



תאריך: 13.6.2017
בתשובה נא לציין: 40670

בפקס: 02-9977341

לכבוד
תא"ל אחוות בן חור
ראש המינהל האזרחי

שלום רב,

הנדון: קפ"ק מרחב התפר 2017

1. להלן נבקש להציג את הערותינו על קפ"ק מרחב התפר 2017. בהמשך לפנייה קודמת מיום 4.1.2017, שכללה רשימה מפורטת של הערות על נוסח הקפ"ק הקודם, ודרישות בנוגע למרכיבי הקפ"ק החדש, פנייה שטרם זכתה למענה, ונדגיש שוב – פנייה מינואר 2017 – נבקש עתה להתמקד בהיבטים כלליים ועקרוניים של הקפ"ק ולא דווקא בחידושים שנכללו בקפ"ק האחרון.
2. הערותינו מתבססות על הניסיון רב השנים של המוקד בטיפול במאות פניות של תושבים פלסטינים בנוגע למרחב התפר.
3. נזכיר כי במסגרת פסק הדין שדחה את העתירות כנגד משטר ההיתרים (בג"ץ 9961/03 המוקד להגנת הפרט מיסודה של ד"ר לוטה זלצברגר נ' ממשלת ישראל ובג"ץ 639/04 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' מפקד כוחות צה"ל ביהודה ושומרון), נקבע:

"בנסיבות העניין שלפנינו נראה אכן על-פני הדברים כי המשויבים 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" (סעיף 34 לפסק הדין).

4. בניגוד לרוח הדברים הללו ולהתחייבות שלעיל, מצטייר הקפ"ק החדש כממשיך במגמה השלילית של קודמו ובמדיניות המצמצמת את מתן ההיתרים, תוך פגיעה בקשר של בעלי קרקעות ובני משפחותיהם לחלקות המשפחתיות במרחב התפר. כך, במקום להסדיר את המשכיות הזיקה הקניינית של התושבים הפלסטינים לאדמתם שנכלאה מעבר לגדר ההפרדה, תוך כיבוד המסורת של עיבוד משפחתי-קולקטיבי של האדמות, גורם המינהל האזרחי נזק בלתי הפיך למנהגים ומרקם חיים שהתקיימו באזור משך דורות. על כך יש להוסיף את כינונו של מנגנון בירוקרטי סבוך, מתיש ומייאש של הנפקת היתרים, אשר גורם שוב ושוב לאובדן ימי עיבוד של קרקע חקלאית, לאובדן ימי עבודה לבעלי עסקים במרחב התפר, לנזק כלכלי ואף לויתור מראש על הגישה למרחב התפר, כפי שיפורט בהרחבה להלן.

היתרי חקלאות במרחב התפר – מעיבוד משפחתי ל"מפעל" המעסיק עובדים

5. המסורת הפלסטינית של אחריות משפחתית משותפת על העיבוד החקלאי של האדמות - לעיתים כעיסוק צדדי, המתקיים לצד מקור פרנסה עיקרי אחר - אינה מקבלת כל מענה בהוראות ובקריטריונים הנוקשים הקבועים בקפ"ק. לפני הקמת גדר ההפרדה, עובדו אדמות חקלאיות באופן קולקטיבי על ידי בני המשפחה המורחבת, תוך חלוקת מטלות העבודה ביניהם, באמצעות גישה מלאה לכל חלקי הקרקע והנאה משותפת מהעבודה עצמה, מהתנובה ומהיבול החקלאי.
6. הדרישה הקבועה בקפ"ק לפצל כל חלקה בין יורשיו של הבעלים הרשום של הקרקע, מתעלמת במכוון מהמסורת והמנהגים הנ"ל. הוראות מגבילות שהוספו מאוחר יותר כללו התייחסות לקרובי משפחה מדרגה ראשונה של בעל הקרקע כאל עובדים/פועלים, אשר כניסתם לאדמה מחייבת היתר תעסוקה, בדומה לרשימת מועסקים במפעל. כלומר, חרף הזיקה הברורה של קרובי משפחה אלו לאדמות - שביום מן הימים הם אף יהפכו לבעליהן מכוח ירושה - לא מוכרת כל זכות שלהם להיכנס למקרקעין, אלא אם יהיו חלק ממכסת המועסקים הנדרשת לעיבודם, אשר נקבעת בהתאם לטבלת קמ"ט חקלאות.
7. הדרישה לפיצול מלאכותי של החלקה בין היורשים, גורמת גם לכך שעם השנים תתחלק החלקה המשפחתית לתת-חלקות זעירות יותר ויותר. במקביל, הפרשנות שניתנה לטבלת קמ"ט חקלאות אינה מאפשרת קבלת היתרי תעסוקה חקלאית לגבי חלקות שגודלן קטן מ-5 דונם. כלומר, רק הבעלים הרשום של החלקה יכול לקבל היתר ולהיכנס לאדמה כדי לעבדה, בעוד שלבני משפחתו אין כל זכות להצטרף אליו. כהמשך למדיניות זו, בקפ"ק החדש התווספה חזקה, לפיה לגבי קרקע שקטנה מ-330 מ"ר לא מתקיים כל "צורך חקלאי בר קיימא". לאור קביעה זו אין כל אפשרות אף לבעל הקרקע עצמו לקבל היתר כניסה לקרקע. כדי להיכנס לאדמה השייכת לו, יהיה על בעל הקרקע לבקש היתר לצרכים אישיים (שהינו היתר חד פעמי), לפני כל כניסה לחלקה!
8. הגבלות נוספות הוטלו במסגרת הקפ"ק החדש על רועי צאן שיורשו מעתה לרעות צאן במרחב התפר אך ורק בחלקת האדמה הספציפית של בעלי העדר. בנוסף לכך מוגבלת תקופת הרעייה וכן נקבע כי היתר יינתן רק אם שטח המרעה רחוק מהדיר או הרפת 2.5 ק"מ לכל היותר.
9. רעיית צאן הוא אחד המקצועות העתיקים בעולם וכך גם בגדה המערבית. הגבלת שטח המרעה לשטח האדמה של בעל המרעה נוגדת את הנוהג הקיים באזור, לפיו בעל צאן יכול להיכנס גם לחלקות שאינן בבעלותו, היות והדבר רק מיטיב עם האדמה החקלאית. כך, באופן דומה, מעודדת הקרן הקיימת לישראל רעיית צאן בשטחים שבבעלותה היות שכך קטנה הסכנה לשריפות או התפשטותן. (ראו: <http://www.kkl.org.il/afforestation-and-environment/srefot-yaar/forests-fire-prevention>).
10. ההגבלות שהוטלו על רועים במסגרת הקפ"ק החדש, משמעותן צמצום שטחי המרעה וזמן הרעייה באופן קיצוני, שעלול להביא לפגיעה כלכלית קשה בבעלי הצאן ובני משפחותיהם, עד כדי חוסר כדאיות מוחלט שלא יאפשר להם להמשיך בעיסוק זה. כך נמשכת המגמה של שינוי מסורות, דפוסי חיים ותרבות של תושבי האזור, מגמה שאחראי לה המינהל האזרחי על שלוחותיו.

11. אין דבר בין הוראות אלו של הקפ"ק והמדניניות העומדות מאחוריהן לבין ההתחייבות של המדינה במסגרת בג"ץ משטר ההיתרים, שהוזכר לעיל, לשמור את הזכויות והגישה של פלסטינים ובני משפחתם לאדמותיהם החקלאיות שמעבר לגדר. אך חמור מכך, נראה כי בעתיד יגרמו הוראות אלה לאובדן הדרגתי של הגישה של בעלי הקרקע לאדמותיהם, להפסקת עיבוד החלקות ואף לניתוק מוחלט בין התושבים הפלסטינים לאדמותיהם שמעבר לגדר.
12. אולם, גם מי שעומד בקריטריונים המצטמצמים והולכים לזכאות להיתר כניסה לקרקע חקלאית, נדרש להתמודד עם הקשיים הבירוקרטיים המייאשים הכרוכים בהשגת היתר כניסה למרחב התפר. לכך נתייחס להלן.

הבירוקרטיה, הסחבת ומסכת ההתשה הכרוכה בקבלת היתר

13. הקושי הראשוני המאפיין את ההליך של בקשה להיתר כניסה למרחב התפר נובע מחוסר האפשרות להגיש את הבקשה ישירות במת"ק הישראלי. כך לעיתים רק לאחר שחלפו שבועות ממועד הגשת הבקשה בקישור הפלסטיני, מתברר לפונה כי הבקשה כלל לא הועברה לטיפול המת"ק הישראלי, ועל כן יש לחזור ולהגישה בשנית, על כל ההמתנה הכרוכה בכך. כל זאת בשל נסיבות שאינן ידועות כלל בפונה ושאינן לו כל שליטה עליהן. באופן דומה לעיתים מתברר כי הבקשה סורבה זמן קצר לאחר הגשתה, אך לפונה כלל לא נמסרה הודעה על כך והוא ממתין לשווא להיתר המיוחל. במקרים רבים הקישור הפלסטיני מעדכן את הפונה כי בקשתו סורבה, אך במקום להורות לו לפנות לערער על החלטה, הוא מונחה להגיש בקשה חדשה, דבר שגורר המתנה ממושכת נוספת, שבסיומה נמסר לפונה לא רק על כך שבקשתו כבר סורבה אלא גם כי לאור הזמן שחלף ממועד הסירוב הראשון, אין עוד אפשרות לערור עליו.

14. למרות שהתרענו שוב ושוב על כשלים אלו בעבר, לא נמצא להם כל פתרון עד היום, והפגיעה הקשה שנגרמת לפונים פלסטינים, שפרנסתם ושגרת חייהם תלויה בהיתר זה, ממשיכה להתקיים. יש להזכיר כי האחריות לשמירה על זכויותיהם של בעלי האדמות, העסקים והעובדים במרחב התפר, מוטלת על המינהל האזרחי. על כן אם מתגלים כשלים במנגנון העברת הבקשות או מסירת התשובות, חובתכם לטפל בכך ולוודא כי הכשלים לא יישנו. כך לדוגמה הצענו בעבר כי תדאגו להעביר לקישור הפלסטיני טופס סירוב מפורט, שעליו יש להחתיים את הפונה עצמו, כדי לוודא שההחלטה אכן נמסרה לידי.

15. במקרה שהבקשה להיתר סורבה, מוכנס הפונה להליך בירוקרטי רב שלבי, בטרם תינתן לו הזכות לעתור לבית המשפט כנגד החלטת הצבא. ברוב המקרים על הפונה לבקש לזמנו לבירור רמת"ק. אז יזמן המת"ק את האיש תוך שבועיים ממועד הבקשה. לאחר המתנה לזימון ולמועד הבירור עצמו, הפונה עלול להידרש להמתין להחלטת הרמת"ק שבועיים נוספים. במקרה שהרמת"ק לא מוצא לנכון לאשר את הבקשה להיתר, מופנה הפונה הפלסטיני לערכאת ערר נוספת של המינהל האזרחי – ועדת ערר. אז יהיה עליו להמתין עד חודש תמים לזימון לוועדה, ולאחר הופעתו בפניה, נדרשת המתנה של שבוע נוסף עד לקבלת החלטה.

16. יש לציין כי בקפ"ק החדש הועברו נושאים נוספים, שטופלו בעבר על ידי ועדת הערר, להליך של בירור רמת"ק, כולל נושאים שבמהותם עוסקים בסירוב ביטחוני (למשל התלית היתר בשל כניסת מניעה ביטחונית חדשה), ועל כן לא ברור מדוע הועברו למסגרת זו. כתוצאה מכך במקרים רבים יותר מחויב הפונה

הפלסטיני לעבור את שתי ערכאות הערעור הפנימיות של הצבא, בטרם יותר לו לפנות לבית המשפט ולתקוף את ההחלטה בעניינו.

17. כאמור, הגשת עתירה כנגד החלטת הצבא מתאפשרת רק לאחר קבלת ההחלטה מוועדת הערר. כך מצטרפת ההמתנה לתוצאות ההליך המשפטי בבג"ץ לפרקי ההמתנה הממושכים שכבר חלפו במהלך השלבים הקודמים שתוארו לעיל. במשך כל התקופה נמנעת מהפונה הפלסטיני הגישה לאדמה/מקום העבודה במרחב התפר. כמו כן, בכל שלב ניתן להורות לפונה להגיש בקשה חדשה, דבר שמשמעותו חזרה לנקודת ההתחלה של ההליך הבירוקרטי, על ההמתנה והייאוש הכרוכים בכך.

18. להליך המסורבל והממושך שפורט לעיל נלווית סחבת מתישה ואי עמידה בלוחות זמנים מצד גורמי המינהל האזרחי, דבר שרק מאריך את משך ההמתנה להיתר. למרבה הצער, בחלק מהמקרים הסחבת וההמתנה חסרת התחלת אינם באים לסיום עם אישור הבקשה, שכן טיפלנו במקרים בהם הפונים נאלצו להוסיף ולהמתין שבועות, ולעיתים אף חודשים, עד שנמסר להם ההיתר בפועל. במקרים רבים ההיתר מגיע לידי הפונה הפלסטיני זמן רב לאחר תחילת תוקפו, דבר המותיר לו פרק זמן קצר יותר לצורך השימוש בו, בטרם ייאלץ להתחיל שוב במסכת הבירוקרטית המתישה של חידוש ההיתר.

19. כפי שפורט לעיל, הוראות הקפ"ק החדש האריכו עוד יותר את שלבי ההליך הבירוקרטי עד לקבלת ההיתר. כל זאת ללא כל התחשבות בצרכים ובאינטרסים הכלכליים של פלסטינים העוסקים במסחר וחקלאות, ובתלות שלהם בהיתר לצורך פרנסה.

20. הליך כה ממושך ורב שלבים לקבלת היתר, משמעו אובדן ימים רבים של עבודה, נזקים לעסק שלא ניתן לתפעל וכן נזק לגידולים החקלאיים בשל מניעה ממושכת של הגישה לאדמה הנמצאת במרחב התפר. בחלק מהמקרים שבטיפולנו נמנעה מהפונים גישה לאדמתם לפרקי זמן של עונות חקלאיות שלמות, ללא כל אפשרות להיערך למצב זה מראש.

21. פלסטינים הזקוקים להיתר כניסה למרחב התפר לצורך פרנסתם ניצבים חסרי אונים מול הקשיים הבירוקרטיים שפורטו לעיל. חוסר אונים זה רק מועצם על רקע חוסר האפשרות להבין את ההליך הבירוקרטי ולקבל מידע על ההוראות השונות של הקפ"ק.

הנגשת הקפ"ק לאוכלוסייה הפלסטינית

22. קובץ הנהלים המסדיר את התנאים והפרוצדורה לקבלת היתר למרחב התפר לא תורגם לשפה הערבית ואינו נגיש לאוכלוסייה הפלסטינית שאמורה לפעול על פיו. מדובר במחדל מתמשך של שנים, שגם עתה, עם פרסום הקפ"ק החדש, לא מצאתם לנכון לתקנו. המינהל האזרחי דוחה על הסף כעניין שבשגרה בקשות של תושבים פלסטינים בטענה כי לא פעלו בהתאם להוראות הקפ"ק, בלי שנעשה מאמץ מינימאלי לאפשר לאותם תושבים, שחייהם ופרנסתם תלויים בכך, לקרוא ולהבין הוראות אלו.

23. בנוסף הקפ"ק הנוכחי, בדומה לקודמיו, מאגד בתוכו סבך מורכב של הנחיות וקריטריונים, שגם דוברי עברית, ובכלל זה אנשים בעלי השכלה משפטית, יתקשו להתמצא בנבכי. עד היום לא הושקעה כל מחשבה בצורך לאמץ נהלים פשוטים ונהירים, שניתן להבין ולפעול על פיהם.

לסיכום

24. כידוע, המוקד להגנת הפרט התנגד למשטר ההיתרים ואף היה בין העותרים כנגדו. במסגרת העתירות כנגד משטר ההיתרים התחייבתם לצמצם ככל האפשר את הנזק שייגרם לאוכלוסייה הפלסטינית. הבטחות אלו הן שהובילו לדחיית העתירות. אולם בפרק הזמן שחלף ממועד דחיית העתירות הוספו בהדרגה עוד ועוד הגבלות וקשיים כחלק ממדיניות כללית של צמצום עד למינימום של הגישה של פלסטינים למרחב התפר. מדיניות זו הגיעה לשיאה בקפ"ק החדש.

25. כיצד מתיישבת ההבטחה להתיר לבעלי האדמות במרחב התפר להמשיך בעיבודן, תוך מתן אפשרות לקרובי משפחתם ולעובדים אחרים לסייע להם, עם הצבת מכסות תעסוקה גם ביחס לבני המשפחה? עם הגבלת הזכות הקניינית של בעל חלקת אדמה להיכנס לאדמתו רק בשל גודלה? כיצד ניתן בכלל לשמור על שגרה, להיערך מראש לעונות חקלאיות או להתמיד במקום עבודה כאשר קבלת ההיתר להיכנס למרחב התפר כרוכה בקשיים בירוקרטיים רבים כל כך?

26. לפגיעה הקשה בזכות הגישה לקרקעות במרחב התפר נלווית גם שבירה של מנהגים ומסורות של עיבוד משפחתי משותף של האדמות שהתקיימו לאורך דורות. ההשלכות של מדיניות זו כבר ניכרות בשטח. פחות ופחות היתרים ניתנים, וגם אלו שעומדים בקריטריונים הצרים לקבלת היתר, מעדיפים לעיתים לוותר מראש על חוסר הוודאות, בזבוז הזמן המשווע והבירוקרטיה המתישה הכרוכים בקבלת היתר וחידושו. כך גורמת המדיניות המיושמת על ידכם להותרת עוד ועוד קרקעות ללא עיבוד חקלאי, לניתוק הדרגתי של הקשר בין פלסטינים לאדמותיהם במרחב התפר, דבר שאף פותח פתח להעלאת טענות עתידיות על הזנחת הקרקעות לצורך השתלטות עליהן.

27. עמידה בהתחייבות שניתנה לבג"ץ במסגרת עתירות משטר ההיתרים מחייבת עריכת שינויים מרחיקי לכת בנוסח הקפ"ק הנוכחי, שעיקרם:

א. מתן גישה חופשית לבעלי האדמות במרחב התפר וכן לבני משפחותיהם שאין נגדם מניעה ביטחונית, וזאת ללא קשר לגודל החלקה או לסוג הגידולים החקלאיים, תוך הכרה בזיקתם המשותפת לקרקע, שהרי הטעמים שעמדו בבסיס הקמת גדר ההפרדה היו ביטחוניים, ואין דבר בינם לבין כימות צרכי העיבוד החקלאי שכעת אתם כה מדקדקים בו.

ב. ביטול המגבלות שהוטלו על רועי צאן במרחב התפר, ובמיוחד ההגבלה על הרעייה בחלקות של בעל עדר הצאן בלבד.

ג. קיצור לוחות הזמנים ושלבי ההליך הבירוקרטי של הטיפול בבקשה להיתר, באופן שיהלום את הצורך לקבל מענה מהיר תוך צמצום הנזק ושיבוש שגרת החיים שגורמים העיכובים בהליך למי שתלויים בהיתר לפרנסתם.

ד. הנגשת הוראות הקפ"ק לאוכלוסייה הפלסטינית, ובכלל זה פישוט סבך ההוראות הקיים כיום, תרגום הקפ"ק לערבית והפצתו.

28. לנוכח המגעים המתקיימים כיום מול נציגי הרשות הפלסטינית בנושא, נראה כי הגיעה העת לבחינה המחודשת של הוראות הקפ"ק ולעריכת השינויים המתבקשים ברוח הדברים שהובאו לעיל.

בכבוד רב,

ענת גונן, עו"ד

עביר ג'ובראן דכור, עו"ד

העתק:

אל"מ אייל טולדנו, יועמ"ש גדה