצין למשך שעה וחצי והחרים את ההיתר שבידו בטענה סתומה ולא מנומקת כי "היה בתל אביב". בניגוד לפקודות הצבא, הקצין לא סיפק למ"מ מסמך החרמה או כל מסמך אחר.

מ"מ פנה ללשכת הקישור הפלסטינית להתלונן על ההחרמה אך שם הבהירו לו כי הנושא אינו בטיפולם. לפיכך פנה המוקד להגנת הפרט לצבא בשמו של מ"מ בניסיון לברר מדוע הוחרם ההיתר, והצבא השיב כי על מ"מ לגשת למת"ק ולהגיש שם בקשה לשימוע. מ"מ ניגש למת"ק כדי לבקש שימוע אולם קצין ישראלי דחה את בקשתו והנחה אותו להגיש בקשה ללשכת הקישור הפלסטינית על אובדן (!) היתר. מ"מ שב ללשכת הקישור, שם דרשו ממנו תצהיר חתום על ידי בית משפט שההיתר אכן אבד - אף על פי שההיתר הוחרם, כזכור, בידי קצין ישראלי בשער שבחומת ההפרדה. ב-29.12.2011 פנה המוקד בדחיפות לקצין פניות הציבור של המינהל האזרחי בבקשה להשיב למ"מ את ההיתר לאלתר. חודש אחר כך, וחודשיים מיום החרמת ההיתר, התקבלה במוקד תשובתו הלאקונית של הצבא לפיה ההיתר ממתין למ"מ בלשכת הקישור הפלסטינית. (תיק 69331)

סיכום

אכן, קשה שלא להסכים כי סגירת שטחי מרחב התפר, כמו גם עצם הקמת גדר הביטחון, מהווים הכבדה קשה על התושבים הפלסטינים, ובודאי שפגיעתה קשה במיוחד בתושבים חפים מפשע שנקלעו למרחב התפר בעל כורחם עקב מגוריהם במקום או עקב עבודתם, כאשר עסקיהם או שדותיהם ונחלותיהם החקלאיות נותרו כלואים בתוך המרחב. 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.

נשיאת בית המשפט העליון, דורית ביניש¹⁴⁵

משטר ההיתרים מנוגד לעקרונות רבים במשפט הישראלי והבינלאומי ויישומו בפועל בידי הצבא מעקר את יכולתם של הפלסטינים לנהל שגרת חיים נורמאלית. משטר ההיתרים מהווה ענישה קולקטיבית ופוגע בזכות הפלסטינים לחופש תנועה בכלל ובזכותו של כל אדם לנוע בתוך ארצו בחופשיות בפרט. הפגיעה בזכות לחופש התנועה גוררת אחריה פגיעה בזכויות אדם נוספות: הזכות לחיי משפחה, לבריאות, לחינוך, לקניין, לפרנסה, לתרבות ולחיי חברה וקהילה, כל זאת ביחד עם פגיעה חריפה וחמורה בזכות לשוויון ולכבוד.

לפגיעה בזכויות האדם כתוצאה ממשטר ההיתרים תוצאות הרסניות; למעשה מדובר בנישול זוחל מאדמות הגדה המערבית בחסות ביורוקרטיה המעוגנת בספר חוקים צבאי ובהכשר מטעם בית המשפט העליון של מדינת ישראל.

דו"ח זה ביקש להאיר את המציאות שמאחורי משטר ההיתרים ולהראות כיצד פועל המנגנון הביורוקרטי הצבאי את פעולתו היומיומית. למרות שינויים מסוימים שהוכנסו בו, משטר

ההיתרים נותרו במהותו איסור תנועה גורף על בסיס מפתח לאומי. המעבר דרך החריגים הצרים שמשטר זה מתיר מצריך עמידה עיקשת, חוזרת וסיזיפית בהליכים פרוצדורליים ממושכים שבסופם ניתנים היתרים קצרי מועד שהיכולת לעשות בהם שימוש מוגבלת.

במהלך השנים הצטברו נתונים רבים המצביעים על פגיעתו הקשה של משטר ההיתרים באוכלוסייה הפלסטינית. הצמצום ה"קריטי" שכופה הצבא על כניסה לאדמות ב"מרחב התפר" והנטל הביורוקרטי שהוא מטיל על הפלסטינים גורמים באופן בלתי נמנע לירידה דרסטית במספר הפלסטינים המגיעים לשטחי הגדה הנמצאים ממערב לחומת ההפרדה ולשינוי פני האזור.

משטר ההיתרים הופך על פיה את נקודת המוצא של המשפט הבינלאומי, לפיה יש לאפשר לאדם חופש תנועה בארצו, וקובע כי פלסטיני המבקש להימצא בחלק זה של השטחים הכבושים נדרש להוכיח כי יש לו "צורך" בכך. הוכחת "צורך" זה מוגבלת להגדרות הצבא, אך גם מי שמצליח להוכיח "צורך" להיכנס ל"מרחב התפר" נקלע להליך שבסופו ממתין היתר שתוקפו מוגבל בזמן, השימוש בו תחום למקומות מסוימים, לצרכים מסוימים ועל פי רוב לשעות ולימים מסוימים, ותמיד מרחפת מעליו הסכנה שיבוטל או יוחרם במנגנון שלפחות על פניו נראה שרירותי. בנוסף על כך, "תושבי הקבע במרחב התפר" נתונים בלא הרף למעקב, וכל יציאה אל שטחי הגדה המערבית שממזרח לחומה עלולה לשמש כ"ראיה מפלילה" נגדם ולהביא בסופו של דבר להחרמת ההיתר שבידיהם.

בשל הגבלת תוקפו של ההיתר נאלצים פלסטינים המבקשים להיכנס ל"מרחב התפר" או לשהות בו לחדש לעתים מזומנות את ההיתרים הניתנים להם; הליך החידוש אורך גם הוא זמן, ובמהלכו נאסר על מבקש ההיתר להיכנס ל"מרחב התפר". לפגיעה בזכויות האדם נוספת אפוא דרך חתחתים ביורוקרטית מתישה ורבת מכשולים המביאה פעמים רבות לדחיית הבקשות על הסף, לסירוב להן או אף לאי-בחינתן כלל. בין רבע לשליש מהבקשות אינן מאושרות ומגשיהן נדרשים לפתוח בהליכי ערר שבזכותם שעל פי רוב אינם מגיעים כלל לכדי מיצוי.

תוצאות מדיניותה של ישראל ברורות ומיידיות: ירידה ניכרת במספר האנשים המורשים לשהות ב"מרחב התפר"; הפרדה פיסית של הפלסטינים המתגוררים ב"מרחב התפר" ובידודם הכלכלי, המשפחתי, החברתי והתרבותי משאר תושבי הגדה המערבית; ושינוי דפוסי החקלאות באזור, לרבות ירידה חדה

בהיקף הקרקעות החקלאיות המעובדות ב"מרחב התפר", הפוגעת בנושאת בכ-150 קהילות וכפרים המצויים ממזרח לחומת ההפרדה אך קרקעותיהם נכלאו ממערב לה.

נדמה כי המנגנון הביורוקרטי של משטר ההיתרים מנציח ומעצים את עצמו במה שנראה לעתים כמו ביורוקרטיה לשמה. משטר היתרים זה, לפחות בחלקו, אינו משרת כל מטרה ביטחונית שהיא. על פי רוב הוא משמש ככלי למניעת שהייה בלתי חוקית בישראל - בזמן שישראל מסרבת, מטעמים פוליטיים, להקים חומה לאורך הקו הירוק למטרה זו. ברקע הדברים האלה 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.

חרף זאת, באפריל 2011 דחו שופטי בית המשפט העליון את העתירות העקרוניות נגד משטר ההיתרים, אף על פי שבפסק דינם הכירו בפגיעה הקשה שגורם משטר זה לאוכלוסייה הפלסטינית והביעו משאלה ותקווה כי מדובר ב"מצב חולף תלוי מציאות זמנית קשה". מאז חלפה למעלה משנה נוספת ומשטר ההיתרים עומד להיכנס לשנתו העשירית.

לנוכח הפגיעה היומיומית בזכויות האדם, ולנוכח הנתונים הקשים על מצב האוכלוסייה באזורי הגדה המערבית שישראל מכנה "מרחב התפר", שהם תוצאה ישירה של מנגנון משטר ההיתרים המתואר בדו"ח זה, שב המוקד להגנת הפרט וקורא לאמץ את חוות בית הדין הבינלאומי לצדק ולבטל את משטר ההיתרים בגדה המערבית ■

נספחים:

א. חומת ההפרדה ומשטר ההיתרים: ציר זמן

ב. טבלת קמ"ט חקלאות

א. חומת ההפרדה ומשטר ההיתרים: ציר זמן¹⁴⁶

18.7.2001

ועדת שרים בראשות אריאל שרון, ראש הממשלה, מאשרת את תכנית "מרחב התפר", המוגדר בשלב זה כשטח הנמצא משני צדי הקו הירוק. התכנית מיועדת למנוע הסתננות ושהייה בלתי חוקית של פלסטינים מהגדה המערבית בתחומי מדינת ישראל.

14.4.2002

ישראל מחליטה להתחיל לאלתר בהקמת חומת הפרדה אך מכריזה כי "אין בתכנית זאת והעשייה מכוחה כדי לסמן גבולות מדיניים". על הצבא והמשטרה מוטל למנוע מעבר של פלסטינים מהגדה המערבית לתחומי מדינת ישראל וירושלים, למעט מקרים הומניטאריים וחריגים.

20.4.2002

העתירות הראשונות נגד החומה מוגשות בידי תושבי כפרים שהצבא הוציא צווי תפיסה לאדמותיהם לצורך הקמת חומת ההפרדה. לטענת התושבים, הפקעת הקרקעות מנוגדת לכללי המשפט הבינלאומי ויש בה משום ניסיון לספח שטחים ולקבוע גבולות קבע שלא במשא ומתן. במאי 2002 דוחה בג"ץ את העתירות. השופטים מקבלים את עמדת המדינה, הגורסת כי תוואי החומה נקבע על פי צרכים ביטחוניים וללא כל טעם פוליטי.

24.4.2002

הצבא מוציא צווים לתפיסת מקרקעין ומפקיע אלפי דונמים של אדמה חקלאית מכפרים פלסטיניים לאורך התוואי המיועד לחומה, "לצרכים צבאיים ולנוכח הנסיבות הביטחוניות המיוחדות". מתחילות עבודות ההקמה של חומת ההפרדה.

1.4.2003

נייר עמדה של ארגון בצלם מצביע על כך שהקמת חומת ההפרדה תפגע בזכויות האדם של למעלה מ-210,000 פלסטינים המתגוררים בגדה המערבית.

לדברי בצלם, תכניות הצבא לבניית חומת ההפרדה בתוך שטח הגדה המערבית עתידות לכלוא עשרות יישובים פלסטיניים בין החומה לבין הקו הירוק ולנתק עשרות כפרים אחרים מאדמותיהם החקלאיות.

21.8.2003

הוועדה לזכויות אדם של האו"ם קוראת לישראל לחדול מבניית חומת ההפרדה בתוך השטחים הכבושים. האו"ם קובע כי חומת ההפרדה פוגעת בכל תחומי החיים של הפלסטינים ובייחוד בזכותם לחופש התנועה ובזכויותיהם בתחומי הקרקעות, הפרנסה, המים, הבריאות והחינוך.

1.10.2003

ישראל מחליטה על המשך בנייתה של חומת ההפרדה. הממשלה קובעת כי "ייעשה כל מאמץ לצמצם, ככל הניתן, הפרעות העלולות להיגרם לאורחות החיים של הפלסטינים בעקבות הקמת המכשול".

2.10.2003

משטר ההיתרים: "מרחב התפר" - המוגדר כעת כשטח הגדה המערבית הכלוא בין חומת ההפרדה לבין הקו הירוק - מוכרז כשטח צבאי סגור שהכניסה אליו והשהייה בו מותרות רק לאזרחי ישראל ולתושביה, וכן לכל יהודי באשר הוא. פלסטינים המתגוררים במובלעות שנוצרו בשטח הסגור חייבים לקבל "תעודת תושב קבע" כדי להמשיך ולשהות בביתם; פלסטינים המעוניינים להיכנס ל"מרחב התפר" לכל מטרה שהיא - לבקר את משפחתם, לעבד את אדמתם וכד' - נדרשים לקבל מהצבא היתר מיוחד לשם כך. באותו יום מוציא הצבא היתר כניסה כללי ל"מרחב התפר" ולשהייה בו. ההיתר כולל שלושה "סוגי בני אדם" (כך במקור) - תיירים, פלסטינים המחזיקים בהיתר תעסוקה בהתנחלויות, ופלסטינים המחזיקים באישור כניסה לישראל.

6.11.2003

המוקד להגנת הפרט עותר לבג"ץ בדרישה להורות לישראל לא לבנות את חומת ההפרדה בתוך שטחי הגדה המערבית ולבטל את משטר ההיתרים. בעתירה, המבוססת על הוראות המשפט הבינלאומי הנוגעות לתפיסה לחמתית, ובהן אמנת האג, אמנת ג'נבה הרביעית ואמנת רומא, טוען המוקד להגנת הפרט כי בבניית החומה בתוך השטח הכבוש מפרה ישראל את עקרונות המשפט הבינלאומי וכי משטר ההיתרים יוצר משטר אפרטהייד

ומפלה את הפלסטינים, תושבי הגדה המערבית, אפליה בוטה, בלתי אנושית, בלתי מוסרית ובלתי חוקית.

24.11.2003

דו"ח מזכ"ל האו"ם קובע כי הקמת חומת ההפרדה על אדמת הגדה המערבית מנוגדת לחוק הבינלאומי ועל ישראל לחדול מבנייתה ולפרק את כל החלקים שכבר נבנו בתוך השטחים הכבושים.

28.12.2003

האגודה לזכויות האזרח בישראל עותרת לבג"ץ בדרישה להורות לצבא לפתוח 24 שעות ביממה, במשך כל ימות השבוע, את המחסומים בחומת ההפרדה החוצצים בין שטחי הגדה המערבית המכונים "מרחב התפר" לשאר חלקי הגדה. בעתירה נטען כי פתיחה מוגבלת בזמן של השערים פוגעת בזכויות היסוד של עשרות אלפי פלסטינים והופכת את חייהם לבלתי נסבלים.

2004 ואילך

המוקד להגנת הפרט ועותרים אחרים מגישים לבג"ץ כ-150 עתירות פרטניות נגד תוואי החומה. העותרים מבקשים מבית המשפט להורות לישראל לפרק חלקים של החומה הפוגעים בזכויות התושבים וגוזלים מאות דונמים של אדמות חקלאיות פלסטיניות במטרה להרחיב את שטחי ההתנחלויות וללא כל צורך ביטחוני.

21.1.2004

האגודה לזכויות האזרח בישראל עותרת לבג"ץ בדרישה להורות לצבא לבטל את משטר ההיתרים. האגודה טוענת כי הפיכת "מרחב התפר" לשטח צבאי סגור פוגעת בזכויות היסוד של הפלסטינים ובייחוד בזכויות לחופש התנועה, לקיום בכבוד ולחיי משפחה.

30.6.2004

בג"ץ פוסל את תוואי החומה באזור בית סוריק ("עוטף ירושלים"). בית המשפט קובע כי על פי מבחן המידתיות, הנזק הנגרם לפלסטינים באזור בית סוריק עולה על התועלת הביטחונית שבהקמת החומה, אך יחד עם זאת פוסקים השופטים שהטעם לעצם הקמת החומה הוא ביטחוני ולא מדיני. לאור פסק הדין מתקבלות עתירות נוספות שגם בהן קובע בית המשפט כי תוואי החומה פוגע פגיעה לא מידתית בזכויותיהם של הפלסטינים. ישראל נאלצת לפרק חלקים מהחומה ולבנותם מחדש בתוואי שפגיעתו בחיי התושבים פחותה.

9.7.2004

בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג קובע כי בניית החומה בשטחים הפלסטיניים הכבושים ומשטר ההיתרים מנוגדים לחוק הבינלאומי. עוד קובע בית הדין כי על ישראל לפרק את החומה ולפצות את הפלסטינים שנפגעו מבנייתה ועל העצרת הכללית של האו"ם ומועצת הביטחון לשקול צעדים שיביאו לסיום מצב בלתי חוקי זה.

20.2.2005

ישראל מחליטה על המשך בניית חומת ההפרדה בתוואי מתוקן. הממשלה קובעת כי החומה תיבנה "תוך הקפדה על צמצום, ככל הניתן, של השפעתו על אורח החיים של הפלסטינים בהתאם לאמות המידה שהותוו בפסיקות בג"ץ".

30.6.2005

ישראל מודה לראשונה כי תוואי החומה נועד להרחיב את שטח ההתנחלויות. במסגרת עתירת המוקד להגנת הפרט בעניין תוואי חומת ההפרדה באזור הכפרים עזון ונבי אליאס מודה המדינה כי תוואי החומה נקבע בהתאם לתכנית עתידית להרחבת ההתנחלות צופין. הודעה זו של המדינה מנוגדת לעמדתה בעתירה קודמת שעסקה באותו אזור ובה טענה כי תוואי החומה נקבע משיקולים ביטחוניים-מבצעיים בלבד. בפסק הדין מקבלים השופטים את עתירת המוקד, מורים על פירוק קטע מהחומה ומותחים ביקורת חריפה על התנהלות המדינה.

15.9.2005

בג"ץ קובע כי תוואי חומת ההפרדה באזור קלקיליה (מובלעת אלפי מנשה) פוגע פגיעה לא מידתית בזכויותיהם של התושבים הפלסטינים ועל ישראל לפרק את החומה באזור זה ולקבוע תוואי שפגיעתו בחיי התושבים פחותה. יחד עם זאת פוסק בג"ץ כי על פי המשפט הבינלאומי, הצבא מוסמך להקים את החומה בתוך השטח הכבוש גם לשם הגנה על המתנחלים.

6.4.2006

המוקד להגנת הפרט טוען בעתירה מתוקנת לבג"ץ כי משטר ההיתרים שמנהיגה ישראל ב"מרחב התפר" הוא משטר אפרטהייד משפטי. המוקד מתקן את העתירה העקרונית בעקבות פסיקות בג"ץ מ-15.9.2005 הקובעות כי הצבא מוסמך לבנות את החומה בתוך השטח הכבוש גם לשם הגנה על המתנחלים. המוקד טוען כי משטר ההיתרים יוצר ב"מרחב התפר" תושבים משני סוגים:

ישראלים ותיירים, החופשיים לנוע בו, ופלטטינים, בני המקום, שעבורם השטח סגור והם תלויים בהיתרים שונים כדי להיכנס אליו, לעבוד בו, ללון בתוכו ולצאת ממנו. משטר ההיתרים מפר בכך את עקרונות המשפט הבינלאומי ההומניטארי והמשפט הבינלאומי של זכויות האדם וניתן לראות ביישומו משום פשע מלחמה.

4.9.2007

בג"ץ פוסל את תוואי החומה ממערב לבילעין. לדברי נשיאת בית המשפט העליון, דורית בייניש, "אין להסביר תוואי זה אלא ברצון לכלול את החלק המזרחי של [ההתנחלות] 'מתתיהו מזרח' ממערב לגדר".

30.7.2009

במסגרת עתירת המוקד להגנת הפרט נגד משטר ההיתרים מפרסם הצבא את קבוצת הפקודות (קפ"ק) הנוגעות ל"מרחב התפר" והמעגנת ומפרטת את הכללים הנוגעים לכניסה לשטח זה וכן לשהייה ולמגורים בו. הקפ"ק, המכיל עשרות עמודים ונדפס בשפה העברית בלבד, מפרט את הקריטריונים והנהלים המחייבים את הפלסטינים המבקשים לקבל תעודות והיתרים שונים ל"מרחב התפר".

17.3.2010

המוקד להגנת הפרט עותר לבג"ץ בשם פלסטינים המבקשים להיכנס ל"מרחב התפר" לצורך עיבוד אדמותיהם, בטענה כי ישראל פוגעת באופן בלתי סביר ובלתי מידתי בזכויות החקלאים לחופש התנועה, לחופש הקניין ולחופש העיסוק. לדברי המוקד, אלפי חקלאים פלסטינים מצאו עצמם לאחר הקמת החומה כשביתם בצדה האחד ואדמתם החקלאית בצדה האחר. בקשות של רבים מהם להיתר כניסה ל"מרחב התפר", על מנת שיוכלו לעבד את אדמתם, סורבו או לא נענו כלל.

ספטמבר 2010

הצבא מפרסם את הנוסח השני של הקפ"ק. הקפ"ק החדש אינו נושא עמו שינויים מהותיים בפקודות הצבא ב"מרחב התפר".

5.4.2011

בג"ץ דוחה את העתירות העקרוניות של המוקד להגנת הפרט והאגודה לזכויות האזרח בישראל ומכשיר את "משטר ההיתרים". לדברי בית המשפט, סגירת "מרחב

התפר" והחלת משטר ההיתרים בו עומדות ב"מבחני החוקיות". העתירות נדחות אף על פי שבית המשפט קובע כי "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 - לבתייהם, לאדמותיהם ועסקיהם המצויים במרחב התפר". עם זאת קובע בית המשפט כי על הצבא להגמיש את הכללים המאפשרים להעתיק את מקום המגורים אל "מרחב התפר" או לבקר את תושביו. בנוסף על כך מורים השופטים למדינה לקבוע לוח זמנים ברור ויעיל לטיפול בבקשות להיתרים, במטרה לשמור על שגרת חיים סבירה.

נובמבר 2011

בעקבות המלצות בג"ץ בעתירות העקרוניות מפרסם הצבא את הנוסח השלישי של הקפ"ק. השינויים העיקריים נוגעים לקביעת לוחות זמנים בהליך הגשת הבקשה להיתר כניסה ל"מרחב התפר" ובהליך הגשת ערר. בפועל, לוחות הזמנים נשאר במידה רבה כפי שהיו קודם לכן, לפחות בכל הנוגע למתן היתרים לפלסטינים שאינם "תושבי קבע במרחב התפר" אלא מבקשים לעבור את החומה כחלק משגרת חייהם.

30.5.2012

המוקד להגנת הפרט מגיש את העתירה ה-75 בסדרת עתירות לבג"ץ בשם חקלאים שחומת הפרדה חוצצת בין בתייהם לבין אדמותיהם. בכ-90% מהעתירות שההליך המשפטי בהן בא אל סיומו זכו העותרים לקבל היתרים.

נכון להיום - אוגוסט 2012

בעקבות עשרות עתירות פרטניות נגד תוואי החומה פורקו חלקים ממנה ונבנו מחדש בתוואי קרוב יותר לקו הירוק. עם זאת, חומת הפרדה - הבנויה ברובה בתוך שטחי הגדה המערבית, על שטחים שהופקעו מפלסטינים - עדיין פוגעת קשות בזכויות היסוד של תושבי הגדה. ישראל ממשיכה לקיים בשטחי "מרחב התפר" משטר היתרים דרקוני הפוגע בזכויות האדם של הפלסטינים וחוטאת לחובה המוטלת עליה, מכוח המשפט הבינלאומי, לאפשר לתושבי השטחים חיים נורמאליים ונאותים.

ב. טבלת קמ"ט חקלאות

בלמ"ס

מנהא"ז איז"ש - ענף מעברים ותפר
קפ"ק מרחב התפר

סה"כ כמות פועלים/חקלאים נדרשת בעונה-קבועים	פעילות חקלאית נדרשת			סה"כ ימי עבודה בשנה	מס' ימי עבודה בשנה לדונם לאדם	מס' חקלאים/בעלים	שטח כללי	סוג הגידול
	סה"כ ימי עבודה בפועל	חודשי פעילות	סוג הפעילות					
6000	60	נוב'+דצמ' פבר'+מרץ דצמ' ינואר אוק'+דצמ'	חריש א' חריש ב' גזיז דישון מטיק	358710	10	1864	35871	זיתים
172	120	ספט'-מרץ	חורף	20720	20	757	518	ירקות בשטח פתוח (כל סוגי הירקות)
172	120	מרץ-ספט'	אביב/קיץ	20720	20	757	518	ירקות בשטח פתוח (כל סוגי הירקות)
1060	25	נוב' אוק' ינו' - פבר' פבר' יוני-יולי	זריעה/ שתילה הכנת קרקע הדברת עשבים דישון קציר	26520	10	212	2652	גידול בעל גדיש-בעל
850	60	אוק'-מרץ אפר'-אוק' יוני-יולי אוק'-אפר'	קטיף השקיה הדברת מזיקים גזום	51000	24	276	2125	הדרים
150	30	דצמ'-יוני אפר'-יוני יוני-אוג' (פעמיים)	גזום הדברת מזיקים קטיף חריש	4500	20	33	225	נשירים
1600	120	כל השנה	חריש הדברת מזיקים קטיף דישון השקיה	191680	160 (ממוצע)	353	1198	עגבניות ומלפפונים בחמסה
65	30	פבר'- אפר'-ספט' אפר'-ספט' אפר'-ספט'	גזום השקיה הדברה קטיף	1870	17	10	110	ענבים
						301	9305	כור
						73	734	אחרים

