



**CENTER FOR  
THE DEFENCE OF  
THE INDIVIDUAL**

**המוקד להגנת הפרט**

**مركز الدفاع عن الفرد**

רחוב אבו עוביידה 4  
ירושלים 97200  
טל. 02.6283555  
פקס. 02.6276317

شارع أبو عبيده ٤  
القدس ٩٧٢٠٠  
هاتف. ٠٢. ٦٢٨٣٥٥٥  
فاكس. ٠٢. ٦٢٧٦٣١٧

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

## משטר ההיתרים: הפגיעה בזכויות האדם בשטחי הגדה המערבית המכונים "מרחב התפר"

### תקציר

החל משנת 2003 מקיים הצבא הישראלי משטר היתרים בשטחי הגדה המערבית שאותם הוא מכנה "מרחב התפר". מדובר בשטחים הכבושים הכלואים בין חומת ההפרדה לבין הקו הירוק, למעט שטחי ירושלים המזרחית שסופחו לישראל, והשטחים באזור גוש עציון. כל פלסטיני המתגורר בשטחים אלה או מעוניין להיכנס אליהם נאלץ להצטייד מראש בהיתר צבאי. משטר היתרים זה תקף רק לפלסטינים, בעוד ישראלים ותיירים אינם נדרשים להיתר כלשהו על מנת להיכנס לשטחי "מרחב התפר" ולשהות בהם.

משטר ההיתרים פוגע במגוון רחב של זכויות אדם של פלסטינים תושבי השטחים הכבושים החיים משני צדי חומת ההפרדה. בראש ובראשונה מדובר בפגיעה בזכות לחופש התנועה בכלל ובזכותו של כל אדם לנוע בתוך ארצו בחופשיות בפרט. הפגיעה בזכות לחופש התנועה גוררת אחריה פגיעה בזכויות אדם נוספות: הזכות לחיי משפחה, הזכות לבריאות, הזכות לחינוך, הזכות לקניין, הזכות לפרנסה והזכות לתרבות ולחיי חברה וקהילה, כל זאת יחד עם פגיעה חריפה וחמורה בזכות לשוויון ולכבוד. הזכות לחופש התנועה היא אפוא הביטוי המרכזי לאוטונומיה של האדם, לבחירתו החופשית ולמימוש יכולותיו וזכויותיו האחרות, והיא נמנית עם הנורמות של המשפט הבינלאומי המנהגי.

פלסטיני המבקש לקבל היתר כניסה ל"מרחב התפר" חייב להוכיח "זיקה" לשטחי הגדה שממערב לחומת ההפרדה, בהתאם ל-13 "זיקות" שהצבא מכיר בהן כעילה לכניסה ל"מרחב התפר" ובהתאם לאופן הגדרתן בפקודות הצבא. על פי רשימת ה"זיקות" הללו מנפיק הצבא 13 סוגי היתרים: תעודת תושב קבוע; 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; היתר קטין.

קבלת ההיתר וחידושו מותנים בעמידה בהליך מסועף וממושך ובקיומן של "זיקות למרחב התפר", כפי שאלה הוגדרו על ידי הצבא ב"קובץ פקודות הקבע מרחב התפר" (קפ"ק). עם זאת, לעתים אין די בהוכחת קיומה של זיקה, ומבקש ההיתר נדרש גם להוכיח כי מימושה הכרחי. כך או כך אין די בהצגת מסמכים, שכן מתן ההיתר כפוף לשיקול דעתו של הצבא ולאופן שבו הוא מגדיר "הכרחי". אם בסופו של ההליך ניתן היתר, השימוש בו מוגבל לתקופה קצובה, בדרך כלל של חודשים ספורים, וכן למעבר רק דרך שערים מסוימים בחומה, הפתוחים בשעות מוגבלות. בשל התוקף המוגבל של ההיתרים, לפרקי זמן קצרים (המתקצרים עוד עם הזמן), נאלצים הפלסטינים להגיש בקשות להיתרים שוב ושוב, ובכל פעם לעבור מחדש את ההליך כולו.

לפגיעה בזכויות האדם כתוצאה ממשטר ההיתרים תוצאות הרסניות. מדובר בנישול זוחל מאדמות הגדה המערבית, המתאפשר בחסות בירוקרטיה המעוגנת בספר חוקים צבאי ובהכשר של בית המשפט העליון של מדינת ישראל, אך מנוגד לעקרונות בסיסיים הן במשפט הישראלי והן במשפט הבינלאומי. יתרה מזאת, יישומו בפועל של משטר ההיתרים על ידי הצבא מעקר כל אפשרות לנהל שגרת חיים נורמאלית – הן שגרת החיים של פלסטינים המתגוררים ב"מרחב התפר" והן שגרת חייהם של פלסטינים המבקשים להיכנס למרחב לצרכים שונים. פעולות יומיומיות וטריוויאליות נתקלות בשטחי "מרחב התפר" בחומה בצורה של בירוקרטיה צבאית. הצורך בקבלת אישור של הצבא על מנת להמשיך בשגרת היומיום פוגע אנושות במרקם החיים של התושבים הפלסטינים. במהלך השנים הצטברו נתונים רבים המצביעים על הפגיעה הקשה של משטר ההיתרים באוכלוסייה הפלסטינית, ובמיוחד בחקלאים הפלסטינים הנזקקים להיתרים לצורך עיבוד אדמותיהם שנכלאו ב"מרחב התפר".

המגבלות שכופה הצבא על כניסה לשטחי הגדה שממערב לחומת הפרדה והבירוקרטיה הסבוכה שהוא מציב בפני הפלסטינים, מובילות בהכרח לירידה

דרסטית במספר הפלסטינים המורשים לשהות ב"מרחב התפר" מחד ומאידך, לשינוי פני האזור. המדיניות הישראלית גורמת אפוא לצמצום מספר הפלסטינים השוהים בשטחים אלה ומביאה לתוצאות קשות, ברורות ומיידיות: הפרדה פיסית של הפלסטינים המתגוררים בתוך "מרחב התפר" – ובעקבות זאת, בידודם הכלכלי, המשפחתי, החברתי, התרבותי והמקצועי משאר תושבי הגדה המערבית – וירידה חדה בהיקף עיבוד הקרקעות החקלאיות ב"מרחב התפר", הפוגעת אנושות בכ-150 קהילות וכפרים השוכנים ממזרח לחומת ההפרדה אך קרקעותיהם מצויות ממערב לה.

בנובמבר 2003 עתר המוקד להגנת הפרט לבית המשפט הגבוה לצדק, בדרישה עקרונית לבטל את תוואי החומה העובר בתוך הגדה המערבית ואת משטר ההיתרים שהוכרז ב"מרחב התפר". עתירה נוספת בעניין זה הוגשה בשנת 2004 על ידי האגודה לזכויות האזרח בישראל. באפריל 2011 דחה בג"ץ את שתי העתירות העקרוניות הללו (שבעקות פסיקות אחרות שינו את נקודת ההתמקדות לחוקיות משטר ההיתרים) ובכך הכשיר הלכה למעשה את החובה שמטיל הצבא על פלסטינים – וכאמור, רק על פלסטינים – להצטייד בהיתר על מנת להימצא בביתם ועל אדמתם. השופטים אמנם ציינו כי יש במשטר ההיתרים "כדי לגרום פגיעה קשה בזכויות התושבים הפלסטינים" והביעו תקווה כי מדובר ב"מצב חולף תלוי מציאות זמנית קשה", אולם דחו את העתירות, בכפוף לשינויים קלים בפקודות הצבא.

דו"ח זה מבקש להאיר את המציאות שמאחורי משטר ההיתרים ולחשוף את דרך פעולתו היומיומית של המנגנון הבירוקרטי ההרסני. למרות שינויים מסוימים שהוכנסו בו, במטרה להקל על הפלסטינים המבקשים היתרים ל"מרחב התפר", משטר ההיתרים נותר איסור תנועה גורף על בסיס מפתח לאומי. המעבר דרך התריגים הצרים שמתיר משטר זה כרוך בעמידה עיקשת, חוזרת וסיזיפית בהליכים פרוצדוראליים ממושכים, שבסופם מונפקים היתרים קצרי מועד, שהשימוש בהם מוגבל לתנאים הנוקשים שקבע הצבא.

## ההליך הבירוקרטי-משפטי

לכאורה, כדי לקבל היתר כניסה ל"מרחב התפר" נדרש הליך פשוט – פלסטינים המעוניינים להיכנס לשטחי הגדה המערבית המצויים בין חומת ההפרדה לקו הירוק נדרשים להגיש בקשה לצבא. אם בקשה זו תיענה בשלילה יוכלו להגיש ערר ועניינם יידון בשימוע בפני ועדה צבאית. אם גם הוועדה תדחה את הבקשה להיתר, הם יכולים לעתור לבג"ץ. אלא שהמציאות היומיומית מגלה שתיאור זה של שלבי הגשת הבקשה להיתר מסתיר הליך בירוקרטי מפרך, הדורש השקעה לא מבוטלת של זמן וכסף והמורכב מנהלי עבודה צבאיים סבוכים ומסועפים, הגורמים לא פעם לכך שההליך כולו יהיה בלתי אפשרי.

הגשת בקשה להיתר ל"מרחב התפר" דורשת מהפלסטינים להכיר על בורין את פקודות הצבא (שנדפסו בעברית בלבד): היכן יש להגיש את הבקשה, איזה סוג היתר יש לבקש, אילו מסמכים חובה לצרף ועוד. גם כאשר הבקשה מוגשת על פי הוראות הקפ"ק, פרק הזמן הנדרש לצבא כדי להשיב עליה עלול להימשך שבועות ארוכים, במהלכם מבקש הבקשה אינו רשאי להיכנס ל"מרחב התפר". בהינתן התשובה מגלים למעלה מרבע מהמבקשים כי הצבא לא אישר את בקשתם.

כל ההיתרים הניתנים ל"מרחב התפר" הם זמניים: ההיתר הממושך ביותר ניתן לשנתיים, אך רוב ההיתרים ניתנים לתקופות קצרות בהרבה, חודש עד שלושה חודשים לכל היותר. באמצעות הגבלת תוקף ההיתרים מחייב הצבא את הפלסטינים לחדש את היתרי הכניסה ל"מרחב התפר" שוב ושוב, בהליך האורך זמן רב מעצם הגדרתו, ובמהלכו נאסר על מבקש ההיתר להגיע לאדמותיו. על קושי זה נוספת מערכת בירוקרטית מתישה ורבת מכשולים המביאה לדחיית בקשות על הסף, לסירוב לא מנומק לבקשות או אף לאי בחינתן כלל.

תושב המבקש לעמוד על זכויותיו לאחר שהצבא סירב לבקשתו, נאלץ להתחיל בהליך ממושך נוסף – הגשת ערר. כל מהותו של הערר אינה אלא בקשה לקיום ועדת שימוע – ועדה צבאית, שבהתנהלות תקינה אמורה הייתה להתכנס עוד בטרם הסירוב. אולם

הקשיים בהכרת פקודות הצבא והדרישה ממגיש הערר להגיע בעצמו למת"ק מביאים לכך שברוב המקרים לא מוגש ערר על החלטת הצבא. וכך, מתוך 33,746 בקשות להיתרים שסורבו בשנים 2007-2010, זומנו בסופו של דבר לוועדת שימוע 959 אנשים בלבד – פחות מ-3%!

המת"ק אמור לכנס את ועדת השימוע בתוך חודש מיום הגשת הערר – פרק זמן המאריך מאוד את ההליך כולו, מה עוד שבפועל, פעמים רבות לא נקבע שימוע גם במהלך תקופה ארוכה זו. בנוסף, לעתים קרובות ההודעות על מועד השימוע אינן מגיעות ליעדן רוב ה"מוזמנים" לשימועים אינם יודעים על כך כלל. מנתונים שהציגה המדינה עולה כי בשנים 2007-2010, מתוך 959 האנשים שזומנו לוועדת שימוע הגיעו לדיון בוועדה 282 אנשים בלבד – 29%. וכך, רק 0.008% מכלל הבקשות להיתרים שסורבו בשנים אלו הגיעו בסופו של דבר לדיון בוועדת שימוע.

לא אחת, הדיון בשימוע עצמו חסר ערך של ממש ואין בו כדי לשנות את הסירוב. נשאלות בו שאלות מיותרות, שהתשובות עליהן ידועות לצבא ממילא; גם אם עורך דין מטעם המבקש נוכח בדיון נאסר עליו להשתתף בו; והפרוטוקול – במקרים הלא רבים שבהם נכתב בכלל פרוטוקול – הוא מסמך לא מלא ולא מדויק. כמו החלטת הסירוב המקורית, גם ההחלטה הניתנת בעקבות השימוע אינה מנומקת ובדרך כלל גם אינה נמסרת בכתב. ובכל זאת, בשנים 2007-2010 מחצית מכלל העררים – 133 מתוך 282 – שהגיעו בסופו של דבר לדיון בוועדת שימוע הסתיימו באישור הבקשה להיתר.<sup>1</sup> בהקשר זה ראוי לציין כי החיילים המשתתפים בוועדת השימוע הם אותם חיילים שקיבלו את ההחלטה המקורית לסרב לבקשה.

אם כן, כ-30% מהבקשות להיתר כניסה ל"מרחב התפר" אינן מאושרות, והבירוקרטיה הצבאית מביאה לכך ששיעור זעיר מן הבקשות הללו יגיע לוועדת

---

<sup>1</sup> 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.

שימוע – וכל זאת במצב שבו כמעט מחצית מהחלטות הסירוב הנבחנות ע"י המת"קים עצמם במסגרת הליך ערר, נמצאות בסופו של דבר לא מוצדקות! ניתן אפוא להניח כי אם היה מתקיים שימוע במסגרת הליך בחינת הבקשה, ולא רק לאחר הסירוב לה, אפשר היה לאשר מלכתחילה את אותן בקשות.

פלסטיני שוועדת השימוע דוחה את הערר שהגיש יכול לעתור לבית המשפט הגבוה לצדק. ניסיון המוקד להגנת הפרט מוכיח, כי ברוב המוחלט של המקרים בהם מוגשת עתירה שעניינה סירוב שלא כדין או אי מענה מצד הצבא לבקשות להנפיק היתרי כניסה ל"מרחב התפר", מקבלים העותרים בסופו של דבר היתרים, אם בעקבות החלטת בית המשפט ואם לאחר שהמדינה חוזרת בה מעמדתה בעקבות הגשת העתירה, כל זאת תוך גרימת עלויות כספיות ניכרות ובזבוז זמן יקר ללא כל צורך, הן של העותרים והן של מערכת המשפט.

למרות חשיבותו של הטיפול המהיר והיעיל בבקשות להיתרים, ולמרות הוראות בג"ץ, אופן הטיפול ולוח הזמנים שהצבא מנהיג בכל הקשור ל"מרחב התפר" אינם עולים בקנה אחד עם הזכויות והצרכים של הפלסטינים הנדרשים להגיע לשטחי הגדה הנמצאים ממערב לחומת הפרדה. כיוון שאיש אינו יודע אם הבקשה תאושר, תסורב או תידון באופן ענייני, פלסטיני הזקוק להיתר אמור להניח, כנקודת מוצא, שלשם מיצוי הליכים נאות שיאפשר לו לעתור לבג"ץ, במידת הצורך, עליו להגיש בכל פעם את בקשתו חודשיים וחצי מראש, אלא שהצבא אינו מאפשר להגיש בקשה לחידוש היתר פרק זמן כה ארוך מראש. בנוסף על כך, מנגנון מסורבל זה אינו מציע פתרון של ממש למי שמגיש בקשת כניסה ל"מרחב התפר" בשל אירוע לא צפוי או צורך דחוף.

הליך קבלת היתר כניסה לשטחי "מרחב התפר" דורש אפוא זמן, אורך רוח ולא פעם גם כסף, ובסופו ממתין היתר שלא זו בלבד שתוקפו זמני, גם השימוש בו – כפי שמוצג בדו"ח – מוגבל למקומות מסוימים, לצרכים מסוימים, לימים מסוימים ולשעות מסוימות, ותמיד מרחפת מעליו סכנת ביטול או חרמה באמצעות מנגנון שנראה שרירותי, לפחות על פניו. המשאבים הנפשיים והחומריים הנדרשים להשלמת ההליך

אינם עומדים לרשות כל הפלסטינים המבקשים היתרים ל"מרחב התפר", וכפי שניתן לראות מנתוני המדינה, רבים מהם מתייאשים ומוותרים – שלא בטובתם – על זכותם להיכנס ל"מרחב התפר".

### **משטר ההיתרים והשלכותיו**

המשפט הבינלאומי מניח כנקודת מוצא כי אדם זכאי להימצא בכל מקום בארצו ורק בהתקיים נסיבות חריגות, מוצדקת הגבלה של זכות זו וזאת לתקופה קצובה. משטר ההיתרים הופך נקודת מוצא זו על פיה וקובע, כי פלסטיני המבקש להימצא באותו חלק של השטחים הכבושים המכונה "מרחב התפר", נדרש להוכיח "צורך" מיוחד המצדיק את בקשתו, והיכולת להוכיח "צורך" זה מוגבלת לדרך שבה הצבא מנסח אותו ומכיר בו.

תוקפם המוגבל של ההיתרים, הסבך הבירוקרטי והשרירותיות הטבועה בשיטה הצבאית – כל אלה אינם מאפשרים לפלסטינים לתכנן תכניות לטווח ארוך. ושוב, משטר ההיתרים פוגע במיוחד בחקלאים הפלסטינים, שבשל ההגבלות המוטלות עליהם אינם יכולים לתכנן ביעילות את השנה החקלאית ולנצל את אדמותיהם לאורך כל עונות השנה. כתוצאה מכך נמנעים רבים מהם מגידולים רווחיים, הדורשים טיפול רצוף לאורך השנה כולה. הפגיעה בזכות לחופש התנועה של הפלסטינים בארצם מביאה אפוא לפגיעה קשה בחקלאות המקומית, לירידה ביבולים ובאיכותם ולמאבקים פנים-משפחתיים על הזכות לקבלת היתר. יתרה מזאת, בשל הסרבול הרב הכרוך במשטר ההיתרים, מוותרים כאמור פלסטינים רבים על זכותם להגיע לאדמותיהם הנמצאות בשטחי הגדה שממערב לחומה; במקרים אלו, לא רק פרנסתם של בעלי האדמות עלולה להיפגע אלא גם זכותם להחזיק בקניינם: על פי הפרשנות שנותנת ישראל לדין בשטחים, קרקעות "לא מוסדרות" – ואלה רוב האדמות בגדה – שלא עובדו במשך שלוש שנים, עלולות להפוך ל"אדמות מדינה". ניתן לראות בכך את אחת הדרכים העיקריות של ישראל להשגת עתודות קרקע לבניית התנחלויות או להרחבתן.

מורכבותו הרבה של הליך הגשת הבקשות, אורכו והעלויות הכרוכות בו מקנים חשיבות רבה לתוקף ההיתר: ככל שההיתר ניתן לתקופה ארוכה יותר כך נדחה מועד הגשת הבקשה החדשה, על הקשיים הנלווים לה, וכך יכול בעל ההיתר לתכנן תכניות ארוכות טווח – לפחות באופן יחסי. נתוני המדינה מצביעים על מגמה ברורה: עם השנים מנפיק הצבא פחות ופחות היתרים לתקופות ארוכות, ומשמעות הדבר היא שגם מי שכבר מקבל היתר יודע, כי בתוך זמן קצר יאלץ לשוב ולהגיש בקשה חדשה. וכך נדרשים פלסטינים הנזקקים להיתר ל"מרחב התפר" להשקיע עוד ועוד זמן, כסף ומשאבים כדי להמשיך בשגרת חייהם, ובה בעת אינם יכולים לתכנן תכניות ארוכות טווח כגון קניית נכס, שינוי סוג הגידולים בחלקה ועוד.

הצבא דורש לעבור משטחי "מרחב התפר" אל יתר חלקי הגדה, ולהפך, אך ורק דרך שערים מסוימים בחומת ההפרדה, דבר המקשה אף הוא על חיי הפלסטינים. זאת ועוד, למרות ההתחייבות שנתנה ישראל לבית המשפט במסגרת העתירות העקרוניות, היא אינה מאפשרת לפלסטינים המחזיקים בהיתרים להיכנס ולצאת במעברים כפי צרכיהם. וכך, חקלאים שאדמותיהם נמצאות ב"מרחב התפר" כלואים מעבר לחומה עד שעת הפתיחה הבאה של השער, ופלסטינים המתגוררים ממערב לחומת ההפרדה נדרשים לשוב לבתיהם עד שעת סגירת השער. הגבלת שעות הפתיחה של השערים משליכה על היכולת להשתמש בהיתר ועל שגרת החיים ב"מרחב התפר", לרבות היכולת לקיים חיי משפחה, להתפרנס, לעסוק בחקלאות ולקבל שירותי בריאות, חינוך ורווחה, וכן על האפשרות לקבל סיוע במצבי חירום.

למעשה, "תושבי מרחב התפר" מצויים במעין עוצר תמידי. הצבא מנהל מעקב פולשני ומדוקדק אחר תנועותיהם, ובתייהם הפכו להיות כלוב שתושביו כלואים בו מחשש שאם יעזבו אותו לא יוכלו לשוב אליהם. מטבע הדברים, רבים חוששים להינשא ל"תושבי מרחב התפר", ואלה, מצדם, חוששים לעזוב את ביתם ולעבור להתגורר עם בני זוגם בשטחי הגדה שממזרח לחומת ההפרדה. מי שנישאו לתושבים אלו נאלצים לא פעם לבחור בין ויתור על חיים משותפים עם בני זוגם לבין הצטרפות-מרצון לכלוב המכונה "מרחב התפר" וויתור על קשריהם עם בני משפחתם ועל מקור פרנסתם.



בפסק דינו בעתירות העקרוניות קבע בג"ץ, כי משטר ההיתרים מוצדק מטעמי ביטחון, אולם אין ספק שלפחות כמה ממטרותיו של משטר זה, כפי שנקבע על ידי ישראל, אינן משרתות כל מטרה ביטחונית. משטר ההיתרים משמש כלי למניעת שהייה בלתי חוקית בישראל וכן למניעת הכנסתן לישראל של סחורות פלסטיניות, המתחרות בתוצרת הישראלית. אכיפה של מטרות אלה ניתן להשיג באמצעות בניית גדר לאורך הקו הירוק, באופן שימנע פגיעה בזכויות האדם של כלל האוכלוסייה בגדה המערבית.

נדמה כי המנגנון הבירוקרטי של משטר ההיתרים מנציח ומעצים את עצמו. ברקע הדברים עומד כל העת החשש, כי הירידה במספר הפלסטינים הנכנסים ל"מרחב התפר" ובהיקף עיבוד הקרקעות החקלאיות בו, היא התוצאה הרצויה לקובעים את מדיניות הקרקעות בגדה המערבית.

## המלצות

משטר ההיתרים עומד להיכנס לשנתו העשירית. לנוכח הפגיעה היומיומית בזכויות האדם, ולנוכח הנתונים הקשים על מצב האוכלוסייה והחקלאות באזורי הגדה המערבית שישראל מכנה "מרחב התפר", שהם תוצאה ישירה של מנגנון משטר ההיתרים המתואר בדו"ח זה, שב המוקד להגנת הפרט וקורא לבטל מכל וכל את משטר ההיתרים בגדה המערבית, כפי שקבע – עוד בשנת 2004 – בית הדין הבינלאומי לצדק.