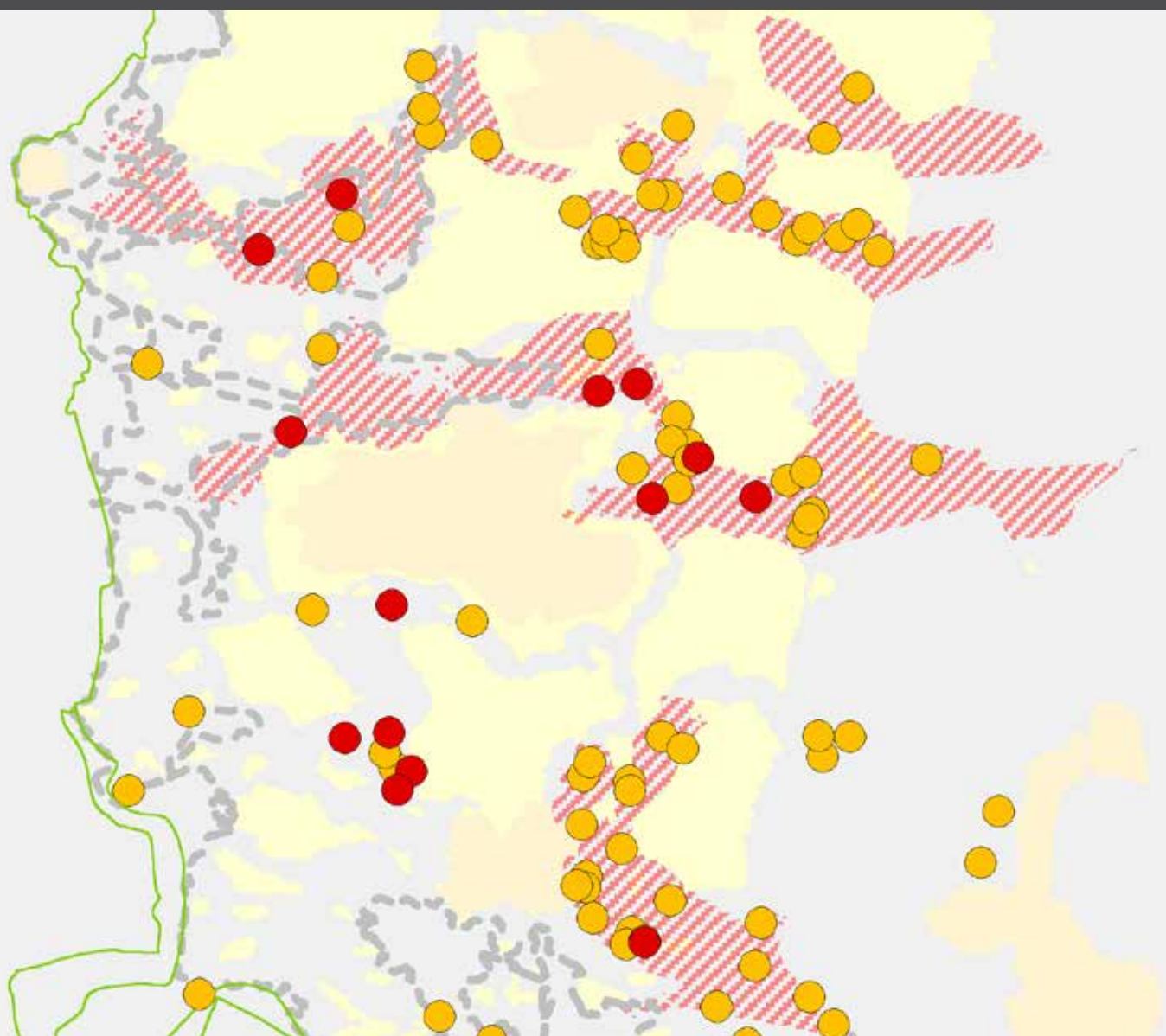


מתחת לרדאר

המדיניות השקטה של
הכשרת מאחזים בלתי מורשים
והפיכתם להתנחלויות רשמיות



מתחת לרדאר

המדיניות השקטה של
הכשרת מאחזים בלתי מורשים
והפיכתם להתנחלויות רשמיות



מרס 2015

מחקר וכתביבה: זיו שטהל
רעיון ופיתוח: קוני פדרסן (יש דין) ומרטין סיפרמן (The Rights Forum)
עריכה משפטית: עו"ד שלומי זכריה ועו"ד מיכאל ספרד

עריכת לשון: יסמין הלוי
יעוץ משפטי: משרד עו"ד מיכאל ספרד, עו"ד ישי שנידור
ביצוע גרפי: יהודה דרי ושלומית היימן
אינפוגרפיקה: יעל שינקר
מפות: רוני פלי

א. רקע

6

1. התנחלויות ומאחזים לפי המשפט ההומניטרי הבינלאומי

6

ניהול השטח הכבוש בנאמנות ולטובתה של האוכלוסייה המקומית

6

איסור על העברת אוכלוסייה אזרחית לשטח הכבוש

6

עקרון זמניות הכיבוש

7

2. רקע להקמת המאחזים

7

3. מעורבות המדינה בהקמת המאחזים ובקיומם

9

הגנה וביטחון | צה"ל

9

הקצאת קרקע | הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במינהל האזרחי והחטיבה להתיישבות

10

סיוע במימון, בבנייה ובתשתיות | משרדי ממשלה, רשויות ציבוריות והחטיבה להתיישבות

10

אי-אכיפה פלילית ומינהלית על בנייה בלתי חוקית | ממשלת ישראל, המינהל האזרחי, מחוז ש"י במשטרת ישראל, פרקליטות המדינה

11

ב. שינויים במדיניות: נסיגה מהכוונה להסרה ומגמת הסדרה

13

ג. המסלול השקט: הקמת התנחלויות חדשות על ידי הכשרת**מאחזים בלתי חוקיים**

15

נתונים - כרבע מהמאחזים הוכשרו או מצויים בהליכי הכשרה במסלול השקט

16

13 מאחזים בלתי חוקיים הוכשרו והבנייה בהם הולבנה

16

12 מאחזים מצויים בשלבים שונים של הליכי הכשרה לאחר שעברו את השלב הראשון,

16

והדרג המדיני הורה לקדם את הכשרתם

18

ד. השלכות על זכויות האדם של הפלסטינים

21

ה. השפעה על קהילות פלסטיניות: מקרה מבחן

24

ו. רצפי התיישבות

25

תקציר

בשנים האחרונות, לצד המסלול הרשמי והידוע של אישור וקידום תוכניות בנייה בהתנחלויות על ידי הממשלה, מתקיים מסלול שקט של הקמת התנחלויות חדשות והרחבת השטחים שבשליטתן של התנחלויות קיימות באמצעות הכשרת עשרות מאחזים בלתי מורשים. נכון להיום, כרבע מהמאחזים (25 מתוך כ-100) הוכשרו או מצויים בהליכי הכשרה.

דו"ח זה מצביע על שינוי דרמטי במדיניות הרשמית של ישראל בכל הנוגע להקמת התנחלויות חדשות ולמאחזים בלתי חוקיים. ישראל אפשרה את הקמת המאחזים, מימנה את הקמתם ותמכה בקיומם, ועושה זאת גם היום, אך בד בבד היא הצהירה וממשיכה להצהיר כי מעמדם של יישובים אלה, שהוקמו ללא הרשאה ובניגוד לחוק, אינו שווה לזה של ההתנחלויות, וכי בהתאם להתחייבויותיה המדיניות הבינלאומיות היא איננה מקימה התנחלויות חדשות.

לאורך השנים ישראל נטלה על עצמה התחייבויות פוליטיות להקפיא את הבנייה בשטחים ולפרק את המאחזים הבלתי חוקיים - בעיקר בעקבות תוכנית "מפת הדרכים" לסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני שהוצגה על ידי הקוורטט באפריל 2003. אחד מעיקרי התוכנית היה פירוק מאחזים שהוקמו אחרי מרס 2001, אולם כידוע, ההתחייבות לפירוק המאחזים מעולם לא יושמה.

בשנת 2008 הצהירה המדינה בפני בית המשפט העליון כי בכוונתה לאכוף את החוק ולפנות מאחזים, בהתאם לסדרי עדיפויות שהציגה. אף כי עמדה זו יושמה במקרים בודדים בלבד, ברמה ההצהרתית היא שיקפה מדיניות הרואה במאחזים הפרת חוק מתמשכת שיש לפעול להפסקתה והכרה בחובתה של ישראל להגן על זכויות הקניין של פלסטינים, שעל אדמותיהם נבנו המאחזים.

ב-2011 חל מפנה משמעותי בעמדתה הרשמית של ישראל, וכעת המדינה מבקשת למצוא דרכים חוקיות להכשיר את המאחזים הבלתי מורשים ולהופכם להתנחלויות חוקיות לפי הדין הישראלי. הכשרת מאחזים כוללת שלושה מרכיבים עיקריים המהווים שלבים בדרך להכשרה:

מרכיב מדיני - נדרשת החלטה והוראה של הדרג המדיני על בחינה וקידום של הליכי הכשרה למאחז, וכן הנחיה לגבי אופי ההכשרה (כהתנחלות חדשה או צירוף כשכונה להתנחלות קיימת). הביטוי המעשי לכך הוא קביעת תחום שיפוט ליישוב חדש, או הרחבתו של תחום שיפוט קיים כך שישלול בשטחו את המאחז שמבקשים להכשיר.

מרכיב קנייני - נדרשת משבצת קרקע שאיננה פרטית, כלומר אדמות הרשומות כאדמות מדינה או כאלה שהוכרזו בהליך מינהלי כאדמות מדינה. לצורך ביצוע הכרזה על אדמות מדינה נדרש הליך סקר קרקעות לבירור מעמד הקרקע.

מרכיב תכנוני - קידום הליכי תכנון עד לשלב הסופי של מתן תוקף לתוכנית מתאר (המכונה תוכנית בינוי עיר - תב"ע) והוצאת היתרי בנייה מכוחה. הדיונים ואישור התוכניות מתנהלים במועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי, ובכל אחד משלבי התכנון נדרש אישור של שר הביטחון.

מאז 2011, כרבע מהמאחזים הבלתי מורשים בגדה המערבית כבר הוכשרו או מצויים בשלבים שונים של הליכי הכשרה, לאחר שהדרג המדיני הורה לקדם את הלבנתם:

- **13 מאחזים הוכשרו והבנייה בהם הולבנה** - ארבעה מהם הפכו לשלוש התנחלויות עצמאיות, ותשעה נוספים הוכשרו כשכונות בהתנחלויות קיימות, אף שבפועל חלקם ממשיכים לתפקד כיישובים עצמאיים.
- **12 מאחזים נמצאים בשלבים שונים של הליך ההכשרה, לאחר שעברו את השלב הראשון והדרג המדיני הורה לקדם את הכשרתם** - שישה מהם מצויים בשלב הקנייני שבו מבוצעים הליכי סקר לבחינת מעמד הקרקע לקראת הכרזה, או נמצאים בהליכי הכרזה על אדמות מדינה, ושישה מאחזים נוספים נמצאים בשלבים שונים של השלב התכנוני. כאשר יסתיימו הליכי התכנון, יסיימו מאחזים אלה את תהליך הכשרתם ויהפכו לנקודות יישוב חוקיות בראי הדין הישראלי.

ההתנחלויות והמאחזים הם מקור לפגיעה רב-ממדית בזכויות האדם של הפלסטינים החיים בגדה המערבית, במיוחד אלה המתגוררים בכפרים הסמוכים להם. יש דין מתעד זאת במסגרת עבודתו ומטפל ביותר מאלף מקרים שענינם פגיעות בזכות לחיים, לביטחון ולשלמות הגוף ופגיעות בזכות לקניין, שחלקם הגדול מתרחשים בסמיכות למאחזים הבלתי מורשים. השלמה עם קיומם של המאחזים והפיכתם ללגיטימיים משמעה מתן הכשר לפגיעה מתמשכת ונרחבת בגופם ובקנינם של עשרות אלפי פלסטינים. מן הנתונים עולה כי מדינת ישראל אימצה בשנים האחרונות מדיניות סמויה מן העין, שעיקרה הקמת התנחלויות חדשות או הרחבה של התנחלויות קיימות באמצעות הכשרת מאחזים. אלפי אזרחים ישראלים מקבלים פרס בדמות הכשרה בדיעבד של נקודות היישוב והמבנים שהקימו בניגוד לחוק, ובמקרים רבים תוך פגיעה בזכויותיהם של פלסטינים, גזל קרקעות, מעשי אלימות ומעשי עבריינות אחרים. לפרס ההכשרה מתווספת היעדרה של אכיפה על עבירות בנייה בלתי חוקית. במילים אחרות, מדיניות ישראל בגדה המערבית היא מנגנון המכשיר עבירות ומתגמל את מבצעייהם.

א. רקע

1. התנחלויות ומאחזים לפי המשפט ההומניטרי הבינלאומי

על פי המשפט ההומניטרי הבינלאומי, הקמת יישובים ישראלים בגדה המערבית הנתונה לשלטון כיבוש בידי ישראל אסורה.

ניהול השטח הכבוש בנאמנות ולטובתה של האוכלוסייה המקומית

תקנה 43 הנלווית לאמנת האג (1907), הנחשבת לכלל היסודי המנחה את פעילות הכוח הכובש ואת היחסים בין האזרח לשלטון בשטח הכבוש, מקנה לצבא הכובש סמכויות וכוחות שלטוניים ומתווה את השיקול המרכזי שלאורו ניתן להפעילם: טובתה של האוכלוסייה המקומית בשטח הכבוש ועקרון שימור הקיים.¹ הפרשנות המקובלת לתקנה זו היא שהאוכלוסייה המקומית היא המוטב של משטר הכיבוש, והכוח השולט בשטח מחויב לנהל את השטח כסוג של נאמנות, תוך איזון בין שמירה על הביטחון לבין קיום החיים האזרחיים של האוכלוסייה המקומית.² חובת הנאמנות אוסרת על המעצמה הכובשת לנצל את השטחים הנתונים לשליטתה לצרכיה שלה, למעט לצרכיה הביטחוניים (תחת מגבלות מסוימות).³ לפיכך, בכל הנוגע לשימוש בקרקע מושתת על הכוח הכובש מגבלות שנועדו לקיים את עקרון ארעיות הכיבוש: אסורה הפקעת קרקע פרטית שנועדה לשרת את צרכי המדינה הכובשת, מלבד תפיסה זמנית לצרכים צבאיים, וכאמור - המדינה הכובשת מחזיקה כנאמן בלבד גם בקרקע שבבעלות ציבורית (אדמות מדינה), ואיננה רשאית לשנות את אופיה. שינויים ארוכי טווח בשטח הכבוש מותרים רק במידה שנועדו לשרת את טובת האוכלוסייה המקומית או במידה שהם ממלאים צורך ביטחוני מובהק.⁴

תקנה 55 לתקנות האג (1907) קובעת כי המדינה הכובשת מתפקדת כנאמן של השטח הכבוש, המצוי בידה כפיקודן ובאופן זמני בלבד, ואוסרת על הכובש לבצע שינויים ארוכי טווח שאינם לטובת האוכלוסייה הנכבשת בנכסים ציבוריים המוחזקים בידו בנאמנות. מכוחה של התקנה מוטלת על הכובש חובה לשמירתו ולקיומו של הרכוש הציבורי ומוטלות עליו מגבלות האוסרות עליו לבצע ברכוש ובנכסי ציבור פעולות המשנות את הסטטוס קוו באופן קבוע. גם פסיקת בית המשפט העליון בישראל מכירה בפרשנות המקובלת לתקנה, וקובעת יחס של נאמנות של הכובש לנכסי הציבור של השטח הכבוש ואוסרת על ניצולם באופן שאינו שומר עליהם או המשנה אותם לתמיד.⁵

איסור על העברת אוכלוסייה אזרחית לשטח הכבוש

סעיף 49 (6) לאמנת ז'נבה הרביעית (1949) אוסר על המעצמה הכובשת להעביר חלקים מאוכלוסייתה האזרחית לשטח הכבוש.⁶ מקובל לפרש את הסעיף כאיסור על העברת אוכלוסייה - בין אם בגירוש או בכפייה ובין אם מרצון, בתמיכת המדינה או בעידודה. פרשנות הצלב האדום קובעת כי מטרת מנסחי

1 **תקנה 43 לתקנות הנלוות לאמנת האג בדבר דיני המלחמה ביבשה (1907)**.
2 ראו: ארנה בן-נפתלי, אייל גרוס וקרן מיכאלי, "כיפוח": כיבוש, סיפוח, קיפוח - על המבנה המשפטי של משטר הכיבוש, **תיאוריה וביקורת** 31 (חורף 2007) (להלן ארנה בן-נפתלי, אייל גרוס וקרן מיכאלי, "כיפוח").
3 ראו בג"ץ 393/82, ג'מעית אסכאן אלמעלמון נגד מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה והשומרון, פסק דין משנת 1983, פסקה 13.
4 המונח "שינויים ארוכי טווח" שנוי במחלוקת, אולם גם המצדדים בהתרת שינויים מסוימים מציבים מגבלות ברורות על היקפם ועומקם, ומסכימים כי התנאי המרכזי לחוקיתם הוא ייעודם לטובת האזרחים המוגנים בשטח הכבוש (לטובתה של האוכלוסייה המקומית). ראו בג"ץ 393/82 בהערה 2 לעיל.
5 בג"ץ 285/81, אל נאזר נגד מפקד כוחות צה"ל, פ"ד לו (1) 701, עמ' 704; בג"ץ 2164/09, יש דין - ארגון מתנדבים לזכויות אדם נגד מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ואח', עתירה, עמ' 26-29 ('בג"ץ המחצבות').
6 **אמנת ז'נבה הרביעית (1949), סעיף 49**.

האמנה היתה לשמר סטטוס קוו דמוגרפי בשטח כבוש.⁷ לפי חלק מהפרשנויות, מפעל ההתנחלויות עומד בסתירה ישירה לאיסור על העברת אוכלוסייה לשטח הכבוש. כך למשל, חוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק בעניין גדר ההפרדה⁸ קבעה כי ההתנחלויות הוקמו בניגוד לסעיף 49(6), וכך גם החלטה 446 של מועצת הביטחון של האו"ם מ-22 במרס 1979.⁹ האי-בהירות של סעיף 49(6), שיצרה מחלוקת לגבי הדרך שבה יש לפרש, הביאה לניסוח שונה בחוקת רומא של בית הדין הבינלאומי הפלילי, באופן המפליל העברה ישירה או עקיפה של אוכלוסייה לשטח הכבוש.¹⁰ לאור ההתפתחויות הפרשניות הללו, יש הסבורים כי ניתן לראות במדיניות הישראלית משום העברת אוכלוסייה לשטח כבוש הן בעקיפין והן במישרין.¹¹ התמריצים הכספיים והטבות נוספות שהמתנחלים המתגוררים בשטחים נהנים מהם יכולים להיחשב העברת אוכלוסייה בעקיפין; ואילו העובדה שמדינת ישראל הקימה את ההתנחלויות ומאפשרת את קיומן באמצעות מימון, הגנה, תשתיות ועוד, יכולה להיחשב העברה ישירה של אוכלוסייה אזרחית לשטח הכבוש. הגם שדיני הכיבוש מכירים בצורכי הביטחון הלגיטימיים של המדינה הכובשת, הכרה זו אינה חלה על ההתנחלויות. האיסור על העברת אוכלוסייה אזרחית לשטח הכבוש אינו כולל כל חריג המתיר העברה כזו מטעמי ביטחון. לפיכך, התנחלויות אינן אמצעי ביטחון תקף.¹²

עקרון זמניות הכיבוש

עיקרון נוסף של משטר הכיבוש הוא אופיו הזמני. עיקרון זה נובע מכמה הוראות ספציפיות בדיני הכיבוש, ובראשן ההוראות שהוזכרו לעיל: תקנה 43 לאמנת האג, שממנה נגזר העיקרון שהכובש אינו ריבון כי אם בעל סמכות ניהולית זמנית בלבד; וסעיף 49(6) לאמנת ז'נבה הרביעית, שעיקרו איסור העברת אוכלוסייה אזרחית לשטח הכבוש, ואשר נועד להבטיח שההרכב החברתי והדמוגרפי בשטח הכבוש לא ישתנה. לאלה מצטרפת גם תקנה 55 לאמנת האג, הקובעת כי המדינה הכובשת מתפקדת כנאמן של השטח הכבוש המצוי בידה כפיקודן ובאופן זמני בלבד.¹³ בבסיס הסדרים אלה ניצבת ההנחה שהכיבוש הוא מצב זמני, אך עם זאת אין הוראה המגבילה את משך הכיבוש או מגדירה את זמניותו. במצב של כיבוש שאינו מוגבל בזמן מתרוקנים מתוכן האינטרסים שמשטר הכיבוש מבקש להגן עליהם, קרי האינטרס של האוכלוסייה הכבושה להגיע לשליטה בחייה ולממש את זכותה להגדרה עצמית, והאינטרס של המערכת הבינלאומית לשוב לסדר השוויוני בין מדינות ריבוניות ושל חפיפה בין מדינות ריבוניות לשליטה אפקטיבית. משטר הכיבוש נתפס כמצב חריג, ולכן מצב של כיבוש שאינו מוגבל בזמן עומד בסתירה לתכליתו-שלו ולאופיו כמשטר נאמנות.¹⁴

2. רקע להקמת המאחזים

כאמור, על פי המשפט ההומניטרי הבינלאומי אסורה הקמת יישובים ישראלים בשטחים הכבושים - התנחלויות ומאחזים. למרות האיסור, הקמת התנחלויות בגדה המערבית החלה כמעט מיד לאחר כיבושה על ידי ישראל, עם הקמת ההתנחלות כפר עציון בקיץ 1967 בעקבות החלטת ממשלת ישראל. על פי הדין הישראלי, הקמת התנחלויות על אדמות ציבור¹⁵ ובאישור איננה אסורה. לפי פרשנות ממשלת ישראל

7 Commentary on Geneva Convention IV of 1949 Relative to the Protection of Civilian Persons in Times of War, p. 283 (Jean Pictet ed.), 1958

8 Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories, Advisory Opinion, I.C.J. (July 9, 2004)

9 S/Res/446, U.N. SCOR (March 22, 1979). החלטות נוספות של מועצת הביטחון של האו"ם, העצרת הכללית של האו"ם וכן ועדות שונות קבעו דברים דומים גם הן.

10 סעיף 8 (ב')/2(viii) לחוקת רומא של בית הדין הבינלאומי הפלילי.

11 Orna Ben-Naftali, Aeyal M. Gross and Keren Michaeli, "Illegal Occupation: Framing the Occupied Palestinian Territory", Berkeley Journal of International Law, Vol. 23 (3) (2005), pp. 581-582

12 ארנה בן-נפתלי, אייל גרוס וקרן מיכאלי, "כיפוח", עמ' 32.

13 Ben-Naftali, Gross, Michaeli, "Illegal Occupation: Framing the Occupied Palestinian Territory" עקרון הזמניות בא לידי ביטוי גם בסעיפים 54, 47 ו-64 לאמנת ז'נבה הרביעית.

14 שם, עמ' 597-599.

15 עד שנת 1979 נהגה מדינת ישראל לתפוס קרקעות פרטיות ולהקצותן להקמת התנחלויות בטענה כי הדבר נובע מצורך צבאי. בג"ץ אלון מורה (בג"ץ 390/79, דו"קאת ואח' נגד ממשלת ישראל ואח', פ"ד לד [1]1) היה נקודת מפנה שבעקבותיה נאלצה ישראל לחדול מהקמת התנחלויות בכוח צווי תפיסה צבאיים. בבג"ץ אלון מורה טענו המתנחלים כי הקמת ההתנחלות אינה תפיסת קרקע זמנית הנובעת מצורך ביטחוני, אלא הקמת יישוב קבע הנובעת ממניעים אידיאולוגיים-דתיים. גם הצבא טען כי אין צורך צבאי בהקמתה. בעקבות זאת הורה בית המשפט לפנות את ההתנחלות ולהשיב את האדמות שנתפסו לבעליהן.

לדורותיהן, האיסור להעביר אוכלוסייה לשטח הכבוש, הקבוע בסעיף 49(6) לאמנת ז'נבה הרביעית, פירושו איסור על העברת אוכלוסייה בכפייה בלבד, ואילו אזרחיה עוברים להתנחלויות מרצונם החופשי, ולכן אין מדובר בהפרה של החוק הבינלאומי.¹⁶

לאורך שנות הכיבוש ממשלות ישראל יזמו, אישרו, תכננו ומימנו את הקמת ההתנחלויות בשטחי הגדה המערבית ואף יצרו מגוון הטבות ותמריצים כלכליים במטרה לעודד אזרחים ישראלים לעבור להתגורר בהן.¹⁷ בשטחי הגדה המערבית פועלות כיום 24 רשויות מקומיות - עיריות, מועצות ומועצות אזרחיות שבתחומן מצויות 123 התנחלויות שמתגוררים בהן כ-341 אלף אזרחים ישראלים.¹⁸ שטח השיפוט הרשמי של ההתנחלויות עמד בשנת 2013 על כ-63% משטח משטחי C.¹⁹ חלק מההתנחלויות הוקמו על קרקעות פרטיות של פלסטינים.

ב-1996, בעקבות לחצים ומחויבויות מדיניות בינלאומיות, קיבלה ממשלת ישראל החלטה כי כדי להקים התנחלות חדשה נדרשים הן אישורה של הממשלה כולה והן אישורו של שר הביטחון בשלבי תכנון שונים.²⁰ כדי לעקוף החלטה זו הוקמו מאמצע שנות התשעים ואילך התנחלויות ללא תמיכה רשמית של ממשלת ישראל, אך תוך מעורבות וסיוע (ישיר ועקיף) של רשויות ציבוריות וגופים שונים מטעם המדינה. התנחלויות אלו זכו לכינוי "מאחזים בלתי מורשים".

דו"ח ששון²¹ הגדיר "מאחז בלתי מורשה" כיישוב שאחד או יותר מארבעת התנאים הבאים אינו מתקיים לגביו: (1) הממשלה החליטה באופן רשמי על הקמתו של היישוב; (2) טיב הזכויות בקרקע: הקרקע היא אדמת מדינה או בבעלות יהודים; (3) היישוב הוקם לפי תוכנית בנייה מפורטת (תב"ע)²² שניתן לקבל מכוחה היתר בנייה²³; (4) תחום השיפוט²⁴ של היישוב נקבע בצו על ידי מפקד האזור.²⁵

ששון הבהירה כי "בלתי מורשה" - המונח שבו בחרה להשתמש בדו"ח - משמעו "בלתי חוקי". כלומר, בהיעדר אחד או יותר מארבעת התנאים שנמנו לעיל, היישוב אינו חוקי על פי הדין הישראלי²⁶ (כאמור, לפי הדין הבינלאומי כל ההתנחלויות אינן חוקיות).

ישראל אינה מפרסמת נתונים רשמיים בנוגע למספר המאחזים הקיימים בגדה המערבית ומספר האזרחים הישראליים המתגוררים בהם. לפי הערכת תנועת שלום עכשיו, המקיימת פרויקט מעקב אחר ההתנחלויות והמאחזים, בגדה המערבית יש כיום כ-100 מאחזים שבהם מתגוררים כ-10,000 איש.²⁷ שמונים מהמאחזים

16 לפי פרשנות זו, סעיף 49 לאמנת ז'נבה הרביעית, שנוסח לאחר מלחמת העולם השנייה, נועד להגן על האוכלוסייה המקומית מפני גירוש ולכן אינו אוסר על מעבר מרצון. לעמדת ישראל ראו באתר משרד החוץ הישראלי: "Israeli Settlements and International Law", Israel Ministry of Foreign Affairs, 20 May 2001.

17 להרחבה בנושא זה ראו למשל: **כל האמצעים כשרים: מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית** (בצלם, יולי 2010); **אזורי עדיפות לאומית והתנחלויות**, שלום עכשיו, 2009 (עודכן ב-2011); לילך ויסמן, **"הממשלה אישרה: 90 התנחלויות במפת אזורי עדיפות לאומית, גלובס, 4.8.2013**.

18 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **"יישובים ואוכלוסייה לפי מחוז, נפה וצורת יישוב"** (1), **שנתון סטטיסטי לישראל 2013**.
19 בהסכם הביניים שנחתם בין ישראל לאש"ף נקבע כי שטח הגדה המערבית יחולק לשלוש קטגוריות: שטח A, הכולל כיום כ-18% משטח הגדה, לרבות כל הערים הפלסטיניות, ובו גרה רוב אוכלוסיית הגדה. בשטח זה מחזיקה הרשות הפלסטינית ברוב הסמכויות השלטוניות; שטח B, שמקיף כ-22% משטח הגדה וכולל אזורים כפריים גדולים, שבו שמרה ישראל על השליטה הביטחונית והעבירה לרשות הפלסטינית סמכויות בעניינים אזרחיים; ושטח C המשתרע על כ-60% משטחי הגדה (כ-3.3 מיליון דונם) - שבו שמרה ישראל על שליטה מלאה כמעט, הכוללת הן סמכויות ביטחונית והן את כלל הסמכויות האזרחיות. להרחבה ראו: **אתר בצלם**.

20 החלטת ממשלה מס' 150 מיום 2.8.1996.

21 דו"ח ששון הוא חוות הדעת שחיברה עו"ד טליה ששון לבקשת ראש הממשלה אז, אריאל שרון. הדו"ח הוגש לראש הממשלה בפברואר 2005. ממשלת ישראל אימצה את ממצאי הדו"ח והמלצותיו: **החלטת ממשלה מס' 3376 מיום 13.03.2005**. היועץ המשפטי לממשלה מני מזוז הכיר בארבעת התנאים שקבעה ששון להגדרת מאחז בלתי מורשה. הדו"ח עסק בהרחבה במעורבותן של הרשויות הישראליות ואישי ציבור בהקמת מאחזים.

22 תוכנית מתאר (או תוכנית בניין עיר - תב"ע) היא מסמך בעל תוקף חוקי המסדיר את השימוש בשטח וכולל פירוט של ייעודי הקרקע (בנייה למגורים, מבני ציבור, מסחר וכו'). תוכנית המתאר מאושרת על ידי מועצת התכנון העליונה - גוף הכפוף למינהל האזרחי שחברים בו אנשי מקצוע רלבנטיים מהמינהל האזרחי ומשפטים צבאיים. בוועדה אין חברים פלסטינים. בנייה ללא תוכנית מתאר או בניגוד להוראות התוכנית היא בלתי חוקית.

23 בנייה כדן באזור כפרי בשטחים מותנית בקיומה של תוכנית מפורטת הקובעת ייעודי שטח מפורטים ותכנון מפורט לבנייה. קבלת היתר בנייה היא תנאי להתחלת בנייה כדן.

24 תחום שיפוט הוא גבולות התחום המוניציפלי של רשות מקומית כפי שנקבעו בצו המפקד הצבאי באזור (מפקד פיקוד המרכז). בניגוד לישראל, השטח הריק בין יישוב ליישוב אינו נכלל בשטח הרשויות המקומיות אלא מנוהל על ידי המינהל האזרחי.

25 עו"ד טליה ששון, **חוות דעת בנושא מאחזים בלתי מורשים** (ירושלים, פברואר 2005), עמ' 20-21 (להלן דו"ח ששון).

26 שם.

27 אתר האינטרנט של שלום עכשיו: <http://peacenow.org.il/settlements>

המצויים בשטחי הגדה הוקמו באופן חלקי או מלא על אדמות פלסטיניות פרטיות.²⁸ הקמת מאחזים על קרקע פלסטינית פרטית היא פגיעה חמורה בזכות הקניין, שהיא זכות יסוד המוכרת הן במשפט הבינלאומי והן במשפט הישראלי. לפיכך קבעה ששון בחוות הדעת שחיברה כי הקמת מאחז על קרקע פרטית של פלסטינים אינה ניתנת להכשרה, גם לא בדיעבד.²⁹

תקופת השיא של הקמת המאחזים היתה בין שנות התשעים של המאה הקודמת לאמצע העשור הראשון של שנות האלפיים.³⁰ מאז פחת משמעותית מספר המאחזים החדשים: חלק קטן מהם פונה על ידי המדינה ולאחרים היא התירה לעמוד על תלם. ואולם בינתיים שטחם של המאחזים וההתנחלויות מתרחב והולך, וכך גם השטח המצוי בשליטתם בפועל.

לאורך השנים ישראל נטלה על עצמה כמה התחייבויות פוליטיות להקפיא את הבנייה בשטחים ולפרק את המאחזים הבלתי חוקיים - בעיקר בעקבות תוכנית "מפת הדרכים" לסיום הסכסוך הישראלי-פלסטיני שהציג הקוורטט באפריל 2003. אחד מעיקרי התוכנית היה הקפאת כל הבנייה בהתנחלויות (כולל גידול טבעי) ופירוק מאחזים שהוקמו אחרי מרס 2001.³¹ ראש הממשלה אז אריאל שרון אמנם תמך בתוכנית, אך ההתחייבות לפירוק המאחזים מעולם לא יושמה. הקפאת בנייה נוספת נכנסה לתוקף בנובמבר 2009 למשך עשרה חודשים, בעקבות החלטתו של ראש הממשלה בנימין נתניהו בלחץ הממשל האמריקני,³² אך גם במהלך חודשי ההקפאה החלה בנייתן של יחידות דיור חדשות והושלמה בנייתן של אחרות.

3. מעורבות המדינה בהקמת המאחזים ובקיומם

רשויות המדינה מעורבות באופן אינטנסיבי בהקמתם ובקיומם של המאחזים הבלתי מורשים. בדו"ח שחיברה בנוגע למאחזים הבלתי מורשים קבעה עו"ד טליה ששון: "בדיקתי מעלה כי רשויות ציבוריות וגופי המדינה מעורבים בהקמת מאחזים בלתי מורשים, וזאת ללא החלטה מוסמכת של ממשלת ישראל, ולא פעם תוך הפרת החוק."³³ הרשויות המעורבות ביותר בהקמת המאחזים לפי ששון היו משרד השיכון, משרד הביטחון, המינהל האזרחי, והחטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית.³⁴ מעורבות הרשויות באה לידי ביטוי במעשה ובמחדל.

הגנה וביטחון | צה"ל

מדיניות צה"ל קובעת כי בכל מקום שיש בו ישראלים אזרחי המדינה בשטח הנתון לשליטת צה"ל חובה עליו להגן עליהם. לפיכך, עם הקמתו של מאחז חדש מגיעים כוחות צה"ל לספק לו הגנה. ההגנה כוללת שמירה על השטח הבנוי של היישוב ויצירת אזור חיץ סביבו, שלטענת צה"ל מטרתו למנוע חיכוכים בין האוכלוסיות. צה"ל הגדיר שטחים חקלאיים נרחבים שעובדו בעבר על ידי פלסטינים כאזורים האסורים לכניסת פלסטינים. לשטחים אחרים מותרת הגישה רק לחקלאים המבקשים לעבד את אדמתם באישור צה"ל ובתיאום ליווי מטעמו.³⁵ בפועל, במרבית המקרים בעלי האדמות מורשים לפקוד את אדמותיהם פעמיים בשנה (באביב ובסתיו), וביתר ימות השנה הם מנועים מלהגיע אליהן.

28 הנתון מבוסס על מידע שקיבלה תנועת שלום עכשיו מהמינהל האזרחי.

29 דו"ח ששון, עמ' 22.

30 שנות השיא היו 1998, 1999, 2001 ו-2002. רשימת כל המאחזים מופיעה באתר שלום עכשיו.

31 תרגום לא רשמי של מפת הדרכים באתר הכנסת: <http://www.knesset.gov.il/process/docs/roadmap.htm>

32 צו בדבר התליית הליכי בנייה (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 1653), התש"ע-2009.

33 דו"ח ששון, עמ' 115.

34 החטיבה להתיישבות פועלת במסגרת ההסתדרות הציונית העולמית ומקדמת מטעם הממשלה הקמת יישובים וביסוסם. פעילותה הציבורית ממומנת באופן מלא מתקציב המדינה, ומבוקרת על ידי מבקר המדינה.

35 את הבקשות מגישים החקלאים למת"ק הפלסטיני, ודרכו מועברת הפניה למת"ק הישראלי, אשר לו הסמכות לאשר את הבקשה או לדחותה. תהליך זה נוטה להיות ממושך, ובמקרים רבים ההיתרים הניתנים לבסוף אינם מספקים.

הקצאת קרקע | הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במינהל האזרחי והחטיבה להתיישבות

הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במינהל האזרחי מקצה אדמות לחטיבה להתיישבות הפועלת במסגרת הסדרות הציונית העולמית, ועוסקת מטעם ממשלת ישראל בהקמה ובביסוס יישובים, בין היתר בשטחי הגדה המערבית. כל פעולתה של החטיבה להתיישבות ממומנת מתקציב מדינת ישראל, והיא כפופה ישירות למשרד ראש הממשלה.³⁶ החטיבה הקימה מאחזים ללא אישור ממשלה וללא תוכנית בנייה בת-תוקף, בניגוד לחוק התכנון והבנייה החל בשטחים. חלק ניכר מהמאחזים שהקימה החטיבה בעקבות ההקצאות נבנו בחלקם על אדמות פלסטיניות פרטיות או אדמות סקר.³⁷ כמו כן הקצתה החטיבה את הקרקע לגורמים שלישיים (אגודות שיתופיות של המאחזים) בניגוד לתנאי ההקצאה של הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש.³⁸ משמעות הדברים היא כי המינהל האזרחי מקצה לחטיבה להתיישבות מאות אלפי דונמים, וזו מקצה אותם להקמת יישובים בניגוד לחוק. בידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש אין נתונים מלאים לגבי היקף הקרקעות שהוא עצמו הקצה לחטיבה להתיישבות.³⁹

סיוע במימון, בבנייה ובתשתיות | משרדי ממשלה, רשויות ציבוריות והחטיבה להתיישבות

כאמור, דו"ח ששון מצא כי בהקמת המאחזים מעורבים משרדי ממשלה וכן רשויות ציבוריות ומועצות אזרחיות בגדה המערבית. חלק ניכר מהמלצות הדו"ח לא יושמו, ובהן המלצות משמעותיות לגבי דרכי המימון והסיוע של רשויות למאחזים. הגם שחלפו עשר שנים מאז הוגש הדו"ח לממשלה ואושר על ידה, משרדי ממשלה ורשויות אחרות עדיין מעורבים במימון המאחזים ובתמיכה בהם, וכספי הציבור מממנים את הפרת החוק. העברת הכספים להתנחלויות ומאחזים מתנהלת באופן בלתי שקוף באמצעות אינספור סעיפים שאינם מפורטים בתקציב המדינה ובאמצעות העברות כספים בוועדת הכספים בכנסת לאחר אישור חוק התקציב.⁴⁰

תכנון ומימון העלייה לקרקע: החטיבה להתיישבות הקימה בפועל חלק ניכר מהמאחזים באמצעות מימון המחנה הראשוני שעלה על הקרקע והכנת תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות. משרד השיכון העסיק אדריכלים לצורך תכנון, וכן מימן יועצי חשמל, מים, ביוב ותשתיות.⁴¹

בנייה ודיוור: משרד הבינוי והשיכון מימן התקשרות של המועצות האזוריות עם קבלנים לביצוע עבודות במאחזים, ורכש בעצמו קרוואנים שנמסרו למועצות האזוריות בגדה והוצבו בסופו של דבר במאחזים.⁴² עוזר השר לענייני התיישבות סייע בקבלת היתרים לשינוע קרוואנים למאחזים,⁴³ לעתים בסתירה להמלצות המינהל האזרחי.⁴⁴ אחד הגופים הבולטים המעורבים כיום בבנייה הבלתי חוקית במאחזים הוא אמנה - אגודה שיתופית שהוקמה בשנת 1978 ומתפקדת כזרוע ההתיישבות של מועצת יש"ע (מועצת יש"ע היא גוף המאגד את כל ראשי הערים, המועצות המקומיות והאזוריות הישראליות שבתחומי הגדה המערבית, וממומן מכספי אותן רשויות). אמנה מתכננת ויוזמת בנייה, בעוד שהבנייה עצמה מתבצעת לרוב באמצעות

36 החלטת ממשלה מס' 3336 מיום 19.6.2011, הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו: העברת שטח פעולה ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד ראש הממשלה - החטיבה להתיישבות.

37 אדמות שטיב הזכויות בהן אינו ברור מכונות אדמות סקר. הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש עורך באדמות אלה סקר לבירור מעמדן, באמצעות בדיקת צילומי אוויר משנים קודמות, סיורים בשטח ופרסום הכוונה להכריז על השטח כעל "אדמות מדינה".

38 ראו דו"ח ששון, עמ' 118-124; מסלול הנישול - המקרה של המאחז עדי-עד (יש דין, פברואר 2013), עמ' 36-42 (להלן יש דין, מסלול הנישול).

39 מבקר המדינה, דו"ח שנת 56 א' (2005), עמ' 215-217.

40 כך למשל, התקציב השנתי של החטיבה להתיישבות גדל בכל שנה במאות אחוזים מהתקציב המקורי שאושר בכנסת, בעקבות העברות תקציביות של מאות מיליוני שקלים שאושרו בוועדת הכספים. ראו: תיאור וניתוח תקציב החטיבה להתיישבות, הכנסת - מרכז המחקר והמידע, המחלקה לפיקוח תקציבי, 9.11.2014, עמ' 7-4.

41 דו"ח ששון, עמ' 123-124.

42 שם, עמ' 165. עלות כל קרוואן בתקופה המדוברת היתה 54,900 שקל, ועלות הקרוואנים למשרד השיכון 33,749,180 שקל.

43 השימוש בקרוואנים בשטחים נפוץ ביותר, בשל ניידותם ויכולתם לשמש הן למגורים והן כמבני ציבור (כגון כיתות, מרפאות, משרדים ועוד) ומכיוון שהשימוש בהם מאפשר הקמת בזק של "יישוב". מבחינת דיני התכנון והבנייה, קרוואן הוא יחידת מגורים לכל דבר ועניין, ולפיכך הנחתו מחייבת תוכנית מפורטת בת-תוקף שמכוחה הוצא היתר בנייה כדין. בנוסף, לצורך הובלה ושינוע של קרוואנים בשטחי הגדה נדרש היתר מיוחד. ראו דו"ח ששון, עמ' 229.

44 דו"ח ששון, עמ' 227.

חברת הבת שלה, בנייני בר אמנה. אמנה בנתה במאחזים ובהתנחלויות בשטחים אלפי בתים ללא היתרים - חלקם קיבלו היתרים בדיעבד ואחרים עודם בלתי חוקיים - והיא מחזיקה במאות קרוואנים ובעשרות אתרי בנייה ללא היתרים בגדה המערבית.⁴⁵ מדינת ישראל שוכרת את אמנה לביצוע פרויקטים שונים (לאו דווקא בשטחים), אף כי הרווח מעסקאות אלה משמש לבנייה בלתי חוקית בשטחים.

תשתיות ומבני ציבור: המינהל לבנייה כפרית במשרד הבינוי והשיכון מימן הקמת מבני ציבור ותשתיות, כולל פריצת דרכים וסלילתן, הכשרת השטח, חיבור ביוב, חיבורי מים וחשמל, מדרכות וגינות, הכנת תשתית לחיבור קרוואנים ועוד.⁴⁶ הסמכות לתת היתר לחיבור מאחז לרשת החשמל נתונה בידי קמ"ט (קצין מטה) חשמל במינהל האזרחי. לפי דו"ח ששון, חלק מהמאחזים חוברו לרשת החשמל ואחרים לא.⁴⁷ עוזר שר הביטחון לענייני התיישבות סייע לחיבור המאחזים לחשמל כשטען כי יש לספק להם חשמל כיוון שהגנה על היישובים מחייבת תאורה היקפית. חלק מהמאחזים שלא חוברו לרשת החשמל "מושכים" חשמל מיישוב סמוך, ולאחרים קנתה החטיבה להתיישבות גנרטורים.⁴⁸ באופן דומה, הסמכות לאשר חיבור למים נתונה בידי קמ"ט מים במינהל האזרחי. חברת מקורות, ספקית המים בגדה המערבית, מספקת מים ליישוב רק כאשר קמ"ט מים מוציא צו עבודה. מדיניות חברת מקורות היא אספקת מים ליישובים חוקיים בלבד, ומשום כך היא סירבה ברוב המקרים לחבר מאחזים ישירות לרשת המים. רבים מהמאחזים "מושכים" מים באמצעות צינורות מיישוב סמוך. במקרים שבהם המאחז רחוק מכדי למשוך מים מיישוב מורשה, אספקת המים נעשית באמצעות מכליות או בניית מאגרי מים.⁴⁹

אי-אכיפה פלילית ומינהלית על בנייה בלתי חוקית | ממשלת ישראל, המינהל האזרחי, מחוז ש"י במשטרת ישראל, פרקליטות המדינה

משנת 1992 מופקד הפיקוח על הבנייה הבלתי חוקית הישראלית בשטחים בידי יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי בצה"ל. תפקידה הוא לאתר בנייה בלתי חוקית ולהוציא לפועל את "נוהל בנייה בלתי חוקית",⁵⁰ שמתוקפו מוציאה ועדה מטעמה צווי הפסקת עבודות וצווי הריסה למבנים בלתי חוקיים, והיחידה ממונה על ביצועם.⁵¹ יחידת הפיקוח מוציאה אלפי צווי הריסה נגד בנייה בלתי חוקית של ישראלים ברחבי הגדה המערבית, אולם רובם המכריע נותרים תלויים ועומדים במשך שנים ארוכות. באופן מעשי, מימוש צו הריסה מותנה בהחלטה של שר הביטחון, ולמעט מקרים בודדים, שרי הביטחון נמנעים מלהורות על אכיפתם. למחדלי האכיפה המינהלית מתווספת אי-אכיפה פלילית של עבירות בנייה בלתי חוקית. עבירות בנייה בלתי חוקית הן עבירות פליליות לכל דבר ועניין ואמורות להיות מטופלות ככאלו. למרות זאת, הן המשטרה והן יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי מסרבות לטפל במישור הפלילי של עבירות תכנון ובנייה ולפעול נגד עבריינים בתחום, בנימוק שהנושא אינו בתחום אחריותן. דו"ח מבקר המדינה מ-2013 קבע כי "משמעות הדברים היא כי אין באיו"ש גוף המופקד על חקירת עבירות של תכנון ובנייה במישור הפלילי. הדבר תורם להנצחת המצב הקיים של 'איש הישר בעיניו יעשה' בתחום זה באיו"ש".⁵² במהלך 2014 החלה מערכת הביטחון בביצוע עבודות מטה ראשוניות לצורך הקמת יחידה במינהל האזרחי שתטפל בהיבט הפלילי של עבירות בנייה. היחידה תהיה ממונה על חקירות, הגשת תלונות והעמדה לדין בגין עבירות אלה.⁵³

היעדר האכיפה בא לידי ביטוי במלוא חריפותו בהחלטות של בכירים במערכת אכיפת החוק שלא להעמיד לדין אנשי ציבור שהיו מעורבים בעבירות. כך למשל, במאי 2014 החליט היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין, בעקבות המלצתו של פרקליט המדינה שי ניצן, לסגור תיק חקירה שהתנהל בעקבות בנייתו של

45 חיים לוינסון, "הארגון שבונה את המאחזים הבלתי חוקיים בשטחים נחשף", **הארץ**, 11.5.2013. תחקיר "הארץ" חשף כי אף שחלק מהקרוואנים שמחזיקה אמנה מצויים בבעלות המדינה, היא לא משלמת בעבורם דמי שכירות.

46 דו"ח ששון, עמ' 149.

47 רוב חיבורי המאחזים לרשת החשמל נעשו בשנים 1997-2002.

48 דו"ח ששון, עמ' 196-209.

49 שם, עמ' 211-261.

50 נהל הטיפול בבנייה בלתי חוקית על פי חוק התכנון והבנייה הירדני (נוהל בב"ח). השלבים לטיפול בבנייה בלתי חוקית לפי הנהל הם: הוצאת צו הפסקת עבודה וזימון הבעלים להופיע בפני ועדה; דיון בוועדה והשמעת טענות הבעלים נגד צו הפסקת העבודה; במקרה שטענות הבעלים נדחות, הוועדה מוציאה צו הריסה ונותנת לבעלים אורכה של 30 יום להגשת ערר; במקרה שהערר נדחה או שלא הוגש ערר, הוועדה רשאית לפעול (באמצעות אנשי הפיקוח) להריסת המבנה הבלתי חוקי. על פי החוק, הפרת צו הפסקת עבודה או צו הריסה מהווה עבירה פלילית שענשה קנס. בתוך דו"ח ששון, עמ' 17; מבקר המדינה, דו"ח שנתי 56 א', 2005.

51 דו"ח ששון, עמ' 217.

52 מבקר המדינה, דו"ח שנתי 63 ב', 17.7.2013, עמ' 132.

53 פרוטוקול ועדת המשנה של ועדת החוץ והביטחון לנושא איו"ש, 27.4.2014, עמ' 17.

מתקן טיהור שפכים (מט"ש) ליישוב עפרה. התיק נסגר בעילה של "חוסר עניין לציבור", ואיש לא הועמד לדין. המט"ש נבנה על קרקע פלסטינית פרטית של תושבי הכפר עין יברוד, בניגוד לתוכנית המתאר של האזור וללא היתרי בנייה. זאת ועוד, המועצה האזורית מטה בנימין הוציאה למתקן היתר בנייה פיקטיבי שעל פיו נעשתה הבנייה, ולאחר שיחידת הפיקוח של המינהל האזרחי הוציאה למתקן צווי הפסקת עבודה, הורה מהנדס המועצה בכתב לחברה הבונה להתעלם מן הצווים ולהמשיך בעבודות. היועץ המשפטי לממשלה נימק את החלטתו בטענה שמכיוון שעד היום החוק לא נאכף על עבירות תכנון ובנייה, לא נכון להתחיל את האכיפה דווקא במקרה זה: "...ככל שהיתה מתקבלת החלטה להגיש כתב אישום במקרה זה, היה זה כתב אישום תקדימי יחסית, שכן עד כה לא היתה כמעט אכיפה פלילית של עבירות תכנון ובנייה באיו"ש, וזאת בשל העדרו של גוף חוקר המופקד על העניין." עוד כתב וינשטיין כי "לא יהיה זה נכון להתחיל את האכיפה הפלילית ולהגיש כתב אישום ראשוני בתחום זה דווקא במקרה בו מדובר בבנייה לצורכי ציבור."⁵⁴ בדצמבר 2014 עתרו לבג"ץ בעלי האדמות הפלסטינים וארגון יש דין נגד היועץ המשפטי לממשלה יהודה וינשטיין, ראש המועצה האזורית מטה בנימין אבי רואה וראש המועצה לשעבר, פנחס ולרשטיין, בדרישה שבג"ץ יורה ליועץ המשפטי להעמיד לדין את שני ראשי מועצת בנימין - בעבר ובהווה - על חלקם בבניית המט"ש.⁵⁵

דוגמה נוספת למדיניות הנמנעת ממיצוי הדין עם אנשי ציבור היא החלטתו של עו"ד שי ניצן, אז המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (תפקידים מיוחדים), שלא להעמיד לדין חשודים בבנייה בלתי חוקית ובהסגת גבול בשכונת האולפנה בבית אל. תיק החקירה נסגר בתחילה בעילה "חוסר עניין לציבור", ולאחר ערר שהגיש יש דין נסגר בשנית, הפעם בעילה "חוסר ראיות מספיקות". בעלי האדמות, בסיוע יש דין, עתרו בינואר 2014 לבג"ץ נגד ההחלטה, ובעקבות העתירה הוציא בג"ץ צו על תנאי המורה למדינה לנמק מדוע לא יוגש כתב אישום נגד יואל צור, מנכ"ל החברה לפיתוח בית אל, בגין עבירות אלה. מתשובת המדינה עולה כי השיקול המרכזי להחלטה שלא להגיש כתב אישום נגד צור היה הזמן הרב שחלף מביצוע העבירות, המחליש את סיכויי התביעה ואף את העניין הציבורי בתיק. בנוסף טענה המדינה כי פינוי שכונת האולפנה מחליש אף הוא את העניין הציבורי, וכי ייתכן כי לצור עומדת הגנה מן הצדק, בשל העובדה שהבנייה מומנה מכספי ציבור. ב-2 במרס 2015 דחה בג"ץ את העתירה.⁵⁶

54 מכתבה של עו"ד עדי מנחם, עוזרת ליועץ המשפטי לממשלה, לעו"ד שלומי זכריה מהצוות המשפטי של יש דין, 29.5.2014.
55 בג"ץ 8088/14, נג'אח מבארק מוסא פרחאת ואח' נגד היועץ המשפטי לממשלה ואח'. העתירה תלויה ועומדת.
56 בג"ץ 686/14, חרבי אברהים מוסטפא מוסטפא ואח' נגד פרקליט המדינה ואח', פסק דין, 2.3.2015.

ב. שינויים במדיניות: נסיגה מהכוונה להסרה ומגמת הסדרה

במסגרת דיונים בעתירות לבית המשפט העליון שהגישו פלסטינים בסיוע יש דין וכן עתירות שהוגשו על ידי תנועת שלום עכשיו בנוגע לבנייה בלתי חוקית בגדה המערבית, נאלצה ממשלת ישראל לגבש ולהציג בפני בית המשפט את מדיניותה בנושא. עמדה כזו הוצגה לראשונה באוקטובר 2008 במסגרת עתירת שלום עכשיו נגד בנייה בלתי חוקית במאחזים חרשה והיובל. לאורך השנים שחלפו מאז שיקפה מדיניות ישראל, כפי שהוצגה לבית המשפט העליון, נסיגה מתמדת מנכונותה לאכוף את החוק על בנייה בלתי חוקית וניסיונות עיקשים למצוא דרכים להכשירה בדיעבד.

2008 | אכיפה מלאה | במסגרת עתירת שלום עכשיו נגד בנייה בלתי חוקית במאחזים חרשה והיובל, הודיעה המדינה באוקטובר 2008 כי בכוונתה לפנות כל בנייה בלתי חוקית בגדה, לפי "סדרי העדיפויות". לאחר עיכובים ודחיות ממושכות (שלוש שנים), פירטה המדינה בתשובתה לבית המשפט את סדרי העדיפויות לפינוי: צווי הריסה המבוססים על החלטות שיפוטיות, צווי הריסה העוסקים בבנייה בשלבים התחלתיים (לפני השלמת הבנייה והאכלוס), צווי הריסה למבנים המצויים במקרקעין מוסדרים בבעלות פרטית פלסטינית, צווי הריסה למבנים המצויים במקרקעין שאינם מוסדרים ואינם בגדר אדמות מדינה, צווי הריסה למבנים במאחזים בלתי מורשים שהוקמו לפני מרס 2001, וצווי הריסה למבנים המצויים מחוץ לתוכניות תכנון מפורטות ומאושרות יותר המבנים.⁵⁷ בפועל, ישראל לא פעלה ליישום סדרי העדיפויות שנקבעו, ולמעט מקרים בודדים לא פינתה מבנים בלתי חוקיים, אף לא כאלה שענו על הקריטריונים שהמדינה עצמה קבעה כי הם עומדים בראש סדר העדיפויות לפינוי.

2011 | אכיפה חלקית – בנייה על אדמות פרטיות תיהרס ובנייה על אדמות מדינה תוכשר | במרס 2011 הודיעה המדינה במסגרת עתירת שלום עכשיו שדרשה לפנות שישה מאחזים שהוצא להם צו תיחום,⁵⁸ כי לפי מדיניות חדשה שגיבשה, מבנים הניצבים על אדמות פלסטיניות פרטיות ייהרסו, ואילו לגבי בנייה על אדמות ציבור (אדמות מדינה) תיבחן אפשרות להכשרה, שתכלול חתימה של שר הביטחון על תוכנית המתאר⁵⁹ (תב"ע). הודעה זו הגיעה זמן קצר לאחר תום תקופת הקפאת הבנייה שהוכרזה בנובמבר 2009 והסתיימה בספטמבר 2010, לאחר שנים של חוסר מעש ועל רקע הודעתו של היועץ המשפטי לממשלה כי לא יגן על אי-עשייה זו בפני שופטי בג"ץ. המדיניות החדשה גובשה ימים ספורים לפני הדיון בעתירת ששת המאחזים, לאחר התייעצות שקיים ראש הממשלה בנימין נתניהו בהשתתפות שרים, משפטנים ונציגי הצבא.⁶⁰ בהתאם להודעה זו החלה המדינה במאמצי הכשרה של בנייה בלתי חוקית על אדמות ציבור, אך הבטחתה להרוס מבנים שנבנו על קרקע פרטית מומשה במקרים מעטים בלבד.⁶¹

2012 | הדו"ח על מעמד הבנייה באזור יהודה ושומרון (דו"ח לוי) | ב-13.2.2012 החליטו ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר המשפטים אז, פרופ' יעקב נאמן, על הקמת ועדה בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס, אדמונד לוי ז"ל, לבחינת מעמדה של הבנייה הישראלית בגדה המערבית. הוועדה הוקמה על רקע רצונה של ממשלת ישראל למצוא דרך להימנע מביצוע צווי הריסה ותיחום ולהכשיר את הבנייה הבלתי

57 בג"ץ 9051/05, תנועת שלום עכשיו – ש.ע.ל. מפעלים חינוכיים נגד שר הביטחון ואח', 28.10.2008, תשובת המדינה (עתירה בגין בנייה בלתי חוקית במאחזים היובל וחרשה).

58 צו תיחום הוא הכלי המשפטי המרכזי לטיפול בפינוי מאחזים בלתי מורשים החל מדצמבר 2003. צו זה מוצא על ידי מפקד פיקוד המרכז, והוא מכריז על שטח או מקום שבתחומו מצוי מבנה לא מורשה כשטח מתוחם. הכניסה למבנה או מקום שתוחם אסורה, וחיילים ושוטרים הוסמכו להפעיל כוח לפינויו במידת הצורך.

59 תצהיר תשובה משלים מטעם המדינה בבג"ץ 7891/07, תנועת שלום עכשיו – ש.ע.ל. מפעלים חינוכיים נגד שר הביטחון ואח', 7.3.2011 (להלן שלום עכשיו, בג"ץ ששת המאחזים); ברק רביד וחיים לוינסון, "נתניהו קבע: המדינה תהרוס מאחזים שהוקמו על קרקע פלסטינית פרטית", הארץ, 1.3.2011.

60 הישיבה התקיימה ב-28.2.2011 בהשתתפות ראש הממשלה בנימין נתניהו, שר הביטחון אהוד ברק, השרים בני בגין, משה יעלון, יעקב נאמן ויצחק אהרונוביץ, וכן היועץ המשפטי לממשלה עו"ד יהודה וינשטיין, מנהלת מחלקת בג"צים בפרקליטות המדינה עו"ד אסנת מנדל ומתאם הפעולות בשטחים האלוף איתן דנגוט.

61 בשנים 2011-2012 הרסה המדינה מבנים בודדים שנבנו ב-19 מתוך כ-100 מאחזים בגדה. עוד עולה מהפרסום כי המינהל האזרחי מפעיל מדיניות אכיפה סלקטיבית, שבמסגרתה מאחזים הקרובים להנהגת המתנחלים נהנים מחסינות מפני פעולות אכיפה של המינהל האזרחי, בעוד מאחזים קטנים, המזוהים עם האופוזיציה למועצת יש"ע, אינם זוכים לחסינות דומה. חיים לוינסון, "המדינה הרסה מבנים רק ב-19 מאחזים במשך שנתיים", הארץ, 2.3.2014.

חוקית במאחזים. מינוי הוועדה היה בגדר עקיפה של היועץ המשפטי לממשלה, שעל פי דין הוא הגורם המפרש את הדין לממשלת ישראל. משימתה היתה למצוא לגיטימציה משפטית להליכי הכשרה שאינם תואמים את ראייתו המשפטית של היועץ המשפטי לממשלה. בקיץ 2012 הגישו חברי הוועדה את הדו"ח שחיברו. חלקו הראשון של הדו"ח עסק בסוגיית המעמד המשפטי של שטחי הגדה המערבית, וקבע כי בשטחים אלה אין כיבוש (כמשמעו על פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי). חלקו השני של הדו"ח עסק במעמדה של הבנייה בשטחים וקבע כי חלק גדול מהמאחזים הבלתי מורשים הם חוקיים. "הקמת יישובים אלה [חלק מהמאחזים הבלתי מורשים] נעשתה לאורך השנים בידיעתו, עידודו והסכמתו של הדרג המדיני הבכיר ביותר - שרי הממשלה והעומדים בראשה, ועל כן יש לראות בהתנהלות זו הסכמה מכללא.⁶²" דו"ח לוי לא אומץ באופן רשמי על ידי ממשלת ישראל, אבל חלק מהמלצותיו מיושמות באופן מעשי ומסקנותיו מחלחלות ומשפיעות על המדיניות הישראלית בכל הנוגע להיתכנות המשפטית של הכשרת מאחזים.

2013 | בהיעדר עותר קונקרטי שיקולים מדיניים גוברים על אכיפה | באוקטובר 2013, במסגרת עתירה שהגישו בעלי אדמות פלסטינים בסיוע יש דין בדרישה לפינוי המאחז הבלתי חוקי עמונה שהוקם על אדמותיהם, הודיעה המדינה כי אכיפה ביחס לבנייה בלתי חוקית על אדמות פרטיות תקבל בפועל עדיפות רק במקרים שבהם בעלי האדמות יפנו ויגישו עתירה לבג"ץ. לפי מדיניות זו, שיקולים פוליטיים התומכים באי-אכיפה גוברים על הצורך באכיפת החוק ביחס לבנייה בלתי חוקית היכן שלא קיים עותר קונקרטי בעל זכויות בקרקע. "לגישת הדרג המדיני, פינוי בסדר גודל שכזה בתקופה שכזו עלול לפגוע באינטרס המדיני. אמנם כאשר מדובר על פגיעה בזכויות קנייניות של הפרט, ייתכנו מקרים בהם גם שיקולים מדיניים יידחו, אך כאשר מצד אחד עומדים שיקולים מדיניים כבדי משקל ומהצד האחר אין עותר קונקרטי הטוען לזכויות פרטיות - כוחם של השיקולים המדיניים גובר.⁶³" בדצמבר 2014 פסל בג"ץ את המדיניות הזאת, וקבע כי "אין מקום להבחין בין בנייה בלתי חוקית על קרקע פרטית ביחס אליה קיים עותר קונקרטי בעל זכויות, לבין בנייה בלתי חוקית על קרקע פרטית הסמוכה לה, שביחס אליה לא קיים עותר קונקרטי."⁶⁴

2013-2014 | "נסיבות מיוחדות" מונעות אכיפה | במסגרת עתירה שהגישו תושבי הכפר עין יברוד בסיוע יש דין ובצלם נגד בנייה בלתי חוקית של תשעה בתים בעפרה על אדמתם, הודיעה המדינה בדצמבר 2013 כי לשיטתה, בנסיבות מיוחדות סדרי העדיפויות הרגילים לאכיפת דיני התכנון והבנייה על ישראלים בגדה המערבית אינם חלים. הנסיבות המיוחדות שהמדינה התייחסה אליהן היו העובדה שעפרה כולה נבנתה על קרקע פלסטינית פרטית. במילים אחרות, עמדת המדינה היא כי היבטים מדיניים מונעים אכיפה גם כאשר ישנם בעלי אדמות קונקרטיים שעתרו לבג"ץ ודורשים לממש את זכותם בקרקע.⁶⁵ גם עמדה זו נפסלה על ידי בג"ץ בפסק דין שניתן בפברואר 2015.⁶⁶ פסק הדין קבע כי אילו התקבלה עמדת המדינה, "היה בכך משום מתן היתר לפגיעה חריפה בזכויות התושבים המוגנים באזור ובשלטון החוק, וזאת אין לקבל."

המצב בשטח מלמד כי מדינת ישראל פועלת במרץ להכשיר מאחזים, ונמנעת מלקיים את מדיניותה-שלה בכל הנוגע לפינוי של מבנים ומאחזים שנבנו ללא הרשאה ובניגוד לחוק.

62 דו"ח על מעמד הבנייה באזור יהודה ושומרון (להלן דו"ח לוי), יוני 2012, עמ' 83-85. לניתוח משפטי של דו"ח לוי ראו חסר תקדים: ניתוח משפטי של דו"ח הוועדה לבחינת מצב הבנייה ביהודה ושומרון (דו"ח לוי), (יש דין, ינואר 2014) (ולהלן חסר תקדים: ניתוח משפטי של דו"ח לוי).

63 תשובת המדינה בעתירה שהגישו בעלי אדמות מהכפרים סילוואד, עין יברוד וטייבה בסיוע יש דין בדרישה לפינוי המאחז הבלתי חוקי עמונה שהוקם באדמותיהם, בקשה להשלמת טיעון מטעם המשיבים 1-4 בבג"ץ 9949/08, מרים חסן עבד אלקרים חמאד ואח' נגד שר הביטחון, 14.10.2013, פסקה 8.

64 בג"ץ 9949/08, מרים חסן עבד אלקרים חמאד ואח' נגד שר הביטחון, פסק דין, 25.12.2014, פסקה 15.

65 תצהיר משלים מטעם המשיבים 1-4 (שר הביטחון, מפקד פיקוד המרכז, ראש המינהל האזרחי ומפקד מחוז ש"י במשטרת ישראל) בעתירה שהגישו תושבי הכפר הפלסטיני עין יברוד בסיוע יש דין ובצלם בדרישה לעצור את בנייתם של תשעה בתים בעפרה שנבנו על אדמותיהם הפרטיות והמוסדרות. בג"ץ 5023/08, סעיד זהרי מחמד שחאדה ואח' נגד שר הביטחון, 25.12.2013, פסקה 3.

66 בג"ץ 5023/08, סעיד זהרי מחמד שחאדה ואח' נגד שר הביטחון, פסק דין, 8.2.2015.

ג. המסלול השקט: הקמת התנחלויות חדשות על ידי הכשרת מאחזים בלתי חוקיים

לצד המסלול הרשמי והידוע של קידום תוכניות בנייה בהתנחלויות ואישורן על ידי הממשלה, ישראל מקדמת, במסלול צדדי ושקט, בנייה והרחבה של שטחי השליטה שלה בגדה באמצעות מאמצים רחבי היקף להכשרת עשרות מאחזים שנבנו באופן בלתי חוקי. תהליך זה משקף את השינוי בעמדתה הרשמית של ישראל כפי שהוצג לעיל, שתמציתו היא נטישת המדיניות שיש לפנות בנייה בלתי חוקית ומעבר למדיניות של מתן הכשר חוקי בדיעבד למאחזים בלתי מורשים ולמבנים שמצויים בהם, שנבנו תוך הפרת החוק. רוב מאמצי ההכשרה מכוונים כלפי מאחזים שהבנייה בהם אותגרה באמצעות עתירות לבית המשפט העליון.

הכשרת מאחזים כוללת שלושה מרכיבים המהווים שלבים בדרך להכשרה:

מרכיב מדיני: נדרשת החלטה והוראה של הדרג המדיני על בחינה וקידום של הליכי הכשרה למאחז, וכן הנחיה לגבי אופי ההכשרה (כהתנחלות חדשה או צירוף כשכונה להתנחלות קיימת). הביטוי המעשי לכך הוא קביעת תחום שיפוט.

מרכיב קנייני: נדרשת משבצת קרקע שאיננה פרטית, כלומר אדמות הרשומות כאדמות מדינה או כאלה שהוכרזו בהליך מינהלי כאדמות מדינה. לצורך ביצוע הכרזה על אדמות מדינה נדרש הליך סקר קרקעות לבירור מעמד הקרקע.

מרכיב תכנוני: קידום הליכי תכנון עד לשלב הסופי של מתן תוקף לתוכנית מתאר (המכונה תוכנית בינוי עיר - תב"ע) והוצאת היתרי בנייה מכוחה. הדיונים ואישור התוכניות מתנהלים במועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי, ואישור של שר הביטחון נדרש בכל אחד משלבי התכנון.⁶⁷

צוות קו כחול - ב-1999 הוקם במינהל האזרחי צוות "קו כחול", שמשימתו לבדוק הכרזות על אדמות מדינה⁶⁸ שבוצעו בשנות השבעים והשמונים, ובמהלכן הוכרזו מאות אלפי דונמים כאדמות מדינה. מטרת הבדיקה היא לוודא שהליכי הקצאה ותכנון יקודמו רק על אדמות מדינה, שבהן, לפי עמדתה של ישראל, מותר להקים התנחלויות. בסך הכול הגדיר צוות קו כחול כ-195 אלף דונם כאדמות מדינה.⁶⁹ עתודות קרקע נרחבות אלה מעוררות תמיהה לגבי הליכי הסקר וההכרזות שמקדמת ישראל, בהתחשב בכך שלשיטתה עומדים לרשותה שטחים "בלתי מנוצלים" נרחבים. ההסבר לכך הוא שהליכי הסקר וההכרזות נעשים בשנים האחרונות במקומות שבהם המדינה מבקשת להכשיר בדיעבד בנייה בלתי חוקית בקרקעות בלתי מוסדרות שנתפסו על ידי מתנחלים במכוון.⁷⁰

67 להרחבה ראו **חסר תקדים: ניתוח משפטי של דו"ח לוי, עמ' 28-29.**

68 ראו באתר הפרקליטות הצבאית: **עבודת הצוות לתיחום אדמות המדינה** (צוות "קו כחול").

69 מהם 92 אלף דונם ממערב לתוואי המאושר של גדר ההפרדה ו-103 אלף ממזרח לו. ראו עקיבא אלדר, "צה"ל מוביל השתלטות על קרקעות סביב גושי ההתנחלויות ובבקעה", **הארץ**, 22.7.2011.

70 בנובמבר 2014 עתרו ראשי מועצות הכפרים הפלסטינים א-סאויה, לובן א-שרקיה וקריות יחד עם ארגוני זכויות האדם במקום ויש דין לבג"ץ בדרישה לביטול תוכנית המתאר המפורטת של ההתנחלות על, הכוללת 221 דונם שלא הוכרזו כאדמות מדינה והכללתם בתוכנית מהווה הפקעה דה פקטו, תוך שלילת זכות ערר ופגיעה בזכויותיהם של תושבי הכפרים. העתירה דורשת לעצור כל בנייה חדשה בתחום התוכנית ולהימנע ממתן היתרי בנייה בשטחה. לטענת המדינה התוכנית איננה מייצרת הכרזה חדשה על אדמות מדינה, אלא כוללת תיקון טכני של הכרזה שבוצעה ב-1983, בעקבות עבודת צוות קו כחול. בפועל, תיקונים אלה של צוות קו כחול להכרזות קודמות של המינהל האזרחי על אדמות מדינה מובילים לקביעה חדשה של תחומי אדמות מדינה, ללא הכרזה ותוך סיפוח חלקים שלא הוכרזו בעבר.

נתונים - כרבע מהמאחזים הוכשרו או מצויים בהליכי הכשרה במסלול השקט

13 מאחזים בלתי חוקיים הוכשרו והבנייה בהם הולבנה

משנת 2011 הוכשרו 13 מאחזים בלתי חוקיים ושינו את מעמדם ליישובים חוקיים על פי הדין הישראלי - בין אם כהתנחלויות עצמאיות בהחלטת ממשלה, ובין אם כשכונות בהתנחלויות קיימות. כולם עברו את השלבים שנמנו לעיל בדרך להכשרה: המדיני, הקנייני והתכנוני. בכפוף לסיום השלב התכנוני ואישור תוכנית המתאר, הונפקו אישורי בנייה רטרואקטיביים למבנים המצויים בשטחם. תוכניות המתאר שאושרו להתנחלויות החדשות מגדילות באופן ניכר את שטחן ומאפשרות בנייה של תשתיות, מבני ציבור ואלפי יחידות דיור חדשות. לנתונים מפורטים בנוגע לגידול בבנייה במאחזים ולתוכניות המתאר שאושרו ראו [דו"ח שלום עכשיו, מרס 2015](#).

• ארבעה מאחזים הוכשרו והפכו לשלוש התנחלויות עצמאיות בהחלטת ממשלה

ההחלטה על הכשרת המאחזים סנסנה, ברוכין, רחלים ונופי נחמיה התקבלה בצוות שרים לענייני התיישבות ב-23 באפריל 2012.⁷¹ על הקמתו של צוות השרים החליטה הממשלה יום לפני כן, ב-22 באפריל 2012.⁷² ביולי 2013 חתם מפקד פיקוד המרכז על תוספת עדכנית לצו ניהול מועצות אזוריות - תקנות המועצות האזוריות (יהודה והשומרון). התוספת מפרטת את שמות המועצות האזוריות ורשימת היישובים העדכנית שבתחומיהן, וכוללת את שלוש ההתנחלויות החדשות שהוכשרו זה מכבר.⁷³

ברוכין (הוקם ב-1999, מועצה אזורית שומרון) | בעקבות החלטת צוות השרים באפריל 2012, אישר מפקד פיקוד המרכז תחום שיפוט להתנחלות ששטחה 714 דונם⁷⁴ ובכך הסדיר את מעמדה החוקי וסלל את הדרך לקידום תב"ע ואישורה במינהל האזרחי. ביוני 2014 אושרה התוכנית למתן תוקף על ידי מועצת התכנון העליונה.⁷⁵

סנסנה (הוקם כיישוב אזרחי ב-2000, מועצה אזורית הר חברון) | בעקבות החלטת צוות השרים באפריל 2012 וקביעת תחום השיפוט, באפריל 2013 אישרה מועצת התכנון העליונה הפקדת תוכנית להכשרת היישוב כהתנחלות ולבניית 325 יחידות דיור, מבני ציבור, שטחי מסחר, גנים ציבוריים, בית קברות ומבנים לתיירות. התוכנית כוללת כמה מובלעות של אדמות בבעלות פלסטינית פרטית⁷⁶. התוכנית עדיין לא אושרה למתן תוקף, אך במהלך 2013 קיבל היישוב סמל יישוב ממשרד הפנים.⁷⁷

רחלים (הוקם ב-1991, מועצה אזורית שומרון) ו**נופי נחמיה** (הוקם ב-2002, פונה והוקם שנית ב-2003, מועצה אזורית שומרון) | בעקבות החלטת צוות השרים אושרו שני המאחזים כהתנחלות אחת (רחלים) תחת שטח שיפוט אחד המשתרע על פני 944 דונם.⁷⁸ בפועל מדובר בשני יישובים נפרדים - שתי אגודות שיתופיות נפרדות שלכל אחת מהן מזכירות יישוב נפרדת.⁷⁹ שני היישובים אף מצויים משני צדיו של כביש 60 - הכביש הבין-עירוני הגדול בגדה המערבית. בינואר 2013, בהנחיית שר הביטחון, חתם מפקד פיקוד המרכז על צו המאשר הפקדת תוכנית מתאר לרחלים וכולל את היישוב ברשימת יישובי המועצה האזורית שומרון.⁸⁰

71 טל שלו ויהושע בריינר, "תוך יום: צוות השרים הכשיר שלוש התנחלויות", **וואלה**, 23.4.2012.
72 החלטת ממשלה מס' 4560 מיום 22.4.2012, הממשלה ה-32 בראשות בנימין נתניהו. הוחלט להקים צוות שרים בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שר הביטחון, המשנה לראש הממשלה השר משה יעלון והשר זאב ב. בגין, אשר יהא מוסמך להכיר ביישובים במקומות שבהם נבנו לפני שנים ביהודה ושומרון בתים על אדמות מדינה, ותוך כדי סיוע כספי או אחר מצד רשויות המדינה.

73 צו דבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה והשומרון) (מס' 783), התשל"ט - 1979, תקנות המועצות האזוריות (החלפת התוספת) (תיקון מס' 12) (יהודה והשומרון), התשע"ג - 2013.

74 חיים לוינסון, "צה"ל הגדיל ב-2012 את שטחי השיפוט של ההתנחלויות בכ-8,000 דונם", **הארץ**, 27.5.2013.

75 פרוטוקול מס' 114007, מועצת התכנון העליונה, ועדת משנה להתיישבות, 11.6.2014.

76 פרוטוקול מס' 13005, מועצת התכנון העליונה, ועדת משנה להתיישבות, 17.4.2013.

77 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שינויים ברשימת היישובים**, 2013.

78 חיים לוינסון, "צה"ל הגדיל ב-2012 את שטחי השיפוט של ההתנחלויות בכ-8,000 דונם", **הארץ**, 27.5.2013.

79 ראו באתר האינטרנט של המועצה האזורית שומרון המקדישה עמוד לכל אחד מיישוביה - **עמוד היישוב נופי נחמיה**; **עמוד היישוב רחלים**.

80 צו דבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה והשומרון) (מס' 783), התשל"ט - 1979, תקנות המועצות האזוריות (תיקון התוספת - תוספת היישוב "רחלים") (תיקון מס' 31) (יהודה והשומרון), התשע"ג-2012; הודעה מעדכנת מטעם המדינה במסגרת בג"ץ

• תשעה מאזנים הוכשרו כשכונות של התנחלויות קיימות וממשיכים לתפקד כיישובים עצמאיים

כל התשעה הוקמו כמאזנים בלתי חוקיים והכשרתם נעשתה במהלך 2011-2013 באמצעות הכרזה רשמית עליהם כשכונות בהתנחלות סמוכה. בחלק מהמקרים התאפשרה ההכרזה לאחר שמפקד פיקוד המרכז חתם על צווים להרחבת תחום השיפוט של ההתנחלות באופן שיכלול את המאחז כשכונה שלה. בכל המקרים הליך ההכשרה הסתיים לאחר שמועצת התכנון העליונה אישרה תוכנית מתאר לשכונה, ומכוחה הוצאו היתרי בנייה כדי להלבין את הבנייה הבלתי חוקית בדיעבד. אמנם באופן רשמי מדובר בצירוף מאחז כשכונה בהתנחלות קיימת, אך בפועל חלק מהמאזנים ממשיכים לתפקד כיישובים נפרדים ועצמאיים לכל דבר ועניין, כולל מזכירות יישוב ומוסדות נפרדים.

(1) טל מנשה (הוקם ב-1992, מועצה אזורית שומרון) | ב-2013 אושרה תב"ע למאחז שהוכשר כשכונה של ההתנחלות חנינית, על אף שבדין שעסק באישור התוכנית במועצת התכנון העליונה צוין כי חנינית וטל מנשה נבדלים זה מזה באופי ובאולוסיה.⁸¹ באתר האינטרנט של טל מנשה נכתב: "מכיוון שבאותה תקופה כבר לא הכריזה הממשלה על הקמת יישובים חדשים מעבר לקו הירוק הוקמה טל מנשה באופן רשמי כשכונה של חנינית, אך עם מזכירות ומוסדות נפרדים ונציג נפרד במועצה האזורית שומרון."⁸²

(2) שכונת גבעת הדגן (הוקמה ב-1995, מועצה מקומית אפרת) | אושרה כשכונה של ההתנחלות אפרת. בסוף 2011 פרסמה ממשלת ישראל מכרזים לבניית מבני קבע בשכונה, לאחר ששר הביטחון נתן את אישורו למהלך.

(3) שכונת גבעת התמר (הוקמה ב-2001, מועצה מקומית אפרת) | אושרה כשכונה של ההתנחלות אפרת. בינואר 2013 פרסמה ממשלת ישראל מכרזים לבניית מבני קבע בשכונה.

(4) שכונת גבעת הבריכה (מועצה אזורית מטה בנימין) | הוכשרה ב-2011 כשכונה של ההתנחלות טלמון. ההכשרה בוצעה לאחר שנדחו עתירות שהגישו תושבי הכפר הפלסטיני אלג'אניה בסיוע יש דין ועמותת בִּמְקוֹם - מתכננים למען זכויות תכנון, נגד תוכנית לשינוי ייעוד לשטח מאזור חקלאי לשכונת מגורים של 300 יחידות דיור (ונגד תוכנית קטנה יותר להקמת בית ספר בשטח זה), נגד מגבלות הגישה לאדמות חקלאיות פלסטיניות שהתוכנית יוצרת, ונגד העובדה שבעת אישור התוכנית כבר נבנו בשטח 56 יחידות דיור ללא תוכנית מתאר בתוקף וללא היתרי בנייה.⁸³ התוכנית להקמת שכונת המגורים אושרה למתן תוקף עוד בנובמבר 2009, בזמן שהעתירה עוד נדונה בבג"ץ, בעקבות החלטת ועדת המשנה להתיישבות במועצת התכנון העליונה לאשרה. לשכונה אושרה תוכנית מתאר ומכוחה ניתנו היתרי בנייה גם למרבית המבנים שנבנו תוך הפרת חוק.⁸⁴

(5) מגרון החדשה - גבעת היקב (מועצה אזורית מטה בנימין) | הוקמה ב-2012 כשכונה של ההתנחלות כוכב יעקב, למען תושבי המאחז מגרון שפונה בעקבות החלטת בג"ץ.⁸⁵ לשטח השיפוט של כוכב יעקב נוספו 66 דונמים שעליהם הוקמה מגרון החדשה.⁸⁶ לצורך זירוז הליכי התכנון וקידום חתם מפקד פיקוד המרכז בהוראת הממשלה על צו צבאי מיוחד, שאיפשר את הקמת ה"שכונה" תוך דילוג על הליכי התכנון הקבועים בחוק.⁸⁷ הפרקליטות הצבאית הזהירה כי הצו עלול לאפשר פריצת הסכרים בכל הנוגע לדיני התכנון והבנייה.⁸⁸

2295/09, מוסטפא אחמד מוחמד ח'ליל פדייה, ראש מועצת הכפר א-סאוייה נגד שר הביטחון ואח' מיום 18.07.2013.

81 פרוטוקול 10/12, מועצת התכנון העליונה, ועדת משנה להתיישבות, 17.10.2012; שלום עכשיו, **סיכום שנת 2012 בהתנחלויות**; יהושע בריינר, "רגע לפני פרישתו: ברק מקדם בנייה בהתנחלויות", **וואלה**, 28.1.2013.

82 מתוך **אתר האינטרנט של טל מנשה**.

83 בג"ץ 8171/09-10462/09, **עבאס חסן יוסף יוסף, ראש מועצת הכפר אל ג'אניה נגד מועצת התכנון העליונה ביניהל האזרחי ואח'**, פסק דין, 20.11.2011.

84 ראו באתר רשות מקרקעי ישראל, תוכנית 235/3.

85 הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 29 באפריל 2012, סעיף ד(2) (באתר משרד ראש הממשלה): "להטיל על משרד הבינוי והשיכון, באמצעות מוסדות התכנון המוסמכים, לקדם תכנון שכונת קבע של היישוב כוכב יעקב באתר המכונה 'גבעת היקב'...".

86 חיים לוינסון, "צה"ל הגדיל ב-2012 את שטחי השיפוט של ההתנחלויות בכ-8,000 דונם", **הארץ**, 27.5.2013.

87 צו בדבר אישור הקמה ושימוש חורג לאתרי מגורים ארעיים בעלי חשיבות אזורית (מס' 1695), (הוראת שעה) (יהודה ושומרון), התשע"ב-2012, 1.5.2012.

88 חיים לוינסון, "הממשלה יוזמת צו להקמת מבנים בגדה בהליך מזורז וללא תכנון", **הארץ**, 24.4.2012.

(6) **צופית – מכינה קדם-צבאית "אלישע"** (הוקמה ב-1999, מועצה אזורית מטה בנימין) | אושרה כחלק מההתנחלות חלמיש-נוה צוף, לאחר שתוכנית המתאר אושרה למתן תוקף על ידי ועדת המשנה להתיישבות במועצת התכנון העליונה בינואר 2015.⁸⁹

(7) **מצפה אשתמוע** (הוקם ב-2002, מועצה אזורית הר חברון) | אושר כשכונה של ההתנחלות שמעה לאחר שתוכנית המתאר אושרה למתן תוקף על ידי ועדת המשנה להתיישבות במועצת התכנון העליונה בינואר 2013.⁹⁰

(8) **כפר אלדד** (הוקם ב-1994, מועצה אזורית גוש עציון) | הוכשר כשכונה של ההתנחלות נוקדים לאחר שתוכנית המתאר אושרה למתן תוקף על ידי ועדת המשנה להתיישבות במועצת התכנון העליונה בדצמבר 2011.⁹¹

(9) **שדה בר** (הוקם ב-1998, מועצה אזורית גוש עציון) | הוכשר כחלק מההתנחלות נוקדים לאחר שתוכנית המתאר אושרה למתן תוקף על ידי ועדת המשנה להתיישבות במועצת התכנון העליונה בינואר 2011.⁹²

12 מאחזים מצויים בשלבים שונים של הליכי הכשרה לאחר שעברו את השלב הראשון, והדרג המדיני הורה לקדם את הכשרתם

• שישה מאחזים נמצאים בהליכי הכרזה על אדמות מדינה או בהליכי סקר לבדיקת מעמד הקרקע לקראת הכרזה

(1) **חרשה** (הוקם ב-1997, מועצה אזורית מטה בנימין) | הליך ההכשרה מתבצע בהנחיית הדרג המדיני בעקבות עתירת תנועת שלום עכשיו לבג"ץ,⁹³ שבמהלכה הודיעה המדינה על כוונתה להכשיר את המאחז כולו משום שאינו מצוי על אדמות פלסטיניות פרטיות. במסגרת מאמצי ההכשרה, ב-26 ביוני 2011 הוכרזו 815 דונם סביב המאחז כאדמות מדינה. ההכרזה נעשתה באמצעות צו שהוציא הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ביהודה ושומרון במינהל האזרחי,⁹⁴ והיא כוללת אדמות מצויות בגושים הטבעיים של הכפרים מזרעה אלקבלייה ואלג'אניה, וחלקן אינן חופפות זו את זו ומרוחקות מהמאחז.⁹⁵ ערר שהוגש נגד חלקים בהכרזה נדחה. באוגוסט 2014 דחה בג"ץ את העתירה לפינוי המאחז.

(2) **היובל** (הוקם ב-1998, סמוך לעלי, מועצה אזורית מטה בנימין) | ביולי 2011 הכריז הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במינהל האזרחי על 189 דונם שעליהם נבנו בתים במאחז היובל ושביל הגישה אליו כאדמות מדינה. הכרזה זו, הראשונה בגדה המערבית מאז שנת 2004, נעשתה בעקבות כוונת הדרג המדיני להכשיר את המאחז ולא כללה שני בתים שנבנו על קרקע פלסטינית פרטית.⁹⁶ ערר על ההכרזה שהגישו תושבי הכפר קריית, שהאדמות הכלולות בשטח ההכרזה מצויות בגוש הטבעי של כפרם, נדחה. באוגוסט 2014 דחה בג"ץ את העתירה לפינוי המאחז ודרך הגישה אליו.⁹⁷

(3) **דרך האבות** (הוקם ב-2001, מועצה אזורית גוש עציון) | במסגרת הדיונים בעתירה שהגישו תושבי אל ח'אדר ותנועת שלום עכשיו ב-2008 הודיעה המדינה באפריל 2010 שתבצע הליך סקר שיבחן את

89 פרוטוקול מס' 2014013, מועצת התכנון העליונה, ועדת משנה להתיישבות, 5.11.2014; תוכנית מפורטת מס' 203/5 שינוי לתוכנית מפורטת מס' ת/203 ושינוי לתוכנית מתאר אזורית 5-RJ, חלמיש צופית מוסד חינוכי, מועצת התכנון העליונה, 4.1.05.

90 פרוטוקול מס' 1/13, מועצת התכנון העליונה, ועדת משנה להתיישבות, 16.1.2013.

91 פרוטוקול מס' 12/11, מועצת התכנון העליונה, ועדת משנה להתיישבות, 21.12.2011.

92 פרוטוקול מס' 1/11, מועצת התכנון העליונה, ועדת משנה להתיישבות, 19.1.2011.

93 תצהיר מטעם ראש המינהל האזרחי אשר ניתן במסגרת בג"ץ 9051/05, **תנועת שלום עכשיו – ש.ע.ל. מפעלים חינוכיים נגד שר הביטחון ואח'**, מיום 28.10.2008.

94 צו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967, 26.6.2011 (בחתימת יוסי סגל, הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש) (לעניין חרשה).

95 שם.

96 צו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967, 26.6.2011 (בחתימת יוסי סגל, הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש) (לעניין היובל).

97 בנוסף לעתירת שלום עכשיו לפינוי המאחזים חרשה והיובל, ב-2008 עתר לבג"ץ ראש מועצת הכפר קריות בסיוע יש דין, בבקשה שיורה להרוס דרך שנסללה שלא כחוק ומחברת בין שני המאחזים לבין ההתנחלות עלי. בהמשך איחד בג"ץ את שתי העתירות, אשר נדחו כאמור באוגוסט 2014, אך קיבל את עמדת העותרים ביחס לחובת המדינה לאכף את הדין בנוגע לכלל הבנייה המתבצעת על קרקע פרטית.

מעמד הקרקעות, ובסיומו יוכשרו מבנים שניצבים על אדמת מדינה וייהרסו מבנים שנבנו על קרקע פרטית פלסטינית. באוקטובר 2010 דחה בית המשפט את העתירה, הגם שביצוע הסקר לא הושלם, אף כי מתח ביקורת על המדינה שלא עמדה בהתחייבויותיה. בנובמבר 2011 פורסם כי הפרקליטות הצבאית מעכבת פרסום דו"ח פנימי הקובע כי רוב המאחז נבנה על קרקע פלסטינית פרטית (60% ממנו בנויים בשטחי עיבוד חקלאי של פלסטינים).⁹⁸ בינואר 2013 הודיעה לשכת היועץ המשפטי של אזור יהודה ושומרון כי בכוונת הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש להכריז על רוב אדמות המאחז כאדמות מדינה, ובכך למעשה לפעול לקידום הכשרתו.⁹⁹ ההכרזה עצמה בוצעה בחודש אפריל 2014, ובעקבותיה הגישו בעלי האדמות בסיוע יש דין ערר שעודו תלוי ועומד. בנובמבר 2014 הגישו בעלי האדמות ושלום עכשיו עתירה נוספת הדורשת להסיר מבנים המצויים מחוץ לשטח ההכרזה, בהתאם להתחייבויות המדינה בעבר. העתירה עודנה תלויה ועומדת.¹⁰⁰

(4) גבעת הרואה (הוקם ב-2002, מועצה אזורית מטה בנימין) | המאחז כולו מצוי בהליכי סקר מתקדמים לקראת הכרזה על כל שטחו כאדמות מדינה, במטרה להכשיר את המאחז ואת הבנייה בו. כביש הגישה למאחז מצוי על קרקע פלסטינית פרטית, ובית המשפט הוציא בעניינו צו מוחלט המורה לפנותו בתוך שנה. המדינה הודיעה כי בכוונתה למצוא דרך גישה חלופית במסגרת הסדרת המאחז.¹⁰¹

(5) מעלה רחבעם (הוקם ב-2001, מועצה אזורית גוש עציון) | במאי 2014 פונו עשרה מבנים במאחז, שלושה מהם מאוכלסים. הפינוי בוצע לאחר שבג"ץ ביקר בחריפות את המדינה על שדחתה וניסתה להתחמק שוב ושוב מיישום התחייבותה לפנות את "ששת המאחזים": "צר לי שהגענו עד הלום. צר לי שלא ניתן לסמוך על התחייבות המדינה," כתבה השופטת מרים נאור בפסק הדין. המדינה הודיעה לבג"ץ כי עבודת צוות קו כחול נמצאת בשלבים מתקדמים, וכי עם סיומה תיבחן אפשרות לפעול להכשרתו.¹⁰²

(6) רמת גלעד (הוקם ב-2002, מועצה מקומית קרני שומרון) | ב-2012 פינו תושבי המאחז חלק מהמבנים שנבנו על קרקע פרטית פלסטינית במסגרת הסכם עם המדינה ובהתאם להבטחתה כי תפעל להכשרת המאחז. ב-2014 פונו מבנים נוספים שנבנו על קרקע פרטית. הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש החל בהליך רישום ראשון של הקרקע כרכוש ממשלתי (אדמות מדינה). להליך זה הוגשו התנגדויות, ורק בסיום ההליך ובכפוף לתוצאותיו יוכרע אם ניתן יהיה להכשירו.¹⁰³

• שישה מאחזים נמצאים בשלבים שונים של הליכי תכנון

(1) אל מתן (הוקם ב-2000, מועצה אזורית שומרון) | מצוי בהליכי תכנון (אישור תב"ע) כשכונה של ההתנחלות מעלה שומרון בעקבות התחייבות המדינה בפני בג"ץ בנובמבר 2010 לפעול להסדרתו. בנובמבר 2012 פורסם כי שר הביטחון אישר קידום הליכי תכנון להכשרתו ככפר אמנים.¹⁰⁴ באתר האינטרנט של המועצה האזורית שומרון נכתב כי אל מתן מוגדר כשכונה אוטונומית וכי "ניהול המאחז מתבצע ע"י ועד פנימי".

(2) גבעת סלעית (הוקם ב-2001, מועצה אזורית בקעת (ערבות) הירדן) | ב-2012 הורה הדרג המדיני לקדם תוכנית בנייה נרחבת במאחז. לפיכך, בנובמבר 2013 אושרה להפקדה תוכנית מתאר חדשה הכוללת 168 דונם ותאפשר בנייה של 94 יחידות דיור, אזור מסחר ומבני ציבור. התוכנית מגדירה את גבעת סלעית כשכונה של ההתנחלות מחולה.¹⁰⁵

(3) נחלי טל (הוקם ב-2012, מועצה אזורית מטה בנימין) | נמצא בהליכי הכשרה כשכונה של ההתנחלות טלמון. באוגוסט 2013 אישרה מועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי תוכנית להפקדה הכוללת 225 יחידות דיור בשכונה.¹⁰⁶

(4) זית רענן (הוקם ב-2001, מועצה אזורית מטה בנימין) | נמצא בהליכי תכנון להכשרתו כשכונה של ההתנחלות טלמון. באוגוסט 2013 אישרה מועצת התכנון העליונה במינהל האזרחי תוכנית להפקדה

98 חיים לוינסון, "המדינה מסתירה שהמאחז הוקם על קרקע פלסטינית", **הארץ**, 13.11.2013.

99 מכתב מלשכת היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון לעו"ד שלומי זכריה מהצוות המשפטי של יש דין, 29.1.2013.

100 בג"ץ 7292/14 **עלי מוחמד עיסא מוסא נגד שר הביטחון**, 30.10.2014.

101 שלום עכשיו, בג"ץ **ששת המאחזים**, פסקה 9(ה) ופסקה 19.

102 שם, פסקה 9(ו).

103 שם, פסקה 9(ג).

104 יהושע בריינר, "המדינה מכשירה מאחז בלתי חוקי ככפר אמנים", **וואלה**, 20.12.2012.

105 פרוטוקול מס' 2013014, מועצת התכנון העליונה, ועדת משנה להתיישבות, 3.11.2013.

106 פרוטוקול מס' 2013010, מועצת התכנון העליונה, ועדת משנה להתיישבות, 7.8.2013.

הכוללת 304 יחידות דיור בשכונה. משמעות התוכנית היא הרחבה ניכרת של השכונה, הכוללת כמה עשרות מבנים.¹⁰⁷

(5) מצפה לכיש (הוקם ב-2002, מועצה אזורית הר חברון) | בדיקת צוות קו כחול העלתה שכל המבנים מצויים על אדמות מדינה, ולפיכך המדינה החלה להסדיר את מעמד המאחז והבנייה בו. בנובמבר 2013 הורחב תחום השיפוט של ההתנחלות נגוהות כך שיכלול את המאחז, ובהמשך הוגשה לוועדת התכנון תוכנית מתאר שלפיה המאחז כלול בשטח היישוב נגוהות.¹⁰⁸

(6) שבות רחל (הוקם ב-1991, מועצה אזורית מטה בנימין) | בעקבות הודעת המדינה בבג"ץ¹⁰⁹ כי בכוונתה לפעול להסדרת הבנייה במאחז, אישרה מועצת התכנון העליונה ב-2012 תוכנית מתאר ליישוב כשכונה של ההתנחלות שילה. התוכנית שאושרה להפקדה כוללת מאות יחידות דיור, ובהן אישור בדיעבד למבנים שנבנו ללא היתרים והרחבה משמעותית של היישוב. הליכי הכשרת המאחז טרם הסתיימו. שבות רחל מתפקד כיישוב עצמאי ונפרד מההתנחלות שילה, ולו מזכירות נפרדת וניהול עצמי.

בתקשורת התפרסמו ידיעות על מאחזים נוספים שבכוונת המדינה להכשיר, ובהם **מצפה אביגיל**,¹¹⁰ **שדה בועז**¹¹¹ ו**תקוע ד'**.¹¹²

בשני מאחזים נוספים הסתיימו הדיונים בבג"ץ, אך מהצהרותיה של המדינה עולה כי אין בכוונתה להכשירם או לפנותם: **גבעת אסף**, שנבנה על קרקע פלסטינית פרטית מוסדרת ופונה במאי 2014 במסגרת התחייבות המדינה לבג"ץ ולאחר דחיות ממושכות, למעט מבנים המצויים בארבע חלקות שלגביהן נטען כי נקנו על ידי מתנחלים. מאוחר יותר קבעה משטרת ישראל כי יש חשד ממשי שמדובר בעסקאות המבוססות על זיוף, לכאורה.¹¹³ לגבי חלקה אחת מהארבע קבע בבג"ץ כי יש לפנותה עד 1 במרס 2015. בתשובת המדינה, שעוגנה בפסק דין, לא ניתנה התחייבותה לפנות את המבנים שבחלקות אלה, והמתנחלים טוענים כי הם מקדמים אישור תוכנית מתאר לגביהן;¹¹⁴ **ומצפה יצהר**, שבעניינו טענה המדינה בפני בג"ץ כי טרם החליטה אם לפעול להסדרת מעמד המבנים המצויים בו ונבנו על אדמות סקר.¹¹⁵

107 פרוטוקול מס' 2013010, מועצת התכנון העליונה, ועדת משנה להתיישבות, 7.8.2013.

108 שלום עכשיו, בג"ץ **ששת המאחזים**, פסקה 9(א).

109 במרס 2011 עתרה תנועת שלום עכשיו לבג"ץ נגד בנייה בלתי חוקית במאחז שבות רחל. המדינה התחייבה בפני בג"ץ לפעול להפסקת הבנייה הבלתי חוקית ולהסדרת המעמד התכנוני של המאחז. התחייבותה קיבלה תוקף של פסק דין. ראו בג"ץ 1813/11, ש.ע.ל - שלום עכשיו לישראל, **מפעלים חינוכיים נגד שר הביטחון ואח'**, פסק דין, 5.10.2011.

110 בפברואר 2014 פורסם בעיתון "הארץ" כי המאחז נמצא בהליכים מתקדמים לקראת הכשרה וקבלת מעמד רשמי בשטח של יותר מאלף דונם. ראו עמירה הס, "משרד הביטחון מקדם את הכשרת המאחז אביגיל בדרום הר חברון", **הארץ**, 21.2.2014.

111 במרס 2014 ציטט "הארץ" מפי מקור ביטחוני בכיר שטען שהמדינה "פועלת להכשיר משפטית את שדה בועז". ראו חיים לוינסון, "יעלון לחץ, והמבנים הלא חוקיים פונו - למאחז לא חוקי", **הארץ**, 10.3.2014.

112 שר הביטחון משה יעלון החליט על הכשרת המאחז לאחר משא ומתן שקיים עם ראש מועצת גוש עציון על פינויו של המאחז תקוע ה' שהוקם ביולי 2014 בעקבות החטיפה והרצח של שלושת הנערים גיל-עד שער, נפתלי פרנקל ואייל יפרח (במסגרת אותו משא ומתן אושרו למועצה הטבות בנייה נוספות). הכשרת המאחז מאפשרת לתושביו להתחיל בתהליך של הגשת תוכנית מתאר למאחז, שחלקו הוקם על קרקע פרטית. ראו חיים לוינסון, "יעלון הבטיח למתנחלים חבילת הטבות בנייה תמורת פינוי מאחז בן חודש", "הארץ", 17.8.2014.

113 פרקליטות המדינה עדכנה את בית המשפט העליון כי "חוות הדעת שהעבירה המחלקה לזיהוי פלילי מצביעה על כך שיש חשד לזיוף מסמך בעסקה לרכישת אחת משלוש החלקות האמורות". הודעה מעודכנת מטעם המדינה במסגרת בג"ץ 7891/07 (שלום עכשיו, בג"ץ **ששת המאחזים**, ר' הערה 55), פסקה 14.

114 שלום עכשיו, בג"ץ **ששת המאחזים**.

115 שם, עמ' 10, פסקה 9(ד).

ד. השלכות על זכויות האדם של הפלסטינים

ההתנחלויות והמאחזים הישראליים הם מקור מרכזי לפגיעה קשה בזכויות האדם של האזרחים הפלסטינים החיים בגדה המערבית. הפגיעה היא רב-ממדית, באשר היא נוגעת כמעט לכל זכות אדם וחירות יסודית המוכרת במשפט זכויות האדם הבינלאומי. עם זאת, במסמך זה נסקור את ההשלכות הבולטות ביותר על אותן זכויות אדם של האזרחים הפלסטינים שרלבנטיות לפעילותו של יש דין, ושיש דין חקר אותן במשך שנים: הזכות לחיים, לביטחון ולשלמות הגוף; והזכות לקניין (המגלמת בתוכה גם את הזכות לפרנסה), ובייחוד לבעלות על אדמות.

הזכות לחיים, לביטחון ולשלמות הגוף

בגדה המערבית מתקיימת תופעה חמורה, רחבת היקף ומסוכנת של עבריינות אידיאולוגית של אזרחים ישראלים - מתנחלים ואחרים - כלפי פלסטינים ורכושם. מאז הוקם יש דין ב-2005, הארגון מנטר מקרים שבהם אזרחים ישראלים ביצעו לכאורה עבירות פליליות כלפי פלסטינים ורכושם בגדה המערבית, ועוקב אחר טיפול הרשויות בהם. במעקב הארגון היו מצויים נכון לסוף שנת 2014 יותר מאלף תיקים שנחקרו על ידי המשטרה בגין עבירות שעניינן גרימת נזק לרכוש, אלימות, השתלטות על אדמות פלסטיניות ועבירות אחרות שאינן נופלות בתחום שלוש הקטגוריות שהוזכרו לעיל.¹¹⁶

רק ב-7.4% מתיקי החקירה שהתנהלו במשטרת מחוז ש"י (שומרון ויהודה) של משטרת ישראל בין השנים 2005-2014 בעקבות עבירות פליליות שביצעו אזרחים ישראלים נגד פלסטינים ורכושם הוגשו כתבי אישום נגד נאשמים. כ-1% מהתיקים אבדו ולא נחקרו מעולם, ויתר התיקים נסגרו בתום החקירה. בדיקת הנסיבות שבהן נסגרו תיקי חקירה מגלה כי 85.2% מהתיקים נסגרו בשל נסיבות המעידות על כישלון החקירה - מרביתם בשל כישלון החוקרים באיתור חשודים או באיסוף די ראיות להגשת כתב אישום.¹¹⁷ נתונים דומים נמצאו גם בשנים קודמות.

הנתונים מצביעים על כשל מתמשך בחקירת עבירות, שמשמעותו היא הפרת החובה לחקור, ותוצאתו היעדר אחריותיות בכל הנוגע לעבירות של אזרחים ישראלים הפוגעים בפלסטינים. מדינת ישראל מועלת בחובתה על פי המשפט הבינלאומי להגן על האוכלוסייה בשטח הכבוש.

כישלון האכיפה המתמשך והיעדר אחריותיות על עבירות אלה, המבוצעות ממניעים אידיאולוגיים, קשורים באופן הדוק להקמת המאחזים ולהתרחבות המתמדת של שטחי השליטה שלהם. היעדר אכיפת חוק אפקטיבית באזור מסייעת בידי העבריינים להרחיק ולנשל פלסטינים מאדמתם בכוח הזרוע, ואף מאותתת להם כי מבחינתה של מדינת ישראל הם רשאים להמשיך במעשיהם בלי לבוא על עונשם.¹¹⁸

הזכות לקניין - מימוש הבעלות על אדמות

ברחבי הגדה המערבית מתבצעת הפרה נרחבת של זכותם של פלסטינים לקניין, הנוגעת כמעט לכל כפר ויישוב בגדה המערבית. מלבד בנייה בלתי חוקית על אדמות פלסטיניות פרטיות - המהווה גזל ופגיעה ישירה וברורה בזכות לקניין - נפוצות ברחבי הגדה המערבית פרקטיקות נוספות הגורמות לפגיעה בזכות לקניין של הפלסטינים. המשותף לכולן הוא מטרתן למנוע את גישת הפלסטינים לאדמותיהם, להרחיקם מהן ולנשלם, ולהרחיב את תחומי השליטה של היישובים הישראליים. נעמוד להלן על השיטות העיקריות.

מניעת גישה לאדמות חקלאיות: כאמור, מדיניותה של ישראל היא כי כל יישוב ישראלי בגדה המערבית - התנחלות או מאחז - מכתוב הסדרי ביטחון שמטרתם להגן על תושביו. גם כאשר מדובר במאחזים שלא אושרו על ידי הממשלה ולפיכך אינם חוקיים גם אליבא ד'ישראל, המדינה דואגת להבטיח את שלומם באמצעות הצבא. מיד עם הקמתו של מאחז מספקת מדינת ישראל הגנה בדמות שמירה של חיילי צה"ל

116 47.4% מהתיקים שבמעקב יש דין עניינם גרימת נזק לרכוש, 34.5% עניינם עבירות אלימות, 13.6% עניינם בהשתלטות על אדמות פלסטיניות ו-4.5% עבירות אחרות.

117 117 נתונים המלאים ראו דף נתונים: אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בגדה המערבית (יש דין, נובמבר 2014).

118 הקשר בין היעדר האכיפה לתופעת המאחזים תואר בהרחבה בדו"ח ששון. ראו דו"ח ששון, עמ' 252-267.

על שטחו ועל תושביו. הגנה זו באה לידי ביטוי בכך שהשטח שתפסו המתנחלים ללא הרשאה ובניגוד לחוק מוכרז על ידי הצבא כאזור סגור לכניסת פלסטינים, וכמוהו גם שטחים נוספים סביבו, ההופכים לאזור חיץ כחלק ממערך ההגנה על המאחז. שטחים נוספים, מעט מרוחקים יותר מהמאחז, משמשים כטבעת ביטחון מורחבת והצבא מכריז עליהם כשטחים סגורים לפלסטינים, שהכניסה אליהם מחייבת תיאום וקבלת היתר מיוחד מהצבא לצורך עיבוד האדמות החקלאיות. ההיתר מקנה לחקלאים הפלסטינים ליווי צבאי כדי להגן עליהם בעת שהם מעבדים את החלקות שבבעלותם. ההיתרים מחייבים תיאום מראש, ולרוב ניתנים למספר ימים קצוב פעמיים בשנה - בעונת החריש ובעונת המסיק - למספר זעום ובלתי מספק של אנשים (אשר יכולים להוכיח זיקה ישירה לאדמה) לצורך ביצוע העבודות. שטחים נוספים בסביבות המאחז, הנמצאים במרחק מה ממנו, אינם סגורים באופן רשמי לכניסת בעליהם הפלסטינים, אך אלה חוששים לגשת אליהם ולעבדם כיוון שהם חוששים שהמתנחלים יפגעו בהם או ברכושם. חשש זה מבוסס על אירועים חוזרים ונשנים של אלימות קשה וחבלה ביבול החקלאי.

מעגלי השפעה: כיצד משפיע מאחז בודד על יכולתם של פלסטינים לגשת לאדמותיהם



יש קשר ישיר בין מאחזים והתנחלויות לעבירות פליליות המתבצעות בסביבתם. מטרתם של העבריינים היא לבסס ולהרחיב את תחומי השליטה של המאחזים על שטחים גדלים והולכים באמצעות הרחקת החקלאים הפלסטינים מאדמותיהם. מחקר שפרסם יש דין ב-2013 בדק את המאחז עדי-עד כמקרה מבחן לקשר שבין עבירות פליליות לאובדן יכולתם של פלסטינים, תושבי ארבעה כפרים סמוכים למאחז, לעבד את אדמתם וליהנות מפירותיה. המחקר מצא קשר ישיר בין התרחבות המאחז לאורך השנים למיקום ביצוען של עבירות פליליות בסביבתו.¹¹⁹ היעדר אכיפה ראויה מצד הצבא והמשטרה מלבה את חששותיהם של החקלאים הפלסטינים, היודעים שהפורעים חופשיים לעשות ככל העולה על רוחם, ואיש אינו נוקף אצבע להענישם או להרתיעם. בעקבות החששות חלק מבעלי האדמות מדירים את רגליהם מהן לגמרי, ואחרים מתעקשים להמשיך לעבדן גם במחיר של התקפות אלימות ופגיעה בגידולים.

119 ראו מסלול הנישול, עמ' 61-116, ובמיוחד מפה בעמ' 100.

פלישות חקלאיות: ההשתלטות החקלאית היא שיטה נפוצה לנישול פלסטינים מאדמתם. 13.6% מהעבירות המתועדות בידי יש דין עניין השתלטות על אדמות פלסטיניות, ובהן גידור, חריש, זריעה, נטיעות, יישור קרקע, הצבת מבנים חקלאיים או חממות ועוד. להערכתנו, אלפי דונמים שפלסטינים עיבדו לפני עשור או שניים מעובדים כיום בידי אזרחים ישראלים שפלטו אליהם ללא כל זכות, ולמעשה שדדו אותם מבעליהם.

הרשויות הישראליות אינן מטפלות כראוי בפלישות הללו, לא במישור הפלילי ולא במישור המינהלי. במישור הפלילי, תוצאות חקירות המשטרה בעבירות הנוגעות לפלישות חקלאיות מלמדות כי רובן (63%) נסגרו בשל כישלון החקירות. רק ב-12.6% מן התיקים הוגשו כתבי אישום, על אף שמדובר בתחום שבו קל יותר מטבע הדברים לאתר חשודים ולאסוף נגדם ראיות. במישור המינהלי, ראש המינהל האזרחי ממעט לעשות שימוש בצו בדבר שימוש מפריע במקרקעין פרטיים - שהוא הכלי העיקרי האמור לטפל בפן המינהלי של הפלישות ולאפשר לרשויות לסלקן במהירות ובאפקטיביות - וגם מעט הצווים שהוצאו לאורך השנים לרוב אינם נאכפים.¹²⁰

השלכות אובדן הגישה לאדמות

לאובדן הגישה לאדמות חקלאיות השלכות הרסניות על יכולתם של פלסטינים לעבדן ולהתפרנס מפריין. רבים מתושבי הכפרים, שכלכלתם התבססה לאורך שנים ארוכות באופן כמעט מוחלט על חקלאות, נאלצים לחפש מקורות פרנסה חלופיים. בחלק מהכפרים ישנה מגמה של הגירה שלילית, ואחוז ניכר מהתושבים - לרוב צעירי הכפר - עוזב את הכפר בשל הצורך למצוא מקורות פרנסה בערים הסמוכות בגדה המערבית או בארצות אחרות. המעטים שעודם נסמכים על חקלאות לפרנסתם סובלים מירידה משמעותית בהכנסות בעקבות הגבלות גישה (מלאות או חלקיות) לאדמות או חוסר יכולת לעבדן, ובשל השחתת גידולים ויבול.¹²¹

היות שמרבית האדמות הפרטיות בשטחי הגדה המערבית אינן מוסדרות,¹²² אובדן היכולת לעבדן ברצף ולאורך זמן עלול להביא לאובדן הזכות הקניינית על האדמות, ולמעבר הקרקע לידי המדינה או לידיהם של פולשים.

120 ראו: חיים לוינסון, "המדינה תקשה על פלסטינים לסלק מתנחלים מאדמתם", **הארץ**, 27.5.2014; עמירה הס, "פלישת המתנחלים לעולם חוזרת", **הארץ**, 25.10.2014.

121 להרחבה בנושא אובדן הגישה לאדמות והשפעותיה הכספיות והאחרות על חקלאים ראו למשל **מסלול הנישול**, עמ' 96-116. 122 אדמה מוסדרת היא קרקע פרטית הרשומה על שם פלסטינים בלשכת רישום המקרקעין בשטחים. תהליך רישום המקרקעין הופסק ב-1967, זמן קצר לאחר כיבוש הגדה המערבית בידי ישראל. עד להקפאה זו רק כ-30% מקרקעות הגדה עברו הליך של הסדר מקרקעין ונרשמו על שם בעליהן, ואילו מרבית הקרקעות המעובדות בידי פלסטינים בשטחים אינן רשומות על שמם.

ה. השפעה על קהילות פלסטיניות: מקרה מבחן

הכפר ג'אלוד¹²³

ג'אלוד הוא כפר קטן ועתיק השוכן במרחק 26 ק"מ מדרום לשכם, ונמנה עם הכפרים העניים באזור. בשנות השמונים ידע הכפר תקופה של שגשוג וצמיחה שבמהלכה גדל שטחו הבנוי מ-30 דונם ל-500 דונם ואוכלוסייתו גדלה לכאלף תושבים. האדמות החקלאיות סביב הכפר כללו בעבר יותר מ-15 אלף דונם, חלקן טרשיים. במשך שנים רבות היתה החקלאות העונתית מקור הפרנסה הבלעדי של תושבי הכפר, אשר גידלו באדמותיהם בעיקר חומס, חיטה ועצי זית.

תקופת השגשוג נבלמה באמצע שנות התשעים בעקבות הקמת חמישה מאחזים (עדי-עד, שבות רחל, אחיה, אש קודש, חוות יישוב הדעת) סביב ג'אלוד, אשר הוקמו על האדמות החקלאיות של הכפר.

הקמת המאחזים הובילה לנישול הולך וגובר של תושבי ג'אלוד מאדמתם, ובכך שללה את מקור פרנסתם העיקרי. בהוראת צה"ל נאסרה הגישה לכ-10,000 דונם מאדמות הכפר. מניעת הגישה התרחשה בהדרגה - תחילה נמנעה הגישה לאדמות שעליהן הוצבו מבני המאחזים ולאדמות הסמוכות להן ביותר. בהמשך, בשנת 2000 הורה הצבא על מניעת גישה לשטחים נוספים.

מאז הקמת המאחזים הסמוכים חל גידול משמעותי במקרים שבהם אזרחים ישראלים התנכלו, תקפו וגרמו נזק לרכושם של תושבי הכפר הפלסטינים. יש דין תיעוד 17 אירועי עבריינות שביצעו אזרחים ישראלים בכפר ג'אלוד ובאדמותיו בין 2010 ל-2013. תושבי שכונות המרוחקות ממרכז הכפר וחקלאים שמעבדים את אדמותיהם הם החשופים ביותר לעבירות אלה. בעקבות ריבוי אירועי האלימות, החקלאים נמנעים מלהגיע לכ-319 דונם נוספים בגלל פחד וחשש מהתנכלויות, אף שהצבא לא הגביל את הגישה אליהם באופן רשמי.

כתוצאה מאובדן הגישה לאדמות נפגעה באופן חמור יכולתם של תושבי הכפר להתפרנס מחקלאות, והיא חדלה לשמש מקור פרנסה עיקרי. בעוד שבעבר כוח האדם בכפר לא הספיק כדי לעבד את כל אדמותיו, כיום לא נותרה אף משפחה בכפר שמקור פרנסתה הוא חקלאות. היקף הפגיעה הכלכלית של תושבי הכפר חורג מהפגיעה הישירה בבעלי האדמות ומשפחותיהם. משפחות נוספות שהתפרנסו מעיבוד הקרקע תמורת יבול, וכן פועלים שהועסקו בשכר איבדו גם הם את מקור הפרנסה שלהם. כיום מועסקים תושבי ג'אלוד כפועלים או כפקידים ברשות הפלסטינית ומתקשים להתפרנס בכבוד. רבים מתושבי הכפר נתמכים על ידי אונרו"א (סוכנות הסעד והתעסוקה של האו"ם לפליטים).

אחד הביטויים למצבו הכלכלי הירוד של הכפר בעשור האחרון הוא ההידלדלות במספר התושבים. במשך השנים שחלפו מאז הקמת המאחזים עזבו את הכפר כ-40% מתושביו. ראש מועצת הכפר מסביר את העזיבה בכך שמרבית העוזבים הם צעירים שעברו לרמאללה ולשכם כתוצאה מהמצב הכלכלי הקשה והפגיעה ביכולת לעבד את אדמתם ולהתפרנס מפריה.



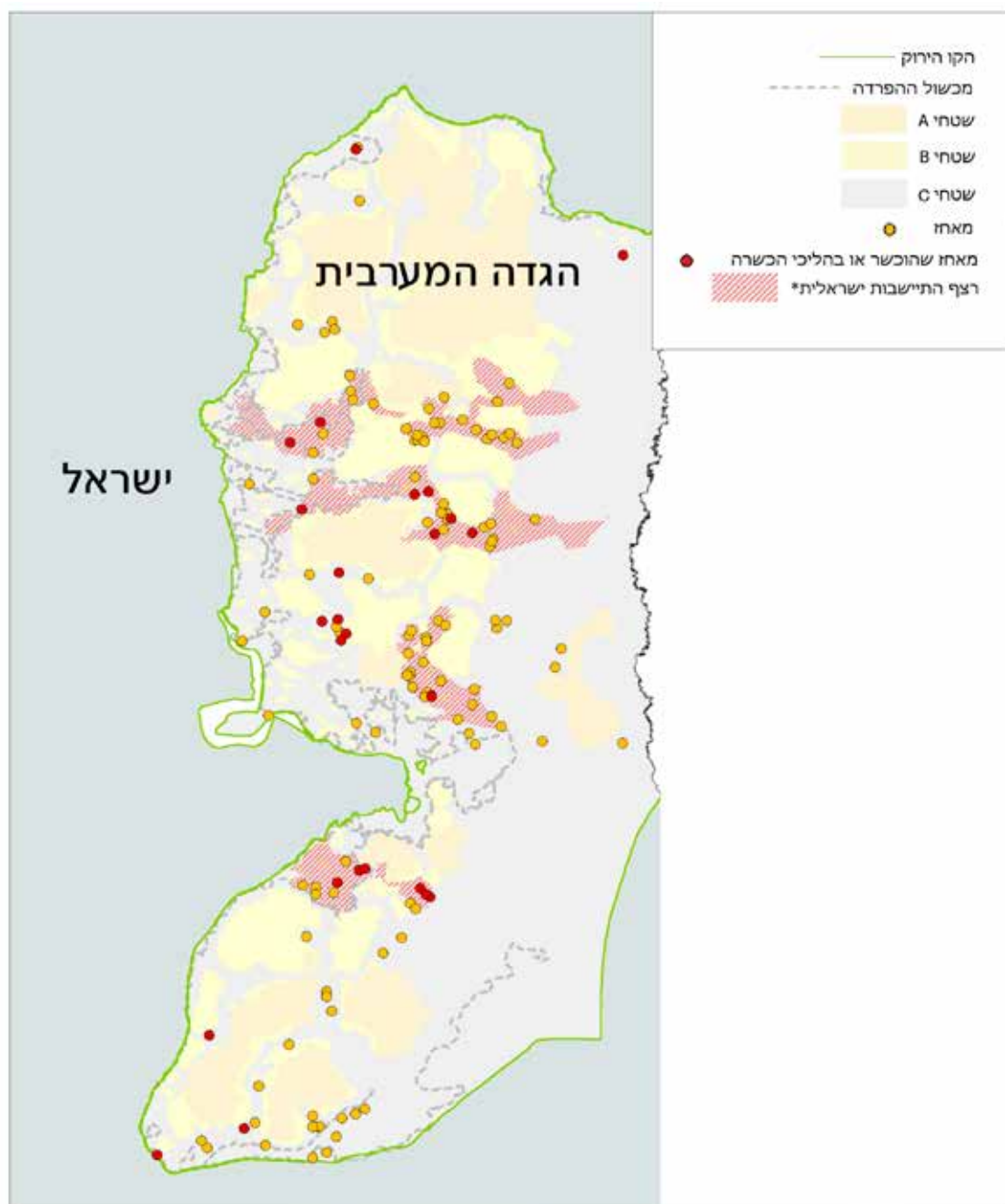
המאחז אחיה במבט מהכפר ג'אלוד, 15 בינואר 2015. צילום: © פורום הזכויות (The Rights Forum)

123 המידע שנכלל בבחינת המקרה של ג'אלוד פורסם במסגרת דו"ח יש דין, "מסלול הנישול - המקרה של המאחז עדי-עד" בפברואר 2013. המידע מבוסס על שיחות עם ראש המועצה, מר עבדאללה תאופיק ח'אג מוחמד, וחיושיו השטח נעשו באמצעות מערכת מידע גיאוגרפי (GIS).

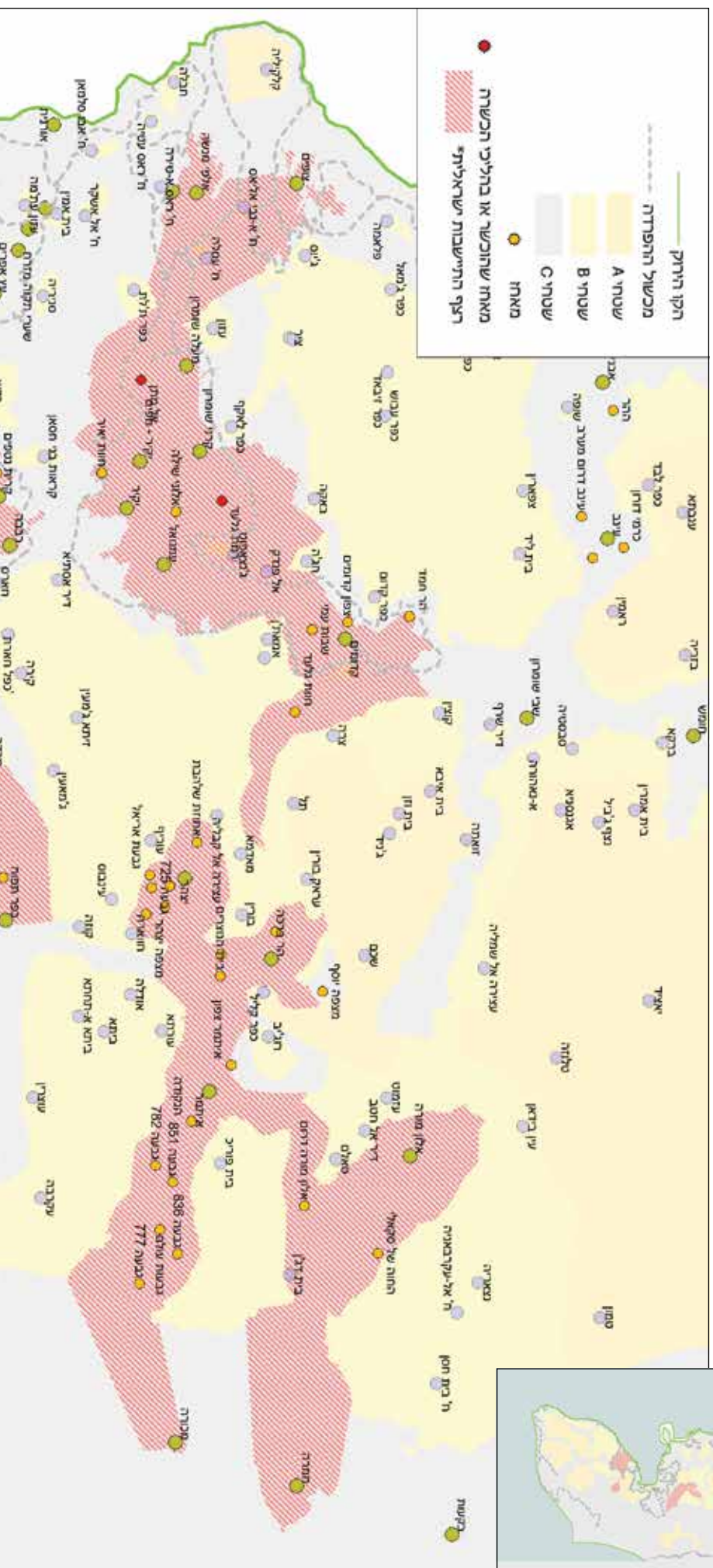
ו. רצפי התיישבות

אחת המטרות בהקמת המאחזים ובבחירת המיקום הגיאוגרפי שלהם היתה יצירת רצף של התיישבות ישראלית, המחברת התנחלויות מבודדות לגושי ההתיישבות הגדולים ומבטרת את הגדה המערבית למקטעים. ההתנחלויות והמאחזים, המצויים בשטחי C, מצטרפים לרצפים המשתרעים מהקו הירוק במערב ועד לבקעת הירדן במזרח ופוגעים בזכותם של הפלסטינים להגדרה עצמית. רוב המאחזים שלגביהם מתבצעים הליכי הכשרה מצויים בתוך רצפים אלה.

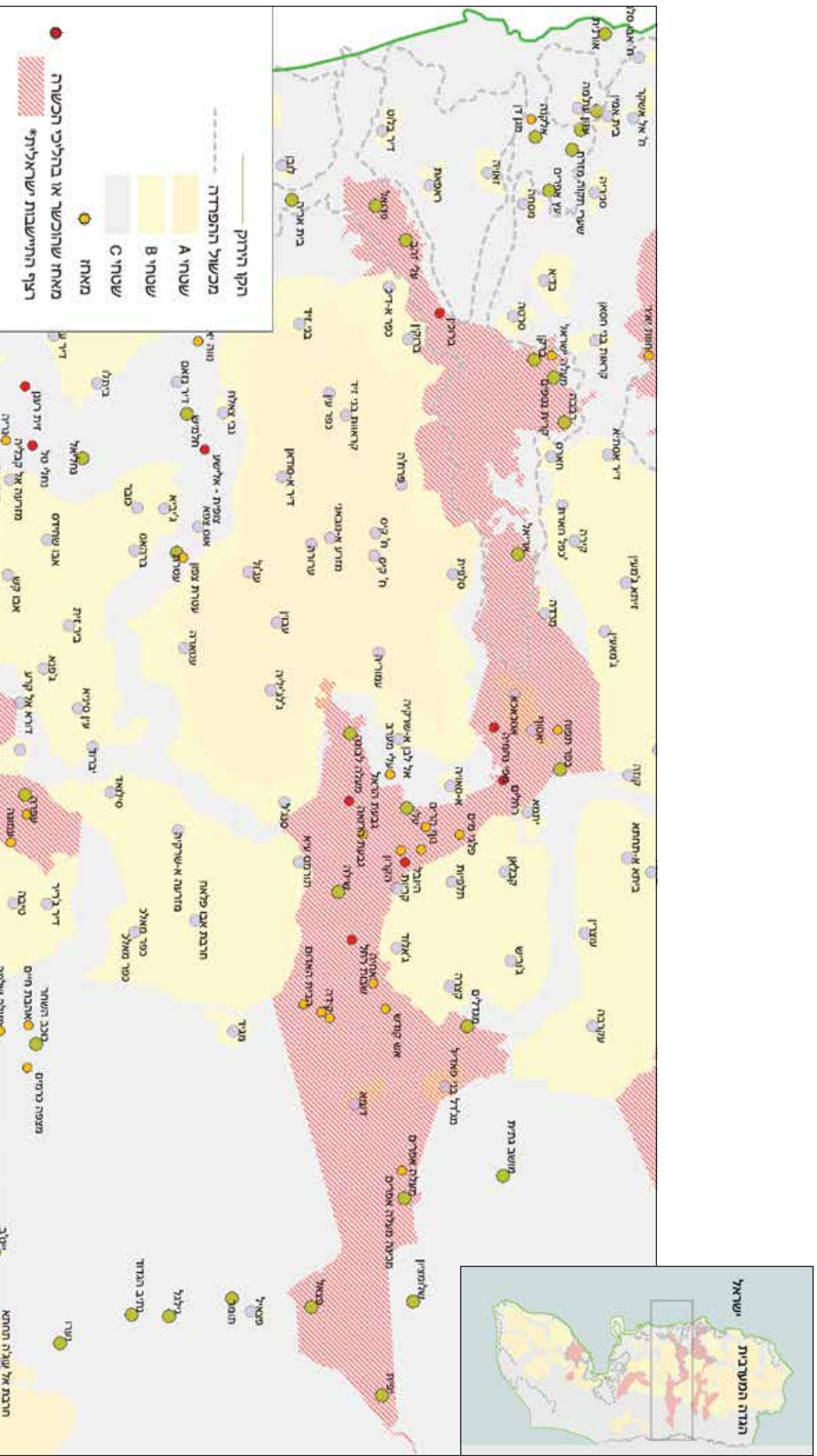
במפות שלהלן מוצגים באופן סכמטי ארבעה רצפי התיישבות בולטים, המדגימים את ביתור הגדה על ידיהם.



* רצפי התיישבות שורטטו באופן סכמטי בלבד



* רציפי התיישבות שורטוטו באופן סמנטי בלבד



* רצפי ההחיישבות שורטוטו באופן סכמטי בלבד

המועצה הציבורית של יש דין: עקיבא אלדר, דן בבלי, עו"ד מיכאל בן יאיר, פרופ' ארנה בן נפתלי, פרופ' נעמי חזן, רות חשין, יהושע סובול, פרופ' עוזי סמילנסקי, עו"ד יהודית קרפ, פול קדר, דני קרוון, יאיר רוטלוי, פרופ' זאב שטרנהל

מתנדבי יש דין: ד"ר חנה אבירם, ד"ר יהודית אלקנה, רחל אפק, מיה ביילי, אסנת בן שחר, חנה בר"ג, מיכל ברק, עו"ד ד"ר אסנת ברתור, רוני גלבווע, תמי גרוס, דינה הכט, אבנר הררי, רות וייס צוקר, איילה זוסמן, רחלה חיות, חן חקלאי, שרה טולידאנו, פרופ' חוה יבלונקה, ליאור יבנה, דניאל כהן, יורם להמן, ג'ודי לוי, אריה מגל, שרה מארליס, אדי סער, דליה עמית, ניבה ענבר, נאוה פולק, אמיר פיינסקי, נעם פלד, רנה פלסר, רות קדר, עדנה קלדור, פרופ' רות קלינוב, ד"ר יואל קלמס, דויד קצין, נורית קרלין, מאיה רוטשילד, יעל רוקני, ד"ר נורה רש, ד"ר הדס שינטל, עידית שלזינגר, מקי שפירא, ד"ר צביה שפירא

צוות הארגון: יודית אבידור, מייסון בדוי, עזמי בדיר, בירטה ברודקורב, יוסי גורביץ, ליאורה גל, אייל הראובני, עו"ד שלומי זכריה, נועה כהן, עו"ד אנו דעואל לוסקי, סילאן דלאל, שני כהן, אלכסנדרה ליפורט, רעות מור, עו"ד מיכאל ספרד, פיראס עלמי, עו"ד נועה עמרמי, מוהנד ענאתי, קוני פדרסן, עו"ד נטע פטריק, עו"ד רוני פלי, דניאל צאל, מוניר קאדוס, מאי שביטה, זיו שטהל, מוריה שלומות, עו"ד אמילי שפר, עו"ד מוחמד שקיר

לרשימת התורמים של יש דין ראו: www.yesh-din.org

יש דין - ארגון מתנדבים לזכויות אדם
info@yesh-din.org
www.yesh-din.org

פורום הזכויות (The Rights Forum)
www.rightsforum.org

כל הזכויות שמורות ליש דין - ארגון מתנדבים לזכויות אדם ולפורום הזכויות (The Rights Forum),
תל אביב, 2015



יש דין - ארגון מתנדבים לזכויות אדם הוקם במרס 2005 ומאז פועלים מתנדביו לשיפור מבני וארוך-טווח במצב זכויות האדם בשטחים הכבושים. הארגון פועל באמצעות איסוף והפצה של מידע מהימן ועדכני בדבר פגיעות שיטתיות בזכויות האדם בשטחים; הפעלת לחץ ציבורי ומשפטי על רשויות המדינה להפסקתן; וכן בדרך של העלאת המודעות הציבורית להפרת זכויות האדם בשטחים. כדי לממש את מטרותיו ביעילות, יש דין פועל על פי מודל ייחודי בנוף ארגוני זכויות האדם בישראל: ארגון המופעל על ידי מתנדבים, ונעזר על בסיס יום-יומי בצוות מקצועי של משפטנים, מומחים בתחום זכויות האדם ויועצי אסטרטגיה ותקשורת.

פורום הזכויות (The Rights Forum) הוקם ב-10 בדצמבר 2009, יום זכויות האדם הבינלאומי. בפורום, שמקום מושבו בהולנד, משתתפים שרים לשעבר בממשלת הולנד ופרופסורים למשפט בינלאומי שחברו יחדיו על מנת לקדם מדיניות מבוססת זכויות כלפי ישראל ופלסטין מטעם ממשלת הולנד והאיחוד האירופי. פורום הזכויות פונה אל קובעי מדיניות ומפיץ מידע על הפרות של המשפט הבינלאומי שמלבות את הסכסוך הישראלי-פלסטיני ומונעות מציאת פתרון צודק ובר קיימא לסכסוך זה.

