

1. טעמה, ת.ז.
2. טעמה, ת.ז.
3. עבאדי, ת.ז.
4. המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר על ידי ב"כ עוה"ד תהילה מאיר ואח' מהמוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר רח' אבו עוביידה 4, ירושלים 97200 טל': 02-6283555 ; פקס': 02-6276317

העותרים

נ ג ד

1. המפקד הצבאי לאיזור הגדה המערבית
2. ראש המנהל האזרחי
3. היועץ המשפטי לגדה המערבית על-ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים, ירושלים טל': 073-3925590 ; פקס': 02-6467011

המשיבים

הודעה מעדכנת מטעם המשיבים

1. בהתאם להחלטת כבוד השופטת ד' ברק-ארז מיום 1.10.20, ולארכה קצרה של יממה, מוגשת בזאת הודעה מעדכנת מטעם המשיבים כדלהלן.
2. עניינה של העתירה המתוקנת בבקשת העותרים כי בית המשפט הנכבד יוציא מלפניו צו על תנאי המורה למשיבים ליתן טעם:

"א. מדוע לא ינפיקו לעותר 2 היתר כניסה למרחב התפר, בתוקף המלא וללא הגבלה למכסה של כניסות למרחב התפר, לצורך גישתו הסדירה לאדמה של אמו, העותרת 1;

ב. מדוע לא ינפיקו לעותר 3 היתר חקלאי במרחב התפר, בתוקף המלא וללא הגבלה למכסה של כניסות למרחב התפר, לצורך גישתו הסדירה לאדמתו;

ג. מדוע לא יפסיקו לסרב לתת לאגשים היתרי כניסה לאדמות במרחב התפר בתוקף המלא בטענה שגודל האדמות שהם מבקשים לעבד אינו עולה על 330 מ"ר;

ד. מדוע לא יבוטלו ההוראות החדשות שקבעו המשיבים בעניין ההגבלה של היתרי הכניסה למרחב התפר לצרכים חקלאיים למכסות של כניסות למרחב התפר;

ה. לחלופין, מדוע לא תבוטל ההחלטה על הסגירה של מרחב התפר בפני פלסטינים, בהיותה בלתי מידתית."

3. לאחר שהוגשו כתבי טענות מטעם הצדדים ביום 1.7.20 נערך דיון בעתירה, כאשר בסופו קבע בית המשפט הנכבד כדלהלן:

"בעקבות הדיון שהתקיים בפנינו בעתירה המתוקנת אנו מורים על השלמת תגובתה של המדינה על דרך הגשת הודעה מעדכנת, כמפורט להלן:

1. המדינה תגיש נתונים בדבר מספר ההיתרים החקלאיים ומספר ההיתרים לצרכים אישיים שניתנו לתושבי האזור שלהם זיקה לקרקע החל משנת 2016 – בפילוח לפי שנה. בהקשר זה יצוין מה היה היקף הבקשות מכל סוג בכל שנה, תוך התייחסות לשאלה האם ההבחנה נהגה בה באותה שנה, כמה מן הבקשות נענו וכמה מן הבקשות סורבו. המדינה תוכל להרחיב את התייחסותה לגבי שנים קודמות, ככל שתמצא לנכון. כמו כן, המשיבים יבהירו מה היה היקף ההיתרים בשנת 2011 בעת שניתן פסק הדין בבג"ץ 9961/03 המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר נ' ממשלת ישראל (5.4.2011) (להלן: עניין מרחב התפר).

2. המדינה תציין מהם הנתונים העובדתיים בכל הנוגע לניצול לרעה של היתרי כניסה למרחב התפר לצורך כניסה לישראל שלא כדין, ואלו נתונים בעניין זה היו נגד עיני המשיבים בעת שקיבלו את ההחלטה על המדיניות החדשה.

3. המדינה תסביר האם ובאיזה אופן מתיישבת המדיניות העדכנית עם עמדת המדינה כפי שהוצגה בעניין מרחב התפר והצהרותיה באותו עניין.

4. במהלך הדיון נמסר מטעם המדינה, בתשובה לשאלותינו, כי המדינה מאשרת את ההצהרות הבאות:

א. בעל היתר חקלאי יכול לקבל גם היתר לצרכים אישיים במקביל.

ב. בעל היתר לצרכים אישיים שניתן לצורך שימור זיקה לקרקע יכול גם לעבד את הקרקע כל אימת שהוא שווה בה במסגרת היתר כאמור.

ג. היתר עיבוד לצרכים חקלאיים יינתן גם על בסיס "סכימת" זכויות של מספר בעלי זכויות שחלקם המשותף בקרקע מגיע כדי הרף של 330 מ"ר – לאחד מהם לפי בחירתם (וזאת גם כאשר יש במקרקעין, שהם גדולים יותר, בעלי זכויות נוספים).

ההודעה המעדכנת תכלול התייחסות מפורשת להוראות הקפ"ק המבהירות זאת, ולחלופין – בהתאם להצהרות שניתנו – להוראות מתקנות ששולבו בו ומבהירות את הדברים במפורש.

4. מכאן הודעה זו מטעם המשיבים.

5. בפתח הדברים ועוד טרם מסירת הנתונים שהתבקשו על ידי בית המשפט הנכבד, יבקשו המשיבים לעדכן כי במהלך חודש ספטמבר, לאחר שהתקיים דיון בפני ראש המנהל האזרחי בהשתתפות כלל הגורמים הרלוונטיים לעניין, נבחנה יעילותו של התיקון האחרון לקפ"ק משנת 2019, אשר התווה את "היתר הכרטיסייה", וזאת בחלוף שנה ממועד התיקון אשר הוגדר מלכתחילה כ"תוכנית הרצה" ("פיילוט").

לאחר בחינת הנושא בפני הדרגים הבכירים הוחלט לבטל את התיקון האמור שעניינו "היתר הכרטיסייה", זאת לאחר שנמצא בסיום תקופת הפיילוט כי תיקון זה לא השיג את יעדיו. משכך במהלך השבועות הקרובים, עתיד להיות מתוקן קפ"ק מרחב התפר בהתאם ו"היתר הכרטיסייה" יבוטל. למען הסר ספק יובהר כי יבוטל גם התיקון משנת 2019 אשר האריך את תוקף ההיתרים לשלוש שנים, והיתרי כניסה למרחב התפר למטרות חקלאיות ישובו להיות תקפים למשך שנתיים. כמו כן, ההיתרים לצרכים אישיים במרחב התפר ישובו להיות תקפים לתקופה מירבית של עד 3 חודשים.

6. בהינתן האמור, להלן יציגו המשיבים את המידע שנדרש בהחלטת בית המשפט הנכבד שצוטטה לעיל. זאת ועוד, המשיבים יבקשו כי בית המשפט הנכבד יקבע הוראות בדבר אופן המשך ניהול ההליך בפניו, שעה שעניינה העיקרי של העתירה המתוקנת, הוא היתר הכרטיסייה, בוטל כאמור.

א. נתונים בדבר מספר ההיתרים החקלאיים ומספר ההיתרים לצרכים אישיים

7. להלן נתונים שהוצגו במסגרת בג"ץ 9961/03 המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר נ' ממשלת ישראל (להלן: בג"ץ ההיתרים), באשר להיקף ההיתרים במרחב התפר בחלוקה לפי שנים ולפי סוג היתר. יוער כי במסגרת בג"ץ ההיתרים הציגו המשיבים נתונים לשנים 2007-2009:

שנה	תושב	חקלאי	חקלאי זמני	תעסוקה	מסחר	צרכים אישיים	עובד ארבייל	חינוך	עובד תשתית	צוות רפואה	סה"כ
2007	4,944	9,977	1,487	9,309	640	4,796	27	123	212	58	31,573
2008	5,148	2,601	2,308	13,429	828	3,815	49	136	247	93	28,654
2009	5,496	1,640	2,445	9,935	679	3,214	1	63	245	87	23,805

למען שלמות התמונה, מצורף צילום הודעה מעדכנת משלימה מטעם המדינה שהוגשה במסגרת בג"ץ ההיתרים ביום 30.7.09 במסגרתה פירטה המדינה נתונים הנוגעים להיקף הבקשות לקבלת היתרים, בהתאם לסוג ההיתרים ועוד. מצורף ומסומן מש/1.

8. מנתוני המערכות הממוחשבות עולים הנתונים הבאים ביחס להיקף הבקשות להיתרים רקלאיים והיתרים לצרכים אישיים במרחב התפר, לשנים 2013-2020 (יוסבר כי השנה המוקדמת ביותר אשר קיימים ביחס אליה נתונים במערכות הממוחשבות של המשיבים היא 2013).

9. תחילה יוסבר כי נכון לעת הזו שטחי מרחב התפר משתרעים על 121,255 דונם, כאשר מתוכם 70,530 דונם אינם אדמות מדינה ולכאורה אדמות פרטיות. מבדיקה שערכו המשיבים עולה כי משנת 2013 עד למועד כתיבת שורות אלו, הוגשו בסך הכל 314,211 בקשות לקבלת היתר כניסה למרחב התפר, כאשר 220,905 – כ-70% מכלל הבקשות אושרו ונפרט.

שנה	בקשות שהוגשו	בקשות שאושרו	בקשות שסורבו
2013	4,758	2,831	1,927
2014	4,504	3,180	1,324
2015	4,476	2,694	1,782
2016	9,501	4,286	5,215
2017	5,363	2,409	2,954
2018	7,954	2,161	5,793
2019	7,400	2,741	4,659
2020 (עד ליום 01.10)	6,702	1,581	5,121

**נסביר:**

- בשנת 2013, הוגשו 4,758 בקשות לקבלת היתר חקלאי, מהן 2,831 אושרו ו-1,927 סורבו (כלומר אושרו 59% מהבקשות).
- בשנת 2014, הוגשו 4,504 בקשות לקבלת היתר חקלאי, מהן 3,180 אושרו ו-1,324 סורבו (כלומר אושרו 71% מהבקשות).
- בשנת 2015, הוגשו 4,476 בקשות לקבלת היתר חקלאי, מהן 2,694 אושרו ו-1,782 סורבו (כלומר אושרו 60% מהבקשות).
- בשנת 2016, הוגשו 9,501 בקשות לקבלת היתר חקלאי, מהן 4,286 אושרו ו-5,215 סורבו (כלומר אושרו 45% מהבקשות).
- בשנת 2017, הוגשו 5,363 בקשות לקבלת היתר חקלאי, מהן 2,409 אושרו ו-2,954 סורבו (כלומר אושרו 45% מהבקשות).
- בשנת 2018, הוגשו 7,954 בקשות לקבלת היתר חקלאי, מהן 2,161 אושרו ו-5,793 סורבו (כלומר אושרו 27% מהבקשות).
- בשנת 2019, הוגשו 7,400 בקשות לקבלת היתר חקלאי, מהן 2,741 אושרו ו-4,659 סורבו (כלומר אושרו 37% מהבקשות).
- בשנת 2020 נכון ליום 01.10.2020 הוגשו 6,702 בקשות לקבלת היתר חקלאי, מהן 1,581 אושרו ו-5,121 סורבו (כלומר אושרו 24% מהבקשות).

יצוין, כי תיקון הקפ"ק הנוגע ל"חלקה מזערית", חל משנת 2017 ואילך.

11. היתר לצרכים אישיים במרחב התפר :

שנה	בקשות שהוגשו	בקשות שאושרו	בקשות שסורבו
2013	11,179	10,918	261
2014	17,719	11,531	6,188
2015	10,489	9,682	807
2016	10,299	9,278	1,021
2017	10,888	10,536	352
2018	13,905	12,871	1,034
2019	17,920	16,228	1,692
2020 (עד ליום 01.10)	3,822	3,500	322

נסביר :

- בשנת 2013, הוגשו 11,179 בקשות לקבלת היתר צרכים אישיים, מהן 10,918 אושרו ו- 261 סורבו (כלומר אושרו 98% מהבקשות).
- בשנת 2014, הוגשו 17,719 בקשות לקבלת היתר צרכים אישיים, מהן 11,531 אושרו ו- 6,188 סורבו (כלומר אושרו 65% מהבקשות).
- בשנת 2015, הוגשו 10,489 בקשות לקבלת היתר צרכים אישיים, מהן 9,682 אושרו ו-807 סורבו (כלומר אושרו 92% מהבקשות).
- בשנת 2016, הוגשו 10,299 בקשות לקבלת היתר צרכים אישיים, מהן 9,278 אושרו ו- 1,021 סורבו (כלומר אושרו 90% מהבקשות).
- בשנת 2017, הוגשו 10,888 בקשות לקבלת היתר צרכים אישיים, מהן 10,536 אושרו ו- 352 סורבו (כלומר אושרו 97% מהבקשות).
- בשנת 2018, הוגשו 13,905 בקשות לקבלת היתר צרכים אישיים, מהן 12,871 אושרו ו- 1,034 סורבו (כלומר אושרו 93% מהבקשות).
- בשנת 2019, הוגשו 17,920 בקשות לקבלת היתר צרכים אישיים, מהן 16,228 אושרו ו- 1,692 סורבו (כלומר אושרו 91% מהבקשות).
- בשנת 2020 עד ליום 01.10.2020 הוגשו 3,822 בקשות לקבלת היתר צרכים אישיים, מהן 3,500 אושרו ו-322 סורבו (כלומר אושרו 91% מהבקשות).

12. יוער כי מהנתונים שלעיל ניתן לראות כי במקביל לירידה בהיתרים החקלאיים חלה עלייה בהיתרים לצרכים אישיים.

13. למען שלמות התמונה בלבד יצוין, כי המשיבים אספו נתונים בדבר שני סוגי היתרים נוספים הרלוונטיים לחקלאות במרחב התפר, "תעסוקה חקלאית", ו-"בני משפחת חקלאי", כפי שיפורט להלן.

14. לפי הגדרות הקפ"ק, היתר תעסוקה חקלאית במרחב התפר הוא "היתר מונפק לתושב אי"ש המועסק על ידי חקלאי באדמתו, בהתאם לבקשת החקלאי, שהוא מבקש הבקשה, לשם עיבודן של אדמות אלה" (פרק ג', סימן א', סעיף 3). הנתונים המספריים שנאספו בדבר היתרים אלו הם כדלהלן:

שנה	בקשות שהוגשו	בקשות שאושרו	בקשות שסורבו
2013	4,285	1,214	3,071
2014	24,667	16,916	7,761
2015	20,759	14,247	6,512
2016	18,976	13,703	5,273
2017	14,161	9,947	4,214
2018	3,763	2,235	1,528
2019	1,910	1,467	443
2020 (עד ליום 01.10)	735	513	222

#### נסביר:

- בשנת 2013, הוגשו 4,285 בקשות לקבלת היתר תעסוקה חקלאית, מהן 1,214 אושרו ו-3,071 סורבו (כלומר אושרו 28% מהבקשות).
- בשנת 2014, הוגשו 24,667 בקשות לקבלת היתר תעסוקה חקלאית, מהן 16,916 אושרו ו-7,761 סורבו (כלומר אושרו 69% מהבקשות).
- בשנת 2015, הוגשו 20,759 בקשות לקבלת היתר תעסוקה חקלאית, מהן 14,247 אושרו ו-6,512 סורבו (כלומר אושרו 69% מהבקשות).
- בשנת 2016, הוגשו 18,976 בקשות לקבלת היתר תעסוקה חקלאית, מהן 13,703 אושרו ו-5,273 סורבו (כלומר אושרו 72% מהבקשות).
- בשנת 2017, הוגשו 14,161 בקשות לקבלת היתר תעסוקה חקלאית, מהן 9,947 אושרו ו-4,214 סורבו (כלומר אושרו 70% מהבקשות).
- בשנת 2018, הוגשו 3,763 בקשות לקבלת היתר תעסוקה חקלאית, מהן 2,235 אושרו ו-1,528 סורבו (כלומר אושרו 60% מהבקשות).
- בשנת 2019, הוגשו 1,910 בקשות לקבלת היתר תעסוקה חקלאית, מהן 1,467 אושרו ו-443 סורבו (כלומר אושרו 77% מהבקשות).
- בשנת 2020 עד ליום 01.10.2020 הוגשו 735 בקשות לקבלת היתר תעסוקה חקלאית, מהן 513 אושרו ו-222 סורבו (כלומר אושרו 69% מהבקשות).

15. היתר "בני משפחת חקלאי", לפי הקפ"ק, עניינו במתן היתריכ נוספים לתקופת מסיק הזיתים : "מתוך הכרה בייחודיות וחשיבות תקופת המסיק, ניתן לבקש בעונת המסיק היתרי תעסוקה חקלאית מעבר למכסה הקבועה, עבור בני משפחת החקלאי" (פרק ג', סימן א', ס' 17). יצוין כי היתר זה ניתן רק משנת 2017 כאשר ההיתר נותן מענה לצורך החקלאי הקיים בתקופת מסיק הזיתים וכי עד לשנת 2017 המענה שניתן בהיבט זה היה בהיתר לצרכים אישיים.

הנתונים שנאספו בדבר היתרים אלו הם כדלהלן :

שנה	בקשות שהוגשו	בקשות שאושרו	בקשות שסורבו
2017	4,765	3,663	1,102
2018	8,158	4,983	3,175
2019	5,960	4,481	1,479
2020 (עד ליום 01.10)	4,045	3,384	661

נסביר :

- בשנת 2017, הוגשו 4,765 בקשות לקבלת היתר בני משפחת חקלאי, מהן 3,663 אושרו ו- 1,102 סורבו (כלומר אושרו 77% מהבקשות).
- בשנת 2018, הוגשו 8,158 בקשות לקבלת היתר בני משפחת חקלאי, מהן 4,983 אושרו ו- 3,175 סורבו (כלומר אושרו 61% מהבקשות).
- בשנת 2019, הוגשו 5,960 בקשות לקבלת היתר בני משפחת חקלאי, מהן 4,481 אושרו ו- 1,479 סורבו (כלומר אושרו 75% מהבקשות).
- בשנת 2020, עד ליום 01.10.2020 הוגשו 4,045 בקשות לקבלת היתר בני משפחת חקלאי, מהן 3,384 אושרו ו- 661 סורבו (כלומר אושרו 84% מהבקשות).

16. יודגש לעניין הנתונים המוצגים לעיל, כי הנתונים אינם משקפים את מספר התושבים המחזיקים או שאינם מחזיקים בהיתר כניסה למרחב התפר, אלא אך את מספר הבקשות שאושרו וסורבו ביחס למספר הבקשות שהוגשו. נסביר – כך לדוגמא, במקרים רבים, תושב שהגיש בקשה להיתר כניסה למרחב התפר ובקשתו סורבה עקב כשלים טכניים (למשל חוסר במסמכים, חוסר פירוט, אי התאמה בין המסמכים לבין המבוקש וכו'), יכול להגיש בקשה נוספת לאחר שתיקן את הליקויים ובקשתו תאושר. מכאן שמבחינת הנתונים אותו אדם יופיע גם כמי שבקשתו סורבה וגם כמי שבקשתו אושרה ולרוב באותה שנה. דוגמא נוספת היא במקרים בהם תושבים שבקשתם סורבה, אך הוחלט לאשר את הבקשה לאחר שהוגשה השגה בעניינה. אף הם יופיעו בנתונים כמי שבקשתם גם סורבה וגם אושרה.

17. עוד יצוין, כי בתיקונים לנוהל הכניסה למרחב התפר שנערכו בשנים 2011 ו-2014, לא נערכו שינויים מהותיים בקריטריונים להנפקת היתר חקלאי, אך בין היתר, בוטלה ההבחנה בין בעל היתר חקלאי חדש, אשר ניתן לתושבים שלא החזיקו בעבר היתר חקלאי למשך חצי שנה בלבד, לבעל היתר חקלאי קבוע, כך שכלל ההיתרים הונפקו בתוקף לשנתיים, מה שיתכן והוביל לשינויים במהלך השנים במסגרת התנודות בכמות הגשת הבקשות.

ב. נתונים עובדתיים בכל הנוגע לניצול לרעה של היתרי כניסה למרחב התפר

18. אודות הניצול לרעה של ההיתרים למדו המשיבים בראש ובראשונה מגורמי המקצוע שלהם, הנמצאים יום ביום בכל אחד משערי הכניסה למרחב התפר. על פי ניסיונם של גורמי השטח והנמסר על ידם, חרף כך שבשעות הבוקר עוברים בשערים אלפי בעלי היתרים, הרי שסיוור לאורך מספר שעות במרחב התפר עצמו, מגלה כי ניתן למצוא בתוך המרחב רק בודדים הנמצאים באדמותיהם ומעבדים את אדמתם.

19. לכך יוסף כי בידי המשיבים קיימים נתונים אודות היקף "תעודות עובד ציבור" שנמסרו על ידם למשטרת ישראל ביחס לשוהים בלתי חוקיים שנתפסו בישראל, תוך שהם מתזיקים בהיתר כניסה למרחב התפר. היינו, נתונים אלו מתייחסים אך ורק לשוהים בלתי חוקיים שנתפסו למעלה משלוש פעמים כשהם שוהים בישראל שלא כדין, ובכך עונים על מדיניות התביעה להעפדה לדין על שהייה בלתי חוקית בישראל, שנדרש בעניין תעודת עובד ציבור מטעם המנהל האזרחי. נתונים אלו נאספו עבור השנים 2016 עד 2020:

שנה	2016	2017	2018	2019	2020
סה"כ תע"צים שהוצאו לתושבים שהחזיקו בהיתרי כניסה למרחב התפר	1,350	1,503	1,115	1,839	734

**נסביר:**

- בשנת 2016 תועדו בתעודות עובד ציבור בסך הכל 1,350 מקרים של כניסה למדינת ישראל תוך ניצול היתר כניסה למרחב התפר (לאו דווקא היתר חקלאי), אשר לאור מדיניות האכיפה שתוארה – ממנה משתמע כי זו הפעם השלישית לפחות בהם אותם אנשים נתפסו בשטחי מדינת ישראל; וכן לאור העובדה הברורה שלא כל מי שנכנס לשטח ישראל נתפס בפועל על ידי המשטרה, נתון זה מגלם בתוכו לכל הפחות אלפי מקרים של ניצול לרעה להיתר, בשנה זו ובשנים הקודמות. ודוק כאשר אדם נתפס בפעם השלישית המשיבים רואים בכך שלושה מקרים של הפרת חוק, ללא קשר לעובדה שמדובר באותו האדם.
- בשנת 2017 תועדו 1,503 מקרים, נתון המשקף עלייה של 11% ביחס לשנה הקודמת.
- בשנת 2018 תועדו 1,115 מקרים, נתון המשקף ירידה של 26% ביחס לשנה הקודמת.
- בשנת 2019 תועדו 1,839 מקרים, נתון המשקף עלייה של 65% ביחס לשנה הקודמת. יובהר, כי העלייה בפועל בכמות המקרים התרחשה ככל הנראה גם לפני 2019 – ולכן בשנת 2019 נתפסו יותר אנשים מזה בפעם השלישית לפחות.



נתונים אלו, המלמדים על אלפי אנשים שנתפסו בשטח מדינת ישראל תוך שהם מנצלים, לכל הפחות בשלוש הזדמנויות, את היתרי מרחב התפר שברשותם לצורך כניסה לישראל שלא כדין, מחזקים את תובנת גורמי השטח אשר מדי יום מבחינים בעובדה שהאדמות במרחב התפר ריקות וחלק בלתי מבוטל מהנכנסים על פני הדברים נמצאים למעשה בתוך מדינת ישראל.

20. מטבע הדברים, אין בידי המשיבים נתונים מלאים על היקף מעברם הבלתי חוקי של מחזיקי היתרים למרחב התפר לישראל. עם זאת, המשיבים מעריכים בהינתן כלל האמור כי חלק בלתי מבוטל ממחזיקי ההיתרים העושים שימוש בהיתר מרחב התפר לשם כניסה למרחב התפר, מנצלים את ההיתר באופן בלתי-חוקי לטובת כניסה לישראל לצרכי תעסוקה.

21. הערכה זו, באה לידי ביטוי באופן קיצוני לאחורונה, במסגרת בדיקות שנערכו על ידי המשיבים בעקבות בג"ץ 8084/19 דאד ואח' נ' המפקד הצבאי ואח'. עתירה זו הוגשה על ידי העותרת 4 בעתירה שבכותרת, על רקע איחורים שהיו לטענת העותרת במועדי פתיחת שער "מגן דן" שבמרחב התפר. אגב גיבוש ההתייחסות לעתירה האמורה ובחינת הצורך בהמשך תפעול השער החקלאי, ביצעו המשיבים בדיקות יזומות שונות ביחס לבעלי ההיתרים העושים שימוש בשער. בבדיקות אלו עלה באופן חד-משמעי, כי כלל העוברים בשער האמור, בחודש ספטמבר ובמחצית הראשונה של חודש אוקטובר 2020, באופן גורף, סיפרו כי הם בדרכם לעבור לישראל בכדי לעבוד כאשר במרבית המקרים – לא היו בידים היתרי תעסוקה; או שטענו כי בכוננתם לעבוד באדמתם במרחב התפר, אך מבדיקה שנערכה בזמן אמת נמצא כי בפועל הם חצו את מרחב התפר לשטח מדינת ישראל לצורכי תעסוקה.

דוגמה זו, כמו גם כאמור ניסיונם המצטבר של גורמי השטח, מובלים למסקנה כי חלק בלתי מבוטל של מחזיקי היתרים למרחב התפר, מנצל לרעה את היעדרו של מכשול נוסף לתחומי מדינת ישראל ונכנס לתחומי המדינה, לרוב לצרכי עבודה.

22. מלבד הערכות אלו, במסקנה האמורה תומך גם תחקיר שבוצע על ידי המינהל האזרחי בנושא משטר ההיתרים במרחב התפר (יובהר כי התחקיר נערך לאחר תיקון הקפ"ק משנת 2017 אודות "החלקה המזערית"). התחקיר האמור נערך לאחר שביום 10.12.17, התבצע פיגוע דקירה בתחנה המרכזית בירושלים, על-ידי תושב שטחי האזור המתגורר בשכם, אשר החזיק היתר כניסה ועבודה למרחב התפר, ועבד במועצה האזורית חריש בעבודות בניין. בידי המחבל לא היה היתר כניסה לישראל. כעולה מגזר הדין, המחבל רכש סכין שבאמצעותה תכנן לבצע את פיגוע הדקירה, הסליק אותה בחלק הפנימי של מעילו, וכאשר הוא מנצל את היתר הכניסה למרחב התפר שניתן לו, הגיע המחבל לתחנה המרכזית בתדרה ושם עלה על מונית לירושלים. בהגיעו לתחנה המרכזית בירושלים, ולאחר שלא צלח את הבידוק הביטחוני בשל הסכין שהחביא, דקר המחבל את המאבטח בכניסה לתחנה המרכזית בירושלים, ופצע אותו באורח קשה (ראו תפ"ח (מחוזי י-ם) 59601-12-17 מדינת ישראל נ' יאסין אבו אלקרעה (פורסם בנבו, 18.3.19).

בעקבות פיגוע זה, הורה ראש המנהל האזרחי על ביצוע תחקיר בנושא משטר ההיתרים במרחב התפר. התחקיר התקיים במהלך חציה הראשון של 2018, ובמסגרתו קוימו פגישות עם רמועצות המקומיות במרחב, סיורים במרחב התפר, לרבות סיורים עם בעלי קרקעות במרחב, וכן מיפוי של האזורים השונים במרחב. במסגרת המיפוי, עלה כי היקף החקלאות במרחב התפר אינו תואם את כמות ההיתרים המונפקים לאיזורים אלו באופן המעלה את החשש כי מספר לא מבוטל של היתרים מנוצלים למעבר לישראל.

23. הנתונים שפורטו לעיל כמו גם הניסיון היום יומי האמור של גורמי המשיבים, והתצפיות המזוהות מדי יום מעבר של אלפי אנשים אשר חוצים את קו תחום איו"ש ממרחב התפר ונכנסים למדינת ישראל, מלמדים על כך שתופעת הניצול לרעה של ההיתרים היא תופעה רחבה, שאף שאין אפשרות לכמתה באופן מדויק, הרי שהמשיבים עומדים על כך שחלק בלתי מבוטל מההיתרים המוענקים למרחב התפר, מנוצלים לצורך כניסה שלא כדין לשטחי מדינת ישראל. מסקנה זו של המשיבים קבלה כאמור חיזוק אף בנתונים אחרים שנאספו ונלמדו גם לאחר תיקון הקפ"ק משנת 2017 מושא ענייננו.

#### ג. מדיניות המשיבים הנוכחית ביחס לעמדת המדינה כפי שהוצגה בבג"ץ ההיתרים

24. המשיבים התבקשו על ידי בית המשפט הנכבד להבהיר "האם ובאיזה אופן מתיישבת המדיניות העדכנית עם עמדת המדינה כפי שהוצגה בעניין מרחב התפר והצהרותיה באותו עניין." המשיבים יטענו כי עמדתם, כפי שהובאה בפני בית משפט נכבד בעתירה דנן, תואמת את עמדת המדינה והצהרותיה כפי שהובאו בעניין בג"ץ ההיתרים, ונסביר.

25. כזכור, בג"ץ ההיתרים עסק בעיקר בשאלה האם סגירת מרחב התפר, ומשטר ההיתרים שנקבע בעקבותיה, עומדים במבחני המידתיות – זאת לאור הפגיעה במרקם החיים במרחב התפר ובתושבי איו"ש המבקשים להיכנס אליו, בין היתר משום שעסקיהם, בני משפחתם או אדמותיהם נמצאים בו. בשאלה זו הכריע בית המשפט הנכבד כדלהלן:

"46. במסגרת פסק דיננו עסקנו בהרחבה במציאות הביטחונית המורכבת שהביאה להקמתה של גדר הביטחון. מהלך זה גרר עימו פגיעה קשה באורחות חייהם של רבים מבין הפלסטינים תושבי האזור. [...] כאמור, משטר ההיתרים שהוחל במרחב התפר מהווה תוצר לוואי של תוואי הגדר. אף בו יש כדי לגרום פגיעה קשה בזכויות התושבים הפלסטינים - אלו המתגוררים בתחומו ואילו הנמצאים מחוצה לו. ההגבלות שמטיל משטר זה מקשות על ניהול אורח חיים תקין של תושבי מרחב התפר ושל אחיהם המתגוררים ביתר שטחי האזור. העותרים בעתירות שלפנינו הציגו תמונה קשה של מציאות החיים המורכבת עימה מתמודדים תושבים אלה מאז הוחל משטר ההיתרים. לא חלקנו על קיומם של קשיים אלה, ונראה כי אף המדינה מודעת להם היטב. עם זאת, גם הפעם, לא יכולנו להתעלם מן התכלית הביטחונית החיונית העומדת בבסיס החלטה על סגירת מרחב התפר, ולפיכך בחנו בכלים המשפטיים העומדים לרשותנו האם המפקד הצבאי עשה כל שביכולתו על מנת להביא לצמצום הפגיעה הנגרמת לתושבים תחת משטר ההיתרים. בנסיבות העניין, ובהינתן התשתית העובדתית שהונחה בפנינו, באנו לכלל מסקנה

כי בכפוף למספר שינויים שפורטו בהרחבה לעיל, ההחלטה על סגירת מרחב התפר והחלת משטר ההיתרים במרחב עומדת במבחני החוקיות, ומכאן כי לא קמה עילה מצידנו להתערב בה. בקביעתנו זו נשענו כאמור לא רק על ההסדרים גופם, אלא גם על הצהרות המדינה בדבר מהלכים שנונקטים על-ידה כל העת, ואשר נועדו להביא לשיפור מערך הטיפול בבקשות השונות כמו גם להקלת הנגישות למרחב התפר, תוך צמצום הפגיעה הנגרמת באורח חיי התושבים הפלסטינים.

[...]

47. אשר על כן, ונוכח כל האמור לעיל, באנו לכלל מסקנה כי בכפוף להערוותינו בסעיף 36 ובסעיף 39 בכל הנוגע לשינויים הנדרשים בהקלת מעבר התושבים הקבועים לשטחי המרחב; אימוץ גישה מרחיבה בעניין העילות בעטיין ניתן לבקש הכרה של תושב קבוע ובעניין הנפקת היתרי "בעל עניין מזדמן" שאינם נופלים בגדר הקבוצות שנקבעו בהוראות, וכן ביחס לקביעת סד זמנים ברור לטיפול בבקשות השונות המוגשות למינהל האזרחי; דין העתירות להידחות, בלא צו להוצאות.

26. בנוגע להיתרים חקלאיים והנושאים הרלוונטיים לענייננו, טענו המשיבים במסגרת כתב התשובה לבג"ץ ההיתרים כך:

"119. יצוין, כי אכן תחילה נקטה מערכת הביטחון במדיניות ליברלית ביותר במתן היתרים למרחב התפר. ברם, קיים חשש ממשי שמדיניות זו תנוצל לצורך כניסה לא חוקית לישראל, באופן שתושבי האזור שיקבלו היתרי כניסה למרחב התפר, ינצלו היתרים אלה לרעה לצורך כניסה לישראל ללא אישור, ולא לשם עיבוד האדמות במרחב התפר.

כתוצאה מהחשש האמור, שאינו מבוטל כלל ועיקר, כיום מבקשים המשיבים לוודא כי למגשי הבקשות אכן קיימת זיקה ממשית לקרקע החקלאית הנמצאת במרחב התפר, דבר שיפחית את החשש האינהרנטי שקבלת ההיתר נועדה לצורך כניסה ללא אישור לישראל."

27. המשיבים שבו וחזרו על הדברים גם במסגרת ההודעה המעדכנת המשלימה שהוגשה מטעמם (מש/1) – ראו סעיף 22 להודעה.

28. וכך קבע בית המשפט הנכבד, תוך התייחסות לעמדת המדינה כפי שהוצגה בפניו:

"33. [...] נראה כי אף המדינה מודעת לכך שחלה ירידה משמעותית בהנפקת היתרי החקלאים מאז החל משטר ההיתרים. הדבר נבע, כך על-פי הנטען, מחשש שמא המדיניות הליברלית שנוקטה לכיענתה בעבר בעניין הנפקת היתרי כניסה למרחב תנוצל לרעה. לפיכך, כאמור הוחלט כי תחת הענקת היתרי חקלאי קבועים, יוענקו לקרובי המשפחה ולפועלים היתרי תעסוקה או היתר חקלאי זמניים, בהתאם לצרכים הקונקרטיים של החקלאי. הנתונים שצירפה המדינה תמכו בעמדתה זו, גם אם יש ממש בעמדת העותרים לפיה הירידה במספר ההיתרים הקבועים לא פוצתה במלואה בהיתרים הזמניים. לצד זאת, התייחסה המדינה בתמצית למכלול ההסדרים הנוגעים לחקלאים, הנתונים לשיטתה מענה סביר לקבוצת אוכלוסיה זו. כך, בנוגע להנפקת ההיתרים עצמם - תוך הבחנה בין הנפקתם בשגרה והנפקתם בזמן המסיק, וכך בנוגע לפתיחת השערים השונים בהתאם לצורכי התושבים, למול איזון עם צורכי הביטחון. בהקשר זה ציינה המדינה עוד בכתב התשובה כי ניתנה הנחייה לפיה בכל מקום בו

שער חקלאי הקרוב לחלקות החקלאיות הרלוונטיות לעניינו של התושב אינו פתוח בכל ימות השנה, יצוין על גבי ההיתר שער או מעבר נוסף הנפתח בכל ימות השנה ואשר דרכו יוכל התושב להיכנס אל המרחב, בכפוף לכך שהמעבר לא יחייב את כניסת התושב לישראל. המדינה אף התייחסה לטענת העותרים באשר לקשיים שבהוכחת הבעלות במקרקעי האזור, כתנאי להוכחת זיקה המקימה זכות לקבלת ריתר חקלאי קבוע. לשיטתה, הדרישות המועלות על-ידיה לצורך הוכחת זיקה למקרקעין הינן דרישות סבירות - במקרקעין מוסדרים נסח טאבו, ובמקרקעין שאינם מוסדרים ראיות אחרות, כגון נסח רישום מס רכוש וכד'. כן העלתר המדינה בתשובתה פתרונות אפשריים לתנועת כלי רכב וכלים חקלאיים למרחב כמו גם להוצאת הסחורה לשטחי האזור שמחוץ למרחב התפר.

34. [...] בנסיבות העניין שלפנינו נראה אכן על-פני הדברים כי המשיבים מכירים בזכותם של התושבים להמשיך לעבד את אדמותיהם ומבקשים להביא לכך שבעלי הזיקה לאדמות במרחב התפר ימשיכו בעיבודן, תוך מתן אפשרות לקרובי משפחה ועובדים אחרים לסייע להם בעבודתם. כן עולה כי קיימים מעברים מיוחדים שנועדו להסדיר כניסה למרחב - שחלקם מותאמים לפעילות החקלאית בהתאם לצרכים העונתיים. נראה לנו כי הסדר זה נותן מענה סביר הממזער את הפגיעה בזכויותיהם של החקלאים, ואנו מניחים בקביעתנו זו כי המשיבים אכן יוצקים תוכן ממשי להצהרותיהם באשר לחשיבות שבהמשך מתן מענה ראוי לצורכי החקלאים באזור."

29. העותרים טענו בסעיף 69 לעתירה המתוקנת, כי מאז בג"ץ ההיתרים "...לא השתנה שום דבר רלוונטי מלבד מדיניותם של המשיבים. כאשר החוקיות של משטר ההיתרים עמדה לדיון, המשיבים טענו שהם ישמרו את מרקם החיים במרחב התפר, אך לאחר שמשטר ההיתרים אושר על ידי בית המשפט הנכבד, המשיבים חזרו בהם, והכריזו על מדיניות רדשה, זמנוגדת להתחייבויותיהם ולפסיקה..." לפיכך, טוענים העותרים כי המדיניות הנוכחית שונה מהמדיניות שאושרה בבג"ץ ההיתרים ולכן אינה יכולה לעמוד עוד באותם מבחני המידתיות.

30. המשיבים יחזרו ויטבירו כי השינויים בהוראות הקפ"ק בשנת 2017 נעשו לאור בחינה מתמדת של המציאות המשתנה במרחב התפר, תוך בחינת החשש שכבר הופיע במסגרת עמדת המדינה בבג"ץ ההיתרים לפיה חלוקה ליברלית מידי של היתרי כניסה חקלאיים עשויה להוביל לניצול לרעה של ההיתרים. חשש אשר כאמור התממש ומתממש בשנים האחרונות. כך גם במסגרת המענה לעתירה זו חזרו המשיבים על עמדתם והסבירו:

85. כפי שפורט לעיל, בעבר הוראות הקפ"ק לא הגדירו באופן מפורש מהו "צורך חקלאי" ולא נקבעו הוראות אחרות לעניין זה. די היה בכך שהמבקש הציג בפני המנהל האזורי ראיות לקיומה של זכות קניינית שלו בחלקה גם אם גודלה של החלקה היה מטרים ספורים, ובכך שהוא סימן בטופס הבקשה לקבלת ההיתר כי יש לו צורך חקלאי, כדי שהמבקש יקבל היתר חקלאי (בהיעדר מניעה ביטחונית), כאשר המשיבים לא נתנו דעתם לגודל החלקה והאם אכן מדובר במבקש שיש לו צורך לעבד את אדמתו. ודוק, אותו היתר חקלאי שניתן הוא היתר ארוך טווח המאפשר כניסה רצופה של מחזיק ההיתר למשך שנתיים ל"מרחב התפר" על בסיס יום יומי. **תוצאת הדברים היתה כי אלפי פלסטינים החזיקו בהיתר לעיבוד חקלאי שעה שכלל לא עבדו את אדמותיהם, ועל כן ברור כי אלה החזיקו בהיתר**

**המאפשר כניסה יום יומית ל"מרחב התפר" שלא כדין ושלא לצורך. מה שעל פני הדברים הגביר את היכולת לנצל לדעה את ההיתרים לטובת כניסה שלא כדין לישראל."**

31. אם כן, כפי שהובהר בתגובה המקדמית, המשיבים יטענו כי השינויים בקפ"ק נעשו בהתאם לעמדתם אשר הוצגה כבר במסגרת בג"ץ ההיתרים. כאמור בבג"ץ ההיתרים הביא החשש בדבר ניצול לרעה של ההיתרים לשינוי הוראות הקפ"ק כך שהמבקש נדרש להוכיח זיקה משמעותית לקרקע. בהמשך נוכחו המשיבים, כפי שתואר לעיל, כי בכך אין די, וההיתרים מנוצלים – בהיקפים גדולים – למטרות כניסה לישראל שלא כדין. אף העותרים מציינים כי מדי שנה גדל מספר הבקשות שלהן זיקה כלשהי לקרקע, ומשכך אך מובן כי הוכחת זיקה לקרקע כשלעצמה אינה מספיקה כדי להראות שלמבקש ההיתר קיים צורך אמיתי לעבד אדמות במרחב התפר (נחזור ונפנה לציטוט סעיף 119 מכתב התשובה של המדינה בבג"ץ ההיתרים). במילים אחרות התאמה בין הצורך של המבקש להיתר שניתן.

לפיכך, השינויים שנעשו בקפ"ק, ובעיקר התיקון בדבר "חלקה מזערית", המסייעת לקבוע האם מבקש ההיתר זקוק באמת להיתר חקלאי אם לאו, דבר אשר גם הוא בדומה לבג"ץ ההיתרים יפחית את החשש האינהרנטי שקבלת ההיתר נועדה לצורך כניסה לישראל ללא אישור. על כן, שינויים אלה נדרשים לאור המציאות המשתנה, והכל על מנת להמשיך ולקיים את התכלית הביטחונית שעמדה בבסיס הקמת הגדר וסגירת מרחב התפר.

32. משכך יטענו המשיבים כי אין בשינויים בקפ"ק כדי לשנות מעמדת המשיבים העקרונית כפי שהוצגה בבג"ץ ההיתרים, ואין בהם כדי לשנות את עקרונות משטר ההיתרים שאושרו ע"י בית המשפט הנכבד.

#### ד. עדכון הוראות הקפ"ק בהתאם להצהרת המדינה במהלך הדיון


33. בהתאם להצהרת המשיבים בדיון שהתקיים בפני בית המשפט הנכבד, יעדכנו המשיבים כי הם פעלו לתיקון הוראות הקפ"ק כך שהן יכללו את ההבהרות המבוקשות. תיקון זה עליו יפורט להלן יכנס לתוקף בשבועות הקרובים ויפורסם כמקובל.

34. כך, בעניין הגדרת "חלקה מזערית", תוקן סעיף 14.א.7.א. בפרק ג', סימן א', וכעת קובע הסעיף כדלקמן: "היתר עיבוד לצרכים חקלאיים יינתן גם על בסיס "סכימת" זכויות של מספר בעלי זכויות שחלקם המשותף בקרקע מגיע עד הרף של – 330 מ"ר – עבור אחד מהם לפי בחירתם. טענות בדבר עיבוד של חלקים נוספים יש לתמוך במסמכים מתאימים."

35. כמו כן, בסעיף 1 סיפא בפרק ג', סימן ג', שעניינו היתר לצרכים אישיים, נוספה הבהרה כדלקמן: "תושב המחזיק בהיתר כאמור יכול לעשות בו כל שימוש לגיטימי שאינו מנוגד לדיון ולתחיקת הביטחון לרבות שימוש למטרות חקלאיות."

36. כמו כן נוסף סעיף 6.d. בפרק ג' סימן ג', הקובע כדלקמן: "החזקת היתר לפי סימן א' לפרק זה (היתר לצרכים חקלאיים) לא תהווה חסם לקבלת היתר לצרכים אישיים לפי סימן זה."
37. המשיבים יתזרו ויטענו כי דין העתירה לדחייה וכעת יבקשו כי לאור ביטול היתר הכרטיסייה (התיקון משנת 2019) אשר יבוצע במסגרת עדכון הקפ"ק בשבועות הקרובים – כי בית המשפט הנכבד יתן הוראות בכל הנוגע להמשך הטיפול בהליך.
38. תגובה זו נתמכת בתצהירו של ראש המנהל האזרחי.

היום, ז' בחשוון תשפ"א  
25 באוקטובר 2020

  
שרון הואש-איגור, עו"ד  
סגנית בכירה במחלקת הבג"צים  
בפרקליטות המדינה