

בלמיס



לישראל	ההגנה	צבא
באיו"ש	האזרחי	המנהל
ותפר		מעברים
02-9977035		טל':
02-9977374		פקס
8176	-	מב(13)
התשע"ד	באב	א'
2014	ביולי	28

לכב'

עו"ד ניצן אילני

באמצעות פקס: 03-5606083**הנדון: השגותיכם בנוגע לקפ"ק מרחב התפר 2014**

שלכם: 21198 מיום 07.04.2104, 21642 מיום 07.05.2014, 22353 מיום 22.06.2014, 22731 מיום 14.07.2014
שלנו: תא-29085 מיום 20.05.2014

אודות קפ"ק התפר 2014-**1. כללי-**

- א. קפ"ק מרחב התפר החדש, שנכנס לתוקף בינואר 2014, הינו פרי עבודת מטה ארוכה, במהלכה נבחנו שינויים רבים שמטרתם שיפור ביישום ההנחיות הנוגעות למתן ההיתרים למרחב התפר, שיפור השירות הניתן לתושבים, וייעול עבודת קציני המנהל האזרחי בתחום זה.
- ב. בניגוד לתיקון הקודם של הקפ"ק, שנערך בחודש נובמבר 2011, הקפ"ק הנוכחי לא תוקן בעקבות הוראות של בית המשפט. חלף זאת, הקפ"ק נכתב על סמך הניסיון שהצטבר בהפעלת מנגנון ההיתרים במרחב התפר בשנים האחרונות.
- ג. כלל הוראות הקפ"ק נבחנו בצורה ביקורתית, ושונו בהתאם ללקחים שהופקו על בסיס למידה מהטיפול המנהלי של קציני המת"קים בעשרות אלפי בקשות להיתרי כניסה למרחב התפר מדי שנה, ועל בסיס למידה מהטיפול המשפטי בעשרות עתירות ומאות פניות, שהלינו כנגד הסדרי הקפ"ק השונים.

2. עיקרי השינויים-**א. פישוט, קיצור והבהרה-**

- 1) הקפ"ק החדש קצר יותר. סעיפים שחזרו על עצמם- אוחדו, הוראות מיותרות- הוסרו, ניסוחים מעורפלים- הובהרו. זאת, ללא ויתור על תוכן רלוונטי ואף עם הוספה של תכנים רבים, שהקפ"ק הקודם לא התייחס אליהם.

שמור

8176

בלמ"ס

(2) הנוסח החדש של הקפ"ק אמור להקל על קיום הוראותיו בידי כלל הגורמים המעורבים, בין אם מדובר בקציני המנהל האזרחי, ובין אם מדובר בעורכי דין ותושבים, שמגישים בקשות להיתר כניסה למרחב התפר. בנוסף, בוצעו הבהרות שונות בעקבות טענות שנטענו ביחס לסעיפים בקפ"ק, שאינם ברורים דיים או שכוללים הנחיות שאינן נדרשות בפועל. כך לדוגמא, הובהר כי באפשרות המת"ק להנפיק היתר למשך זמן קצר מזה המנוי בקפ"ק, תוך נימוק הסיבה לכך.

ב. הקמת ועדת הערר-

(1) הקמת ועדת הערר, מטרתה לתקן את המצב הקיים, בו הערכאה הראשונה שבוחנת את טענות מבקשי ההיתרים למרחב התפר ביחס להתנהלות גורמי המת"ק, הינה בית המשפט העליון.

(2) ועדה זו, שתתכנס במפקדת המנהל האזרחי שבבית-אל, תהווה "ערכאת ערעור" שתבחן את החלטות המת"קים בעניין זה, תפקח על טיפול המת"קים בבקשות, ותקבע הלכות רלוונטיות. במסגרת הקפ"ק, מפורטות סמכויות הוועדה ודרך פעולתה.

(3) אין בידנו לקבל את טענותיכם, כי הוועדה "(ת)סרב"ל את משך הטיפול בבקשות... (ו)ת) אריך את לוח הזמנים עד להגשת עתירה". בחזונו, תשמש הוועדה ערכאה לפתרון תקלות במקרים פרטניים, באופן שיחסוך ממבקשי ההיתרים את הצורך בהגשת עתירות, ויקל על העומס המוטל על בית המשפט העליון בתחום זה. זאת ועוד, הוועדה אף תביא לכך שהמקרים שיגיעו לפתחו של בית המשפט, יהיו בעלי אופי עקרוני בלבד.

(4) יצוין, כי לצד ועדות הערר, ממשיכים להתקיים במת"קים בירורי רמת"ק.

ג. שינוי אופן הנפקת ההיתרים לצרכים חקלאיים-

(1) בקפ"ק החדש אוחדו ההיתרי החקלאי הקבוע והחקלאי. חלף זאת, כעת ינופק היתר אחד - היתר חקלאי, לפרק זמן מקסימלי של שנתיים, שיינתן לתושב שנקבע כי קיימת לו זיקת בעלות לקרקע חקלאית בתפר.

(2) באם יהיה צורך להיתר זמני לטובת בחינת זיקת בעלות, ניתן יהיה להנפיק היתר לצרכים אישיים למשך שלושה חודשים, תוך פירוט הסיבה לכך.

(3) ביחס למועסק בקרקע, הרי שהקפ"ק החדש קובע כי למועסק יונפק היתר תעסוקה חקלאית שמשכו המקסימלי שנתיים, שיינתן לבקשת המעסיק ולא לבקשת המועסק. שינוי זה חוסך את הגשתן ובחינתן של עשרות אלפי בקשות מדי שנה, שכן חלף הגשת בקשה ע"י כל מועסק מדי חצי שנה, כעת יגיש המעסיק בקשה אחת מדי שנתיים. הדבר יקל על מחזיקי ההיתרים, וייקל על גורמי המנהל האזרחי למנוע ניצול לרעה של ההיתרים.

ד. שיפור נסחי הטפסים-

(1) תוקן אחד מהקשיים המשמעותיים בטיפול בבקשות להיתר כניסה למרחב התפר, שהינו חוסר בהירות בעניין נסיבות הטיפול בבקשה, הן מבחינת הבקשה שמוגשת על ידי התושב והן מבחינת התשובה שניתנת על ידי המת"ק, במקרה של סירוב.

(2) במרבית המקרים, הבקשות שהוגשו לא היו מפורטות, ופעמים רבות אף כללו רק את שם ההיתר המבוקש ומסמכים מצורפים שאינם מספקים את הדרישות המנויות בקפ"ק.

בלמ"ס

- (3) לצד זאת, גם תשובות הסירוב היו, במקרים לא מעטים, קצרות ולאקוניות. המצב הקשה על המת"ק לשקול את כלל נסיבות הבקשה, ומנגד הקשה גם על התושב להבין את תשובת המת"ק, לצורך שקילת צעדיו.
- (4) לקפ"ק צורפו כנספחים מספר טפסים מחודשים, שיצרו סדר בהליך הגשת הבקשות ובחינתן: טופס בקשת בירור רמת"ק או ועדת ערר, טופס סיכום בירור רמת"ק או ועדת ערר, וטופס הגשת בקשה חדשה.
- (5) מבין אלו, הטופס האחרון מהווה את השינוי המשמעותי ביותר, ומעבר לפירוט רב לגבי נסיבות הבקשה, הוא כולל **נימוקי סירוב שונים**, ואת **רשימת כלל המסמכים שיש לצרף לכל בקשה**. השימוש בטפסים אלה יקל על קציני המת"ק בהבנת כלל נסיבות הבקשה, יביא **לאחידות** בתשובות שניתנות, יבהיר למגיש הבקשה את החלטת המת"ק.
- (6) יצוין, כי טפסים אלה הינם טפסים דו-לשוניים, הכתובים בערבית ובעברית. באפשרותו של התושב למלא את הטופס בשפה הנוחה לו.

3. לגופו של טענות-א. הנגשת הקפ"ק-

- (1) עותקי הקפ"ק הועברו לכלל משרדי התיאום והקישור הפלסטינים בגזרות. בנוסף, הועלה הקפ"ק במלואו לאתר האינטרנט של מתפ"ש.
- (2) שיח אודות ההסדרים המופיעים בקפ"ק בוצע מול גורמים רשמיים, וכן ארגונים פלסטינים הפועלים במרחב התפר, כגון לשכות המסחר, איגוד החקלאים, וכיוצא בזה.
- (3) טופס הבקשה תורגם לערבית, כמצוין לעיל.
- (4) בכוונת המנהל האזרחי לפעול לתרגום הקפ"ק לערבית. פרסום נוסח הקפ"ק בערבית, יבוצע בהתאם להתקדמות התרגום.

ב. לוחות הזמנים לטיפול בבקשות להיתרים-

- (1) העיקרון העומד מאחרי לוחות הזמנים בקפ"ק הינו לאפשר למקסימום תושבים שהוכיחו זיקה לאדמות או לגידולים במרחב התפר לעבד את אדמותיהם ואדמות משפחותיהם תוך שמירה על רציפות ההיתרים בתוקף.
- (2) **בעקבות פנייתכם, נערכה בחינה מחודשת של המועדים המצויינים בקפ"ק, והוחלט לאפשר הגשת בקשות לחידוש היתרים עד 8 שבועות לפני תום תוקף ההיתר (במקום 4 שבועות, כמצוין בקפ"ק כעת).**
- (3) יצוין, כי בבחינת פרקי הזמן בהם אנו מטפלים בבקשות, הרי שכ-90% מהבקשות מטופלות תוך 24 שעות ממועד קבלתם במת"ק (ניתן היתר או הודעה על סירוב).
- (4) **פרק הזמן המירבי למתן מענה לבקשה להיתרים לצרכיים חקלאיים יוותר 4 שבועות (28 ימים).** כידוע, הטיפול בבקשות להיתרים חקלאיים הינו לעיתים תכופות מורכב משמעותית מהטיפול בבקשות רגילות. זאת נוכח העובדה, כי מרבית הקרקעות במרחב התפר אינן מוסדרות, וכן לאור הצורך לערוך בדיקות נוספות כגון כמות ההיתרים לה זכאי בעל החלקה (לאור סוגי הגידולים המצויים בה), וכיוצא בזה. לאור האמור, סברנו כי פרק זמן של 28 יום לטיפול בבקשות מסוג זה הינו סביר, ומאזן כראוי בין הרציונאל המוזכר לעיל, לבין החובה לוודא כי רק בעלי זיקה למרחב התפר, יורשו להיכנס בשערו.

בלמים

(5) יוער, כי כפי שהוזכר לעיל, במקביל להארכת מועד זו, הוארך תוקפם המירבי של ההיתרים לצרכים חקלאיים מחצי שנה לשנתיים, וכן הוארך פרק הזמן בו ניתן להגיש את הבקשה בטווח תם תוקפו של ההיתר. בנסיבות אלו, סברנו כי השינויים שבוצעו, בכללותם, מקלים עם התושבים, ואין בידינו לקבל את טענתכם כי הדבר פוגע בהם.

ג. לוחות זמנים נוספים-

(1) בנוגע לפרק הזמן הקבוע בקפ"ק בו לא ניתן יהיה להגיש בקשה נוספת - הרי שלאחר בחינה כה מדוקדקת לא אמורה להיות סיבה להגיש את אותה הבקשה, בצירוף אותם המסמכים שוב. ולכן אין בכוונתנו לשנות את פרק הזמן העומד על 9 חודשים. עם זאת נחדד ונאמר, כי באם תוגש בקשה חדשה ביחס לאותה חלקת קרקע, ואשר נתמכת במסמכים חדשים, אשר משנים את התמונה באופן מובהק, נקבל את הבקשה ונבחן אותה שוב.

(2) זאת ועוד, ביחס לסירובים שמקורם בטעמים ביטחוניים גרידא, נבחנת בימים אלו האפשרות לאפשר לתושבים להגיש בקשה חדשה להיתר כחצי שנה לאחר מועד הסירוב.

(3) בנוגע לפרק הזמן במסגרתו יותר לתושב לבקש כי יתקיים בעניינו בירור רמת"ק- אין בכוונתנו להאריך ל- 60 יום. בנסיבות העניין, סברנו כי 45 יום הינו פרק זמן מספק, על מנת להגיש בקשה מהסוג האמור.

(4) המועד הקובע לתחילת זמן הערעור יחול במועד בו הוחזרה התשובה לקש"פ או לתושב. כמובן, אם יוכח בפנינו, כי לתושב לא נודע דבר הסירוב, מסיבות שאינן בשליטתו, ניתן יהיה לשקול בחיוב הארכת מועד זה. הבהרה בעניין תתווסף לקפ"ק.

ד. בירור סטאטוס הטיפול בבקשות-

(1) בהתאם להסכמי הביניים (הסכמי אוסלו) עם הרש"פ, המנהל האזרחי פועל מול המשרד לעניינים אזרחיים הפלסטיני בכל הנוגע להנפקת תיעוד והיתרים. אין באפשרותנו לשנות מצב דברים זה, או להתערב בנהלי העבודה של הצד הפלסטיני. עם זאת יודגש ולמען הסר ספק, כל בקשה המגיעה למנהל האזרחי מתועדת במערכת הממוחשבת.

(2) בירור התושב לגבי סטאטוס הטיפול בבקשה ימשיך להיות מטופל ע"י משרדי הקש"פ. יודגש בהקשר זה, כי נציגי המת"ק הישראלי מספקים לנציגי הקישור הפלסטיני אסמכתא בדבר קבלת בקשה. כמו כן, עורכים הנציגים ישיבות עבודה על בסיס יומי, ובאפשרות נציגי הקש"פ לברר את סטאטוס הטיפול בבקשות. על כן, באפשרות נציגי הקישור הפלסטיני לספק תשובה מהימנה, לתושב המבקש לברר את סטאטוס הטיפול בבקשתו.

(3) בנוסף, ניתן יהיה לבצע בירור לגבי שלב הטיפול בבקשה, ע"י פנייה כתובה לקפ"צ המנהל"ז, בכפוף ללוחות הזמנים הקבועים בקפ"ק.

ה. בני משפחה של בעלי אדמות במרחב התפר-

(1) הקפ"ק החדש, הינו מרחיב באופן יוצא דופן בכל הנוגע להיקף התושבים הזכאים לקבל היתר כניסה למרחב התפר.

(2) הקפ"ק קובע באופן חד משמעי כי כל בעל אדמה (להזכיר - רשום או יורש), זכאי להכניס פועלים חקלאיים בהיקף המספיק לעיבוד אדמתו.

(3) בנוגע לבני יורשים הרי שהקפ"ק מתיר הנפקת היתרים להם, מעבר לטבלת המ"ט חקלאות וזאת בסמכות הרמת"ק, ועל פי שיקול דעתו.

בלמ"ס

(4) עם זאת, אין בידנו לקבל את דרישתכם להתיר את כניסתם של תושבים למרחב התפר באופן אוטומטי, אך בשל קרבה משפחתית לבעל הקרקע, ללא ביצוע בדיקת קיומו של צורך חקלאי. ברי כי, מדובר בדרישה גורפת, אשר סותרת את הטעמים שעמדו בסיס הקמת גדר הביטחון, ושאושרו על ידי בג"ץ. להרחבה בעניין זה, ראו מכתב הקפ"ץ אליכם (סימוכין מעב-22585) מיום 13.08.2013, וכן מכתבו של יועמ"ש איו"ש אליכם (סימוכין 757566) מיום 13.10.2013.

(5) בנוגע להעסקת פועלים חקלאיים, בשל ההיקפים הנרחבים של הניצול לרעה של היתרי מרחב התפר מצאנו לנכון לחייב את בעל הקרקע לקחת אחריות על האנשים להם הוא מבקש להנפיק היתר. נשוב ונזכיר, כי כניסתם של פועלים למרחב התפר מתבצעת על בסיס בקשת בעל הקרקע בלבד, ולמטרת עיבוד אדמתו. לאור האמור, דומה כי יש מקום לחייבו לפעול בזהירות יתר בעת הגשת הבקשה, ובפרט להרתיעו מלהגיש בקשות להיתרים, אשר יש לו יסוד סביר להניח שינוצלו לרעה.

(6) יוער, כי הסנקציות אשר עלולות להיות מוטלות על בעל קרקע בשל ניצול לרעה של היתרים מצד מועסקיו, מתוחמות אך ורק למכסת הפועלים לה יהיה זכאי, ולא משפיעות על זכאותו להיתר.

ו. תקופת מסיק הזיתים-

- (1) ככלל הקפ"ק קובע את לוחות הזמנים של עונת המסיק.
- (2) עם זאת מדי שנה, לקראת עונת מסיק הזיתים, מקיים קמ"ט חקלאות במנהל האזרחי מפגשים מקצועיים עם נציגי הרש"פ, על מנת לאמוד את מועדי תחילת העונה (בחלוקה גיאוגרפית) והיקפי היבול הצפויים.
- (3) מועדים אלו מפורסמים מבעוד מועד לאוכלוסייה הפלסטינית.
- (4) לפיכך, בכוונתנו לתקן את הקפ"ק, כך שמעתה יקבע כי עונות המסיק תקבע בכל שנה על בסיס הערכה עונתית, כאמור לעיל.

ז. בירור רמת"ק וועדת ערר-

- (1) ועדת הערר קמה על מנת לטייב את הטיפול במקרים בהם נטען, כי נפלו פגמים שנפלו בהחלטה בבקשה, או בהליך קבלת ההחלטה ע"י המת"ק. כפועל יוצא, אנו תקווה כי פעילות הוועדה תביא לשיפור השירות הניתן לתושב הפלסטיני, ובד בבד לירידה בכמות העתירות הנוגעות למשטר ההיתרים, ולחיסכון בזמן שיפוטי. על כן, אין בכוונתנו לבטל את ועדת הערר.
- (2) ועדת ערר במקרה של אי טיפול בזמן בבקשה- הוראה זו בקפ"ק מעניקה אפשרות למבקשים, לפנות לרמה הממונה מקצועית על המת"ק, בנוגע למקרים שבהם נטען שנפל פגם בטיפול בבקשה. כיום, מופנות תלונות מסוג זה לקפ"ץ. האפשרות לפנות לוועדת הערר משפרת את מצבו של המתלונן, שכן הוא פונה ישירות לגורם המנהלי הרלוונטי המוסמך לקבל את ההחלטה בעניינו.
- (3) בקשתכם לזימון אוטומטי לבירור רמת"ק או ועדת ערר - חובת הגשת הבקשה לבירור או פנייה לוועדת ערר, חלה על התושב, כמקובל בעקרונות המשפט המנהלי. על כן, אין בידנו לקבל את דרישתכם להנהגת זימון אוטומטי.
- (4) בנושא פנייה לוועדת הערר, הרי שבכוונתנו לאפשר הגשת פניות גם באמצעות משרדי הקש"פ.

בלמ"ס

ח. רישום פרוטוקול בבירורי רמת"ק-

(1) פרוטוקול, שבו ירשמו עיקרי הדברים, ימסר בתום הדיון לבעלי העניין, כמקובל.

ט. נטילת היתרים-

(1) הטיפול במפרי תנאי ההיתרים מתבצע על פי כל דין ובצורה מיטבית.
(2) חובת הגשת הבקשה להשבת ההיתר חלה על התושב שביצע את ההפרה, כמקובל במשפט המנהלי.

י. שוכרי וחוכרי אדמות-

(1) אין בידנו לקבל את עמדתכם, כי מעמדם של שוכרי וחוכרי אדמות זהה לזה של בעל הקרקע. לטעמנו, בעל הקרקע הינו בעל זיקה חזקה יותר למרחב התפר, מזו של אדם השוכר/חוכר קרקע באזור זה.
(2) זאת ועוד, מהניסיון שנצבר בתפעול משטר ההיתרים, נתגלתה בפני גורמי המנהל"ז תופעה של ניצול לרעה של מדיניות מתן היתרים לשוכרי/חוכרי קרקעות, על ידי פיצול חלקות והשכרת/החכרת קרקעות מזעריות, לצורך קבלת היתרים בלבד, ותוך ניצול ההיתרים לרעה.
(3) לפיכך, הוחלט כי שוכרים/חוכרים ימנו במכסת המועסקים, לצורך קבלת היתרים. עם זאת במקרים מיוחדים ניתן יהיה לפנות לרמת"ק בבקשה מנומקת לחרוג ממדיניות זו. הבהרה בעניין תתווסף לקפ"ק.

יא. מעבר קטין-

(1) לאחר בחינת הנושא, יש בכוונתנו לאפשר את מעברם של קטינים בלויית קרוב משפחתם מדרגה ראשונה, המחזיק בהיתרי כניסה למרחב התפר לצורכי מסחר. הבהרה בנושא תתווסף לקפ"ק.
(2) עם זאת, לא מצאנו לנכון להיענות לדרישתכם לאפשר מעבר קטינים כאמור בלויית מחזיקי היתר תעסוקה חקלאית או מסחרית. נזכיר, כי בעלי היתרים אלו אינם בעלי זיקה ישירה למרחב התפר, כי אם מוזמנים מטעם בעל היתר חקלאי או מסחר. נזכיר גם, כי ככל שקטין נדרש להיכנס למרחב התפר, באפשרותו להגיש בקשה להיתר כניסה, אשר תבחן בהתאם לנהלים המפורטים בקפ"ק.

4. לסיום, ברצוני לציין כי אין תחליף לבקיאות אנשי המנהל"ז במתרחש בשטח. קציני ועובדי המנהל"ז עושים לילות כימים מתוך כוונה לטפל בבקשות ופניות האוכלוסייה. כל זאת ללא משוא פנים ומתן מענה שווה לכולם.

בברכה,

עמוס זוארץ, רס"ן
מעברים רת"ח ותפר

שמור