

בִּצְלֵם
B'TSELEM
بتسيلم



כל האמצעים כשרים

מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית

יולי 2010

כל האמצעים נשרים – מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית

יולי 2010

מחקר וכתובה: אייל הראובני

עריכה: יעל שטיין

עריכה לשונית: מישל בוביס

עיבוד מידע גיאוגרפי: שי אפרתי

תמונת השער: ההתנחלות כרמל בדרום הר חברון והישוב הבדואי ח'רבת אום אל-ח'יר, יולי 2010.

תצלום: סילאן דלאל

עיצוב גרפי והפקה: גאמא עיצובים

בצלם מבקש להודות לחגית עופרן, ראש צוות מעקב התנחלויות בשלום עכשיו, לדרור אטקס, מרכז פרויקט אדמות בארגון יש דין, ולניר שלו ואלון כהן ליפשיץ, רכזי שטח C בעמותת במקום – מתכננים למען זכויות תכנון, ולפרופ' אורן יפתחאל מהמחלקה לגיאוגרפיה באוניברסיטת בן-גוריון ויו"ר משותף של הנהלת בצלם.

תוכן העניינים

5	תקציר
7	מבוא
9	פרק 1 : נתונים
13	פרק 2 : מדיניות ישראל
17	פרק 3 : מנגנוני ההשתלטות על קרקעות הגדה המערבית והבנייה הבלתי-חוקית בהתנחלויות
31	פרק 4 : הטבות ותמריצים כלכליים למתנחלים ולהתנחלויות
41	פרק 5 : ההתנחלויות במשפט הבינלאומי והפרות זכויות האדם של הפלסטינים בגדה המערבית
47	מסקנות
49	נספחים : מפות

תקציר

מעבר לקו הירוק גרים היום כחצי מיליון ישראלים. למעלה מ-300,000 מהם גרים ב-121 התנחלויות ובכמאה מאחזים החולשים על למעלה מ-42% משטח הגדה המערבית. השאר גרים ב-12 שכונות שהקימה ישראל בשטחים שסופחו לתחום השיפוט של עיריית ירושלים. הדו"ח מנתח את האמצעים ששימשו את ישראל להשתלטות על שטחים לצורך הקמת ההתנחלויות, תוך שהוא מסתמך על נתונים ודו"חות רשמיים של המדינה, בהם הדו"ח של עו"ד טליה ששון על המאחזים, מסד נתונים שבנה תא"ל ברוך שפיגל, מפות המנהל האזרחי ודו"חות מבקר המדינה.

מפעל ההתנחלות התאפיין מראשיתו בהתייחסות אינסטרומנטלית, צינית ואף עבריינית להוראות המשפט הבינלאומי, לחקיקה המקומית, לצווים הצבאיים הישראליים ולמשפט הישראלי. התייחסות זו אפשרה גזל מתמשך של אדמות מתושביה הפלסטיניים של הגדה.

האמצעי העיקרי ששימש את ישראל היה הכרזה על קרקעות כעל "אדמות מדינה", באמצעותו תפסה למעלה מ-900,000 דונם, שהם 16% מאדמות הגדה. רוב ההכרזות נעשו בשנים 1979-1992. הפרשנות שנתנה פרקליטות המדינה למושג "אדמות המדינה" שבחוק הקרקעות העות'מאני סתרה הוראות מפורשות בחוק ופסיקות של בית המשפט העליון המנדטורי. ללא פרשנות מסולפת זו, לא היה עולה בידי ישראל להקצות שטחים נרחבים כל כך בגדה להתנחלויות.

בנוסף, ההתנחלויות השתלטו על קרקעות שבעלות פלסטינית פרטית. באמצעות הצלבה של נתוני המינהל האזרחי, תחומי השיפוט של ההתנחלויות וצילומי אוויר של ההתנחלויות משנת 2009, מצא בצלם כי 21% מהשטח הבנוי בתוך ההתנחלויות הן קרקעות המוכרות על-ידי ישראל כרכוש פלסטיני בבעלות פרטית.

במטרה לעודד אזרחים ישראלים לעבור לגור בהתנחלויות, יצרה ישראל מנגנון הטבות ותמריצים הניתנים להתנחלויות ולמתנחלים ללא קשר למצבם הכלכלי, שהוא לעיתים קרובות עדיף ומבוסס. רוב ההתנחלויות בגדה מוכרות כאזורי פיתוח א', וככאלה הן זכאיות לשורה של הטבות: הטבות בתחום הדיור, המאפשרות רכישת דירות איכותיות וזולות ומענק אוטומטי של משכנתא מסובסדת; הטבות מקיפות בתחום החינוך הכוללות, בין היתר, חינוך חינם מגיל 3, יום לימודים ארוך, הסעות ושיפור בשכר המורים; מענקים וסובסידיות למפעלי תעשייה וחקלאות, כולל שיפוי הוצאות בגין המסים המוטלים על תוצרתם על-ידי האיחוד האירופי; ונטל מס נמוך משמעותית לעומת יישובים ישראלים בתוך תחומי הקו הירוק. בנוסף מעניקה הממשלה להתנחלויות תקציבים עודפים במסגרת מענקי איזון, המפלים אותן לטובה בהשוואה ליישובים ישראלים בתחומי הקו הירוק.

הקמת ההתנחלויות אסורה על פי המשפט ההומניטארי הבינלאומי. ישראל התעלמה מכללים אלה, תוך שהיא מאמצת פרשנות משלה, שאינה מקובלת כמעט על איש מבכירי המשפטנים בעולם ובקהילה הבינלאומית. בנוסף, גוררת הקמת ההתנחלויות הפרה מתמשכת ומצטברת של זכויות האדם של הפלסטינים:

- הזכות לקניין, המופרת על-ידי ההשתלטות הנרחבת על קרקעות הגדה המערבית לטובת ההתנחלויות.
- הזכות לשוויון והזכות למשפט הוגן: ישראל הקימה בשטחים שתי מערכות משפט נפרדות שבהן זכויותיו של אדם נקבעות לפי השתייכותו הלאומית - מערכת ישראלית המיועדת למתנחלים, המבוססת על זכויות האדם ועל ערכים דמוקרטיים, ומערכת צבאית המיועדת לפלסטינים, אשר מקפחת בשיטתיות את זכויותיהם.
- הזכות לרמת חיים נאותה: ההתנחלויות מוקמו במכוון באופן המונע פיתוח אורבאני של היישובים הפלסטיניים בגדה ושליטתה של ישראל במקורות המים בגדה מונעת את פיתוח החקלאות הפלסטינית.
- הזכות לחופש תנועה: רבים מהמחסומים ומההגבלות האחרות על תנועת פלסטינים בגדה נועדו להגן על ההתנחלויות ועל נתיבי הנסיעה של המתנחלים.
- הזכות להגדרה עצמית: ההתנחלויות קוטעות את הרצף הטריטוריאלי הפלסטיני ויוצרות עשרות מובלעות ואיים טריטוריאליים המונעים כל אפשרות להקמת מדינה פלסטינית עצמאית ובת קיימא.

האצטלה החוקית שישראל ניסתה לעטוף בה את מפעל ההתנחלויות נועדה לכסות על הגזל המתמשך של אדמות הגדה וככזו רוקנה את מערכת החוק והמשפט שישראל מפעילה בשטחי הגדה המערבית מערכים בסיסיים של עשיית דין וצדק. הדו"ח חושף את מהותה של מערכת זו ככלי שנועד לשרת מטרות פוליטיות, תוך שהוא מאפשר הפרה שיטתית של זכויות האדם של הפלסטינים.

השינויים הגיאוגרפיים-מרחביים המפליגים שחוללה ישראל בנופי הגדה המערבית חותרים תחת המשא ומתן שישראל מנהלת זה 18 שנה עם הפלסטינים ומפרים התחייבויות בינלאומיות של מדינת ישראל. המשך קיומו של מפעל ההתנחלויות, המבוסס על אפליה לרעה של תושבי הגדה הפלסטינים, חותר גם תחת יסודותיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית ופוגע במעמדה של ישראל בין אומות העולם.

דו"ח זה עוסק בהתנחלויות שהוקמו בגדה המערבית, אחד ממפעליה המרכזיים של מדינת ישראל ב-43 השנים האחרונות. מפעל זה כולל, נכון ליולי 2010, יותר ממאתיים התנחלויות – רשמיות, בלתי מורשות ושכונות בשטחים שסופחו לתחום השיפוט של עיריית ירושלים. ההתנחלויות הוקמו תוך הפרה בוטה ומתמשכת של כללי המשפט ההומניטארי הבינלאומי והן גורמות להפרה מצטברת של שורה ארוכה של זכויות האדם של הפלסטינים, בהן הזכות לקניין, הזכות לשוויון, הזכות לרמת חיים נאותה, הזכות לחופש תנועה והזכות להגדרה עצמית. הדו"ח, המהווה עדכון לדו"ח גזל הקרקעות: מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית שפרסם בצלם במאי 2002, שב וממחיש כיצד הטענות שבהן מצדיקה ישראל את הקמת ההתנחלויות מטעות ומשוללות יסוד.

חלקו הראשון של הדו"ח סוקר את המדיניות שנקטה ישראל בשנים האחרונות בנושא ההתנחלויות, תוך התייחסות להתחייבויות שממשלות ישראל השונות קיבלו על עצמן. החלק השני עוסק בניתוח מנגנוני ההשתלטות של גורמים ישראליים רשמיים ולא רשמיים על קרקעות בגדה המערבית, בהסתמך על מקורות ישראליים ממשלתיים כגון חוות הדעת בנושא המאחזים הבלתי מורשים של עו"ד טליה ששון, מסד הנתונים על ההתנחלויות של תת-אלוף (מיל.) ברוך שפיגל, ודו"חות מבקר המדינה. החלק השלישי מפרט את המנגנון המשוכלל שהקימה הממשלה כדי לעודד אזרחים ישראלים לעבור להתגורר בהתנחלויות, באמצעות מתן הטבות ותמריצים כלכליים שאינם ניתנים לאזרחים הגרים בתוך שטח המדינה. חלקו האחרון של הדו"ח עוסק באי חוקיותן של ההתנחלויות ובהפרת זכויות האדם של הפלסטינים הנגרמת כתוצאה מהקמתן של ההתנחלויות, מהמשך קיומן ומהתרחבותן.

טיוטת הדו"ח הועברה למשרד המשפטים לצורך קבלת תגובה. הממונה על זכויות האדם וקשרים עם ארגונים בינלאומיים ביחידה להסכמים בינלאומיים ותביעות בינלאומיות במשרד המשפטים, עו"ד הילה טנא, מסרה לבצלם כי המדינה תימנע מתגובה לדו"ח "לאור אופיו המדיני/פוליטי".¹

¹ דוא"ל מעו"ד הילה טנא לבצלם מה-17.5.10.

פרק 1: נתונים

מ-1967 עד מאי 2010 הוקמו ברחבי הגדה המערבית 121 התנחלויות ישראליות המוכרות רשמית על-ידי המדינה. בנוסף הוקמו כמאה מאחזים, שהם התנחלויות שהוקמו ללא אישור רשמי אך בתמיכה ובסיוע של משרדי ממשלה. נתונים אלו אינם כוללים ארבע התנחלויות בצפון הגדה שישאל פינתה במהלך תכנית ה"התנתקות" ב-2005. בנוסף לכך, ישראל הקימה 12 שכונות בשטחים שסופחו לאחר 1967 לתחום השיפוט של עיריית ירושלים, הנחשבות במשפט הבינלאומי להתנחלויות. הממשלה גם מימנה וסייעה בהקמת כמה מובלעות של מתנחלים בלב השכונות הפלסטיניות במזרח העיר, כולל ברובע המוסלמי בעיר העתיקה, בסילוואן, בשיח' ג'ראח, בהר הזיתים, בראס אלעמוד, באבו דיס ובגי'בל מוכבר. לפי הנתונים העדכניים ביותר, בהתנחלויות הגדה ובשכונות מזרח ירושלים מתגוררים כחצי מיליון מתנחלים.

א. אוכלוסיית המתנחלים

טבלה 1: התנחלויות ומתנחלים בגדה המערבית (לא כולל מזרח ירושלים)²

שנה	מספר התנחלויות*	מספר מתנחלים	שיעור גידול אוכלוסייה שנתי
1967	1	אין נתונים	—
1968	3	אין נתונים	—
1969	8	אין נתונים	—
1970	10	אין נתונים	—
1971	12	אין נתונים	—
1972	14	אין נתונים	—
1973	14	אין נתונים	—
1974	14	אין נתונים	—
1975	19	אין נתונים	—
1976	20	3,200	—
1977	31	4,400	37.5%
1978	39	7,400	68.1%
1979	43	10,000	35.1%
1980	53	12,500	25%
1981	68	16,200	29.6%
1982	73	21,000	8.6%
1983	76	22,800	8.6%
1984	102	35,300	25.2%
1985	105	44,200	15.6%
1986	110	51,100	13.3
1987	110	57,900	13.3
1988	110	63,600	9.8%

שנה	מספר התנחלויות*	מספר מתנחלים	שיעור גידול אוכלוסייה שנתי
1989	115	69,800	9.7%
1990	118	78,600	12.6%
1991	119	90,300	14.9%
1992	120	100,500	11.3%
1993	120	110,900	10.3%
1994	120	122,700	10.6%
1995	120	127,900	9.4%
1996	121	139,974	8.8%
1997	122	152,277	8.2%
1998	123	164,800	7.6%
1999	123	177,327	7.3%
2000	123	190,206	7.2%
2001	123	200,297	5.3%
2002	123	211,416	5.5%
2003	123	223,954	5.9%
2004	123	235,263	5.0%
2005	121	247,514	5.2%
2006	121	261,879	5.8%
2007	121	276,462	5.5%
2008	121	290,400	5%
2009 ³	121	301,200	3.7%

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל (מגוון שנים). לשנים 1967-1981, Meron Benvenisti and Shlomo Khayat, *The West Bank and Gaza Atlas*, West Bank Data Project, The Jerusalem Post, Jerusalem, 1987, p.138-140.

² נתונים אלה מתייחסים להתנחלויות המוכרות על-ידי משרד הפנים ואינם כוללים מאחזים.

³ נתונים ארעיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה הנכונים ל-30.9.09. ר': http://www.cbs.gov.il/population/new_2010/table1.pdf. כניסה לאתר ב-16.6.10. ר' גם חיים לוינסון, "דו"ח המנהל האזרחי: שיעור גידול האוכלוסייה ב-66% מההתנחלויות גדול מזה שבישראל", הארץ, 2.2.10.

טבלה 2: מתנחלים במזרח ירושלים⁴

שנה	מספר מתנחלים	שיעור גידול אוכלוסייה שנתית
1989	118,100	אין נתונים
1990	127,500	7.9%
1991	132,200	3.6%
1992	141,000	6.6%
1993	146,800	4.1%
1994	152,700	4%
1995	157,300	3%
1996	160,400	1.9%
1997	156,412	-2.5%
1998	160,862	2.8%
1999	165,076	2.6%
2000	167,230	1.3%
2001	אין נתונים ⁵	—
2002	171,859	—
2003	173,034	0.7%
2004	176,566	2%
2005	178,973	1.4%
2006	181,823	1.6%
2007	184,707	1.6%

ב. שטחי ההתנחלויות

שטחי ההתנחלויות בדו"ח זה חושבו על בסיס מפות רשמיות של מדינת ישראל שהופקו על-ידי המנהל האזרחי ושעדכניותן לחודש דצמבר 2006. על-פי מפות אלו, שטח הגדה המערבית, כולל השטחים שסופחו לתחום השיפוט של עיריית ירושלים, הוא 5,602,951 דונם.⁶ חישוב השטח הבנוי מתבסס על הגבולות ההיקפיים של מתחמי הבנייה הקיימים בהתנחלויות, כולל שטחים לא בנויים המצויים בתחומם, או על סיכום של סך מתחמי הבנייה בהתנחלויות בהן מתחמי הבנייה מופרדים אחד מהשני. גבולות מתחמי הבנייה חושבו על-ידי הטלת צילומי אוויר של ההתנחלויות והמאחזים משנת 2009 על מפות המנהל האזרחי.⁷

⁴ מכון ירושלים לחקר ישראל, שנתונים סטטיסטיים.

⁵ בשנה זו לא היו בידי מכון ירושלים לחקר ישראל נתוני אוכלוסייה בחלוקה לאזורים סטטיסטיים, המאפשרים קביעה מדויקת של אוכלוסיית המתנחלים במזרח ירושלים.

⁶ המפות, שהועברו לתנועת שלום עכשיו בהוראת בית המשפט המחוזי בירושלים, כוללות מפה דיגיטלית המציגה את השטחים שבבעלות פרטית פלסטינית בשטחי C של הגדה המערבית. בידי שלום עכשיו מפות נוספות של המנהל האזרחי מ-2004 הכוללות סימון "אדמות מדינה" ואדמות סקר. ר' החלטת בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, עת"מ 00135/06, התנועה לחופש המידע ושלום עכשיו נ' המנהל האזרחי יהודה ושמרון מה-9.1.07. ר' גם דרור אטקס, "עתירת חופש המידע" באתר שלום עכשיו: <http://www.peacenow.org.il/site/he/peace.asp?pi=370&docid=1662>. כניסה לאתר ביום 16.6.10. מפות אלה מדויקות יותר מאלה שעמדו לרשות בצלם בעבר והן בקנה מידה גדול יחסית (1:10,000).

⁷ החישוב בדו"ח גול הקרקעות: מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית, בצלם, מאי 2002 נעשה אחרת, בהתבסס על מפה שהפיקה מחלקת המדינה האמריקאית בקנה מידה בינוני (1:150,000), לפיה שטח הגדה היה מעט גדול יותר והגיע ל-5,608,000 דונם. גבולות השטח הבנוי חושבו על-פי השטח המפותח בכל התנחלות, הכולל את השטחים בהם נעשה פיתוח כלשהו, מלבד שטחים חקלאיים פתוחים, ואת תכניות הבנייה המאושרות שעדיין לא יושמו והיו ידועות לבצלם. מאז פרסום הדו"ח התברר כי תכניות הבנייה בהתנחלויות – המאושרות ואלו שבהליכי תכנון – צפויות להכפיל את מספר המבנים בהתנחלויות, כך שצירוף שטחים שבהם טרם נבנה דבר הגדיל באופן מלאכותי את הנתונים בנוגע לשטח הבנוי בהתנחלויות. בנוסף, בדו"ח גול הקרקעות התבססה ההגדרה של גבולות תחום השיפוט המוניציפאליים של חלק מההתנחלויות על תכניות המתאר של ההתנחלויות, שיתכן ולא הגדירו את כל השטח המוניציפאלי שעמד לרשות ההתנחלויות. שיטות המדידה לפיהן נעשו החישובים בדו"ח הנוכחי מדויקות יותר ומבוססות GIS (מערכת מידע גיאוגרפי).

טבלה 3: חלקם של שטחי ההתנחלויות מתוך שטחה של הגדה המערבית

סה"כ שטח בשליטת ההתנחלויות ¹⁰	סה"כ שטחי המועצות האזוריות ⁹	סה"כ שטחים מוניציפאליים של התנחלויות ⁸	סה"כ שטחים בנויים בהתנחלויות	
42.8	33.5	9.28	0.99	אחוז משטח הגדה המערבית (נכון ל-2009)
2,399,824	1,879,774	520,050	55,479	שטח בדונמים (נכון ל-2009)

כדי להמחיש את התרחבותן של ההתנחלויות, בחנו את שלוש ההתנחלויות הגדולות בגדה (לא כולל מזרח ירושלים) – מודיעין עילית, ביתר עילית ומעלה אדומים. השטח הבנוי של שלושתן התרחב באופן משמעותי בין השנים 2001 ו-2009 ומספר תושביהן גדל באופן ניכר. השטח הבנוי של מודיעין עילית גדל באותן שנים ב-78%, מ-1,287 דונם ל-2,290 דונם, השטח הבנוי של ביתר עילית גדל ב-55%, מ-1,270 דונם ל-1,975 דונם, והשטח הבנוי של מעלה אדומים גדל ב-34%, מ-2,500 דונם ל-3,342 דונם (רי' נספח מפות).

גם מספר התושבים בהתנחלויות אלו גדל יותר מהגידול השנתי באוכלוסיית המתנחלים. מ-2004, אז התחייבה ישראל להקפיא את הבנייה בהתנחלויות במסגרת תכנית מפת הדרכים, ועד סוף ספטמבר 2009 גדל מספר תושביה של מודיעין עילית ב-64%, מ-27,386 נפש ל-44,900 נפש; מספר תושביה של ביתר עילית גדל ב-46%, מ-24,895 נפש ל-36,400 נפש; ומספר תושביה של מעלה אדומים גדל ב-20%, מ-28,923 נפש ל-34,600 נפש.¹¹

ג. פריסת ההתנחלויות

בגדה המערבית ישנן כיום למעלה ממאתיים התנחלויות המקושרות ביניהן ולישראל ברשת מסועפת של כבישים. רשת זו חותכת וחוצה את השטחים שהועברו לשליטה פלסטינית ויוצרת איים טריטוריאליים של שטחי A, שבשליטה פלסטינית מלאה, ושל שטחי B, שבשליטה פלסטינית אזרחית.

ההתנחלויות הוקמו בשלוש רצועות אורך המשתרעות מצפון הגדה המערבית לדרומה וסביב אזור מטרופולין ירושלים.

הרצועה המזרחית כוללת את בקעת הירדן, את חופי ים המלח עד לקו הירוק ואת גב ההר – המורדות המזרחיים של הרכס החוצה את הגדה לאורכה. ברצועה זו, המהווה את עתודת הקרקע הגדולה בגדה, נבנו ההתנחלויות הראשונות בסוף שנות השישים של המאה הקודמת. תחומי השיפוט של המועצות האזוריות ערבות הירדן, בקעת הירדן ומגילות שבצפון ים המלח יוצרים רצף וגבולותיהם חופפים את גבולות הרצועה המזרחית. משאבי המים באזור זה אפשרו להתנחלויות שהוקמו בו לפתח חקלאות המחייבת השקיה אינטנסיבית.

רצועת במת החר, המכונה גם קו פרשת המים, משתרעת על פסגות הרכס החוצה את הגדה לאורכה או בסמוך לה. לאורך רצועה זו מצויות שש הערים הפלסטיניות הגדולות והמאוכלסות ביותר בגדה – ג'נין, שכם, רמאללה, מזרח ירושלים, בית לחם וחברון. שרשרת אחת של התנחלויות באזור זה הוקמה לאורך כביש מספר 60, שהוא עורק התחבורה המרכזי המשמש את האוכלוסייה הפלסטינית, במטרה להבטיח שליטה ישראלית על הכביש ולמנוע יצירת רצף פלסטיני בנוי משני צידיו. רוב הכביש מוגדר כשטח C הנמצא בשליטה ישראלית מלאה. שרשרת שנייה של התנחלויות הוקמה ממזרח לכביש מספר 60, לאורכו של כביש מספר 458 ("כביש אלון").

⁸ עפ"י צווי אלוף הפיקוד. שטחי השיפוט המוניציפאליים של התנחלויות הגדה המערבית אינם כוללים שטחים שבתחום המועצות האזוריות. מקור: שכבת מידע גיאוגרפי של המנהל האזרחי.

⁹ שטחים שאינם בתחום השיפוט של התנחלויות אך כלולים בתחום השיפוט של המועצות האזוריות.

¹⁰ התנחלויות רבות חורגות מתחום שיפוטן כפי שהוגדר בצו אלוף הפיקוד, כך שהשטח המצוי בפועל בשליטת התנחלויות גדול אף יותר מנתון זה.

¹¹ הגידול השנתי של אוכלוסיית מודיעין עילית בשנת 2009 הוערך ב-9.5%, של ביתר עילית ב-6.2% ושל מעלה אדומים ב-3.1%. לוח 3, אוכלוסייה ביישובים שמעל 2,000 תושבים ושאר אוכלוסייה כפרית ב-30.9.09, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה: http://www.cbs.gov.il/population/new_2010/table3.pdf כניסה לאתר ב-16.6.10.

רצועת הגבעות המערביות כוללת את הגבעות המערביות של הרכס ומגיעה עד לקו הירוק. רוחבה נע בין עשרה לעשרים ק"מ. ההתנחלויות ברצועה זו הוקמו ממזרח למערב לצד כבישים רוחביים המגיעים עד לכביש מספר 60, כשגבולות ההתנחלויות הסמוכים יוצרים מרחבים אורבאניים רציפים או כמעט רציפים. חלק ניכר מההתנחלויות ברצועה זו מצוי היום ממערב לתוואי מכשול ההפרדה.

מטרופולין ירושלים הוא חלק מרצועת במת ההר, אך ההתנחלויות בו קשורות לירושלים. הן כוללות את השכונות שהוקמו בשטחים שסופחו לתחום השיפוט של עיריית ירושלים, הנחשבות במשפט הבינלאומי להתנחלויות, ואת ההתנחלויות באזור "ירושלים רבתי" – גוש ההתנחלויות גבעת זאב, גבעון, גבעון החדשה ובית חורון מצפון-מערב לעיר, גוש ההתנחלויות כוכב יעקב, תל ציון, גבע בנימין ואזור התעשייה שער בנימין מצפון-מזרח, גוש מעלה אדומים ממזרח וגוש ביתר עילית והתנחלויות גוש עציון מדרום.¹²

ד. המאחזים

מאחזים הם התנחלויות שהוקמו בלי אישור של ממשלת ישראל, אך בתמיכתם של משרדי ממשלה שונים, של הצבא ושל המנהל האזרחי.¹³ תופעת המאחזים החלה בשנת 1996, בעקבות החלטת ממשלה שקבעה שהקמת התנחלויות חדשה מחייבת אישור של הממשלה כולה. ההחלטה גם העניקה לשר הביטחון סמכות לאשר או להקפיא כל שלב בהליכי הקצאת הקרקע להתנחלות וכל שלב באישור תכניות הבנייה בהתנחלויות.¹⁴

המאחזים הוקמו על קרקע שהממשלה לא הקצתה עבורם וחלקם אף הוקמו על קרקע פלסטינית פרטית. הקמתם נעשתה ללא אישור של תכניות בנייה וללא קביעה של תחום שיפוט על-ידי מפקד האזור.¹⁵ על אף הפרות חוק מתמשכות אלה, ולמרות ההתחייבויות החוזרות ונשנות לפנותם, עד היום נמנעה הממשלה מלפנות את רוב רובם של המאחזים, ולא פינתה אף אחד מהמאחזים הגדולים.

לפי נתוני שלום עכשיו, נכון ליוני 2009 קיימים בשטחי הגדה כמאה מאחזים, חצי מהם הוקמו לאחר פברואר 2001, אז החלה כהונתו של אריאל שרון כראש ממשלה. סך השטח עליו חולשים המאחזים הוא כ-16,000 דונם, מתוכם כ-7,000 דונם הם קרקע פלסטינית בבעלות פרטית. להערכת שלום עכשיו, ב-2009 מנתה אוכלוסיית המאחזים 3,731 איש.¹⁶

¹² להרחבה ר' גול הקרקעות: מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית, בצלם, מאי 2002, עמ' 75-89.

¹³ דו"ח מבקר המדינה 354, עמ' 362-367, מה-5.5.04.

¹⁴ החלטת ממשלה מס' 150 מה-2.8.96. ר' עו"ד טליה ששון, חוות דעת (ביניים) בנושא מאחזים בלתי מורשים (להלן: דו"ח ששון), הוגשה לראש הממשלה אריאל שרון, מארס 2005, עמ' 64-66. ר': <http://www.pmo.gov.il/NR/rdonlyres/0A0FBE3C-C741-46A6-8CB5-F6CDC042465D/0/sason2.pdf> כניסה לאתר ב-16.6.10.

¹⁵ דו"ח ששון, עמ' 19-23. ר' הי"ש מס' 14.

¹⁶ חגית עופר, "מאחזים – קצת סדר בבלגן", יוני 2009. ר' באתר שלום עכשיו: <http://peacenow.org.il/site/he/peace.asp?pi=62&docid=3682> כניסה לאתר ב-16.6.10.

פרק 2: מדיניות ישראל

"ישראל תעמוד בכל התחייבויותיה גם בנושא הבנייה בהתנחלויות. לא תהיה בנייה מעבר לקו הבנייה הקיים, אין הפקעות קרקע לבנייה, אין תמריצים כלכליים מיוחדים ואין בנייה של התנחלויות חדשות".¹⁷

ראש הממשלה אריאל שרון, 18.12.2003

כבר בספטמבר 1967, שלושה חודשים לאחר כיבוש הגדה המערבית, הקימה הממשלה את ההתנחלות הראשונה בגדה המערבית, כפר עציון. בעשור שלאחר מכן קידמו ממשלות המערך את תכנית אלון, שהמליצה לספח לישראל אזורים בגדה המערבית שלא היו מאוכלסים בצפיפות על-ידי פלסטינים, בהם בקעת הירדן, שטחים מסביב לירושלים, גוש עציון, רוב מדבר יהודה ורצועת שטח בדרום הר חברון. במסגרת זו הוקמו קרוב לשלושים התנחלויות ברחבי הגדה. הליכוד, שעלה לשלטון ב-1977, הקים עשרות התנחלויות נוספות באזורים המאוכלסים בצפיפות על-ידי פלסטינים, בהם רצועת במת ההר ורצועת הגבעות המערביות הצמודה לקו הירוק. ממשלת רבין, שעלתה לשלטון ב-1992, התחייבה לא להקים התנחלויות חדשות, למעט בבקעת הירדן וב"מרחב ירושלים-רבתי".¹⁸ אולם, היא המשיכה לבנות ולהרחיב התנחלויות קיימות במסגרת מה שכונה "הגידול הטבעי של אוכלוסיית המתנחלים", מונח שמשמעותו המדויקת לא הובהרה מעולם.¹⁹ מתחילת תהליך אוסלו בשנת 1993 כמעט ושולש מספר המתנחלים בגדה המערבית, לא כולל אלה שבמזרח ירושלים, ועלה מ-110,900 ל-301,200. מאז 2003 התחייבו הממשלות השונות כמה פעמים להקפיא את הבנייה בהתנחלויות ולהימנע מהרחבתן. כולן, כולל הממשלה הנוכחית, הפרו התחייבויות אלה.

מפת הדרכים

במאי 2003 אישרה הממשלה את הודעת ראש הממשלה אריאל שרון לפיה ישראל מקבלת את תכניתו של נשיא ארה"ב ג'ורג' בוש, שכונתה "מפת דרכים המבוססת על עשייה לפיתרון קבע של שתי מדינות לסכסוך הישראלי-פלסטיני" (להלן: מפת הדרכים). תכנית זו הציעה מהלך הדרגתי ורב-שנתי בפיקוח ובסיוע ה"קוורטט", שבו חברות ארצות הברית, האיחוד האירופי, רוסיה והאוי"ם.²⁰ מפת הדרכים אומצה בהמשך אותה שנה גם על-ידי מועצת הביטחון של האו"ם.²¹

מפת הדרכים כללה, לראשונה, התחייבות ישראלית להקפיא כל בנייה בהתנחלויות. במסמך נקבע כי "בהתאם לדו"ח מיטשל",²² ממשלת ישראל מקפידה כל פעילות התנחלות (לרבות גידול טבעי של התנחלויות). בנוסף, ישראל התחייבה לפרק "לאחר" מאחזים בלתי מורשים שהוקמו מאז מארס 2001, חודש לאחר תחילת כהונתו של שרון כראש ממשלה. הממשלה צירפה 14 הערות להחלטתה על אישור התכנית ובאף אחת מהן לא הסתייגה

¹⁷ מתוך נאום ראש הממשלה אריאל שרון בכנס הרצליה, 18.12.03. ר':

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Speeches/2003/12/Speeches8996.htm> כניסה לאתר ב-16.6.10.

¹⁸ סעיף ב' בהחלטת ממשלה מס' 360 מה-22.11.92, בו נאמר: "לאשר את הפסקת פעולות הבנייה בישובים הישראליים באזור יהודה ושומרון וחבל עזה, שנעשו מכוח החלטות הממשלות הקודמות והשמורות בזכויות הממשלה...". ר' דו"ח ששון, עמ' 62-63. ר' ה"ש מס' 14.

¹⁹ גזל הקרקעות, עמ' 9-14, ר' ה"ש מס' 6.

²⁰ ר' תרגום מפת הדרכים באתר הכנסת:

<http://www.knesset.gov.il/process/docs/roadmap.htm> כניסה לאתר ב-16.6.10.

²¹ Security Council, Resolution 1515 (2003), 19 November 2003.

²² דו"ח ועדת חקירה בינלאומית בראשות הסנטור האמריקאי לשעבר ג'ורג' מיטשל שבדקה את הגורמים שהובילו לפרוץ האינתיפאדה השנייה. הוועדה קבעה, בין השאר, כי "יהיה קשה למנוע את הישנות האלימות הפלסטינית-ישראלית. אלא אם כן תפסיק ממשלת ישראל את כל פעולות הבנייה של התנחלויות". *The Mitchell Report*, May 4, 2001. ר' אתר משרד החוץ:

http://www.mfa.gov.il/MFA/MFAArchive/2000_2009/2001/4/Report%20of%20the%20Sharm%20el-Sheikh%20Fact-Finding%20Committee כניסה לאתר ב-16.6.10.

מההתחייבות להקפיד את הבנייה בהתנחלויות. בהערה מס' 9, המתייחסת לסוגיות הסדר הקבע, נכתב במפורש כי בין הצדדים "לא תידון ההתיישבות ביש"ע (למעט הקפאת התנחלויות ומאחזים בלתי חוקיים)".²³

מאז שבה הממשלה ואישרה את מחויבותה לתכנית מפת הדרכים בכמה הזדמנויות. כך למשל, בהחלטתה המתייחסת לדו"ח ששון, קבעה הממשלה כי ישראל "תעמוד בהתחייבות זו" כפי שניתנה במסגרת מפת הדרכים לפרק את המאחזים שהוקמו מאז חודש מארס 2001.²⁴ גם בועידת אנאפוליס, שהתקיימה בנובמבר 2007 בהשתתפות ישראל, הרשות הפלסטינית, הקוורטט ונציגי מדינות הליגה הערבית, שב ראש הממשלה דאז אהוד אולמרט והצהיר על מחויבותה של ישראל לתכנית.²⁵

ההבנות בין ישראל לממשל בוש

למרות ההתחייבויות המפורשות של הממשלה להקפיד כל פעילות בהתנחלויות ולפנות את המאחזים שהוקמו לאחר מארס 2001, הגיעה ממשלת שרון לארבע הבנות לא-רשמיות עם הממשל האמריקאי: לא ייבנו התנחלויות חדשות, לא תותר בנייה מחוץ ל"קווי הבנייה הקיימים" בהתנחלויות, לא יוקצו ולא יופקעו אדמות חדשות עבור בנייה בהתנחלויות ולא יוענקו תמריצים כלכליים למתנחלים. על הבנות אלה חזרו בהמשך סגן היועץ לביטחון לאומי בממשל בוש, אליוט אברמס, וראש הממשלה אהוד אולמרט.²⁶

הבנות אלו, שלא פורסמו באופן רשמי ולא אושרו בפומבי על-ידי ממשל בוש, התבססו על תפיסת הממשל לפיה נסיגה מלאה לגבול הקו הירוק היא "לא ריאלית" בהתחשב במספרם הגבוה של המתנחלים, ולכן יש לאפשר לישראל לדון על השארתם של "ריכוזי אוכלוסייה ישראלים" במסגרת הסכם שלום "ריאלי".²⁷

דן קרצר, לשעבר שגריר ארה"ב בישראל, פרסם כמה מאמרים בהם תיאר כיצד הפרה ישראל גם את ההבנות האלו ופירשה אותן באופן רחב על-מנת להמשיך לבנות בהתנחלויות. כך, למשל, ישראל התחמקה מהגדרה ברורה של המונח "קווי הבנייה הקיימים" בהתנחלויות, למרות הבטחות של מנכ"ל משרד ראש הממשלה עוזי דב וייסגלס למזכירת המדינה האמריקאית קונדוליסה רייס. קרצר הוסיף שמכתבו של בוש הדגיש כי ישראל תוכל להותיר התנחלויות בשטחי הגדה רק על בסיס "תוצאה מוסכמת" של המשא ומתן עם הפלסטינים, וכי ממשל בוש לא הכיר בפרשנות ישראל לפיה ניתן להמשיך את הבנייה בגושי ההתנחלויות אריאל, מעלה אדומים וגוש עציון. ישראל גם לא הציגה בפני הממשל האמריקאי רשימה של מאחזים או לוח זמנים לפינויים, למרות התחייבותה לעשות זאת. קרצר סיכם את אחד ממאמריו בחזרה על עמדתו של כל ממשל אמריקאי מאז 1967: "ההתנחלויות מסכנות את הסיכוי להשיג שלום ולפיכך כל פעילות ההתנחלות צריכה להיפסק".²⁸

²³ ר' הנוסח המלא של הערות ישראל למפת הדרכים באתר הכנסת:

http://www.knesset.gov.il/process/docs/roadmap_response.htm כניסה לאתר ב-16.6.10.

²⁴ סעיף 7 בהחלטת הממשלה מס' 3376 מיום 13.3.05 בנושא חוות הדעת של עוזי טליה ששון בנושא המאחזים הבלתי מורשים, ר':

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2005/03/des3376.htm> כניסה לאתר ב-16.6.10.

Ruth Lapidot and Ofra Frisell, "Reflections on the Roadmap and the Annapolis Joint Understanding", *The Israel Journal of Foreign Affairs*, Issue 9, 2009, p. 79-94, ר' גם עקיבא אלדר, "כדאי שנתניהו יחפש מחליף למייקל אורן", הארץ, 22.12.09.

²⁵ ר' נוסח ההודעה באתר הבית הלבן:

<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/11/20071127.html> כניסה לאתר ב-16.6.10.

²⁶ נאום ראש הממשלה בכנס הרצליה, ר' הי"ש מס' 17.

ר' גם, Ehud Olmert, "How to Achieve a Lasting Peace: Stop Focusing on the Settlements", *Washington Post*, 17.7.09. ר' גם, Elliott Abrams, "Hillary Is Wrong About the Settlements: The U.S. and Israel reached a clear understanding about natural growth", *The Wall Street Journal*, 26.6.09.

²⁷ מכתב נשיא ארה"ב ג'ורג' ו. בוש לראש ממשלת ישראל אריאל שרון מה-14.4.04, כפי שמופיע באתר הכנסת:

http://www.knesset.gov.il/process/docs/DisengageSharon_letters_eng.htm כניסה לאתר ב-16.6.10.

ר' גם Elliott Abrams, הי"ש מס' 26.

²⁸ Daniel Kurtzer, "The Settlements Facts", *The Washington Post*, 14.6.09 and Daniel Kurtzer, "Behind The Settlements", *The American Interest Online*, March-April 2010 Issue:

<http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=781> כניסה לאתר ב-16.6.10.

הקפאת מדיניות הבנייה על-ידי ממשלת נתניהו

בנאום שנשא ביוני 2009 באוניברסיטת בר אילן אמר ראש הממשלה בנימין נתניהו כי "אין לנו כוונה לבנות ישובים חדשים או להפקיע קרקע להרחבת ישובים קיימים" והוסיף כי "ירושלים תישאר מאוחדת". נתניהו התעלם בנאומו מסוגיית המאחזים.²⁹

חצי שנה לאחר מכן, ב-25.11.09, החליט הקבינט המדיני-ביטחוני על הקפאה זמנית של כל פעילות הבנייה בהתנחלויות, ציבורית כפרטית, למשך עשרה חודשים. בעקבות החלטה זו הוציא אלוף פיקוד המרכז צו שהורה על הקפאת הבנייה בכל ההתנחלויות, למעט מבנים שניתנו להם כבר היתרים והושלמה יציקת יסודותיהם.³⁰ ההחלטה עצמה מנוסחת באופן גורף, אולם לפי פרסום בעיתון "הארץ" היא לא חלה על מזרח ירושלים, על 2,500 דירות שבנייתן כבר החלה ועל כ-455 דירות נוספות ששר הביטחון אישר את שיוקן טרם קבלת ההחלטה.³¹

הפרת התחייבויות מצד ישראל

למרות ההתחייבויות שפורטו לעיל, המשיכה ישראל במהלך השנים לבנות בהתנחלויות, לתכנן ולהקים התנחלויות חדשות, להפקיע קרקעות עבור התנחלויות ולהעניק תמריצים חריגים לאזרחי ישראל על-מנת לעודדם לעבור אליהן. בנוסף, ישראל לא פינתה כמעט אף אחד מהמאחזים אותם התחייבה לפנות במסגרת מפת הדרכים.

ישראל אמורה הייתה להתחיל ביישום מפת הדרכים במאי 2003. בפועל, הבנייה הנרחבת בהתנחלויות, כמו גם התמריצים הנדיבים שישראל מעניקה למתנחלים, גרמו לכך שמשנת 2004 ועד 2009 גדל מספר המתנחלים ב-28%, מ-235,263 נפש ל-301,200 נפש (לא כולל אלה שבמזרח ירושלים). הגידול השנתי של אוכלוסיית המתנחלים במהלך שנת 2008 היה גדול כמעט פי שלושה מהגידול של אוכלוסיית ישראל – 5.1% לעומת 1.8%, בהתאמה. בהתנחלויות החדריות ביתר עילית ומודיעין עילית הנתונים המתייחסים לשנת 2009 גבוהים אף יותר.³² מאזן ההגירה אל ההתנחלויות בגדה המערבית הוא הגבוה ביותר ממאזני ההגירה בכל אחד מהמחוזות בתוך ישראל. בשנת 2006 הוא עמד על 20.1%, יותר מפי שניים מאשר ביישובי מחוז המרכז, בשעה שבשאר המחוזות בתוך ישראל מאזן ההגירה היה שלילי.³³

בנוסף להרחבת התנחלויות קיימות, ישראל ממשיכה לתכנן הקמת התנחלויות חדשות. כך למשל, בסוף שנת 2003 הוקמו תשתיות נרחבות והוכשרו שטחים לקראת בניית שכונות מגורים במתחם E-1, בגבעה הנמצאת מצפון למעלה אדומים והמנותקת ממנה. זאת כחלק מסלילת דרך למשטרת יהודה ושומרון במתחם זה, למרות שלא ניתנו היתרים לעבודות אלו.³⁴ כמו כן, שר הביטחון אהוד ברק אישר את הפיכת המכינה הקדם-צבאית-ישיבתית משכיות בבקעת הירדן להתנחלות חדשה וכבר החלה בניית שכונה חדשה במקום. ברק אישר גם קידום של תכניות להפיכת סנסנה שבדרום הר חברון, הנחשבת כיום לשכונה של ההתנחלות אשכולות, להתנחלות עצמאית.³⁵

²⁹ נאום ראש הממשלה בנימין נתניהו במרכז בגין-סאדאת באוניברסיטת בר-אילן, 14.6.09. ר' :

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Communication/PMSpeaks/speechbarilan140609.htm> כניסה לאתר ב-16.6.10.

³⁰ הודעת דובר משרד ראש הממשלה, "השעיה זמנית של בנייה למגורים והתחלות בנייה ביהודה ושומרון", 25.11.09.

³¹ החלטה מס' ב/22 של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני) מיום 25.11.09 בנושא השעיית אישורי בנייה ביהודה ושומרון :

<http://www.pmo.gov.il/PMO/vadot/bitahon/des22.htm> כניסה לאתר ב-16.6.10.

ר' גם עמוס הראל, "הקפאת הבנייה בהתנחלויות: אף אחד לא ייצא מרוצה", הארץ, 8.9.09.

³² פרופ' דן סואן וד"ר ורד נאמן-חביב (עורכים), שנתון סטטיסטי יהודה ושומרון 2007, המרכז האוניברסיטאי אריאל בשומרון ומרכז מו"פ השומרון ובקעת הירדן, אריאל, 2008, עמ' 1. "מקורות הגידול באוכלוסייה, לפי מחוז, אוכלוסייה ודת", לוח 2.4 בשנתון סטטיסטי, 2009. הודעה לעיתונות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 18.9.09. ר' גם חיים לוינסון, "דו"ח המנהל האזרחי: שיעור גידול האוכלוסייה ב-66% מההתנחלויות גדול מזה שבישראל", הארץ, 2.2.10.

³³ שם, לוח 1.13 – הגירה פנימית בין יישובים לפי מחוז, 2006, עמ' 24.

³⁴ בג"ץ 2705/06, המועצה המקומית אל-עזרייה ואחרים נ' ועדת התכנון העליונה במנהל האזרחי מה-20.3.06. עמוס הראל, "ישראל השקיעה 200 מיליון ש"ח בהרחבת מעלה אדומים", הארץ, 1.1.09. ר' גם מצגת של שאול אריאלי בנושא :

http://www.shaularieli.com/image/users/77951/ftp/my_files/Power-Point%20Show/mevaseret_adumimNEW.pps כניסה לאתר ב-16.6.10.

³⁵ "משרד הביטחון אישר הפשרת הבנייה ביישוב משכיות", הארץ, 24.7.08. ניר שלו ואלון כהן-ליפשיץ, התנגדות מפורטת לתכנית מתאר מפורטת 505/1 – סנסנה, במקום, 17.3.09. ר' גם עקיבא אלדר, "אם האמריקאים רוצים לדעת איך מאשרים התנחלות חדשה – שישאלו את אהוד ברק", הארץ, 2.6.09.

ישראל ממשיכה גם לתכנן הרחבה של התנחלויות. לפי ניתוח של עמותת במקום, המסתמך על מסד הנתונים של תא"ל שפיגל,³⁶ פוטנציאל הבנייה בהתנחלויות לפי התכניות הקיימות עולה על 50,000 דירות, כפול ממספר הדירות הקיים היום בהתנחלויות הגדה המערבית.³⁷ בין השאר, מתוכננת הרחבה של ההתנחלות גבעות בגוש עציון, לכאורה שכונת-בת של ההתנחלות אלון שבות למרות ניתוקה הפיזי ממנה, שבה מתגוררות כיום כ-12 משפחות, והפיכתה להתנחלות עצמאית. לפי התכנית, בשלב הראשון אמורה ההתנחלות לכלול 500 דירות ובעתיד כ-5,000 דירות.³⁸

במהלך שנים אלה המשיך המנהל האזרחי להכריז על קרקעות בגדה כעל "אדמות מדינה" (ר' פרק 3) ובשנים 2003 עד 2009 הכריז המנהל על כ-5,114 דונם בשטחי C כעל רכוש ממשלתי.³⁹ בשנת 2009 הודיעה המדינה, במודעות שפורסמו בעיתון הפלסטיני "אל-קודס", על כוונתה להכריז על כ-138 אלף דונם, אשר חלקם נחשפו כתוצאה מהתייבשות ים המלח, כעל "אדמות מדינה". אדמות אלה מהוות כמעט 2.5% מאדמות הגדה.⁴⁰ באותה שנה הודיעה המדינה לבג"ץ כי בכוונתה להפקיע קרקעות פלסטיניות פרטיות על-מנת לאפשר את השלמת בנייתו של מתקן לטיהור שפכים להתנחלות עפרה, שנבנה עד אז ללא היתרים.⁴¹

הממשלה התקשתה עד כה לאכוף את החלטותיה בנוגע להתנחלויות. באפריל 2010, חמישה חודשים לאחר תחילת הקפאת הבנייה בהתנחלויות, הודיעה פרקליטות המדינה לבג"ץ כי מתחילת ההקפאה נפתחו 423 תיקים בגין בנייה בלתי-חוקית בהתנחלויות.⁴² הממשלה הנוכחית נמנעה גם מלאישי את ועדת השרים שהייתה אמורה לפעול ליישום מסקנות דו"ח ששון והיא מנסה להכשיר חלק מהמאמצים שנדונו בדו"ח.⁴³ כך, במקרה של מאחז מגרון, שהוקם ב-2002 על קרקע פלסטינית פרטית, הציעה המדינה לבנות עבור המתנחלים העבריינים שכונה חדשה בהתנחלות גבע בנימין אם יאותו להתפנות ממיקומם הנוכחי.⁴⁴ לאחרונה הודיעה המדינה לבג"ץ על כוונתה לקיים הליך סקר (ר' פרק 3) שיכשיר את הבנייה הבלתי-חוקית במאחזים דרך האבות, חרשה והיובל, ויאפשר הפקעת קרקעות נוספות, שחלקן מוכרות על-ידי ישראל כקרקעות בבעלות פלסטינית פרטית.⁴⁵

³⁶ תא"ל (מיל.) ברוך שפיגל מונה על-ידי משרד הביטחון להקים מערך נתונים על ההתנחלויות. מסד הנתונים שאסף במשך כשנתיים וחצי, המעודכן לשנת 2006, פורסם באתר האינטרנט של עיתון הארץ. ר' אורי בלאו, "חשיפה: הדו"ח הסודי של מערכת הביטחון על הבנייה הבלתי-חוקית בהתנחלויות", הארץ, 30.1.09. ר' :

<http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/1059834.html> כניסה לאתר ב-16.6.10.

³⁷ דוא"ל מאדריכל אלון כהן-ליפשיץ מעמותת במקום מה-23.6.09. לפי המרכז לכלכלה מדינית, בהתנחלויות ישנם 32,711 דירות ו-22,997 בתים פרטיים. ר' A Comparative Analysis of the Israeli Construction in the West Bank Settlements between 2004 and 2008, Final Report, The Center for Political Economics, Tel Aviv, January 2010.

³⁸ פרוטוקול ישיבה מס' 1/08 מיום 18.6.08 של ועדת משנה לאיכות הסביבה במועצת התכנון העליונה. ר' גם "תכניות להרחבת התנחלויות", אתר בצלם :

http://www.btselem.org/hebrew/settlements/20090227_settlement_expansion.asp

³⁹ מכתב מקצינת מעקב פניות ציבור במנהל האזרחי, סג"מ ענבל לידן, לגיר שלו מעמדות במקום מה-27.7.09.

⁴⁰ 12 הודעות המשרד לרישום הקרקעות שבמעלה אדומים, אלקודס, 26.6.09. ר' גם חגית עופרן, "למרות ההצהרות, ישראל מפקיעה קרקע בהיקף של 2% מהגדה המערבית". אתר שלום עכשיו, יולי 2009 :

<http://www.peacenow.org.il/site/he/peace.asp?pi=61&fld=495&pos=1&docid=4304> כניסה לאתר ב-16.6.10.

ר' גם אבי יששכרופ ומוסס הראל, "ישראל תכריז על אלפי דונם ליד ים המלח כאדמות מדינה", הארץ, 1.7.09.

⁴¹ בג"ץ 4457/09 מחמד אחמד יאסין מנעא ואח' נ' שר הביטחון ואח'. ר' גם עקיבא אלדר, "המדינה: ייתכן שנפקיע קרקע פלסטינית להתנחלות עפרה", הארץ, 28.12.09.

⁴² תשובת סגן שר הביטחון מתן וילנאי לשאילתא של ח"כ חיים אורון מה-26.1.10. לפי שלום עכשיו, הצווים הופרו ב-33 התנחלויות לפחות. ר' "משרד הביטחון מודה: ברבע מההתנחלויות הפרו את הקפאת הבנייה", פברואר 2010.

<http://www.peacenow.org.il/site/he/peace.asp?pi=61&docid=4564> כניסה לאתר ב-16.6.10.

ר' גם הודעה משלימה מטעם שר הביטחון ואח' בבג"ץ 8255/08, עלי מחמד עיסא מוסא ואח' נ' שר הביטחון ואח' מה-25.4.10. לפי הודעה זו פעולות האכיפה הביאו לתפיסת 39 כלים "אשר יש חשד כי שימשו לביצוע עבירות".

⁴³ עקיבא אלדר, "נתניהו לא אייש את ועדת השרים ליישום דו"ח ששון", הארץ, 12.6.09. ר' גם החלטת הממשלה מס' 3376 מה-13.3.05 בנושא חוות הדעת של עו"ד טליה ששון בנושא המאחזים הבלתי מורשים.

⁴⁴ ר' תצהיר תשובה משלים מטעם המדינה בבג"ץ 8887/06, יוסף מוסא עבד א-ראזק אל-נבוא ואח' נ' שר הביטחון ואח' מה-28.6.09.

⁴⁵ הודעה משלימה מטעם שר הביטחון ואח' בבג"ץ 8255/08, עלי מחמד עיסא מוסא ואח' נ' שר הביטחון ואח' מה-25.4.10. תצהיר מעדכן מטעם שר הביטחון ואח' בבג"ץ 9053/05, שלום עכשיו ואח' נ' שר הביטחון ואח', 7.5.10. ר' גם טליה ששון, "צחוק מהחוק", הארץ, 5.10.10.

פרק 3: מנגנוני ההשתלטות על קרקעות הגדה המערבית והבנייה הבלתי-חוקית בהתנחלויות

*Israeli settlements have been established only after an exhaustive investigation process, under the supervision of the Supreme Court of Israel, designed to ensure that no communities are established on private Arab land.*⁴⁶

ציטוט מאתר משרד החוץ, מאי 2001

ישראל מפעילה בגדה המערבית מנגנון משפטי-בירוקראטי מורכב שנועד לאפשר השתלטות על מאות אלפי דונמים של קרקע פלסטינית, חלקם בבעלות פרטית, לצורך הקמת התנחלויות חדשות או הרחבת התנחלויות קיימות. השיטות העיקריות בהן משתמשת ישראל הן תפיסת קרקעות ל"צרכים צבאיים", הכרזה או רישום של קרקעות כ"אדמות מדינה" והפקעת קרקעות ל"צרכי ציבור". ישראל השתמשה בשלושה אמצעים אלה כדי להשתלט על כמחצית משטחי הגדה המערבית.⁴⁷ במקביל, במקרים רבים השתלטו מתנחלים באופן עצמאי על קרקעות בבעלות פלסטינית פרטית, כאשר הגורמים האחראים נמנעו כמעט תמיד מלאכוף את החוק ולהשיב את הקרקע לבעליה החוקיים.

על-פי מסד הנתונים של תא"ל שפיגל, מעמד הקרקעות בלפחות 67 התנחלויות אינו אחיד וכולל צירופים שונים של קרקעות שנתפסו בצווים צבאיים, קרקעות שהוכרזו כ"אדמות מדינה", אדמות סקר וקרקעות פלסטיניות פרטיות.⁴⁸ חלק מהקרקעות הפרטיות נותרו כמובלעות בתוך תחומי ההתנחלויות. חלקן נתפסו כתוצאה מיישום רשלני של צווי התפיסה הצבאיים ותיחום "אדמות המדינה", אחרות נתפסו במשך השנים בניגוד לחוק על-ידי ההתנחלויות או מתנחלים פרטיים.

מאז פרסום גזל הקרקעות נכתבו כמה דו"חות רשמיים בנושא זה, ביניהם דו"ח ששון, המתייחס לתופעת המאחזים וסוקר גם את ההיבטים המדיניים, המשפטיים, המוניציפאליים והתכנוניים הנוגעים להקמת התנחלויות,⁴⁹ ומסד הנתונים של תא"ל שפיגל. שפיגל סיווג את סוגי הבעלות על הקרקע בהתנחלויות ובחלק מהמאחזים. הנתונים שבמסד זה מתייחסים לתכניות הבנייה המאושרות והמתוכננות בהתנחלויות ולהיקף הבנייה ללא היתר שבוצעה בהן, גם תוך השתלטות על קרקע פלסטינית פרטית ותוך חריגה שיטתית מגבולות תכניות הבנייה ומגבולות השטחים שהוקצו להתנחלויות.⁵⁰ גם מבקר המדינה התייחס בכמה מהדו"חות השנתיים שלו לנושא ההשתלטות על קרקעות בגדה המערבית.

בכל הפרסומים הרשמיים מעידים המחברים כי המידע הזמין לגבי היקף ההשתלטות על הקרקע והדרכים השונות בהן בוצעה ההשתלטות הוא חלקי. בחלק מהמקרים הסתירו משרדי ממשלה וזרועות ממשל נתונים ממחברי הפרסומים, במקרים אחרים לא טרחו אף גורם רשמי לאסוף מידע חיוני בנושאים אלו, ולעיתים קרובות הנתונים של גורמים ממשלתיים שונים סתרו אלו את אלו. עו"ד ששון ציינה, למשל, כי חלק מהמידע הנדרש לעבודתה "אינו גלוי לעין. לא אוכל לומר, גם לאחר בדיקה ודרישה – כי הגעתי לכל האינפורמציה הנדרשת".⁵¹ מבקר המדינה הסיק כי מערכת רישום המקרקעין במנהל האזרחי אינה משקפת כהלכה את מצב הזכויות

⁴⁶ מתוך אתר משרד החוץ:

<http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Israeli+Settlements+and+International+Law.htm> כניסה לאתר ב-16.6.10.

⁴⁷ להרחבה בנושא זה ר' גזל הקרקעות, עמ' 41-54, ר' הי"ש מס' 12.

⁴⁸ מסד הנתונים של תא"ל שפיגל מתייחס רק לשטחים שהוקצו להתנחלויות ושבמהם הוכנו או אושרו תכניות בנייה, ולא לשטח המוניציפאלי או השטח המתוחם של ההתנחלויות. ר' הי"ש מס' 36.

⁴⁹ ר' הי"ש מס' 14.

⁵⁰ ר' הי"ש מס' 36.

⁵¹ דו"ח טליה ששון, עמ' 8. ר' הי"ש מס' 14.

במקרקעין בגדה המערבית.⁵² תא"ל שפיגל לא הצליח לאמת את מעמדן של הקרקעות במספר התנחלויות וציין כי הוא "לא ברור" ובהתנחלויות אחרות הוא הסתפק בקביעה כי "ככל הנראה" התבצעו פלישות לקרקעות פלסטיניות פרטיות. עמותת במקום והאגודה לזכויות האזרח בישראל נאלצו לעתור לבית המשפט המחוזי לאחר שהמנהל האזרחי סירב במשך למעלה משנה להעביר להן מידע לגבי "אדמות מדינה", על אף שהוא מחויב לכך בחוק.⁵³ המנהל האזרחי העביר לתנועת שלום עכשיו מפה של הקרקעות בבעלות פלסטינית פרטית בגדה המערבית רק לאחר שבית המשפט המחוזי בירושלים כפה זאת עליו.⁵⁴

פרק זה בדו"ח מתייחס רק לשטחים שישראל השתלטה עליהם אשר יועדו לשימוש ההתנחלויות. הדו"ח אינו מתייחס לשטחים נרחבים נוספים עליהם השתלטה ישראל בגדה המערבית באמצעות מנגנונים דומים עבור מחנות הצבא הישראלי, עבור שטחי אש או לשם הקמת שמורות טבע, כבישים או מכשול ההפרדה, אלא אם שטחים אלו יועדו לשימוש ישיר של ההתנחלויות.⁵⁵

א. תפיסת קרקעות ל"צרכים צבאיים"

בעשור הראשון של מפעל ההתנחלות השתמשה ישראל בצווים צבאיים כדי לתפוס קרקעות פלסטיניות פרטיות בטענה שההתנחלויות ממלאות תפקידים ביטחוניים-צבאיים. זאת מאחר שהמשפט ההומניטארי הבינלאומי מתיר למדינה הכובשת לתפוס חזקה במקרקעין ובמבנים הנמצאים בבעלות פרטית של תושבי השטח הכבוש על-מנת לשכן בהם כוחות צבא ויחידות ממשל, אם כי באופן זמני בלבד. תפיסה זו אינה מקנה למדינה הכובשת זכות קניין והיא אינה רשאית למכור את הנכסים שתפסה.⁵⁶ על הקרקעות שנתפסו הוקמו התנחלויות שחלקן החלו כהיאחזויות נח"ל ואוורחו בשלב מאוחר יותר.

בג"ץ גיבה מדיניות זו עד לפרשת ההתנחלות אלון מורה ב-1979, אז הוצגו במסגרת הדיון בבית המשפט עמדות המתנחלים ועמדתו של הרמטכ"ל לשעבר, חיים בר-לב, אשר ערערו, כל אחד מנימוקיו, על עמדת המדינה לפיה הקמת ההתנחלות נחוצה מטעמי ביטחון.⁵⁷ בג"ץ הורה להשיב את הקרקע שנתפסה לבעליה. מאז הצטמצם מאד, אם כי לא פסק לחלוטין, השימוש בצווי תפיסה צבאיים לתפיסת קרקעות עבור ההתנחלויות.⁵⁸

למעט במקרה של אלון מורה, ולמרות הפסיקה המפורשת של בג"ץ, ישראל נמנעה מלהשיב קרקעות שנתפסו בצווי תפיסה צבאיים לבעליהן הפלסטינים. לפי מסד הנתונים של תא"ל שפיגל, ולפי מפת המנהל האזרחי של השטחים שנתפסו בצווים צבאיים שנמסרה לארגון יש דין, מאז כיבוש הגדה שימשו צווים צבאיים לתפיסה של לפחות 31 אלף דונם עבור 42 התנחלויות. מתוכם, ב-11 התנחלויות נתפסו האדמות לאחר פסיקת בג"ץ בפרשת אלון מורה, בשבע התנחלויות הומרו צווי התפיסה בהכרזות על "אדמות מדינה" והתנחלות אחת פונתה במסגרת "תכנית ההתנתקות" ב-2005.⁵⁹ מסד הנתונים של תא"ל שפיגל מציין לפחות שלוש התנחלויות שבהן הקרקע שנתפסה בפועל חרגה מתחומי צו התפיסה הצבאי, "ככל הנראה בשל פרשנויות לא מדויקות של צו התפיסה".⁶⁰ באף אחד מהמקרים לא צוין כי הקרקע נגרעה משטח ההתנחלויות לאחר שהתגלתה החרגה.

⁵² דו"ח מבקר המדינה 56א, 31.8.05, עמ' 214.

⁵³ עתירה מנהלית 40223-03-10 לבית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מנהליים, במקום - מתכננים למען זכויות תכנון והאגודה לזכויות האזרח נ' המנהל האזרחי ואח', מה-23.3.10.

⁵⁴ ר' ה"ש מסי' 6. ר' גם דרור אטקס, "עתירת חופש המידע" באתר שלום עכשיו:

<http://www.peacenow.org.il/site/he/peace.asp?pi=370&docid=1662> כניסה לאתר ב-16.6.10.

⁵⁵ לפי מבקר המדינה, עד נובמבר 2003 הקצה לצה"ל הממונה על הרכוש הממשלתי והרכוש הנטוש כ-3,480 דונם עבור מחנות, מחסומים ושטחי אש. ר' דו"ח מבקר המדינה 56א, עמ' 193. ר' ה"ש מסי' 52. לפי שלום עכשיו, שטחן הכולל של שמורות הטבע בגדה המערבית הוא כ-890 אלף דונם. בנוסף ישנם גנים לאומיים ששטחם מגיע לכ-14 אלף דונם. ר' דרור אטקס וחגית עופר, "שמורות טבע בגדה המערבית – פברואר 2007" באתר שלום עכשיו:

<http://www.peacenow.org.il/site/he/peace.asp?pi=61&fld=187&docid=2241> כניסה לאתר ב-16.6.10.

⁵⁶ ר', בין השאר, תקנה 46 לתקנות הנספחות לאמנת האג בדבר דיני המלחמה ביבשה משנת 1907 וסעיף 53 לאמנת גיבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה משנת 1949.

⁵⁷ ר' הרחבה על כך בעקיבא אלדר ועדית זרטל, אדוני הארץ - המתנחלים ומדינת ישראל 1967-2004, דביר, 2004, עמ' 456-469.

⁵⁸ להרחבה בנושא ר' גול הקרקעות, עמ' 44-42. ר' ה"ש מסי' 12.

⁵⁹ מסד הנתונים של שפיגל נכון לשנת 2006. מפת המנהל האזרחי שנמסרה למרכז פרויקט אדמות ביש דין, דרור אטקס, נכונה לשנת 2007.

⁶⁰ ההתנחלויות הן אלעזר, כוכב השחר ומכורה.

בהתנחלויות שבהן לא הומרו צווי התפיסה בהכרזה על "אדמות מדינה" (ר' להלן תת-פרק ב'), הצווים תקפים עד היום. מבקר המדינה מצא כי באזור מסוים בגדה המערבית, שהוא נמנע מלנקוב בשמו, צווי התפיסה הצבאיים שהוצאו ב-1980 לתפיסת 4,000 דונם לא שימשו "לצרכים צבאיים חיוניים" אלא נועדו להחליף בדיקה משפטית לפני ההכרזה על רובו של שטח זה כ"אדמות מדינה". עם זאת, גם לאחר שבוצעה ההכרזה לא בוטלו צווי התפיסה הצבאיים. כך, לפי מבקר המדינה, נמנע במשך יותר מעשרים שנה מתושבים פלסטינים לעבד את אדמותיהם שבתחום השטח שנתפס, באופן שאיפשר לתושבי שתי התנחלויות לתפוס את אותן אדמות ולהשתמש בהן לצרכיהם. המבקר הסיק כי השימוש בצווים צבאיים במקרה זה אינו "מתיישב עם הדין וסדרי המנהל התקינים".⁶¹

בשנת 2002 שבה ישראל להשתמש באופן גורף בצווי תפיסה צבאיים לצורך הקמת מכשול ההפרדה ותפסה באמצעותם עשרות אלפי דונמים של קרקע פלסטינית פרטית. כ-85% מתוואי מכשול ההפרדה עובר בתוך שטח הגדה המערבית.⁶² בשטח שנותר מצדו המערבי של המכשול ישנן שישים התנחלויות. חלקים ניכרים מהתוואי נקבעו במטרה לכלול בצדו המערבי שטחים שיועדו לתכנון הרחבה של התנחלויות, ולעיתים גם תוכניות שלא נדונו ושלא אושרו במוסדות התכנון.⁶³ בג"ץ קיבל את עמדת המדינה לפיה ניתן להשתמש בצווי תפיסה צבאיים לצורך הקמת מכשול ההפרדה גם בתוואי המצוי רובו בתוך הגדה,⁶⁴ ובחלק מהמקרים אף הסכים עם עמדת המדינה כי התוואי אמור לכלול שטחים שיועדו להרחבת התנחלויות, כמו במקרה של גבעת זאב.⁶⁵

ישראל השתמשה בצווי תפיסה צבאיים גם לסגירת רצועות המכונות "שטח ביטחוני מיוחד" מסביב להתנחלויות. עד היום הוקפו 12 התנחלויות בגדר חדשה המרוחקת מבתי המתנחלים ומגדר ההתנחלות הישנה, תוך סיפוח בפועל של שטחים להתנחלויות. בשיטה זו הרחיבה ישראל בשנים 2002 עד 2008 את שטחן של אותן ההתנחלויות ב-4,559 דונם, והרחיבה את שטחן פי 2.4 משטחן המקורי.⁶⁶

ב. הכרזה על קרקעות כ"אדמות מדינה"

בנובמבר 1979, לאחר שניתן פסק הדין בעניין אלון מורה, החליטה ממשלת ישראל "להרחיב את ההתנחלות ביהודה, שומרון, בקעת הירדן, חבל עזה ורמת הגולן, על-ידי תוספת אוכלוסין ליישובים הקיימים ועל-ידי הקמת יישובים נוספים על קרקע שבבעלות המדינה".⁶⁷ משמעותה של החלטה זו הייתה כי ישראל תחדל מתפיסת אדמות פלסטיניות פרטיות לצורך הקמת התנחלויות.

ההכרזה על "אדמות מדינה", שנעשתה דרך שימוש בחוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858, הפכה מאז למנגנון העיקרי ששימש את ישראל לשם השתלטות על קרקעות, הן מבחינת תדירות השימוש בו והן מבחינת היקף השטחים שנלקחו באמצעותו. הליך זה הבטיח עתודות קרקע עצומות להמשך פיתוחן של ההתנחלויות.

בדרך זו הוכרזו למעלה מ-913 אלף דונם, שהם כ-16% משטח הגדה המערבית, כ"אדמות מדינה", רובם בין השנים 1979 ו-1992.⁶⁸ שטחים אלו נוספו לכ-600 אלף דונם שהוחשבו עוד בזמן המנדט הבריטי והשלטון הירדני כ"אדמות מדינה", בעיקר בבקעת הירדן ומדבר יהודה. היום מהוות אדמות מדינה כ-1.5 מיליון דונם, שהם כ-26.7% משטח הגדה המערבית.

⁶¹ דו"ח מבקר המדינה 56א', עמ' 212. ר' הי"ש מס' 52.

⁶² חמש שנים לאחר מתן חוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק - סיכום ההשלכות ההומניטאריות של הגדר, OCHA - האומות המאוחדות, המשרד לתאום עניינים הומניטאריים, השטח הפלסטיני הכבוש, יולי 2009. ר' גם במסווה של ביטחון - הרחבת התנחלויות בחסות מכשול ההפרדה, בצלם ובמקום, דצמבר 2005.

⁶³ במסווה של ביטחון, עמ' 89-21. ר' הי"ש מס' 62.

⁶⁴ סעיף 32 בפסק דין בג"ץ 2056/04, מועצת הכפר בית סוריק ואח' נ' ממשלת ישראל ואח' מה-30.6.04.

⁶⁵ שם. בסעיף 80 בפסק הדין נכתב על-ידי נשיא בית המשפט העליון, השופט אהרון ברק: "מקובל עלינו כי 'אגן האיילות' הוא חלק מגבעת זאב וזקוק להגנה כמוה".

⁶⁶ להרחבה בנושא ר' דו"ח אדמה שודדה - חסימת הגישה של פלסטינים לקרקע סביב ההתנחלויות, בצלם, ספטמבר 2008, עמ' 32-33.

⁶⁷ החלטת ממשלה 145 מה-11.11.79. ר' דו"ח ששון, עמ' 59-61. ר' הי"ש מס' 14. תת-פרק זה מסתמך על ניר שלו, דו"ח בנושא אדמות מדינה (בהכנה), בצלם, 2010.

⁶⁸ דו"ח מבקר המדינה 56א', עמ' 190. ר' הי"ש מס' 52. ר' גם מכתבה של סג"מ ענבל לידן לניר שלו, ר' הי"ש מס' 39.

רוב ההתנחלויות שהוקמו בלב האזורים הפלסטינים המיושבים, ברצועת במת ההר וברצועת הגבעות המערביות באזורים הסמוכים לקו הירוק, נבנו על קרקעות אלה.⁶⁹ ניתוח של בצלם, המסתמך על מפות של "אדמות מדינה" מטעם המנהל האזרחי המעודכנות ל-2004 ועל צילומי אוויר של השטח הבנוי בהתנחלויות משנת 2009, מעלה כי אדמות מדינה מהוות כ-75% מהשטח המוניציפאלי של ההתנחלויות ו-66% מהשטח הבנוי בהתנחלויות.

גם בנושא זה לא קיימים נתונים רשמיים מלאים ומדויקים. לפי מסד הנתונים של תא"ל שפיגל, "אדמות מדינה" מהוות מרכיב מרכזי בקרקעות של כ-111 התנחלויות ושל כחמישים מאחזים בלתי-מורשים. מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, עו"ד פליאה אלבק, שעל סמך חוות דעתה בוצע מהלך זה של השתלטות על קרקעות הגדה, אמרה כי "יש למעלה ממאה יישובים שבנויים על חוות הדעת שלי".⁷⁰ דו"ח ששון קובע כי לפחות 26 מאחזים הוקמו על "אדמות מדינה", ועוד 39 מאחזים הוקמו על קרקעות ש"אדמות מדינה" הן חלק ממרכיבי הקרקע בהן. אולם ששון מציינת כי רשימת המאחזים שבידיה "אינה סופית", בין השאר בשל אי הדיוק ברשימות המאחזים שבידי משרד הביטחון והמנהל האזרחי, הנובע מפיקוח לקוי של המנהל האזרחי על בנייה בלתי-חוקית בהתנחלויות.⁷¹

ב-1992, בעקבות החלטת ממשלתו של יצחק רבין להקפיא את הבנייה בהתנחלויות,⁷² ירדה תדירות ההכרזות על קרקעות כ"אדמות מדינה". ב-1997, עם עליית ממשלת בנימין נתניהו הראשונה, חידשה ישראל את ההליך באמצעות "נוהל אדמות סקר" (ר' להלן תת-פרק ג'), אולם תדירות ההכרזות על "אדמות מדינה" והיקפן הייתה נותרה נמוכה בהשוואה לעבר. בין השנים 2003 ו-2009 הוכרזו 5,114 כ"אדמות מדינה".⁷³

התשתית המשפטית

לאחר פסק הדין בעניין אלון מורה והחלטת הממשלה בנושא הרחבת ההתנחלויות בתחילת שנות השמונים של המאה הקודמת, החלה המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה בראשותה של פליאה אלבק לבחון אפשרויות להכרזה על קרקעות כעל "אדמות מדינה". לצורך כך, נבדקו רישומי הבעלות על הקרקע במשרדים האזרחיים של מרשם הקרקעות הירדני. במקביל, ערך המנהל האזרחי צילומי אוויר כדי למפות את השטחים החקלאיים הלא מעובדים בגדה. זאת מאחר שלפי פרשנות הפרקליטות לחוק הקרקעות העות'מאני, רשאי אלוף הפיקוד, כריבון בשטח, להעביר אליו את החזקה בקרקעות לא מעובדות המשתייכות לאחת מהקטגוריות שלהלן:

- קרקע מסוג "מירי" (שהיא קרקע המקיפה יישוב בנוי מרחק של עד 2.5 ק"מ), שעיבודה הופסק למשך שלוש שנים רצופות לפחות.
 - קרקע מסוג "מירי" שעובדה פחות מעשר שנים, ולכן המעבד טרם קנה עליה בעלות. קרקע זו סווגה בחוק הקרקעות העות'מאני כ"מירי" ללא בעלים.
 - קרקע מסוג "מוואת" (מתה) הפריפריאלית ליישוב הבנוי (המרוחקת מיישוב בנוי למעלה מחצי שעת הליכה – השווה לכ-2.5 ק"מ – או נמצאת במרחק כזה "שהקול הרם ביותר שמשמיע אדם מן המקום המיושב ביותר, לא יישמע שם") והיא נטושה, לא מעובדת וכזו שלא הוקצתה לאף אדם או רשות.
- בגדה המערבית כמעט ואין אדמות מסוג "מוואת", מלבד באזורי גב ההר, מדבר יהודה וחלקים מבקעת הירדן, ורוב הקרקעות באזורים המאוכלסים בגדה סווגו עוד בתקופת המנדט הבריטי כ"מירי" בשל המרחק המצומצם יחסית בין גבולות השטחים הבנויים והמעובדים של הכפרים.⁷⁴ לפי פרשנותה של אלבק, "מה שלא רשום [בטאבו] ולא 'מירי' מעובד – הוא אדמת מדינה".⁷⁵

⁶⁹ גם נזל הקרקעות, עמ' 50-45. ר' הי"ש מס' 12.

⁷⁰ אלוף בן, "בהתנחלויות יש אלמנט של זמניות, למתנחלים אין זכות קניין על בתיהם", הארץ, 4.4.05.

⁷¹ דו"ח ששון, עמ' 96-95 ו-100-105. ר' הי"ש מס' 14. שפיגל נעזר בנתונים של שלום עכשיו והתייחסות של שגרירות ארה"ב לרשימת המאחזים.

⁷² החלטת ממשלה 13 מה-19.7.92 לפיה "ביצוען של החלטות ממשלה בדבר הקמת יישובים שטרם מומשו יהא טעון אישור מחדש של הממשלה" והחלטת ממשלה 360 מה-22.11.92 בה נאמר בסעיף ב': "לאשר את הפסקת הבניה ביישובים הישראליים ביהודה ושומרון וחבל עזה, שנעשו מכוח החלטות הממשלות הקודמות...". ר' דו"ח ששון, עמ' 62-64. ר' הי"ש מס' 14.

⁷³ דו"ח מבקר המדינה 56א, עמ' 206. ר' הי"ש מס' 52. המבקר מציין כי "החל משנת 1993 הופסקו הליכי רישום המקרקעין של אדמות המדינה המוכרזות באיו"ש". מכתבה של סג"מ ענבל לידן לניר שלו. ר' הי"ש מס' 39. ר' בהמשך בנושא אדמות סקר.

⁷⁴ פליאה אלבק ורן פליישר, דיני מקרקעין בישראל, הוצאת המחברים, ירושלים, 2005, עמ' 54.

⁷⁵ פליאה אלבק, קרקעות ביהודה ושומרון, הרצאה שהתקיימה ב-28.5.85 בבית הפרקליט בתל אביב, עמ' 7.

כדי לאפשר את ההכרזה על מאות אלפי דונמים כ"אדמות מדינה" נקטה ישראל בכמה צעדים. עוד בשנת 1968 הקפידה ישראל את תהליך הסדר רישום הקרקעות בטאבו בגדה המערבית.⁷⁶ באמצעות תהליך זה, שהחל בזמן המנדט הבריטי ונמשך בתקופת השלטון הירדני, הוסדרה הבעלות על כשליש מקרקעות הגדה, בעיקר בצפונה. ישראל הצדיקה צעד זה בטענה שהיא אינה רוצה לפגוע בזכויות הקנייניות של הנפקדים הרבים ושל אזרחי ירדן שבבעלותם קרקעות בגדה המערבית, וכן "באופי הזמני של התפיסה הלוחמתית [של הגדה המערבית] שאינו מתאים לקביעת זכויות מוחלטות".⁷⁷ צו זה איפשר לישראל, כאשר החלה בהליכי ההכרזה על "אדמות מדינה", לתבוע בעלות על קרקעות שמעמדן המשפטי לא הוכרע ושלא עברו הליך רישום בטאבו.

הצעד השני היה מתן פרשנות מחמירה של פרקליטות המדינה למושג "עיבוד חקלאי". לפי פרשנות זו, המבוססת על פסקי דין של בתי משפט ישראלים שניתנו במסגרת הסדרי רישום הקרקעות בגליל, נדרש עיבוד רציף המתפרס על לפחות 50% משטח החלקה כדי לענות על הגדרה זו.⁷⁸ פרשנות זו סתרה פסקי דין של בית המשפט העליון המנדטורי, שקבע כי העיבוד החקלאי שדורש אותו חוק על-מנת להקנות בעלות על הקרקע הוא "עיבוד סביר", ההולם את אופי האדמה ואת הגידולים המתאימים לה, ויכול להיות גם עיבוד מפוזר בין טרשי החלקה. כך, חטיבת קרקע בגדה שעובדה בעיבוד מפוזר שאינו מגיע ל-50% משטח החלקה נחשבה בתקופת המנדט הבריטי כקרקע פרטית שניתן לרשמה בטאבו כרכוש פרטי במסגרת הסדר רישום קרקעות. לפי הפרשנות המחמירה של פרקליטות המדינה, לעומת זאת, היא תהיה "אדמת מדינה", בה לא מוקנות לפרט זכויות כלשהן.⁷⁹

הפרשנות של פרקליטות המדינה התעלמה מהוראות נוספות בחוק הקרקעות העות'מאני. בית המשפט העליון המנדטורי קבע כי מי שהחזיק בעבר קרקע מסוג "מירי" ועיבד אותה במשך עשר שנים רצופות מבלי שגורם כלשהו ערער על כך רכש חזקה בקרקע, גם אם בחלוף עשר השנים הופסק העיבוד החקלאי של הקרקע וגם אם אותו אדם לא רשם אותה בטאבו.⁸⁰ במקרה כזה, מחזיק הקרקע רשאי היה לפדות את האדמה מהריבון בתשלום דמי טאבו נמוכים יחסית. לעומת זאת, לפי הפרשנות הישראלית, כאשר הופסק עיבודה של קרקע שלא נרשמה בטאבו, ניתן היה להכריז עליה כעל "אדמת מדינה".

ישראל נקטה בצעד נוסף ב-1984, בעיצומו של מהלך ההכרזה על קרקעות הגדה כ"אדמות מדינה". המפקד הצבאי תיקן את הצו בדבר רכוש ממשלתי באופן שהרחיב רטרואקטיבית את הגדרת המונח "רכוש ממשלתי" ואיפשר הכרזה על קרקעות כ"אדמות מדינה" גם אם הן עובדו במשך עשר שנים ברציפות לפני 1967.⁸¹ תיקון זה נועד לאפשר תפיסת קרקעות שבבעלות פלסטינית פרטית שעובדו פסק לאחר 1967 ולהכריז עליהן כ"אדמות מדינה", למרות שהיה ידוע כי הן עובדו בעבר למעלה מעשר שנים. צעד זה סתר את נוסחו המילולי של חוק הקרקעות העות'מאני ואת החלטות בית המשפט העליון המנדטורי.⁸²

השימוש בצווי תפיסה צבאיים איפשר אף הוא לישראל להכריז על קרקעות כ"אדמות מדינה", מאחר שייעודן של הקרקעות שנתפסו עבור התנחלויות באמצעות צוים צבאיים וגידורן מנעו מחקלאים פלסטינים את האפשרות לעבדן. כך יכלה ישראל להמיר את צווי התפיסה בהכרזות על קרקעות אלו כ"אדמות מדינה".

ההכרזות הישראליות על "אדמות מדינה" לא נעשו במסגרת תהליך מסודר של הסדר רישום הזכויות של בעלי הקרקע השונים, כפי שהדבר נעשה בימי המנדט הבריטי ובימי השלטון הירדני בגדה המערבית. להיפך, ישראל נמנעה מלקיים הליך יקר ומורכב של הסדר רישום הקרקעות, כשמטרתה הייתה לתפוס אדמות רבות ככל האפשר באמצעות ההכרזה עליהן כ"אדמות מדינה" עבור ההתנחלויות. היישום הגורף של ההכרזה על קרקעות

⁷⁶ סעיף 3 בצו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה ושומרון) (מספר 291), התשכ"ט-1968 שהתלה הליכי הסדר אשר היו בביצוע ולא הושלמו עד 1.1.69.

⁷⁷ צו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה ושומרון) (מס' 291), תשכ"ט-1968. ר' גם איל זמיר, אדמות המדינה ביהודה ושומרון - סקירה משפטית, מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1985, עמ' 27 ובג"ץ 29296/08, מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח' נ' ועדת העררים הצבאית, סעיף 10 לעתירה.

⁷⁸ אברהם סוכלובסקי, אליהו כהן ואבי ארליך, יהודה ושומרון - זכויות במקרקעין והדין בישראל, בהוצאת המחברים, תל אביב, 1986, עמ' 29-35.

⁷⁹ Civil Appeal 23/1939, Joseph Weinberg v. Civil Appeal 65/1940. Habib and Rashid Yusef Habiby v. Government of Palestine. Palestine Jewish Colonisation Association.

⁸⁰ סעיף 78 לחוק הקרקעות העות'מאני.

⁸¹ הצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מספר 59), התשכ"ז-1967, אשר קבע כי הרשות המוסמכת לניהול של הרכוש הממשלתי באזור, ובכלל זה ניהולן של אדמות בבעלות המדינה, הינו הממונה.

⁸² Civil Appeal 230/1945, Mahmoud Nayef v. Government of Palestine.

בגדה כ"אדמות מדינה" נעשה בסתירה מהותית להוראות מרכזיות בחקיקה העות'מאנית ובפסיקה המנדטורית הבריטית, המחייבות את ישראל. אין ספק שללא פרשנות מניפולטיבית זו של פרקליטות המדינה ישראל לא הייתה מצליחה להשתלט על קרקעות בהיקף כה נרחב לצורך הקמת עשרות התנחלויות.

השתלטות על קרקעות פלסטיניות פרטיות הסמוכות ל"אדמות מדינה"

ההשתלטות על "אדמות מדינה" כללה במקרים רבים גם השתלטות על קרקעות שישראל מכירה בהן כקרקעות פלסטיניות בבעלות פרטית. מסד הנתונים של תא"ל שפיגל מציין לפחות 27 התנחלויות שבהן נמצאו "חריגות בנייה" מחוץ לתחום "אדמות המדינה" אל תוך קרקעות פלסטיניות פרטיות.⁸³ ששון מציין כי "במקרים רבים" היו "אי דיוקים חמורים" ו"באחוז טעויות גדול ביותר" לא היה קשר בין תחומי הקרקע שהוכרזה כ"אדמות מדינה" לבין הקרקע שהוקצתה אחר כך לטובת הקמת התנחלויות והרחבתן. לפי מידע שמסרו לששון בכירים במנהל האזרחי, הסיבה לכך הייתה שימוש באמצעים טכניים מיושנים, כמו "שיטת סימון לקויה" במפות, ובתצלומי אוויר שנעשו ב"דרך מיושנת". כתוצאה מכך הוקצו להתנחלויות אדמות בבעלות פלסטינית פרטית או אדמות סקר שהבעלות עליהן לא הוכרעה. על אדמות אלו נבנו בתים או שהן הוכללו בתחומי השיפוט של ההתנחלויות.⁸⁴ בדו"ח ששון אין הערכה לגבי היקפן של קרקעות אלה.

ב-1999 הקים המנהל האזרחי את צוות "קו כחול" שנועד לבחון מחדש את גבולות ההכרזה על "אדמות מדינה" בהתנחלויות ואת גבולותיהם של שטחים נוספים שהוקצו להן, לפני אישור תכניות בנייה חדשות. למרות שהתגלו חריגות, אף התנחלות לא נדרשה להשיב קרקע פלסטינית פרטית לבעליה בעקבות היישום הלקוי של ההשתלטות על "אדמות מדינה".⁸⁵

ועדת העררים הצבאית

ועדת העררים הצבאית, השייכת למנהל האזרחי, אמורה לדון, בין השאר, בעררים על החלטות הממונה על הרכוש הממשלתי בדבר הכרזות על קרקעות הגדה כ"אדמות מדינה". העיקרון המרכזי שמנחה את פעילות הוועדה הוא שנטל ההוכחה רובץ לעולם על מי שטוען כי הקרקע שייכת לו, כלומר על הפלסטינים.⁸⁶

דרך עבודתה של הוועדה כרוכה בפגיעה קשה בזכות להליך הוגן. בין השאר, מאחר שבמסגרת הליך ההכרזה לא תמיד הודיעו לפלסטינים שאדמתם הוכרזה כ"אדמת מדינה", לא התאפשר להם להגיש ערר בתוך 45 הימים שנקבעו לכך בצו והם איבדו את זכותם לעשות זאת. בנוסף, הוועדה רשאית לדחות טענות של פלסטינים לגבי בעלותם על הקרקע אם זו הוקצתה כבר על-ידי הממונה על הרכוש הממשלתי לאחד מגופי המתנחלים ולאחר שעבודות הקמת התנחלות כבר החלו, כל עוד הקצאת הקרקע נעשתה "בתום לב" וזאת גם "אם יוכח שהנכס לא היה אותה שעה רכוש ממשלתי".⁸⁷ כמו כן, ועדת העררים נגועה בניגוד עניינים מהותי בעבודתה, בהיותה ממונה על-ידי גוף שאת החלטותיו היא אמורה לבקר – הממשל הצבאי או מפקד כוחות צה"ל באזור.⁸⁸

שני מקרים שאירעו בשנים האחרונות המחישו את הבעייתיות שבעבודת הוועדה, עד שפרקליטות המדינה נאלצה להתערב. במקרה הראשון החליטה הוועדה באוגוסט 2007 להימנע מפינוי מתנחלים שפלטו לארבע חנויות בשוק אל-חיסבה שבאזור H-2 בחברון, הנמצא תחת שליטה ישראלית מלאה. החנויות, שהוקמו על חלקה בבעלות יהודית, נשכרו על-ידי פלסטינים כדיירים מוגנים. ועדת העררים קיבלה את טענת עמותת "מחדשי היישוב היהודי בחברון" שחבריה זכאים לפלוש לנכסים אלה בטענה שהיו בעבר בבעלות יהודית. הוועדה התעלמה מטענותיו

⁸³ ההתנחלויות הן: אפרתה, בית חגי, בית חורון, בת עין, גבע בנימין, דולב, חלמיש, טלמון, יצהר, כוכב יעקב, כפר אדומים, כפר תפוח, כרמי צור, מגדל עוז, מצדות יהודה, עטרת, עלי, עמנואל, עפרה, עתניאל, פני חבר, פסגות, קדומים, קרית נטפים, רביבים, שבי שומרון, שילה ושערי תקווה. לפי מסד הנתונים של שפיגל יתכן והייתה חריגה מאדמות מדינה גם במודיעין עילית וגם בקרני שומרון.

⁸⁴ דו"ח ששון, עמ' 81 ו-179. ר' ה"ש מס' 14.

⁸⁵ ר' ה"ש מס' 14.

⁸⁶ סעיף ג' בצו בדבר רכוש ממשלתי, ר' ה"ש מס' 81.

⁸⁷ סעיף 5 בצו בדבר רכוש ממשלתי, ר' ה"ש מס' 81.

⁸⁸ להרחבה ר' גזל הקרקעות, עמ' 47-50. ר' ה"ש מס' 12.

של הממונה על הרכוש הממשלתי שלעמותה זו אין "אף לא אבק זכות בנכס", וכי פלישת חבריה היא בבחינת "פעילות בלתי-חוקית, מכוונת ומתוכננת, הנעשית בהתרסה כנגד שלטון החוק בעיר חברון". רק לאחר שתנועת שלום עכשיו והשוכרים הפלסטינים עתרו לבג"ץ, ולאחר שפרקליטות המדינה הסכימה כי החלטת ועדת העררים הינה "בלתי סבירה בצורה קיצונית" ופוגעת בשלטון החוק, חזרה בה הוועדה מהחלטתה המאפשרת למתנחלים להמשיך להשתמש בנכסים.⁸⁹

שנה מאוחר יותר קיבלה ועדת העררים את בקשת ארגון המתנחלים "הקרן ליד מדרשת ארץ ישראל" להירשם כבעלים של אלפי דונמים הסמוכים לכפר ת'ולת', שלידו הוקמה ההתנחלות אלפי מנשה, ושל אדמות הכפר נבי סמואל, שלידו הוקמה ההתנחלות גבעת זאב. החלטה זו הסתמכה על טענת הארגון כי הוא החזיק ועיבד את הקרקע במשך עשר שנים ולכן הוא נחשב לבעליה. הוועדה קבעה כי "המדיניות עפ"י הדין הבינלאומי באזורים הנתונים במצב מלחמתי הינה, מאז ומתמיד, להימנע מהפרעה ככל שניתן לזרימת החיים האזרחיים של התושבים במקום". הוועדה אף הביעה תמיכה מדוע לא יוחלו בגדה המערבית הוראות חוק הקרקעות העות'מאני "שהוא הדין המהותי החל באזור רק מפאת המצב הלוחמתי הנמצא, לצערנו, מזה (מעל) 40 שנה?".

בצעד נדיר עתר מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית לבג"ץ נגד ועדת העררים, בטענה שפרשנות הוועדה לחוק הקרקעות העות'מאני מכשירה השתלטות פיראטית של מתנחלים על אדמות בגדה וכי היא בגדר "מתן תמריץ לפורעי חוק". עתירה זו שיקפה את פרשנות פרקליטות המדינה לחוק הקרקעות העות'מאני לפיה לא ניתן להסתפק בראיות לעיבוד והחזקה של קרקע במשך עשר שנים כדי להיחשב כבעלים של הקרקע,⁹⁰ אלא נדרשות ראיות נוספות להחזקה בקרקע, כגון הסכם רכישה, ירושה או אישור תשלום מסי רכוש. זאת בהתבסס על הוראות חוק הטאבו העות'מאני שהתנה רכישת זכויות בקרקע מסוג "מירי" בכך שהגיעה לידי המחזיק בה ביושר.⁹¹ בנובמבר 2008 הוציאה השופטת עדנה ארבל צו ביניים המקפא את הליכי רישום הקרקע שיזם ארגון המתנחלים על-מנת שלא "לגרום למצב בלתי הפיך". במארכס 2010 הוציא בג"ץ צו על תנאי המורה לוועדה לנמק מדוע לא תבטל את החלטתה. טרם ניתן פסק דין בעתירה.⁹²

שני מקרים אלו הם חריגים בכך שהמדינה התנגדה להחלטות הוועדה. ברוב המקרים, הקיצוניים פחות, מקבלת המדינה את החלטות הוועדה ונמנעת מלהתערב בהן. קיומה של הוועדה אף מאפשר לישראל לטעון כי ישנה ביקורת שיפוטית על הליך ההכרזה על קרקעות הגדה כ"אדמות מדינה". יתרה מזו, גם בשני מקרים חריגים אלה, נמנעה המדינה בתגובתה להחלטות ועדת העררים מלהתייחס לדרך העבודה של הוועדה ולא הודיעה על בחינה מחדש של דרכי פעולתה ושל הכללים המנחים אותה.

ג. אדמות סקר

אדמות סקר הן אדמות שהממונה על הרכוש הממשלתי טרם הכריע מי הם בעליהן. במפות המנהל האזרחי ובאתר מנהל מקרקעי ישראל, הן כבר מסומנות כאדמות שהממונה על הרכוש הממשלתי "תובע בעלות" עליהן, ודרישה זו מהווה שלב ראשון בהכרזה על קרקע כ"אדמת מדינה". לפי מפות המנהל האזרחי, ב-2004 היו בגדה כ-667 אלף דונם המוגדרים כ"אדמות סקר", שטח המהווה כ-12% משטח הגדה המערבית.⁹³

ניתוח של בצלם, המסתמך על מפות של אדמות סקר של המנהל האזרחי וצילומי אוויר של ההתנחלויות משנת 2009, מעלה כי אדמות סקר מהוות 5.9% מסך כל השטח המוניציפאלי של ההתנחלויות, ו-3% מסך כל השטח הבנוי בהתנחלויות. לפי מסד הנתונים של תא"ל שפיגל, אדמות סקר הן חלק ממרכיבי הקרקע של שלוש

⁸⁹ בג"ץ 7754/07, עבד אל-ג'ואד מוחמד יוסף אלעווי ואח' נ' ועדת הערר שלפי הצו בדבר ועדות עררים, ותגובה מקדמית לעתירה מטעם הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש באזור יהודה ושומרון מה-26.9.07. ר' גם חגית עופרן, "בג"ץ ועדת העררים", ספטמבר 2007 באתר שלום עכשיו:

<http://peacenow.org.il/site/he/peace.asp?pi=370&docid=2509&pos=10> כניסה לאתר ב-16.6.10.

⁹⁰ בהלך של רישום ראשון, שלא במסגרת הסדר קרקעות, אלא כמסתמך על החוק הירדני לרישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו, מס' 6 לשנת 1964. תחיקת הביטחון הישראלית העבירה את הבקשות לרישום ראשון בפני ועדה לרישום ראשון, שעל החלטותיה ניתן לערער בפני ועדת העררים הצבאית.

⁹¹ סעיף 8 להוראות חוק הטאבו העות'מאני מ-1860.

⁹² בג"ץ 9296/08 – א', מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח' נ' ועדת העררים הצבאית מה-5.11.08. החלטה על צו ביניים מה-27.11.08. החלטת בג"ץ מיום ה-24.3.10. ר' גם עקיבא אלדר, "יד שמאל נגד יד ימין: המדינה תוקפת את צה"ל על מדיניות הפקעת קרקעות בגדה", הארץ, 13.11.08.

⁹³ לפי אתר מנהל מקרקעי ישראל, היקפן של אדמות מדינה וסקר הוא כשני מיליון דונם, אך אין פירוט בדבר החלוקה בין אדמות מדינה ואדמות סקר. ר' <http://www.mmi.gov.il/static/agapim.asp> כניסה לאתר ביום 16.6.10.

התנחלויות – אפרתה, כרמי צור ומעלה אדומים. לפי דו"ח ששון, לפחות שבעה מאחזים הוקמו על אדמות סקר, ואדמות סקר הן חלק ממרכיבי הקרקע של 39 מאחזים נוספים.⁹⁴

ההכרזה על קרקעות כאדמות סקר החלה ב-1997, לאחר כינונה של ממשלת בנימין נתניהו הראשונה, אז אישר היועץ המשפטי לממשלה את ה"נוהל בדבר פיקוח ושמירה על אדמות סקר, ניהולן ופינוי פולשים", שנועד לאפשר תפיסת חזקה באדמות אלו.⁹⁵ הנוהל מחייב בדיקה מקיפה לפני תפיסת קרקעות אלו, הכוללת קבלת אישור של שר הביטחון להתחלת ביצוע הנוהל,⁹⁶ קבלת חוות דעת משפטיות לגבי מעמד הקרקע, איסוף נתונים – כולל תצלומי אוויר, אף מלפני 1967, של הקרקע, בדיקת רישומים בספרי מס רכוש וקבלת אישור הפרקליט הצבאי הראשי או היועץ המשפטי לממשלה. לאחר השלמת הליכים אלו ניתן לפרסם את ההודעה על ההכרזה על הקרקע כרכוש ממשלתי ויש לאפשר 45 ימים להגשת ערר. אם הוא לא מוגש, מוכרזת הקרקע כ"אדמת מדינה". הנוהל גם מתיר לשר הביטחון לאשר הכללת אדמות סקר בתחום שיפוטן של התנחלויות, לפי בקשת אלוף הפיקוד, מתאם הפעולות בשטחים, עוזר שר הביטחון להתיישבות או ראש המנהל האזרחי.

לאחר אישור הנוהל, החל המנהל האזרחי בבדיקת אדמות סקר. לפי מבקר המדינה, "עיקר השטח" של אדמות סקר שהוכרזו לאחר 1997 כ"אדמות מדינה" משמשים כיום התנחלויות. עו"ד ששון מצאה כי עד 1998 הוקצו אדמות סקר דרך שגרה להקמת התנחלויות, עוד לפני שהוכרעה הבעלות על אותן אדמות.⁹⁷ ששון המליצה כי הממשלה תחליט לא לקדם נוהלי סקר לגבי המאחזים, אך הממשלה לא יישמה המלצה זו עד היום.

מבקר המדינה קבע ש"מאות דונמים" הוקצו להתנחלויות תוך כדי חריגה מהוראות הנוהל. כך, לא נבדק אם הקרקע שנתפסה היא בבעלות נפקדים או בבעלות בעלים מוכרים ולא נמסרה הודעה לבעלי הקרקע על ההליך לתפיסת אדמותיהם.⁹⁸

גם לאחר שהממשלה אישרה את תכנית מפת הדרכים, שבה התחייבה ישראל להקפיא את הבנייה בהתנחלויות, הקציב משרד הביטחון בראשות השר שאול מופז ועוזרו לענייני התיישבות, רון שכנר, 3.8 מיליון ש"ח לאיתור "אדמות מדינה" נוספות לצורך הרחבת התנחלויות באמצעות נוהל אדמות סקר. לטענת שכנר, ביצוע הנוהל "הינו חובתו של כל ריבון".⁹⁹

ד. הפקעות "לצרכי ציבור"

חוק הקרקעות הירדני קובע במפורש כי הפקעת קרקעות מותרת רק כאשר היא נעשית למטרות המשרתות את הציבור, במקרה זה את הציבור הפלסטיני. לכן, נמנעת ישראל מלהשתמש בו בצורה נרחבת.¹⁰⁰ יוצא מכלל זה הוא המקרה של ההתנחלות מעלה אדומים, שהוקמה ב-1975 על שטח של 35,334 דונם שהופקעו מפלסטינים. השטח הופקע בשנים 1975 ו-1977 ומהווה כיום כ-74% מכלל שטחה המוניציפאלי של מעלה אדומים.¹⁰¹

ישראל משתמשת בחוק הקרקעות הירדני להקמת תשתיות, בעיקר כבישים שנועדו לחבר בין ההתנחלויות ובין לבין ישראל. בג"ץ אישר הפקעות אלו לאחר שקיבל את עמדת המדינה כי כבישים אלו משרתים גם את צרכיה של האוכלוסייה הפלסטינית. לאחרונה ביקשה ישראל להפקיע קרקע פלסטינית פרטית מהכפר עין יברוד עבור מתקן לטיהור שפכים של ההתנחלות עפרה, שהוקם ביוזמה ובמימון ממשלתיים אך ללא היתרי בנייה. בג"ץ השעה

⁹⁴ דו"ח ששון, עמ' 101-104. ר' הי"ש מס' 14.

⁹⁵ דו"ח מבקר המדינה 56א', עמ' 207. ר' הי"ש מס' 52. הנוהל עוגן בפקודת מפקדת תפ"ש (תיאום פעולות בשטחים) מס' 507.

⁹⁶ לפי הנוהל גם עוזר שר הביטחון לענייני התיישבות, או אלוף פיקוד מרכז או מתאם פעולות צה"ל בשטחים. ר' דו"ח ששון, עמ' 82. ר' הי"ש מס' 14.

⁹⁷ דו"ח ששון, עמ' 81. ר' הי"ש מס' 14. דו"ח מבקר המדינה 56א', עמ' 191. ר' הי"ש מס' 52. המבקר הוסיף כי אדמות הסקר הוקצו גם לשטחי אש ולשטחים ציבוריים.

⁹⁸ דו"ח מבקר המדינה 56א', עמ' 206-209. ר' הי"ש מס' 52. ר' גם דו"ח ששון, עמ' 34. ר' הי"ש מס' 14.

⁹⁹ דו"ח מבקר המדינה 56א', עמ' 207-208. ר' הי"ש מס' 52.

¹⁰⁰ שם.

¹⁰¹ חוק הקרקעות הירדני: רכישה לצרכי ציבור, חוק מס' 2 לשנת 1953.

¹⁰¹ ר' כרוניקה של סיפוח ידוע מראש: כוונתיה של ממשלת ישראל בהקמת מעלה אדומים, התוכניות לחברה לעיר ירושלים והפגיעה בפלסטינים, בצלם, דצמבר 2009, עמ' 9-11.

החלטה זו בצו ביניים ועד ליוני 2010 טרם ניתן פסק דין.¹⁰²

הפקעת קרקע להקמת תשתיות מבוצעת לפי צו צבאי מ-1969 שהעביר את סמכויות ההפקעה לידי הרשות המוסמכת – ראש המנהל האזרחי או ממונה מטעמו.¹⁰³ הצו צמצם את הוראות חוק הקרקעות הירדני וקבע שאין צורך לפרסם את החלטות ההפקעה בעיתונות או למסור אותן לבעלי הקרקע. במקום זאת, על המנהל האזרחי לפרסם את מפות ההפקעה במשרדי המנהל האזרחי בבית אל ובמשרדי התיאום והקישור האזוריים.

במזרח ירושלים הפקיעה ישראל קרקעות בהיקף של כ-24,500 דונם, רובן אדמות פלסטיניות, המהוות כשליש מהשטח שסופח לתחום השיפוט של העיר אחרי 1967. הפקעות אלה בוצעו באמצעות פקודה מנדטורית מ-1943 שנקלטה בחקיקה הישראלית, הדומה לחוק הקרקעות הירדני בנוגע ל"רכישה לצרכי ציבור".¹⁰⁴ על קרקעות אלו הוקמו 12 שכונות, הנחשבות במשפט הבינלאומי להתנחלויות. ישראל נמנעה מלבנות בשטחים אלו עבור האוכלוסייה הפלסטינית של מזרח ירושלים.

ה. סיפוח קרקעות בבעלות פלסטינית פרטית

במחצית השנייה של שנות התשעים, לאחר החתימה על הסכמי אוסלו, הוגדרו והורחבו תחומי השיפוט המוניציפאלי של רוב ההתנחלויות. לפי דו"ח ששון, הדבר נעשה "מסיבות מדיניות" ו"ללא כל קשר לצרכים האורבאניים של היישובים הקיימים".¹⁰⁵ לפי נתונים שמסר המנהל האזרחי לתנועת שלום עכשיו, תחומי השיפוט של 92 התנחלויות הוגדרו והורחבו בשנים 1994 עד 2006, למרות שבהסכמי אוסלו נקבע כי "אף לא אחד מהצדדים ייזום או יעשה כל צעד לשינוי מעמד הגדה המערבית ורצועת עזה לפני השלמת המשא ומתן על הסכם הקבע".¹⁰⁶

כך, נכללו בתחומי ההתנחלויות שטחים רבים שהיו מוכרים על-ידי ישראל כשטחים בבעלות פלסטינית פרטית. שטחים אלו לא הופקעו ולא הוכרזו כ"אדמות מדינה", אך מעצם הכללתם בתחום השיפוט המוניציפאלי של ההתנחלות ומהגדרתן של כל ההתנחלויות כשטח צבאי סגור שהכניסה אליו מותנית באישור מיוחד, נמנעה מבעליהם הפלסטינים הגישה אליהם.

חישוב שערך בצלם באמצעות הטלת צילומי אוויר של השטח הבנוי בהתנחלויות מ-2009 על מפות המנהל האזרחי מעלה כי הקרקעות בבעלות פלסטינית פרטית הנמצאות בשטחי C, שבשליטה ישראלית מלאה, מקיפות כ-53,484 דונם ומהוות כ-10.3% מכלל השטח המוניציפאלי של ההתנחלויות. מתוכן, 11,388 דונם נמצאים בתוך השטחים הבנויים ומהווים 21% מהם. היקפן של קרקעות אלה כמעט ומשתווה לכלל השטח הבנוי בהתנחלויות, המגיע ל-55,479 דונם נכון ל-2009. לפי נתוני שלום עכשיו, המתייחסים לכלל הישויות האזרחיות הישראליות בגדה המערבית – התנחלויות, מאחזים ואזורי תעשייה – הקרקעות בבעלות פלסטינית פרטית מהוות 32.4% מהשטחים שעליהם "חולשות" אותן ישויות.¹⁰⁷

לפי מסד הנתונים של תא"ל שפיגל, ב-51 התנחלויות לפחות, הכוללות בתחומן המוניציפאלי גם את המאחזים הסמוכים להן, התבצעה בנייה על קרקע פלסטינית פרטית תוך חריגה מתחומי השיפוט של ההתנחלויות. לפי דו"ח ששון, 15 מאחזים הוקמו על קרקע פלסטינית פרטית ועוד 39 מאחזים לפחות הוקמו על קרקע הכוללת בין מרכיביה קרקע פלסטינית פרטית, "אדמות מדינה" ואדמות סקר. בדיקה מדגמית של מבקר המדינה בשנים 2000-2003 מצאה 14 מקרים שבהם בוצעה בנייה בלתי-חוקית בהתנחלויות על קרקע פלסטינית פרטית, או על

¹⁰² צו ביניים בבג"ץ 4457/09, מוסא מוסא מוארק דאר פארחת ואח' נ' שר הביטחון ואח' מה-7.6.09. עקיבא אלדר, "המדינה: ייתכן שנפקיע קרקע פלסטינית להתנחלות עפרה", הארץ, 28.12.09.

¹⁰³ צו בדבר חוק הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (יהודה ושומרון) (מס' 321), התשכ"ט-1969.

¹⁰⁴ להרחבה בנושא ר' גול הקרקעות, עמ' 53. ר' הי"ש מס' 12.

¹⁰⁵ דו"ח ששון, עמ' 84 ו-121-122. ר' הי"ש מס' 14.

¹⁰⁶ תחומי השיפוט של 80 התנחלויות הוגדרו בשנים 1995-1999. ר' חגית עופרן ודרור אטקס, "פרצת" - בנייה ופיתוח של התנחלויות מחוץ לתחומי השיפוט הרשמיים, יולי 2007, עמ' 5-6. ר' באתר שלום עכשיו:

http://www.peacenow.org.il/data/SIP_STORAGE/files/0/3190.pdf כניסה לאתר ב-16.6.10.

ר' גם תת-סעיף 7 בסעיף XXXI, הוראות סיום בהסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה (אוסלו ב') מה-28.9.95.

¹⁰⁷ דרור אטקס וחגית עופרן, אשמים! בניית התנחלויות על אדמות פרטיות- הנתונים הרשמיים, שלום עכשיו, מרץ 2007. ר' באתר שלום עכשיו:

<http://www.peacenow.org.il/site/he/peace.asp?pi=61&fld=495&docid=2258> כניסה לאתר ב-16.6.10.

קרקע שמחוץ לתחום המוניציפאלי של ההתנחלויות או על אדמות סקר, כשבכל המקרים משרד השיכון והבינוי מימן את הבנייה העבריינית.¹⁰⁸

בדו"חות ובפרסומים של גורמים ישראליים רשמיים אין התייחסות לנושא ואף אין ניסיון לכמת את היקף הקרקע הפלסטינית הפרטית שנגזלה על-ידי ההתנחלויות כתוצאה מפרקטיקת הבנייה הזו – ובכלל זה מסד הנתונים של תא"ל שפיגל, דו"ח טליה ששון ודו"חות מבקר המדינה. על הקרקעות הפלסטיניות הפרטיות נבנו, בין היתר, שכונות שלמות בהתנחלויות כמו אלון מורה, בית אל, עפרה ושבי שומרון, וכן דרכי גישה להתנחלויות, בית כנסת באפרתה ומתקן לטיהור שפכים בכרמי צור.¹⁰⁹

הבנייה הבלתי-חוקית בהתנחלויות

על אף שתופעת הבנייה הבלתי-חוקית בהתנחלויות מוכרת ומתועדת על-ידי רשויות האכיפה הישראליות, לא נעשה כל ניסיון ממשי ומתמשך למנעה או לאכוף את החוק לאחר ביצועה. מנכ"ל החטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית, אחד מהגופים שהוסמכו על-ידי הממשלה להקצות קרקעות וליזום פרויקטים לבנייה בהתנחלויות, אף מסר לעו"ד טליה ששון כי החטיבה דוגלת במפורש בהפרת הוראות חוקי התכנון והבנייה התקפים בגדה המערבית. לדבריו, שיטת העבודה היא קודם להקים יישובים ישראלים, אחר כך לבססם, ורק כעבור מספר שנים להכשיר את הבנייה בתוכניות מאושרות. "זאת שיטת העבודה. קודם נתכנן 5 שנים ואחר כך נקים את היישוב!"¹¹⁰

מפרסומים ומנתונים רשמיים המתייחסים לתקופות שונות, שחלקן חופפות, עולה כי היקף הבנייה הבלתי-חוקית בהתנחלויות נרחב ביותר. מסד הנתונים של תא"ל שפיגל, המסתמך על ניתוח צילומי אוויר של ההתנחלויות, מתעד בנייה בלתי-חוקית ב-87 התנחלויות לפחות. בנייה זו הקיפה, נכון ל-2006, יותר מ-4,300 מבנים בלתי-חוקיים, לא כולל פריצות דרכים והכשרות מגרשים שבוצעו גם הן באופן בלתי-חוקי ומבנים שבנייתם הוכשרה בדיעבד. לפי נתוני המנהל האזרחי שהועברו לשלום עכשיו, בשנים 1996-2006 נפתחו במנהל האזרחי 3,449 תיקים של בנייה ללא היתר בהתנחלויות, כשרק נגד 107 מעבירות בנייה אלו, כ-3%, ננקטו צעדי אכיפה, ביניהם ביצוע צווי הריסה.¹¹¹ מבקר המדינה בדק את נושא אכיפת חוקי הבנייה בהתנחלויות בשנים 2000-2004 ומצא כי באותן שנים אותרו 2,104 אתרים של בנייה בלתי-חוקית, ובין 77% ל-92% מהמקרים לא טופלו כלל.¹¹² דו"ח ששון מתייחס ל"אלפיי" צווי הריסה נגד מבנים בלתי-חוקיים בהתנחלויות שאינם מיושמים, מאחר שביצועם מצריך החלטה של שר הביטחון "וזה לא ניתנת בדרך כלל".¹¹³

עבירת בנייה נחשבת כעבירה פלילית בישראל אך לא נחשבה ככזו בגדה המערבית עד לתחילת 2007, כך שהאחראים לה לא הובאו לדין. גם האחראים במשרדי הממשלה, בצבא ובמנהל האזרחי, ואף הגורמים הקשורים למימון הבנייה הבלתי-חוקית, לא הובאו לדין ולא ננקטו צעדים כלשהם למניעת התרחבותה של תופעה זו.¹¹⁴ עד היום, גם לאחר שעבירת בנייה הוכרה כעבירה פלילית, לא ידוע לבצלם על העמדה לדין של מתנחלים בגין עבירות בנייה.

¹⁰⁸ דו"ח מבקר המדינה 54/ב, עמ' 370-374. ר' הי"ש מס' 13.

¹⁰⁹ להרחבה בנושא עפרה ר' גם ההתנחלות עפרה - מאחז בלתי מורשה, בצלם, דצמבר 2008.

¹¹⁰ דו"ח ששון, עמ' 124. ר' הי"ש מס' 14.

¹¹¹ ערימות של נייר - תיקי בנייה בלתי חוקית וצווי הריסה בהתנחלויות, צוות מעקב התנחלויות – שלום עכשיו, 4.12.07.

¹¹² http://www.peacenow.org.il/data/SIP_STORAGE/files/4/3484.pdf כניסה לאתר ב-16.6.10.

¹¹³ דו"ח מבקר המדינה 56/א, עמ' 240-242. ר' הי"ש מס' 52.

¹¹⁴ דו"ח ששון, עמ' 89 ו-221. ר' הי"ש מס' 14.

¹¹⁴ ר' דו"ח ששון, עמ' 42-43. ר' הי"ש מס' 14. תיקון מס' 19 לצו מס' 1585 בדבר תכנון ערים, כפרים ובניינים, נחתם על-ידי אלוף פיקוד המרכז יאיר נווה ב-31.1.07. ר' גם עקיבא אלדר, "החל יישום דו"ח ששון: צווים למאבק במאחזים בגדה", הארץ, 31.1.07.

החקיקה הירדנית, שעליה מסתמכים חוקי הבנייה בגדה המערבית, כמו גם החקיקה הישראלית בהתייחס למזרח ירושלים, דורשים הוכחת בעלות על הקרקע כתנאי סף לאישור תכנית בנייה כלשהי שמכוחה ניתן להנפיק היתר בנייה.¹¹⁵ תופעת הבנייה הבלתי-חוקית, המתבצעת לעיתים במהירות רבה כשהמבנים מאוכלסים מיד לאחר לכן,¹¹⁶ מייצגת למעשה את הדיון בנושא הבעלות או החזקה בקרקע.

כך היה במקרה של הבנייה הבלתי-חוקית "בהיקפים עצומים", כלשון בג"ץ, בשכונת מתתיהו מזרח שבהתנחלות מודיעין עילית. בשכונה זו החלו להיבנות מאות דירות על קרקעות שאמורות היו להיות מסופחות למודיעין עילית באמצעות מכשול ההפרדה. חלקן הקטן אף אמור היה להיבנות על אדמות פרטיות של תושבי הכפר הפלסטיני הסמוך בילעין, שנותרו כמובלעות בתוך קרקעות שהוכרו כ"אדמות מדינה". בניית השכונה נעשתה ללא היתרי בנייה חוקיים,¹¹⁷ אך באישור המועצה המקומית ובידיעת המנהל האזרחי, שלא עשו דבר כדי להפסיק את הבנייה. גם לאחר שמועצת הכפר בילעין ותנועת שלום עכשיו עתרו לבג"ץ, וזה הוציא צווי ביניים להפסקת הבנייה, היא נמשכה. בספטמבר 2007, לאחר למעלה משנתיים וחצי, ורק לאחר שמועצת התכנון העליונה במנהל האזרחי הכשירה כבר את הבנייה העבריינית במתחם בהליך מזוה, דחה בג"ץ את העתירה וקבע כי אכיפת חוקי התכנון והבנייה והריסת המבנים שנבנו באופן בלתי-חוקי תיצור "סנקציה בלתי-מידתית" כלפי רוכשיהם. בג"ץ לא דן בטענות תושבי בילעין לגבי הבנייה על אדמותיהם הפרטיות ודחה את עתירתם.¹¹⁸

הבנייה הבלתי-חוקית בהתנחלויות מקיפה שטחים עצומים וכוללת, בין היתר, כמעט את כל השטח הבנוי בהתנחלויות איתמר, בית אל, חמדת, ייט"ב, עפרה וכל שכונותיה הדרומיות של מודיעין עילית,¹¹⁹ וגם בנייה עבור גופים שלכאורה היו אמורים לאכוף את החוק בגדה המערבית כמו הצבא (שכונת קרוואנים למגורי חיילים בעינב) והמשטרה (דרך הגישה למטה משטרת יהודה ושומרון במתחם E-1 במעלה אדומים). רובה המכריע התבצע במימון משרד הבינוי והשיכון, משרד הביטחון, המנהל האזרחי והחטיבה להתיישבות בהסתדרות הציונית.¹²⁰

סדרה ארוכה של עתירות לבג"ץ בדרישה לאכוף את חוקי התכנון והבנייה, רובן של שלום עכשיו, נחלה כשלון. בג"ץ בחר להניח בהחלטותיו כי הרשויות הישראליות "יפעלו כפי שהדין מחייב אותן לנהוג בכל מי שבנה שלא כחוק",¹²¹ על אף הניסיון המצטבר המוכיח את ההיפך. מאז הוגשו העתירות הראשונות של שלום עכשיו ב-1998 נגד המאחזים, שנדחו בטענה שהן כוללניות מדי,¹²² ועד היום, נהרסו רק תשעה מבנים בלתי חוקיים במאחז עמונה בפברואר 2006 ונאטס מבנה אחד במאחז דרך האבות. מבנים אלו הוקמו על קרקע פלסטינית פרטית.¹²³

¹¹⁵ ר' ניר שלו ואולון כהן-ליפשיץ, התחום האסור - מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלסטיניים בשטח C, במקום, יוני 2008, עמ' 29-36. הגדרת הבעלות על הקרקע בחקיקה הירדנית מאד רחבה ומאפשרת להכיר בבעלים של הקרקע גם את מי שבנה או שכר את המבנה. לפי פרשנות המנהל האזרחי לחקיקה הירדנית, הוכחת בעלות היא תנאי סף להנפקת היתר בנייה, אם כי על ההיתרים שהמנהל מנפיק מצוין כי ההיתר אינו מהווה הוכחה לבעלות על הקרקע. ר' גם דו"ח מבקר המדינה 54, עמ' 364. ר' ה"ש מס' 13. ר' גם "בין המוצהר לאפשר: מדיניות התכנון החדשה של עיריית ירושלים בירושלים המזרחית", עיר עמים ובמקום, ינואר 2010.

[http://www.ir-amim.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/planning.report.heb\(1\).pdf](http://www.ir-amim.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/planning.report.heb(1).pdf) כניסה לאתר ב-16.6.10.

¹¹⁶ ר' לדוגמה בג"ץ 5023/08, סעיד זהדי מחמד שחאדה ואח' נ' שר הביטחון אהוד ברק בעניין בניית ואכלוס תשעה מבנים בהתנחלות עפרה. ר' גם הפרק "זה לא גדר, זה שכונה: מאבקו של הכפר בילעין", בשאול אריאלי ומיכאל ספרד, חומה ומחל - גדר ההפרדה - ביטחון או חמדנות?, ספרי עליית הגג, ידיעות ספרים וספרי חמד, 2008, עמ' 321-364.

¹¹⁷ המועצה המקומית הנפיקה היתרים בלתי חוקיים עפ"י תכנית שלא אושרה.

¹¹⁸ פסק דין בבג"ץ 143/06 ו-1526/07, תנועת שלום עכשיו, ש.ע.ל. מפעלים חינוכיים וראש מועצת הכפר בילעין ואח' נ' שר הביטחון מיום 5.9.07. ר' גם הפרק "זה לא גדר, זה שכונה: מאבקו של הכפר בילעין", באריאלי וספרד, עמ' 321-364. ר' ה"ש מס' 116.

¹¹⁹ לגבי מודיעין עילית ר' דו"ח מבקר המדינה 51, לשנת 2000, 1.10.00, עמ' 214-216. מאז הוכשרה בדיעבד הבנייה הבלתי חוקית במודיעין עילית.

¹²⁰ ר' פירוט בדו"ח ששון, עמ' 118-217. ר' ה"ש מס' 14. דו"ח מבקר המדינה 54 ב', הפרק בנושא מימון עבודות בנייה ופיתוח ביהודה ושומרון, עמ' 374-359. ר' ה"ש מס' 13.

¹²¹ ר' פסק הדין של שופטי בג"ץ אדמונד לוי, מרים נאור ואליקים רובינשטיין בבג"ץ 2817/08, מוניר חוסיין חסן מוסא ואח' נ' שר הביטחון ואח' בנושא הבנייה הבלתי חוקית במאחז דרך האבות מה-29.4.08. ר' גם תומר זרחין ונדב שרגא, "נשיאת העליון, דורית ביניש, בבקורת על המדינה: מדוע לא מפנים מאחזים?", הארץ, 10.6.09.

¹²² ר' עתירות ראשונות נגד המאחזים באתר שלום עכשיו: <http://peacenow.org.il/site/he/peace.asp?pi=370&docid=1653&pos=21> כניסה לאתר ב-16.6.10.

¹²³ שם.

מבקר המדינה קבע כי משרד הבינוי והשיכון השקיע ממשאבי המדינה "בבנייה בלתי-חוקית, בפרויקטים שאין להם רישיונות בנייה, במקומות שלא אושרו לגביהם תוכניות מתאר, או במקומות שאין כלל אישור של הדרג המדיני להתיישב בהם".¹²⁴ עו"ד ששון סיכמה: "מהיכרותי רבת השנים עם נושא אכיפת החוק בשטחים ניתן לומר כי רוב העוסקים במלאכה זו, ובכל מערכות האכיפה, סבורים כי אכיפת החוק בשטחים בכל הנוגע לאכיפת החוק על עבריינות מתוך מניע אידיאולוגי, בראש וראשונה בנושא המאחזים הבלתי מורשים, לוקה באופן יסודי".¹²⁵

1. "אדמות יהודים" ורכישת קרקעות בשוק החופשי

אין בידי בצלם נתונים רשמיים לגבי היקף האדמות שנרכשו על-ידי גורמים ישראלים רשמיים ופרטיים בגדה המערבית לאחר 1967. במפות המנהל האזרחי, המעודכנות ל-2004, מסומנות רק רכישות של "אדמות יהודים" שנעשו לפני 1948.

במפות אלה מסומנים 10,515 דונם, המהווים 0.19% משטח הגדה, כ"אדמות יהודים", שהן אדמות שנרכשו ונרשמו על-ידי יהודים. פרסומים ישנים יותר מתייחסים ל-32,000 דונם, המהווים 0.57% משטח הגדה.¹²⁶ במסד הנתונים של תא"ל שפיגל מופיעות 26 התנחלויות בהן נעשו רכישות קרקע, רובן חלקות בודדות, כשבארבע מהן בוצעה הרכישה לפני 1948. בעשר מהן צוין כי העסקאות נעשו על-ידי גורמים פרטיים ובחמש על-ידי הימנותא, חברת בת של הקרן הקיימת לישראל.¹²⁷ ההתנחלות מנורה, הצמודה לקו הירוק, נבנתה כולה על קרקע שנרכשה על-ידי ישראלים.

לפי החלטת ועדת השרים לענייני ביטחון מ-1979, כל רכישת קרקע בגדה תתבצע רק לאחר בדיקה ואישור של מפקד האזור וקצין מטה משפטים. אם הקרקע נמצאת בתוך ריכוזי אוכלוסייה פלסטינית, העסקה תתאפשר רק לאחר אישור שר הביטחון.¹²⁸

מאחר שהרוכשים הישראלים טענו שרישום העסקאות יחשוף את זהותם של המוכרים הפלסטינים ועלול לסכן את חייהם, שכן מכירת קרקעות ליהודים נחשבת בקרב פלסטינים רבים למעשה שדינו מוות, פעלה ישראל בשלושה מישורים כדי להקל על הרוכשים הישראלים. תחילה הוצא צו צבאי שהעביר את הסמכות לרישום עסקאות במקרקעין מוועדות שיפוטיות מקומיות לידי הממונה מטעם המפקד הצבאי. בהמשך הוצא צו שהאריך מחמש שנים, כפי שקבע החוק הירדני, ל-15 שנה את תוקפם של ייפויי כוח בלתי חוזרים, המקנים למיפוי הכוח או לצד שלישי זכויות לביצוע עסקאות להעברת זכויות במקרקעין שלא ניתן לבטלן. זאת כדי לערפל את זהות המעורבים בעסקאות המקרקעין. מסד הנתונים של תא"ל שפיגל מציין ארבע עסקאות שנעשו בשנים 1981-1983 ושעד 2006, כמעט עשרים שנה לאחר המועד בו היו אמורות להירשם ויותר מ-25 שנה לאחר ביצוען, טרם נרשמו בטאבו.

האמצעי השלישי והחשאי מכולם, שהופעל על-ידי מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה פליאה אלבק, הכשיר עסקאות מקרקעין סיבוביות שאיפשרו לרוכשים לא לבצע רישום ראשון של הקרקע. הליך רישום ראשון, המתחייב לפי החוק הירדני, כולל פרסום הודעה על הבקשה לרישום עסקת מקרקעין בטאבו, הזמנה להגשת התנגדויות לה, עריכת סיור בשטח וקיום דיון בפני הוועדה לרישום ראשון, שעל החלטותיה ניתן לערער בפני ועדת העררים. לאחר השלמת הליך רישום הקרקע בהליך ראשון כמעט ולא ניתן היה יותר לכפור בתוקף הרישום. על-פי הליך זה, אי רישום של עסקת מקרקעין מהווה עבירה פלילית.¹²⁹ על-מנת לעקוף הליך זה, הכריזה המדינה

¹²⁴ דו"ח מבקר המדינה 354, עמ' 369. ר' הי"ש מס' 13.

¹²⁵ דו"ח ששון, עמ' 253. ר' הי"ש מס' 14.

¹²⁶ מפקדת אזור יהודה ושומרון, דין וחשבון שנת הממשל השמינית, 1975, עמ' 122. ר' גם התחום האסור, עמ' 25. ר' הי"ש מס' 117.

¹²⁷ אדמות היהודים מלפני 1948 הן בתחומי שלוש התנחלויות גוש עציון – כפר עציון, נווה דניאל וראש צורים – ובגבעת זאב. שאר ההתנחלויות בהן נעשו רכישות קרקע הן: אדורה, אורנית, אלפי מנשה, אלקנה, בית אל, בית חורון, בקעות, ברקן, גבעון החדשה, גבעת זאב, חשמונאים, כפר עציון, מודיעין עילית, מנורה, עמנואל, עפרה, עץ אפרים, עתניאל, צופין, קרית ארבע, קריית נטפים, קרני שומרון, רבבה ושערי תקווה. העסקאות על-ידי גורמים פרטיים נעשו בהתנחלויות אורנית, אלפי מנשה, חשמונאים, מנורה, עמנואל, עץ אפרים, צופין, קרני שומרון, רבבה ושערי תקווה. העסקאות של הימנותא נעשו בהתנחלויות אורנית, בית אל, בית חורון, חשמונאים וקריית ארבע.

¹²⁸ החלטה מס' 9/ב-9.11.79. ר' דו"ח ששון, עמ' 188. ר' הי"ש מס' 14.

¹²⁹ ההליך מתבסס על החוק הירדני לרישום נכסי דלא נייד אשר טרם נרשמו, מס' 6 לשנת 1964. הסבר מפורט על יישום הליך זה מצוי בעמדת המדינה בבג"ץ 9296/08, מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח' נ' ועדת העררים הצבאית ואח' ר' גם ההתנחלות עפרה, עמ' 22-24. ר' הי"ש מס' 92.

על הקרקעות שנרכשו כעל רכוש ממשלתי, כשהיא מסתירה את העובדה שהן נרכשו על-ידי גורם ישראלי פרטי, ולאחר מכן הקצתה אותן לגורמים שטענו כי רכשו אותן לצורך הקמת התנחלויות. אמצעי זה סייע בהסתרת זהות המוכרים הפלסטינים ואף חסך לרוכשים את הליך הרישום הראשון הנחשב להליך ארוך ויקר יחסית.¹³⁰

הליך זה תועד בתשובות של יזמי הבנייה בשכונת מתתיהו מזרח במודיעין עילית לעתירות שהגישו הכפר בילעין ותנועת שלום עכשיו נגד הבנייה בשכונה. היזמים טענו כי יש להם זכויות בקרקעות השכונה והציגו מסמכים שלפיהם ארגון המתנחלים "הקרן שליד מדרשת ארץ ישראל בע"מ" פנה לאלבק וביקש ממנה להימנע מרישום הקרקע "באופן שלא יהיה צורך לחשוף את דבר המכירה". אלבק נענתה והורתה למתאם הפעולות בשטחים להכריז על הקרקע כעל "אדמת מדינה", מבלי שבדקה כלל האם הקרקע אכן נרכשה. לאחר מכן הורתה אלבק לצבא להקצות את הקרקע ל"קרן".¹³¹ במסד הנתונים של תא"ל שפיגל נקבע כי אמצעי זה הופעל על-ידי אלבק גם בנוגע לרכישת קרקע בהתנחלות חשמונאים.

בעזרת שלושת האמצעים הללו חסמה המדינה את זכותם של בעלי קרקע פלסטינים לטעון כי לא מכרו את הקרקע או שהעסקה זויפה ורוקנו מתוכן את המנגנון שהתווה החוק הירדני לבדיקת האותנטיות של עסקאות המקרקעין. ב-1985 אמרה אלבק כי 90% מהעסקאות שבמסגרתן רכשו ישראלים קרקעות בגדה היו מזויפות ולמעשה "היו קניות מדומות".¹³²

טבלה 4: שטחי ההתנחלויות לפי סוג בעלות

אדמות פלסטיניות פרטיות בתוך השטח המוניציפאלי (לא כולל שטחי המועצות האזוריות)	אדמות פלסטיניות פרטיות בתוך השטח הבנוי	אדמות סקר בתוך השטח המוניציפאלי (לא כולל שטחי המועצות האזוריות)	אדמות סקר בתוך השטח הבנוי	"אדמות מדינה" בתוך השטח המוניציפאלי (לא כולל שטחי המועצות האזוריות)	"אדמות מדינה" בתוך השטח הבנוי
53,484 דונם (10.3%)	11,388 דונם (21%)	31,047 דונם (5.9%)	1,682 דונם (3%)	391,173 דונם (75.2%)	36,717 דונם (66%)

החישוב מבוסס על מפות המנהל האזרחי משנת 2004 הכוללות שכבות של "אדמות מדינה" ואדמות סקר, ומפת המנהל האזרחי משנת 2006 הכוללת שכבה של אדמות בבעלות פלסטינית פרטית, עליהן הוטלו צילומי אוויר של ההתנחלויות משנת 2009.

¹³⁰ התחום האסור, עמ' 26. ר' הי"ש מסי' 115.

¹³¹ אריאלי וספרד, עמ' 346-352. ר' הי"ש מסי' 116. ר' גם עקיבא אלדר, "מכבסת הקרקעות", הארץ, 7.2.06. ר' גם התחום האסור, עמ' 26. ר' הי"ש מסי' 115. ר' גם עקיבא אלדר, "כך מלבינה ישראל עסקות קרקע מפוקפקות של מתנחלים בשטחים", הארץ, 27.11.05.

¹³² פליאה אלבק, קרקעות ביהודה ושומרון, הרצאה בבית הפרקליט בתל אביב, 28.5.85, עמ' 12. להרחבה ר' גול הקרקעות, עמ' 53-54, ר' הי"ש מסי' 12. ההתנחלות עפרה. ר' הי"ש מסי' 109. ר' גם אורי בלאו, "זיופים במולדת", הארץ, 30.7.09.

פרק 4: הטבות ותמריצים כלכליים למתנחלים ולהתנחלויות

*It should be emphasized that the movement of individuals to the territory is entirely voluntary.*¹³³

מתוך אתר משרד החוץ, מאי 2001

המשפט הבינלאומי אוסר על המדינה הכובשת להעביר את אזרחיה אל השטח הכבוש. כדי להתמודד עם איסור זה, טוענת ישראל כי אזרחיה עוברים להתנחלויות מרצונם החופשי ולכן הקמתן אינה מהווה הפרה של החוק.

טענה זו היא חסרת בסיס. מדיניות המוצהרת של כל ממשלות ישראל הייתה ועודנה לעודד אזרחים לעבור להתנחלויות ולפתח בהן ובסביבתן מיזמים כלכליים. זאת באמצעות מתן הטבות ותמריצים בעלי משמעות כספית מיידית המציעים לשכבות רבות של ישראלים – חלשות ומבוססות, חילוניות, דתיות-לאומיות וחרדיות – דיור זול ואיכותי והטבות בתחום החינוך והרווחה אותם לא היו מקבלים ביישובים שבתוך ישראל.

פרק זה מפרט את מגוון ההטבות והתמריצים הניתנים למתנחלים ולהתנחלויות, אך אינו מציג את עלותן השנתית או המצטברת בתקציב המדינה מאחר שלא ניתן להשיג נתונים אלו. גורמים רשמיים, כמו מבקר המדינה, לא הצליחו אף הם לכמת את מגוון ההטבות, בעיקר בתחום הבינוי והדיור. ההטבות והתמריצים שיפורטו להלן אינם מתייחסים להשקעה הנרחבת בתשתיות בגדה המערבית, כמו רשתות תחבורה, מים וחשמל, התורמת גם היא לאיכות החיים של המתנחלים.

א. ההתנחלויות כזכאיות להטבות של אזורי עדיפות לאומית

סל ההטבות הניתן להתנחלויות מבוסס על הגדרת הגדה המערבית כולה כאזור גיאוגרפי הזכאי להטבות המוקנות לאזורי עדיפות לאומית. הטבות דומות ניתנות גם ליישובים בתוך ישראל שהוגדרו ככאלה. ההטבות והתמריצים ניתנים למתנחלים עצמם בתחומי הדיור, החינוך, התעשייה, החקלאות והתיירות, וכן בצורת תמיכה עודפת ברשויות המקומיות הישראליות בגדה המערבית ובפרויקטים כלכליים בגדה.

הסל ניתן על אף מצבם הכלכלי המבוסס והעדיף של רוב של המתנחלים:

- השכר החודשי הממוצע של שכיר בהתנחלויות בשנת 2005 הגיע ל-6,127 ש"ח, נמוך מעט מהממוצע הארצי שעמד אז על 6,296 ש"ח, אך גבוה מהשכר במחוזות ירושלים, צפון ודרום.
- ההכנסה החודשית ברוטו למשק בית בהתנחלויות הייתה גבוהה ב-10% מהממוצע הארצי בשנת 2006 – 13,566 ש"ח לעומת 12,345 ש"ח, בהתאמה. גם ההוצאה החודשית לצרכי משק הבית בהתנחלויות בשנת 2006 הייתה גדולה מההוצאה הממוצעת בישראל – 11,502 ש"ח לעומת 11,133 ש"ח, בהתאמה.¹³⁴
- רמת האבטלה בהתנחלויות נמוכה מזו שבתוך ישראל – שיעור הבלתי מועסקים מכלל השייכים לכוח העבודה האזרחי בהן מגיע ל-3.2% לעומת ממוצע ארצי של 5.3% בשנת 2006.¹³⁵
- בכל התנחלויות הגדה, אחוז מקבלי קצבאות הזקנה וקצבאות השארים נמוך משמעותית מהאחוז הארצי.¹³⁶

¹³³ מתוך אתר משרד החוץ, ר' קישור: Israeli Settlements and International Law, May 2001

¹³⁴ סואן ונאמן-חביב, עמ' 112, 119, 123 ו-125. ר' ה"ש מס' 32.
¹³⁵ סואן ונאמן-חביב, עמ' 44 ו-48. ר' ה"ש מס' 32.

¹³⁶ שם, עמ' 112 ו-124.

- הדירוג החברתי-כלכלי של רוב ההתנחלויות הוא גבוה יחסית. רק ההתנחלויות החרדיות ביתר עילית ומודיעין עילית נכללות באשכול הרמה החברתית-כלכלית הנמוך ביותר, וההתנחלויות המועצה האזורית הר חברון נמצאות באשכול הנמוך 2.¹³⁷ רוב ההתנחלויות מסווגות באשכול הפריפריאליות הבינוני.¹³⁸

הטבות אלה ניתנות ללא בחינה תקופתית של השפעתן על מצבן של ההתנחלויות או המתנחלים. מחקר מקיף שערך משרד הבינוי והשיכון ב-2006 בנוגע להשפעת סל ההטבות לא התייחס כלל להשפעתן על ההתנחלויות ובחן רק את השפעת ההטבות הניתנות בתוך גבולות הקו הירוק.¹³⁹

מפת הממשלה של אזורי העדיפות הלאומית הוגדרה בהחלטת ממשלה בפברואר 1998 וכללה את כל ההתנחלויות. מטרתה של מפה זו הייתה לעודד את "הדור הממשיך" להישאר באזורי העדיפות, לעודד השתקעות של עולים בהם ולעודד "הגירה של ותיקים לאזורי העדיפות".¹⁴⁰ היקף התמריצים וההטבות נקבע כעבור חודשיים על-ידי ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, אביגדור ליברמן.¹⁴¹ ביולי 2002 החליטה הממשלה להרחיב את מספר היישובים הנכללים באזורי העדיפות הלאומית ונקבעה מפת עדיפות נפרדת לכל משרד ממשלתי. גם המפה החדשה הותירה בתוכה את מרבית התנחלויות.¹⁴²

ארגון עדאלה וועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל עתרו לבג"ץ נגד אפליית יישובים ערביים בתוך ישראל במתן הטבות בתחום החינוך. בפברואר 2006, נשיא בית המשפט העליון דאז, השופט אהרון ברק, קיבל את העתירה וקבע כי ההטבות והתמריצים בתחום החינוך באזורי העדיפות הלאומית מבוססים על אפליה פסולה ובלתי מוצדקת והורה על ביטולם בתוך שנה. ברק הוסיף כי הממשלה חרגה מסמכותה והיה עליה להסתמך בקביעת ההטבות והתמריצים לאזורי עדיפות לאומית על חקיקה ראשית.¹⁴³ למרות שפסיקה זו התייחסה רק להטבות ולתמריצים בתחום החינוך, בית המשפט העליון המליץ לממשלה להביא ל"תיקון כוללי" של כלל ההטבות והתמריצים המוענקים לאזורי עדיפות.¹⁴⁴ הממשלה ביקשה לדחות את יישום פסק הדין בשנה ולאחר מכן פנתה שוב לבית המשפט וביקשה להעניק לה ארכה של חמש שנים. בג"ץ קבע כי על המדינה ליישם את פסק הדין עד ספטמבר 2009.¹⁴⁵

הממשלה לא עמדה גם בהארכה זו. ביוני 2009 נחקק חוק אזורי עדיפות לאומית במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית לשנת 2009-2010 ("חוק ההסדרים"). החוק נוסח בקצרה ובאופן עמום והעניק לממשלה שיקול דעת גורף בהחלטותיה בדבר סיווג יישובים ואזורי עדיפות לאומית. כך, לא הוגדר בחוק מה ייחשב ל"אזור עדיפות לאומית", לא נקבעו התחומים בהם יינתנו ההטבות ולא הוגדרו התקופות שבהן יוענקו. החוק קבע גם כי ההטבות והתמריצים שניתנו עד אז לאזורי עדיפות לאומית יישארו בתוקפם למשך שנתיים ממועד כניסת החוק לתוקף – עד ינואר 2012.¹⁴⁶

רק בדצמבר 2009, למעלה משלוש וחצי שנים אחרי פסיקת בג"ץ, החליטה הממשלה לשנות את מפת היישובים והאזורים בעלי עדיפות לאומית. במפה החדשה כללה הממשלה תשעים התנחלויות. הממשלה הסבירה שהיא

¹³⁷ השייך לאשכול מחושב לפי מדדים כרמת הכנסה ממוצעת, לנפש, אחוז משפחות עם ארבעה ילדים ויותר והבעלות על רכב. המועצות האזוריות גוש עציון ושומרון משויכות לאשכול 4, המועצה האזורית ערבות הירדן לאשכול 6 והמועצה האזורית מגילות ים המלח לאשכול 7. ר' ד"ר נטליה ציבל, "אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2006 - לקט נתונים", הודעה לעיתונות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.09.

¹³⁸ מדד הפריפריאליות מחושב על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה באמצעות שקלול הנגישות פוטנציאלית של רשות מקומית לרשויות מקומיות גדולות והקרבה של רשות מקומית למחוז תל-אביב. לפי מדד זה, רק ההתנחלויות באזור ים המלח משויכות לאשכול הפריפריאליות הנמוך ביותר, כשרובן נמצאות באשכולות הפריפריאליות המסווג כבינוני. ר' ד"ר נטליה ציבל, "מדד פריפריאליות של רשויות מקומיות 2004 - פיתוח חדש", הודעה לעיתונות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 17.8.08.

¹³⁹ מחקר מקיף של משרד הבינוי והשיכון שנערך על-ידי צנובר יועצים, כלים לעידוד התיישבות באזורי עדיפות לאומית, בחינת כלים קיימים והצעת כלים חדשים, האגף למידע ולניתוח כלכלי, משרד הבינוי והשיכון, דצמבר 2006.

¹⁴⁰ משרד ראש הממשלה, אגף תיאום ובקרה, אזורי עדיפות לאומית, ירושלים, 26.4.98.

¹⁴¹ החלטת ממשלה מס' 3292 מ-15.2.98. ר' גם גזל הקרקעות, עמ' 61. ר' ה"ש מס' 12.

¹⁴² החלטת ממשלה מס' 2288 מ-14.7.02.

¹⁴³ החלטת בג"ץ 11163/03, ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש ממשלת ישראל מ-27.2.06.

¹⁴⁴ שם.

¹⁴⁵ החלטות בג"ץ 11163/03 מ-23.11.08 ומה-15.2.09.

¹⁴⁶ אזורי עדיפות לאומית בתוך חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט – 2009 – חלק 5, עמ' 17-19. להרחבה ר' "סיווג יישובים לאזורי עדיפות לאומית", נייר עמדה, עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, פברואר 2010.

כללה במפה החדשה את "היישובים המאוימים ביהודה ושומרון" בעלי רמת האיום הביטחוני הגבוהה ביותר, וכן רשויות המצויות במרחק של עד שבעה או תשעה ק"מ מגבול בינלאומי. זאת "נוכח רמת האיום הנובעת מהקרבה לגבול, ההוצאות הביטחוניות הנלוות לכך ושמירת חוסנה הלאומי של מדינת ישראל". כמו כן נכלל מדד משולב חדש הכולל מדד פריפריאליות, על-מנת לעודד ולחזק את "נפות השוליים הגיאוגרפיים והחברתיים-כלכליים".¹⁴⁷

יישום החלטה זו טרם החל והוא תלוי בקביעת רשימת הטבות ותמריצים ליישובים על-ידי השרים הרלוונטיים, כשבהחלטת הממשלה לא הוגדר מועד כלשהו לקביעתם. הרשימה החדשה אמורה להיות מתואמת עם משרד האוצר ולקבל את אישור הקבינט החברתי-כלכלי. עד אז ייוותרו בתוקף ההטבות והתמריצים שעליהם החליטו הממשלות בעבר.¹⁴⁸

ב. ניתוח ההטבות והתמריצים הניתנים למתנחלים – בעבר והיום

כמעט בלתי אפשרי לכמת את שווי ההטבות הניתנות להתנחלויות במסגרת הגדרתן כאזורי עדיפות לאומית, שכן משרדי הממשלה מטשטשים בספרי התקציב את תיעוד הכספים המופנים להתנחלויות. בשנת 2003 קבע מבקר המדינה, לאחר שבדק את תקציבי משרד השיכון המופנים לבנייה ותמיכה בהתנחלויות, כי תקציב המשרד אינו שקוף ונעדר אמות מידה גלויות ולכן "אינו מאפשר זיהוי של נתח התקציב המופנה ליהודה ושומרון".¹⁴⁹ בצלם פנה על-פי חוק חופש המידע למשרד הבינוי והשיכון ולמנהל מקרקעי ישראל, האחראים על נתח ניכר מההטבות והתמריצים, וביקש לקבל פירוט של ערכו הכספי השנתי של סל ההטבות. בקשות אלו לא נענו, בניגוד להוראות החוק.¹⁵⁰ חלק מההטבות הן סמויות ונחשפו באופן חלקי בלבד, וגם זאת רק בעקבות בדיקות של מבקר המדינה.

הטבות בתחום הדיור – בניגוד למצב בתוך ישראל, בה רוב הבנייה נעשה על-ידי גורמים פרטיים, הבנייה בהתנחלויות נעשית ברובה ביוזמת משרד הבינוי והשיכון ומנהל מקרקעי ישראל.¹⁵¹ גורמים אלו הם האחראים למתן ההטבות והתמריצים בתחום הדיור, אשר מוזילים באופן משמעותי את מחירי הדירות בהתנחלויות ומאפשרים רכישה קלה ומהירה של דירות גדולות ואיכותיות יותר מאלו הזמינות בתוך ישראל.

משרד הבינוי והשיכון מכיר ב-104 התנחלויות זכאיות להטבות של אזור עדיפות לאומית. 91 מתוכן, שהן 75% מכלל התנחלויות הגדה, זכאיות להטבות המקסימאליות של אזור עדיפות לאומית א', 12 התנחלויות זכאיות להטבות של אזור עדיפות לאומית ב' – שאינן כוללות זכאות להשתתפות המשרד בפיתוח תשתיות לדירות, ורק אחת (סלעית) זכאית להטבות אזור עדיפות לאומית ג'.¹⁵² חלוקה זו לא משקפת את החלטת הממשלה מדצמבר 2009 בנוגע לשינוי מפת האזורים ויישובי עדיפות לאומית.

באזור עירוני בתוך ישראל מוערכים מרכיבי הקרקע והוצאות הפיתוח בחמישית עד רבע ממחיר הדירה.¹⁵³ באזורי עדיפות א' ניתנת הנחה במרכיבים אלו. כך, ניתנת הנחה של 69% מערך הקרקע בתשלום דמי חכירה על בנייה למגורים. זאת למרות שבהתנחלויות ממילא מדובר בתשלום נמוך, שכן הממשלה השתלטה על אדמות אלה בהשקעה מינימאלית וזניחה והתשלום לא משקף את הערך הריאלי של הקרקע. בנוסף, הממשלה משתתפת בעלות של עד 50% מהוצאות הפיתוח, גם כאשר מדובר בבנייה איכותית ויקרה של בתים צמודי קרקע. השתתפות משרד הבינוי והשיכון בעלות פיתוח התשתיות לכל דירה בהתנחלות נעה בין 60,000 ל-100,000 ש"ח.¹⁵⁴

¹⁴⁷ החלטת ממשלה מס' 1060 מה-12.09.2012 בנושא הגדרת יישובים ואזורים כבעלי עדיפות לאומית.

¹⁴⁸ סעיפים 5 ו-6 בהחלטת הממשלה מס' 1060.

¹⁴⁹ דו"ח מבקר המדינה 254 לשנת 2003, עמ' 306 ו-309. ר' ה"ש מס' 13. ר' גם מוטי בסוק וצוות כתיב הארץ, "העלות האזורית החריגה של ההתנחלויות: לפחות 2.5 מיליארד ש"ב בשנה", הארץ, 23.9.03.

¹⁵⁰ מכתב לממונה על-פי חוק חופש המידע במשרד הבינוי והשיכון, עמי גלילי, מה-8.9.09, ומכתב לממונה על פניות הציבור ועל יישום חוק חופש המידע במנהל מקרקעי ישראל, אלי מורד מה-9.9.09.

¹⁵¹ בשנים 2000-2006 המדינה הייתה אחראית ל-53% מהתחלות הבנייה בגדה המערבית וברצועת עזה ול-43% מההשקעה הכוללת במגורים באזורים אלו, לעומת 20% מהתחלות הבנייה למגורים ו-10% מההשקעה הכוללת במגורים בתחומי ישראל. ד"ר שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס ואיתי דהן, העדפה ממשלתית במימון מגורים: 2000-2006, מרכז אדוה, נוב' 2000, עמ' 6. בשנות התשעים המדינה מימנה התחלות בנייה של כ-65% מסך הבנייה בשטחים הכבושים (כולל רצועת עזה ורמת הגולן), כפול מהשיעור בתוך ישראל עצמה. ד"ר שלמה סבירסקי, אתי קונור-אטיאס ואילון אטקין, מימון ממשלתי של ההתיישבות הישראלית בישי"ע ובגולן בשנות התשעים: רשויות מקומיות, בנייה למגורים וסלילת כבישים. מרכז אדוה, 27.1.02, עמ' 14.

¹⁵² מכתב מהממונה על המידע במשרד הבינוי והשיכון, עמי גלילי, לבצלם, בנושא בקשה למידע על הטבות לאזורי עדיפות לאומית מה-5.1.10.

¹⁵³ ר' למשל אריאל רוזנברג, "ממה מורכב מחיר הדירה שלכם – כמה כסף הולך לחשמל ולמרצפות וכמה לאוצר ולחשבון של הקבלן?", גלובס, 26.8.09. ר' גם זיו מאור ומוטי בסוק, "מחיר ההתנחלויות: בינוי ושיכון - 11 מיליארד", הארץ, 23.9.03, שם הוערך מחיר ההטבה של הוצאות הפיתוח ב-10,000-15,000 דולר.

¹⁵⁴ ר' ה"ש מס' 152. עלות הפיתוח משתנה לפי שיפוע המגרש.

חלק מההטבות ניתן רק להתנחלויות ולא לכל היישובים שהוגדרו כאזורי עדיפות א'. מנהל מקרקעי ישראל מעניק הטבות דומות גם לבנייה במגרשים גדולים יחסית בשטח של עד 500 מ"ר המיועדים למגורים בהתנחלויות המוגדרות כאגודות ישובים חקלאיים, בעוד שבאזורי עדיפות לאומית בתוך ישראל, הטבות דומות ניתנות רק לבנייה במגרשים בשטח של עד 350 מ"ר.¹⁵⁵

עד לגיבוש התכנית להבראת כלכלת ישראל מיוני 2003 כללו ההטבות גם מענקים לרוכשי דירות באזורי עדיפות לאומית,¹⁵⁶ אך אלו הוחלפו מאז בסבסוד מוגדל של משכנתאות לזכאי משרד השיכון עד כדי כיסוי חלק ניכר מעלות רכישת הדירה. כיום מעניק משרד הבינוי והשיכון סיוע לרכישת דירה באזורי עדיפות לאומית א' בסכום המתחיל ב-97,200 ש"ח ובאזורי עדיפות לאומית ב' בסכום המתחיל ב-67,200 ש"ח. בחלק מההתנחלויות ניתנות גם "תוספות יישוביות" ספציפיות. בנוסף, מגורים בהתנחלויות המוגדרות כאזורי עדיפות א' מזכה אוטומטית במשכנתא מסובסדת הכוללת תוספת של 1,500 נקודות בחישוב סכום הסיוע, כשניקוד זה מגדיל את משך הזכאות בסיוע, מאריך את תקופת החזרת המשכנתא ומאפשר תנאי החזר מועדפים.¹⁵⁷

כלי אחר אותו מפעיל משרד הבינוי והשיכון כסיוע לבניית דירות חדשות נקרא "משכנתאות אגודה", שהן משכנתא שנייה וכפולה בסבסוד המדינה. בשנים 1997-2002 השקיע המשרד 419 מיליון ש"ח בכלי זה לצורך מכירת כ-1,800 דירות ב-68 יישובים, רובן המכריע בהתנחלויות.¹⁵⁸ מבקר המדינה מצא כי הסדרי התשלומים ופריסת החובות של הלוואים, שכל אחד מהם קיבל משכנתא שנייה בסכום של כ-240 אלף ש"ח לבניית דירה כמימון ביניים לתקופה של ארבע שנים, לא התבססו על ניתוחים כלכליים או על חישוב העלות הכספית שלהם לקופת המדינה. הטבות אלו נעדרו "כל אמות להקצאה", הובילו לדחיית פירעון המשכנתאות ואף חרגו מהוראות התכנית של המשרד עצמו, לפיהן משכנתאות אלו לא יחליפו תכניות סיוע אחרות של המשרד לרוכשי דירות בהתנחלויות. תכנית סיוע זו גם לא נכללה בתכנית התקציב של משרד השיכון, אלא הובאה כל פעם לאישור ועדת הכספים, מבלי שהובאה לידיעת הציבור.¹⁵⁹ משרד הבינוי והשיכון טען בתגובה שתכנית סיוע זו אינה מיועדת ל"כלל האזרחים" ושפרסומה בציבור היה יוצר "בלבול מיותר".¹⁶⁰

להטבות אלו הייתה השפעה דרמטית על ניצול המשכנתאות שמעניק משרד השיכון. לפי מחקר של מרכז אדוה, בהתנחלות ביתר עילית נרשם בשנת 2000 שיעור מימוש משכנתאות של 37.5%, ובשנים 2001 ו-2002 הוא הגיע ל-23.2% ו-24.3%, בהתאמה. עוד נמצא כי בשנים 2000-2002, מתנחלי הגדה המערבית ורצועת עזה הובילו במימוש משכנתאות ממשלתיות בשיעור הגדול בממוצע פי שלושה ביחס ליישובים שבתוך ישראל – 5.6% ממספר הדירות שנמכרו בשנת 2000, 4.3% בשנת 2001 ו-3.6% בשנת 2002 בהתנחלויות, לעומת 1.3% ממספר הדירות ב-2000 ו-1.2% ב-2002 בתוך ישראל.¹⁶¹

מחקר שערך הכלכלן דרור צבן עבור תנועת שלום עכשיו בשנת 2002 מצא כי אוכלוסיית המתנחלים, שכללה אז גם את מתנחלי רצועת עזה, ניצלה בשנת 2001 סכום של כ-374 מיליון ש"ח, המהווה 6.9% מכלל תקציב משרד השיכון, לסיוע ברכישת דירה – כפול מחלקה של אוכלוסיית המתנחלים אז באוכלוסיית המדינה.¹⁶²

¹⁵⁵ צנובר יועצים, עמ' 73. ר' הי"ש מס' 139.

¹⁵⁶ צנובר יועצים, עמ' 70. ר' הי"ש מס' 139. המענק עמד על 25,000 ש"ח. ר' גם מאור ובסוק. ר' הי"ש מס' 149.

¹⁵⁷ דגשים עיקריים בהצעת תקציב – משרד הבינוי והשיכון לשנים 2009 ו-2010, עמ' 93. משפחות חסרות דירה בתוכנית "ותיקים", משרד הבינוי והשיכון, ינואר 2005. נוהל זכאות לסיוע של חסרי דירה, הוראה מס' 08/01, משרד הבינוי והשיכון, 1.6.99. ר' גם לדוגמא גם "איך מקבלים את כספי הזכאות מהמדינה?" באתר בנק הפועלים:

https://www.bankhapoalim.co.il/wps/portal/mashkanta/article?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/mlib/mashkanta/home/sa_getmsknt/haimatemzacaïm&WCM_PORTLET=PC_7_IO9ASI420GL3602J91DR8N0007_WCM&proceed=I.

¹⁵⁸ דו"ח מבקר המדינה 354, עמ' 345. ר' הי"ש מס' 13. משכנתאות האגודה ניתנו לאגודות שיתופיות ולגורמים הכלכליים הקשורים עמן.

¹⁵⁹ דו"ח מבקר המדינה 354, עמ' 348-358. ר' הי"ש מס' 13.

¹⁶⁰ הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה 354, משרד ראש הממשלה, אגף בכיר לביקורת המדינה והביקורת הפנימית, מאי 2004, עמ' 120-121.

¹⁶¹ אתי קונוור-אטיאס ופאני פיסחוב, מימוש משכנתאות ממשלתיות לפי מחוז, ישוב וקבוצות נבחרות 2000-2002, מרכז אדוה, מאי 2004. הירידה במימוש המשכנתאות מיוחסת לפריצת האינתיפאדה השנייה. ר' גם אתי קונוור, מימוש משכנתאות ממשלתיות לפי מחוז יישוב וקבוצות נבחרות - 2000, מרכז אדוה, ספטמבר 2001.

¹⁶² דרור צבן, תקציבי הממשלה המופנים להתנחלויות בגדה המערבית וברצועת עזה ואומדן ההשקעה העודפת בשנים 2001-2002, הוכן עבור שלום עכשיו, דצמבר 2002, עמ' 19.

ר' הדו"ח באתר שלום עכשיו: http://www.peacenow.org.il/data/SIP_STORAGE/files/0/4020.pdf כניסה לאתר ב-18.6.10.

בדיקה אחרת של מבקר המדינה העלתה כי סך השקעת משרד הבינוי והשיכון בסיוע לבניית דירות בהתנחלויות הגדה המערבית, רצועת עזה ורמת הגולן בשנים 2000-2002 היה גבוה עד פי יותר מ-5.5 מההשקעה המקבילה באזורי עדיפות לאומית א' בתחומי הקו הירוק. בסך הכל זכו ההתנחלויות ל-63% מכלל הסיוע לאזורי עדיפות לאומית א', למרות שתושבי ההתנחלויות מונים רק 42% מכלל התושבים הגרים באזורים אלה. סיוע זה, שהתבטא במימון תשתיות, מוסדות ציבור ותכנון, הגיע ל-36,024 ש"ח לדירה בהתנחלויות לעומת 10,166 ש"ח לדירה בתחומי הקו הירוק.¹⁶³

הטבות בתחום החינוך – להטבות בתחום זה, הניתנות ברובן על-ידי משרד החינוך, השפעה על האטרקטיביות של ההתנחלויות, בעיקר עבור אוכלוסיות צעירות והומוגניות, שלהן מספר גדול יחסית של ילדים כמו המגזר הדתי-לאומי והמגזר החרדי.¹⁶⁴ הטבות אלו כוללות יישום חוק חינוך חובה חסר החל מגיל שלוש,¹⁶⁵ הארכת יום הלימודים בגני ילדים ובבתי הספר עד 30:15, הארכת שנת הלימודים בחודש נוסף, השתתפות בגובה של 90% מעלות ההסעות עד מלוא עלות ההסעות למוסדות החינוך והשתתפות בדמי בחינת בגרות. כמו כן, ניתנת עדיפות במלגות לסטודנטים.¹⁶⁶

הטבות נוספות ניתנות ישירות למורים המתגוררים בהתנחלויות, באופן המגדיל את שכרם ב-12% עד 20% לעומת מורים המתגוררים בתחומי הקו הירוק. הטבות אלו כוללות השתתפות ב-75% מהוצאות השכר, השתתפות מלאה בהוצאות נסיעה גם בשנת שבתון, השתתפות ב-80% משכר הדירה, תשלום חלקם בקרן השתלמות למורים, קידום ותק והשתתפות בשכר לימודים אקדמיים. הטבות אלו השפיעו על שיעור המועסקים בחינוך מקרב אוכלוסיית ההתנחלויות המגיע ל-25.1% מכלל המועסקים, יותר מכפול מהמוצע הארצי המגיע רק ל-12.9%.¹⁶⁷

ההתנחלויות, מעצם הגדרתן כאזורי עדיפות לאומית, נהנות מהטבות נוספות הכוללות מתן מענק איזון מוגדל לרשויות מקומיות לכיסוי הוצאות החינוך, תוספת של 20% שעות לימוד לבתי ספר יסודיים, הקצאת תוספת שעות לימוד בהתאם לצרכים פדגוגיים, מימון מלא להתקנת מערכות מחשב בבתי הספר, ומענק של 100,000 ש"ח לכל מתנ"ס לעידוד אוכלוסיות חדשות.¹⁶⁸

תקן התקצוב של מוסדות ציבור בהתנחלויות – כמו מעונות יום, ספריות ומתנ"סים – גבוה מזה הנהוג בתוך ישראל, בשל הגדרתן כיישובים באזורי עדיפות לאומית, ומגיע ל-6,500 ש"ח עבור כל דירה בהתנחלויות לעומת 4,200 ש"ח עבור דירה בתוך ישראל.¹⁶⁹ מרכז אדוה מצא כי למעלה ממחצית משטח הבנייה של מוסדות ציבור בהתנחלויות נועדה למוסדות חינוך ותרבות, בהשוואה לפחות משליש בישראל כולה.¹⁷⁰

הטבות בתחום התעשייה – ישראל הקימה בסמוך להתנחלויות כ-13 אזורי תעשייה. המרכזיים הם מישור אדומים, הנמצא ממזרח להתנחלות מעלה אדומים, וברקן, שנבנה סמוך להתנחלות אריאל.¹⁷¹ בשנים מסוימות, כמו בין 1997 ל-2001, השקיע משרד התעשייה כחמישית מתקציבי הפיתוח שלו בפיתוח אזורי תעשייה אלו, סכום שהסתכם ב-237 מיליון ש"ח.¹⁷²

¹⁶³ דו"ח מבקר המדינה 54, עמ' 306-313. ר' ה"ש מס' 13.

¹⁶⁴ ילדים עד גיל 17 מהווים 45.5% מתושבי ההתנחלויות, לעומת שיעור ארצי של 33.2%, כשההתנחלות ביתר עילית שיעורם עומד על 62.6%. ר' סואן ונאמן חביב, עמ' 3. ר' ה"ש מס' 32.

¹⁶⁵ תיקון מס' 16 לחוק לימוד חובה, התשמ"ד 1984, המחיל את חוק חינוך חובה על ילדים בגילאי 3 ו-4, מיושם באופן חלקי באזורי עדיפות א', ישובים באשכול חברתי-כלכלי נמוך ובאזורי קו עימות. ר' אהוד שפיגל ואילית ברק, "מעקב אחר ביצוע חוק חינוך חובה חסר מגיל 3, נייר רקע לדיון", מרכז מחקר ומידע, הכנסת, 25.2.01. ר' סעיף 2 בהחלטת ממשלה מס' 4039 מה-24.8.08 הדוחה את יישום החוק לשנת התשע"ט. חוק ההסדרים לשנים 2009-2010 שב וקבע כי השלמת יישומו של התיקון לחוק חינוך חובה תידחה לשנת התשע"ט.

¹⁶⁶ לפירוט ההטבות ר' סעיף 20 בפסק הדין בבג"ץ 11163/03, ועדת המעקב העליונה לענייני הערבים בישראל נ' ראש הממשלה מה-27.2.06. ר' גם צנובר יועצים, עמ' 74-73, ר' ה"ש מס' 139. ר' גם ראל סער, מחיר ההתנחלויות: החופש הגדול מתחיל באוגוסט – חינוך, הארץ, 23.9.03. שווי ההטבות לפי עיתון הארץ הגיע ל-77.4 מיליון ש"ח.

¹⁶⁷ סואן ונאמן-חביב, עמ' 44. ר' ה"ש מס' 32.

¹⁶⁸ ר' ה"ש מס' 166.

¹⁶⁹ צנובר יועצים, עמ' 72. ר' ה"ש מס' 139.

¹⁷⁰ ד"ר שלמה סבירסקי, אתי קונוור-אטיאס ואלון אטקין, מימון ממשלתי של ההתיישבות הישראלית בישי"ע ובגולן בשנות התשעים: רשויות מקומיות, בנייה למגורים וסלילת כבישים. מרכז אדוה, 27.1.02, עמ' 53.

¹⁷¹ אזורי התעשייה הם שער בנימין בין פסגות לעפרה, שילה ליד שילה, בר-און ליד קדומים, פארק התעשייה של גוש עציון ליד אפרת, פארק התעשייה מישור אדומים, פארק התעשייה של מעלה אפרים, פארק התעשייה של עמנואל, פארק התעשייה של קרית ארבע, אזור התעשייה ברקן ליד אריאל, אזור תעשייה אריאל ליד אריאל, אזור התעשייה קרני שומרון, פארק התעשייה מיתרים בדרום הר חברון ואזור התעשייה שחק ליד ההתנחלויות שקד וחנינית.

¹⁷² דרור צבן, עמ' 27. ר' ה"ש מס' 162.

בנוסף, מנהל מקרקעי ישראל מוזיל את דמי החכירה של קרקע המיועדת לתעשייה, תיירות ומסחר באזורי עדיפות לאומית א' ב-69%. ביישובים המוגדרים כחקלאיים כוללת הטבה זו גם הקצאת שטח של כ-150 דונם לתעסוקה, כפול מהשטח המוקצה לצרכים אלה במקומות שלא הוגדרו כאזורי עדיפות.¹⁷³

הטבות ותמריצים נוספים ניתנים למפעלים על-ידי משרד התעשייה והמסחר לפי חוק עידוד השקעות הון וכוללים מענקים בשיעור של 24% מעלות ההשקעה, הטבות במס הכנסה, מענקים מוגדלים למחקר ופיתוח היכולים להגיע עד ל-60% מעלותו של כל פרויקט וסיוע בהעסקת עובדים המותנה ביעדי תעסוקה המאושרים על-ידי מרכז ההשקעות. כמו כן, ישראל משפה את המפעלים שבהתנחלויות על המיסים שמטיל האיחוד האירופי על תוצרתם, שכן הוא אינו מכיר בהם כזכאים להטבות המכס הנכללות בהסכמי הסחר החופשי בין ישראל לאיחוד האירופי.¹⁷⁴

למרות ההשקעה הניכרת, חשיבותו של המגזר התעשייתי בהתנחלויות היא שולית. רק 1.3% מכלל המועסקים בתעשייה בישראל, המהווים כ-4,600 איש, מועסקים באזורי התעשייה הישראליים בגדה המערבית והערך המוסף הגולמי הממוצע למשרה של כל עובד באזורים אלו נחות מול שאר המחוזות בתחומי מדינת ישראל.¹⁷⁵

הטבות בתחום החקלאות – תקציב משרד החקלאות כולל גם את הוצאות הממשלה במסגרת החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, שהיא גוף לא-ממשלתי המשמש בפועל כאחת מזרועות הממשלה המרכזיות לתמיכה בהתנחלויות.¹⁷⁶ בתקציב המדינה 2009-2010 הוקצו לחטיבה להתיישבות 143 מיליון ש"ח "לפיתוח מרכיבים אזוריים" בהתנחלויות בגדה המערבית וברמת הגולן וביישובים בגליל.¹⁷⁷ בשנת 2004 הוציאה החטיבה סכום של כ-44.4 מיליון ש"ח, המהווה כשליש מסך התמיכה בחקלאים באזורי עדיפות לאומית בכל ישראל, על "סיוע להתיישבות כפרית".¹⁷⁸

משרד החקלאות מגדיר את יישובי בקעת הירדן ואת שאר התנחלויות הגדה כאזור פיתוח א' מנהלי.¹⁷⁹ ככאלה הם זכאים לקבל מענקים להקמת מפעל חקלאי בשיעור של עד 25% מגובה ההשקעה, סבסוד לפרויקטים של תיירות חקלאית (בתי בד, יקבים ומחלבות קטנות) והטבות מס על רווחים בשיעור שנע בין 25 ל-30% ועל השקעות.¹⁸⁰ בנוסף, הממשלה משפה חקלאים מההתנחלויות בשל אובדן הכנסה כתוצאה ממכסים המוטלים על תוצרתם במדינות האיחוד האירופי.¹⁸¹

הטבות ותמריצים אלו מסייעים בעיקר להתנחלויות בקעת הירדן, שרובן נשענות על חקלאות המיועדת לייצוא, אך גם ליוזמות של יחידים בהתנחלויות הכפריות המפתחים פרויקטים חקלאיים מקומיים.

הטבות מס – עד לתכנית ההבראה הכלכלית מ-2003 נהנו רוב תושבי ההתנחלויות מהנחה של 7% במס הכנסה. הטבה זו בוטלה במסגרת תכנית ההבראה הכלכלית.¹⁸² אין נתונים רשמיים לגבי שווי הטבה זו, אלא הערכות שונות המתייחסות לתקופות שונות. דרור צבן מצא כי בשנת 2001 לבדה נהנו 36,320 נישומים בהתנחלויות הגדה המערבית וברצועת עזה מהטבות מס בהיקף של 163 מיליון ש"ח, כך שכל נישום נהנה באותה שנה מהטבה

¹⁷³ ר' גול הקרקעות, עמ' 63. ר' ה"ש מס' 12. צנובר יועצים, עמ' 69. ר' ה"ש מס' 139. עלות הוצאות הפיתוח לדונם תעשייה בגדה המערבית הגיעו בשנת 2009 ל-96,225 ש"ח בפארק התעשייה גוש עציון. ר' טבלת הוצאות פיתוח לשנת 2009, מנהל אזורי הפיתוח, משרד התעשייה והמסחר.

¹⁷⁴ סעיף 32 04 08 בהצעת התקציב 2009-2010 – תמיכות שונות, שיפוי יצואנים, עמ' 32. לסעיף זה הוקצו כ-32 מיליון ש"ח בשנים 2009-2010.

¹⁷⁵ ערך מוסף גולמי הוא ההפרש בין המכירות לתשומות הקנויות – חומרי גלם, עלויות יצור ותשלומים עבור עובדי קבלן. לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, לוח יד, תעשייה - משרות לפי מחוז ונפה 2006.

¹⁷⁶ מוטי בסוק, "מחיר ההתנחלויות: החטיבה להתיישבות – צינור עוקף שוויון", הארץ, 23.9.09. דרור צבן הסיק כי החטיבה להתיישבות היא המקבילה של המחלקה להתיישבות בסוכנות, ובשל הגבלות על העברת תרומות מארה"ב לשטחים מנועה הסוכנות היהודית מלפעול בגדה המערבית. ר' דרור צבן. ר' ה"ש מס' 162.

¹⁷⁷ משרד החקלאות ופיתוח הכפר, נושאים בהם פועל משרד החקלאות תוך מדיניות העדפה לאומית של יישובים או אזורים. התקציב כולל גם תמיכה ביישובים בגליל ובנגב, אך ללא פרוט: <http://www.pmo.gov.il/PMO/Templates/General.aspx?NRMODE=Published&NRNODEGUID=%7b77d&NRORIGINALURL=%2fPMO%2fadiot%2fchaklaut%2fchaklaut%2ehtm&NRCA%4E2B-82A3-EC1D92C78579-D001474-A469> CHEINT=Guest#three ביקור באתר ביום: 16.6.10.

¹⁷⁸ נספח 1: עלות כלים לעידוד אזורי עדיפות לאומית, בצנובר יועצים. ר' ה"ש מס' 139.

¹⁷⁹ מכתב מה-21.12.08 משמחה יודוביץ, סמנכ"ל בכיר למימון והשקעות במשרד החקלאות אל מנהלי המחוזות במשרד בנושא מפת אזורי הפיתוח בתוקף מה-1.1.09 עד-31.12.09.

¹⁸⁰ תכנית הפיתוח לשנת 2009, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, מנהלת ההשקעה בחקלאות, יוני 2009.

¹⁸¹ ר' ה"ש מס' 174.

¹⁸² ר' גול הקרקעות, עמ' 63. ר' ה"ש מס' 12.

ששווייה הגיע ל-4,487 ש"ח. זאת למרות שהדירוג החברתי-כלכלי של מרבית ההתנחלויות נחשב למבוסס יחסית.¹⁸³ עיתון "הארץ" העריך שנה מאוחר יותר כי שווי ההנחות במס היה גבוה יותר ושווה ערך לתוספת הכנסה של 720 ש"ח בחודש, או 8,640 ש"ח בשנה.¹⁸⁴

המיסוי המקומי בהתנחלויות נמוך יחסית בהשוואה לזה הנהוג בתוך ישראל, למרות רמת ההכנסה הגבוהה יחסית של רוב תושבי ההתנחלויות. מרכז אדוה מצא כי ההכנסה העצמית של הרשויות המקומיות בהתנחלויות ממסים ואגרות בשנים 2000-2006 עמדה על 2,130 ש"ח בחישוב לתושב, כ-60% מההכנסה העצמית הממוצעת של רשויות מקומיות בתוך ישראל, המגיעה ל-3,496 ש"ח. הכנסה זו נמוכה אפילו מההכנסה העצמית בעירות הפיתוח בתוך ישראל, שעמדה בממוצע בתקופה זו על 3,174 ש"ח בחישוב לתושב.¹⁸⁵

הטבות להתנחלויות

הממשלה משתתפת גם בתקציבי הרשויות המקומיות הישראליות בגדה המערבית – הן במימון שירותים ממלכתיים והן במענקי האיזון, המיועדים לסייע לרשויות שלא מצליחות לכסות את הוצאותיהן.

חלק הארי של התקציב המיועד לשירותים הממלכתיים מופנה למימון שכר מורים. בנוסף, הממשלה מממנת הקמה והפעלה של טיפות חלב, העסקה של עובדים סוציאליים, הפעלה של חדרי ביטחון, רכישת רכבי ביטחון, בניית בתי כנסת, מתנ"סים ומעונות יום וכן הקמת תשתיות כמו ככרות ורמזורים. על-פי מרכז אדוה, בשנים 2000-2006 נהנו ההתנחלויות בגדה המערבית, ברצועת עזה וברמת הגולן ממימון עודף של השירותים הממלכתיים בהשוואה למימון השירותים הממלכתיים הניתן ליישובים בתוך ישראל בסכום של כ-3.143 מיליארד ש"ח, שהשלים את המיסוי המקומי הנמוך יחסית בהתנחלויות, שהגיע לסך 2.028 מיליארד ש"ח.¹⁸⁶

גם כאן, ובהמשך למדיניות כל ממשלות ישראל בעבר,¹⁸⁷ ההתנחלויות מופלות לטובה ביחס לרשויות מקומיות שבתחומי הקו הירוק. זאת, למרות שלכאורה התמיכה לתושב בהתנחלויות הייתה אמורה להצטמצם עקב הגידול החד באוכלוסיית המתנחלים בעשור האחרון והקיצוצים בתקציב המדינה, בעיקר בשנים 2002-2004. בחישוב לתושב, השתתפות הממשלה במימון שירותים ממלכתיים בהתנחלויות הייתה גבוהה ב-36% יותר מאשר בעירות הפיתוח והגיעה ל-2,132 ש"ח לעומת 1,557 ש"ח. ממוצע השתתפות הממשלה במימון שירותים אלה ברשויות שבתחומי הקו הירוק עמד על 1,351 ש"ח. כך גם ביחס להוצאה לתושב בתקציב הפיתוח – התקציב הבלתי-רגיל – של ההתנחלויות, שבחישוב לתושב היה גבוה פי 1.3 מהממוצע ברשויות בתחומי הקו הירוק – 1,251 ש"ח לעומת 975 ש"ח.¹⁸⁸

סך מענקי האיזון הניתנים להתנחלויות גבוה פי שלושה מאלו הניתנים לרשויות בתוך ישראל. עבור כל תושב בהתנחלויות מעניקה הממשלה בממוצע 1,105 ש"ח לעומת 370 ש"ח עבור תושב בתוך ישראל. בשנת 2001, לפני הקיצוצים בתקציב המדינה, התמיכה לתושב במענקי האיזון בהתנחלויות הייתה אף גבוהה יותר והגיעה ל-1,888 ש"ח. בנוסף, כיום מעניק משרד הפנים תוספת אוטומטית בשיעור של 4% לכל מענק איזון המגיע להתנחלויות.¹⁸⁹

דו"ח החשב הכללי במשרד האוצר, המסכם את סך העברות תקציבי המדינה לרשויות המקומיות בשנת 2007, מראה כי ממוצע התמיכה בתושב התנחלויות גדול מממוצע התמיכה בתושב ביישובים בתוך הקו הירוק. סך התמיכה של משרדי הממשלה בהתנחלויות באותה שנה הגיע ליותר מ-1.1 מיליארד ש"ח, כשנתח התמיכה בהתנחלויות כמעט כפול משיעור חלקם של תושבי ההתנחלויות בכלל אוכלוסיית ישראל.¹⁹⁰ לפי דו"ח זה,

¹⁸³ דרור צבן, עמ' 18. ר' ה"ש מס' 162. הדירוג החברתי-כלכלי הממוצע של ההתנחלויות הציב אותן באשכול המבוסס מס' 6.

¹⁸⁴ בסוק. ר' ה"ש מס' 149.

¹⁸⁵ ד"ר שלמה סבירסקי, אתי קונוור-אטיאס ואוהד דגן, העדפה ממשלתית במימון ישובים: 2000-2006, מרכז אדוה, נובמבר 2006, עמ' 20.

¹⁸⁶ שם, עמ' 33.

¹⁸⁷ ר' גול הקרקעות, עמ' 64-70. ר' ה"ש מס' 12.

¹⁸⁸ סבירסקי, קונוור-אטיאס ודגן, עמ' 25-27, 15-18 ועמ' 42. ר' ה"ש מס' 185.

¹⁸⁹ מכתב ממנהל המנהל לשלטון מקומי במשרד הפנים, רני פינצי, בנושא דברי הסבר להקצאת מענק האיזון לשנת 2008 מה-26.3.08.

¹⁹⁰ דו"ח העברות לרשויות מקומיות 2007, החשב הכללי, משרד האוצר.

התמיכה הממשלתית הממוצעת בתושב בשלוש העיריות ובשש המועצות האזוריות בגדה המערבית הייתה גדולה באופן משמעותי מהתמיכה הממוצעת בתושב בעיריות בתחומי הקו הירוק, עד פי שבעה במקרה אחד, גם בחישוב המתייחס לתמיכה הממוצעת ברשויות מקומיות המצויות באותו אשכול חברתי-כלכלי.¹⁹¹

טבלה 5: תמיכה בתושב בעיריות בגדה המערבית בשנת 2007

תמיכה ביחס לממוצע התמיכה הארצי באשכול	תמיכה ביחס לממוצע הארצי	ממוצע התמיכה הארצי בתושב באשכול	אשכול חברתי-כלכלי ¹⁹²	העברה ממוצעת בכלל הרשויות בישראל: 1,200 ש"ח	
513%	752%	1,760 ש"ח	6	9,035 ש"ח	אריאל ¹⁹³
192%	519%	3,245 ש"ח	1	6,232 ש"ח	ביתר עילית ¹⁹⁴
110%	161%	1,760 ש"ח	6	1,937 ש"ח	מעלה אדומים

טבלה 6: תמיכה בתושב במועצות אזוריות בגדה המערבית בשנת 2007

תמיכה ביחס לממוצע הארצי באשכול חברתי-כלכלי	תמיכה ביחס לממוצע הארצי	ממוצע תמיכה ארצי באשכול	אשכול חברתי-כלכלי	העברה ממוצעת בכלל המועצות האזוריות בישראל: 4,007 ש"ח	
1388%	385%	1,113 ש"ח	7	15,454 ש"ח	מגילות ים המלח ¹⁹⁵
500%	240%	1,928 ש"ח	2	9,640 ש"ח	הר חברון
252%	107%	1,717 ש"ח	4	4,327 ש"ח	גוש עציון
151%	93%	2,478 ש"ח	3	3,756 ש"ח	מטה בנימין
474%	208%	1,760 ש"ח	6	8,343 ש"ח	ערבות הירדן ¹⁹⁶
318%	136%	1,717 ש"ח	4	5,474 ש"ח	שומרון

תמונה דומה מתקבלת גם ביחס לתמיכה בתושב במועצות המקומיות, אם כי במימדים נמוכים יותר, להוציא ברשויות מבוססות יחסית (אורנית, אלפי מנשה, אלקנה ואפרת) ובמועצה החרדית מודיעין עילית.

¹⁹¹ הנתונים ביחס לאשכולות החברתיים-כלכליים לקוחים מד"ר נטליה ציבל, "אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי הרמה החברתית-כלכלית של האוכלוסייה בשנת 2006 – לקט נתונים", הודעה לעיתונות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 3.11.09.

¹⁹² מדד משולב למדידת רמה חברתית-כלכלית של יישוב, הכולל משתנים כמקורות כספיים, דיור, ציוד הדירה, רמת מינוע (בעלות על כלי רכב), חינוך והשכלה, מאפייני תעסוקה ואבטלה, מצוקות חברתיות-כלכליות ומאפיינים דמוגרפיים.

¹⁹³ העירייה הנתמכת ביותר מבין הרשויות המקומיות הישראליות בשנת 2007.

¹⁹⁴ העירייה הנתמכת השנייה מבין הרשויות המקומיות הישראליות בשנת 2007.

¹⁹⁵ המועצה האזורית הנתמכת ביותר מבין המועצות הישראליות.

¹⁹⁶ הנתונים הם משנת 2006, בהיעדר נתונים משנת 2007.

טבלה 7: תמיכה בתושב במועצות מקומיות בגדה המערבית בשנת 2007

תמיכה ביחס לממוצע העברה ארצי לאשכול חברתי-כלכלי	תמיכה ביחס לממוצע הארצי	ממוצע תמיכה ארצי באשכול חברתי-כלכלי	אשכול חברתי- כלכלי	העברה ממוצעת בכלל המועצות המקומיות: 2,385 ש"ח	
355%	251%	1,686 ש"ח	5	6,001 ש"ח	מעלה אפרים
84%	39%	1,113 ש"ח	7	941 ש"ח	אורנית
233%	82%	847 ש"ח	8	1,976 ש"ח	אלפי מנשה
264%	94%	847 ש"ח	8	2,243 ש"ח	אלקנה
86%	63%	1,760 ש"ח	6	1,520 ש"ח	אפרת
208%	150%	1,717 ש"ח	4	3,585 ש"ח	בית אל
364%	170%	1,113 ש"ח	7	4,055 ש"ח	בית אריה
162%	75%	1,760 ש"ח	6	1,809 ש"ח	גבעת זאב
68%	92%	3,245 ש"ח	1	2,213 ש"ח	מודיעין עילית
250%	202%	1,928 ש"ח	2	4,824 ש"ח	עמנואל
241%	170%	1,686 ש"ח	5	4,067 ש"ח	קדומים
169%	176%	2,478 ש"ח	3	4,209 ש"ח	קרית ארבע
204%	144%	1,686 ש"ח	5	3,444 ש"ח	קרני שומרון

פרק 5: ההתנחלויות במשפט הבינלאומי והפרת זכויות האדם של הפלסטינים בגדה המערבית

הקמת ההתנחלויות בגדה המערבית כרוכה בהפרה של כללים רבים המעוגנים במשפט הבינלאומי, שישראל התחייבה לקיימם. המשפט ההומניטארי הבינלאומי אוסר על הקמת התנחלויות. הפרת איסור זה גוררת פגיעה בשורה ארוכה של זכויות האדם של הפלסטינים, המעוגנות במשפט הבינלאומי בדבר זכויות האדם.

בדו"ח גזל הקרקעות הובאה סקירה נרחבת של הפרות אלה, כולל התייחסות לעמדת ישראל המתנערת מחובותיה כמדינה כובשת.¹⁹⁷ בפרק זה תובא תמצית של חובותיה של ישראל כמדינה הכובשת בכל הנוגע להקמת ההתנחלויות וההשלכות של הפרת חובות אלה על זכויות האדם של הפלסטינים.

א. המשפט ההומניטארי הבינלאומי

הקמת ההתנחלויות בגדה המערבית מפרה שני הסכמים מרכזיים במשפט ההומניטארי הבינלאומי, הקובעים את הכללים החלים בזמן מלחמה וכיבוש: אמנת האג בדבר דיניה ומנהגיה של הלחימה ביבשה והתקנות הנלוות לה, משנת 1907 (להלן: תקנות האג) ואמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנה על אזרחים בזמן מלחמה משנת 1949 (להלן: אמנת ג'נבה הרביעית).¹⁹⁸

תקנות האג

אחד מעקרונות היסוד של המשפט ההומניטארי הבינלאומי הוא עקרון הזמניות של הכיבוש הצבאי. מעצם ארעיותו של הכיבוש נובעות מגבלות החלות על המדינה הכובשת בכל הנוגע ליצירת עובדות בשטח.

תקנות האג רואות במדינה הכובשת סוג של 'נאמן' הפועל מטעמו של הריבון החוקי בשטח. תקנה 55 קובעת את הכללים הנוגעים לשימוש המותר ברכוש ממשלתי, כולל קרקעות שבשליטת המדינה הכובשת. המדינה הכובשת רשאית לנהל את נכסי המדינה שנכבשה ולהשתמש בהם לצרכיה, אולם מאחר שהמדינה הכובשת אינה הריבון בשטח, נאסר עליה לשנות את אופיים וטבעם של אותם נכסים ממשלתיים, אלא אם הדבר נעשה מתוך צרכים צבאיים או לטובת האוכלוסייה המקומית.¹⁹⁹

תקנות האג מגינות גם על רכוש פרטי בשטח הכבוש. תקנה 46 מחייבת את המדינה הכובשת להגן על רכושם הפרטי של האזרחים, תקנה 47 אוסרת על ביזה ותקנה 52 אוסרת על הפקעת רכוש, אלא אם הדבר נעשה לצרכים צבאיים.

בג"ץ הכיר בכך שישראל אינה הריבון בשטחים וכי שלטונה שם הוא זמני. לפיכך מוגבלות פעולותיה לאלה שנועדו לשרת שני סוגי שיקולים: צרכיה הצבאיים וטובת האוכלוסייה המקומית, ואין ישראל רשאית להעדיף על פניהם את האינטרסים הלאומיים, הכלכליים או החברתיים שלה.²⁰⁰

היקף ההשקעות האדיר בהתנחלויות ומעברם של מאות אלפי אזרחים ישראלים אליהן יצרו שינוי נרחב ועמוק בנוף הגדה המערבית, מציאות הפוגעת בעיקרון הזמניות של הכיבוש. הקמת ההתנחלויות מהווה הפרה של תקנות האג גם כיוון שהן לא הוקמו לטובת האוכלוסייה המקומית – הפלסטינית – אלא לטובת האוכלוסייה הישראלית בלבד.

¹⁹⁷ ר' גזל הקרקעות, עמ' 25-28. ר' הי"ש מס' 12.

¹⁹⁸ נוסחי האמנות זמינים באתר בצלם. לנוסח תקנות האג:

http://www.btselem.org/Hebrew/International_Law/Hague_Convention_and_Regulations.asp

לנוסח אמנת ג'נבה: http://www.btselem.org/Hebrew/International_Law/Fourth_Geneva_Convention.asp

¹⁹⁹ גזל הקרקעות, עמ' 28. ר' הי"ש מס' 12.

²⁰⁰ ר', למשל, בג"ץ 393/82, ג'מעת אסכאן אלמעלמון נ' מפקד כוחות צה"ל, פ"ד (4) 785. בג"ץ שב על עמדה זו לאחרונה בפסיקתו בנושא הגבלות התנועה בכביש 443, ר' פסק דין בג"ץ 2150/07 עלי חסיין מחמד אבו צפיה ואח' נ' שר הביטחון ואח' מה-29.12.09. ר' גם גזל הקרקעות, עמ' 27. ר' הי"ש מס' 12.

אמנת ג'נבה הרביעית

סעיף 49 לאמנת ג'נבה הרביעית נועד, בין השאר, לשמור על הסטטוס-קוו הדמוגרפי בשטח הכבוש. הסעיף קובע כי "המעצמה הכובשת לא תגרש ולא תעביר חלקים מאוכלוסייתה האזרחית לשטח שנכבש על ידה". לפי פרשנות הצלב האדום לסעיף זה, מטרתו הייתה למנוע נהג שאומץ על-ידי מעצמות מסוימות במהלך מלחמת העולם השנייה, "שהעבירו חלקים מאוכלוסייתן לשטח כבוש מסיבות פוליטיות וגזעיות, או כפי שהן טענו, ליישב [colonize] את אותם שטחים".²⁰¹

לטענת ישראל, סעיף זה אינו אוסר על הקמת ההתנחלויות, שכן אזרחים עוברים לגור בהן מרצונם החופשי.²⁰² אולם, עמדה זו היא מוטעית. הסעיף נועד להגן על האוכלוסייה המקומית מפני התיישבות של אוכלוסיה אחרת בארצם. לכן הוא אוסר גם על מדיניות ממשלתית המאפשרת, או המעודדת, מעבר של תושבי המדינה הכובשת אל השטח הכבוש. ישראל מפרה סעיף זה שכן המדינה תפסה שטחים נרחבים עבור ההתנחלויות, יזמה, אישרה, תכננה ומימנה את הקמתן של רובן המכריע ויצרה מנגנון נדיב של הטבות ותמריצים על-מנת לעודד את אזרחיה לעבור להתגורר בהן.

עמדה זו זכתה לחיזוק גם באמנת רומא מ-1998, שמכוחה קם בית הדין הפלילי הבינלאומי, הקובעת כי העברת אוכלוסייה לשטח כבוש, במישרין או בעקיפין, היא פשע מלחמה.²⁰³ בחוות הדעת של בית הדין הבינלאומי לצדק בהאג מ-2004 בעניין חוקיותו של מכשול ההפרדה, נקבע כי ההתנחלויות הישראליות הן בלתי חוקיות לפי אמנת ג'נבה.²⁰⁴

ב. המשפט הבינלאומי בדבר זכויות האדם והפגיעה בזכויות האדם של הפלסטינים

הפרת האיסור על הקמת התנחלויות גוררת פגיעה בשורה ארוכה של זכויות האדם של התושבים הפלסטינים בגדה המערבית, כפי שעוגנו באמנות בינלאומיות שישאל חתמה עליהן, בהן האמנה בדבר ביעור כל הצורות של אפליה גזעית מ-1965, האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות מ-1966 והאמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות מ-1966. טענת ישראל לפיה אמנות אלה אינן חלות על פעולותיה בשטחים נדחתה שוב ושוב על-ידי משפטים ועל-ידי הגופים המקצועיים האמונים על יישומן, בטענה שהן חלות על כל אזור בו יש למדינה שליטה, בלי קשר לשאלת הריבונות.²⁰⁵

Jean S. Pictet (ed.), *Commentary: IV Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War* (Geneva, Committee of Red Cross, 1958), p.283

²⁰² מתוך אתר משרד החוץ, ר' קישור: Israeli Settlements and International Law, May 2001

²⁰³ <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Israeli+Settlements+and+International+Law.htm> כניסה לאתר ב-16.6.10.

²⁰⁴ סעיף 2(8)(ב) באמנה. ישראל חתמה על האמנה ב-31.12.00 אך הודיעה כי לא תאשר אותה. לפיכך היא לא חלה על ישראל.

²⁰⁵ ר' חוות דעתו של בית הדין הבינלאומי לצדק באתר בצלם:

http://www.btselem.org/Hebrew/Separation_Barrier/International_Court_Decision.asp

ו חוות הדעת במלואה ב:

<http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf?PHPSESSID=265ab2ca6395936e289222561a24ff28> כניסה לאתר ב-16.6.10.

ר' גם ארנה בן נפתלי ויובל שני, המשפט הבינלאומי בין מלחמה ושלום, הוצאת רמות – אוניברסיטת תל אביב, 2006, עמ' 182-183.

²⁰⁵ Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Israel. 23/05/2003, Economic and Social Council, E/C.12/1/Add.90, 23.5.03

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1.Add.90.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1.Add.90.En?Opendocument) כניסה לאתר ב-16.6.10.

Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Israel, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, E/C.12/1/Add.69, 31.8.01

[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.1.ADD.69.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.1.ADD.69.En?Opendocument) כניסה לאתר ב-16.6.10
Consideration of reports submitted by States parties under article 8 of the Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child : 29.1.10-on the involvement of children in armed conflict, Concluding observations: Israel, Committee on the Rights of the Child, 11

<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC-C-OPAC-ISR-CO-1.pdf> כניסה לאתר ב-16.6.10.

ר' גם את "הערות הסיכום" שפרסמו שתי הוועדות לאחר הדיון בדו"ח "חיות" שישראל הגישה לחן: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 19th session 1998, E/C.12/1/Add 27; Committee on Human Rights, 63rd session, 1998, CCPR/C/79/Add 93

ר' סעיפים 86-101 בחוות דעתו של בית הדין הבינלאומי לצדק בשאלת חוקיותו של מכשול ההפרדה. ר' ה"ש מסי 204.

הזכות לקניין

זכות זו מעוגנת בסעיף 17 של ההכרזה הבינלאומית בדבר זכויות האדם, הקובעת כי כל אדם זכאי להיות בעל קניין ואוסרת על שלילת קניין באופן שרירותי. ההגנה על רכוש מעוגנת גם במשפט ההומניטארי הבינלאומי, בין השאר בתקנה 46 לתקנות האג ובסעיף 53 לאמנת גינבה הרביעית. המשפט הישראלי הכיר בזכות זו בסעיף 3 לחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, הקובע כי "אין פוגעים בקניינו של אדם".

ישראל הקימה מנגנון משפטי-בירוקראטי כדי להשתלט על קרקעות הגדה ונתלתה בתואנות שווא לפיהן האדמות נחוצות "לצרכים צבאיים", "לצרכי ציבור" או שמדובר ב"אדמות מדינה", כדי להעביר קרקעות פלסטיניות פרטיות וציבוריות לשימוש ההתנחלויות. מנגנון זה איפשר העברה של למעלה מ-42% מקרקעות הגדה לשליטת ההתנחלויות ובנייה של כ-21% מהשטח הבנוי בהתנחלויות על קרקע פלסטינית פרטית. בכך מפרה ישראל באופן נרחב ושיטתי את זכותם לקניין של הפלסטינים תושבי הגדה המערבית.

גם כאשר מדובר בהשתלטות עצמאית על אדמות פלסטיניות פרטיות, מעדיפות רשויות אכיפת החוק לא פעם להעלים עין. בחלק מהמקרים נעשים מעשים אלה בחסות של משרדי ממשלה ובמימון ממשלתי וציבורי והם אף זוכים להגנה של הצבא. בכך נותנת המדינה לגיטימציה לביזה של רכוש פלסטיני פרטי. הגזל המתמשך של קרקעות הגדה המערבית, על שיטותיו השונות, תועד בהרחבה בדו"חות נוספים של בצלם מאז פרסום דו"ח גזל הקרקעות ב-2002.²⁰⁶ החריגות הבוטות מכללי ההליך ההוגן שליוו את הליכי ההשתלטות על קרקעות הגדה הופכות את הפגיעה בזכות זו לשרירותית במיוחד.

הזכות לשוויון

הזכות לשוויון היא מעמודי התווך של ההגנה על זכויות האדם והיא מעוגנת, בין השאר, בסעיף 2 של האמנה בדבר הזכויות האזרחיות והמדיניות והאמנה בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות, ובסעיף 1 של האמנה בדבר ביעור כל הצורות של אפליה גזעית. לפי אמנות אלו, כל אדם זכאי לזכויות ולחירויות ללא אפליה כלשהי, ובכלל זה אפליה המבוססת על מוצא לאומי, או על-פי מעמדה המדיני של ארצו, "בין שהארץ היא עצמאית, ובין שהיא נתונה לנאמנות, בין שהיא נטולת שלטון עצמי ובין שריבונותה מוגבלת כל הגבלה אחרת".²⁰⁷

ישראל סיפחה דה-פקטו את ההתנחלויות לתחומיה והפכה אותן לאיים טריטוריאליים ישראלים בתוך הגדה. זאת באמצעות מגוון חוקים, תקנות וצווים צבאיים שהחילו עליהן את הרוב המכריע של החוק הישראלי. עקב זאת נוצרה בגדה המערבית מציאות שבה קיימות שתי מערכות חוק שונות החלות על שתי האוכלוסיות המתגוררות באזור זה – האחת לאוכלוסייה היהודית-ישראלית והשנייה לאוכלוסייה הפלסטינית.

במסגרת מדיניות זו, המתנחלים כפופים למערכת חוק אזרחית ישראלית המאמצת כללים, ערכים וזכויות הניתנים לאזרחים במדינה דמוקרטית, והכוללת שורה ארוכה של הגנות על זכויותיהם. בכל הקשור לפגיעה בפלסטינים, מערכת זו אינה אפקטיבית כבר כמה עשורים והיא מתייחסת בסלחנות למגוון רחב של הפרות חוק של מתנחלים, מעבירות אלימות נגד פלסטינים, פגיעה ברכוש פלסטיני והפרות סדר, דרך עבירות בנייה והשתלטות עבריינית על קרקעות פלסטיניות פרטיות ועד לעבירות של זיהום הסביבה.²⁰⁸

²⁰⁶ ר' קישור לדוחות באתר בצלם:

במסווה של ביטחון, ר' הי"ש מס' 62: http://www.btselem.org/Download/200512_Under_the_Guise_of_Security_Heb.pdf
התנחלות עפרה, ר' הי"ש מס' 109:

http://www.btselem.org/Download/200812_Ofra_heb.pdf

כרוניקה של סיפוח ידוע מראש, ר' הי"ש מס' 101: http://www.btselem.org/Download/200912_Maale_Adummim_Heb.pdf

²⁰⁷ ר' נוסח האמנה בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות באתר בצלם:

http://www.btselem.org/Hebrew/International_Law/Covenant_on_Civil_and_Political_Rights.asp

ר' גם נוסח האמנה בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות באתר בצלם:

http://www.btselem.org/Hebrew/International_Law/Covenant_on_Economical_social_and_cultural_rights.asp

²⁰⁸ תיעוד רשמי של הסלחנות כלפי הפרות חוק של מתנחלים החל עוד במסקנותיה של ועדת קרפ מ-1982, בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה יהודית קרפ. ר' אלדד וזרטל, עמ' 486-488. ר' הי"ש מס' 57. משפטים בחצר האחורית - מימוש זכויות ההליך ההוגן בבתי המשפט הצבאיים בשטחים, יש דין, דצמבר 2007. ר' גם הסכמה שבשתיקה - מדיניות אכיפת החוק על מתנחלים בשטחים, בצלם, מארס 2001, מצב זכויות האדם בשטחים הכבושים - סיכום לשנת 2008, בצלם, עמ' 13 ומצב זכויות האדם בשטחים הכבושים - סיכום לשנת 2007, עמ' 38-39. ר' גם שפכים ללא גבולות - הזנחת הטיפול בשפכי הגדה המערבית, בצלם, יוני 2009, עמ' 11-12.

לעומת זאת, התושבים הפלסטינים של הגדה המערבית חיים תחת משטר כיבוש ומערכת משפט צבאית המפרים בשיטתיות את זכויותיהם, כולל את הזכות להליך משפטי הוגן.²⁰⁹

הענקת זכויות שונות לאזרחים המתגוררים באותו שטח, בהתאם להשתייכותם הלאומית, היא הפרה בוטה של הזכות לשוויון.

הזכות לרמת חיים נאותה

בסעיף 11 לאמנה בדבר הזכויות הכלכליות, חברתיות והתרבותיות מעוגנת זכותו של כל אדם "לרמת חיים נאותה עבורו ועבור משפחתו, לרבות מזון, מלבושים ודיור נאותים ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו". ישראל מפרה זכות זו במספר היבטים שיפורט להלן.

פיתוח אורבאני – מיקום ההתנחלויות בסמוך ליישובים פלסטיניים, ובייחוד אלו הסמוכות לשש הערים הפלסטיניות הגדולות – בית לחם, מזרח ירושלים, חברון, רמאללה ואל-בירה, שכס וגנין – חוסם את אפשרויות הפיתוח האורבאני שלהם, לפחות בכיוון אחד. לעיתים, כמו במקרה של אריאל, הוקמה ההתנחלות באזור ההתרחבות הטבעי של היישובים הפלסטיניים הסמוכים – סלפית, חארס, כיפל חארס, קירה, מארדה ואיסכאכא.²¹⁰

מניעת גישה למקורות המים – השליטה המוחלטת כמעט של ישראל במקורות המים המשותפים לישראל ולפלסטינים בגדה המערבית – מאגר מי התהום אקוויפר החר – יוצרת אפליה מובנית ומתמשכת בכמויות המים הזמינות לצריכה עבור פלסטינים תושבי הגדה המערבית לעומת אלו הזמינות לתושבי ישראל כמו גם לתושבי ההתנחלויות. תושבי הגדה הפלסטינים צורכים בממוצע 73 ליטר ליום, פחות מהמלצת ארגון הבריאות העולמי למינימום צריכה לנפש ליום העומדת על כמאה ליטר. זאת לעומת 242 ליטר ליום לנפש ביישובים עירוניים ישראלים ו-211 ליטר ליום לנפש ביישובים כפריים ישראלים.²¹¹

האפליה המתמשכת בהקצאת מקורות המים המשותפים יוצרת מצוקת מים כרונית בקהילות הפלסטיניות בעיקר באזורי צפון-מזרח ודרום הגדה, בה בשעה שקהילות מתנחלים סמוכות נהנות מאספקת מים סדירה ובלתי מוגבלת. מדיניות זו של ישראל פוגעת באופן קשה בפרנסתן של משפחות פלסטיניות וגורמת לפגיעה משמעותית ברמת החיים.

פיתוח כלכלי-חקלאי – ישראל שוללת מהפלסטינים שימוש במקורות המים הנרחבים שבבקעת הירדן, שם מצויים 32 מתוך 48 קידוחי המים של חברת המים הלאומית של ישראל – מקורות – בשטחי הגדה המערבית. מקורות שואבת כ-31.5 מיליון מ"ק בשנה, ומפנה אותם לשימוש בלעדי של כ-8,000 מתנחלי בקעת הירדן וצפון ים המלח, היכולים לפתח בעזרת הקצאות המים הנדיבות חקלאות השקיה אינטנסיבית באזור צחיח וחם יחסית.²¹² בנוסף, לפי הבנק העולמי, מצויות ממערב למכשול ההפרדה 10.2% מהאדמות המעובדות בגדה, שערך תוצרתן החקלאית מגיע ל-38 מיליון דולר בשנה המהווה כ-8% מכלל התוצרת החקלאית הפלסטינית.²¹³ מדיניות ישראל

²⁰⁹ ר' קישור לדוחות באתר בצלם:

בתכלית האיסור: עינוי עצירים פלסטינים והתעללות בהם על-ידי כוחות הביטחון של ישראל, מאי 2007:

http://www.btselem.org/Download/200705_Utterly_Forbidden_heb.pdf

ללא משפט: מעצר מנהלי של פלסטינים על-ידי ישראל וחוק כליאתם של לוחמים בלתי חוקיים, אוקטובר 2009:

http://www.btselem.org/Download/200910_Without_Trial_Heb.pdf

²¹⁰ ר' גזל הקרקעות, פרקים 7 ו-8, עמ' 81-82 ועמ' 100. ר' ה"ש מסי' 12.

²¹¹ נתוני רשות המים הפלסטינית, נכונים ל-2008, ו"הרשויות המקומיות בישראל 2007", הודעה לעיתונות, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 22.4.09.

ר' גם צמאים לפתרון – מצוקת המים בשטחים ופתרונה במסגרת הסכם הקבע, בצלם, יולי 2000, עמ' 25-28.

²¹² מכתבו של מנהל מרחב המרכז בחברת מקורות, דני סופר, לעו"ד נסראת דקואר מהאגודה לזכויות האזרח מה-15.11.09. ר' "22.3.09: מים חוצי גבולות" באתר בצלם:

http://www.btselem.org/Hebrew/Water/20090322_International_water_day.asp

ר' גם באתר חברת מקורות – חברת המים הלאומית, את עמוד מפעל אספקת מים בקעת הירדן:

<http://www.mekorot.co.il/Heb/WaterResourcesManagement/mapeplants/central/Pages/JordanVally.aspx> כניסה לאתר ב-16.6.10.

²¹³ ר' 16. West Bank and Gaza, The Economic Effects of Restricted Access to Land in the West Bank, World Bank, October 2008, p. 16.

מונעת תוספת הכנסה מחקלאים פלסטינים ואינה מאפשרת גידול במספר המועסקים במגזר זה. להערכת הבנק העולמי, בשל פגיעה זו בענף החקלאות נגרם למשק הפלסטיני אובדן הכנסה שנתי של כ-480 מיליון דולר ואובדן של כ-110 אלף משרות.²¹⁴

הגבלות על הבנייה – השימוש המפלה שישראל עושה במערכת התכנון בגדה המערבית תואר בדו"ח גול הקרקעות ולאחר מכן בדו"ח במקום, התחום האסור - מדיניות התכנון הישראלית בכפרים הפלסטיניים באזור C.²¹⁵ אפליה זו מיושמת באמצעות צווים צבאיים ששינו את מבנה מערכת התכנון שהייתה קיימת בזמן השלטון הירדני על-מנת שזו תשקף את האינטרסים של ישראל וההתנחלויות. המערכת החדשה, המופעלת על-ידי המנהל האזרחי, וכן המערכת שמפעילות עיריית ירושלים והוועדה המחוזית לתכנון ובנייה במשרד הפנים במזרח ירושלים, נמנעות במכוון מהכנה ומאישור של תכניות בנייה המאפשרות אופקי פיתוח ובנייה בקהילות הפלסטיניות בגדה ובמזרח ירושלים. כך למשל, ישראל כופה על הקהילות הפלסטיניות בשטחי C פרשנות דווקנית ומחמירה של תכניות בנייה מנדטוריות מלפני כשבעים שנה המגדירות את רוב שטחי הגדה כשטחים חקלאיים, באופן שמונע הנפקת היתרי בנייה בהם. בנוסף, ישראל דוחקת את הקהילות הפלסטיניות, בעיקר אלו שבדרום הר חברון ובבקעת הירדן, מאדמותיהם שבשטחי C באמצעות הריסות חוזרות ונשנות של מבנים בקהילותיהם. בירושלים אף הוצבו בפני התושבים הפלסטינים המבקשים לקבל היתרי בנייה תנאי סף השוללים מהם בפועל כמעט כל אפשרות לקבל היתרים.²¹⁶ במקביל, אישרה מערכת תכנון זו, בגדה המערבית ובמזרח ירושלים, תכניות להקמת עשרות אלפי דירות בהתנחלויות ובשטחי הגדה שסופחו לירושלים.

הזכות לחופש תנועה

סעיף 12 לאמנה הבינלאומית בדבר הזכויות האזרחיות והפוליטיות קובע כי לכל אדם יש זכות לחופש תנועה בתוך ארצו. חשיבותה של זכות זו נעוצה בהיותה תנאי הכרחי לניהול חיי יומיום ולמימוש רחב של זכויות אחרות המעוגנות במשפט הבינלאומי, כולל הזכות לעבוד, הזכות לבריאות, הזכות לחינוך והזכות לחיי משפחה.

חלק ניכר מההתנחלויות הוקם ברצועת במת ההר, בסמוך ובשולי כביש מספר 60. כביש זה הוא עורק התנועה המרכזי המוביל מצפון הגדה לדרומה, ומיקומן של ההתנחלויות קטע כאמור את הרצף האורבאני של הפלסטינים.²¹⁷

דו"חות רבים נוספים של בצלם הרחיבו בנושא ההגבלות על תנועת פלסטינים המונהגות על-ידי ישראל בשטחי הגדה מ-1991 ועד היום, ואשר הוחמרו מאז תחילת האינתיפאדה השנייה ותחילת העבודות להקמת מכשול ההפרדה.²¹⁸ דו"חות אלו תיעדו את עשרות המחסומים שישראל הקימה בעומק הגדה המערבית, לצד מאות מכשולים נוספים (חסימות עפר, חסימות בטון ושערים) ואת משטר הכבישים האסורים לתנועת כלי-רכב פלסטיניים. מספרן של הגבלות אלו השתנה עם השנים. החל מ-2009 צמצמה ישראל באופן משמעותי את

²¹⁴ West Bank and Gaza: Assessment of Restrictions on Palestinian Water Sector Development, World Bank, April 2009, p.25-27. ר' גם חמש שנים לאחר מתן חוות הדעת המייעצת של בית הדין הבינלאומי לצדק - סיכום ההשלכות ההומניטאריות של הגדר, האומות המאוחדות, המשרד לתיאום עניינים הומניטאריים – השטח הפלסטיני הכבוש, יולי 2009, עמ' 20-29. ר' גם הגבלות על התנועה: בקעת הירדן וצפון ים המלח באתר בצלם: http://www.btselem.org/hebrew/freedom_of_movement/Jordan_Valley.asp

²¹⁵ במקום, יוני 2008.

²¹⁶ "בין המוצהר והאפשרי". ר' הי"ש מס' 115:

[http://www.ir-amim.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/planning.report.heb\(1\).pdf](http://www.ir-amim.org.il/_Uploads/dbsAttachedFiles/planning.report.heb(1).pdf) כניסה לאתר ב-16.10.12.

²¹⁷ ר' גול הקרקעות, עמ' 31 ו-79-82. ר' הי"ש מס' 12.

²¹⁸ ר' קישור לדו"חות:

ואליה לא תבוא: מניעת גישתם של פלסטינים לאדמותיהם שממערב למכשול ההפרדה באזור טול כרם-קלקיליה, יוני 2004:

http://www.btselem.org/Download/2004_Qalqiliya_Tulkarm_Barrier_Heb.pdf

משטר הכבישים האסורים בגדה המערבית, אוגוסט 2004:

http://www.btselem.org/download/200408_Forbidden_Roads_Heb.pdf

אי תנועה: שלילת חופש התנועה מפלסטינים בגדה המערבית, יולי 2007:

http://www.btselem.org/Download/200708_Ground_to_a_Halt_Heb.pdf

ר' גם אורחים במצור - הגבלות על חופש התנועה כענישה קולקטיבית, ינואר 2001 והגדר הרעה - הפרת זכויות האדם כתוצאה מהקמת מכשול ההפרדה, אפריל 2003. מצב זכויות האדם בשטחים – 1 בינואר 2009 – 30 באפריל 2010, יוני 2010, עמ' 32 ו-34-37:

http://www.btselem.org/Download/2009_Annual_Report_Heb.pdf

מספר המחסומים בעומק הגדה, תוך שהיא שומרת לעצמה את היכולת לווסת ולהגביל את תנועת הפלסטינים בתוך הגדה באמצעות מספר מחסומים מרכזיים. רובן המכריע של ההגבלות המוטלות היום נועדו להרחיק את הפלסטינים מההתנחלויות או מכבישים מרכזיים המשמשים את המתנחלים ולצמצם ולהדיר את התנועה הפלסטינית מאזורים נרחבים כמזרח ירושלים, בקעת הירדן, והאזורים שממערב למכשול ההפרדה.

הגבלות מתמשכות אלו מקשות על שגרת החיים של הפלסטינים תושבי הגדה. מלבד אובדן הזמן הניכר הנגרם בעטיין, הן גוררות בין השאר הפרה של הזכות לבריאות, בגלל קשיי הנגישות של צוותים רפואיים לחולים ושל חולים למרכזים רפואיים; של הזכות לרמת חיים נאותה, בגלל קשיי ההגעה של עובדים אל מקום עבודתם וקשיים ועיכובים מתמשכים בהובלת סחורות; של הזכות לחיי משפחה, בגלל קשיי התנועה בין קהילות, גם כאשר הן סמוכות זו לזו, והצורך לקבל היתרים לביקור בחלק מהקהילות; של הזכות לחינוך, בגלל הקושי והזמן הרב הנדרש כדי להגיע למוסדות החינוך, ביניהם האוניברסיטאות הפלסטיניות; ושל הזכות לחופש פולחן בגלל ההגבלות על התנועה אל המרכזים הדתיים בירושלים ובבית לחם.

הזכות להגדרה עצמית

הסעיף הראשון המשותף לאמנה בדבר הזכויות האזרחיות והמדיניות ולאמנה בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות קובע כי:

1. לכל העמים הזכות להגדרה עצמית. בתוקף זכות זו חופשיים הם לקבוע את מעמדם הפוליטי ולשקוד בחופשיות על-פיתוחם הכלכלי, החברתי והתרבותי.

2. כל העמים רשאים, למטרותיהם שלהם, ליהנות באורח חופשי מעושרה וממשאביהם הטבעיים... בשום מקרה אין לשלול מעם את אמצעי מחייתו.

העמדה הרשמית של ממשלת ישראל, הרשות הפלסטינית ורוב הקהילה הבינלאומית, מכירה בכך שהמסגרת המתאימה למימוש הזכות להגדרה עצמית של העם הפלסטיני היא הקמת מדינה פלסטינית עצמאית בגדה המערבית וברצועת עזה, לצדה של מדינת ישראל.²¹⁹

מפת ההתנחלויות קוטעת את הרצף הטריטוריאלי הפלסטיני בגדה ויוצרת במקום זאת עשרות מובלעות ואיים טריטוריאליים המונעים כל אפשרות להקמת מדינה פלסטינית עצמאית ובת קיימא, וכפועל יוצא מכך מונעת את מימוש הזכות להגדרה עצמית.

תכניות ההרחבה של ההתנחלות מעלה אדומים, בייחוד בכל האמור לתכניות הבנייה במתחם E-1 שמצפון להתנחלות, עלולות לבדן לסתום את הגולל על מימוש האפשרות להקמת מדינה פלסטינית בת קיימא ובעלת רצף טריטוריאלי. לפי תכניות אלה, הממתנות לאישור הדרג הפוליטי, ייחסם הקשר התנועתי בין צפון הגדה לדרומה וכתוצאה מכך תפוצל הגדה לשני קנטונים ויוחרף הניתוק הפיזי של מזרח ירושלים משאר חלקי הגדה.²²⁰

בנוסף, קיום ההתנחלויות שולל מהעם הפלסטיני חלק ניכר ממשאבי הקרקע והמים, החיוניים לפיתוח אורבאני וכלכלי.

²¹⁹ ר' ההתייחסות לתכנית מפת הדרכים בפרק מס' 1.

²²⁰ כרוניקה של סיפוח ידוע מראש. ר' ה"ש מס' 103.

מסקנות

הקמתן של ההתנחלויות היא בלתי חוקית. למרות זאת, נכון למחצית 2010, יותר מ-42% משטחי הגדה הוקצו לבנייתן של למעלה ממאתיים התנחלויות בגדה ועבור שכונות שהוקמו בשטחים שסופחו לתחום השיפוט של עיריית ירושלים. במקביל, ישראל עודדה באמצעות שורה ארוכה של תמריצים והטבות נדיבים מעבר של כחצי מיליון ישראלים להתגורר בהן. זאת, תוך עריכת שינויים מפליגים ומשמעותיים בנוף הגדה המערבית.

מפעל ההתנחלות קודם לאורך כל שנות הכיבוש הישראלי של הגדה המערבית, וללא קשר לחילופי הממשלות. מטרתו העיקרית הייתה ועודנה להשתלט על כמה שיותר מקרקעות הגדה לצורך הקמת התנחלויות והרחבתן. מפעל ההתנחלות קטע וביתר את השטחים שבשליטה פלסטינית, הפכם למובלעות ולאיים טריטוריאליים המנותקים זה מזה וטשטש את גבול ישראל עם שטחי הגדה המערבית.

במקביל לפיתוחו של מפעל ההתנחלות, ביססה ישראל ומיסדה בגדה שתי מערכות חוק - אחת עבור המתנחלים, המספחת דה-פקטו את ההתנחלויות, מעניקה למתנחלים זכויות של אזרחים במדינה דמוקרטית. השנייה - מערכת חוק צבאית המקפחת בשיטתיות את זכויותיהם של הפלסטינים ומונעת מהם כל כוח ממשי לעיצוב המדיניות המשפיעה על מרחבי חייהם וזכויותיהם. מערכות נפרדות אלו מקבעות משטר בו זכויותיו של אדם נקבעות לפי השתייכותו הלאומית.

פיתוחו וביסוסו של מפעל ההתנחלות בארבעת העשורים האחרונים יצר מציאות מרחבית-גיאוגרפית, כלכלית ומשפטית חדשה ברחבי הגדה המערבית המייצרת בתורה פגיעה מתמשכת בזכויות האדם של הפלסטינים. הפגיעה העיקרית נעשתה בזכות לקניין, שהתבטאה בגזילת מאות אלפי דונמים מהאוכלוסייה הפלסטינית ובנישול קהילות ויחידים מרכושם הפרטי, במגוון תואנות ושיטות. קיומן של ההתנחלויות גורר גם פגיעה בזכותם של הפלסטינים לרמת חיים נאותה, לחופש תנועה, לשוויון ולהגדרה עצמית.

מראשיתו, מאופיין מפעל ההתנחלות בהתייחסות אינסטרומנטלית, צינית ואף עבריינית להוראות המשפט הבינלאומי, לחקיקה המקומית, לצווים הצבאיים הישראליים ולמשפט הישראלי. התייחסות זו איפשרה גזל מתמשך של אדמות מהאוכלוסייה הפלסטינית בגדה. בין השאר, התעלמה ישראל מאיסורים מפורשים במשפט ההומניטארי הבינלאומי על הקמת התנחלויות תוך שהיא מספקת פרשנות משלה להוראות אלה. פרשנות זו כמעט שאינה מקובלת על משפטנים בעולם או על הקהילה הבינלאומית. ישראל נתלתה בתואנות שווא כגון "צרכים צבאיים" או "צרכי ציבור" כדי להצדיק גזל של קרקעות עבור ההתנחלויות והשתמשה באופן מסלף ומתעתע בחוק הקרקעות העות'מאני כדי להכריז על מאות אלפי דונמים, חלקם בבעלות פלסטינית פרטית, כ"אדמות מדינה". כמו כן מתחמקת המדינה בעקביות מאכיפת החוק על מתנחלים שגזלו קרקעות פלסטיניות פרטיות.

האצטלה החוקית שישראל ניסתה לעטוף בה את מפעל ההתנחלות נועדה לכסות על הגזל המתמשך של אדמות הגדה. בכך, היא רוקנה את מערכת החוק שישראל מפעילה בשטחי הגדה המערבית מערכים בסיסיים של עשיית דין וצדק וחשפה אותה כמערכת שנועדה לשרת מטרות פוליטיות המאפשרת הפרה שיטתית של זכויות האדם של הפלסטינים.

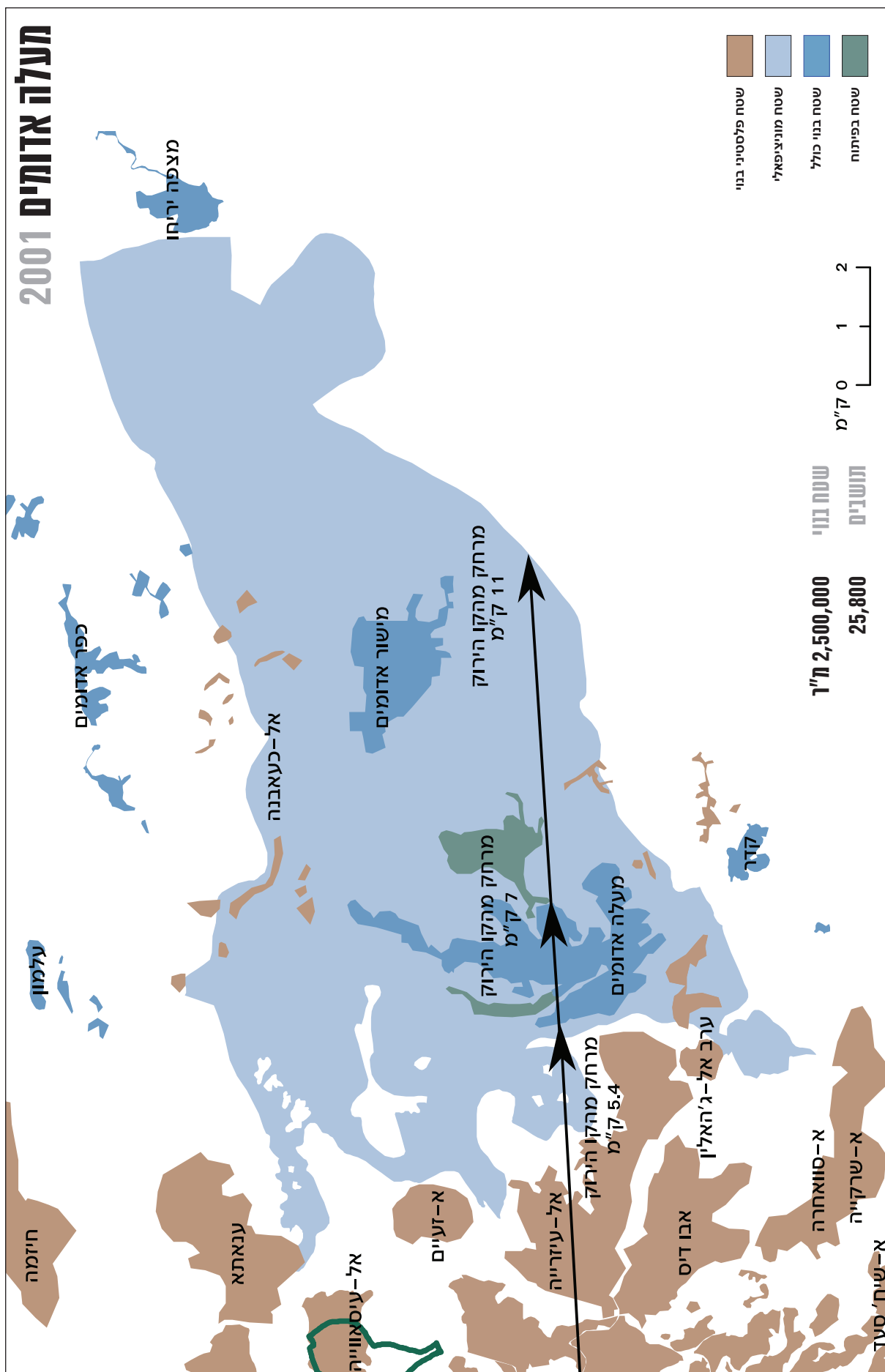
האחריות למפעל ההתנחלות ולהפרות זכויות האדם הרבות שהוא מייצר מוטלת בראש ובראשונה על ממשלות ישראל כולן, שיזמו, הקימו והרחיבו את ההתנחלויות. אולם למפעל זה אחראים ושותפים רבים נוספים, בהם מערכת המשפט הישראלית שהכשירה אותו. זאת באמצעות מתן אישור למעשים פסולים של המשטרה והצבא, באמצעות סירובה להתערב כדי למנוע את הפגיעה השיטתית והמתמשכת בפלסטינים ובתמיכתה במשטר של שתי מערכות חוק, מיטיבה וסלחנית עם המתנחלים ופוגענית כלפי הפלסטינים.

התרחבותו של מפעל ההתנחלות חותרת תחת המטרות המוצהרות של המשא ומתן שמנהלת ישראל עם נציגי הפלסטינים מזה 18 שנה ותחת התחייבויות ישראל במסגרת תכנית מפת הדרכים ואל מול הממשל האמריקאי. המשך קיומו של מפעל זה, על הפרות החוק המהותיות הגלומות בו ומשטר האפליה המובנה של תושבי הגדה הפלסטינים, חותר גם תחת יסודותיה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית ופוגע במעמדה של ישראל בין אומות העולם.

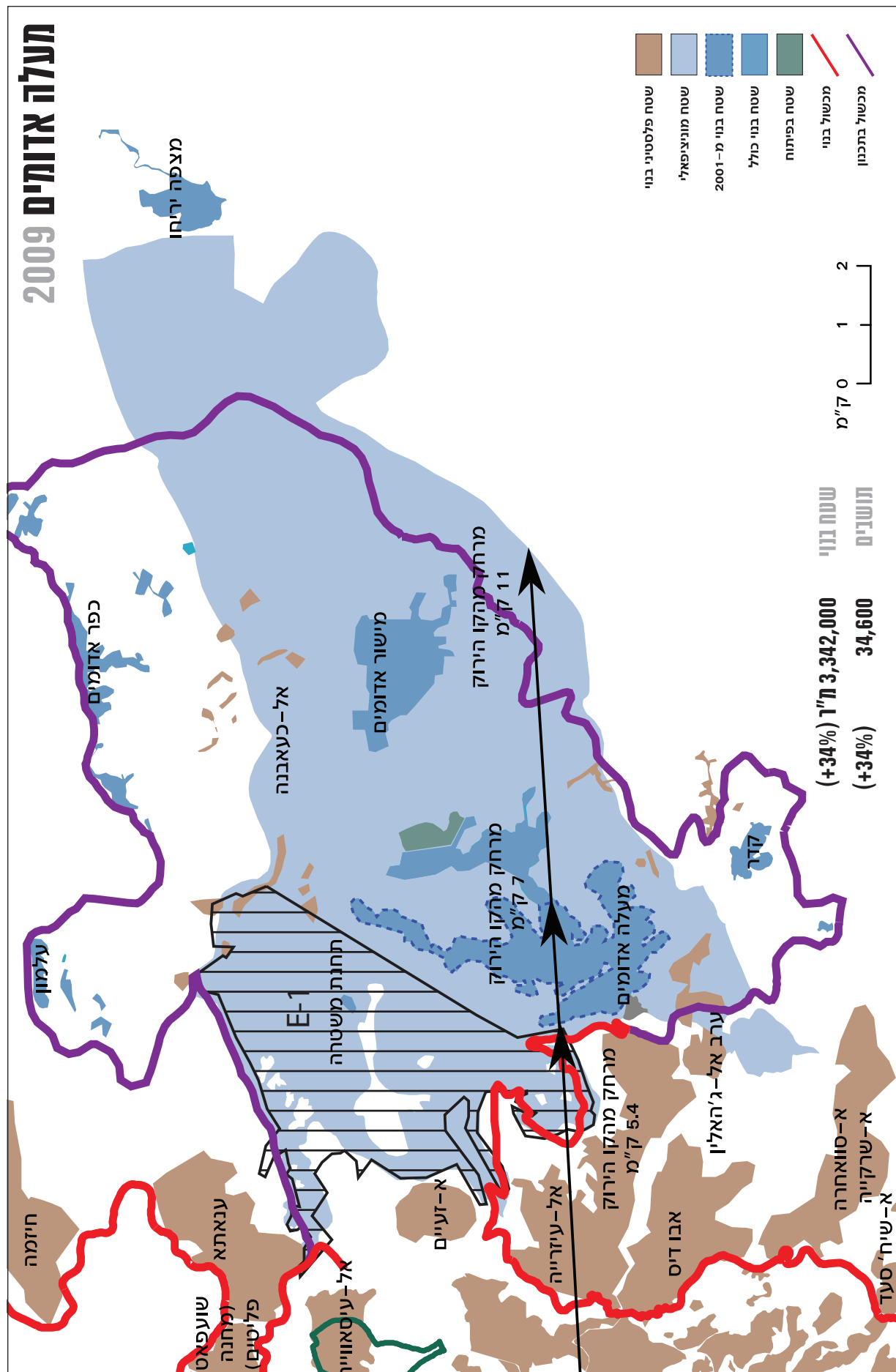
על רקע אי-חוקיותן של ההתנחלויות מלכתחילה ולנוכח הפגיעות בזכויות האדם הנגזרות מקיומן, בצלם שב ותובע ממשלת ישראל לפנות את כל ההתנחלויות. הפינוי חייב להתבצע תוך כיבוד זכויות האדם של המתנחלים, לרבות תשלום פיצויים.

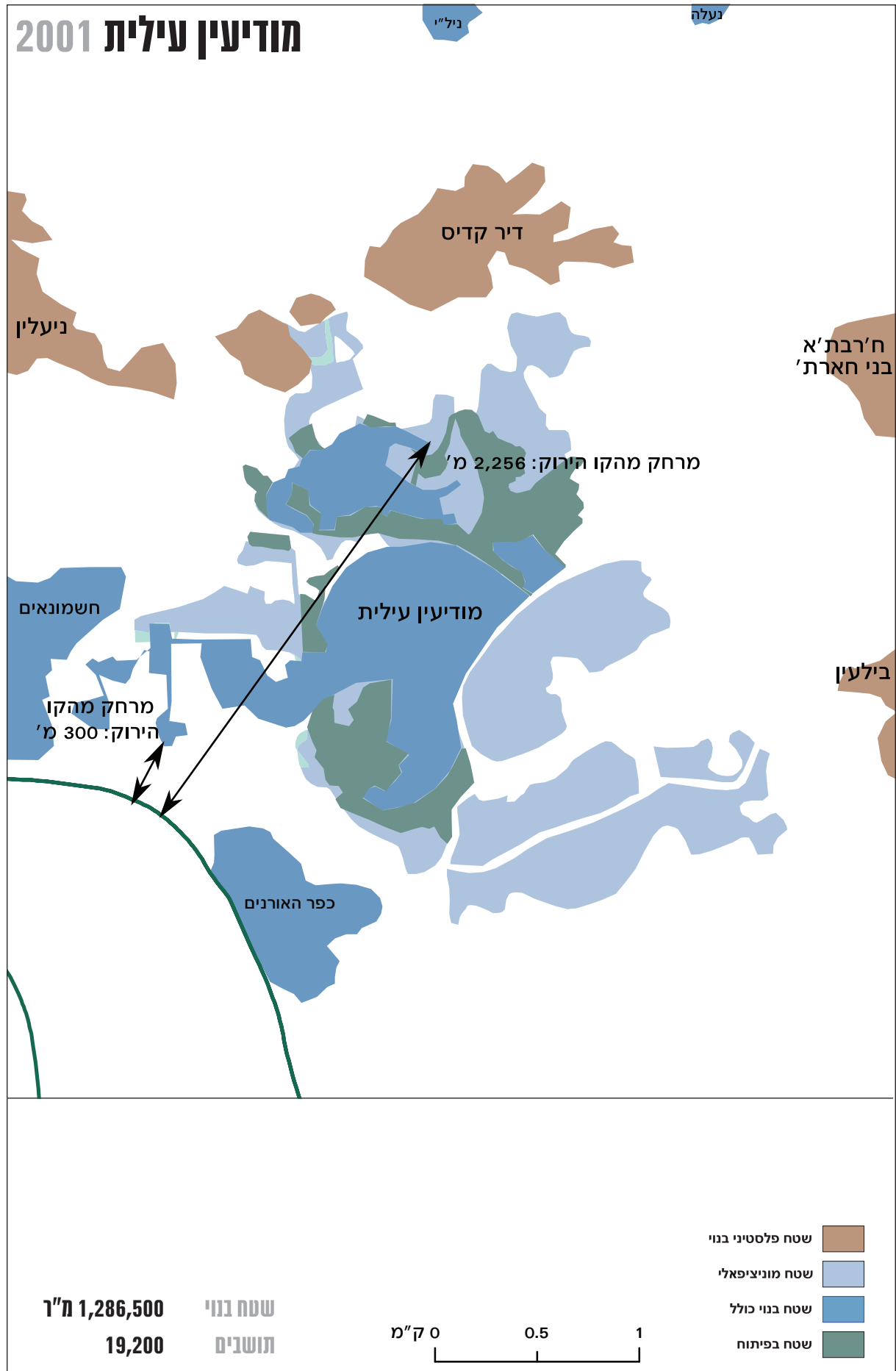
עד אז, ניתן לנקוט בכמה צעדי ביניים כדי לצמצם את הפגיעה בזכויות האדם. בין השאר, על הממשלה להפסיק כל בנייה חדשה בהתנחלויות, לבטל תכניות בנייה קיימות ולהקפיא הליכים לתפיסת קרקעות נוספות. כמו כן על הממשלה לבטל את כל ההטבות והתמריצים שנועדו לעודד מעבר של אזרחים ישראלים להתנחלויות.

מפות

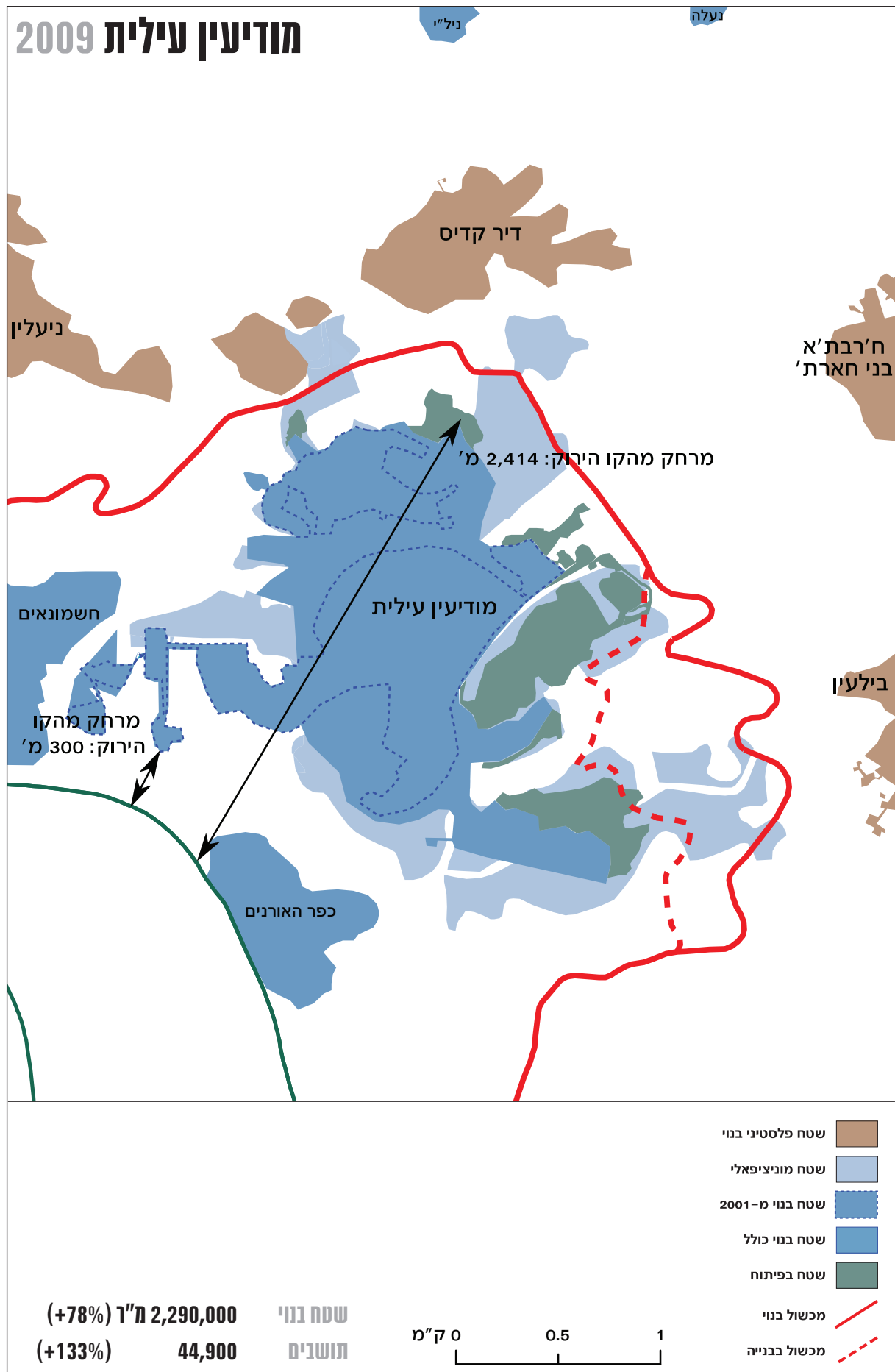


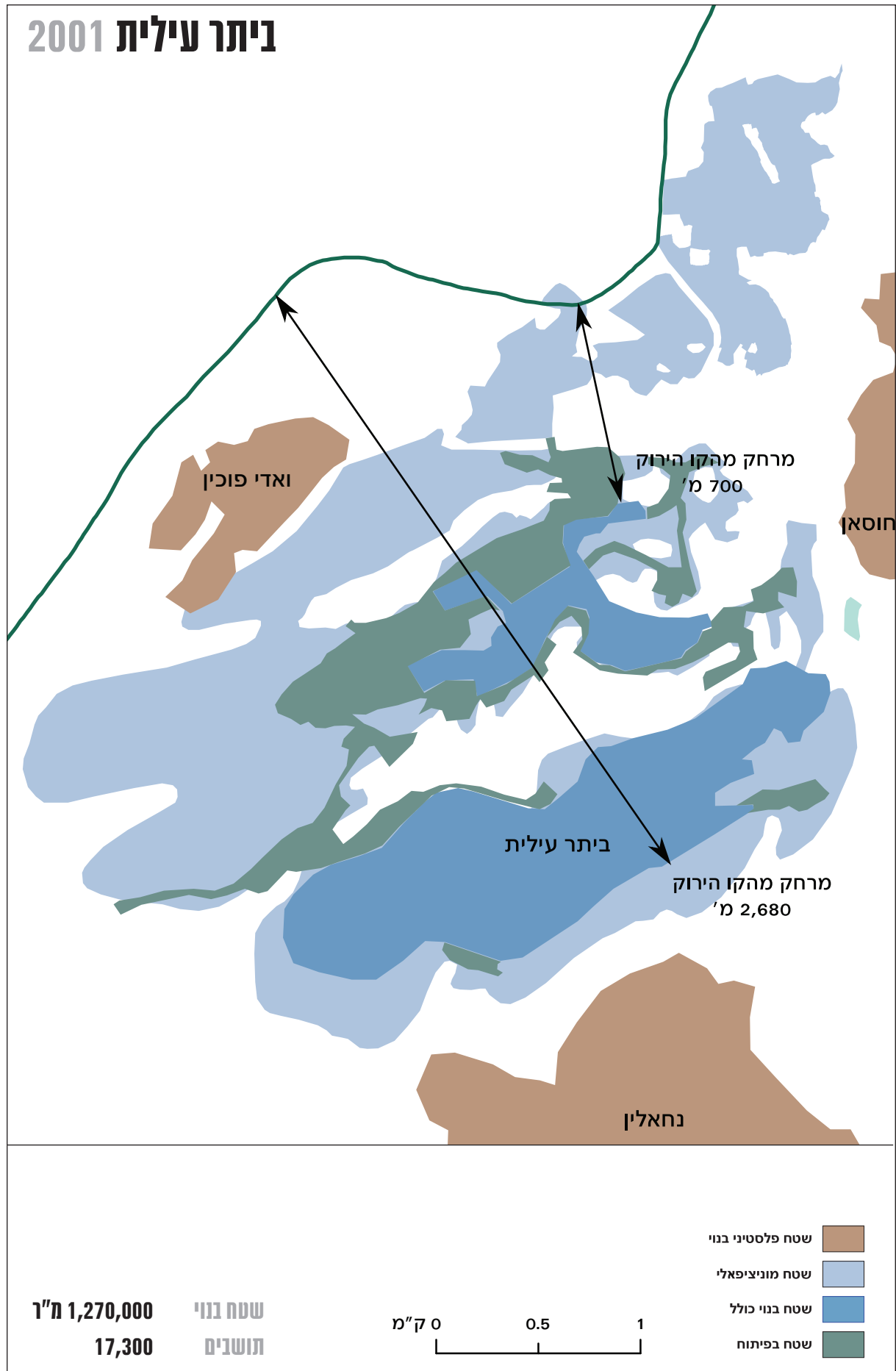
מעלה אדומים 2009



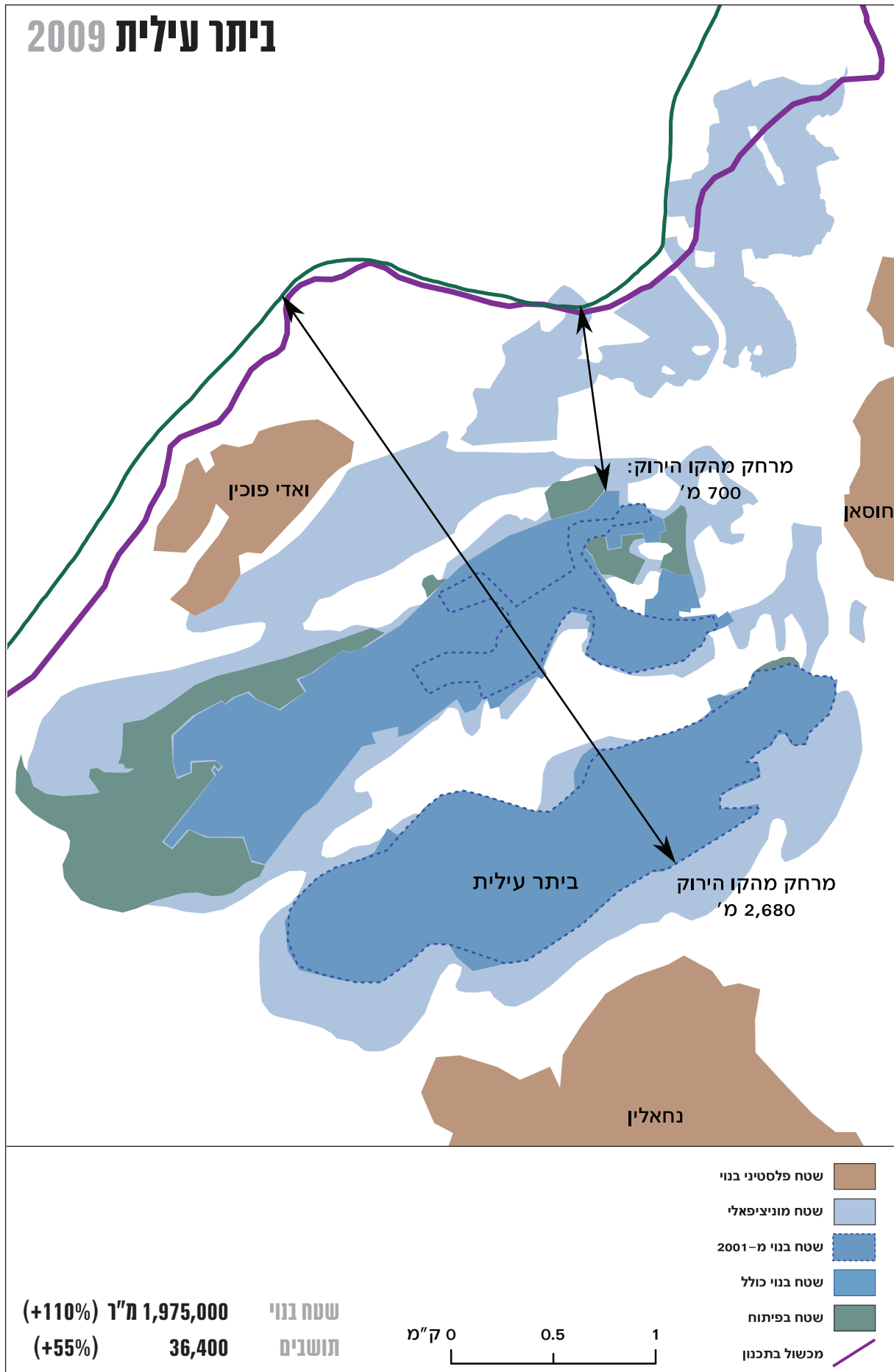


מודיעין עילית 2009

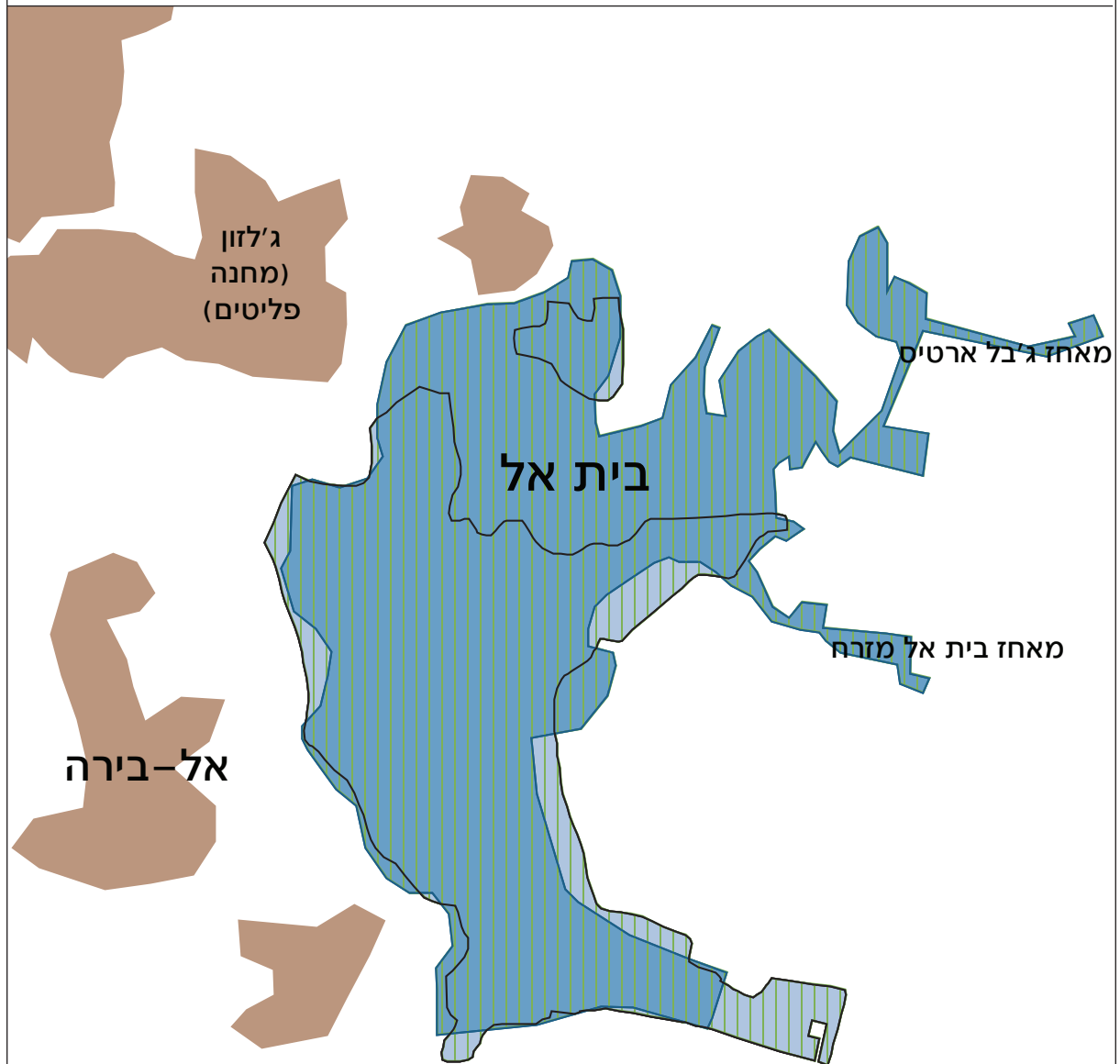




ביתר עילית 2009



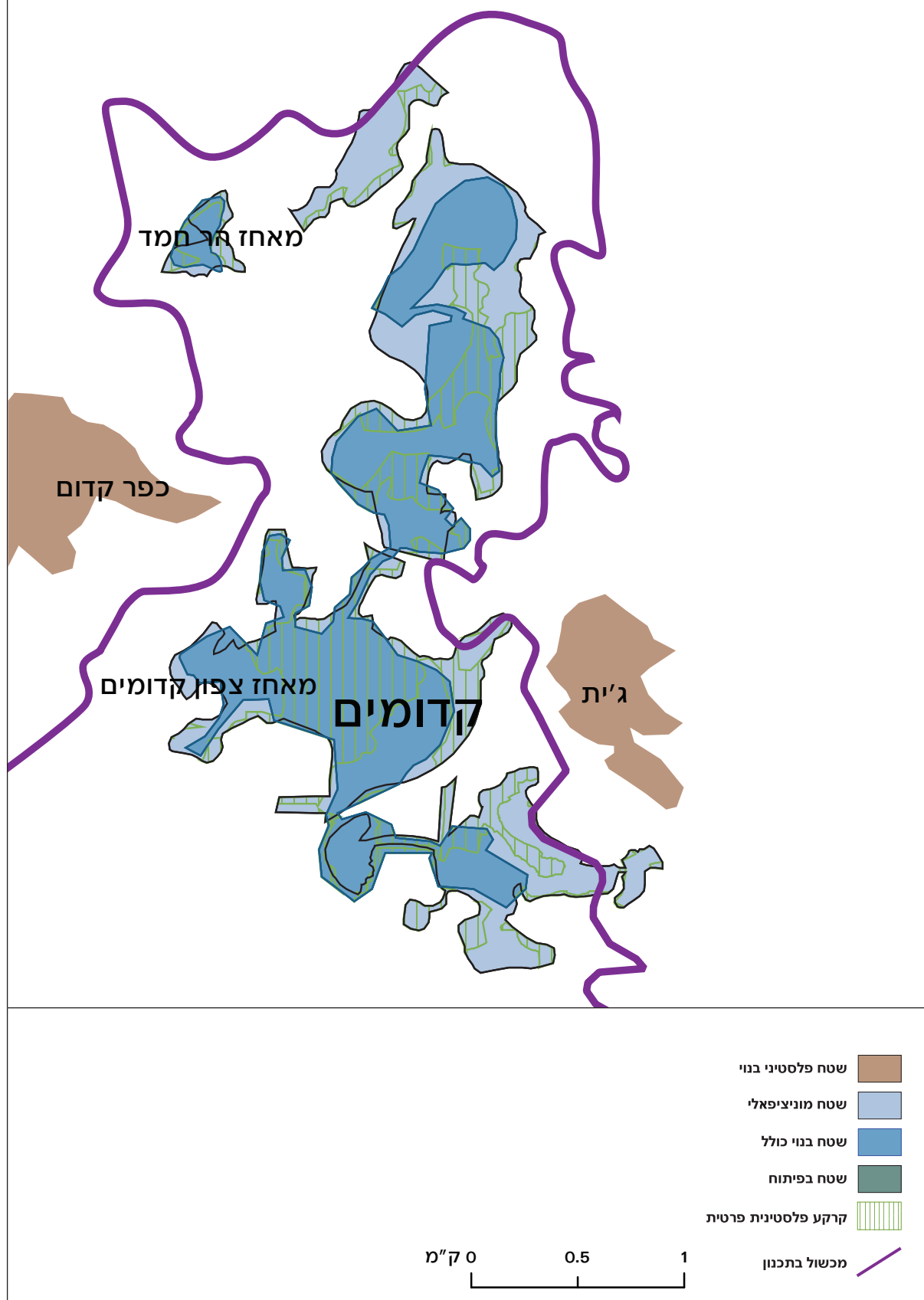
קרקעות פלסטיניות פרטיות בשטח הבנוי והמוניציפאלי של בית אל



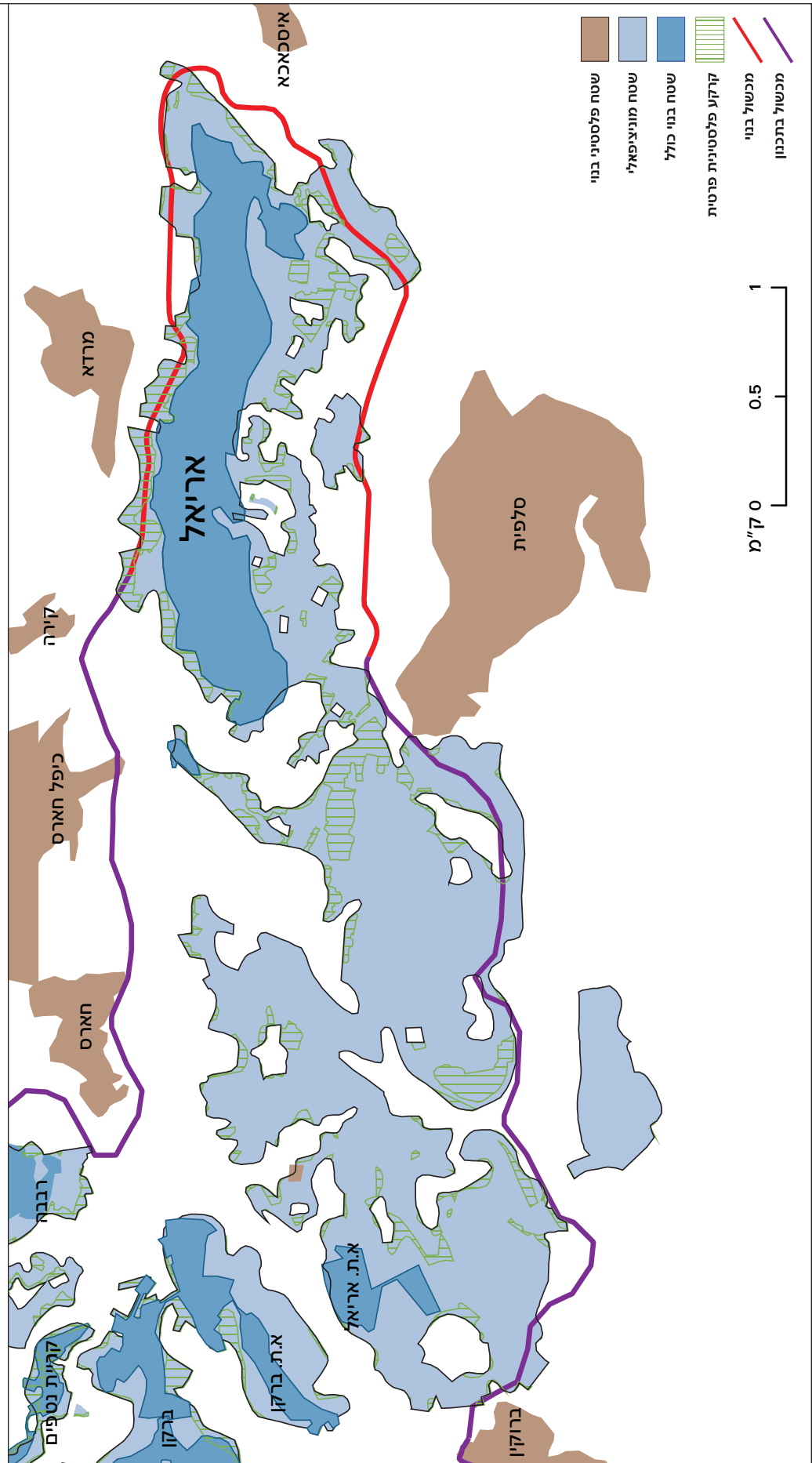
0 ק"מ 0.5 1

- שטח פלסטיני בנוי
- שטח מוניציפאלי
- שטח בנוי כולל
- קרקע פלסטינית פרטית

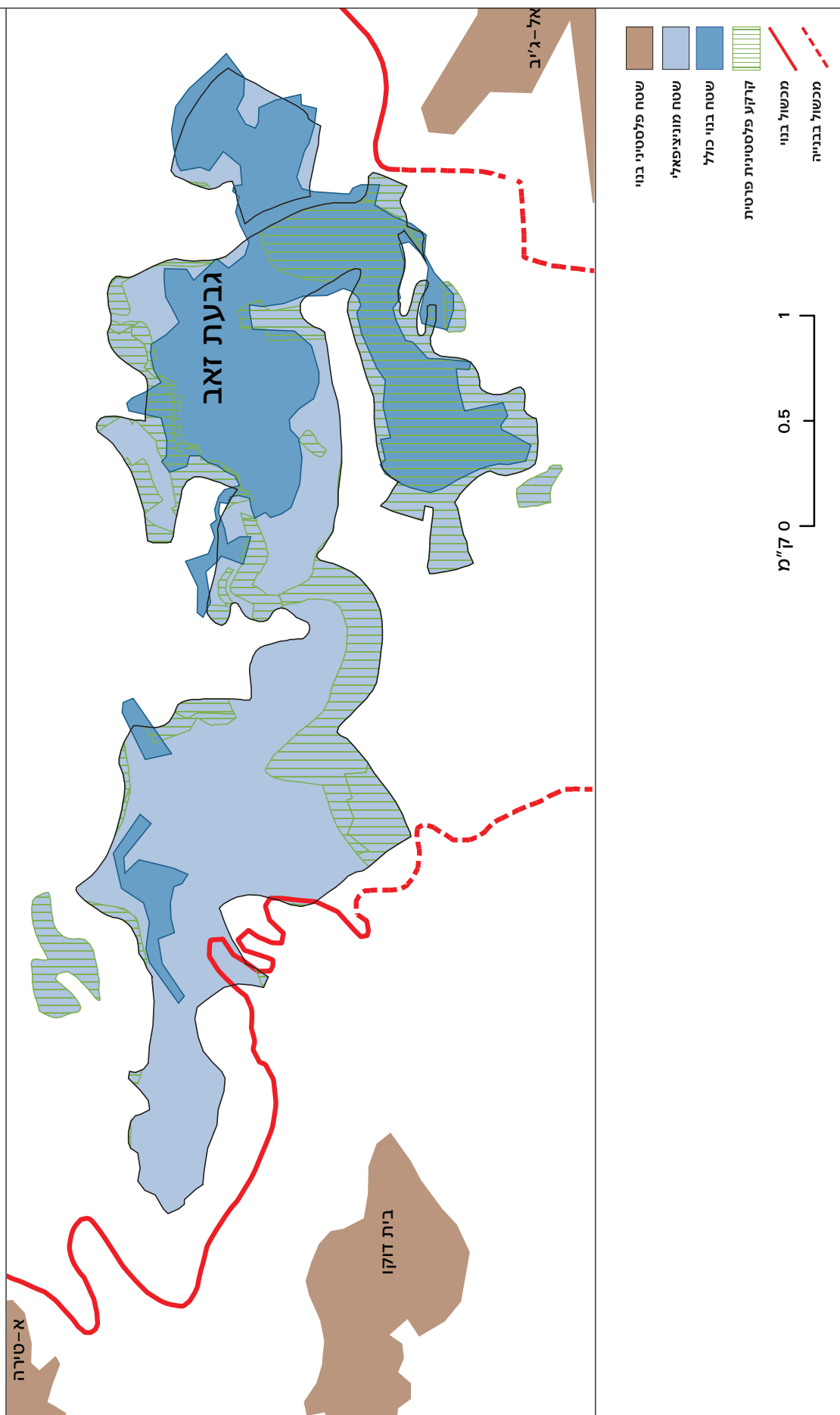
קרקות פלסטיניות פרטיות בשטח הבנוי והמוניציפאלי של קדומים



הרקעות פלסטיניות פרטיות בשטח הבנוי והמוניציפאלי של אריאל



קרקעות פלסטיניות פרטיות בשטח הבנוי והמוניציפאלי של גבעת זאב





בצלם

בצלם – מרכז מידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (ע.ר.)

רחוב התעשייה 8 (קומה רביעית) ירושלים 93420

טלפון: 02-6735599, פקס: 02-6749111

E-mail: mail@btselem.org | www.btselem.org