

1. ת.ז. [REDACTED]
2. עמותת "גישה- מרכז לשמירה על הזכות לנוע"

ע"י ב"כ עוה"ד מוריה פרידמן שריר; אסנת כהן ליפשיץ; סיגי בן ארי; מונא  
חדאד מ"גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע"  
רחוב הרכבת 42 תל אביב  
טלפון: 03-6244120, פקס: 03-6244130

### העותרים

- נגד -

1. מתאם פעולות הממשלה בשטחים
2. מינהלת התיאום והקישור (עזה)
3. משרד החקלאות

ע"י ב"כ עו"ד ממחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה  
רח' צלאח א-דין 31, ירושלים  
טלפון: 02-6466590, פקס: 02-6467011

### המשיבים

## עתירה למתן צו-על-תנאי

בית המשפט הנכבד מתבקש בזאת ליתן צו-על-תנאי המופנה כנגד המשיבים, והמורה להם לבוא וליתן  
טעם:

- א. מדוע לא יאשרו לעותר 1 לשווק את תוצרתו החקלאית, זיתים, ענבים וגויאבות, לגדה המערבית ולחור"ל.
- ב. מדוע לא יפרסמו את כל הנהלים וההנחיות הנוגעים לשיווק וייצוא תוצרת חקלאית מרצועת עזה.
- ג. ככל שלא קיימים נהלים כאמור לעיל, מדוע לא יקבעו בנהלים הוראות כמבוקש, ויפרסמו אותם באופן נגיש באתריהם.

בנוסף, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרים, לרבות שכ"ט עו"ד,  
בצירוף מע"מ כדין.

### הצדדים:

1. **העותר 1** הוא חקלאי ואחד מבעליו של הקואופרטיב החקלאי בחאן יונס שעניינו גידול ושיווק תוצרת חקלאית.
2. **העותרת 2 (להלן: גישה)** הינה עמותה רשומה ללא מטרת רווח, הפועלת לקדם את הכיבוד וההגנה על זכויותיהם של התושבים הפלסטינים שנמצאים תחת שליטה ישראלית. במסגרת פעילותה מסייעת העמותה לגורמים בחברה האזרחית בעזה, לממש את זכויותיהם, בין היתר על ידי פניה לרשויות הישראליות אשר מנציבות את התנאים למימוש זכויות אלו.

3. המשיב 1 (להלן: **המתפ"ש**) הינו האחראי על יישום המדיניות האזרחית בשטחי הגדה המערבית ברצועת עזה, ואמון על תיאום וקישור מול האוכלוסייה הפלסטינית ברצועת עזה.
4. המשיב 2 (להלן: **מת"ק עזה**) הוא הממונה על יישום המדיניות האזרחית של ממשלת ישראל ברצועת עזה, לרבות תיאום מעבר סחורות מרצועת עזה לגדה המערבית, לחו"ל ולישראל.
5. המשיב 3 (להלן: **שר החקלאות**) הינו הממונה על משרד החקלאות אשר מעמיד תנאים, הנחיות והגבלות לשיווק תוצרת חקלאית מרצועת עזה.

ואלו נימוקי העתירה:

### **מבוא**

6. מדינת ישראל מגבילה, במישרין בעקיפין, שיווק וייצוא סחורה חקלאית מרצועת עזה. אין מדובר במניעה גורפת, אולם מידע מדויק לגבי טיב ההגבלות, אופיין והטעמים העומדים בבסיסן לא פורסם מעולם. המעט שידוע הינו שההגבלות אינן נובעות מטעמים ביטחוניים. כפי שיפורט להלן, חלק מההגבלות מבוססות על שיקולים מקצועיים של המשיבה 3, אך שיקולים אלו מעולם לא הוצגו באופן שיאפשר לבחון את תוקפם ולהעמידם בפני ביקורת שיפוטית. שיקולים אחרים, מוחבאים מעין הציבור. כך למשל, ישראל מצהירה שמעטפת הגנת הצומח אחידה ומחייבת את ישראל והרשות הפלסטינית. אך בעוד שעל פי הצהרות המשיב 3, ניתן לשווק עגבניות הן לישראל והן לגדה, מלפפונים למשל, ניתן אישור לשווק רק בגדה.
7. עד שנת 2007, 85 אחוזים מהסחורות שיצאו מעזה נמכרו בישראל ובגדה המערבית. בשנה זו הטילה ישראל איסור גורף על שיווק מהרצועה. איסור זה היה אחד הגורמים המרכזיים לשיתוק הכלכלה ברצועת עזה, לקריסת עסקים ולעלייה דרמטית בשיעור האבטלה.

לקריאה נוספת דו"ח גישה "קרוב רחוק - היבטים כלכליים של בידול רצועת עזה מהגדה המערבית" מפברואר 2015 זמין לקריאה באתר גישה בכתובת

[http://gisha.org/UserFiles/File/publications/a\\_costly\\_divide/a\\_costly\\_divide\\_he-web.pdf](http://gisha.org/UserFiles/File/publications/a_costly_divide/a_costly_divide_he-web.pdf)

8. אישור ישראלי לשיווק סחורה מהרצועה לגדה ניתן שוב רק לאחר 7 שנים, בעקבות מבצע "צוק איתן". את העברתו של המשלוח הראשון של הסחורה חקלאית מנעה ישראל בשל תנאי האריזה ואופן ההעמסה של המשאיות. בידיעה שפרסמה העותרת 2 ביום 14 באוקטובר 2014 צוין כי בצד הפלסטיני מבקשים שישראל תפרסם נהלים מסודרים (המסדירים את תנאי ההעמסה והאריזה) ושתאפשר שימוש מיטבי במכשיר השיקוף הביטחוני החדש שמוצב בכרם שלום.

העתק הידיעה מיום 14.10.2014 מאתר גישה, מצ"ב ומסומן נספח ע/1

9. נהלים כאלו לא פורסמו עד היום (וספק אם גובשו) כמו גם הוראות הנוגעות לסוגים שונים של סחורה חקלאית לפי יעדי שיווק והוראות הנוגעות לאופן הגשת הבקשה להוציא סחורה חקלאית. זוהי אחת מהסיבות המרכזיות שבשלן נפגע אנושות ענף החקלאות ברצועת עזה.

10. חקלאים מעזה אינם יודעים מהם הגידולים אשר יאושרו לשיווק במועד השתילה, שהוא בממוצע, חצי שנה לפני השיווק. הם אינם יודעים האם קיימות מכסות לשווק ואם כן, מהן. כתוצאה מכך, הם לא יכולים לתכנן את מהלכיהם כהלכה, לרבות סוגי הגידולים, כמות הגידולים ויצירת קשר עסקי עם אנשי עסקים בגדה המערבית ובחוו"ל. כמו כל המשווקים הפועלים ברצועה, הם אינם מכירים את הפרוצדורה שתאפשר להם לשווק, שכן היא אינה מפורסמת. הדברים חמורים תמיד, ועשרות מונים כאשר מדובר בסחורה חקלאית. כאמור, סחורה חקלאית דורשת תכנון מוקדם, וכאשר משתנים הדרישות והאיסורים, הסחורה אבודה, שכן לא ניתן לשמור סחורה חקלאית במחסנים ולשווקה במועד מאוחר יותר.

11. אין מדובר רק בשיווק לישראל, שם בוודאי רשאית המדינה לשקול שיקולים שונים ולקבוע מדיניות אשר מבוססת על אינטרסים רחבים כגון, חקלאות מקומית. עתירה זו, עוסקת גם בנהלים הנוגעים לשיווק לגדה המערבית, שהיא השוק הטבעי והעיקרי של רצועת עזה וכן, בייצוא לחוו"ל. כאמור, ישראל מאפשרת שיווק וייצוא סחורות לשווקים אלו, אך זאת באופן שאינו מוסדר, אינו נהיר לציבור ואינו ניתן ליישום מיטבי. התנהלות המשיבים, אם כן, היא לכל הפחות רשלנית. השלכותיה של התנהלות זו משמען, כפי שיוסבר בהמשך, פגיעה אנושה בענף החקלאות ברצועה ופגיעה כלכלית קשה בעוסקים בתחום. כיום בשל העדר הסדרה לא ניתן למצות את הפוטנציאל הכלכלי העצום הטמון בענף החקלאות.

#### שיקום עזה הוא אינטרס ישראלי כמו גם מאינטרס פלסטיני

12. מזה למעלה מעשור, לנוכח הימשכות הסגר על עזה, מבטאים גורמים בכירים את דאגתם בנוגע למצבם המתדרדר של תושבי עזה. למעשה, הגם שקיימת מחלוקת באשר לאחראים למצב, ישנה הסכמה גורפת בין העמדה הישראלית, הבינלאומית והפלסטינית באשר למצב ההומניטארי החמור השורר ברצועת עזה. כמו כן, קיימת הסכמה רחבה בנוגע לצורך הדחוף בשיקום כלכלת הרצועה הקורסת. שיקום הכלכלה האזרחית שאינה מושתתת על מקבלי המשכורות מהריבון ברצועה, הוא אינטרס ראשון במעלה לפי עמדת ישראל.

13. לאחר "צוק איתן" בעת פגישה בין נשיא המדינה לבין מנכ"ל האו"ם, צוטט נשיא המדינה בעיתון הארץ: "שיקום עזה הוא אינטרס ישראלי לא פחות מאינטרס פלסטיני", אמר ריבלין בפתח הפגישה. "אני מאמין שאין סתירה בין שמירה על בטחון ישראל ושיפור החיים בעזה... **אנו בישראל, מבינים שיש למצוא פתרון לסגר על רצועת עזה וכי כמיליון וחצי פלסטינים לא יכולים להמשיך ולחיות בתנאים הקיימים. איננו עיוורים לקשיים העומדים בפניהם**" (ההדגשות כאן ובהמשך אינן במקור, אלא אם צוין אחרת).

הכתבה המלאה זמינה בקישור: <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2458417>

14. ברוח דומה התבטא גם שר האוצר כחלון, בכתבה מעיתון הארץ. בנוגע לשיקום הכלכלה הפלסטינית אמר כי: " אנחנו עושים מאמצים גדולים על מנת לחזק את הכלכלה הפלסטינית. אנחנו נמשיך ונחזק את היחסים בינינו לבין הפלסטינים ונשתית אותם על כלכלה בריאה. **ניסיון העבר מלמד שהזרעים שמניחים במישור הכלכלי - מגיעים גם למישור המדיני והביטחוני.**"

הכתבה זמינה בקישור: <https://www.haaretz.co.il/news/politi/.premium-1.2963083>

15. גם הרמטכ"ל, גבי איזנקוט התבטא בעניין. כתבה בעיתון הארץ מיוני 2017 מצטטת את דברי הרמטכ"ל: "יש לנו אינטרס שברצועה יהיה חשמל ל-24 שעות, שיהיו מים תקינים, שתהיה תעסוקה. זה אינטרס ישראלי".

הכתבה זמינה בקישור: <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.4182356>

16. דוחות בינלאומיים רבים התייחסו למצב הכלכלי וההומניטארי הקשים ברצועת עזה ולאחריות ישראל למצב זה. כך לדוגמא דו"ח הבנק העולמי ממרץ 2018 בעניין המצב הכלכלי בגדה המערבית ועזה, כלל התייחסות למצב הכלכלי הקשה בעזה והזהיר מפני קריסה כלכלית, אשר מאיימת על השירותים החברתיים החיוניים בה. שם צוין בבירור כי **קיים צורך לאפשר צמיחה ושיקום לכלכלה הפלסטינית**, וכי העניין תלוי ביכולת הייצור והפעולה של המגזר הפרטי שיוכל להתחרות בשווקים אזוריים ועולמיים ולהגדיל את ייצוא הסחורות והשירותים.

לדוח המלא:

<http://documents.worldbank.org/curated/en/324951520906690830/pdf/124205-WP-PUBLIC-MAR14-5PM-March-2018-AHLC-Report.pdf>

עמדתם של המשיבים 1-2 כפי שהיא משתקפת בהתבטאויות פומביות

17. מזה שנים מבטא המתפ"ש עמדה עקבית על חשיבות שיקום כלכלת רצועת עזה. כך למשל, פורסם בעיתון דה מרקר, עם פתיחת השיווק של תוצרת חקלאית לישראל: "**מתאם פעולות הממשלה בשטחים, האלוף יואב (פולי) מרדכי, אמר כי מדיניות צה"ל ומערכת הביטחון היא לתמוך בשיקום רצועת עזה ובכלכלתה. הצעדים הננקטים נועדו לתמוך באוכלוסייה ובציבור הפלסטיני ברצועה, תוך בידול ארגון החמאס שהינו ישות טרור שמעכבת את שיקום הרצועה ומנצלת את משאביה. תנועת הסחורות החקלאיות לישראל תתבצע תחת אכיפה ובידוק ביטחוני מחמיד וקפדני.**"

הכתבה המלאה זמינה בקישור: <https://www.themarker.com/news/macro/1.2583699>

18. גם באתר האינטרנט של המשיבים מצוין כי: "אנו, במנהלת התיאום והקישור לעזה, מבינים כי המצב הכלכלי הינו המרכיב הראשון במעלה לשיפור איכות חייהם של התושבים, ובהתאם ליציבות הביטחוניית ולרגיעה באזור." וכן כי "המדור [מדור כלכלה במת"ק עזה] מקדם צעדים אזרחיים שיסייעו בפיתוח הכלכלה המקומית, בהם ... שיווק סחורה מתוצרת מקומית לשווקים בישראל, יהודה ושומרון וחוו"ל, סיוע להקמת מפעלים ואזורי תעשייה...ועוד".

ראה : <http://www.cogat.mod.gov.il/he/Gaza/Pages/economysectiongaza.aspx>

19. במקום אחר מצהירים המשיבים כי: **תחום החקלאות מהווה את אחד מאפיקי התעסוקה המרכזיים ברצועת עזה בשל האקלים ותנאי הסביבה הנוחים לגידול תוצרת חקלאית איכותית**". משכך, "על מנת לסייע לענף זה, אחראי משרד מתאם החקלאות במנהלת התיאום והקישור לעזה על תיאום בין המגזר החקלאי ברצועה לבין גורמי החקלאות הישראליים". בראש המשרד, עומד "מתאם החקלאות". לפי אתר המשיבים: "**המתאם הינו נציג משרד החקלאות הישראלי, אשר משמש מוקד לפתרון בעיות בתחומו ומהווה כתובת עבור המגזר החקלאי הפלסטיני בעתות שגרה וחירום. כחלק מפעילות המשרד, קידם מתאם החקלאות שיווק של תוצרת חקלאית ודגה מרצועת עזה לאזור יהודה ושומרון, לישראל ולחו"ל במטרה לסייע לחקלאים ולפיתוח כלכלת הרצועה**".

ראה : <http://www.cogat.mod.gov.il/he/Gaza/Pages/gazaagriculture.aspx>

20. ביום 21.6.2018 התפרסמה באתר Ynet כתבתו של יואב זיתון "**בין ייאוש לתקווה: ביקור בטרמינל החדש לעזה שהכי קרוב לחו"ל**". בכתבה עלו הדברים הבאים:

**"בקרוב צפויים לעבור במעבר ארז לתוך עזה גם סוחרים ערבים ישראלים, שלהם קראה ישראל להשקיע ברצועה - ברכישת שחורות, חומרי גלם, מוצרי מזון ואף בהקמת מפעלים. מדובר בפיילוט שקיבל את כל האישורים וצפוי לצאת בקרוב לדרך במטרה להקל על הקושי הכלכלי החריף בעזה. על פי התוכנית סוחרים ישראלים מיפו או מעכו, מנצרת או מהמשולש, ינצלו את מחירי הרצפה שבהם נמכרים מוצרים בעזה - מפירות דרך שתייה קלה וחטיפים ועד לפרחים המפורסמים של הרצועה, וימכרו אותם בישראל, בעיקר במגזר הערבי"**.

הכתבה זמינה בקישור : <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5292284,00.html>

21. ואכן, החל מיום 1.7.2018 מפורסם במסגרת "סטטוס הרשאות בלתי מסווג לכניסת פלסטינים לישראל, למעברם בין אזור יהודה ושומרון לבין רצועת עזה וליציאתם לחו"ל (להלן: סטטוס הרשאות) הקריטריון הבא (ע"מ 22 לסטטוס ההרשאות העדכני מיום 19.8.2018):

(5) יציאת ערבים ישראלים למטרות מסחר/עסקים (שיפור וקידום פרויקטים כלכליים ברצועה), עד 500 תושבים ללא הגבלת גיל, עד חודש ימים, יהו ברצועה למטרה זו בכל פרק זמן נתון.

22. ואולם, אף לא לאחד מהפריטים המצוינים לעיל - פירות, שתייה קלה, חטיפים פרחים - אין בנמצא נהלים המסדירים את השיווק והיצוא. לפיכך, גם אם יתחדשו הקשרים בין סוחרים מישראל ובין

משווקים מעזה, כיצד יוכלו האחרונים למכור להם את תוצרתם? איך ידעו למי להגיש את הבקשה? מהם הקריטריונים לבחינת הבקשה? בפני מי מערערים על סירוב? ולהבדיל, אם יקבלו אישור לשווק, כיצד לשווק? איך לארוז ולהעמיס את הסחורה? איזה אישורים עליהם לקבל? איזה דגימות עליהם לשלוח ולאן?

23. במאמר מוסגר יצוין כי ביום 4.7.2018 הוגשה על ידי העותרת 2 עתירה כנגד המשיב 1 להסדרת מעברן של סחורות מזון מעובד, תחום שגם הוא אינו מוסדר כלל (בג"צ 5137/18 ואיל ואדיה ואח' נ' שר הביטחון ואח').

#### פניות העותרים אל המשיבים

24. במשך השנים פנו העותרים אל המשיבים פעמים רבות, במטרה לקבל מהם את הנהלים המסדירים את שיווק הסחורה החקלאית, לרבות הגבלות על שיווק סחורה חקלאית, ככל שישנן כאלה, וכן ביקשו לפרסם נהלים אלו. העותרים, ובמיוחד העותרת 2 נענו בתשובות שאינן מדויקות, חלקיות אשר רב הנסתר בהן על הגלוי. קושי אחד עליו ניתן להצביע הוא **שהמשיבים אינם מייחדים נהלים לשיווק תוצרת חקלאית לגדה המערבית, לחו"ל או לישראל, והם משליכים מקומו של האחד לגבי האחר, חרף השוני המובהק בין יעדי המסחר.**

להלן נציג דוגמאות מס' לניסיונות הכושלים להבין את הנהלים והסדרי השיווק של תוצרת חקלאית מרצועת עזה:

25. בינואר 2015 פנתה העותרת 2 בבקשה על פי חוק חופש המידע אל המשיב 3. בבקשה ביקשה העותרת לקבל מידע בדבר הנחיות שיווק סחורה חקלאית מרצועת עזה לגדה המערבית. במענה לבקשה זו, שניתן למעלה מחצי שנה מאוחר יותר, נענתה העותרת שהנהלים הרלבנטיים המסדירים את שיווק התוצרת מרצועת עזה לישראל, הם אותם נהלים החלים על העברת תוצרת מעזה לאיו"ש (ס' 1 לתשובת המשיב 3). העותרת הופנתה אל נספח מצורף, אך הנספח שצורף הפנה אל "נוהל יבוא בשנת שמיטה 2015".

*העתק תשובת המשיב 3 מיום 19.7.2015 בצרוף נספח א' מצ"ב ומסומן נספח ע/2*

26. מבט חטוף בנוהל אליו הפנה המשיב את העותרת 2 מגלה כי בינו לבין שווק לגדה, אין ולא כלום. כך למשל, המטרה אשר עומדת בבסיס ההסדר היא "אספקה סדירה של תוצרת חקלאית טרייה למשקי הבית במגזר החרדי..." (ס' 2). חלוקת רישיונות היבוא תתבצע על פי הכללים הנוגעים רובם ככולם לועדות השמיטה. ועוד, "היבואנים יציגו את ייפוי הכוח מטעם ועדות השמיטה..." (ס' 3.2). בהמשך הנוהל מצורף כתב ההתחייבות של היבואן בו הוא מצהיר כי "ידוע לנו כי הרישיון שניתן לנו ע"י משרד החקלאות הנו לצורך יבוא \_\_\_\_\_ (ירק אחד בלבד) **המיועד אך ורק למחסני השמיטה ולמערכי השיווק של המגזר החרדי**". הוראות אלו ותכליתן, כל כולן מכוונות לשיווק תוצרת חקלאית לישראל בלבד וגם זאת במועד מסוים המצוין במפורש בנוהל. לא ברור מה בין הוראות אלו לשיווק לגדה המערבית.

העתק "נוהל עבודה - יבוא ירקות בשנת שמיטה למגזר שומרי השמיטה כהלכתה: יבוא בפטור ממכס עד סוף שנת 2015 מצ"ב ומסומן נספח ע/3

27. במאי 2015 פנתה העותרת 2 אל המשיב 1, בשאלות דומות בנוגע לשיווק סחורה חקלאית מהרצועה לישראל. גם הפעם נאלצה העותרת 2 להמתין למענה חצי שנה ורק אז התקבלה, בנובמבר 2015, תשובת המשיב 1, ממנה עולה כי אין נהלים והנחיות לעניין זה. בתוך כך מצא לנכון המשיב 1 להבהיר שהסדרת התיאום בין הרשות הפלסטינית ותושבי עזה אינו באחריותו.

העתק העמודים הרלוונטיים בפניית העותרת 2 ותשובת המשיב 1 משנת 2015 מצ"ב ומסומן נספח ע/4

28. במאי 2017 נעשה ניסיון נוסף על ידי העותרת 2 להבין את הסדרי השיווק החקלאי מרצועת עזה לישראל, לגדה ולחו"ל. להלן נציג מספר שאלות (בקיצורים הנדרשים) הנוגעות לנהלים ולסחורה החקלאית, ואת התשובות אשר התקבלו מהמשיב 1:

שאלה 2: אלו ירקות ניתן יהיה לשווק לישראל בשנת 2017?  
תשובה: ניתנה רשימה של 10 פירות וירקות, אשר מותרים לשווק לגדה המערבית.

שאלה 4: האם קיים נוהל המסדיר את הפרוצדורה לתאום הכנסת תוצרת חקלאית לישראל?  
תשובה: אין נוהל מופץ בנושא (בהמשך המסמך פורטו הוראות עיקריות).

שאלה 10: מהי רשימת התוצרת החקלאית המותרת לשיווק לגדה המערבית  
תשובה: ניתנה רשימה של 16 סוגים של תוצרת חקלאית, אשר מותרים לשווק לגדה המערבית ולחו"ל. רשימה זו שונה מהרשימה אשר הוצגה כתשובה בשאלה 2, אשר גם היא מתיימרת להיות רשימת סחורות לשיווק לגדה המערבית.

שאלה 13: מהי הפרוצדורה להכנסת תוצרת חקלאית מעזה לגדה המערבית? האם קיים נוהל?  
תשובה: המתפ"ש ומת"ק עזה פועלים בהתאם להנחיות גורמי משרד החקלאות המוסמכים..."

שאלה 16: האם קיימים נוהל/הנחיות/מסמך כתוב כלשהו הנוגעים לתנאי המשלוח לגדה המערבית?  
תשובה: אין למתפ"ש הנחיות בנושא זה.

שאלה 19: האם קיימות הגבלות על שיווק תוצרת חקלאית מעזה לחו"ל?  
תשובה: הפניה לתשובה לשאלה 10 אשר כאמור עסקה בגדה המערבית.

שאלה 22: מהי הפרוצדורה לייצוא תוצרת חקלאית מעזה לחו"ל? האם קיים נוהל?  
תשובה: המתפ"ש ומת"ק עזה פועלים בהתאם להנחיות גורמי משרד החקלאות המוסמכים בנושא שיווק תוצרת חקלאית לגדה ולישראל..."

שאלה 25: האם קיימים נוהל/הנחיות/מסמך כתוב כלשהו הנוגעים לתנאי המשלוח לחו"ל?  
תשובה: אין למתפ"ש הנחיות בנושא זה.

*העתק פניית העותרת בשנת 2017 ותשובת המשיב 1 מצ"ב ומסומנים נספח ע/5*

29. בעקבות דברים אלו נשלחו אל המשיב 1 מס' בקשות להבהרה. קצרה היריעה מלפרט את כל הסוגיות בעניינן נדרשה הבהרה, שכן כפי כמפורט לעיל, רוב הסוגיות נותרו ללא מענה ברור. לשם הדוגמא נידרש לעניין **השיווק לחו"ל**. כזכור, לעניין השיווק לחו"ל הפנה המשיב 1 אל רשימה של 16 פרטים של תוצרת חקלאית המותרת לשיווק לחו"ל. ביום 4.9.2017 בעקבות בקשת הבהרה לעניין הסחורות אשר מותרות לשיווק לגדה המערבית ולחו"ל, הבהיר המשיב 1 כי **אין הבדל באישור שיווק מעזה לגדה ולחו"ל**. עם זאת, בעקבות עוד בקשה להבהרה, ביום 30.11.2017, הבהיר המשיב 1 כי **"למען הסר כל ספק, לחו"ל לא קיימת מגבלת שיווק תוצרת חקלאית מצד ישראל"**.

*העתק תשובותיו הסותרות של המשיב 1 לסוגית שיווק תוצרת חקלאית לחו"ל, מצ"ב ומסומן נספח ע/6*

30. דברים אלו מלמדים באופן מובהק שלמשיבים אין נהלים או פרוצדורה מסודרת והם גם אינם מתכוונים לגבש נהלים כאמור, להעלותם על הכתב ולפרסמם. זאת חרף העובדה שנהלים כאמור נדרשים בראש ובראשונה על מנת שהמשיבים עצמם יבהירו את המדיניות שלהם לעניין זה, ויוכלו לפעול לאורה.

31. העותרת 2 לא אמרה נואש, ופנתה שוב ביום 27.12.2017 אל המשיב 3 בניסיון לברר את סוגי התוצרת החקלאית והנהלים לשיווקם מעזה לגדה המערבית, חו"ל וישראל. על פנייתה זו לא קיבלה העותרת מענה עד למועד כתיבת שורות אלו.

*העתק פניית העותרת 2 אל המשיב 3 מיום 27.12.2017 מצ"ב ומסומנת נספח ע/6א*

### הנוהל היחיד הקיים

32. רק באוקטובר 2014, ובעקבות שני הליכים משפטיים שניהלה העותרת 2 (עת"מ 51147-05-14 **גישה נ' יחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים** ועת"מ 68189-12-14 **גישה נ' המינהל האזרחי בגדה המערבית**) החל המשיב 1 לגבש ולפרסם את הנהלים המכתיבים את חייהם של תושבי הגדה המערבית ורצועת עזה.

33. במסגרת זו פורסם "נוהל יצוא מרצועת עזה". הנוהל מתייחס אך ורק לשיווק סחורה (חקלאית ושאינה חקלאית) לחו"ל. סעיף 5.ד.4 לנוהל קובע כי היצוא יתבצע על פי נהלי משרד החקלאות. עוד עולה מהנוהל, אשר נושא את התאריך יוני 2015, כי לכל הפחות ככל שהדברים נוגעים למשיב 2, אין הגבלות על סוג הסחורה החקלאית אותה ניתן לייצא לחו"ל.



34. מעיון בנוהל ובעיקר מנספח א' לו, עולה שהן הסוחר הפלסטיני והן מתאם הסחורות הפלסטיני **אינם** נדרשים לעמוד בקשר עם גורמי משרד החקלאות. למעשה, הם נדרשים לעמוד בקשר רק עם המשיב 2. בהתאם לנוהל, מתאם החקלאות אצל המשיב 2 צריך לתאם בין הסוחרים ובין הגורמים הרלוונטים האחרים, לרבות אלו אצל המשיב 3.

*העתק נוהל יצוא מרצועת עזה ונספח א' לו, מצ"ב ומסומן נספח ע/7*

### העותר 1 ומיצוי הליכים

35. העותר 1 עובד בעמותת חאן יונס. העמותה מספקת שירותים ללמעלה מ 50 עובדים במגזר החקלאי, אשר עובדים איתה.

36. לאור מצבם הכלכלי העגום של החקלאים ברצועה, מתקיים שיתוף הפעולה בינם לבין הסוחרים, משלבים מוקדמים מאוד של גידול הסחורה. הסוחרים מסייעים לחקלאים כלכלית כבר בשלב השתילה, ובשלב התפוקה גורעים סכומים אלו מהמחיר אותו השקיעו.

37. בממוצע, סחורה חקלאית נמכרת ברצועת עזה במחיר הנמוך ב-50% מערכה בשווקים אחרים. יתרה מכך, כיוון שכח הקניה של תושבי הרצועה הוא מוגבל ביותר, לעיתים נאלצים החקלאים להשמיד את הסחורה או לזרוק אותה, כאשר מתברר בסופו של יום, שהיא לא תשווק מחוץ לרצועה. זאת, בין אם לא התקבל אישור שווק במועד, בין אם המכסות היו נמוכות יותר מהיבול בפועל ובין אם בפועל, לא התאפשרה יציאתה של סחורה אשר שיווקה אושר קודם לכן, ממגוון סיבות כמו למשל אריזה שאינה לשביעות רצונם של הגורמים הישראלים או איסור נקודתי גורף על הוצאת סחורות מעזה.

38. זמן ההבשלה של סחורה חקלאית הוא, בממוצע, 5-6 חודשים. החקלאים מנסים לקבל החלטה משתלמת בבואם להחליט מה לשתול ובאיזו כמות. החלטה זו קשה במיוחד שכן, גם במקרים הנדירים בהם נמסרו רשימות תוצרת מותרת לשיווק, המשיבים הדגישו שרשימות אלו טובות אך ורק למועד פירסומן. באופן זה, גם תהליך גידול של סחורה חקלאית, אשר נסמך על רשימות אלו, אחריתו מי ישרונה?

39. חרף עיסוקו וניסיונו ארוך השנים, העותר, לא מכיר נהלים לעניין שיווק סחורות חקלאיות. את כל ידיעותיו רכש בדרך של ניסוי וטעיה. כך גם לגבי שיווק של ענבים, זיתים וגויאבות. העותר 1 פנה אל העותרת 2, על מנת שתסייע לו ולאחרים להשיג מידע בנוגע לשיווק התוצרת המבוקשת, ותעזור להם לקדם את השיווק בפועל, אל מול הגורמים הישראלים.

*העתק ת.ז של העותר 1 ואישור עמותת חאן יונס על עבודתו מצ"ב ומסומן נספח ע/8*

### ניסיון נוסף לקבל את נהלי והוראות המשיבים 1-2

40. ביום 5.3.2018 וביום 28.3.2018, שלחה העותרת 2 פניה אל מר אורי מדר, מתאם החקלאות אצל המשיבים (כפי שיפורט להלן, חרף מאמצים רבים מצד העותרים טרם הובהר אצל מי מהמשיבים). בפניה תואר עניינם של העותרים 1-2 אשר ביקשו הנחיות לעניין שווק תוצרת חקלאית של גויאבות, ענבים וזיתים, לגדה המערבית ולחו"ל. ביום 12.4.2018 השיבה קצינת פניות הציבור, אצל המשיב

2, סגן רוני ווקנין, שעל העותרת 2 לפנות אל "הגורמים הרלוונטיים" במשרד החקלאות לקבלת הוראות. לאחר עוד חילופי דברים, שעיקרם ניסיונה של העותרת 2 להבין מיהם הגורמים הרלוונטיים, הופנו העותרים אל "המרשתת", למציאת פרטי ההתקשרות עם אותם "גורמים רלוונטיים" עלומים.

41. בתוך כך הבהירה הקצינה כי מתאם החקלאות אינו נמנה עם גורמי משרד החקלאות, אלא עם גורמי המשיב 2. עם זאת, הדברים עומדים בסתירה לאמור באתר האינטרנט של המשיב 1 (ר' פסקה 20 לעתירה), וכן בסתירה לאמור באתר האינטרנט של המשיב 3. שם, בעמוד המוקדש ל"מנהלת תיאום וקישור חקלאי - עזה" מצוינים תחומי האחריות של המנהלת וכן שמו של מתאם החקלאות: מדאר אורי (כך באתר).

*העתק פירוט תחומי האחריות של יחידת התיאום והקישור החקלאי במשרד החקלאות ובעלי התפקידים בה מצ"ב ומסומן נספח 9/ע*

*העתק בקשת הוראות והפניה אל המרשתת מצ"ב ומסומן נספח 10/ע*

42. במקביל, נערכה חלופת מיילים לאחר שיחה טלפונית עם מתאם החקלאות במת"ק עזה, מר אורי מדר, בניסיון להבהיר מהן דרישות המשיבים 1-2 לעניין שיווק סחורה חקלאית. מחילופי הדברים עולה, כי לעניין שיווק תוצרת חקלאית, הן לגדה המערבית והן לחו"ל, אין למתאם החקלאות אצל המשיבים 2 הוראות, זולת אלו של משרד החקלאות, אשר אותן המשווק נדרש להשיג בעצמו. נעיר כי במענה לפניית העותרת 2 בשנת 2015 באותו הנושא, הפנתה הלשכה המשפטית אצל המשיב 3 אל מתאם החקלאות לעניין פרסום ההנחיות לשווק תוצרת חקלאית מעזה. באותה העת מתאם החקלאות היה אותו מר אורי מדר (ר' סעיף 2 בנספח 3/ע).

*העתק סיכום השיחה והערות מתאם החקלאות אצל המשיבים 2 מצ"ב ומסומן נספח 11/ע*

מאמצי העותרים לקבל את נהלי המשיב 3

43. ביום 16.4.2018 פנתה העותרת 2 אל הלשכה המשפטית אצל המשיב 3 על מנת להביא לפרסום הנהלים הנוגעים לשיווק סחורה חקלאית מרצועת עזה, על פי חוק. כן התבקשו הוראות ספציפיות עבור קידום שווק התוצרת החקלאית של העותר 1: זיתים, גויאבות וענבים. למחרת התקבלה תשובת הלשכה המשפטית בה היא מפנה לצורך קבלת המידע אל הממונה לפי חוק חופש המידע.

*העתק ההתכתבות עם הלשכה המשפטית במשרד החקלאות, מצ"ב ומסומן נספח 12/ע*

44. באותו היום, 17.4.2018, פנתה הח"מ טלפונית ובמייל אל הממונה על חופש המידע אצל המשיב 3, הגב' עליזה ז'יק, הן בבקשה כללית לקבלת הוראות ונהלים והן בבקשה פרטנית, לקדם שיווק של ענבים, גויאבות וזיתים מרצועת עזה לגדה המערבית ולחו"ל, החל מחודש יולי 2018. מכיוון שבמקביל פנתה הח"מ באותו היום גם בתזכורת בנוגע לבקשת חופש מידע בנושא רשימת התוצרת החקלאית המותרת לשיווק מרצועת עזה (ר' ס' 32), התקבלה תגובה המאשרת את קבלת שתי

הפניות. מאותו היום הח"מ נמצאת בקשר טלפוני עם הגב' ז'זק, ואף נענית באדיבות ובאריכות. ואולם, פרסום הנהלים אינו מתקדם וכן לא הוראות לשיווק הגידולים אשר אצל העותרים 1-2.

45. ביום 10.6.2018 נשלחה פניה נוספת אל המשיב 3 בבקשה מפורטת לפרסום הנהלים, אך גם פניה זו לא נענתה.

*העתק ההתכתבות עם משרד החקלאות בעניין פרסום הנהלים מצ"ב ומסומן נספח ע/13*

46. ביום 5.7.2018 שלחה הגב' ז'זק את תשובות המשרדים השונים כפי שהגיעו אליה. תשובה זו כללה פירוט של הסחורה החקלאית אשר הגורמים המקצועיים אצל המשיבה 3 היתרו לשווק לישראל ולגדה המערבית. בנוגע לגדה המערבית נשלחו שתי רשימות, האחת של פריטים אשר מותר להכניסם לגדה המערבית והשניה פריטים אשר אסור להכניסם לגדה המערבית. כל מה שלא מופיע באחת משתי הרשימות, יש לבקש אישור מראש. עוד כללה התשובה הוראות טיפול בסחורה החקלאית והכנתה למשלוח. בנוגע לישראל השיבה המשיבה 3 ברשימה של שישה פריטים המותרים לשיווק לישראל. גם בנוגע לישראל נכללו הוראות טיפול בסחורה החקלאית והכנתה למשלוח וכן הוראות למפקחים מטעם המשיבה 3 במעבר ארז. בנוגע לשיווק לחו"ל, עלה מהתשובה שהמשיב 3 אינו מתערב בהחלטה זו.

47. המידע כפי שנשלח, כלל כמה סתירות פנימיות וכן עניינים הדורשים הבהרה. ביום 8.7.2018 ולאחר קריאת החומרים, נשלחו שאלות הבהרה אל משרד החקלאות. בין העניינים שהתבקשה לגביהם הבהרה:

א. מועד תיקופן של הרשימות אשר נשלחו ואשר מתוארכות לשנים 2015 (שיווק לישראל) ו 2016 (שיווק לגדה). על שתי הרשימות הופיע המשפט "נייר עמדה זה הוא זמני. תוכנו ייבדק מדי פעם ויהיה נתון לשינוי בהתאם להתפתחות ולנסיבות המשתנות".

ב. לגבי מוצרים אשר על פי הרשימות נדרש לגביהם אישור מראש, התבקשו פריטים בנוגע לפרוצדורה לקבלת אישור כזה.

ג. בנוגע לתוצרת חקלאית טרייה אשר המשיב 3 אסר את העברתה, עלתה השאלה האם קיימת התנגדות אצל המשיב 3 לשיווק אותה תוצרת במצב לא טרי (למשל: צימוקים, דבלות, תפוזי א קפוא לצ'יפס, מיץ הדרים וכו').

כן הובהר שמענה זה אינו מהווה חלופה לפרסום הנהלים כנדרש על פי חוק.

48. מייל זה מעולם לא נענה והנהלים הרלוונטיים לא פורסמו. גם עניינם של העותרים 1-2 לא קיבל מענה נכון למועד הגשת העתירה. לאחר משלוח מייל זה עלו שאלות הנוגעות לסעיפים 4-5 בתשובת המשיבה 3. בס' 4 נכתב שניתן להרחיב את אפשרויות השיווק לישראל, אך הדברים סותרים את האמור בנוהל עצמו. בס' 5 לעומת זאת נכתב שבוטלה האפשרות לשווק תות שדה, אך בנוהל הרלוונטי ניתן לשווק את הפרי.

*העתק ההתכתבות עם משרד החקלאות בעניין הבהרת המענה מצ"ב ומסומן נספח ע/14*

49. תשובת המשיבים בושה להגיע ולעותרים לא ניתנו הוראות לעניין שיווק הסחורה החקלאית. במקביל, החלה הסחורה החקלאית להבשיל. לפיכך, העבירו בקשה רגילה אל מתאם החקלאות הפלסטיני ביום 3.7.2018, בבקשה לאשר מול הצד הישראלי שיווק של ענבים וגויאבות. בקשה זו נותרה ללא מענה והגידולים אשר קיוו העותרים למכור לשווקים בחו"ל ובגדה, נמכרו בסופו של יום ברצועת עזה במחירי הפסד.

*העתק בקשת העותר לשווק גויאבות וענבים לחו"ל ולגדה המערבית, מצ"ב ומסומנת נספח ע/15*

50. כיום העותר אינו יודע האם, כיצד ומתי יצליח לשווק את תוצרתו. זאת, חרף הצהרות המשיבים, מהן עולה כי לא רק שקיימת האפשרות בפני העותר לשווק ולייצא את תוצרתו בגדה המערבית וחוו"ל, אלא גם שזהו אינטרס רב מעלה המשותף לכל.

51. כמפורט לעיל, גורמים ישראלים כמו גופים בין לאומיים מדגישים את חשיבות שיקום הכלכלה ברצועה. אין חולק כי ענף החקלאות עשוי לתרום תרומה רבה לשיקום זה אבל לשם כך יש לאפשר את השיווק והיצוא לשווקים חיצוניים. עם זאת, השיווק המיוחל אינו מתאפשר, רק בשל התנהלות המשיבים: המשיבים אינם פועלים לקביעת הוראות ברורות ומפורשות לעניין שיווק תוצרת חקלאית מעזה, תוך שיתוף פעולה בין המשיב 1 למשיב 3. תחת זאת, הם מטרתים את העותרים ובמיוחד את העותרת 2 בלך ובוא כבר שנים ארוכות.

52. יודגש כי עניינה של העתירה אינו (רק) הגשמת האינטרס הכלכלי והמסחרי של העותר 1 והאגודה אליה הוא משתייך. עניינה במילוי חובה של רשויות מנהליות, אשר יש בה כדי להשליך על זכויותיהם הבסיסיות ביותר של תושבי רצועת עזה לתעסוקה, לתנאי מחייה נאותים ולכבוד, אינטרסים הנמצאים בליבו של המשפט ההומניטארי הבינלאומי. גיבוש ופרסום של הוראות המשיבים הוא שלב קריטי לצורך התגשמות זכויות אלה. הלכה למעשה, במציאות הקיימת כיום, המשיבים מונעים מתושבי רצועת עזה לשווק ולייצא סחורה חקלאית, חרף הצהרותיהם ובהעדר כל מניעה לכך.

53. **הצהרה של המשיבים לפיה ניתן לייצא ולשווק סחורה זו, והצהרותיהם לגבי הצורך הדחוף בשיקום כלכלת עזה, מחייבות את המשיבים לגבש משנה סדורה לעניין זה.** על המשיבים 1-2 ולהציג את הליך שיווק הסחורה החקלאית באופן מגובש ולאחר שהטמיעו את הוראות המשיב 3 בתוך הליך זה, לטובת מימוש שיווק כאמור. רק אז יעמדו פעולות המשיבים בקנה אחד עם הצהרותיהם, ויוסרו חלק מהחסמים השרירותיים העומדים בפני חקלאים, עליהם נמנה העותר, לייצא סחורותיהם ולשווקם לגדה המערבית (השוק העיקרי), ישראל וחוו"ל.

54. ככל שעולה צורך למנוע שיווק של תוצרת חקלאית מסוג מסויים, על המשיבים לגבש רשימה ברורה ומנומקת של פריטים **האסורים** לשווק. כל מה שאינו נכלל ברשימות, משמע שמוותר לשווקו (ר' בג"ץ 4386/16 **טספהיוט מדיו נ' נציבות בתי הסוהר**). זאת, להבדיל מרשימות הפריטים **המוותרים** לשווק, כפי שנשלחו לעותרת 3 עד כה.

55. כאמור לעיל, רשימה של פריטים אסורים לשווק, כנדרש על פי הדין, הוסדרה רק ברשימת לשווק בגדה המערבית אשר התקבלה מאת המשיב 3, ואשר מתוארכת למרץ 2016. בנוגע לשיווק לישראל ולמרות שתשובת משרד החקלאות מציינת במפורש כי מעטפת הגנת הצומח אחידה ומחייבת את ישראל והרשות הפלסטינית הרשימה הקצרה נוגעת לפריטים **המותרים** לשיווק, ומתוארכת למרץ 2015. כאמור לעיל, בנוגע לשתי הרשימות הללו ציינו הגורמים המקצועיים אצל המשיב 3 שהן מהוות **נייר עמדה זמני ותוכנו ייבדק מדי פעם**.

56. אצל המשיב 1, ככל הידוע לעותרים, לא עודכנו הרשימות ובוודאי שלא ניתן ביטוי לעדכון זה בפרסום. זאת, חרף העובדה שנהלי המשיב 1 הם המחייבים את תושבי וחקלאי רצועת עזה.

57. מן הדברים שלהלן עולה כי לפחות בנוגע לשיווק סחורה חקלאית לחו"ל, לא קיימת כל מגבלה או מניעה בכל הנוגע לסוג התוצרת החקלאית. חרף זאת, כפי שיתואר להלן, גם שיווק תוצרת חקלאית לחו"ל כמעט שאינו אפשרי, שכן מדובר בהליך לא ברור שאינו מוסדר בנהלים או בהליך מוכר וידוע הן לגורמים הפלסטינים והן לגורמים הישראלים.

## הטיעון המשפטי

58. התנהלותם המשיבים כמתואר לעיל, מפרה את חובותיהם מכוח המשפט הישראלי והבינלאומי. באי מתן מענה ענייני לפניית עותרים, הפרו את החובה לתת מענה במהירות ובצורה הראויה. מניעת היכולת בפועל לשווק ולייצא תוצרת חקלאית, פוגעת בעקרונות המינהל התקין, בנוסף על הפרת החובה להתקין ולפרסם נהלים ברורים בעניין. זאת ועוד, המשיבים פגעו וממשיכים לפגוע, בצורה שרירותית, בלתי סבירה ולא מידתית, בחופש העיסוק והזכות לפרנסה ולקיום בכבוד. כתוצאה, המשיבים פוגעים פגיעה ממשית ואנושה בענף החקלאות בעזה.

59. השאלה בענייננו **אינה** האם על המשיבים חלה החובה לקבוע מדיניות במסגרתה יינתנו היתרים לשיווק סחורה חקלאית מתוצרת עזה לשווקים בישראל, בגדה המערבית ובחו"ל. שאלה זו אינה דרושה הכרעה, שכן הצהרותיהם של המשיבים לצד התנהלותם דה פקטו, מלמדות באופן חד משמעי כי זו מדיניותם הלכה למעשה.

60. השאלה היא אם כן, מכיוון שהמשיבים מצהירים שזוהי מדיניותם, כיצד עליהם ליישמה ולפרסם את הנחיותיהם, בכדי שחקלאים, דוגמת העותר, יוכלו לשווק את סחורותיהם כמתואר. כאשר גופים שונים במדינה קובעים מדיניות, על המדיניות להיקבע באופן פומבי ובהיר כך שניתן יהיה ליישמה. כאשר גורמים מקצועיים כדוגמת רמ"ד חקלאות (לא ברור אם אצל המשיב 2 או המשיב 3) אינו מצליח להפנות את העותרים אל נהלי המשיבים ואינו מצליח להבינם בעצמו, כיצד אמורים לעשות זאת הפונים?

61. מחדלם של המשיבים בקביעת נהלים נגוע בהתפרקות מסמכות. גם לו היו למשיב 3 נהלים מוסדרים לעניין שיווק הסחורה החקלאית מעזה, היה על המשיב 1 לגבש הוראות רבות אשר אינן

בתחום מומחיותו של המשיב 3. בכלל זה – מועד הגשת הבקשה, בעל התפקיד אשר דן בה, הסדרי אריזה והעמסה הנוגעים ליכולות המעבר ולשיקולים ביטחוניים אשר לבטח נשקלים ועוד ועוד. על המשיבים לגבש מדיניות אחידה, מקיפה ועניינית ולתת פומבי למדיניות זו, באופן שיאפשר את מימושה בצורה אפקטיבית וסבירה. על המשיבים לתת ביטוי להבדלים בין שיווק לגדה, לחו"ל ולישראל ולהציג הוראות נפרדות לשיווק לשווקים אלו.

62. הימנעות המשיבים מגיבוש החלטה וממתן מענה פרטני לעותרים, משמעה, מבחינה משפטית ומבחינה מעשית – סירוב של בקשות השיווק והייצוא. התנהלות זו מנוגדת לדין וכן להצהרות המשיבים בנוגע למדיניותם.

### המסגרת הנורמטיבית

63. תנועת אנשים וסחורות בין רצועת עזה והגדה המערבית או ישראל, נשלטת באופן מוחלט על ידי ישראל. בכל הנוגע לתנועת אנשים, כניסה של תושבי עזה לישראל לצורך מסחר או עסקים מותנית בקבלת היתר מהמשיב 2, מכוח חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), תשס"ג-2003. אופן הטיפול בבקשה להיתר שכזה, המכונה "היתר סוחר", קבוע בנהלי המשיב 1.

64. בנוגע להכנסת סחורות לרצועת עזה, מדיניות המשיבים היא כי ככלל, ניתן להכניס כל סחורה לרצועת עזה ללא צורך באישור, אלא רק בתיאום מוקדם עם הרשויות הישראליות. זאת למעט רשימה של סחורות שהכנסתן לעזה טעונה רישיון מוקדם שכן הן מוגדרות ציוד "דו-שימושי". העניין קבוע בסעיף 20 לחוק הפיקוח על ייצוא ביטחוני, תשס"ז-2007 ובנהלי המשיב 1, ביניהם "נוהל תיאום והכנסת סחורות לרצועת עזה".

65. באשר לשיווק וייצוא סחורות מרצועת עזה, מדיניות המשיבים, כפי שהיא עולה מהצהרותיהם ונהליהם, היא כי ככלל, אין מגבלה לעניין הסחורה שניתן לשווק לחו"ל וכי הם אינם מעורבים במתן אישורים למשווקים. בפועל, המשיבים מתירים שיווק וייצוא של תוצרת חקלאית מרצועת עזה לגדה המערבית, ישראל וחו"ל. חרף זאת, מלבד הצהרות המשיבים ונוהל הייצוא לחו"ל מיוני 2015, אין בנמצא נוהל או הנחיות מנהליות של המשיבים 1 המפרטות את הפרוצדורה המאפשרת לקבל היתרי שיווק של תוצרת חקלאית לשווקים השונים.

### פרסום נהלים והנחיות

66. עוד טרם חקיקת חוק חופש המידע עמדו בתי המשפט על חשיבות עקרון השקיפות ופרסום הנהלים וההנחיות המנהליות על פיהן פועלות הרשויות. כך, בלשונו הציורית של השופט (בדימוס) מ' חשין במסגרת בג"ץ 3648/97 סטמקה נ' שר הפנים, פ"ד נג(2) 728, 774 (1999) :

"למותר לומר, כי קריטריונים השוכנים במגירת הפקיד ואינם רואים אור-

יום, מזמינים שרירות בעשייה ומשקלם אינו אלא כמשקלה של נוצה מרוטה."

כן נקבע כי תוקפם של נהלים מותנה בפרסומם לרבים :

"תנאי מוקדם והכרחי לקביעתן ולהחלתן של הנחיות פנימיות הוא בהבאתן של אותן הנחיות לידיעת המעוניינים, בין בפירסומן לרבים בין אחרת. מדברים אנו, כמובן, בהנחיות שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט, כמו בענייננו כאן. (בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד, פ"ד מו(3) 501, 513 (1992)).

"

67. חוק חופש המידע מחייב כל רשות ציבורית לפרסם את ההנחיות המינהליות על פיהן היא פועלת, כאמור בסעיף 6(א) לחוק:

"רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

68. חובת הרשות היא לתת להנחיות פרסום סביר, ויעיל, אשר מכוון קודם כל אל מי שהמדיניות נוגעת להם (בג"ץ 3081/95 ד"ר ג'ובראן רומיאו נ' המועצה המדעית של ההסתדרות הרפואית בישראל, נ(2) 177 (1996)). לעניין החובה לפרסם את ההנחיות, ראו בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד ואח', פ"ד מו(3) 501; וכן בג"ץ 3648/97 סטמקה ואח' נ' שר הפנים ואח', פ"ד נג(2) 728, בו נקבע:

"מצב דברים זה, לא זו בלבד שאין הוא משביע רצון אלא שגובל הוא באי־חוקיות ממש. אכן, מדיניות זו שמשרד הפנים קבע לעצמו – כשהיא לעצמה – אין היא תקנה בת־פועל־תחיקתי המחייבת פרסום ברשומות כהוראת סעיף 17 לפקודת הפרשנות [נוסח חדש], ואולם זה מכבר פסקנו – וחזרנו ופסקנו – כי הנחיות פנימיות שיש בהן כדי לאצול על זכות הפרט – וזו המדיניות שלפנינו – "...תנאי מוקדם והכרחי לקביעתן ולהחלתן... הוא בהבאתן... לידיעת המעוניינים, בין בפירסומן לרבים בין אחרת": בג"ץ 5537/91 אפרתי נ' אוסטפלד (פרשת אפרתי), בעמ' 513. ראו עוד: בג"ץ 4539/94 נקסה נ' ד"ר אפרים סנה (בפיסקאות 13 ואילך לפסק־דינה של השופטת שטרסברג־כהן); בג"ץ 1689/94 הררי נ' שר הפנים. מקורה של חובת פרסום זו, כך פסקנו, "...נדרשת מתוך מהותה של המאטריה וכנגזרת מעקרון שלטון החוק..." (פרשת אפרתי, שם, בעמ' 515). **ובמקום שבו מדובר בפגיעה כה־עמוקה בזכות היחיד**... אין ספק בלבי כי חובה היא המוטלת על משרד הפנים לפרסם את מדיניותו ולעשותה נגישה לכל מי שיבקש לקרוא בה וללומדה."

ר' גם: עת"מ 68189-12-14 גישה מרכז לשמירה על הזכות לנוע נ' המינהל האזרחי בגדה המערבית וכן עת"מ 51147-05-14 גישה - מרכז לשמירה על הזכות לנוע נ' מתאם פעולות הממשלה בשטחים).

69. ראוי לציין בהקשר זה כי כיום, פרסום אפקטיבי משמעותו פרסום בשפה הנגישה לקהל אליו הוא מופנה, בענייננו ערבית, עברית ואנגלית ובצורה נגישה, קרי באמצעות האינטרנט. המשיב 1 מכיר כיום בחובתו זו, ואף מפעיל אתר אינטרנט ועמודים ברשתות חברתיות, בשלוש השפות הללו.

70. לפרסומם של ההנחיות תכליות רבות. ההנחיות אמורות להתוות מדיניות ברורה עבור הרשות לפעול לפיה, ולאפשר לתושבי רצועת עזה, ולכלל הסוחרים המבקשים להתקשר עמם, לדעת כיצד עליהם לפעול, וגם לבקר את החלטות הרשות ונהליה. ברי כי אף אחת מחובות אלו, אין המשיבים ממלאים כאשר הם נמנעים מפרסום מדיניותם במסגרת נהלים ברורים המאפשרים לעותרים לדעת כיצד עליהם לפעול על מנת שיוכלו לקבל היתרי שיווק וייצוא לתוצרתם.

71. כאמור, פנייתם של העותרים למשיבים מחודשים מרץ (המשיב 2) ואפריל (המשיב 3) הייתה האחרונה בשרשרת פניות ארוכת שנים ורצופת כישלונות. מעולם לא הפנו המשיבים אל נוהל אשר מהווה הנחיה הניתנת לשימוש. תשובות המשיבים עד כה תמיד שזורות באי דיוקים ואף בסתירות, השמטת פרטים מהותיים, הפניות לגורם עלום שם אחר וזאת במקרה הטוב בו בכלל מתקבל מענה כלשהו לפנייה.

72. מדובר באוכלוסייה מוחלשת ביותר, אשר נאלצת להתמודד מדי יום עם מנגנון בירוקרטי אשר עוין אותה ומתנהל בשפה הזרה לה. לנהלים המבוקשים השפעה מכרעת על זכויותיהם של החקלאים והסוחרים ברצועה, על היקפן של זכויות אלו ועל האפשרות לממשן.

### **המשיבים מפרים את חובת ההגינות, ואיסור השרירות במניעה בפועל של יצוא ושיווק הסחורה החקלאית**

73. אין מחלוקת כי במצב הקיים כיום המשיבים הם שקובעים את המדיניות הנוגעת לייצוא ושיווק סחורות חקלאיות מעזה ואליה ככל שאלה עוברות דרך ישראל, וכי עליהם לפרסמה ברבים, ובאופן סביר וראוי.

74. הימנעות המשיבים מפרסום המדיניות פוגעת בשורה של עקרונות מינהל תקין. בראש ובראשונה, זוהי הפרה של **חובת ההגינות** אותה חבה הרשות. חובה זו, כך נקבע בפסיקה, מוטלת על כל מי שבידו סמכות שלטונית וחלה כלפי כל פרט באשר הוא אדם (בג"ץ 164/97 קונטרס בע"מ נ' משרד האוצר, פ"ד נב(1) 289 (1998)). חובה זו מחייבת את הרשות לעמוד מאחורי החלטות מינהליות שקיבלה ביחס לפרט, בוודאי החלטות שיש להן השלכה ישירה על זכויותיו ועל פרנסתו וזכויותיהם של אחרים. היא מחייבת את כל רשויות המינהל לכבד את ההחלטה שהתקבלה וליישמה.

75. בפועל, התנהלות המשיבים מובילה למבוי סתום - **המשיבים מצהירים כי ניתן לפעול באופן מסוים, תוך עמידה בנהלים אך מסרבים להפנות אליהם**. פניה ישירה לגורם אליו הפנו המשיבים מעלה חשש כבד כי הנהלים פשוט אינם קיימים. כך הופכות הוראות הגורם המנהלי למסכת של התעמרות בירוקרטית אשר אינה מובילה אל התוצאה הרצויה, אלא מטרפדת אותה.

76. פניות של העותרים למשיבים ולמתאם החקלאות הפלסטיני אתו הם נמצאים בקשר, מלמדות כי הוראות השיווק עמומות ואינן מוסדרות בנהלים. גם החלטות באשר לסוג הסחורה החקלאית אשר ניתן לשווק לשלושת השווקים הפוטנציאליים, אינן שקופות ואינן מחייבות את המשיבים, לעמדתם.



77. לא ייתכן כי מצד אחד המשיבים מצהירים כי לא קיימת מניעה לייצא תוצרת חקלאית, ובאשר לשיווק אינם מציינים מניעה כזו, ומצד השני חקלאים בעזה אינם יכולים לייצא ולשווק סחורה חקלאית, זולת מספר גידולים מצומצם, וגם זאת בכפוף להצלחה בעמידה בנהלים אשר אינם מפורסמים ואף המשיב 1, האמון על אישור השיווק, אינו מכיר כדבעי.

78. התנהלות המשיבים מנוגדת אף **לאיסור על שרירות**. שהרי, הם אינם מצביעים על מניעה להוצאת התוצרת החקלאית ומתנים קבלת האישור בעמידה בנהלים אשר אינם קיימים, ולכל הפחות אינם מוצגים לציבור. בפועל, המשיבים **לא מאפשרים הליך מסודר ומתוכנן של ייצוא ושיווק של סחורות חקלאיות** מצב זה מעיד על פעילות מתוך שרירות ולא מתוך הפעלת שיקול דעת ותשומת לב, תוך פגיעה קשה בזכויות החקלאים העובדים בעזה.

79. על השרירות הפושה בהחלטות המשיבים, ניתן ללמוד מתשובותיהם לעניין **סוג הסחורה** החקלאית המותרת לשיווק ולייצוא. כל אימת שניתנו תשובות המשיבים 1-2 הנוגעות לסוגיה זו, הדגישו המשיבים כי הרשימות נוגעות **למועד מתן המענה**. המשיבים לא הצליחו להתחייב שגידולים אשר יזרעו ביום מתן המענה ולאורו, יוכלו להיות משווקים עם הבשלתם. נזכיר כי ממילא, על המשיבים לפרסם, ורק עם עולה צורך בכל, את רשימת הסחורות אשר שיווקן **אסור**, ואת הסיבה לאיסור.

#### **המנעות המשיבים להתקין ולפרסם נהלים ברורים מהווה התפרקות מסמכות**

80. המשיבים 1-2 אינם יכולים להתנער מאחריותם, שכן הם בסופו של יום, בסמכותם **הבלעדית** לתת אישור ולאפשר לסחורה לעבור לגדה המערבית או לחו"ל. לא מדובר בעניין פנים פלסטיני, או בחוסר יכולתו של מאן דהוא להתמצא בסבך הביורוקרטי. המשיבים עצמם נבוכים ומבולבלים ואינם יודעים לתת הנחיות חד משמעיות, או להפנות לנהלים הרלבנטיים.

81. ככל שהמשיב 1 או מי מטעמו מצהיר, כי פעולות השיווק של תוצרת חקלאית תלויות בעיקר בנהליו של גורם חיצוני, הוא המשיב 3, אשר אינו קשור ישירות למערכת הנורמטיבית הסגורה החלה על תושבי עזה עליה ממונה המתפ"ש, הרי שעליו החובה להביא לידיעת כלל החקלאים בעזה את כל המידע הנדרש בעניין אותה פרוצדורה אשר תאפשר בסופו של יום את שיווק הסחורה כמבוקש.

82. המשיבים מתפרקים מסמכותם הלכה למעשה. גם לו היו למשיב 3 נהלים מוסדרים לעניין שיווק הסחורה החקלאית מעזה, היה על המשיב 1 לגבש הוראות רבות אשר אינן בתחום מומחיותו של המשיב 3. בכלל זה – מועד הגשת הבקשה, בעל התפקיד אשר דן בה, הסדרי אריזה והעמסה הנוגעים ליכולות המעבר ולשיקולים ביטחוניים אשר לבטח נשקלים ועוד ועוד. על המשיב 1 ועליו בלבד לקבוע את הנהלים המסדירים תנועת סחורות מרצועת עזה, לרבות סחורה חקלאית. גם אם כרוך הדבר בהתייעצות והטמעת הוראות אשר בגדר מומחיותו של המשיב 3, בנהלי המשיב 1.

83. התנהלות זו היא המובילה למצב הקיים היום בו חקלאים בעזה אינם יכולים הלכה למעשה לקבל אישור לשווק את סחורותיהם לגדה המערבית, לישראל או לחו"ל, זולת במקרים נדירים ואקראיים.

84. כדי לוודא כי בקשות לייצוא ושיווק סחורה נבדקות כנדרש, יש להבטיח קיומן של הנחיות מובחנות לפי השווקים אליהם מבקשים החקלאים לשווק: חו"ל, גדה מערבית וישראל. בנהלים אלו תקבע הדרך להגיש את הבקשה, הגורמים אשר יבדקו אותה והמסמכים אשר צריך שיהיו מונחים בפניהם וכן – פירוט מגבלות על כמויות אם ישנן כאלה, אופן האריזה, אופן ההעמסה וכד' (ר' עע"מ 9187/07 אורי לוזון נ' משרד הפנים (24.7.2008); בג"ץ 1689/94 ג'ולי הרדי נ' שר הפנים, פ"ד נא(1) 15; עת"מ 1952/07 מריה קרטו נ' מדינת ישראל (19.1.2009), הכולל התייחסות לחשיבות בקביעת נהלים במיוחד כשהקהל אליהם הם מופנים הן אוכלוסיות המוגדרות כאוכלוסיות מוחלשות או מודרות).

85. על חשיבות קיומם של כללים להפעלת הסמכות המינהלית עמד פרופ' זמיר בספרו הסמכות המנהלית:

"חשיבות הכללים גדלה והולכת ככל שמתרחב והולך שיקול הדעת המינהלי. רבה החשיבות של כללים המכוונים להבטיח שההליך המינהלי יהיה מבוסס, תקין ו שקול..." (זמיר, **הסמכות המינהלית** (תשנ"ו, כרך ב) 686).

86. כאמור, בענייננו, תלוי העותר באופן מלא במשיבים ובעיקר במשיבים 1-2 בכל היבט של חייהם. והאפשרויות שלהם לתקוף את החלטות המתקבלות בעניינם מוגבלות עד בלתי קיימות.

87. משכך, מתקיים באין מפריע מצב אבסורדי בו המשיבים מצהירים כי הם מקדמים שיווק של תוצרת חקלאית ודגה מרצועת עזה לגדה המערבית, לישראל ולחו"ל "במטרה לסייע לחקלאים ולפיתוח כלכלת הרצועה" וכי הם "מבינים כי המצב הכלכלי הינו המרכיב הראשון במעלה לשיפור איכות החיים של התושבים". ואולם, בפועל הם גורמים לחוסר וודאות ולהפסדים רבים בקרב החקלאים, באופן שהופך את העיסוק בחקלאות למסוכן כלכלית וללא רווחי.

88. העותרים לא קיבלו ולו סימן קל שבקלים שבכוונת המשיבים ליישב את הפערים בינם לבין עצמם על מנת להקל במעשים, ולא רק בהצהרות, על שיווק תוצרת חקלאית מרצועת עזה.

#### פגיעה קיצונית ובלתי מידתית בזכויות לחופש העיסוק והזכות לקיום בכבוד

89. נוכח השליטה של ישראל על מעברי הגבול בין רצועת עזה לבין שטחה ושליטתה על תחומי חיים רבים של תושבי עזה, מחויבת היא מכוח המשפט הבינלאומי והישראלי לכבד ולהגן על אותן זכויות האדם המושפעות משליטתה - במקרה דנן הזכות לחופש העיסוק והזכות לפרנסה ולקיום בכבוד. בית המשפט העליון הכיר בכך שנוכח שליטתה של ישראל על מעברי הגבול, והתלות שפיתחו תושבי עזה בישראל באספקטים רבים, היא מחויבת להבטיח את הצרכים ההומניטאריים של תושבי עזה (בג"ץ 9132/07 אלבסיוני ואח' נ' ראש ממשלת ישראל ואח' (30.1.2008).

90. יפים לעניין זה דברי בית המשפט העליון בבג"ץ 1169/09 פורום משפטי למען ארץ ישראל נ' ראש הממשלה (15.6.2009):

"על חובתו של הממשל הישראלי לדאוג לקיום הצרכים ההומניטאריים הבסיסיים של תושבי איו"ש והרצועה עמדה פסיקת בית משפט זה לא אחת. גם אם רצועת עזה נשלטת כיום על ידי תנועת החמאס, אשר הוכרזה ארגון טרור, **חיים בה תושבים הזקוקים לשירותים חיוניים לקיום איכות ורמת חיים סבירה ואנושית. ישראל נדרשת להושיט עזרה כדי לאפשר סיפוק צרכים הכרחיים לאוכלוסייה המקומית, שבלעדיה לא יקבלו מענה.** בשירותים חיוניים אלה עשויים להיכלל גם היתרים להזרמת כספים הנחוצים לתשלום משכורות לעובדים, המהווים אמצעי קיום מינימאליים להם ולמשפחותיהם... הציבור התמים המתגורר ברצועת עזה אינו יכול להיות מנותק מאמצעי קיום וקווי אספקה בסיסיים הנחוצים לחיים בכבוד..." (פסקה 21).

91. המשיבים פגעו וממשיכים לפגוע באופן קשה, חמור ובלתי מידתי בזכויות היסוד של העותר – הזכות לחופש העיסוק והזכות לפרנסה ולקיום בכבוד. המשיבים גרמו בהתנהלותם לזקוקים כלכליים אדירים לעותר, ולפגיעה בחופש העיסוק וזכותו לפרנסה ולקיום בכבוד ולממש רמת חיים הולמת.

92. זכותו של העותר להתפרנס וחובתה של ישראל לנקוט בצעדים לצורך מימוש זכות זו, ביניהם צעדים להבטיח התפתחות כלכלית ותעסוקה מלאה ויצרנית, מעוגנים באמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות וחברתיות (1966). סעיף 6 לאמנה קובע:

"...the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work which he freely chooses or accepts, and will take appropriate steps to safeguard this right.

The steps to be taken by a State Party to the present Covenant to achieve the full realization of this right shall... policies and techniques to achieve steady economic, social and cultural development and full and productive employment under conditions safeguarding fundamental political and economic freedoms to the individual."

ראו גם סעיף 11 לאמנה המעגן את זכותו של כל אדם לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו ולשיפור מתמיד, ומטיל חובה על המדינה להבטיח מימוש זכות זו.

93. החלטת בית הדין הבינלאומי לצדק בעניין הגדר, קובעת בבירור כי ישראל מחויבת בהוראות האמנה הנ"ל גם בגדה המערבית ורצועת עזה, וכי מוטלת עליה החובה לכבד את הוראותיה ולא להציב מכשולים בפני מימוש הזכויות הקבועות בה אף בתחומים בהם הועברה הסמכות לרשות הפלסטינית:

**"Israel is bound by the provisions of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Furthermore, it is under an obligation not to raise any obstacle to the exercise of such rights in those fields where competence has been transferred to Palestinian authorities."** (ICJ, 2004, Legal consequences of the construction of a wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, ICJ Reports 2004, para. 112).

ראו גם סעיף 28 להכרזה לכל באי עולם בדבר זכויות אדם, המהווה חלק מהמשפט הבינלאומי המנהגי, המעגן את זכותו של כל אדם לביטחון סוציאלי "שהן חיוניות לכבודו כאדם ולהתפתחות החופשית של אישיותו" וסעיף 23 להכרזה המעגן את הזכות לעבודה ותנאי עבודה צודקים והוגנים והגנה מפני אבטלה. וכן ראו ההכרזה דבר הזכות לפיתוח (Declaration on the Right to Development).

94. להתנהלות המשיבים יש השלכות משמעותיות על האוכלוסייה האזרחית ברצועת עזה. כאמור, כתוצאה מהעדר הסדרת התחום באופן ראוי נמנעת בפועל פעמים רבות השלמת תהליך שיווק התוצרת החקלאית. בכך סופגים החקלאים הפסדים רבים ועמל רב אשר הושקע יורד לטמיון. גם תחום החקלאות ברצועה בכללותו, ניזוק. בהיעדר אפשרות מעשית לייצא סחורה חקלאית, פחת משמעותית מספרם של העוסקים בחקלאות ברצועה, והמעט אשר נותר, סופג כאמור הפסדים משמעותיים. המדובר בהפרה בוטה של חובתם של המשיבים לאפשר לאוכלוסייה האזרחית לנהל חיים תקינים, כקבוע בתקנה 43 לתקנות האג משנת 1907. חיים תקינים כוללים קיום אנושי בכבוד והאפשרות להמשיך ולהתפרנס, לאפשר לעסקים ברצועת עזה לתפקד ולספק פרנסה לעובדיהם ולבני משפחותיהם.

95. דוח נציבות זכויות האדם של האו"ם מחודש מרץ 2018 כלל התייחסות לכישלון של ישראל להגן ולכבד את זכויותיהם של האזרחים המוגנים בעזה, זאת גם בשל הפגיעה בזכויותיהם הכלכליות והחברתיות שהם תוצאה של ההגבלות על חופש התנועה. בדוח צוין כי ההגבלות על הייבוא והייצוא ברצועת עזה ממשיכים להכשיל את ההתאוששות הכלכלית ואת ההזדמנויות לתעסוקה:

**"16. The failure of Israel to protect Palestinians in accordance with its obligation, as an occupying power, to uphold public life order and safety, as well as the numerous restrictions to freedom of movement, has had a severe impact on access to economic, social and cultural rights in the Occupied Palestinian Territory, and on the enjoyment of the right to family life.**

17. The blockade and closures continued to be the main drivers of Gaza's humanitarian crisis and severely undermined the realization of nearly all economic and social rights... With regard to the right to an adequate standard of living and the right to work, Gaza exports and imports remained well below the pre-blockade level, estimated as of late October 2017 at nearly 32 per cent and 92 per cent respectively. **Restrictions on Gaza imports and exports continued to stifle economic recovery and employment opportunities**, with unemployment reaching 46.6 per cent in July-September 2017. At the end of the reporting period, nearly 80 per cent of the population were reportedly relying on aid provided by humanitarian organizations to survive." (A/HRC/37/38)

#### סיכום

96. בניגוד להצהרותיהם של המשיבים בדבר חובתם ורצונם לפעול לשיפור הכלכלה ואיכות חייהם של התושבים ברצועת עזה, ובניגוד להצהרותיהם כי אינם מונעים שיווק תוצרת חקלאית, הם אינם מאפשרים לעותר ולאחרים במצבו לשווק את תוצרתם החקלאים. הדבר גורם לפגיעה חמורה ביותר בזכויותיהם הבסיסיות ומשפיע באופן משמעותי על תושבי עזה החיים תחת השליטה של ישראל.

97. נוכח כל האמור לעיל, בית המשפט הנכבד מתבקש להורות למשיבים ליתן את כלל הסעדים שבכותרת. כמו כן, מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות העותרים, לרבות שכ"ט עו"ד, בצירוף מע"מ כדין.

98. העתירה נתמכת בתצהיר העותר 1 שנחתם בפני עו"ד ברצועת עזה ונשלח לב"כ העותרים, לאחר תיאום טלפוני. בשל הקושי בקיום מפגשים בין העותר לבין ב"כ ובשל דחיפות העתירה, מתבקש בית המשפט הנכבד לקבל את התצהיר ואת ייפוי הכוח שנחתמו ונשלחו בפקס.



מוריה פרידמן שריר, עו"ד  
באת כוח העותרים

25.11.2018