



מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (ע.ר.)  
B'Tselem – The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories

4.11.05  
ש.מ. 10946

לכבוד :  
מר אופיר פז-פינס  
שר הפנים  
משרד הפנים  
הקריה  
ירושלים  
באמצעות פקס מס': 02-5666376

שלום רב,

### הנדון: עמדת בצלם בנוגע להפיכת מודיעין עילית לעירייה

1. בעקבות הודעת משרד הפנים על מינוי ועדת חקירה לבחינת שינוי מעמדה המוניציפאלי של מודיעין עילית, ממועצה מקומית לעירייה, במסגרתה הוזמן הציבור למסור את התייחסותו לנושא, הריני להעביר לך את תמצית עמדתו של ארגון בצלם בסוגיה זו.
2. בצלם, מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים, מייחד את עיקר מאמציו לשנות את מדיניותה של ממשלת ישראל בשטחים שכבשה, להעמידה על חובתה לשמור על זכויות האדם של כל תושביהם, ולקיים בקפדנות את הוראות המשפט הבינלאומי. בין השאר, עוסק בצלם רבות במחקר, תיעוד והסברה של מדיניות ההתנחלות של ישראל בגדה המערבית ("יהודה ושומרון" בשיח הישראלי), והשלכותיה על זכויות האדם. מאחר ומודיעין עילית היא התנחלות שהוקמה בשטח הגדה המערבית, הרי מדיניות הממשלה לגביה נכללת בתחום עיסוקו של בצלם.

### משמעות שינוי מעמדה המוניציפאלי של מודיעין עילית לעירייה

3. יש לציין, אמנם, כי על פי החקיקה הצבאית המסדירה את מעמדם של רשויות מקומיות יהודיות בגדה המערבית, מלבד השם, אין הבדל כלשהו בזכויות או בסמכויות של עיריות לעומת מועצות מקומיות (ראו צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892), התשמ"א-1981, סעיף 140 ג'). כמו כן, ההבדלים בין שני המעמדות הללו לפי לשון החוק החל בישראל, הינם קטנים ביותר (בעיקר בתחום כוח האדם).

4. למרות זאת, לשינוי מעמדו של יישוב ממועצה מקומית לעירייה, השלכות מעשיות משמעותיות ביותר. כפי שמצוין בדו"ח שנכתב על-ידי המינהל לשלטון מקומי שבמשרד הפנים, "ייתכן שמעמד של עיר נותן יותר תוקף לדרישות לבנות בצפיפות ואולי אף להפשרת קרקע חקלאית לבנייה.... ייתכן כי במקום שהשר מעוניין בהתפתחות עירונית מואצת (למשל לשם משיכת אוכלוסייה נוספת לחיזוק המיקום או לאכלוס אזורי פיתוח) יקדים את מתן מעמד זה". כמו כן, כפי שמציין הדו"ח, "הבדל שאין להפחית מערכו הוא המעמד היוקרתי של עיר (ונבחריה) לעומת המועצה המקומית" (המינהל לשלטון מקומי, קריטריונים למתן מעמד של עירייה, מארס 1988, ע' 9). יוקרה זו יכולה לבוא לידי ביטוי, בין השאר, במידת ההשפעה של הרשות המקומית בקרב השלטון המרכזי וביכולתה לקבל ממנו תקציבים גדולים יותר.

5. לנוכח ההשלכות הפוטנציאליות הטמונות בהפיכת מודיעין עילית לעירייה, משמעותו של צעד כזה היא, כפי שנפרט להלן, רמיסת עקרונות יסוד במשפט הבינלאומי ומתן עידוד להמשך פגיעה בזכויות האדם של תושבי הכפרים הפלסטינים הסמוכים לה.

מעשה שנועד להגדלת אוכלוסייתה של מודיעין עילית הוא בלתי חוקי לפי המשפט ההומניטארי הבינלאומי

6. ההתנחלויות שהקימה ישראל בגדה המערבית הן בלתי חוקיות, שכן הן מהוות הפרה של אמנת ג'נבה הרביעית. סעיף 49 (6) של האמנה, אוסר על המדינה הכובשת להעביר אוכלוסייה משטחה אל השטח הכבוש. מטרתו של איסור זה, כפי שמציינת הפרשנות הרשמית של הצלב האדום הבינלאומי, היא מניעת ניצול לרעה של תוצאות המלחמה לצורכי קולוניזציה של השטח הכבוש, על הפגיעות באוכלוסייה האזרחית הכרוכות בניצול כזה.

7. הרוב המכריע של המשפטנים בארץ ובעולם סבור כי אמנת ג'נבה מחייבת את ישראל בפעולותיה בשטחים, וכן כי הסעיף האמור אכן אוסר על הקמת התנחלויות. למסקנה זו הגיע, בין השאר, גם בית הדין הבינלאומי לצדק שבהאג, שהוא הערכאה המשפטית הבכירה ביותר במשפט הבינלאומי, בחוות דעת מייעצת שפורסמה ביולי 2004 בעניין חוקיות מכשול הפרדה (סעיף 120 לחוות הדעת).

8. חשוב להדגיש כי ההפרה של אמנת ג'נבה הרביעית הכרוכה בקיומן של ההתנחלויות, היא הפרה מתמשכת. לכן, גם מעשים שמיועדים לאפשר את המשך קיומן של ההתנחלויות או לעודד את המשך מעבר האוכלוסייה מישראל אליהן, ולא רק עצם הקמתן, מהווים הפרה של אמנת ג'נבה הרביעית. מאחר ואחת ההשלכות הפוטנציאליות העיקריות הטמונה בשינוי מעמדה של מודיעין עילית לעירייה היא הגדלת אוכלוסייתה, הרי שצעד כזה נגוע באותה אי חוקיות.

שינוי מעמדה של מודיעין עילית יהווה צעד נוסף לקראת סיפוחה

9. סיפוח חד צדדי של שטחים שנכבשו במלחמה הינו מעשה אסור לפי מגילת האו"ם ומכשירים נוספים רבים במשפט הבינלאומי. בשל ההשלכות במישור היחסים הבינלאומיים שהיו כרוכות בסיפוחה הפורמאלי של הגדה המערבית לשטח ישראל או בהחלה פורמאלית של החוק הישראלי עליה, נמנעו כל ממשלות ישראל מאז 1967 מנקיטת צעדים אלה, למעט במזרח ירושלים.

10. במקום זאת, נקטו הרשויות הישראליות מדיניות של סיפוח זוחל, דה-פקטו, של ההתנחלויות למדינת ישראל. באמצעות פסיפס סבוך של חוקים, תקנות וצווים צבאיים, החילה ישראל את המשפט והמינהל הישראלי על המתנחלים באופן פרסונאלי ועל ההתנחלויות באופן טריטוריאלי. כתוצאה מכך, חיי המתנחלים מתנהלים, כמעט בכל דבר ועניין, כפי שמתנהלים חיי של אזרח המתגורר בתוך ישראל, כאילו לא היה מדובר בשטח כבוש הנתון למשטר צבאי. לאחרונה נוסף למדיניות הסיפוח הזוחל מרכיב חדש: הפרדת שטחן של התנחלויות רבות, בהן מודיעין עילית, משאר שטח הגדה, באמצעות מכשול ההפרדה.

11. הגם שמדיניות הסיפוח הזוחל לא כללה עד כה את המרכיב ההצהרתי-פורמאלי הקיים בסיפוח דה-יורה, כפי שהדבר נעשה לגבי מזרח ירושלים, הרי שתוצאותיה בשטח הן כמעט זהות. על כן, מדיניות זו חותרת באותה מידה תחת האיסור על סיפוח שטחים חד צדדי במשפט הבינלאומי והיא במהותה בלתי חוקית.

12. מאחר והרציונאל העומד מאחורי הכוונה להפוך את מודיעין עילית לעירייה, הוא השוואת מעמדה המוניציפאלי למעמדם של יישובים אחרים בישראל שהיקף אוכלוסייתם דומה, הרי שבמובן זה מהווה צעד זה מרכיב נוסף של מדיניות הסיפוח הזוחל. יתרה מזאת, עצם ההליך באמצעות מטופלת הבקשה לשינוי מעמדה של מודיעין עילית, מהווה עדות ברורה לאותה מדיניות. הליך זה מתבצע באמצעות הקמת ועדת חקירה במשרד הפנים, כפי שנהוג בקשר לרשויות מקומיות בישראל, למרות שהסמכות לשנות את מעמדו של יישוב בגדה המערבית נתונה באופן פורמאלי בידי אלוף פיקוד המרכז.

#### הפיכת מודיעין עילית לעירייה תעמיק את האפליה בין ישראלים לפלסטינים

13. אחת ההשלכות החמורות הטמונות בהחלה דה-פקטו של החוק הישראלי על המתנחלים ועל ההתנחלויות, היא יצירת משטר חוקי של אפליה. כך, באותם אזורים של הגדה המערבית הנתונים לשליטה המלאה של ישראל (שטחי C) חלות במקביל שתי מערכות חוקיות המיושמות על כל אדם בהתאם למוצאו הלאומי, פלסטינים מכאן ויהודים מכאן. בעוד הראשונים כפופים למשטר צבאי נוקשה, האחרונים נהנים מכל היתרונות השמורים לאזרח במדינה דמוקרטית.

14. אופיו המפלה של המשטר שמחילה ישראל בגדה המערבית מתבטא גם ביחס למדיניותה של מערכת התכנון המופעלת על-ידי המינהל האזרחי, שאמורה ליישם אמות מידה שוות עבור פלסטינים ויהודים. בפועל, אוסרת מערכת זו כמעט לחלוטין את הבנייה הפלסטינית בשטחי C,

והורסת מבנים שנבנו בשטח זה ללא היתר, בעוד שהיא פועלת במלוא המרץ לקידום תכניות בנייה בהתנחלויות.

15. חיזוק מעמדה של מודיעין עילית על-ידי הפיכתה לעירייה צפוי להעמיק באופן כללי את משטר האפליה בין תושביה לתושבי הכפרים הפלסטינים הסובבים. בפרט, כפי שמצוין בדו"ח של משרד הפנים שהוזכר לעיל, צעד כזה עשוי להעניק "יותר תוקף לדרישות לבנות בצפיפות ואולי אף להפשרת קרקע חקלאית לבנייה", בעוד הבנייה של התושבים הפלסטינים על אדמותיהם החקלאיות שבשטח C אסורה לחלוטין.

#### הפיכת מודיעין עילית לעירייה תעודד את המשך גזל הקרקעות

16. מודיעין עילית הוקמה על אדמותיהם של הכפרים הסמוכים: השכונה קרית ספר יושבת על אדמות הכפרים בילעין וחרבתא, קרית ברכפלד על אדמות דיר קדיס וניעלין, וגני מודיעין על אדמות ניעלין ואל מידיה. שטח השיפוט של מודיעין עילית משתרע כיום על פני כ-5,800 דונם. ההשתלטות על רוב רובו של שטח זה נעשתה באמצעות הכרזתו כאדמת מדינה. חלק מהשטח הוכרז ככזה בשנת 1982 וחלק אחר בשנת 1991.

17. הבסיס המשפטי להכרזות אלה נמצא בדמות יישום מניפולטיבי של חוק הקרקעות העותומאני משנת 1858, שנקלט בחקיקה המנדטורית הבריטית ולאחר מכן בחקיקה הירדנית. לפי חוק זה, חלקת קרקע שאינה מעובדת במשך שלוש שנים רצופות, המדינה רשאית ליטול עליה חזקה. בהתאם לחקיקה הצבאית, באמצעותה מיושם החוק, נטל ההוכחה מוטל על מי שמבקש להוכיח כי חלקה מסוימת אינה אדמת מדינה. מעדויות שגבה בצלם מתושבי הכפרים הפלסטינים שהוזכרו לעיל, עולה כי לפחות חלק מהאדמות שהוכרוזו כאדמות מדינה היו, בניגוד לטענת ישראל, מעובדות. עם זאת, בשל אופיו של הליך הערעור, הם לא הצליחו להוכיח זאת לשביעות רצונה של המערכת הבירוקרטית-צבאית הישראלית, והאדמות הללו נלקחו מהם.

18. מהתשריט המצורף ל"תכנית אב למרחב מודיעין עילית", שנערכה בשנת 1998 ביוזמת משרד הבינוי והשיכון, עולה כי ישנה כוונה ברורה להמשיך בהשתלטות על אדמות פלסטיניות פרטיות, לשם הרחבת ההתנחלות. כך למשל, כ-600 דונם של אדמות מעובדות בבעלות תושבי הכפר בילעין, הנמצאים בוואדי שבין שתי השכונות המצויות כיום בבנייה, מתתיהו מזרח ונאות הפסגה, "מצורפים" באותו תשריט לשכונת מתתיהו מזרח ומתוכננות בהם 1,200 יחידות דיור. זאת, למרות ששטח זה לא נכלל בתכנית המתאר המאושרת של השכונה (תכנית 210/8/1) והוא נמצא אף מחוץ לשטח השיפוט של מודיעין עילית.

19. הכוונות להמשך ההשתלטות על אדמות פלסטיניות פרטיות מוחשיות במיוחד במקרה של מודיעין עילית, לנוכח הפרקטיקה הרווחת של בנייה לא חוקית, שהשתרשה בהתנחלות זו בשנים

האחרונות. פרקטיקה זו תועדה, בין השאר, על-ידי מבקר המדינה. בדו"ח מספר 51 א' לשנת 2000 סיכם המבקר כי בתקופת הביקורת "המועצה התירה בנייה ופיתוח בתחומה גם כאשר ידעה, כי האישורים שנתנה הינם בלתי חוקיים, בהיותם שלא על פי תכניות המתאר המאושרות" (ע' 218). שכונת מתתיהו מזרח, הנמצאת כיום בשלבי בנייה מתקדמים, מספקת דוגמה נוספת לאותה תופעה. שכונה זו החלה להיבנות בתחילת שנת 2004, כשנה וחצי לפני שתכנית המתאר שלה פורסמה למתן תוקף, ללא היתרי בניה חוקיים.

20. ההשתלטות על אדמותיהם של תושבי הכפרים הפלסטיניים הסמוכים, בתואנה כי הן אינן מעובדות, מהווה פגיעה בוטה בקניינם ובזכותם לעבוד. כמו כן, מאחר ומרבית התושבים הללו מתפרנסים בעיקר מחקלאות, אבדן אדמות נוסף צפוי לפגוע אנושות ברמת ההכנסה שלהם, ובזכותם להתקיים בתנאים מחייה נאותים. יש לציין בהקשר זה, כי הזכויות לקניין, לעבודה ולתנאי מחייה נאותים מעוגנות הן במשפט זכויות האדם הבינלאומי והן בחוקי היסוד של ישראל. הפיכתה של מודיעין עילית לעירייה תהיה בבחינת מתן עידוד להמשך התרחבותה של מודיעין עילית על חשבון אדמותיהם של תושבי הכפרים הפלסטיניים הסמוכים, וזכויותיהם.

#### מסקנה

21. בשל הטעמים שפורטו לעיל ומתוך דאגה לדמותה של מדינת ישראל אנו פונים אליך כדי להביע את התנגדותנו הנחרצת להפיכתה של מודיעין עילית לעירייה.

בכבוד רב,

גיסיקה מונטל

מנכ"לית

העתק :  
גב' הילה עזאני  
מרכזת הוועדה לשינוי מעמדה של מודיעין עילית  
משרד הפנים  
היצירה 13  
קריית אריה  
פתח תקווה 49512