

# גזל הקרקעות

מדיניות התנחלות בגדה המערבית



מאי 2002

בִּצְלֵם  
B'TSELEM  
بتسيلم

# **גזל הקרקעות**

## **מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית**

מאי 2002

## **מחקר וכתובה: יחזקאל ליינ**

**בשיתוף עם איל ויצמן - אדריכל**

**עריכה:** יעל שטיין

**יעוץ מקצועי:** שמואל גרואג - אדריכל

**ציילומים:** איל ויצמן (אלא אם מצויין אחרת)

**עיצוב גרפי:** גאמא עיצובים, [www.gama.co.il](http://www.gama.co.il)

בצלם מבקש להודות לפרופ' יוברט לו-יון על הסיוע המקצועי בהכנת הדו"ח ולמרכז לפלורליזם יהודי על ייצוג בצלם בעניין חוק חופש המידע.

## **צוות בצלם והנהלתו**

**יו"ר ההנהלה:** פרופ' ענת בילצקי

**חברי ההנהלה:** עו"ד רפאת אבו זאלם, איילת אופיר, פרופ' אריה ארנון, סלסו גרברז, ד"ר הנרייט דהאן-כלב, עו"ד נאסר דרוויש, עו"ד שרון טל, רני טלמור, ויקטור לדרפרב, גילה סבירסקי, עו"ד חסן עאבדי, פרץ קדרון, ד"ר אמנון קפליוק, דני רובינשטיין, ד"ר נאדירה שלהוב-קבורקיאן, פרופ' ליאון שלף.

**מנכ"לית:** ג'סיקה מונטל

**חברי הצוות:** מייסא אבו אל-היג'א, מוסא אבו השש, נגיב אבו רקייה, חנין אליאס, נמרוד אמזלק, מאיה ג'ונסטון, רחל גרינשפן, קורין דגני, רון דודאי, עלי דראר'מה, אתי דרעי, סוהא זייד, איאד חדאד, ליאור יבנה, יחזקאל ליינ, רסלאן מחאג'נה, נביל מח'ריז, מיקול ניצא, סוהאד סאקאללה, ח'יידר ר'אנס, בהא עליאן, שירלי ערן, אופיר פוירשטיין, איל רז, צבי שולמן, יעל שטיין, רונן שניידרמן.

# תוכן עינינים

7	מבוא
9	פרק 1: מדיניות, תהליכים ומוסדות: מושגי יסוד
25	פרק 2: ההתנחלויות במשפט הבינלאומי
41	פרק 3: מנגנון השתלטות על הקרקעות
55	פרק 4: מדיניות הסיפוח והשלטון המקומי
61	פרק 5: הטבות ותמריצים כלכליים
71	פרק 6: מערכת התכנון
75	פרק 7: ניתוח מפת הגדה המערבית
97	פרק 8: ההתנחלות אריאל
111	מסקנות

## טבלאות

14	אוכלוסיית ההתנחלויות במזרח ירושלים	:1 טבלה מס'
15	התנחלויות ומתנחלים בגדה המערבית	:2 טבלה מס'
58	רשויות מקומיות בגדה המערבית	:3 טבלה מס'
67	הכנסות לתושב במועצות המקומיות בגדה המערבית	:4 טבלה מס'
68	הכנסות לתושב במועצות האזוריות בגדה המערבית	:5 טבלה מס'
69	השוואה בין רשויות מקומיות בגדה המערבית לעומת ישראל	:6 טבלה מס'
70	ממוצע רב-שנתי (1990-1999) להכנסות מוניציפאליות	:7 טבלה מס'
77	אזורי הגדה המערבית לפי הסכמי אוסלו	:8 טבלה מס'
89	שטחי ההתנחלויות לפי אזורים	:9 טבלה מס'

## תרשימים

16	מתנחלים בגדה המערבית	:1 תרשים מס'
16	התנחלויות בגדה המערבית	:2 תרשים מס'
17	התחלות בנייה של יחידות דיור בגדה המערבית וברצועת עזה	:3 תרשים מס'
20	התנחלויות הגדה המערבית לפי צורת יישוב	:4 תרשים מס'
63	אחוז ההתנחלויות בגדה המערבית לפי רמת העדיפות	:5 תרשים מס'
64	אחוז המתנחלים בגדה המערבית לפי רמת העדיפות	:6 תרשים מס'
67	הכנסות לנפש במועצות מקומיות	:7 תרשים מס'
68	הכנסות לנפש במועצות אזוריות	:8 תרשים מס'
103	התפתחותה של אריאל על-פי תכניות המתאר	:9 תרשים מס'

## מיכות

90	פריסת השטחים הבנויים	מפה מס' 1:
91	התנחלויות - חלוקה לאזורים	מפה מס' 2:
92	שטחים בשליטת ההתנחלויות	מפה מס' 3:
93	שטחי השיפוט של המועצות האזוריות	מפה מס' 4:
94	חלוקת סמכויות בהתאם להסכמי אוסלו	מפה מס' 5:
95	מערכת הדרכים הקיימת	מפה מס' 6:

## תצלומים

33	חיננית ושקד - גבולות מוניציפאליים	תצלום מס' 1:
33	תפוח - גבולות מוניציפאליים	תצלום מס' 2:
34	רימונים - גבולות מוניציפאליים	תצלום מס' 3:
34	עץ-אפרים - גבולות מוניציפאליים	תצלום מס' 4:
35	פסגות, רמאללה ואל-בירה	תצלום מס' 5:
35	מעלה-אדומים - שטח בנוי ועתודות קרקע	תצלום מס' 6:
36	הר-חומה - שלב ההקמה	תצלום מס' 7:
36	הר-אדר - השטח הבנוי ואזור ההרחבה	תצלום מס' 8:
37	מאחז "חוות אלוני שילה" על רקע קרני-שומרון וכפר לאקיף	תצלום מס' 9:
38	מאחז "מצפה-כרמים" בסמוך לכוכב-השחר	תצלום מס' 10:
39	ניל"י	תצלום מס' 11:
39	ניל"י	תצלום מס' 12:
40	כביש המנהרות	תצלום מס' 13:
40	חיילי צה"ל במהלך מבצע "חומת מגן" על רקע איתמר	תצלום מס' 14:
105	מבט מכיוון דרום-מזרח	תצלום מס' 15:
105	אריאל	תצלום מס' 16:
106	קרוואנים באזור המזרחי של אריאל על רקע הכפר ג'מעין	תצלום מס' 17:
106	הביוב מאריאל זורם לצד תחנת השאיבה של סלפית	תצלום מס' 18:
107	מחסום פיסי בכניסה לכפר יאסוף	תצלום מס' 19:
107	כביש 447 וכביש איסכאכא-סלפית	תצלום מס' 20:
108	אריאל והסביבה	תצלום מס' 21:
110	בתי אריאל - מבט מכביש חוצה שומרון	תצלום מס' 22:
110	אזור מתוכנן להרחבת אריאל	תצלום מס' 23:

עם הארץ עשקו עשק  
והולו על  
ועני ואביון הונו  
ואתיהגר עשקו בלא משפט

יחזקאל  
כב, כט

בדצמבר 2001 התפרסמה בעיתון "הארץ" כתבה שכותרתה "חמש דקות מכפר סבא – מבט על אזור אריאל", שסקרה את שוק הנדל"ן בכמה התנחלויות הסמוכות לכביש חוצה-שומרון באזור אריאל.<sup>1</sup> בין השאר, נאמר בכתבה כי רוב הקרקעות עליהן הוקמו "יישובים" אלה הן "קרקעות בבעלות המדינה" וכי "על-אף בעיות הביטחון והמיתון בענף הנדל"ן, המצב ביישובים אלה אינו רע כפי שניתן היה לצפות".

הכנת כתבה על ההתנחלויות מנקודת המבט של שוק הנדל"ן והלשון בה משתמש הכתב, משקפים את תהליך ההטמעה של ההתנחלויות בתוך מדינת ישראל. כתוצאה מתהליך זה, נתפסות ההתנחלויות בדיוק כמו יישובים אחרים שבתוך מדינת ישראל, בהם נבנים בתים ודירות אשר מוצעים למכירה לציבור הרחב, על-פי חוקי היצע והביקוש של השוק החופשי.

תהליך הטמעה מכוון ושיטתי זה גרם לטשטוש של כמה עובדות יסוד בנוגע להתנחלויות: אותם "יישובים" המוזכרים בכתבה אינם חלק ממדינת ישראל אלא התנחלויות שהוקמו בגדה המערבית, שמאז 1967 היא שטח כבוש הנתון למשטר צבאי, תוך הפרה של אמנת ג'נבה הרביעית; הקרקעות ש"בעלות המדינה" נלקחו מתושבים פלסטינים בהליכים לא חוקיים ובלתי הוגנים; נוכחותם של אזרחים ישראלים בבתיים ובדירות המוצעים בשוק הנדל"ן של "יישובים" אלה גוררת פגיעה בשורה ארוכה של זכויות האדם של הפלסטינים, כולל הזכות לחופש תנועה, לשיפור ברמת החיים, לקניין, ולהגדרה עצמית; התרחבותן של ההתנחלויות לא נעשית רק בשל חוקי היצע והביקוש אלא בעיקר בשל מנגנון ממשלתי משוכלל שנועד לעודד אזרחים ישראלים לעבור להתגורר בהן. בעיקר, מטשטש תהליך זה את העובדה כי מפעל ההתנחלויות יצר בשטחים משטר של הפרדה-תוך-אפליה על-פי חוק, אשר ספק אם יש לו אח ורע בעולם מאז בוטל משטר האפרטהייד בדרום-אפריקה.

כחלק ממנגנון הטשטוש של עובדות אלה, משקיעה המדינה מאמצים ניכרים בהסתרת מידע הקשור בהתנחלויות. לצורך כתיבת דו"ח זה נאלץ בצלם לנהל מאבק ארוך ומתיש עם המינהל האזרחי כדי לקבל את המפות בהן מסומנים הגבולות המוניציפאליים של ההתנחלויות. מידע זה, אשר בנוגע לרשויות מקומיות בישראל חשוף לציבור, נמסר לבסוף לבצלם רק באופן חלקי, כמעט שנה לאחר שהוגשה הבקשה הראשונה ורק לאחר איום בפנייה לערכאות משפטיות.

התהליך המדיני בין ישראל לפלסטינים לא הביא לפינוייה של אפילו התנחלות אחת. במהלך תקופה זו אף גדלו ההתנחלויות בצורה משמעותית, הן מבחינת שטח והן מבחינת האוכלוסייה. בעוד שבסוף שנת 1993 (מועד החתימה על הצהרת העקרונות) מנתה אוכלוסיית ההתנחלויות בגדה המערבית (כולל ההתנחלויות במזרח ירושלים) כ-247,000 תושבים, בסוף שנת 2001 היא גדלה בלמעלה מ-50% והגיעה לקרוב ל-375,000 תושבים.

במסגרת ההסכמים שנחתמו בין ישראל לבין הרשות הפלסטינית, הועברו לרשות סמכויות התקפות בעשרות מובלעות בלתי רציפות בהן מתגוררת רוב האוכלוסייה הפלסטינית. מובלעות אלה, המכונות אזורי A ו-B, מקיפות מאז שנת 2000 כ-40% משטח הגדה המערבית. השליטה בשאר השטח, לרבות ההתנחלויות והכבישים המובילים אליהן ונקודות היציאה מהגדה המערבית, נותרו בידי ישראל.

1. שלומי שפר, "חמש דקות מכפר סבא – מבט על אזור אריאל", מוסף הנדל"ן של הארץ, 13.12.01.



דו"ח זה, שהוא המשך לכמה דו"חות שפירסם בצלם בעבר,<sup>2</sup> עוסק בהיבטים שונים של מדיניות ישראל בנוגע להתנחלויות בגדה המערבית ובתוצאותיה, מנקודת המבט של זכויות האדם ושל המשפט הבינלאומי. הדו"ח עוסק גם בהתנחלויות שהקימה ישראל במזרח ירושלים ואשר סופחו באופן רשמי לישראל, שלפי המשפט הבינלאומי מהווה שטח כבוש שמעמדו אינו שונה משאר חלקי הגדה. הדו"ח אינו מתייחס להתנחלויות שהקימה ישראל ברצועת עזה, אשר למרות הדמיון להתנחלויות בגדה המערבית, הן בעלות מאפיינים שונים, כולל שוני בחוקים החלים בהן, בשל ההבדל בין החוקים שהיו תקפים בשני האזורים לפני 1967.

הדו"ח מחולק לשמונה פרקים:

- הפרק הראשון מציג כמה מושגי יסוד בנוגע לתכניות לפיהן פעלו ממשלות ישראל, לתהליך הבירוקרטי של הקמת התנחלות חדשה ולסוגי ההתנחלויות.
- הפרק השני עוסק במעמד של ההתנחלויות ושל המתנחלים במשפט הבינלאומי וסוקר בקצרה את הפגיעות בזכויות האדם של הפלסטינים הנובעות מקיומן של ההתנחלויות.
- הפרק השלישי סוקר את המנגנון הבירוקרטי-משפטי שפיתחה ישראל לצורך השתלטות על קרקעות בגדה המערבית שנועדו להקמת התנחלויות ולהרחבתן. המרכיב העיקרי במנגנון זה, בו מתמקד הפרק, הוא הליך ההכרזה והרישום של קרקעות כ"אדמות מדינה".
- הפרק הרביעי דן בשינויים החוקיים שביצעה ישראל כדי לספח את ההתנחלויות בפועל למדינת ישראל, באמצעות הפיכתן למובלעות אזרחיות בתוך השטח הכבוש. כמו כן, מתייחס פרק זה למבנה השלטון המקומי בהתנחלויות ולמשמעות של גבולותיהן המוניציפאליים.
- הפרק החמישי מציג את התמריצים הכלכליים שמעניקה המדינה למתנחלים ולהתנחלויות, במטרה לעודד אזרחים ישראלים לעבור להתגורר בגדה המערבית ולהישאר שם.
- הפרק השישי עוסק במערכת התכנון בגדה המערבית האחראית על מתן היתרי בנייה, הן בהתנחלויות והן ביישובים הפלסטיניים. מערכת זו ממלאת תפקיד מכריע בהקמת ההתנחלויות ובהרחבתן ובמקביל פועלת להגבלת הבנייה ביישובים הפלסטיניים.
- הפרק השביעי מנתח את מפת הגדה המערבית המצורפת לדו"ח זה ומציג את פריסת ההתנחלויות לפי אזורים. הפרק מתמקד בהשלכות של קיומן של ההתנחלויות על זכויות האדם של האוכלוסייה הפלסטינית.
- הפרק השמיני עוסק בהתנחלות אריאל כמקרה מבחן ומתמקד בהשלכות של הקמתה על היישובים הפלסטיניים שסביבה. כמו כן מצביע פרק זה על התוצאות שיהיו אם תורחב ההתנחלות לפי תכנית המתאר הנוכחית.

2. ר' דו"חות בצלם: מדיניות של אפליה – הפקעת קרקעות, תכנון ובנייה במזרח ירושלים (מאי 1995); דו-קיום בלתי אפשרי – זכויות האדם בחברון מאז הטבח במערת המכפלה (ספטמבר 1995); ההתנחלות בשטחים כהפרת זכויות אדם – היבטים משפטיים ועקרוניים (מארכ 1997); הורסים שלום – מדיניות ההריסה ההמונית של בתי פלסטינים בגדה המערבית (ספטמבר 1997); במורד הסיפוח – הפרת זכויות אדם כתוצאה מהקמת ההתנחלות מעלה אדומים והרחבתה (יוני 1999).

# פרק 1

## מדיניות, תהליכים ומוסדות: מושגי יסוד

פרק זה מציג כמה מושגי יסוד הדרושים להמשך הדיון. חלקו הראשון עוסק בקצרה בגישות השונות של ממשלות ישראל בנוגע להתנחלויות בגדה המערבית ובתכניות העיקריות לפיהן פעלו. החלק השני עוסק בתהליך הברוקרטי של הקמת התנחלות חדשה ובמשרדי הממשלה והמוסדות העוסקים בכך. חלקו האחרון של הפרק מציג את צורות היישוב השונות של ההתנחלויות (קיבוץ, יישוב קהילתי, יישוב עירוני וכד'). לאורך הפרק יובאו נתונים בנוגע להתנחלויות ולאוכלוסיית המתנחלים.

### א. מדיניות ההתנחלות

מדיניותה של ישראל בנוגע להתנחלויות בגדה המערבית עברה לאורך השנים כמה שינויים שנבעו בעיקר מהתפיסות הפוליטיות של מקבלי ההחלטות, מכוחן היחסי של קבוצות אינטרס ומשינויים בזירה הבינלאומית. עם זאת, למרות הבדלי הגישות בין הממשלות שהתבטאו, בין השאר, בהיקף המשאבים שהופנו לנושא ובאזורים בהם הוקמו התנחלויות חדשות, תרמו כל הממשלות, בצורה זו או אחרת, לפיתוח מפעל ההתנחלות.

ממשלת האחדות הלאומית, בראשות לוי אשכול, כמה ימים ספורים לפני שפרצה המלחמה ביוני 1967. בחודשים הראשונים לאחר המלחמה, לא היתה לממשלה מדיניות ברורה בנוגע להתיישבות של אזרחים ישראלים בגדה המערבית. רוב חברי הממשלה סברו שיש להשתמש בשטחים שנכבשו כקלף מיקוח במשא ומתן עתידי ולכן הם שללו תכניות להקמת יישובים אזרחיים בהם. אולם, נטייה זו נשחקה במהירות, הן בשל יוזמות מתוך הממשלה והן בשל השפעתן של קבוצות אינטרס שונות. כבר בספטמבר 1967 הוקמה ההתנחלות הראשונה בגדה המערבית, כפר עציון, כתוצאה מלחצים שהפעילה קבוצת מתנחלים שהיתה מורכבת בחלקה מבני משפחה של תושבי כפר עציון המקורי, שננטש ונהרס במהלך מלחמת 1948.<sup>3</sup>

מדיניות הממשלה בנוגע ל"מזרח ירושלים" היתה שונה. מיד עם תום המלחמה החילה הממשלה את החוק הישראלי על שטחים נרחבים מצפון, ממזרח ומדרום לירושלים המערבית וסיפחה אותם לעיריית ירושלים. בשטחים אלה בנתה הממשלה התנחלויות בקצב מזורז במטרה ליצור מציאות שתמנע כל אפשרות לערער על ריבונותה של ישראל עליהם ולמנוע יוזמות מדיניות שיכפו על ישראל לסגת מהם.<sup>4</sup>

בנוסף, סיפחה ישראל לשטחה גם רצועת שטח המקבילה לקו הירוק, לאורך כמה קילומטרים מדרום ומצפון לאזור לטרון (ר' מפה המצורפת לדו"ח). רצועה זו כונתה "שטח ההפקר", שכן בין השנים 1948 ל-1967 היא לא היתה בריבונות של ירדן או של ישראל. במהלך השנים הקימה ישראל ברצועה זו ארבעה יישובים (שילת, לפיד, כפר-רות ומכבים), אליהם לא נתייחס בדו"ח זה, שכן לפי המשפט הבינלאומי שטח זה אינו נחשב לשטח כבוש.

3. שלמה גזית, *מתאים במלכודת – 30 שנות מדיניות ישראל בשטחים* (זמורה-ביתן, תל אביב, 1999), עמ' 228.  
4. כפי שיפורט בפרקים 3 ו-7, השטחים שסופחו לירושלים ב-1967 כללו אזורים נרחבים מעבר לשטח שהיה שייך לירושלים תחת הממשל הירדני. עם זאת, לצורך הדיון, נכנה שטח זה להלן "מזרח ירושלים".

## ממשלות המערך: תכנית אלון

כבר בשלהי 1967 החל השר יגאל אלון, שכיהן אז כראש ועדת השרים להתיישבות, בגיבוש תכנית אסטרטגית להקמת התנחלויות בחלק מאזורי הגדה המערבית. בשנים שלאחר מכן נוסחה התכנית מחדש כמה פעמים. התכנית מעולם לא אושרה באופן רשמי על-ידי אף ממשלה אולם ממשלות "המערך" (היום מפלגת העבודה) פעלו לפיה עד 1977. התכנית גם שימשה כבסיס ל"פשרה הטריטוריאלית" בה דגלה המפלגה עד לבחירות שנערכו ב-1988 (כולל).

היעד המקורי של התכנית היה לקבוע מחדש את גבולותיה של ישראל כך שיכללו את בקעת הירדן ומדבר יהודה, בטענה שהדבר הכרחי לשמירה על בטחון המדינה. התכנית קובעת כי יש להקים באזורים אלה שורה של התנחלויות ישראליות שיבטיחו "נוכחות יהודית" ויהיו צעד מקדים לסיפוח פורמלי. לפי התכנית, יש להימנע עד כמה שניתן מסיפוח אזורים המאוכלסים בצפיפות על-ידי פלסטינים.<sup>5</sup>

בשנת 1970 נוסחה התכנית מחדש והוצע לספח לישראל שטחים נרחבים בהרבה מאלו שנקבעו בתכנית המקורית. אלה כללו: רצועה לאורך הירדן ברוחב של כעשרים ק"מ (עד תחילת היישובים הפלסטיניים הצפופים), שטחים מסביב לירושלים המורחבת, גוש עציון, רובו של מדבר יהודה ורצועת שטח בדרום הר חברון. שטחים של אזורים אלה מגיע לכמחצית משטח הגדה המערבית. המחצית השנייה של הגדה, הכוללת שני אזורים בלתי רציפים בצפון ובדרום, אמורה על-פי תכנית אלון להיות חלק ממדינה ירדנית-פלסטינית.<sup>6</sup>

עד עליית הליכוד לשלטון ב-1977 הוקמו בגדה המערבית (לא כולל מזרח ירושלים) ביוזמת הממשלה קרוב לשלושים התנחלויות, בהן התגוררו כ-4,500 תושבים.<sup>7</sup> רוב ההתנחלויות הוקמו באזורים שעל-פי תכנית אלון אמורים היו להיות מסופחים לישראל ואילו מיעוטן הוקמו ביוזמת גוש אמונים (ר' להלן), מחוץ לאזורים אלה. בתגוררו בהתנחלויות שהוקמו במזרח ירושלים בסוף 1977 כ-50,000 תושבים.<sup>8</sup>

בשנות שלטונו של הליכוד (1977-1984) נזנחה תכנית אלון והממשלה השקיעה את רוב המשאבים באזורים אחרים של הגדה המערבית. בתקופת ממשלת האחדות הלאומית בראשות שמעון פרס ויחזק שמיר (1984-1988), שבה תכנית אלון להיות חלק ממדיניות הממשלה, שהזרימה משאבים להתנחלויות שהוקמו בשנות השבעים בהתאם לתכנית זו (ר' "תכנית המאה אלף" להלן).

## השפעתה של תנועת גוש אמונים

חוגים פוליטיים השייכים לימין הדתי תפסו את נצחונה של ישראל במלחמת 1967 במושגים תאולוגיים וראו בו את "תחילת הגאולה" והזדמנות ל"מימוש חזון ארץ ישראל השלמה". מתוך חוגים אלה הוקמה ב-1974 תנועת גוש אמונים, תחת ההנהגה הרוחנית של הרב צבי יהודה קוק,<sup>9</sup> שמטרתה הראשונה היתה לכפות על ממשלת המערך להקים התנחלויות רבות ככל הניתן בכל שטחי "ארץ ישראל". מטרה זו נבעה מתפיסתה של התנועה, לפיה "אחיזתנו

5. Meron Benvenisti and Shlomo Khayat, *The West Bank and Gaza Atlas*, West Bank Data Project (The Jerusalem Post, Jerusalem, 1987), pp. 63-64. שם.

7. לנתונים המלאים על גידול האוכלוסייה ומספר ההתנחלויות לפי שנים ר' טבלאות ותרשימים בהמשך הפרק.

8. Geoffrey Aronson, *Settlements and the Israel-Palestinian Negotiations* (Institute of Palestinian Studies, Washington, 1996), p. 5.

9. לניתוח המשנה האידיאולוגית של גוש אמונים ר' גדעון ארן, *מציונות דתית לדת ציונית – שורשי גוש אמונים ותרבותו* (חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, 1987).

בחבל ארץ אינה פונקציה של גודל האוכלוסייה היושבת בו, אלא גם של גודל השטח אשר אוכלוסייה זו מטביעה בו את רישומה והשפעתה".<sup>10</sup>

בקעת הירדן, גוש עציון וחלק מהר חברון היו ממילא חלק מאסטרטגיית ההתנחלות של ממשלות המערך ולכן העדיפה תנועת גוש אמונים להקים התנחלויות באזור "גב ההר", בו מתגוררת רוב האוכלוסייה הפלסטינית של הגדה המערבית.<sup>11</sup> שיטת הפעולה העיקרית של התנועה היתה הקמת התנחלות ללא אישור הממשלה, ולעיתים בניגוד למדיניותה, בניסיון לכפות עליה בדיעבד הכרה בעובדות מוגמרות. בין יולי 1974 ודצמבר 1975, ניסו אנשי התנועה להקים שבע התנחלויות במקומות שונים באזור שכס, אך הממשלה מנעה זאת. בעקבות הניסיון השמיני נעשתה פשרה בינם לבין שר הביטחון דאז, שמעון פרס, לפיה יורשו המתנחלים לשהות במחנה הצבאי "קדום" ממערב לשכס. שנתיים לאחר מכן הפך המקום, באופן רשמי, להתנחלות קדומים.<sup>12</sup>

בכמה מקרים טענו אנשי גוש אמונים בפני הרשויות כי הם מבקשים להתיישב במקום מסויים באופן זמני, ורק לאחר שקיבלו לכך אישור הקימו את ההתנחלות. בדרך זו קיבלו אנשי התנועה אישור להקמת "מחנה עבודה" סמוך לכפר עין-יברוד, שלאחר מכן הפך להתנחלות עפרה; ההתנחלות שילה הוקמה במסווה של חפירה ארכיאולוגית.<sup>13</sup>

העימותים בין תנועת גוש אמונים לבין הממשלה נמשכו גם במהלך תקופת הכהונה הראשונה של ממשלת הליכוד בראשות מנחם בגין, אך אלה הסתיימו לקראת הבחירות של 1981, עם פרישתה של מפלגת ד"ש מהממשלה. אז החלה הממשלה להגשים את כל תכניות ההתיישבות של תנועת גוש אמונים ונתנה לפעיליה סיוע כלכלי נרחב.<sup>14</sup>

## מדיניות הליכוד: תכנית דרובלס ותכנית שרון

לאחר עליית הליכוד לשלטון ב-1977, הכין מתתיהו דרובלס, שעמד בראש החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית, תכנית מקיפה להקמת התנחלויות בכל רחבי הגדה המערבית.<sup>15</sup> תכנית זו, שפורסמה ב-1978 ועודכנה כמה פעמים בשנים שלאחר מכן, כונתה גם "תכנית דרובלס" והיתה המסמך שהנחה את מדיניות הממשלה וההסתדרות הציונית בנושא ההתנחלויות. לפי התכנית:

נוכחות אזרחית של יישובים יהודיים הינה חיונית לאבטחת המדינה. . . אסור שייווצר כל צל של ספק בדבר כוונתנו להחזיק לתמיד בשטחי יהודה ושומרון. . . הדרך הטובה והיעילה ביותר שתסיר כל שמץ של ספק בעניין כוונתנו להחזיק לעולם ביהודה ושומרון, היא – תנופת התיישבות מזורזת באזורים אלה.<sup>16</sup>

תכנית דרובלס תאמה לחלוטין את התוכניות של תנועת גוש אמונים, שפעלה יחד עם ההסתדרות הציונית העולמית להקמת עשרות "יישובים קהילתיים" (ר' להלן), בעיקר ברצועת גב ההר, סמוך לריכוזי האוכלוסייה הפלסטינית. אריאל שרון, שהיה שר החקלאות בממשלת הליכוד הראשונה (1977-1981), תרם אף הוא באופן משמעותי לקידום

10. גוש אמונים, תכנית אב להתיישבות ביהודה ושומרון (1980), עמ' 15.

11. לתיאור מפורט של הגדה המערבית מבחינה גיאוגרפית וכן לתיאור פריסת ההתנחלויות בשטחה ר' פרק 7.

12. David Newman, *Jewish Settlement in the West Bank: the Role of Gush Emunim* (Centre for Middle Eastern and Islamic Studies, Durham, 1982), pp. 40-43.

13. שיטה זו היתה חיקוי של הדרך בה הוקמה ההתנחלות קרית-ארבע ב-1968 – על-ידי קבוצת מתנחלים בראשותו של הרב לוינגר בחברון. ר' גזית, *פתאים במלכות*, שם, עמ' 231.

14. מירון בנבנישתי, *לקסיקון יהודה ושומרון, יישובים מינהל וחברה* (כנה, ירושלים, 1987), עמ' 155.

15. בנוגע לתפקידה של ההסתדרות הציונית העולמית בייזום ובהקמה של התנחלויות חדשות ר' להלן.

16. מתתיהו דרובלס, *ההתיישבות ביהודה ושומרון – אסטרטגיה, מדיניות ותכנית* (ההסתדרות הציונית העולמית, ירושלים, ספטמבר 1980), עמ' 3.

מפעל ההתנחלות. תכנית שרון הגדירה את האזורים שלשיטתו חיוניים לביטחון המדינה, אשר כללו את מרבית השטחים, למעט מובלעות בודדות בהן מתגוררת בצפיפות אוכלוסייה פלסטינית.<sup>17</sup> בדומה לאלון ולדרובלס, המליץ שרון על הקמת התנחלויות בשטחים אלה כשלב מקדים לסיפוחם לישראל. תכנית זו לא התקבלה באופן רשמי על-ידי הממשלה, אולם היא שימשה בסיס לפעילותו של משרד החקלאות. כוחו של משרד זה בכל הנוגע להקמת התנחלויות נבע מאחריותו על מינהל מקרקעי ישראל שהופקד על ניהול "אדמות המדינה" (ר' פרק 3) ועל תקציב החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית.

משרד החקלאות ומשרד הבינוי והשיכון הקדישו את מירב מאמציהם כדי ליישם את תכנית שרון, בעיקר בהקמת התנחלויות במורדות המערביים של רכס הגדה המערבית, מצפון לירושלים ("מערב השומרון"). הקמת התנחלויות באזורים אלה נבעה מגישתו של שרון כי יש למנוע יצירת רצף של אוכלוסייה ערבית משני צידי הקו הירוק – בין האזורים ממערב לג'נין ולשכם ומצפון לרמאללה לבין היישובים הפלסטיניים בתוך ישראל הסמוכים לקו הירוק, כמו אום אל-פחם וכפר קאסם.<sup>18</sup> בעוד שבהתנחלויות שהוקמו ביוזמת ההסתדרות הציונית באזור גב ההר התיישבו בעיקר תומכים של תנועת גוש אמונים, השקיעו משרדי ממשלה אלה מאמצים רבים בניסיון למשוך אל ההתנחלויות שהוקמו ב"מערב השומרון" את הקהל הרחב הלא-אידיאולוגי. זאת באמצעות מתן הטבות כלכליות והבטחות לשיפור רמת החיים במרחק קצר מהמרכזים העירוניים שבמישור החוף.<sup>19</sup>

בתחילת שנת 1983 פרסמו משרד החקלאות וההסתדרות הציונית "תכנית אב" להתנחלויות הגדה המערבית עד שנת 2010, שכללה תכנית פיתוח אופרטיבית לשנים 1983-1986.<sup>20</sup> תכנית זו כונתה גם "תכנית המאה-אלף", בשל יעדה המוצהר שעד שנת 1986 יעברו להתגורר בהתנחלויות 80,000 אזרחים ישראלים חדשים כך שהאוכלוסייה היהודית בהן תמנה 100,000 תושבים (לא כולל מזרח ירושלים). לפי התכנית, יוקמו 23 יישובים קהילתיים וכפריים חדשים, עשרים היאחזויות נח"ל וייסללו 300-450 ק"מ של כבישים חדשים.<sup>21</sup> הדגש המקורי של התכנית היה על התנחלויות ב"גב ההר" ובמורדות המערביים של רכס הגדה, אולם הקמתה של ממשלת האחדות הלאומית ב-1984 הביאה להפניית חלק ניכר מהמשאבים לחיזוק ההתנחלויות בבקעת הירדן, כפשרה בין תומכי גישת דרובלס-שרון לבין מצדדי תכנית אלון.<sup>22</sup> הממשלה מימשה את היעד שנקבע בתכנית בנוגע למספר ההתנחלויות החדשות, אך היא לא עמדה בתחזית האוכלוסייה, שבסוף 1986 מנתה כ-51,000 נפש.

תנופת הבנייה בהתנחלויות נמשכה גם בתקופת ממשלת הליכוד שהוקמה לאחר הבחירות ב-1988. ממשלה זו התמקדה בהרחבת ההתנחלויות הקיימות ובמהלך כהונתה גדלה אוכלוסיית המתנחלים בקרוב ל-60%. בתקופה זו הוקמו עשר התנחלויות חדשות, מספר נמוך בהשוואה להתנחלויות שהוקמו על-ידי ממשלות קודמות. היקף הבנייה העצום של ממשלה זו בגדה המערבית הוביל לעימות עם ממשל ארצות הברית, שהקפיא ערבויות כספיות שהובטחו לישראל כחלק מהסיוע בקליטת גל העלייה מברית המועצות.<sup>23</sup>

17. Benvenisti and Khayat, *The West Bank and Gaza Atlas*, ibid., p. 65.

18. Geoffrey Aronson, *Creating Facts: Israel, Palestinians and the West Bank* (Institute for Palestinian Studies, Washington, 1987), p. 71.

19. Ibid., pp. 72-74.

20. משרד החקלאות והחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, *תכנית אב להתיישבות לשומרון וליהודה, תכנית לפיתוח לאזור לשנים 1983-86* (ירושלים, ניסן-תשמ"ג).

21. שם, עמ' 9.

22. בנבנישתי, *לקסיקון יהודה ושומרון*, שם, עמ' 152.

23. Aronson, *Settlements and the Israel-Palestinian Negotiations*, Ibid., pp. 48-49.

## תהליך אוסלו והמשך ההתפשטות

עם הקמת הממשלה בראשותו של יצחק רבין ביולי 1992, נדמה היה כי יחול שינוי של ממש במדיניות ההתנחלות של ישראל, לאחר שבמהלך מערכת הבחירות הבטיחה מפלגת העבודה "לשנות את סדרי העדיפות הלאומיים" ולהקטין בצורה משמעותית את המשאבים המופנים להתנחלויות. החתימה על הצהרת העקרונות בין ישראל לאש"ף בספטמבר 1993 הצביעה גם היא על כוונת הממשלה לשנות את המדיניות, למרות שהיא לא אסרה במפורש על הקמת התנחלויות חדשות. רק בהסכם אוסלו ב' שנחתם שנתיים לאחר מכן נקבע כי "אף צד לא ייזום או ינקוט בכל צעד שעשוי לשנות את מעמדו של הגדה המערבית ורצועת עזה טרם התוצאה של השיחות בדבר הסדר הקבע".<sup>24</sup> עם זאת, תוך זמן קצר התברר כי הממשלה אינה מתכוונת לשנות בצורה משמעותית את מדיניות ההתנחלות וכי היא תמשיך לפתח את ההתנחלויות.

הממשלה התחייבה בפני ארצות הברית לא להקים התנחלויות חדשות ולהפסיק את הרחבת ההתנחלויות הקיימות, אולם הוסיפה כי תמשיך לבנות כדי לספק את צרכי "הגידול הטבעי" של האוכלוסייה הקיימת.<sup>25</sup> התחייבות דומה נכללה בקווי היסוד של הממשלה, תוך הסתייגות נוספת, המהווה שריד של תכנית אלון: "לא תוקמנה התנחלויות חדשות ולא תעובינה התנחלויות קיימות, להוציא אלה המצויות בתחום מרחב ירושלים-רבתי ובקעת הירדן".

חריגים אלה איפשרו לממשלה להמשיך לבנות בהתנחלויות ולהגדיל את מספר התושבים בהן. לפי קווי היסוד, "מרחב ירושלים-רבתי" כלל לא רק את השטחים שסופחו לישראל ב-1967 אלא גם אזורים נרחבים מעבר לגבול זה (ר' דיון על מטרופולין ירושלים בפרק 7). בנוסף, בתקופת כהונתה של ממשלת רבין הושלמה בנייתן של 9,850 יחידות דיור חדשות בכל רחבי הגדה המערבית (לא רק באזורי העדיפות של הממשלה), שבנייתן החלה בתקופת הממשלה הקודמת ולגביהן לא נאמר דבר בקווי היסוד.<sup>26</sup>

המונח "גידול טבעי" לא הוגדר מעולם בצורה מדויקת ובצל עמימותו הצליחה ישראל להמשיך את הבנייה בהתנחלויות מבלי להתעמת עם ארצות הברית. מאז החתימה על הצהרת העקרונות התייחסו כל ממשלות ישראל למונח זה ככולל לא רק את הריבוי הטבעי של האוכלוסייה המתגוררת כבר בהתנחלויות אלא גם את גידול האוכלוסייה כתוצאה מהגירה. זאת בשעה שהממשלות עצמן עודדו בצורה נמרצת את ההגירה מישראל להתנחלויות באמצעות סל נדיב של הטבות ותמריצים כלכליים (ר' פרק 5).

תחת הטענה של "גידול טבעי", הקימה ישראל גם התנחלויות חדשות, במסווה של "שכונות חדשות" בהתנחלויות קיימות. לצורך כך, נכללו ההתנחלויות החדשות בתוך תחומי השיפוט או היישוב של ההתנחלות הסמוכה, גם אם לא היה ביניהן רצף טריטוריאלי.<sup>27</sup> יוצא מכלל זה היה המקרה של ההתנחלויות מודיעין-עילית (קרית-ספר) ומנורה שהוכרו ב-1996 וב-1998 בהתאמה, כהתנחלויות חדשות.

שיטה נוספת להרחבת ההתנחלויות היתה תפיסת נקודת שטח חדשה על-ידי קבוצת מתנחלים והצבת קרוואנים במקום (ר' תצלומים מס' 10-9). למרות ששיטה זו ננקטה ביוזמת המתנחלים וללא אישור מהרשויות, בדרך כלל מנעה הממשלה מפניו המתנחלים או מהריסת המבנים שהוצבו ללא רשיון ואף הכשירה את חלקם בדיעבד.<sup>28</sup>

24. פרק 5, סעיף 31 (7), הסכם הביניים על הגדה המערבית ורצועת עזה (אוסלו ב'), 28.9.95.  
25. 50-51. Ibid, pp. 50-51. Aronson, *Settlements and the Israel-Palestinian Negotiations*, Ibid, pp. 50-51.

26. שם, ע' 11.

27. מבקר המדינה ביקר בצורה מפורטת היבטים מסוימים של שיטה זו במקרה אחד: הקמת ההתנחלות תל-ציון ב-1998 – במסווה של "שכונה" של ההתנחלות כוכב-יעקוב. ר' מבקר המדינה, ד"ח שנתי 2001, 351 (ירושלים, אפריל 2001), עמ' 398-405.

28. לרשימת המאחזים שהוקמו מאז תחילת האינתיפאדה האחרונה, ר' אתר האינטרנט של שלום עכשיו: [www.peacenow.org.il](http://www.peacenow.org.il).

בסך הכל, בניגוד לציפיות שהתעוררו בעקבות תהליך אוסלו, הרחיבו ממשלות ישראל בתקופה זו את ההתנחלויות בצורה משמעותית. היקף יחידות הדיור בהתנחלויות בגדה המערבית (לא כולל מזרח ירושלים) וברצועת עזה גדל בין ספטמבר 1993, ערב החתימה על הצהרת העקרונות, לספטמבר 2000 (פרוץ אינתיפאדת אל-אקצא) מ-20,400 ל-31,400 יחידות דיור, גידול של כ-54% בשבע שנים. הגידול החד ביותר נרשם בשנת 2000, במהלך כהונתו של אהוד ברק כראש הממשלה, במהלכה החלה בנייתם של קרוב ל-4,800 יחידות דיור. בסוף שנת 1993 מנתה אוכלוסיית ההתנחלויות בגדה המערבית (לא כולל מזרח ירושלים) כ-100,500 תושבים. בסוף שנת 2000 גדלה אוכלוסייה זו לכ-191,600 תושבים, גידול של כ-90%. אוכלוסיית ההתנחלויות במזרח ירושלים גדלה בשנים אלה בקצב איטי יותר: בעוד שבסוף 1993 התגוררו באותן התנחלויות כ-146,800 תושבים, בסוף שנת 2000 התגוררו בהן כ-176,900 תושבים, גידול של כ-20%.

### טבלה מספר 1 אוכלוסיית ההתנחלויות במזרח ירושלים (באלפים)

שנה	מספר תושבים
1992	141.0
1993	146.8
1994	152.7
1995	155.0
1996	160.4
1997	158.8
1998	162.9
1999	170.4
*2000	173.3
*2001	176.9

מקור: מכון ירושלים לחקר ישראל, על נתוניק ירושלים (מגוון שנים)  
\* הערכה על סמך אחוז הגדילה של האוכלוסייה בכל ירושלים (הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה)

## טבלה מספר 2

### התנחלויות ומתנחלים בגדה המערבית\*

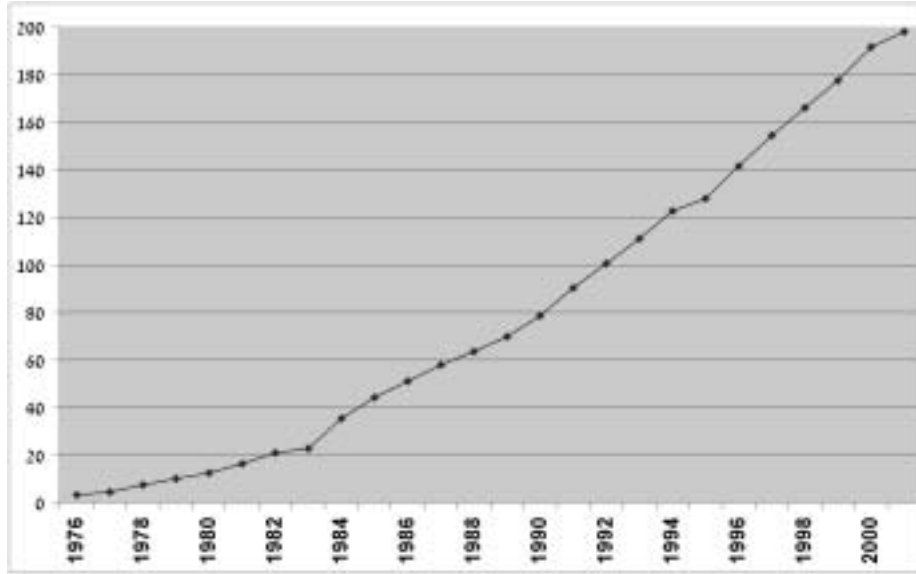
שנה	מספר התנחלויות**	אוכלוסייה (אלפים)
1967	1	א.ג.
1968	3	א.ג.
1969	8	א.ג.
1970	10	א.ג.
1971	12	א.ג.
1972	14	א.ג.
1973	14	א.ג.
1974	14	א.ג.
1975	19	א.ג.
1976	20	3.2
1977	31	4.4
1978	39	7.4
1979	43	10
1980	53	12.5
1981	68	16.2
1982	73	21
1983	76	22.8
1984	102	35.3
1985	105	44.2
1986	110	51.1
1987	110	57.9
1988	110	63.6
1989	115	69.8
1990	118	78.6
1991	119	90.3
1992	120	100.5
1993	120	110.9
1994	120	122.7
1995	120	127.9
1996	121	141.5
1997	122	154.4
1998	123	166.1
1999	123	177.5
2000	123	191.6
2001***	123	198

\* לא כולל מזרח ירושלים  
 \*\* מתייחס למספר התנחלויות המוכרות על-ידי משרד הפנים  
 \*\*\* נכון ל- 31.9.2001 (נתונים ארעיים)

מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל (מגוון שנים), למעט לגבי "מספר התנחלויות" לשנים 1967-1981 בלבד המתבסס על: Benvenisti and Khayat, ibid, p.138-40

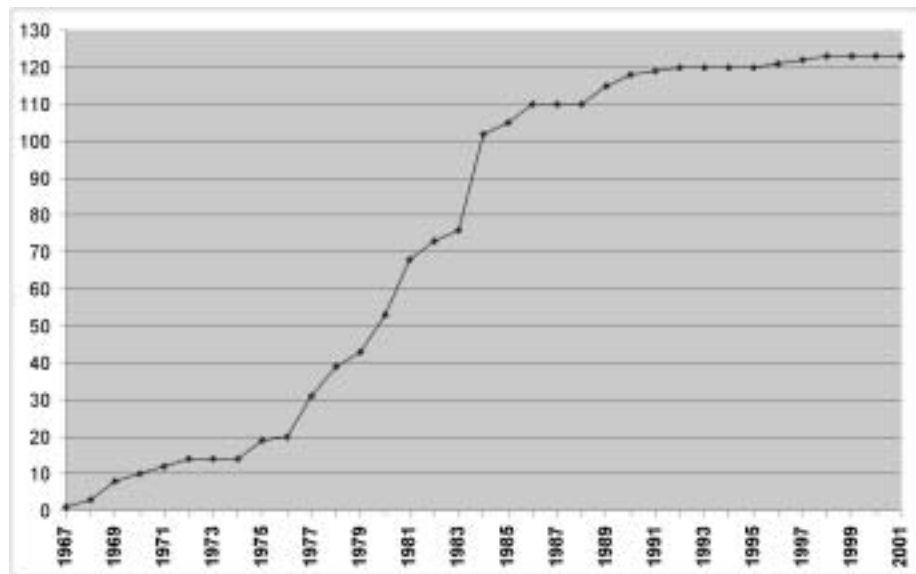


**תרשים מספר 1**  
מתנחלים בגדה המערבית\* (באלפים)



\* לא כולל מזרח ירושלים

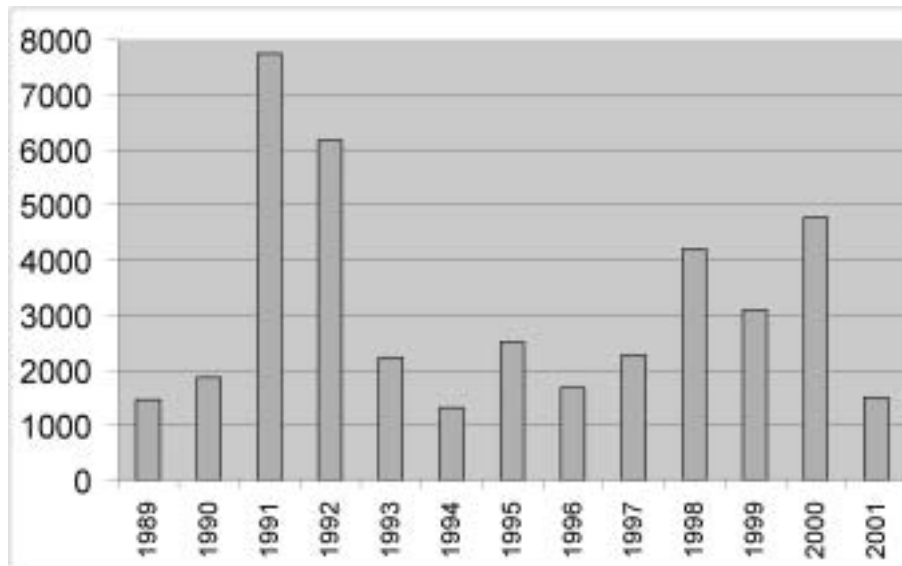
**תרשים מספר 2**  
התנחלויות בגדה המערבית\*



\* לא כולל מזרח ירושלים

### תרשים מספר 3

התחלות בנייה של יחידות דיור בגדה המערבית\* וברצועת עזה



\* לא כולל מזרח ירושלים

## ב. הקמת התנחלות: ההליך הבירוקרטי

הקמת התנחלות חדשה היא תהליך מורכב שנוטלים בו חלק כמה מוסדות וגופים. הצעד הראשון הוא אישור של "ועדת ההתיישבות המשותפת לממשלת ישראל ולהסתדרות הציונית העולמית" (להלן: ועדת השרים להתיישבות), שהיא הגוף המוסמך להחליט על הקמת התנחלות חדשה. ועדה זו הוקמה בינואר 1970 וחברים בה מספר שווה של שרים ממשרדי הממשלה העוסקים בנושא ושל חברי הנהלת ההסתדרות הציונית העולמית.<sup>29</sup>

אף שמנדט הוועדה כולל גם הקמת יישובים בתוך ישראל, עיקר פעילותה מאז היווסדה הוקדש להקמת התנחלויות בשטחים שנכבשו ב-1967 (הגדה המערבית, רצועת עזה, רמת הגולן וצפון סיני). לאחר מתן האישור העקרוני, על הוועדה להחליט על מיקום ההתנחלות וצורת היישוב (ר' להלן), על היקפה מבחינת שטח ואוכלוסייה, על הגוף הממלכתי עליו תוטל האחריות להקמתה ועוד. בכמה מקרים, נתנה הוועדה אישור להקמת ההתנחלות בדיעבד, לאחר שזו הוקמה על-ידי תנועת גוש אמונים. באוגוסט 1996, בשל הרגישות הפוליטית של הנושא ביחסים עם ארצות הברית, קבעה הממשלה כי כל החלטה של ועדת השרים להתיישבות על הקמת התנחלות חדשה בשטחים תועבר לאישור הממשלה.<sup>30</sup>

מעורבותה של ההסתדרות הציונית העולמית במנגנון הממשלתי מחייב הסבר, שכן זהו גוף לא-ממשלתי שמייצג את יהודי העולם ולא את אזרחי ישראל. אחת השיטות בהן השתמשה ישראל מאז הקמת המדינה להפניית משאבים ממשלתיים לאזרחיה היהודים בלבד, מבלי שהדבר יוגדר כאפליה, היא האצלת סמכויות לסוכנות היהודית, שהיא

Avshalom Rokach, *Rural Settlement in Israel* (The Jewish Agency for Israel and The World Zionist Organization, Jerusalem, 1978), p. 63.29

30. מבקר המדינה, ד"ר ח' שנת 251, שם, עמ' 399.

גוף לא-ממשלתי. בין השאר, ניתנה למחלקת ההתיישבות של הסוכנות הסמכות להקים יישובים חדשים, שנועדו ליהודים בלבד. אולם בכל הנוגע להקמת התנחלויות נתקלה הסוכנות בבעיה, שכן היא לא יכלה לקבל פטור ממס הכנסה בארצות הברית עבור התרומות שגייסה שם, בשל הגדרתן של ההתנחלויות כמנוגדות למדיניותה של ארצות הברית.<sup>31</sup> על רקע זה, הוקמה ב-1971 בתוך ההסתדרות הציונית העולמית "החטיבה להתיישבות", שמילאה את תפקידה של המחלקה להתיישבות של הסוכנות היהודית בכל הנוגע להקמת התנחלויות בשטחים. מימון החטיבה להתיישבות נעשה מתקציב המדינה, באמצעות משרד החקלאות. עד 1992 חלק ניכר מפעולותיה התבצע בפועל על-ידי הצוות והמנגנון של המחלקה להתיישבות של הסוכנות, במימון החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית.<sup>32</sup> מאז ראשית 1993 פועלת החטיבה להתיישבות במנותק מהמחלקה להתיישבות.<sup>33</sup>

שני הגופים העיקריים העוסקים בהקמת התשתית הפיסית והכלכלית של ההתנחלויות הם משרד הבינוי והשיכון והחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית. הבחירה בין השניים מתקבלת בוועדת השרים להתיישבות אד-הוק, כאשר השיקולים העיקריים המנחים אותה הם תחזיות לגבי מהירות הביצוע, הימצאותו של תקציב פנוי וסוג ההתנחלות המתוכננת.<sup>34</sup>

לאחר החלטת ועדת השרים להתיישבות, על הגוף הנבחר לקבל "הרשאה" מהממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ביהודה ושומרון לבנות על הקרקע עליה מתוכננת ההתנחלות.<sup>35</sup> רוב ההתנחלויות הוקמו על קרקעות עליהן השתלטה ישראל באמצעים שונים וניהולן הופקד בידי הממונה, אשר מבחינה ארגונית פועל כזרוע של המינהל האזרחי ומבחינה מקצועית הוא כפוף למינהל מקרקעי ישראל.<sup>36</sup> מאז 1996, כל הרשאה חדשה של הממונה חייבת לקבל אישור משר הביטחון.<sup>37</sup>

לאחר חתימת חוזה ההרשאה עם הממונה, חותמים משרד השיכון או החטיבה להתיישבות על חוזה התקשרות עם אגודה שיתופית כלשהי (ר' להלן) או עם חברת בנייה, המקבלים מעמד של "בר-רשות". במקביל, עליהם לפעול לאישור תכנית המתאר להתנחלות בוועדת התכנון העליונה של המינהל האזרחי ולקבלת היתרי בנייה על סמך אותה תכנית.<sup>38</sup> לאחר שהחוזים נחתמו והאישורים התקבלו, יכול בר-רשות להתחיל בפעולות הבנייה.

החטיבה להתיישבות התמחתה בהקמת התנחלויות קטנות בצורת "יישוב קהילתי" או יישובים שיתופיים, אם כי היא הקימה גם כמה יישובים כפריים רגילים (ר' להלן). ניהול ההתנחלות מועבר לאגודה שיתופית עם תחילת שלב האיכלוס והיא אחראית, בין השאר, על קבלת חברים חדשים.<sup>39</sup> בחלק מהמקרים מתחילה מעורבות האגודה השיתופית עוד בשלב הבנייה, אז היא מתקשרת ישירות עם קבלן המבצע את עבודות הפיתוח והבנייה. האגודות השיתופיות פועלות ברוב המקרים במסגרת אחת "התנועות המיישבות": תנועת אמנה של גוש אמונים (הגדולה ביותר), האיחוד החקלאי, תנועת בית"ר, איגוד המושבים של פועלי אגודת ישראל, איגוד המושבים של הפועל המזרחי ועוד.<sup>40</sup>

משרד הבינוי והשיכון מטפל בתכנון ובפיתוח של התנחלויות באמצעות שתי יחידות – המינהל לבנייה כפרית ואגפי

31. בנבנישתי, לקסיקון יהודה ושומרון, שם, עמ' 50.

32. Rokach, *Rural Settlement in Israel*, Ibid, p. 71.

33. לפרטים בנושא ר' מבקר המדינה, ד"ח על ביקורת בעניין הסינוע הממשלתי לפיתוח ההתיישבות החדשה באזורי יש"ע והגולן (ירושלים, מאי 1999).

34. מאיר הרנוי, "תהליכים בתכנון ההתיישבות ביהודה ושומרון וחבל עזה", מחקרי יהודה ושומרון, דברי הכנס השני, 1992, עמ' 369.

35. יוצא מכלל זה חו קרקעות שנרכשו באופן פרטי על-ידי אזרחים ישראלים. לדיון בשיטות ההשתלטות על קרקעות ועל יחידת הממונה על הרכוש הממשלתי, ר' פרק 3 בדו"ח זה.

36. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 2005, שם, עמ' 399.

37. שם.

38. לדיון במערכת התכנון הפיסי ר' פרק 6.

39. הרנוי, מחקרי יהודה ושומרון, שם, עמ' 370-371.

40. לשידך הארגוני של כל התנחלות ר' הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, רשימת היישובים, אוכלוסייתם וסימליהם (מגוון שנים).

הבנייה העירונית בכל אחד ממחוזות המשרד. המינהל לבנייה כפרית הוקם ב-1968 ואחראי בדרך כלל על יישובים המוגדרים כ"לא עירוניים", הן בתוך ישראל והן בשטחים שנכבשו ב-1967.<sup>41</sup> אגפי הבנייה העירונית של משרד השיכון מטפלים בהתנחלויות הגדולות יותר, שבדרך כלל הן בעלות מעמד מוניציפאלי עצמאי (ר' פרק 4). בניגוד להתנחלויות שהוקמו על-ידי החטיבה להתיישבות, בהתנחלויות שהוקמו על-ידי משרד השיכון לא נמסר ניהולן השוטף ל"אגודת מתיישבים", אלא הוא הופקד בידי צוות הקמה מטעם משרד השיכון עד להתארגנותו של ועד מקומי. הבתים בהתנחלויות אלה נמכרים בשוק החופשי כביכול לכל דורש,<sup>42</sup> אם כי בפועל הם נמכרים ליהודים בלבד.

למרות שתהליך מורכב זה מתחייב מהחלטות הממשלה ומהחקיקה הצבאית, במקרים רבים דילגו הרשויות על שלב זה או אחר או שפעלו להשגת האישורים ולחתימה על החוזים הנדרשים רק בדיעבד.<sup>43</sup> דוגמאות בולטות לכך הן ה"מאחזים" שהקימו מתנחלים בשנים האחרונות ברחבי הגדה המערבית, לגביהם לא התקיים אף שלב מאלה שהוזכרו לעיל. לגבי חלקם החלו הרשויות הישראליות למלא את הדרישות בדיעבד, באופן הדרגתי.

## ג. סוגי התנחלויות

ההתנחלויות שהוקמו בגדה המערבית נבדלות זו מזו בכמה היבטים, כשאחד מהם הוא המבנה החברתי שלהן שבה לידי ביטוי בצורת היישוב – יישובים שיתופיים, יישובים קהילתיים והתנחלויות עירוניות וכפריות רגילות.

היישובים השיתופיים נחלקים לשלושה סוגים – קיבוץ, מושב ומושב שיתופי – הנבדלים זה מזה במידת השוויון ובמידת השיתוף בבעלות על הרכוש בכלל ועל אמצעי הייצור בפרט. הבדלים אלה הלכו והיטשטשו במהלך שנות התשעים בעקבות המשבר הכלכלי אליו נקלעו תנועות הקיבוצים והמושבים ובשל שינויים ערכיים שהתחוללו בחברה הישראלית. היישובים השיתופיים הם צורות ההתיישבות הקלאסיות מבית מדרשה של תנועת העבודה ולכן הוקמו רוב הקיבוצים והמושבים בגדה המערבית במהלך שנות השבעים תחת ממשלות המערך, באזורים שנכללו בתכנית אלון. התנחלויות אלה, לפחות בשלבים הראשוניים להקמתן, עסקו בחקלאות, אם כי מאז סוף שנות השמונים חלק ניכר מהן החל לעסוק בתעשייה ובתיירות, במקביל ליציאת חלק מחבריהן לעבודה כשכירים במרכזים העירוניים הסמוכים. היום ישנם בגדה המערבית תשעה קיבוצים, 13 מושבים ותשעה מושבים שיתופיים.<sup>44</sup>

היישוב הקהילתי היה, בראשיתו, צורת יישוב ייחודית להתנחלויות בשטחים, אשר נולדה ביוזמתה של תנועת גוש אמונים והזרוע המיישבת שלה (תנועת אמנה).<sup>45</sup> ברוב המקרים חברים בו בין מאה למאתיים משפחות והוא מתנהל על-ידי אסיפת חברים. בדומה לקיבוץ ולמושב השיתופי, היישוב הקהילתי קולט חברים חדשים בתהליכי קליטה מוגדרים, בסופם מחליטה האסיפה הכללית האם לקבלם. רוב חברי היישוב הקהילתי משתייכים למעמד הבינוני ועובדים במקצועות של צווארון לבן בערים הקרובות בתוך ישראל.<sup>46</sup> היום ישנן בגדה המערבית 66 התנחלויות המוגדרות כיישובים קהילתיים, רובן ב"רצועת ההר" ובמטרופולין ירושלים.

41. לדיון בתפקידיו של האגף, וכן לביקורת על עצם ההצדקה לקיומו (מנקודת ראות של יעילות) ר' מבקר המדינה, דו"ח שנתי 47 (ירושלים, אפריל 1997), עמ' 166–173.

42. הרטוי, מחקרי יהודה ושומרון, שם, עמ' 371.

43. להדגמות של תופעה זו ר' דו"חות של מבקר המדינה: דו"ח שנתי מס' 37 (ירושלים, 1987), עמ' 1205; דו"ח שנתי 43 (ירושלים, אפריל 1993), עמ' 911–914; דו"ח שנתי 51 (ירושלים, אפריל 2001), עמ' 398–405.

44. מספר ההתנחלויות בכל קטגוריה ממושב על סמך הגדרת "צורת יישוב" של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

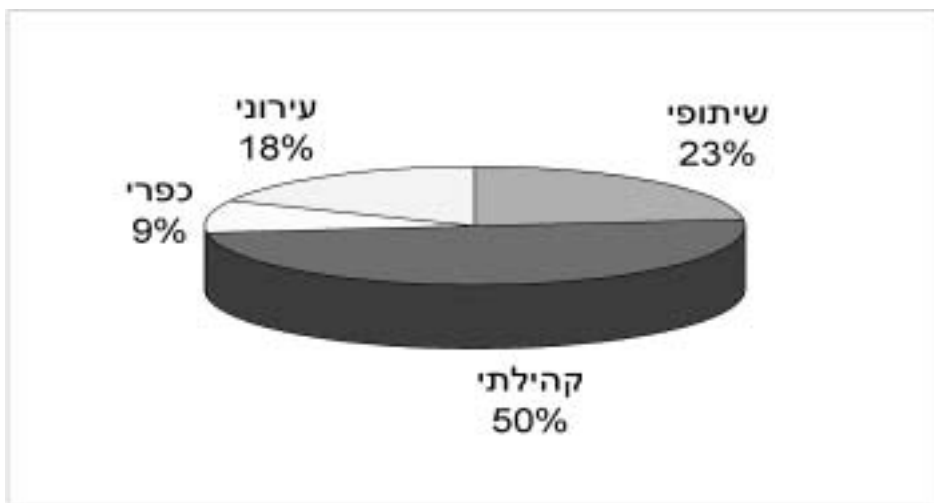
45. מאוחר יותר החלה הקמתם של יישובים קהילתיים גם בתוך גבולות ישראל, בעיקר בגליל.

46. לדיון מורחב בתהליכים שהביאו ליצירתה של צורת יישוב זו וכן במאפיינים שלה ר' David Newman, *The Role of Gush Emunim and the Yishuv Kehilati*, Ph.D. Dissertation, University of Durham, 1981, ch. 5.

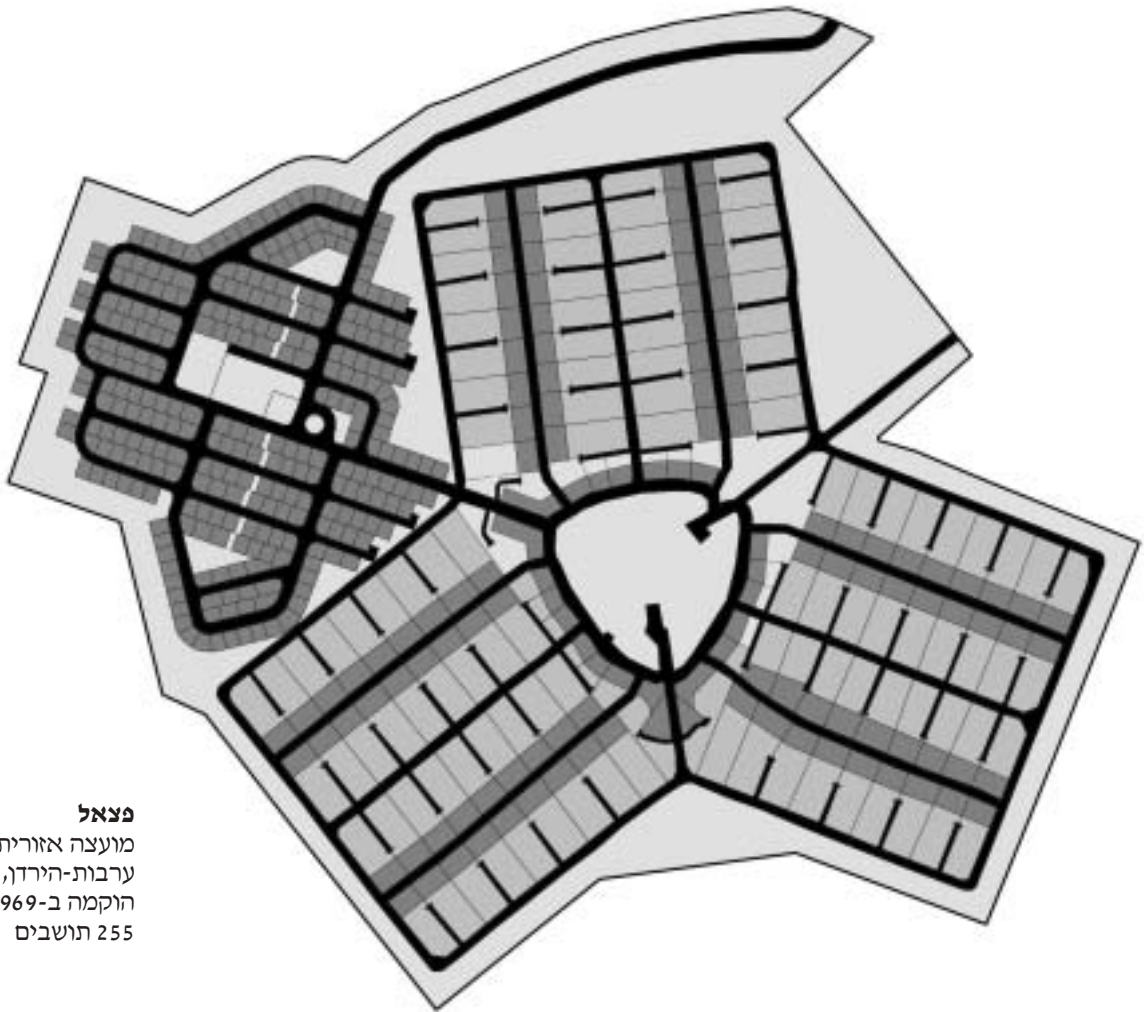
ההתנחלויות האחרות הן יישובים עירוניים או כפריים רגילים, המתנהלים על-ידי ועד או מועצה מקומיים הנבחרים על-ידי התושבים ואין בהם הליכי הצטרפות מיוחדים או מסגרות כלכליות שיתופיות. עם זאת, ככל שההתנחלות קטנה יותר, כך רבה יותר מידת ההומוגניות בין חבריה (מידת הדתיות/חילונית, מעמד כלכלי, מוצא וכד'). יוצאות מכלל זה הן ההתנחלויות החרדיות בית"ר-עילית (15,800 תושבים) ומודיעין-עילית (16,400 תושבים), שעל אף היותן בין ההתנחלויות הגדולות ביותר, הן הומוגניות כמעט לחלוטין. הלשכה לסטטיסטיקה מגדירה יישוב כ"עירוני" כאשר מתגוררים בו אלפיים אנשים ומעלה, וכ"כפרי" כאשר מתגוררים בו פחות מאלפיים תושבים. היום ישנן בגדה המערבית 12 התנחלויות המוגדרות כיישובים כפריים ו-13 כיישובים עירוניים. על האחרונים יש להוסיף 12 התנחלויות שהוקמו במזרח ירושלים ושייכות לתחום השיפוט של עיריית ירושלים.

#### תרשים מספר 4

התנחלויות הגדה המערבית לפי צורת יישוב



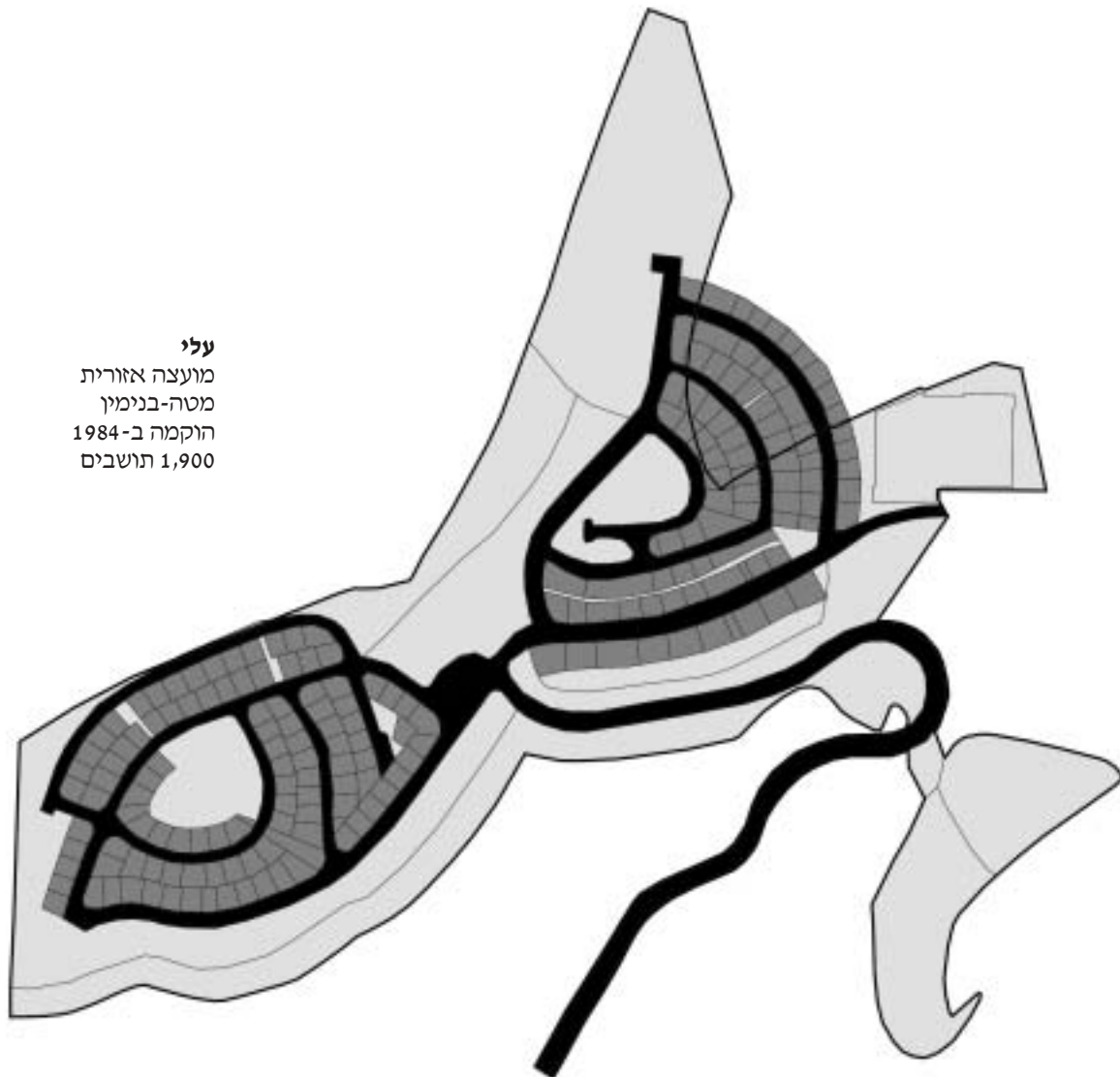
## סוגי התנחלויות: מבנה תכנוני



**פצאל**  
מועצה אזורית  
ערבות-הירדן,  
הוקמה ב-1969  
255 תושבים

### יישוב שיתופי

צורתן של ההתנחלויות בבקעת הירדן זהה, ברוב המקרים, לזו של היישובים השיתופיים בתוך ישראל. בשונה מסוגי ההתנחלות האחרים, תכנון היישוב השיתופי מושפע בעיקר מהארגון החברתי שלו ופחות מאילוצים טופוגרפיים או מאילוצים של בעלות על הקרקע ("אדמות מדינה" רציפות). הצורה הגיאומטרית של ההתנחלות משקפת את החלוקה השוויונית של משאבי הקרקע בין חברי היישוב (מושב), כאשר כל חלקה מוצמדת ליחידת הדירור של בעליה. המושב פצאל, הנמצא במרכז בקעת הירדן, כלל בשלב ראשון שלושה אגפים, אשר נבנו מסביב למרכז החברתי-ניהולי של המושב. מאוחר יותר נבנה בהתנחלות אזור מגורים חדש, שנועד למגורי "דור המשך".



### יישוב קהילתי

רוב היישובים הקהילתיים הוקמו באזור גב ההר ולכן צורתם נקבעה בעיקר לפי אילוצים טופוגרפיים. המבנה השכיח הוא של טבעות קונצנטריות לאורך קווי הגובה סביב פסגות הרכס. הבתים, לרוב חד-קומתיים או דו-קומתיים עם גגות רעפים, נבנו בניצב לקווי הגובה ופונים אל מרחב הנוף הפתוח. גודל המגרשים המוקצים לכל בית הוא בדרך כלל זהה – כחצי דונם לבית. המרכז החברתי-ניהולי של ההתנחלות נמצא לרוב בטבעת הפנימית, בנקודה הגבוהה ביותר. ההתנחלות עלי, השוכנת לצד כביש 60, במחצית הדרך בין רמאללה לשכם, היא יישוב קהילתי טיפוסי, המתפרס על שתי פסגות סמוכות.



### יישוב עירוני

ההתנחלויות בעלות אופי עירוני נמצאות ברובן במטרופולין ירושלים (לרבות התנחלויות בתוך עיריית ירושלים), אם כי התנחלויות עירוניות קיימות גם באזורים אחרים של הגדה המערבית. התנחלויות אלה תוכננו במטרה ליצור עובדות דמוגרפיות בצורה מהירה באזורים המיועדים לסיפוח לישראל ולכן הן כוללות בתים צמודי-קרקע ובתי קומות משותפים. התוצאה היא רמת צפיפות גבוהה ביחס לסוגי התנחלות אחרים. צורת היישובים העירוניים הושפעה גם מאילוצים טופוגרפיים (בדרך כלל אזור הררי) ומאילוצי בעלות על הקרקע. צורתה המפותלת של ההתנחלות גבעת-זאב, צפון-מערב לירושלים, ממחישה את השפעתם של האילוצים הללו.





**צופין**  
מועצה אזורית שומרון  
הוקמה ב-1989  
900 תושבים

### יישוב כפרי

היישוב הכפרי היא צורת ההתנחלות האופיינית לרצועת הגבעות המערביות והוא מתפקד בדרך כלל כפרבר של גוש-דן. רוב היישובים הכפריים התרחבו בקצב מהיר וכך איבדו במהרה את הצורה הקונצנטרית והסגורה שאפיינה אותם בעת הקמתם. הרחבת היישוב הושפעה ממגוון גורמים, בהם הטופוגרפיה היחסית מתונה, המעורבות של גורמים פרטיים ברכישת קרקעות, הביקוש הגבוה בקרב הציבור הישראלי ועיבוד חקלאי אינטנסיבי על-ידי פלסטינים באזור. הבתים ביישוב הכפרי הם בדרך כלל צמודי-קרקע ובעלי גגות רעפים, אולם גודל המגרשים אינו אחיד. ההתנחלות צופין, צפון-מזרח לקלקיליה, נבנתה כולה ביוזמה פרטית והיא כוללת בתוך שטחה הבנוי שתי מובלעות בבעלות פלסטינית פרטית.

## פרק 2

# התנחלויות במשפט הבינלאומי

הקמת ההתנחלויות בגדה המערבית כרוכה בהפרה של כללים רבים המעוגנים בשני ענפים של המשפט הבינלאומי, שישראל התחייבה לקיימם. המשפט ההומניטארי הבינלאומי אוסר על הקמת ההתנחלויות. הפרת איסור זה גוררת פגיעה בשורה ארוכה של זכויות האדם של הפלסטינים, המעוגנות במשפט הבינלאומי בדבר זכויות האדם. להלן יובא פירוט של כללים אלה, לאחריו תובא התייחסות לאיסור הפגיעה במתנחלים על-ידי פלסטינים.

### א. המשפט ההומניטארי הבינלאומי

הקמת ההתנחלויות בשטחים מהווה הפרה של שני הסכמים מרכזיים במשפט ההומניטארי הבינלאומי, הקובע 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 הגנת אזרחים בזמן מלחמה, משנת 1949 (להלן: אמנת ג'נבה).

עמדתה הרשמית של ישראל היא כי המשפט ההומניטארי הבינלאומי אינו מחייב אותה במלואו בפעולותיה בשטחים. עמדה זו נוסחה לראשונה ב-1971 על-ידי היועץ המשפטי לממשלה דאז, מאיר שמגר.<sup>47</sup> לפי עמדה זו, מאחר שריבונותן של ירדן ומצרים בגדה המערבית וברצועת עזה מעולם לא זכתה להכרה בינלאומית, שטחים אלה לא היו, לפני שישראל השתלטה עליהם, בריבונותה של מדינה כלשהי. לפיכך הם אינם יכולים להיחשב ל"שטחים כבושים", עליהם חלות אמנת האג ואמנת ג'נבה הרביעית. ישראל התחייבה אמנם לקיים את "ההוראות ההומניטאריות" של אמנת ג'נבה הרביעית, אך היא מעולם לא הגדירה אילו הוראות נחשבות בעיניה ככאלה.<sup>48</sup> בניגוד לעמדתו המקורית של שמגר, נציגים רשמיים של ישראל נמנעו בדרך כלל מלהטיל ספק בנוגע לתחולת תקנות האג על השטחים אם כי, כעיקרון, הבעיה בעניין התחולה זהה לזו של אמנת ג'נבה.<sup>49</sup>

עמדה זו של ישראל לא זכתה מעולם לתמיכה כלשהי – לא בזירה הבינלאומית ולא (בצורה משמעותית) בזירה המקומית. הצלב האדום הבינלאומי, גופים שונים של האו"ם והרוב המכריע של מדינות העולם ומשפטנים בינלאומיים קבעו בהזדמנויות רבות כי אמנת ג'נבה הרביעית מחייבת את ישראל בפעולותיה בשטחים.

בית המשפט העליון קבע כי תחולת דיני הכיבוש תלויה בקיומה של שליטה צבאית אפקטיבית מחוץ לגבולות המדינה, בלי קשר לקיומה של ריבונות קודמת של מדינה כלשהי על השטח.<sup>50</sup> הסיבה להעדפת מבחן זה על פני "מבחן הריבונות" היא העובדה כי במקרים רבים "סכסוכי גבולות כרוכים גם בסכסוכים משפטיים על מעמד השטח המוחזק. בנסיבות אלה, הכפפת דיני התפיסה הלוחמתית למבחן משפטי היתה מנטרלת את תחולתם", שכן הכרה בתחולתם היתה מתפרשת כוויתור על זכויות על השטח הכבוש.<sup>51</sup>

47. Meir Shamgar, "The Observance of International Law in the Administered Territories," 1 *Israel Yearbook of Human Rights* 262 (1971), esp. pp. 262-266.

48. Yahav et. al., *Israel, the "Intifada" and the Rule of Law* (Tel Aviv, 1993), p. 22.

49. איל זמיר ואיל בנבנישתי, 'אדמות היהודים' ביהודה, שומרון, חבל עזה ומזרח ירושלים (מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1993), עמ' 62.

50. בג"צ 785/87, עמו נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, פ"ד מב(2) 4.

51. זמיר ובנבנישתי, 'אדמות היהודים', שם, עמ' 63.

**אמנת ג'נבה הרביעית**

סעיף 49 לאמנת ג'נבה הרביעית קובע כי "המעצמה הכובשת לא תגרש ולא תעביר חלקים מאוכלוסייתה האזרחית שלה לשטח שנכבש על ידה". לפי הפרשנות המוסמכת לסעיף זה, מטרתו של הסעיף היא "למנוע נוהג שאומץ במהלך מלחמת העולם השנייה על-ידי מעצמות מסוימות, שהעבירו חלקים מאוכלוסייתן לשטח כבוש מסיבות פוליטיות וגזעיות או במטרה, כפי שהן טענו, ליישב [colonize] את אותם שטחים".<sup>52</sup>

לטענת ישראל, סעיף 49 אינו אוסר על הקמת התנחלויות. לפי מסמך שפורסם על-ידי משרד החוץ הישראלי:

אין לראות בהוראותיה של אמנת ג'נבה בנוגע להעברה כפויה של אוכלוסייה אל שטח ריבוני כבוש, איסור על חזרה מרצון של יחידים לעיירות או כפרים מהם גורשו הם עצמם או אבותיהם. . . יש להדגיש כי תנועתם של יחידים לשטח היא רצונית לחלוטין, בשעה שההתנחלויות עצמן לא הוקמו במטרה לגרש את התושבים הערבים, ולא עשו זאת בפועל.<sup>53</sup>

דברים אלה כוללים כמה הטעיות, הן במישור המשפטי והן במישור העובדתי:

העובדה כי אזרחים ישראלים עוברים להתגורר בהתנחלויות מרצונם אינה מכשירה את ההתנחלויות לפי אמנת ג'נבה. בניגוד לאיסור על "העברה בכפייה" של תושבים מקומיים מתוך השטח הכבוש המופיע ברישא של סעיף 49, נקבע בסיפא של הסעיף כי המדינה הכובשת "לא תגרש ולא תעביר אזרחים משטחה לשטח הכבוש". המילה "בכפייה" אינה מתווספת לאיסור זה. מכאן שהאיסור על העברת אוכלוסייה משטח המדינה הכובשת לשטח הכבוש גורף יותר, וכולל גם העברה שלא בכפייה.<sup>54</sup>

גם הטענה לפיה הקמת ההתנחלויות לא נועדה לגרש את הפלסטינים ולא עשתה זאת בפועל אינה מכשירה את מעשה ההתנחלות. מטרת האיסור על העברת אזרחים לשטח כבוש היא להגן על התושבים המקומיים מפני התיישבות של אוכלוסייה אחרת בארצם בשל הפגיעות הרבות הנגזרות מהתיישבות כזאת – נישול מהמשאבים הטבעיים, פגיעה בפיתוח הכלכלי, הגבלת ההתפתחות האורבנית, ועוד – ולא דווקא למנוע את גירושם מהשטח.

יתרה מזו, המונח "מעבר מרצון" הוא מטעה. גם אם לא מדובר במעבר כפוי או בגירוש, "רצונם" של האזרחים לעבור לשטחים לא היה מתממש בלי מעורבותה של המדינה בהקמת ההתנחלויות ובהחזקתן. כפי שעולה מדו"ח זה, מדינת ישראל, על זרועותיה השונות, היא שיזמה, אישרה, תיכננה ומימנה את הרוב המכריע של ההתנחלויות שהוקמו בשטחים והיא שתפסה את הקרקע עבורן. גם אם בחלק מהמקרים היוזמה הראשונית להקמת התנחלות באה מגופים לא-ממשלתיים כמו תנועת גוש אמונים, ובניגוד למדיניות הרשמית, הכשירה הממשלה בדיעבד את ההתנחלות והעבירה לה את התקציבים הדרושים. ממשלות ישראל גם עושות מאמצים כדי לעודד הגירה של אזרחים ישראלים לשטחים באמצעות מגוון של תמריצים כלכליים (ר' פרק 5).

הזיקה ההיסטורית או הדתית של העם היהודי לשטחי הגדה המערבית, המוזכרת במסמך של משרד החוץ, אינה יכולה להצדיק התעלמות מחובותיה של ישראל לפי המשפט ההומניטארי הבינלאומי. הרוב המכריע של ההתנחלויות אינן "חזרה לעיירות או כפרים" (כלשון משרד החוץ) או אפילו חזרה למקום שלפני 1948 התגוררו בו יהודים, אלא יישובים חדשים. אותה "חזרה" לא נעשית תוך השתלבות של המתנחלים במערך החיים הקיים

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

Israel Ministry of Foreign Affairs, *Israeli Settlements and International Law*, May 2001, [www.israel-mfa.gov.il](http://www.israel-mfa.gov.il) 53

54. בצלם, *ההתנחלויות בשטחים כהפרת זכויות אדם: היבטים משפטיים ועקרוניים* (מארכס 1997), עמ' 16.

כבר בשטחים, אלא על-ידי יצירת מערכת נפרדת המבוססת על אפליה (פיסית ומשפטית) בינם לבין התושבים הפלסטינים. יהודים שברחו או גורשו מיישובים בגדה המערבית במהלך מלחמת 1948 ואיבדו את רכושם, זכאים, במסגרת הסדר שלום או כל הסדר אחר, לדרוש את השבתו או לקבל פיצוי עבורו. אולם, בין זה ובין מדיניותה של ישראל בנושא ההתנחלויות אין ולא כלום.

## תקנות האג

אחד מעקרונות היסוד של המשפט ההומניטארי הבינלאומי בכלל, ושל תקנות האג בפרט, הוא עיקרון הזמניות של הכיבוש הצבאי. מארעיותו של הכיבוש נובעות המגבלות החלות על המדינה הכובשת בכל הנוגע ליצירת עובדות של קבע בשטח הכבוש.<sup>55</sup>

בית המשפט העליון קבע כי בהתחשב בכך שהמדינה הכובשת אינה הריבון בשטח הכבוש ושלטונה זמני, מותר לה לפעול רק על פי שני סוגי שיקולים: צרכיה הצבאיים וטובת האוכלוסייה המקומית.<sup>56</sup> לפי ניסוחו של השופט אהרון ברק:

תקנות האג סובבות סביב שני צירים מרכזיים: אחד – הבטחת האינטרסים הביטחוניים הלגיטימיים של התופס בשטח הנתון בתפיסה לוחמתית; האחר – הבטחת צרכיה של האוכלוסייה האזרחית בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית. . . אין המפקד הצבאי רשאי לשקול את האינטרסים הלאומיים, הכלכליים, הסוציאליים של מדינתו שלו, עד כמה שאין בהם השלכה על האינטרס הביטחוני שלו באזור או על האינטרס של האוכלוסייה המקומית. אפילו צורכי הצבא הם צרכי הצבאיים ולא צורכי הביטחון הלאומי במובנו הרחב.<sup>57</sup>

קשה להעלות על הדעת שינוי עמוק וקבוע יותר מהפיכת מרחב של נוף פתוח (אדמה חקלאית, אדמת מרעה או גבעה בתולית) ליישוב אזרחי מאוכלס. מידת הקביעות של שינוי כזה נובעת לא רק מהיקף ההשקעות האדיר – מבנים, תשתיות ודרכים – אלא גם מקשירת חייהן של משפחות שלמות אל מקום מסוים.

במטרה לעקוף איסור זה, טענה ישראל כי ההתנחלויות הן לא "שינויים של קבע" בשטח הכבוש. טענה זו אף התקבלה בבית המשפט העליון והשופטת מרים בן פורת ציינה, בהתייחסה לקרקעות פרטיות שהופקעו לצורך הקמת ההתנחלות בית-אל, כי המונח "יישוב קבע" הוא "מושג יחסי גרידא"<sup>58</sup>. פרשנות זו לאיסור על יצירת עובדות של קבע בשטח כבוש מרוקנת מתוכן את הוראות המשפט הבינלאומי בנושא זה.

בנוסף, מאחר שברור כי ההתנחלויות לא הוקמו לטובת האוכלוסייה הפלסטינית, הטיעון המרכזי אותו העלתה ישראל כדי להצדיק הפקעת קרקעות פרטיות עד 1979 היה כי ההתנחלויות דרושות בשל "צרכים צבאיים דחופים".

שאלת תרומתן הצבאית של ההתנחלויות היתה תמיד שנויה במחלוקת בקרב אנשי הצבא. גם אם בדיעבד ניתן להפיק תועלת צבאית כזו או אחרת מקיומן של התנחלויות מסוימות, ברור כי ברוב המכריע של המקרים לא זה היה המניע להקמתן. מדיניות ההתנחלות של ממשלות ישראל התבססה על מגוון רחב של מניעים פוליטיים, אסטרטגיים ואידיאולוגיים, החורגים בהרבה מצרכים צבאיים במובן הצר של המונח (ר' פרק 1). לפי האלוף במיל' שלמה גזית, שכיחן כמתאם הראשון של פעולות הממשלה בשטחים:

55. יורם דינשטיין, דיני מלחמה (שוקן ואוניברסיטת תל אביב, תל אביב, 1983), עמ' 209–220.

56. בג"צ 393/82, ל'מעית אסכאן אלמעלמון נ' מפקד כוחות צה"ל, פ"ד לז' (4) 785.

57. שם, עמ' 794.

58. בג"צ 258/79, אייב ואח' נ' שר הביטחון ואח' פ"ד לג' (2) 113.

ברור היה כי להתנחלויות הישראליות בשטחים בכלל, ובאזורים המאוכלסים בצפיפות, במיוחד, יש השלכות מדיניות מרחיקות לכת. התנחלויות אלה נועדו לקבוע עובדות חדשות כדי להשפיע על הפתרון המדיני העתידי... ברור היה כי הקמת התנחלויות ישראליות אזוריות היא מעין הצהרת מדיניות, שמשקלה אינו נופל בהרבה מהחלטת הכנסת מיוני 1967 על סיפוח מזרח ירושלים: התנחלות זו קמה בשטח שאין ישראל מתכוונת לסגת ממנו.<sup>59</sup>

בצה"ל קיימת חטיבת הנח"ל, שאחד מתפקידיה הוא הקמת נקודות התיישבות צבאיות. ההיאחזויות, גם כאשר הן מתקיימות לאורך שנים וגם אם תושביהן עוסקים בפעולות לא צבאיות, אינן יישובי קבע שכן החיילים יושבים בהן רק עד תום שירותם במקום ואינם מקימים בהן את ביתם. סוג זה של התיישבות אינו עומד בסתירה למשפט הבינלאומי.<sup>60</sup> היאחזויות נח"ל אכן הוקמו בשטחים, אך רובן ככולן היוו שלב מקדים להקמת התנחלויות אזוריות קבועות.

מאז שנת 1979, בעקבות פרשת אלון מורה, חדלה ישראל להשתמש בקרקעות שהופקעו בטענה של "צרכים צבאיים" לצורך הקמת התנחלויות והחלה להשתמש בקרקעות שהוגדרו כ"אדמות מדינה" (ר' פרק 3). גם בהנחה שקרקעות אלה אכן היו רכושה של ממשלת ירדן – הנחה שבמקרים רבים מוטלת בספק – שימוש בהן לצורך הקמת התנחלויות מנוגדת להוראות של תקנות האג.

תקנה 55 לתקנות האג קובעת את הכללים בנוגע לשימוש המותר ברכוש ממשלתי שבשליטת המדינה הכובשת: "המדינה הכובשת נחשבת רק לנאמן ולנהנה (usufructary) של הבניינים הציבוריים, נכסי דלא נייד, יערות ומפעלים חקלאיים השייכים למדינה האויבת והנמצאים במדינה הכבושה. עליה לשמור על קרן הנכסים האלה ולנהלם לפי כללי טובת-ההנאה".

המונחים "נאמן" ו"נהנה" מצביעים על זכותה של המדינה הכובשת לנהל את נכסי המדינה שנכבשה ולהשתמש בהם לצרכיה, אולם בשל העובדה שהכיבוש הוא זמני והמדינה הכובשת אינה הריבון בשטח, מוטלות עליה כמה הגבלות. בין השאר, אסור למדינה הכובשת לשנות את אופיים וטבעם של הנכסים הממשלתיים ("אדמות מדינה" בהקשר של ההתנחלויות), אלא כשהדבר נעשה מתוך צרכים צבאיים או לטובת האוכלוסייה המקומית.<sup>61</sup>

כאמור, ההתנחלויות משנות באופן קבוע ומהותי ביותר את אופיין של "אדמות המדינה" עליהן הן נבנו. לכן, לנוכח העובדה שהן אינן עונות לאף אחד משני החרגים לאיסור, הקמתן מהווה הפרה בוטה של תקנה 55 לתקנות האג.

## ב. המשפט הבינלאומי בדבר זכויות האדם

הפרת האיסור על הקמת התנחלויות גוררת פגיעה בשורה ארוכה של זכויות האדם של התושבים הפלסטינים בשטחים. להלן נפרט בקצרה את זכויות האדם העיקריות שישראל מפרה, תוך הפנייה לפרקים בהמשך הדו"ח העוסקים בהן בהרחבה.

59. גזית, מתאים במלכודת, שם, עמ' 217.

60. דינשטיין, דיני מלחמה, שם, עמ' 226.

61. Yuval Ginbar, *The Belligerent Occupant as a Usufructary and Israeli Settlements on "State Lands" in the West Bank and Gaza Strip*. 61 (Unpublished Paper submitted to the University of Essex, March 1996).

העקרונות הבסיסיים של זכויות האדם, שנוסחו לראשונה בהכרזה העולמית בדבר זכויות האדם ב-1948, עוגנו בשתי אמנות בינלאומיות שהתקבלו באו"ם בשנת 1966: האמנה הבינלאומית בדבר הזכויות האזרחיות והפוליטיות והאמנה הבינלאומית בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות. מדינת ישראל חתמה על שתי אמנות אלה ואישרה אותן. שתי ועדות האו"ם האחראיות על פרשנות אמנות אלה ועל יישומן, קבעו באופן חד משמעי כי הן חלות על כל אזור בו יש למדינה שליטה, בלי קשר לשאלת הריבונות, ולכן הן מחייבות את ישראל בפעולותיה בגדה המערבית.<sup>62</sup>

## הזכות להגדרה עצמית

הסעיף הראשון המשותף לשתי אמנות אלו 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 מעושרם וממשאביהם הטבעיים. . . בשום מקרה אין לשלול מעם את אמצעי מחייתו.

בשנים האחרונות נוצרה הסכמה רחבה, לה שותפים ממשלת ישראל, הרשות הפלסטינית ורוב הקהילה הבינלאומית, כי המסגרת המתאימה למימוש הזכות להגדרה עצמית של העם הפלסטיני היא הקמת מדינה פלסטינית עצמאית בגדה המערבית וברצועת עזה, לצדה של מדינת ישראל.

פרק 7 של הדו"ח מנתח את מפת הגדה המערבית ומצביע על השטחים השייכים להתנחלויות, אשר הכניסה אליהם אסורה לפלסטינים. המפה מראה כיצד התנחלויות רבות קוטעות את הרצף הטריטוריאלי בין עשרות מובלעות פלסטיניות, המוגדרות היום כאזורי A ו-B. פריסת ההתנחלויות בצורה כזו מונעת כל אפשרות להקמת מדינה פלסטינית עצמאית ובת קיימא, וכפועל יוצא מכך מונעת את מימוש הזכות להגדרה עצמית.

כמו כן, כפי שיוסבר באתו פרק, קיום ההתנחלויות שולל מהעם הפלסטיני חלק ניכר ממשאבי הקרקע והמים, החיוניים לפיתוח אורבני וכלכלי. פגיעה זו בולטת במיוחד בבקעת הירדן, בה נמצאים עתודות קרקע ומאגרי מים משמעותיים שההתנחלויות באזור עושות בהם שימוש נרחב.

## הזכות לשוויון

הזכות לשוויון היא מעמודי התווך של ההגנה על זכויות האדם והיא מעוגנת בסעיף 2 של שתי האמנות וכן בסעיף 2 של ההכרזה העולמית בדבר זכויות האדם, לפיו:

1. כל אדם זכאי לזכויות ולחירויות שנקבעו בהכרזה זו ללא אפליה כלשהי מטעמי גזע, צבע, מין, לשון, דת, דעה פוליטית או דעה בעניינים אחרים, בגלל מוצא לאומי או חברתי, קניין לידה או מעמד.

2. יתרה מזו, לא יופלה אדם על פי מעמדה המדיני, על פי סמכותה או על פי מעמדה הבינלאומי של המדינה

62. ר' את "הערות הסיכום" שפרסמו שתי הוועדות לאחר הדיון בדו"חות שהגישה ישראל אליהן: Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 19<sup>th</sup> session; 1998, E/C.12/1/Add.27; Committee on Human Rights, 63<sup>rd</sup> session, 1998, CCPR/C/79/Add 93.

או הארץ שאליה הוא שייך, בין שהארץ היא עצמאית, ובין שהיא נתונה לנאמנות, בין שהיא נטולת שלטון עצמי ובין שריבונותה מוגבלת כל הגבלה אחרת.

לאורך הדו"ח בכלל, ובפרק 4 בפרט, נראה כיצד הצליחה ישראל באמצעות מגוון של חוקים, תקנות וצווים צבאיים לספח באופן לא מוצהר את ההתנחלויות למדינת ישראל. כתוצאה מכך, נוצרה בשטחים מציאות בה מערכות חוק שונות חלות על שתי האוכלוסיות המתגוררות בו – היהודית והפלסטינית – אשר אינן זכאיות לאותן הגנות. בעוד המתנחלים היהודים נהנים מכל הזכויות הניתנות לאזרחים במדינה דמוקרטית, חיים התושבים הפלסטינים תחת כיבוש צבאי השולל מהם זכויות אלו.

העברתן של סמכויות מסוימות לרשות הפלסטינית במסגרת הסכמי אוסלו כמעט ולא שינתה מציאות זו. רוב הפלסטינים חשופים עד היום למנגנוני השליטה של הכיבוש הישראלי וצה"ל עדיין יכול להטיל הגבלות נרחבות על חופש התנועה, להגביל את הכניסה והיציאה מהשטחים, לעצור פלסטינים ועוד. המתנחלים, לעומת זאת, ממשיכים לחיות תחת שלטון אזרחי מלא, בדיוק כמו אזרחים ישראלים החיים בתוך גבולות הקו הירוק, כאשר לרשות הפלסטינית אין כל סמכות כלפיהם.

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

## הזכות לקניין

הזכות לקניין מעוגנת בסעיף 17 של ההכרזה העולמית בדבר זכויות האדם. לפי סעיף זה:

1. כל אדם זכאי להיות בעל קניין, בין אם לבדו ובין ביחד עם אחרים;

2. לא יישלל מאדם קניינו באופן שרירותי.

ההגנה על רכוש פרטי מעוגנת גם במשפט ההומניטארי הבינלאומי, בין השאר בתקנה 46 לתקנות האג ובסעיף 53 לאמנת ג'נבה הרביעית. המשפט הישראלי הכיר בזכות זו בסעיף 3 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, הקובע כי "אין פוגעים בקניינו של אדם".

פרק 3 מתאר את המנגנון המשפטי-בירוקרטי שיצרה ישראל כדי להשתלט על קרקעות שנועדו לצורך הקמת ההתנחלויות ולהרחבתן. חלק מהקרקעות הללו היו בבעלות פרטית או קולקטיבית של פלסטינים. העברתן להתנחלויות, בעיקר על רקע אי-החוקיות שלהן מלכתחילה, היא הפרה של הזכות לקניין. יתרה מזאת, החריגות הבוטות מכללי ההליך ההוגן שליוו את ההשתלטות על הקרקעות, הופכות את הפגיעה בזכות זו לשרירותית במיוחד.

## הזכות לרמת חיים נאותה

סעיף 11 לאמנה בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות קובע כי "מדינות שהן צד באמנה זו מכירות בזכות כל אדם לרמת חיים נאותה עברו ועבור משפחתו, לרבות מזון, מלבושים ודיוור נאותים, ולשיפור מתמיד בתנאי קיומו".

פרק 7 מראה כיצד רבות מהתנחלויות הוקמו סמוך מאוד ליישובים פלסטיניים, בצורה שאינה מאפשרת את הפיתוח האורבני שלהם, לפחות באחד הכיוונים. בחלק מהמקרים, הוקמה ההתנחלות דווקא באזור שבשל התנאים הטופוגרפיים הוא כיוון ההתרחבות הטבעי של היישוב הפלסטיני. פרק 8 מדגים תופעה זו בנוגע להתנחלות אריאל ובוחר את השפעותיה על היישובים הפלסטיניים שסביבה.

השימוש המפלה שעושה ישראל במערכת התיכנון, בה עוסק פרק 6, מגביל אף הוא את האפשרויות לפיתוח אורבני של היישובים הפלסטיניים. באמצעות חקיקה צבאית שינתה ישראל את המבנה של מערכת התכנון שהיה קיים בזמן השלטון הירדני, כך שזו תשקף בעיקר את האינטרסים של הממשל הישראלי ושל ציבור המתנחלים, תוך התעלמות כמעט מוחלטת מצרכי האוכלוסייה הפלסטינית.

אחת ההשלכות הישירות של חסימת ההתפתחות האורבנית היא מצוקת דיור ועלייה בשיעורי הצפיפות בחלק מהיישובים הפלסטיניים. בכך נפגעת הזכות לתנאי דיור נאותים ולשיפור מתמיד ברמת החיים.

כפי שיודגש בפרק 8, ההשתלטות על קרקעות ששימשו לחקלאות או למרעה הביאה, בחלק מהמקרים, לפגיעה קשה במקור הפרנסה העיקרי של משפחות שלמות. מעבר לפגיעה בזכות הקניין, גרמה ההשתלטות על קרקעות אלה להרעה משמעותית ברמת החיים, המהווה הפרה של סעיף 11 לאמנה בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות ושל סעיף 6 לאותה אמנה הקובע את זכותו של כל אדם לעבוד ולהתפרנס בכבוד.

## 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 מגוון רחב של זכויות אחרות המעוגנות במשפט הבינלאומי, כולל הזכות לעבוד, הזכות לבריאות ולחינוך והזכות לחיי משפחה.

פרק 7 מראה כיצד חלק ניכר מההתנחלויות שברצועת גב ההר הוקמו בשולי כביש 60 או סמוך אליו. כביש זה הוא עורק התנועה הראשי המוביל מצפון הגדה לדרומה. צה"ל הקים מחסומים על תוואי הכביש כדי לשמור על ביטחונם של המתנחלים ועל חופש התנועה שלהם באזור זה, ומעת לעת הוא מגביל את תנועת הפלסטינים בחלקים ממנו. מאז פרצה אינתיפאדת אל-אקצא, במהלכה התגברו ההתקפות על מכוניות ישראליות הנעות בכבישים, החמיר צה"ל הגבלות אלה ובחלק מהמקרים אף הטיל איסור מוחלט על פלסטינים לנסוע בכבישים בהם נוסעים מתנחלים.

## ג. פגיעה במתנחלים

מאז הקמת ההתנחלויות הראשונות היתה אוכלוסיית המתנחלים יעד להתקפות אלימות מצד פלסטינים. חומרת ההתקפות השתנתה ממקרה למקרה, החל מידוי אבנים לעבר מכוניות נוסעות שגרם לנזק לרכוש בלבד, וכלה בירי ובמטעני נפץ שגרמו למותם של אזרחים ישראלים. התקפות אלה התגברו בדצמבר 1987, עם פרוץ האינתיפאדה הראשונה. במהלך אינתיפאדת אל-אקצא הן הפכו לעניין כמעט יומיומי וחומרתן החריפה באופן משמעותי.

גורמים פלסטינים שונים, הן מקרב הרשות הפלסטינית והן מקרב ארגונים לא-ממשלתיים, רמזו ואף הצהירו בגלוי כי מאחר שההתנחלויות אינן חוקיות, כל האמצעים במאבק נגדן כשרים. כך לדוגמה, הצדיק השר לענייני אסירים



ברשות הפלשתינית, הישאם עבד אל-ראזק, התקפה על אוטובוס בו נסעו ילדים מההתנחלות כפר-דרום ברצועת עזה, בה נהרגו שני אזרחים ונפצעו תשעה, בהם חמישה ילדים: "אלו שביצעו התקפה זו הם בני העם הפלסטיני. ביצענו התקפה זו נגד העם הכובש את אדמתנו. מנקודת המבט שלנו, כל פעולה נגד הכיבוש היא חוקית".<sup>63</sup>

במודעה שפירסמה קבוצה של ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים נרמז כי הפגיעה במתנחלים היא לגיטימית שכן לא ניתן לראות בהם אזרחים, בין השאר מאחר שההתנחלויות ממלאות גם תפקידים צבאיים והן חלק אינטגרלי מההגנה המרחבית בשטחים.<sup>64</sup> טענה נוספת המועלית מדי פעם על-ידי גורמים פלסטיניים היא כי המתנחלים משתתפים בפעולות אלימות נגד תושבים פלסטיניים, מבלי שהרשויות הישראליות ימנעו זאת, ולפיכך הפגיעה בהם מותרת.<sup>65</sup>

טענות אלה חותרות תחת העקרונות הבסיסיים ביותר, הן של המשפט הבינלאומי העוסק בזכויות האדם והן של המשפט ההומניטארי הבינלאומי. עקרונות אלה הם חלק מהמשפט הבינלאומי המינהגי המחייב כל אדם וכל קבוצה, ולא רק מדינות שחתמו על ההסכמים המעגנים אותם. הזכות להיאבק נגד הכיבוש בכלל, ונגד ההתנחלויות בפרט, אינה מתירה התעלמות מאותם עקרונות.

הפגיעות הגורפות במתנחלים הן הפרה בוטה של הזכות לחיים ולשלמות הגוף המעוגנת בסעיף 3 להכרזה העולמית בדבר זכויות האדם ובסעיף 6 באמנה בדבר הזכויות האזרחיות והפוליטיות. כמו כן, אחד מעקרונות היסוד במשפט ההומניטארי הבינלאומי הוא עיקרון ההבחנה בין אלה המשתתפים בפעולות הלחימה לבין אלה שאינם נוטלים בהן חלק. אוכלוסיית המתנחלים, ככלל, הינה אוכלוסייה אזרחית מובהקת הכוללת ילדים וככזו היא אינה חלק מכווחת צה"ל. השתייכותם של חלק מהמתנחלים לכווחת הביטחון, בצורה כזו או אחרת, אינה משפיעה כהוא זה על מעמדם של שאר תושבי ההתנחלויות כאזרחים, שאינם מטרה לגיטימית לתקיפה.

הטענה שהועלתה על-ידי ארגונים פלסטיניים לפיה ההתנחלויות ותושביהן, באופן גורף, משרתים צרכים צבאיים של ישראל, אינה מדויקת. כפי שיוסבר בפרק 3, ישראל העלתה בעבר טענה זו כדי להצדיק מבחינה משפטית את ההשתלטות על קרקעות פלסטיניות פרטיות שנועדו להקמת התנחלויות. עם זאת, ב-1979 דחה בית המשפט העליון טענה זו (ר' להלן דיון על בג"צ אלון-מורה) ומאז חדלה ישראל להשתמש בה. באופן פרדוכסלי, אילו הטענה בדבר היותן של ההתנחלויות מטרות צבאיות היתה נכונה, הקמתן לא היתה מהווה הפרה של המשפט הבינלאומי.

מתנחלים התוקפים פלסטיניים אינם מאבדים בכך את ההגנות המגיעות להם בשל היותם אזרחים ובוודאי שהדבר אינו משפיע על מעמדם של בני משפחותיהם או של שכניהם בהתנחלויות. ברור כי מעמדם כאזרחים אינו פוגע בכהוא זה בזכות להגנה עצמית של הפלסטיניים המותקפים, לרבות זכותם להשתמש בכוח הדרוש נגד התוקפים.

<sup>63</sup> Keith B. Richburg, "Missile Attacks Stoke Palestinian Defiance", *International Herald Tribune*, 22.11.00.

<sup>64</sup> אל-קודס, 3.7.01. מודעה זו התפרסמה כגינאי להודעה לעיתונות שהוציא בצלם זמן קצר לפני כן, בה גינה את ההתקפות על מתנחלים.

<sup>65</sup> בנושא אלימות של מתנחלים ואי-אכיפת החוק עליהם ר' דו"חות בצלם: אכיפת חוק על אזרחים ישראלים בשטחים, (מארכס 1994); מדיניות אכיפת החוק על מתנחלים בשטחים (מארכס 2001); דין לעצמם: אי אכיפת החוק על מתנחלים שתקפו פלסטיניים כתגובה לפגיעה באזרחים ישראלים (אוקטובר 2001).

**תצלום מס' 1**



חיננית (למעלה) ושקד (למטה): גבולות מוניציפאליים

**תצלום מס' 2**



תפרח: גבולות מוניציפאליים

**תצלום מס' 3**



רימונים : גבולות מוניציפאליים

**תצלום מס' 4**



עץ-אפרים : גבולות מוניציפאליים

**תצלום מס' 5**



פסגות (מימין); רמאללה ואל-בירה (משמאל)

**תצלום מס' 6**



מעלה-אדומים: שטח בנוי ועתודות קרקע

**תצלום מס' 7**

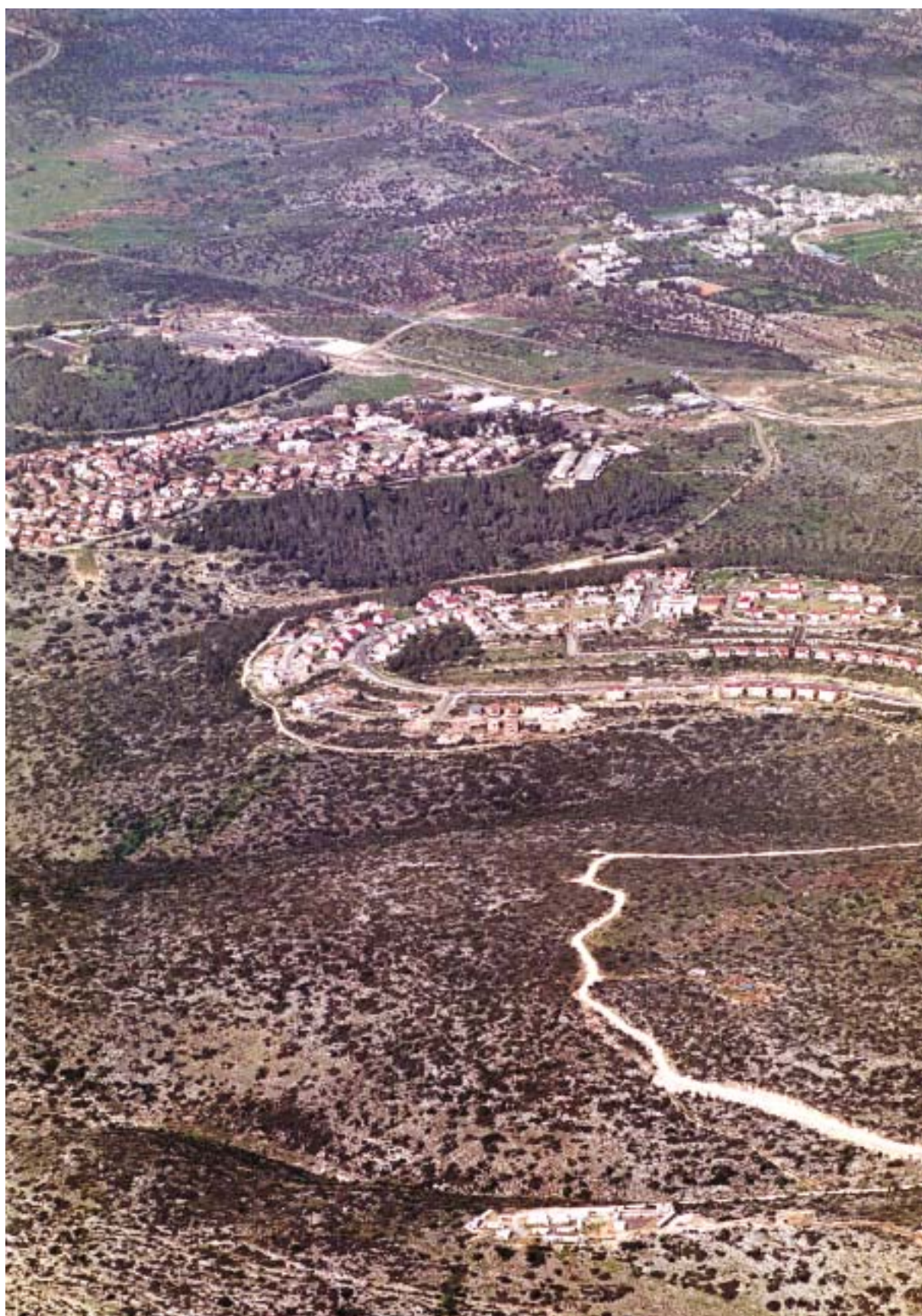


הר-חומה : שלב ההקמה

**תצלום מס' 8**



הר-אדר : השטח הבנוי ואזור ההרחבה



צילום : מילוטין לבודוביץ' (שלום עכשיו)

מאחז "חוות אלוני שילה" (למטה) על רקע קרני-שומרון וכפר לאקיף

תצלום מִס' 10



צילום : מילוטין לבודובקי (שלום עכשיו)

מאחז "מצפה-כרמים" בסמוך לכוכב-השחר

תצלום מס' 11



נליוי

תצלום מס' 12



נליוי



**תצלום מס' 13**



כביש המנהרות

**תצלום מס' 14**



חיילי צה"ל במהלך מבצע "חומת מגן" ברקע: ההתנחלות איתמר

## פרק 3

# מנגנון ההשתלטות על הקרקעות

מאז כיבוש השטחים השתלטה ישראל על מאות אלפי דונמים ברחבי הגדה המערבית, בעיקר לצורך הקמת התנחלויות והכנת מאגר של עתודות קרקע לצורך התרחבותן. השתלטות זו נעשתה באמצעות מנגנון משפטי-בירוקרטי מורכב, שהמרכיב המרכזי בו הוא הכרזה ורישום של קרקעות כ"אדמות מדינה". בנוסף, השתמשה ישראל בשלוש שיטות אחרות: תפיסה ל"צרכים צבאיים", הכרזה על קרקע כ"נכס נטוש" והפקעת קרקע ל"צרכי ציבור". כמו כן, אזרחים ישראלים קיבלו סיוע מהמדינה על-מנת לרכוש קרקעות "בשוק החופשי", לצורך הקמת התנחלויות חדשות.<sup>66</sup> סך הכל השתלטה ישראל, באמצעות שיטות אלה, על כ-50% משטח הגדה המערבית.

למרות מגוון השיטות, הן נתפסו תמיד על-ידי כל הגורמים הרלוונטיים – ממשלת ישראל, המתנחלים והפלסטינים – כחלק ממנגנון שנועד לשרת מטרה אחת: הקמת התנחלויות אזרחיות בשטחים. לפיכך, הדרך בה הועברה השליטה בקרקע מהפלסטינים לישראל היא בעלת חשיבות משנית, דבר המתבטא באופן מובהק במקרים בהם ההתנחלות בנויה על שטח המורכב מחיבור של חלקות קרקע עליהן השתלטה ישראל בכמה שיטות. כך למשל, שטח ההתנחלות שילה (נכון ל-1985) מורכב מ-740 דונמים שנתפסו לצרכים צבאיים, מ-850 דונמים שהוכרזו כאדמות מדינה ומ-41 דונמים שהופקעו לצרכי ציבור.<sup>67</sup>

הקמת ההתנחלויות בשטחים אסורה על-פי אמנת ג'נבה הרביעית ותקנות האג. מאחר שזו היתה המטרה של מנגנון ההשתלטות על הקרקעות, גם הדרכים להשגתה הן בלתי חוקיות ומהוות הפרה של המשפט ההומניטארי הבינלאומי. בנוסף, ההשתלטות על הקרקעות נעשתה תוך פגיעה בוטה בכללים בסיסיים של הצדק הטבעי, המעוגנים בשורה ארוכה של פסקי דין של בית המשפט העליון.

השימוש בקרקעות שישראל השתלטה עליהן לטובת ההתנחלויות בלבד, תוך איסור גורף על הציבור הפלסטיני לעשות בהן שימוש כלשהו, הוא פסול ובלתי חוקי כשלעצמו, אפילו אם הליך ההשתלטות היה חוקי לפי המשפט הבינלאומי והחקיקה הירדנית ואם היה נעשה בצורה הוגנת. שימוש זה פוגע בצורה קשה באפשרויות הפיתוח האורבני והכלכלי של הפלסטינים (ר' פרק 7). ישראל, ככח הכובש בשטחים, אינה רשאית להתעלם מצרכי האוכלוסייה הפלסטינית בקביעת ייעודן של קרקעות ציבוריות.

בית המשפט העליון שיתף בדרך כלל פעולה עם מנגנון ההשתלטות על הקרקעות ותרם בכך ליצירת איצטלה של חוקיות להליכים אלה. בתחילה קיבל בג"צ את טענת המדינה כי ההתנחלויות משרתות צרכים צבאיים דחופים והתיר למדינה לתפוס קרקעות פרטיות לצורך הקמתן. כאשר החל הליך ההכרזה על אדמות מדינה, סירב בג"צ להתערב כדי למנוע אותן.

66. היות והטענה המרכזית בפרק זה היא שכלים משפטיים שלהלכה נועדו למטרות מסוימות שימשו למעשה למטרה אחרת, נמנע בדרך כלל משימוש חוזר ונשנה במרכאות סביב המונחים העיקריים כדי להצביע על טענה לכאורה.

67. Usamah Halabi, Aron Turner and Meron Benvenisti, *Land Alienation in the West Bank: a Legal and Spatial Analysis* (The West Bank Data Project, Jerusalem, 1985), p. 85.

כל אחת משיטות אלה נשענת על בסיס משפטי שונה המשלב בין החקיקה הירדנית, הכוללת רבדים של חקיקה עותומנית ומנדטורית, לבין צווים שהוציאו המפקדים הצבאיים הישראליים. בפרק זה נבחן את הרקע המשפטי של כל אחת מהשיטות ונתאר את הדרך בה יישמה אותן ישראל.

## א. תפיסה לצרכים צבאיים

המשפט ההומניטארי הבינלאומי המינהגי קובע כי על המדינה הכובשת להגן על רכושם של תושבי השטח הכבוש ואוסר עליה להפקיע אותו.<sup>68</sup> עם זאת, מותר למדינה הכובשת לתפוס חזקה, באופן זמני, במקרקעין ובמבנים הנמצאים בבעלות פרטית של תושבי השטח הכבוש על-מנת לשכן בהם כוחות צבא ויחידות ממשל. מאחר שתפיסה זו היא מעצם הגדרתה זמנית, המדינה הכובשת אינה רוכשת זכויות קניין במקרקעין ובמבנים שתפסה והיא אינה רשאית למכרם. כמו כן, חייבת המדינה הכובשת לשלם פיצויים לבעלים עבור השימוש בנכסיהם.<sup>69</sup>

בהתבסס על חריג זה, חתמו המפקדים הצבאיים בגדה המערבית על עשרות צווים שהורו על תפיסת קרקעות בבעלות פרטית בטענה כי "הדבר דרוש לצרכים צבאיים הכרחיים ודחופים".<sup>70</sup> בדרך זו נתפסו בין השנים 1968 ל-1979 קרוב ל-47,000 דונמים, שיועדו ברובם להקמת התנחלויות. על קרקעות אלה נבנו, בין השאר, ההתנחלויות מתתיהו, נווה-צוף, רימונים, בית-אל, כוכב-השחר, אלון-שבות, אלעזר, אפרת, הר-גילה, מגדל-עוז, גיתית, ייטב וקרית-ארבע.<sup>71</sup>

בכמה מקרים עתרו תושבים פלסטינים לבג"צ נגד תפיסת אדמתם, בטענה כי השימוש בה לצורך הקמת התנחלויות אזרחיות נוגד את הוראות המשפט ההומניטארי הבינלאומי.<sup>72</sup> עד פסק הדין בעניין אלון-מורה (ר' להלן), דחה בית המשפט העליון עתירות אלה וקיבל את טענת המדינה כי ההתנחלויות ממלאות תפקידים ביטחוניים-צבאיים חיוניים ולכן תפיסת האדמות היא חוקית. לפי השופט ויתקון:

מבחינת השיקול הביטחוני הטהור אין לפקפק בכך שנוכחותם בשטח מוחזק של ישובים – אפילו "אזרחיים" – של אזרחי המעצמה המחזיקה תורמת תרומה נכבדה למצב הביטחוני שבאותו שטח ומקילה על הצבא את מילוי תפקידו. אין צורך להיות מומחה לענייני צבא וביטחון כדי להבין שאלמנטים חבלניים פועלים ביתר קלות בשטח המאוכלס אך ורק אוכלוסייה אדישה או אוהדת כלפי האויב, מאשר בשטח, שבו נמצאים גם בני אדם העשויים לעקוב אחריהם ולהודיע לשלטונות על כל תנועה חשודה. אצלם לא ימצאו מחבלים מחבוא, סיוע וציוד. הדברים פשוטים ואין צורך לפרט.<sup>73</sup>

בית המשפט גם קיבל את טענת המדינה כי אין כל סתירה בין הדרישה במשפט ההומניטארי הבינלאומי כי תפיסת הקרקע הפרטית תהיה זמנית לבין העובדה שבקרקעות שנתפסו הוקמו יישובי קבע אזרחיים, לרבות תשתיות פיסיות נרחבות.<sup>74</sup>

הטענה כי ההתנחלויות נועדו לשרת צרכים צבאיים השתלבה היטב עם גישתן של ממשלות המערך, שפעלו לפי תכנית אלון. לעומת זאת, חוגים בימין, בהם תנועת גוש אמונים, סירבו לקבל גישה זו. להשקפתם, ההתנחלויות הן

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

69. נורמה זו אמנם אינה מנוסחת בצורה מפורשת אולם היא נגזרת מהפירוש המקובל לתקנות האג. ר' דינשטיין, דיני מלחמה שם, עמ' 234.

70. זהו הניסוח הרגיל המופיע בצווים. ר' לדוגמא בג"צ 258/79, אייב ואח' נ' שר הביטחון ואח', פ"ד לג (2) 113 (להלן: בג"צ בית-אל).

Halabi et al., *Land Alienation in the West Bank*, Ibid, p. 83. 71

72. ר', בין השאר, בג"צ בית-אל; בג"צ 834/78, סלאמה ואח' נ' שר הביטחון ואח', פ"ד לג (1) 971; בג"צ 258/79 עמירה ואח' נ' שר הביטחון ואח', פ"ד לד (1) 90.

73. בג"צ בית-אל, עמ' 119.

74. ר' במיוחד פסק הדין של השופטת בן-פורת בבג"צ בית-אל.

מימוש של חזון דתי ולכן לא ניתן להצדיק בטענות ביטחוניות ולהגדיר – ולו באופן הצהרתי בלבד – כיישובים זמניים. תפיסה זו, שזכתה לתמיכה בקרב חלק מחברי ממשלת הליכוד שהוקמה ב-1977, היא שהביאה בסופו של דבר לפסק הדין בפרשת אלון-מורה, בעקבותיו חדלה המדינה לתפוס קרקעות פרטיות לצורך הקמת התנחלויות.

העתירה בפרשת אלון-מורה הוגשה לבג"צ ביוני 1979 על-ידי כמה מתושבי הכפר רוג'יב, דרום-מזרח לשכם, שדרשו כי בית המשפט יבטל את צו התפיסה של כ-5,000 דונמים שבבעלותם, עליו חתם מפקד אזור יהודה ושומרון.<sup>75</sup> האדמות שנתפסו נועדו להקמת ההתנחלות אלון-מורה, אשר עבודות התשתית להקמתה החלו באותו יום בו נמסרו צווי התפיסה לבעלי הקרקע. בבית-המשפט טענה המדינה, כפי שנהגה עד אז, כי הקמת ההתנחלות נדרשת בשל קיומם של צרכים צבאיים ולכן צווי התפיסה הם חוקיים. אולם, בשונה מעתירות קודמות שהוגשו לבג"צ בנוגע לצווים דומים, הפעם הצטרפו כמשיבים לעתירה המתנחלים שהיו אמורים להתגורר באלון-מורה. בתצהיר שהגיש לבית המשפט אחד מראשי גוש אמונים, מנחם פליקס, הוא הסביר את השקפתו בנוגע למטרות של תפיסת הקרקע:

העמדת צו התפיסה על נימוקי הביטחון במשמעותם הטכנית הצרה ולא במשמעותם הבסיסית והמקיפה כמוסבר לעיל – פירושה אחד: ארעיות ההתנחלות והיותה בת חלוף. מסקנה מחרידה זו נדחית על ידנו מכל וכל. היא גם אינה עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה בדבר יישובנו במקום הזה. בכל המגעים וההבטחות הרבות שקבלנו משרי הממשלה ומעל לכל מראש הממשלה עצמו – וצו התפיסה הנדון הוצא על פי התערבותו האישית של רה"מ – רואים כולם בישוב אלון-מורה ישוב קבע של התנחלות יהודית לא פחות מדגניה או מנתניה.<sup>76</sup>

הרמטכ"ל לשעבר, חיים בר-לב, ערער גם הוא על הטענה כי הקמת אלון-מורה נדרשת בשל קיומם של צרכים צבאיים. בתצהיר שהגיש לבג"צ מטעם העותרים, קבע בר-לב כי "אלון-מורה, לפי מיטב הערכתי המקצועית, אינו תורם לביטחון ישראל".<sup>77</sup>

בהתבסס על שני תצהירים אלה ועל הראיות הרבות שהוצגו בפני בית המשפט בנוגע לתפקיד המכריע שמילאו אנשי גוש אמונים בהחלטת הממשלה לאשר את הקמת ההתנחלות, הורה בית המשפט לצה"ל לפנות את ההתנחלות ולהשיב את הקרקעות לבעליהן. התוצאה המיידית של פסק הדין היתה מציאת אתר חלופי להקמת ההתנחלות. אולם מעבר לכך, פסק הדין היווה פרשת דרכים בכל הקשור לכלים המשפטיים שישמשו את ישראל מעתה והלאה לצורך השתלטות על קרקעות שנועדו לבניית התנחלויות ולהרחבתן.

בעקבות בג"צ אלון-מורה חדלה ישראל להשתמש בצווים צבאיים כדי להשתלט על קרקעות בשטחים, אולם היא חזרה להשתמש בשיטה זו בהיקף נרחב ב-1994 לצורך סלילת כבישים עוקפים במסגרת הפריסה מחדש של כוחות צה"ל בשטחים, בעקבות יישום הסכמי אוסלו. אחד המרכיבים העיקריים של פריסה זו היה סלילת מערכת כבישים מסועפת שנועדה, לטענת משרד הביטחון, להקל על תנועת אזרחים ישראלים בשטחים: לאפשר להם לנסוע בשטחים מבלי לעבור בריכוזי אוכלוסייה פלסטינית, לקצר את הנסיעה אל תחומי הקו הירוק ולקיים "רקמת חיים פנימית" של גושי ההתנחלויות. בנוסף, נועדו הכבישים החדשים למנוע תנועה של תושבים פלסטינים דרך ההתנחלויות.<sup>78</sup> לפי מבקר המדינה, בין אוגוסט 1994 לספטמבר 1996 הוצאו במסגרת תכנית זו צווי תפיסה צבאיים ל-4,386 דונמים של קרקע פרטית לצורך סלילת 17 כבישים עוקפים.<sup>79</sup>

75. בג"צ 390/79 דויקאת ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', פ"ד לד (1) 1 (להלן: בג"צ אלון-מורה).

76. שם, עמ' 21-22.

77. שם, עמ' 24.

78. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 48 (ירושלים, 1998), עמ' 1032-1033.

79. שם, עמ' 1036. כבישים אחרים נסללו במסגרת זו על קרקע שנתפסה באמצעות צווי הפקעה לצרכי ציבור (ר' להלן).

במקרה אחד עתרו כמה תושבים פלסטינים לבג"צ נגד צווי התפיסה שהוצאו לקרקעות שבבעלותם. בין השאר טענו העותרים כי סלילת כבישים עוקפים עבור התנחלויות אינה יכולה להיחשב לצורך צבאי. בית המשפט דחה את העתירה וקבע כי סלילת הכבישים אכן דרושה "לצרכים ביטחוניים החלטיים".<sup>80</sup>

לאחר שפרצה אינתיפאדת אל-אקצא בספטמבר 2000, בעקבות התקפות חוזרות ונשנות של פלסטינים על מתנחלים שנסעו בכבישים, החל גל השתלטות נוסף על קרקעות פרטיות באמצעות הוצאת צווים צבאיים. קרקעות אלה נועדו לסלילת כבישים עוקפים חדשים שיחליפו את הכבישים הישנים או את הכבישים העוקפים שנסללו עד אז וחדלו להיות בטוחים.<sup>81</sup> לפי אחד הדיווחים בעיתונות, נכון לפברואר 2002 נמצאו שמונה כבישים עוקפים בשלבי סלילה שונים, שעלותם הכוללת היא 228 מיליון ש"ח.<sup>82</sup>

## ב. הכרזה על קרקעות כ"אדמות מדינה"

בעקבות העתירות שהוגשו לבג"צ נגד צווי התפיסה של קרקעות והאפשרות – שהפכה לממשית בפרשת אלון-מורה – שבית המשפט יסכל הקמת התנחלויות, לחצו המתנחלים ומפלגות הימין על הממשלה למצוא דרך חלופית להשתלטות על קרקעות בגדה המערבית. דרך זו נמצאה בחוק הקרקעות העותומני משנת 1858 (להלן: חוק הקרקעות), שבאמצעות יישום מניפולטיבי שלו הוכרזו כ-40% משטח הגדה המערבית כ"אדמות מדינה".<sup>83</sup> לפי פליאה אלבק, ראש המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה לשעבר, על קרקעות אלה הוקמו כ-90% מההתנחלויות.<sup>84</sup>

כדי להצדיק מהלך זה גם מבחינת המשפט ההומניטארי הבינלאומי, נשענה ישראל על שתי תקנות מרכזיות בתקנות האג מ-1907. הראשונה היא תקנה 43, המחייבת את המדינה הכובשת לכבד את החוקים שהיו בתוקף בשטח הכבוש. עיקר הוראותיו של חוק הקרקעות נקלטו בחקיקה המנדטורית הבריטית ולאחר מכן בחקיקה הירדנית, ועל-כן הם היו חלק מהחקיקה המקומית כאשר כבשה ישראל את הגדה המערבית ב-1967. השניה היא תקנה 55, המתירה למדינה הכובשת להשתמש בנכסיה של המדינה הנכבשת הנמצאים בשטח הכבוש ואף להפיק מהם רווחים, תוך שמירה על ערכם ושלמותם.<sup>85</sup> לטענת ישראל, שימוש בקרקע לצורך הקמת ההתנחלויות מותר לפי תקנה זו, בין השאר, משום שזה מסייע לשמירה על רכוש של ממשלת ירדן.<sup>86</sup>

השימוש ב"אדמות מדינה" כאמצעי להקמת התנחלויות ולהרחבתן, להבדיל משימוש בקרקע פרטית שנתפסה בטענה של "צרכים צבאיים", איפשר לבג"צ למשוך ידיו מנושא זה. עתירות של פלסטינים נגד הליך ההכרזה ונגד קיומה של ועדת העררים (ר' להלן) נדחו על-ידי בית המשפט, שאישר את חוקיותם.<sup>87</sup> לאחר שהכיר בחזקה של המדינה בקרקעות אלה, סירב בג"צ להכיר בזכותם של פלסטינים להתנגד לשימוש שנעשה בהן בטענה שהם עצמם לא נפגעים מכך. מאחר שלא הוגשו לבג"צ עתירות בנוגע לאי החוקיות של ההתנחלויות לפי תקנות האג, בית המשפט לא נאלץ מעולם להתמודד עם טענה זו ולא הביע את עמדתו בנושא.

80. בג"צ 2717/96 וופא ואח' נ'שר הביטחון ואח', פ"ד נ 848, 848.  
 81. ר' לדוגמה דו"ח על תפיסת כ-3000 דונמים באזור העיירה אל-ח'אדר ב-05.09.01 (ARIJ, A New Military Order to Size 300 Dunums of Al-Khader Village).  
 82. זאב שוף, "מצעד האיוולת בכבישים העוקפים", הארץ, 15.2.02. הכבישים בסלילה הם: כביש תקוע-נוקדים (עוקף זערתרה), כביש הכניסה הצפונית לאפרת, כביש המחבר את עלי-זהב לכביש חוצה-שומרון, כביש אריאל-יתמא, כביש עוקף ליד נגוהות, כביש עוקף עוג'ה, כביש עוקף יעבד ממערב וכביש קידר-מעלה-אדומים.  
 83. חוק זה היה בתוקף בתוך ישראל עד שנת 1970, אז הוחלף בחוק המקרקעין תשכ"ט-1969.  
 84. פליאה אלבק, קרקעות ביהודה ושומרון (הרצאה בבית הפרקליט מה-28.5.85, לשכת עורכי הדין), עמ' 5.  
 85. לדיון בפרטי ההוראות החלות על המדינה הכובשת בנוגע לרכוש ממשלתי בשטח כבוש, ר' דינשטיין, דיני מלחמה, שם, עמ' 230-231.  
 86. אלבק, קרקעות ביהודה ושומרון, שם, עמ' 8-9; אייל זמיר, אדמות המדינה ביהודה ושומרון – סקירה משפטית, (מחקרי מכון ירושלים לחקר ישראל, מס' 12, 1985), עמ' 42.  
 87. ר', למשל, בג"צ 285/81, פדיל מוחמד אל נואר ואח' נ. מפקד יהודה ושומרון ואח', פ"ד לו(1) 701.

## חוק הקרקעות העותומני

חוק הקרקעות העותומני מבחין בין חמישה סוגים של חזקה או בעלות בקרקע.<sup>88</sup>

קרקע מסוג "מולק" היא קרקע בבעלות פרטית. היקף הקרקעות מסוג זה בגדה המערבית הוא מזערי והן נמצאות בעיקר בתוך השטח הבנוי של הערים.<sup>89</sup> קרקעות מסוג "וואקף" (הקדש) מתחלקות לשניים: אלה המיועדות לפעילות דתית או תרבותית ואלה המשמשות למטרות אחרות אשר לפי חוקי האיסלאם לא ניתן להפקיען.<sup>90</sup> ככלל, נמנעה ישראל מלהשתלט על שני סוגים אלה של קרקעות.

קרקעות מסוג "מירי" הן אלה הסמוכות למקומות יישוב ואשר משמשות לחקלאות. ניתן לרכוש בעלות על קרקעות אלה באמצעות עיבודן במשך עשר שנים רצופות.<sup>91</sup> עם זאת, כאשר בעל קרקע מסוג "מירי" חדל לעבד אותה במשך שלוש שנים רצופות, מסיבה שאינה מוכרת בחוק (כמו למשל, גיוס בעל הקרקע לצבא או שמטיה מסיבות חקלאיות), הופכת הקרקע ל"מח'לול" והריבון רשאי לתפוס בה חזקה או להעביר את הזכויות בה לאדם אחר. כלל זה נקבע כדי ליצור תמריץ לעיבוד הקרקע ולהפקת תוצרת חקלאית, עליה ניתן לגבות מסים.<sup>92</sup>

קרקע מסוג "מוואת" (מתה) היא קרקע המרוחקת ממקום יישוב חצי שעה הליכה או כזו "שהקול הרם ביותר שמשמיע אדם מן המקום המיושב הקרוב ביותר, לא יישמע שם".<sup>93</sup> לפי ההגדרה בחוק, קרקע זו אמורה להיות ריקה ולא להימצא בשימוש של אף אדם והריבון אחראי להבטיח כי לא תתבצע בשטח זה פעילות בלתי חוקית.<sup>94</sup> קרקעות מסוג "מתרוכה" הן אלה המיועדות לשימוש הציבורי, בין אם תושבי כפר מסוים, כמו במקרה של אדמות מרעה ובתי קברות, ובין אם כלל תושבי המדינה, כמו במקרה של דרכים.<sup>95</sup>

במקביל לסוגי בעלויות אלה הקבועים בחוק הקרקעות, פעלה באזורים רבים בגדה המערבית שיטת בעלות אחרת המכונה "מושאע". לפי שיטה זו, הבעלות על הקרקע היא בעלות קולקטיבית של תושבי הכפר וכל משפחה אחראית לעיבוד חלקה מסוימת במשך תקופה קבועה, בסופה מתבצעת חלוקה מחדש (רוטציה) של חלקות הקרקע.<sup>96</sup> למרות שחוק הקרקעות, בדומה לחוקים הבריטיים והירדניים שקלטו אותו, לא מכיר בשיטה זו, היא המשיכה להתקיים בפועל.

## המדיניות

הליך ההכרזה על קרקעות בגדה המערבית כאדמות מדינה מתבסס על "צו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 59) תשכ"ז-1967", המסמיך את הממונה על הרכוש הממשלתי (להלן: הממונה) לתפוס חזקה על נכסים השייכים ל"מדינת אויב" ולנהל אותם לפי שיקול דעתו.<sup>97</sup> צו זה, שהוצא זמן קצר לאחר כיבוש השטחים, שימש את ישראל עד 1979 לצורך השתלטות על קרקעות שהיו רשומות על שם ממשלת ירדן, שבשלב הראשון הקיפו כ-527,000 דונמים.<sup>98</sup> בדיקות נוספות שערכה ישראל בשטרי בעלות תורכיים ובריטיים בחמש השנים הראשונות

88. דיני התכנון, הבנייה והמקרקעין באזור יהודה ושומרון, בעריכת רס"ן אהרון משניות (הפרקליטות הצבאית והמינהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון), עמ' 425 (להלן: דיני התכנון).

89. Kenneth Stein, *The Land Question in Palestine, 1917-1939* (University of North Carolina Press, London, 1984), p. 11.

90. Raja Shehade, *The Law of the Land - Settlements and Land Issues Under Israeli Military Occupation*, (PASSIA, Jerusalem, 1993), pp. 6-15.

91. סעיף 78, חוק הקרקעות העותומני בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 528.

92. Shehade, *The Law of the Land*, Ibid., pp. 22-23.

93. סעיף 6, חוק הקרקעות העותומני, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 427.

94. זמיר, אדמות המדינה ביהודה ושומרון, עמ' 18.

95. שם, עמ' 16.

96. Stein, *The Land Question in Palestine*, Ibid., pp. 14-15.

97. צו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 59) תשכ"ז-1967, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 520-523.

98. Benvenisti and Khayat, *The West Bank and Gaza Atlas*, ibid., p. 60.

לכיבוש העלו כי כ-160,000 דונמים נוספים יכולים להירשם כאדמות מדינה. כלומר, עד 1979 היו רשומים כ-687,000 דונמים, שהם כ-13% משטח הגדה המערבית כולה, כאדמות מדינה.<sup>99</sup> על חלק מקרקעות אלה הקימו ממשלות המערך עד 1977 התנחלויות, בהתאם לגבולות שנקבעו בתכנית אלון.

שטח זה כלל גם קרקעות שנרכשו על-ידי יהודים (יחידים או מוסדות לאומיים) לפני 1948, אשר לאחר המלחמה הוחזקו ונהלו על-ידי האפוטרופוס הירדני לנכסי אויב בהתאם לפקודה מנדטורית מ-1939.<sup>100</sup> לפי אחת ההערכות, שטחן הכולל של קרקעות אלה הוא כ-25,000 דונמים. רובן של קרקעות אלה מרוכז באזור גוש עציון, מדרום לרמאללה ומסביב לטול-כרם. קרקעות נוספות, בהיקף קטן יותר, נמצאות בירושלים ובחברון.<sup>101</sup>

בדצמבר 1979, בעקבות בג"צ אלון-מורה, החל הממונה, בהנחיית המחלקה האזרחית של פרקליטות המדינה, לבדוק בצורה מדוקדקת את כל רישומי הבעלות שהיו קיימים במשרדים האזרחיים של מרשם הקרקעות הירדני. במקביל, ביצע המינהל האזרחי צילומי אוויר תקופתיים כדי למפות באופן שיטתי את כל השטחים המעובדים. לאחר עריכת בדיקות אלה, סומנו האדמות אשר על-פי חוק הקרקעות העותומני והחוקים הירדניים שקלטו אותן,<sup>102</sup> רשאי הריבון ליטול בהן חזקה:

- קרקע מסוג "מירי" שלא עובדה במשך שלוש שנים רצופות לפחות והפכה ל"מח'לול", אז רשאי הריבון להעביר את החזקה בה אליו;
- קרקע מסוג "מירי" שעובדה במשך פחות מעשר שנים (תקופת ההתיישנות) ולכן המעבד טרם קנה עליה בעלות;
- קרקעות שלפי המרחק שלהן מהיישוב הקרוב ביותר מוגדרות כ"מאוות".

כתוצאה מבדיקות אלה איתר הממונה קרוב למיליון וחצי דונמים,<sup>103</sup> המהווים כ-26% משטח הגדה, שלהערכתו השתייכו לאחת מקטגוריות אלה. אז החל הליך ההכרזה על קרקעות אלה כאדמות מדינה, המורכב מכמה שלבים. בשלב הראשון הועברו לפרקליטות המדינה המסמכים בנוגע לקרקעות המיועדות להירשם כאדמות מדינה, על מנת שזו תכריע האם ניתן להכריז עליהן ככאלה. אם התשובה היתה חיובית, העביר הממונה את התיק בנוגע לקרקע למשרד האזרחי בו היא נמצאת. נציג הממונה במשרד זה זימן אליו את המוח'תארים של הכפרים הסמוכים לקרקע, ערך איתם סיור בשטח והצביע בפניהם על גבולות השטח, שלדעת הממונה הוא רכוש ממשלתי.<sup>104</sup> בדרך זו העביר הממונה למוח'תארים את האחריות להודיע לתושבים על כוונתו לתפוס חזקה בקרקע. מרגע ההכרזה ניתנו לפלסטינים העתידיים להיפגע מההליך 45 ימים לערער על החלטת הממונה בפני וועדת עררים צבאית.<sup>105</sup>

בין השנים 1980 ו-1984, הוכרזו ונרשמו כ-800,000 דונמים כאדמות מדינה.<sup>106</sup> לאחר מכן הואט קצב ההכרזות, בין השאר בשל השינויים בהרכב הממשלה (ר' פרק 1), אך בעיקר משום שבאותו שלב כבר הובטחו להתנחלויות עתודות

99. שם, ע' 61.

100. לדיון מפורט על המעמד המשפטי של קרקעות אלה ר' איל זמיר ואיל בנבנישתי, 'אדמות היהודים' ביהודה, שומרון, חבל עזה ומזרח ירושלים (מכון ירושלים לחקר ישראל, ירושלים, 1993).

101. שם, עמ' 27.

102. חוק הקרקעות העותומני נקלט בחקיקה הירדנית באמצעות כמה חוקים שחוקקו במהלך השנים. החוק המגדיר אילו קרקעות ייחשבו לאדמות מדינה הוא חוק מס' 14 לשנת 1961 – חוק השמירה על אדמות ונכסי המדינה, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 501–502.

103. Benvenisti and Khayat, *The West Bank and Gaza Atlas*, Ibid, p. 61.

104. זמיר, אדמות המדינה ביהודה ושומרון, שם, עמ' 33.

105. עז בדבר ועדות עררים (יהודה ושומרון) (מס' 172), תשכ"ח 1967–, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 536–541.

106. Benvenisti and Khayat, *The West Bank and Gaza Atlas*, Ibid, p. 61.

קרקע עצומות. בצלם פנה כמה פעמים למינהל מקרקעי ישראל בבקשה לקבל מידע מעודכן בנוגע להיקף הקרקעות הרשומות כאדמות מדינה, אך פניות אלה לא נענו.

ההכרזה על מאות אלפי דונמים בשטחים כאדמות מדינה התאפשרה בעיקר בשל העובדה שקרקעות רבות לא היו רשומות בטאבו, למרות שחוק הקרקעות העותומני חייב רישום כזה. תושבים רבים נמנעו מלרשום את בעלותם, בין השאר, בשל רצונם לשמר את שיטת הבעלות הקולקטיבית (ה"מושעא"), משאיפתם להימנע מתשלום מיסים ומניסיונם להתחמק מגיוס לצבא התורכי.<sup>107</sup> הרישום ששרד מתקופה זו אינו ברור וקשה לאתר בו חלקות קרקע. רק ב-1928, בזמן המנדט הבריטי, החל תהליך הסדר שיטתי, במסגרתו נמדדו הקרקעות ונערך רישום של הבעלות בהן על בסיס מספר חלקה. תהליך זה נמשך, בקצב איטי מאוד, גם בזמן השלטון הירדני על הגדה המערבית ועד לכיבוש הושלמו הליכי ההסדר של כשליש משטחה, בעיקר באזור ג'נין ובבקעת הירדן.<sup>108</sup> באזורים בהם לא התבצעו הליכים אלה, המשיכו יחסי הבעלות במהלך השנים להתנהל מתוקף החזקה על הקרקע וההכרה ההדדית של התושבים בזיקה של כל אדם לחלקת אדמה מסוימת.

לאחר כיבוש הגדה המערבית חתם המפקד הצבאי על צו שהורה על הקפאת הליכי ההסדר והרישום של זכויות תושבי הגדה המערבית על אדמותיהם.<sup>109</sup> ישראל הצדיקה זאת בצורך להימנע מפגיעה בזכויותיהם של פלסטינים שנשטשו את הגדה במהלך המלחמה, שלא יוכלו להתנגד לרישום קרקע השייכת להם על שם אדם אחר.<sup>110</sup> עם זאת, כדי לאפשר לישראל להכריז על קרקעות כאדמות מדינה, נקבע כי הצו לא יחול על רישום אדמות אלה על שם הממונה והליך ההכרזה התבצע בקצב מזוהז תוך הסתמכות על חוק ירדני משנת 1964.<sup>111</sup> המפקד הצבאי חתם גם על צו שהורה על הקמת "מרשם קרקעות מיוחד", בו יירשמו עסקאות במקרקעין שבחזקת הממונה, דבר שאיפשר העברה של זכויות השימוש באדמות המדינה לאחד הגופים המיישבים (משרד השיכון או ההסתדרות הציונית העולמית).<sup>112</sup>

## ועדת העררים

ועדת העררים הצבאית מורכבת משלושה אנשים, שאחד מהם הוא בעל הכשרה משפטית.<sup>113</sup> העיקרון המרכזי לפיו פועלת הוועדה הוא שנטל ההוכחה רובץ לעולם על מי שטוען כי הקרקע היא לא אדמת מדינה. לפי הצו, "אישר הממונה בתעודה בכתב חתומה בידו כי רכוש כלשהו הוא רכוש ממשלתי, ייחשב אותו רכוש לרכוש ממשלתי כל עוד לא הוכח היפוכו של דבר".<sup>114</sup> אם הוועדה החליטה לדחות את הערעור או אם הערעור לא הוגש במועד, נרשמת הקרקע על שם הממונה.

סיכוייו של תושב פלסטיני לשכנע את ועדת העררים לבטל את החלטת הממונה להכריז על הקרקע שבבעלותו או שאותה הוא מעבד כ"אדמת מדינה", הם נמוכים ביותר, וברוב המקרים היא פועלת כחותמת גומי להחלטות הממשל הצבאי. מאחר שוועדת העררים היא הגוף היחיד בפניו ניתן לערער על החלטות הממונה, קיומה של ועדה זו לא מפריע לישראל להמשיך בהליך ההכרזה מחד, ולטעון כי מתקיימת לגביה ביקורת שיפוטית, מאידך.

107. Stein, *The Land Question in Palestine*, Ibid., p.21.

108. זמיר, *אדמות המדינה ביהודה ושומרון*, שם, עמ' 27.

109. צו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה ושומרון) (מס' 291) תשכ"ט-1968, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 542-543.

110. זמיר, *אדמות המדינה ביהודה ושומרון*, שם, עמ' 27. בנוגע לטענה זו ר' סעיף ג' בפרק זה בנוגע לנכסי נפקדים.

111. חוק רישום נכסי דלא נידי שלא נרשמו קודם, מס' 6 לשנת 1964, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 503.

112. צו בדבר רישום עסקות במקרקעין מסוימים (יהודה ושומרון) (מס' 569), תשל"ה-1974, בתוך החקיקה ביהודה ושומרון, בעריכת צבי פרייזלר (הוצאת כתובים, ירושלים, 1987), עמ' 105.

113. סעיף 2, צו בדבר ועדות עררים (יהודה ושומרון) (מס' 172), תשכ"ח-1967, בתוך דיני התכנון, עמ' 536.

114. סעיף ג, צו בדבר רכוש ממשלתי, שם, עמ' 522.



המכשול הראשון שעמד בפני פלסטינים שרצו להתנגד להשתלטות על אדמתם היה העובדה שבמקרים רבים הם כלל לא היו מודעים לקיומו של ההליך. המידע שקיבלו התושבים מהמוח'תארים בנוגע לשטח העתיד להיות מוכרז ככזה היה במקרים רבים מעורפל, בין אם כתוצאה מהמידע החלקי שהם עצמם קיבלו מהממונה ובין כתוצאה מהעובדה שמאחר שרובם מונו על-ידי הצבא, מערכת היחסים שלהם עם התושבים היתה בעייתית. על רקע זה, העדיפו המוח'תארים במקרים רבים לא לשמש שופר להחלטות של ישראל ונמנעו מלמסור את המידע לתושבים. כתוצאה מכך, לעיתים קרובות נודע להם כי אדמתם הוכרזה כאדמת מדינה רק כאשר החלו בה העבודות להקמת ההתנחלות.<sup>115</sup> מכיוון שברוב המקרים התחילה הבנייה בפועל רק לאחר חודשים, ובחלק מהמקרים שנים, ממועד ההכרזה, הם לא יכלו עוד לפנות לוועדת העררים שכן 45 הימים במהלכם ניתן להגיש את הערעור חלפו מזמן.

המקרה של חמולת מח'אמרה ממחיש את אפיוני השיטה. ארבע משפחות מחמולה זו החזיקו במשותף מאז שנות החמישים המוקדמות חלקת אדמה של כ-280 דונמים באזור יטא (מחוז חברון), דרום-מערב להתנחלות מעון. בני המשפחות עיבדו את הקרקע ברציפות לאורך השנים. בסוף שנת 1997 הגיע לחלקה מתנחל מההתנחלות סוסיה והציב במקום קרוון. מאז מונע אותו מתנחל, באיומי נשק, מבני משפחת מח'אמרה להגיע לשדה ולעבד את האדמה. בני המשפחה הגישו תלונה במשטרת חברון על הסגת גבול, אז נמסר להם על-ידי פקיד מטעם הממונה כי האזור בו התיישב המתנחל הוא אדמת מדינה שהוכרזה ככזו ב-1982. המועצה האזורית הר חברון טענה כי השטח הנדון שייך לה, בעקבות חוזה הרשאה שחתמה בדצמבר 1983 עם ההסתדרות הציונית.

בני המשפחה הגישו ערעור לוועדת העררים באמצעות האגודה לזכויות האזרח.<sup>116</sup> בכתב התשובה טען הממונה כי "על פי תצלומי האוויר שבידי המשיב [קרי הממונה] פעולות ההכשרה והעיבוד נעשו לפני מספר שנים מועטות באזור סלעי לחלוטין באופן שלא הקנה זכויות לעוררים".<sup>117</sup> הממונה הוסיף כי האזור בו הציב המתנחל מסוסיה את הקרוון "נמסר בהסכם הקצאה להסתדרות הציונית העולמית וביחס אליו יטען המשיב כי העוררים איחרו את המועד להגשת הערר".<sup>118</sup> מקרה זה עדיין תלוי ועומד בפני ועדת העררים.<sup>119</sup>

תושבים פלסטינים שידעו על ההכרזה במועד שאיפשר להם להגיש את הערעור, נתקלו במכשול נוסף, שכן הגשת ערעור לוועדה כרוכה בעלויות גבוהות, שלא כל תושב יוכל לעמוד בהם. עלויות אלה כוללות תשלום אגרה לצורך הגשת הערר,<sup>120</sup> מיפוי מדויק של הקרקע עליה הוא טוען לבעלות על-ידי מודד מוסמך<sup>121</sup> ושכירת שירותיו של עודד דין לצורך הכנת תצהיר וייצוג בפני הוועדה.<sup>122</sup>

אלה שהתגברו על בעיות אלה והגישו ערעור על החלטת הממונה במועד, התקשו להוכיח בפני הוועדה כי יש להם זכויות בקרקע עליה הכריז הממונה כאדמת מדינה. ההכרזות התבצעו בדרך כלל באזורים שלא נכללו בהסדר הקרקעות שנעשה על-ידי הבריטים או הירדנים ולכן על המערער להוכיח כי למרות שאין רישום על כך, הוא רכש זכויות בקרקע. לצורך כך, עליו להוכיח לוועדה כי הוא עיבד את הקרקע במשך עשר שנים ברציפות ולהביא בפניה ראיות שיסתרו את צילומי האוויר התקופתיים שנלקחו על-ידי הממונה אשר מצביעים על כך שבשלב כלשהו הופסק

115. מאז 1983 היו המוח'תארים מקור המידע היחיד עבור התושבים, שכן אז הפסיק הממונה לצרף לצו ההכרזה מפה המגדירה את גבולות השטח אליו מתייחס

הצר. ר' 30. Raja Shehade, *Occupier's Law - Israel and the West Bank*, (Institute for Palestine Studies, Washington, 1988), p. 30.

116. ערר 13/2000, אסמעיל עליאן ואח' ל' הממונה על הרכוש הממשלתי ביו"ש.

117. סעיף 2 לכתב התשובה של הממונה, שם.

118. סעיף 2 לכתב התשובה המתוקן של הממונה, שם.

119. מתנחלי סוסיה השתלטו לאחרונה גם על אדמות נוספות ממערב להתנחלות, בטענה כי אלה הן אדמות מדינה. באותן קרקעות מתגוררים פלסטינים, לרוב בפחונים ובמערות, ומגדלים מספר גידולים חקלאיים ורועים את צאנם. הפלסטינים עתרו בספטמבר 2001 לבג"צ בבקשה לפנות את המתנחלים מאדמותיהם ולאפשר להם לעבד אותם באופן חופשי. המדינה טרם הגישה את תגובתה לעתירה (בג"צ 7530/01 עלי ח'ליל מוסלם שריטיח ואח' ל' המינהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון ואח').

120. סעיף 3 (ד), הוראות בדבר סדרי הדין בוועדות העררים (יהודה ושומרון), התשמ"ז 1987-1, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 567.

121. סעיף 7, שם.

122. סעיף 3 (ג), שם.

עיבוד הקרקע.<sup>123</sup> קבלות על תשלום מיסי מקרקעין, בין אם מטעם הרשויות הירדניות ובין אם מטעם המינהל האזרחי, יכולות אמנם לשמש כראיה לכאורה בתביעות בין שני יחידים, אך הן "אינן מהוות ראיה נגד המדינה ואין בה כדי לפגוע בזכויות הממשלה".<sup>124</sup>

במהלך שנות הכיבוש פלסטינים רבים אכן הפסיקו או צמצמו את העיסוק בחקלאות, בין השאר כתוצאה ממדיניות ישראל בשני תחומים: משק המים ושוק העבודה. במהלך השנים, סירבה ישראל לכל הבקשות לקבלת רישיון לקידוח בארות חקלאיות חדשות שהגישו פלסטינים, דבר שמנע פיתוח של ענף החקלאות.<sup>125</sup> בתחום התעסוקה, עודדה ישראל את שילובם של פלסטינים בשוק העבודה שלה, שבשל רמת השכר הגבוהה בו בהשוואה לשכר בגדה, משך רבים לנטוש את העיסוק בחקלאות.<sup>126</sup>

גם אם הצליח המערער לעמוד בסף הראיות הגבוה שדורשת ועדת העררים ושכנע את חבריה כי הקרקע הנדונה היא אכן בבעלותו, עדיין יהיו מקרים בהם תדחה הוועדה את הערעור. זאת משום שלעיתים התקיים הדיון לאחר שהממונה כבר חתם על חוזה הרשאה עם אחד הגופים המיישבים ולאחר שעבודות ההכנה להקמת ההתנחלות כבר החלו. כדי למנוע את הפסקת העבודות ואת החזרת הגלגל לאחור, נקבע בצו בדבר הרכוש הממשלתי כי: "כל עסקה שנעשתה בתום לב בין הממונה ובין אדם אחר בכל נכס שהממונה חשב בשעת העסקה לרכוש ממשלתי, לא תיפסל ותעמוד בתקפה גם אם יוכח שהנכס לא היה אותה שעה רכוש ממשלתי".<sup>127</sup>

החלטות ועדת העררים אינן מפורסמות ואינן נגישות לעיון הציבור ולכן לא ניתן לבדוק בכמה מקרים עשתה ועדת העררים שימוש בסעיף זה לגבי קרקעות שהוכרזו כאדמות מדינה. עם זאת, טענת "תום הלב" שימשה את ישראל כדי להכשיר בנייה חדשה בהתנחלויות, גם כאשר לא הסתיימו תהליכי הרישום של הקרקע. לדוגמא, מאז 1984 נבנו שלוש שכונות חדשות בהתנחלות גבעת-זאב (מורשת-בנימין א', ב', וג'), עוד לפני שכל הקרקעות עליהן נעשו העבודות נרשמו כאדמות מדינה ומבלי שנחתמו חוזה הרשאה עם הממונה.<sup>128</sup> למרות זאת, ועל-אף שהמינהל האזרחי לא אישר את תכנית המתאר לשכונות אלה, העניקה ועדת התכנון של המועצה האזורית מטה-בנימין היתרים לעבודות הפיתוח ולבנייה פרטית בשכונות אלה. עוד בתחילת העבודות כתבה מנהלת המחלקה האזרחית במשרד המשפטים, עו"ד פליאה אלבק, חוות דעת, בה קבעה כי "על אף הפגמים, התמיהות והספקות, נראה שמן הראוי לאפשר המשך בניית שלב א' של מורשת-בנימין, הן משום שהבתים נבנו בתום לב על-ידי משתכנים שקיבלו היתרי בנייה והן משום שהיעדר התנגדות נותן יסוד לחשוב שהקרקע נרכשה כדיון".<sup>129</sup>

בעיות נוספות בנוגע לוועדת העררים הצבאית קשורות למיקומה בהיררכיה הצבאית ולדרכי עבודתה. ראשית, התלות של ועדת העררים בגוף אותו היא אמורה לבקר – הממשל הצבאי או מפקד כוחות צה"ל באזור – היא כמעט מוחלטת. הגוף החותם על צווי ההשתלטות על הקרקע הוא גם המחוקק הראשי שכוון את הוועדה והוא היחיד שמוסמך למנות או לפטר את חבריה.<sup>130</sup> בנוסף, לפי הצו בדבר ועדת העררים, החלטות הוועדה הן בגדר "המלצות" בלבד. ההחלטה הסופית נתונה בידי מפקד האזור, הרשאי לקבל או לדחות את המלצותיה לפי שיקול דעתו, מבלי שהצו יקבע את השיקולים לפיהם הוא חייב לפעול.<sup>131</sup> מערכת יחסים זו בין הערכאה השיפוטית לגוף המבוקר פוגעת באופן חמור בעצמאות ועדת העררים.

123. בסוגייה מהו מבין "העיבוד החקלאי הסביר" לאור חוקר הקרקעות ופסיקת בית המשפט העליון ר' אברהם סוכובולסקי, אליהו כהן ואבי ארליך, *יהודה ושומרון – זכויות במקרקעין והדין בישראל* (בורסי, תל-אביב, 1986) עמ' 29–35.

124. שם, עמ' 37.

125. בצלם, *צמאים לפיתרון – מצוקת המים בשטחים ופתרונה במסגרת הסדר הקבע* (יולי 2000), עמ' 34.

126. בצלם, *פועלי ציון – הפרת זכויות האדם של עובדי השטחים בישראל ובהתנחלויות*, (ספטמבר 1999), פרק 1.

127. סעיף 5, צו בדבר רכוש ממשלתי, שם, עמ' 522.

128. מבקר המדינה, *דו"ח שנתי 43* (ירושלים, אפריל 1993), עמ' 911–914. לדוגמא נוספת על הקמת התנחלות בבקעת הירדן לפני רישום הקרקע על שם הממונה ר'

מבקר המדינה, *דו"ח שנתי מס' 37* (ירושלים, 1987), עמ' 1205.

129. שם, עמ' 911.

130. סעיפים 1 ו-2, צו בדבר ועדות עררים (יהודה ושומרון) (מס' 172), *תשכ"ח 1967*–, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 536.

131. סעיף 6, שם.

שנית, ועדת העררים אינה מחויבת לכללי הדיון המשפטי או לדיני הראיות הרגילים החלים בישראל או בכל מערכת משפט אחרת. לפי הצו, "ועדת העררים לא תהיה קשורה בדיני הראיות ובסדרי הדיון, זולת אלה שנקבעו בצו זה, ותקבע את סדרי הדיון שלה".<sup>132</sup> כללים אלה פוגעים בשקיפות ובהוגנות של ההליך השיפוטי.

בעיות אלה בעבודת הוועדה חמורות במיוחד, שכן עצם קיומו של גוף מעין-שיפוטי כמו ועדת העררים מונע הגשת עתירות לבג"צ, הנמנע מלהתערב כאשר קיים סעד חלופי. קיומו של סעד כזה אמנם אינו שולל לחלוטין התערבות כזו, אך הוא מקטיין בצורה משמעותית את נכונותו של בית המשפט להתערב.<sup>133</sup>

## ג. נכסי ופקדים

הצו בדבר נכסים נטושים<sup>134</sup> קובע כי כל נכס שבעליו, או מי שהחזיק בו, עזב את הגדה לפני מלחמת 1967, במהלכה או לאחריה, יוגדר כנכס נטוש ויועבר לחזקת הממונה על הנכסים הנטושים מטעם מפקד צה"ל באזור, הרשאי לנהלו כראות עיניו.<sup>135</sup> לפי הצו, הממונה מטעם מפקד האזור רשאי להגדיר נכס כ"נכס נטוש", כאשר זהות הבעלים או המחזיקים שלו אינה ידועה.<sup>136</sup> צו נוסף שהוציאה ישראל בנוגע לנכסים אלה הרחיב את ההגדרה של "נכס נטוש" כך שיכלול גם נכסים השייכים לאדם שהוא תושב ארץ אויב או לתאגיד הנשלט על-ידי תושבי ארץ אויב.<sup>137</sup>

מבחינה משפטית, הופך הממונה על הנכסים הנטושים לנאמן של בעל הנכס שעזב את הגדה והוא אחראי לשמור על הנכס עד שבעליו או המחזיק בו יחזרו, אז על הממונה להשיב לו את הנכס ואת הרווחים שהפיק ממנו.<sup>138</sup> מאחר שישראל אסרה, ככלל, על חזרת פליטים לגדה המערבית היא מעולם לא נאלצה להתמודד עם תביעות רבות להשבת רכוש נטוש. יוצא מכלל זה היו פלסטינים שחזרו לבתיהם במסגרת היתרים שנתנה ישראל לאיחוד משפחות, אשר תבעו את רכושם חזרה מהממונה. מבדיקה שערך מבקר המדינה עולה כי לפחות עד סוף שנת 1985 השיב להם הממונה את הכספים שנצברו לטובתם, לאחר שהוכיחו את זכאותם, לפי ערכם הנומינלי ללא הצמדה וריבית, למרות שיעורי האינפלציה הגבוהים במחצית הראשונה של שנות השמונים בישראל.<sup>139</sup>

הממשל הישראלי איחד את תפקיד הממונה על נכסים נטושים עם תפקיד הממונה על רכוש ממשלתי לגוף אחד: הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ביהודה ושומרון. הכללים בנוגע להכרזה על אדמות מדינה, שפורטו לעיל, חלים גם במקרה של הכרזה על נכס כ"נכס נטוש" וכל אדם הטוען שנכס השייך לו נרשם שלא בצדק כנכס נטוש רשאי לפנות לוועדת העררים הצבאית, כאשר נטל ההוכחה כי הנכס אינו נטוש רובץ עליו.<sup>140</sup>

כמו בהליך ההכרזה על אדמות מדינה, אם הממונה ביצע עסקה הנוגעת לנכס נטוש ולאחר מכן התברר כי הנכס אינו כזה, העסקה לא תבוטל אם יוכח כי הממונה ביצע אותה ב"תום לב".<sup>141</sup> דוגמא לשימוש בסעיף זה הוא המקרה בו חתם הממונה על הסכם הרשאה עם ההסתדרות הציונית בנוגע לשבעים דונמים שנועדו להקמת ההתנחלות

132. סעיף 8 (א), שם.

133. הופנונג, ביטחון המדינה מול שלטון החוק, שם, עמ' 308.

134. צו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (יהודה ושומרון) (מס' 58) תשכ"ז 1967-, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 515-519.

135. סעיף 8, צו בדבר נכסים נטושים, שם, עמ' 516.

136. סעיף 4 (ג), צו בדבר נכסים נטושים, שם, עמ' 516.

137. צו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (הוראות נוספות) (מס' 1) (יהודה ושומרון) (מס' 150) תשכ"ז 1967-, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 534-535.

138. סעיף 7-8, צו בדבר נכסים נטושים, שם, עמ' 516.

139. מבקר המדינה, דו"ח שנתי מס' 37 (ירושלים, 1987), עמ' 1189.

140. סעיף 10 (ד), צו בדבר נכסים נטושים, שם, עמ' 517.

141. סעיף 10 (א), צו בדבר נכסים נטושים, שם, עמ' 517.

בית-חורון. בעל הקרקע, שהתגורר באותה עת בגדה המערבית, פנה לוועדת העררים בטענה כי השטח עליו נבנית ההתנחלות שייך לו. ועדת העררים קבעה בהחלטתה כי למרות שאין ספק כי הקרקע היא בבעלות המערער וכי הוא לא עזב את ביתו, העסקה כשרה שכן היא נעשתה "בתום לב".<sup>142</sup>

הפגיעה ברכושם של פלסטינים שהוגדרו כנפקדים למרות שנשארו לגור בשטחים מצטרפת לאיסור שהטילה ישראל על פליטים שעזבו את בתיהם בעקבות המלחמה לשוב אליהם. לנוכח מציאות זו, טענת ישראל לפיה השתיית הליכי הסדר הקרקעות נעשתה "במטרה להימנע מפגיעה ברכושם של נפקדים", אינה אלא טענה צינית שנועדה בפועל לאפשר את הליך ההשתלטות על הקרקעות בשטחים.

לפי מבקר המדינה, במהלך השנים הראשונות לכיבוש רשם המינהל האזרחי כ-430,000 דונמים וכ-11,000 מבנים כנכסים נטושים.<sup>143</sup> חלק ניכר מקרקעות אלה לא היו מעובדות והן הוכרזו בשלב מאוחר יותר כאדמות מדינה. השטח שנותר הוכרז על-ידי הממונה הן לקרובי משפחה של הנפקדים והן לגופים המיישבים לצורך הקמת התנחלויות.<sup>144</sup>

## ד. הפקעה לצרכי ציבור

הפקעת קרקעות פרטיות בגדה המערבית (למעט מזרח ירושלים) נעשית לפי חוק ירדני הקובע את השלבים הנדרשים לצורך הפקעת קרקע ואת גופי הביקורת.<sup>145</sup> החוק קובע כי גוף ציבורי (רשות מקומית, סוכנות פיתוח וכד') המעוניין להפקיע קרקע פרטית, חייב לפרסם את כוונתו בעיתון הרשמי. אם בתוך 15 יום לא הגישו בעלי הקרקע ערעור לבית המשפט, רשאי אותו גוף להגיש בקשה רשמית למועצת השרים. המועצה בוחנת האם מטרת ההפקעה עליה הצהיר הגוף היוזם אכן מיטיבה עם הציבור וקובעת האם לאפשר לו לרכוש בעלות על הקרקע או לתת לו זכות שימוש בה לתקופה מוגדרת. החלטתה מועברת לאישור המלך ומתפרסמת בעיתון הרשמי. לאחר מכן, מעביר משרד רישום הקרקעות העתקים של ההחלטה לבעלי הקרקע ועל הגוף היוזם לנהל איתם משא ומתן על גובה הפיצויים.<sup>146</sup> סעיף 12 לחוק מאפשר לפסוח על שלב ההודעה לבעלי הקרקע והמשא ומתן במקרים בהם מועצת השרים "שוכנעה שישנן סיבות המחייבות שהמקום [היוזם] יחזיק בקרקע מייד".

ישראל שינתה חוק זה על-מנת להתאימו לצרכיה, בשני צווים צבאיים.<sup>147</sup> ב-1969 נעשה התיקון הראשון, בו נקבע שסמכויות מועצת השרים והמלך יועברו לידי "הרשות המוסמכת" מטעם מפקד האזור. בשלב מאוחר יותר הועברו הסמכויות לסגן ראש המינהל האזרחי.<sup>148</sup> בנוסף, בוטלה החובה הקבועה בחוק הירדני לפרסם את ההחלטות בנוגע להפקעת קרקע בעיתון הרשמי ולמסור אותו לבעלי הקרקע. הסמכות לדון בערעורים על החלטות בנוגע להפקעה הועברה מבית המשפט המקומי, כפי שקובע החוק הירדני, לוועדת העררים הצבאית. האחזקה והניהול של הקרקעות שהופקעו הועברו לממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש ביהודה ושומרון.

עד שנת 1981, כ-12 שנים לאחר התיקון הראשון, לא נקבעו הליכים חלופיים בנוגע לפרסום ההחלטות בנוגע להפקעה ומתן הודעה לנפגעים. באותה שנה תוקן הצו בשנית, כתוצאה מעתירה לבג"צ שהגישו תושבים פלסטינים בטענה כי ההחלטה להפקיע את אדמתם נודעה להם רק לאחר שדחפורים החלו לעבוד על הקרקע.<sup>149</sup> התיקון החדש

142. ערר 16/84, אלבינה נ' הממונה על הרכוש הממשלתי ביו"ש.

143. מבקר המדינה, דו"ח שנתי מס' 37, שם.

144. מירון בנבנישתי, לקסיקון יהודה ושומרון, יישובים מינהל וחברה וכנה, ירושלים, 1987, עמ' 52.

145. חוק הקרקעות: רכישה לצרכי ציבור, חוק מס' 2 לשנת 1953, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 439-446.

146. הליך זה מפורט בסעיפים 5-9 לחוק הקרקעות: רכישה לצרכי ציבור, שם.

147. צו בדבר חוק הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (יהודה ושומרון) (מס' 321 ומס' 1949), תשכ"ט 1969- ותשמ"א 1981-, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 545-547.

148. זמיר, אדמות המדינה ביהודה ושומרון, שם, עמ' 33.

149. בג"צ 202/81, טביב ואח' נ' שר הביטחון, פ"ד לו(2), 622 (להלן: בג"צ טביב)

קבע כי הרשות המוסמכת חייבת לפרסם את החלטותיה ב"קובץ המינשרים" ולהודיע עליהן לבעלי הקרקע באופן אישי או באמצעות מוח'תאר היישוב בו הם מתגוררים.

בפועל, ברוב המקרים ניתנו ההודעות לבעלי הקרקע, הן לפני התיקון השני והן לאחריו, באמצעות המוח'תארים. כפי שצוין לעיל, מעמדם של המוח'תארים בקרב האוכלוסייה הפלסטינית היה בעייתי ולכן במקרים רבים הם העדיפו להימנע מלמסור מידע זה.<sup>150</sup> ישראל, מצידה, העדיפה לבצע את רוב ההפקעות על-פי סעיף 12 לחוק הירדני, שנועד למקרים דחופים, אשר פוטר את הרשויות מחלק מהחובות כלפי בעלי הקרקע ומונע את התערבותו של בג"צ.<sup>151</sup>

החוק הירדני קובע במפורש כי הפקעת קרקע מותרת אך ורק כאשר היא נעשית למטרות המשרתות את הציבור ולכן ישראל לא השתמשה בכלי זה בצורה נרחבת כדי להשתלט על קרקעות לצורך הקמת התנחלויות. יוצא מכלל זה הוא המקרה של התנחלות מעלה-אדומים, שהוקמה ב-1975 על שטח של כ-30,000 דונמים שהופקעו מפלסטינים.<sup>152</sup>

לעומת זאת, השתמשה ישראל באופן נרחב בכלי זה כדי להפקיע קרקעות לצורך סלילת רשת כבישים מסועפת שתשרת את ההתנחלויות על-ידי יצירת חיבורים פנימיים ביניהן וחיבורים בינן לבין ישראל, לרוב תוך עקיפה מכוונת של יישובים פלסטיניים. הפקעות אלה עברו את מבחן בג"צ, שקיבל את טענת המדינה כי הכבישים לגביהם הוגשו העתירות משרתים גם את צרכיה של האוכלוסייה הפלסטינית. בפסק דין שעסק בהפקעת קרקע לצורך סלילת כביש שיחבר שכונה חדשה של ההתנחלות קרני-שומרון עם ישראל, תוך עקיפת העיר קלקיליה, קבע השופט שילה כי למעשה "כביש הוא מיתקן ניטרלי", והוסיף כי:

אמנם חלק מתוואי נושא העתירה עובר לא הרחק מ"ראס", שהינו קצה השטח המיועד להקמת יישוב יהודי בשם "צוותא" (קרני שומרון ג'), ואותו חלק – עם היותו קטע מן הכביש האזורי הממשיך מזרחה – מיועד ליצור גישה ממערב אל היישוב "צוותא". יחד עם זאת מביא הוא לקיצור ולשיפור של הדרך אל הכפר חבלה ואל מספר כפרים יותר קטנים שבסביבתו.<sup>153</sup>

הטענה שהכבישים העוקפים ישרתו את כל תושבי השטחים, לרבות התושבים הפלסטינים, התבררה ברוב המקרים כמופרכת לחלוטין. למרות זאת, היא שימשה את ישראל בכל העתירות לבג"צ שהוגשו על-ידי פלסטינים כנגד הפקעת אדמתם והתקבלה בדרך קבע על-ידי בית המשפט העליון.<sup>154</sup>

לבצלם אין הערכה בנוגע להיקף הקרקעות עליהן השתלט צה"ל באמצעות חוק ההפקעות הירדני. לפי מבקר המדינה, במסגרת ההיערכות מחדש של צה"ל בגדה המערבית לקראת ביצוע הסכם אוסלו ב' (ר' דיון לעיל) הפקיעה ישראל קרקעות פרטיות באמצעות חוק זה, עליהן סללה 12 כבישים עוקפים.<sup>155</sup> פרק 8 דן בהרחבה בהפקעת קרקעות שבוצעו לאחרונה באזור ההתנחלות אריאל לצורך סלילת כבישים.

Halabi et al., *Land Alienation in the West Bank*, Ibid., p. 33. 150.

151. שם, ע' 34.

152. תגובת המדינה לבג"צ 3125/98 עבד אל-עזיז מוחמד עימד ואח' ל מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, (להלן: בג"צ מעלה-אדומים) סעיף 3.

153. בג"צ טיבי, עמ' 627.

154. ר' לדוגמא בג"צ 393/82, ג'מעית אסכאן אלמעלמון ל מפקד כוחות צה"ל. נ. מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח', פ"ד (א) 4, 785; וגם בג"צ 6592/94,

עריית חברון ואח' נ' שר הביטחון ואח', פ"ד נ (2), 617.

155. מבקר המדינה, דו"ח שנתי 48, שם, עמ' 1036.

ההשתלטות על קרקעות לצורך הקמת התנחלויות במזרח ירושלים נעשתה באמצעות פקודה מנדטורית מ-1943, שנקלטה בחקיקה הישראלית.<sup>157</sup> זוהי גירסה דומה, אם כי לא זהה, לחוק הירדני בנוגע ל"רכישה לצרכי ציבור", לפיו פעלה ישראל בשאר הגדה המערבית. הפקודה המנדטורית מעניקה לשר האוצר סמכות להוציא צווי הפקעה לקרקע בבעלות פרטית, כאשר קיים צורך ציבורי המצדיק זאת. שלא כמו החוק הירדני, מעניקה הפקודה לשר האוצר שיקול דעת מוחלט לקבוע מהו צורך ציבורי ("כל צורך אותו אישר שר האוצר כצורך ציבורי"). כמו בחוק הירדני, זכאים בעלי הקרקע לקבל פיצוי בהתאם למחירי השוק.

מאז 1968 הפקיעה ישראל באמצעות פקודה זו כ-24,500 דונמים, שהם למעלה משליש מהשטח שסופח לירושלים.<sup>158</sup> אם כי אין בנמצא נתונים מדויקים, ברור כי רוב הקרקעות שהופקעו היו בבעלות פלסטינית פרטית<sup>159</sup> ורק מיעוטן היו אדמות מדינה, אדמות וואקף או אדמות שהיו עד 1948 בבעלות יהודית.<sup>160</sup> הרוב המכריע של הקרקעות שהופקעו שימש להקמת 12 התנחלויות יהודיות, המכונות בשיח הישראלי "שכונות", בירושלים.

הקרקעות שהופקעו נועדו לאוכלוסייה היהודית בלבד אולם נציגי הממשלה ועיריית ירושלים הצהירו בכמה הזדמנויות – בדומה להצהרות בנוגע להפקעות שנעשו בשאר שטחי הגדה המערבית – כי הפקעות הקרקע נעשות לטובת כלל תושבי העיר, "יהודים וערבים כאחד".<sup>161</sup> זאת, למרות שפע של החלטות והצהרות, רשמיות ורשמיות למחצה, על שאיפתה של ישראל "לייהד" את מזרח ירושלים במטרה למנוע כל פשרה עתידית על גורל השטח.<sup>162</sup> ב-1994 הוגשה לבג"צ עתירה נגד הפקעת קרקע בדרום ירושלים לצורך הקמת ההתנחלות הר-חומה, בטענה שהתכנית מפלה את האוכלוסייה הפלסטינית בעיר. בית המשפט דחה את העתירה בטענה ש"שאלת אכלוסו של השטח אינה עומדת בשלב זה על הפרק".<sup>163</sup>

## ה. רכישת קרקעות בשוק החופשי

הממשלות בראשות המערך העדיפו להגביל את ההשתלטות על הקרקעות בשטחים למוסדות ממלכתיים. ב-1967 הוצא צו צבאי שאסר באופן גורף על ביצוע עסקאות במקרקעין בגדה המערבית ללא אישור בכתב של מפקד האזור.<sup>164</sup> לכן, עד שלהי שנות השבעים, הקרן הקיימת לישראל, באמצעות חברה בשם "הימנותא" שנוסדה למטרה זו, היתה הגורם הבלעדי שעסק בקניית קרקעות מתושבים פלסטינים לצורך הקמת התנחלויות.<sup>165</sup>

עם עליית הליכוד לשלטון, השתנתה מדיניות זו והממשלה עודדה רכישת קרקעות בגדה המערבית על-ידי גורמים פרטיים. שינוי זה קיבל חותמת רשמית בהחלטה של ועדת השרים להתיישבות מאפריל 1982, במסגרתה ניתן אישור

156. לדיון בנושא זה ר' גם בצלם, מדיניות של אפליה-הפקעת קרקעות, תכנון ובנייה במזרח ירושלים (מאי 1995).

157. פקודת הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) 1943.

158. עיר שלם, מזרח ירושלים – מצב תכנוני (ירושלים, נובמבר 1999), עמ' 4.

159. בצלם, מדיניות של אפליה, שם, עמ' 53.

160. אדמות כאלה היו מצויות בעיקר ברובע היהודי בעיר העתיקה והיו בגדר אדמות מדינה שכן האפטרופוס הירדני לנכסי אויב החזיק וניהל אותן (זמיר ובנבנישתי, אדמות היהודים' ביהודה, שומרון, חבל עזה ומזרח ירושלים, שם, עמ' 87-98).

161. לדוגמאות של ציטוטים כאלה ר' בצלם, מדיניות של אפליה, שם, עמ' 56-57.

162. שם, עמ' 42-50.

163. בג"צ 5601/94, עודה אעידה אבו טויר ואח' נ' ראש הממשלה ואח', תק-על 246, (4) 94.

164. צו בדבר עסקות במקרקעין (יהודה ושומרון) (מס' 25), תשכ"ז 1967-, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 513-514.

165. גזית, מתאים במלכודת, שם, עמ' 244-245.

עקרוני להקמת התנחלויות לפי "יוזמה פרטית".<sup>166</sup> הרשאה זו סימנה את מחויבות הממשלה לאפשר ליהודים לבצע עסקאות ולהתיישב בכל רחבי הגדה, לרבות במקומות בהם נחסמה האפשרות להכריז על הקרקע כאדמת מדינה בשל רישום הקרקע על שם בעליה ואחזקתה לפי כללי חוק הקרקעות העותומני.<sup>167</sup> סגן שר החקלאות בממשלת הליכוד השנייה, מיכאל דקל, מונה כאחראי על נושא "ההתיישבות הפרטית", והוא פעל בליווי צמוד, אך לא רשמי, של שר הביטחון דאז אריאל שרון.<sup>168</sup>

באמצעות צווים צבאיים שינתה ישראל את החקיקה הירדנית בנושא המקרקעין כך שתתאים לצרכיהם של היזמים הישראליים. למשל, הסמכות לרשום עסקאות במקרקעין, שלפי החוק הירדני היתה בידי ועדות שיפוטיות מקומיות, הועברה לממונה מטעם המפקד הצבאי.<sup>169</sup> כדי להקל על פלסטינים למכור את אדמתם ליהודים, דבר שנחשב בעיני האוכלוסייה הפלסטינית מאז ומתמיד לבגידה, הוציא המפקד הצבאי צו שהאריך את תוקפם של יפויי כוח בלתי חוזרים מחמש שנים, כפי שקבע החוק הירדני, ל-15 שנה.<sup>170</sup> תיקון זה איפשר לקנות קרקע ולהשקות את רישומה במשך תקופה ארוכה, על מנת לא לחשוף את זהות המוכר הפלסטיני, דבר שיסכן את חייו.<sup>171</sup>

כניסתם של יזמים פרטיים למערכת העברת השליטה בקרקעות לידיים יהודיות לוותה במעשי מרמה, בזיופים ובעבירות פליליות שונות, בהם היו מעורבים ישראלים ופלסטינים כאחד.<sup>172</sup> אלה התאפשרו, בין השאר, בשל הערפול שהיה קיים בנוגע לרישום הבעלויות על הקרקע ברוב שטחי הגדה המערבית.<sup>173</sup> בנוסף, החלטת הממשלה להתיר הקמת התנחלויות ביוזמה פרטית, הביאה לעליית הביקוש למגרשים בגדה, בעיקר באזורים הסמוכים לקו הירוק (אליהם נדבק הכינוי "חמש דקות מכפר סבא"), דבר שגרם לעלייה חדה במחירן וליצירת תמריץ חזק למתווכים ישראלים לרכוש קרקעות מפלסטינים.<sup>174</sup>

כתוצאה ממעשי המרמה, במקרים רבים גילו תושבים פלסטינים כי אדמתם נמכרה רק לאחר שדחפורים החלו לעבוד במקום. גם אזרחים ישראלים, שהתפתו לקנות מגרשים בגדה המערבית ממתווכים ישראלים, גילו בשלב מאוחר יותר כי שלמו תמורת נייר חסר כל ערך. תופעה זו הגיעה לקיצה ב-1985 כאשר המשטרה החלה לחקור מאות מקרים של עסקאות במקרקעין שבוצעו לכאורה תוך שימוש במעשי מרמה וזיופים, והגישה כתבי אישום נגד כמה מהמעורבים, בהם גם פקידי ממשלה בכירים.<sup>175</sup>

166. שם.

167. הופנונג, ביטחון המדינה מול שלטון החוק, שם, עמ' 311.

168. שם.

169. צו בדבר דיני מקרקעין (יהודה ושומרון) (מס' 450), תשל"ב 1971–.

170. צו בדבר חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי (יהודה ושומרון) (מס' 811), תש"ס 1979–, בתוך דיני התכנון, שם, עמ' 554.

171. Shehade, *Occupier's Law*, Ibid., p. 40.

172. אלבק, קרקעות ביהודה ושומרון, שם, עמ' 12–16.

173. על סוגיה זו ר' דיון בסעיף ב' לפרק זה.

174. בנבנישתי, לקסיקון יהודה ושומרון, שם, עמ' 139.

175. הופנונג, ביטחון המדינה מול שלטון החוק, שם, עמ' 312–313.

## פרק 4

# מדיניות הסיפוח והשלטון המקומי

### א. מדיניות הסיפוח

ממשלות ישראל, הכנסת והמפקדים הצבאיים, בהכשר בג"צ, שינו את החקיקה הישראלית והצבאית כך שיאפשרו את סיפוח ההתנחלויות למעשה (דה-פקטו) למדינת ישראל, תוך הימנעות מהקשיים שהיה מעורר סיפוח השטחים לישראל באופן מוצהר, בעיקר בזירה הבינלאומית.<sup>176</sup> כתוצאה מכך, נוצרה הפרדה ברורה בין המתנחלים היהודים לבין התושבים הפלסטינים, שהמשיכו לחיות תחת משטר צבאי. מבחינת תושביה היהודים של הגדה המערבית, הפך הקו הירוק לחסר משמעות, עובדה שתרמה בצורה מכרעת להצלחתה של מדיניות העברת האוכלוסייה מישראל להתנחלויות. כתוצאה מסיפוח ההתנחלויות לישראל, נוצרו בשטחים שני סוגי מובלעות של חוק אזרחי ישראלי – פרסונלית וטריטוריאלית.

משמעותן של המובלעות הפרסונליות היא שכל אזרח ישראלי וכל יהודי (ר' להלן) הנמצאים בשטחים נתונים למרותו של החוק האזרחי הישראלי במקום למרותו של החוק הצבאי, החל בשטחים. הסכמי אוסלו הנציחו מצב זה, בכך שנשללה מהרשות הפלסטינית כל סמכות בנוגע לאזרחים ישראליים בשטחים, כולל אלה הנכנסים לתחומה.<sup>177</sup>

יצירת המובלעות החלה מיד לאחר כיבוש השטחים, תחילה על-ידי הממשלה ולאחר מכן על-ידי הכנסת. ביולי 1967 התקין שר הביטחון תקנות לשעת חירום, שקבעו כי אזרחים ישראליים שביצעו עבירות בשטחים יישפטו בבתי משפט בתוך ישראל.<sup>178</sup> למרות שהתקנות לא אסרו על שפיטתם של אזרחים ישראליים בבתי משפט בשטחים, הן הגבילו את סמכויות המפקד הצבאי ובתי הדין המקומיים ויצרו לראשונה מעמד פרסונלי חוץ-טריטוריאלית לאזרחי ישראל בשטחים.

ב-1969 התקין שר המשפטים תקנות נוספות, שהסמיכו את בתי המשפט הישראליים לדון גם בעניינים אזרחיים שבין מתנחלים (וישראלים בכלל) לפלסטינים, או בין מתנחלים לבין עצמם.<sup>179</sup> הדיון בבתי משפט אלה נעשה לפי החוק הישראלי ולא על-פי החוק המקומי שאמור להיות תקף בשטחים. מבתי-המשפט המקומיים נשללה למעשה – גם אם לא להלכה – הסמכות לשפוט מתנחלים.

הכנסת מאריכה בחוק את התקנות שהוזכרו לעיל באופן תקופתי.<sup>180</sup> ב-1984 החילה הכנסת חוקים נוספים על המתנחלים, בהם חוקים הנוגעים לשירות ביטחון, פקודת מס הכנסה, מרשם האוכלוסין, הביטוח הלאומי ועוד, והסמיכה את שר המשפטים להוסיף חוקים נוספים לרשימה זו, באישור ועדת חוקה, חוק ומשפט של הכנסת.<sup>181</sup>

176. חלקים נרחבים מפרק זה מתבססים על דו"ח בצלם: במורד הסיפוח – הפרת זכויות האדם כתוצאה מהקמת התנחלויות מעלה אדומים והרחבתה (יוני 1999), עמ' 20-15. למחקר מקיף בנושא, שנערך בסוף שנות ה-80, ר' Eyal Benvenisti, *Legal Dualism: The Absorption of the Occupied Territories into Israel* (Jerusalem, West Bank Data Base Project, 1989).

177. סעיף 5 (3), הסכם בדבר רצועת עזה ואזור יריחו (אוסלו א'), 4.5.94, סעיף 261 (26), נספח 4, הסכם הביניים על הגדה המערבית ורצועת עזה (אוסלו ב'), 28.9.95. 178. תקנות שעת חירום (עבירות בשטחים המוחזקים – שיפוט ועזרה משפטית), תשכ"ז 1967. ב-1977 הוסב השם ל"יהודה ושומרון, חבל עזה, רמת הגולן, סיני ודרום סיני".

179. תקנות סדרי דין (המצאת מסמכים לשטחים המוחזקים), תש"ל 1969, ק"ת 2482, עמ' 458. תקנה דומה הוצאה בנוגע לבתי-דין לעבודה (ק"ת 2482, תש"ל, עמ' 460).

180. חוק לתיקון ולהארכת תוקף של תקנות שעת חירום (יהודה ושומרון, חבל עזה, סיני ודרום סיני – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), התשמ"ד-1984.

181. סעיף 6ב(ב), שם.



החוק הישראלי חל לא רק על ישראלים המתגוררים בהתנחלויות, אלא גם על יהודים שעברו להתגורר שם, אך אין להם אזרחות ישראלית:

לצורך החיקוקים המנויים בתוספת הביטוי "תושב ישראל" או ביטוי אחר בעניין תושבות, מגורים או ישיבה בישראל האמור בהם, יראו אותו ככולל גם אדם שמקום מגוריו הוא באזור והוא אזרח ישראלי או שהוא זכאי לעלות לישראל לפי חוק השבות, התש"י-1950, ואשר אילו מקום מגוריו היה בישראל היה נכנס בגדר הביטוי כאמור.<sup>182</sup>

המובלעות הטריטוריאליות נוצרו על-ידי החלת החוק הישראלי האזרחי על הרשויות המקומיות היהודיות שהוקמו בגדה המערבית. ב-1988 הסמיכה הכנסת את הממשלה להחיל את חוק ערי ואזורי פיתוח גם על "רשויות מקומיות ואזרחי ישראל" בשטחים.<sup>183</sup> בכך החילה הכנסת לראשונה חוק ישראלי על התנחלויות, בהגדרתן הטריטוריאלית, ולא רק על מתנחלים כפרטים, כפי שנהגה עד אז. בשנים האחרונות חוקקה הכנסת כמה חוקים שהוחלו באופן ישיר על ההתנחלויות, הנוגעים לרשויות מקומיות ולבחירות לרשויות אלה.<sup>184</sup>

הצווים הצבאיים שהוציאו המפקדים הצבאיים בגדה המערבית שימשו ככלי יעיל במיוחד כדי להחיל את החוק הישראלי על ההתנחלויות ועל המתנחלים, תוך הפרדתם מהפלסטינים ומיישוביהם. בחלק מהמקרים משמעות הצווים היתה העברת סמכויות המפקד הצבאי בהתנחלויות לרשויות ישראליות אזרחיות, בתוך ההתנחלויות או בישראל. רוב הצווים מנוסחים כך שלא ניתן ללמוד מלשונם כי הם לא אמורים לחול על יישובים או תושבים פלסטיניים. החלתם הלכה למעשה באופן בלעדי על ההתנחלויות והמתנחלים נעשתה בנספח או בתוספת לצו, שפירטו את היישובים עליהם הוא חל, ולעיתים רק כעניין של מדיניות בפועל. חלק מרכזי מהחקיקה הצבאית נוגע להתנחלויות כרשויות מקומיות, שתרתם תרומה חשובה להפיכתן למובלעות טריטוריאליות של החוק הישראלי (ר' להלן).

פסיפס סבוך זה של חוקים, תקנות וצווים מצטרף לתמונה פשוטה של סיפוח. חיי המתנחלים מתנהלים, כמעט בכל דבר ועניין, כפי שמתנהלים חיי של אזרח ישראלי המתגורר בתוך ישראל, למרות שהשטח בו הם חיים נתון לשלטון צבאי. המתנחל בוחר את המועצה המקומית או האזורית, משתתף בבחירות לכנסת, משלם מסים, ביטוח לאומי וביטוח בריאות ונהנה מכל הזכויות הסוציאליות שישראל מעניקה לאזרחיה. אם הוא נחשד בעבירה על החוק, הוא נעצר בידי משטרה אזרחית ונשפט בבתי משפט אזרחיים על-פי החוק הנהוג בישראל.

## ב. מבנה השלטון המקומי

לפי החוק הישראלי, השלטון המקומי מחולק לשלושה סוגים של ישויות מוניציפאליות: עירייה, מועצה מקומית ומועצה אזורית. השלטון המקומי ממלא תפקיד מרכזי בחיי היומיום של אזרחי ישראל, הן בתוך הקו הירוק והן בשטחים, שכן הוא אחראי על מגוון רחב של שירותים חיוניים בתחומים כמו החינוך, הבריאות, הרווחה, התרבות, התכנון העירוני, המים והביוב, הגנים הציבוריים, הניקיון ועוד. במהלך שנות התשעים הגיע שיעור ההוצאות הציבוריות של השלטון המקומי לכ-30% מכלל ההוצאות הציבוריות בישראל.<sup>185</sup>

182. סעיף 26(א), שם.

183. חוק ערי ואזורי פיתוח, תשמ"ח-1988, סעיף 3(ה).

184. חוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות) (תיקון), תשנ"ז-1997; חוק לתיקון פקודת המועצות המקומיות (מס' 21), תשנ"ז-1997; חוק הרשויות המקומיות (בחירות מיוחדות) (תיקוני חקיקה), תשנ"ח-1998.

185. מבקר המדינה, ד"ר ח' שגתי 49, (ירושלים, אפריל 1999), עמ' 343.

שני צווים צבאיים, משנת 1979, העניקו לרשויות המקומיות היהודיות את מעמדן כמובלעות טריטוריאליות של חוק ישראלי: הצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (מספר 783), והצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (מספר 892). צווים אלה זהים כמעט לחלוטין לחוק הישראלי בנוגע לרשויות מקומיות, בנושאים כמו בחירות, הרכב המועצות, תקציבים, תכנון ובנייה, חינוך ובתי משפט לעניינים מקומיים. בתוספת לצווים אלה מופיעה רשימת הרשויות המקומיות עליהן הם חלים, הכוללים רק את ההתנחלויות. הרשימה מתעדכנת כאשר מוקמת התנחלות חדשה או כאשר התנחלות משנה מעמד – מיישוב במועצה אזורית למועצה מקומית נפרדת או ממועצה מקומית לעירייה.

השימוש במונחים "מועצות מקומיות" ו"מועצות אזוריות" להתנחלויות בלבד, לא עורר קשיים משפטיים שכן מונחים אלה לא היו קיימים בחוק הירדני שהסדיר את מעמדם של היישובים הפלסטיניים. הבעיה התעוררה כאשר הוחלט להעניק מעמד של עירייה להתנחלויות הגדולות (הראשונה בהן – מעלה-אדומים), שכן לכאורה היה על המפקד הצבאי לעשות זאת לפי חוק העיריות הירדני (מספר 29) משנת 1955.<sup>186</sup> אילו היה נוהג כך, היה על הממשל הישראלי לנהוג כלפי העיריות הפלסטיניות (לפני שהשליטה עליהן הועברה לרשות הפלסטינית) באותן אמות מידה בכל הקשור להקצאת משאבים, רמת השירותים, הכרזה כאזור פיתוח, משכנתאות לזכאים, קיום בחירות למועצת העירייה וכד'.

כדי למנוע מצב כזה, שהיה בלתי רצוי מבחינת ישראל, חתם מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית על צו שתיקן את הצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (מס' 892). לפי התיקון, התנחלויות שיוגדרו כעיריות ימשיכו לפעול לפי הצו בדבר מועצות מקומיות וחוק העיריות הירדני לא יחול עליהן. לפי הצו, "מפקד כוחות צה"ל באזור רשאי, על פי המלצת הממונה, להכריז בצו, שמועצה מקומית פלונית תיקרא 'עירייה'".<sup>187</sup>

הרשויות המקומיות בתוך ישראל נתונות לפיקוח של יחידה במשרד הפנים, בהתאם למחוז אליו הן משתייכות. הפיקוח על הרשויות המקומיות בגדה המערבית, היהודיות והפלסטיניות, נעשה על-ידי קצין מטה לענייני פנים של המינהל האזרחי, במסגרתו פעל לאורך השנים "הממונה על היישובים הישראליים" שהיה אחראי על ההתנחלויות בלבד. בתחילת 1996, כחלק ממגמת הסיפוח דה-פקטו של ההתנחלויות לישראל, הועברה יחידת הממונה על היישובים הישראליים מהמינהל האזרחי למשרד הפנים וקיבלה מעמד דומה לזה של היחידות המפקחות על הרשויות המקומיות בישראל.<sup>188</sup>

מועצות מקומיות ועיריות הן מנגנון מוניציפאלי עצמאי המנהל את ענייניו של מה שהוגדר בחוק כיישוב אחד. מועצה אזורית כוללת בתוכה כמה יישובים, במסגרת מערכת שלטון דו-רבדית. הרובד העליון הוא המועצה והרובד התחתון הוא הוועד המקומי, המנהל את היישובים הנמצאים בתחום השיפוט שלה. חלוקת הסמכויות בין המועצה האזורית לוועדים המקומיים אינה קבועה בחוק והיא נעשית בצורה שונה בכל מועצה. עם זאת, אסור לוועדים המקומיים לקבל החלטות הסותרות החלטות של המועצה, ובכמה תחומים, כמו אישור התקציב, חייבים הוועדים לקבל את אישור המועצה.<sup>189</sup>

בעבר עסקה המועצה האזורית בעיקר בייצוג היישובים בפני השלטון המרכזי ואילו הוועדים המקומיים היו אחראים על רוב השירותים המוניציפאליים. במהלך שנות התשעים, עם היחלשות המסגרות השיתופיות, חלה עלייה בכוחן של המועצות האזוריות, הנתפסות היום כאחראיות לניהול ענייני היישוב, בדומה לעיריות ולמועצות המקומיות.<sup>190</sup>

186. הסיבה לכך היא שהחוק התקף בגדה המערבית, אלא אם שונה על-ידי צו צבאי, הוא החוק הירדני שהיה בתוקף לפני 1967. ר' בצלם, *במודד הסיפוח*, שם, עמ' 19-18.

187. צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892), התשמ"א – 1981, תקנון המועצות המקומיות (תיקון מס' 68), 14.7.91, סעיף 140ג.

188. לביקורת על פעילות הממונה על היישובים היהודיים ביהודה ושומרון ר' מבקר המדינה, *דו"ח שנתי 52 א'* (ירושלים, 2001) עמ' 163-180.

189. האגף לביקורת ברשויות המקומיות, משרד הפנים, *דו"ח ביקורת מיוחד במועצות האזוריות 1998* (ירושלים, אוגוסט 1998), עמ' 9-11.

190. שם.

שר הפנים מוסמך לשנות, בהמלצת הממונה על המחוז, את מעמדם של יישובים ושל רשויות מקומיות, כולל הכרזה על קבוצת יישובים כמועצה אזורית, הכרזה על יישוב בתוך מועצה אזורית כמועצה מקומית נפרדת ושינוי מעמדה של מועצה מקומית לעירייה. הכרזה על יישוב כמועצה מקומית מעניקה לו את הזכות לקבל מימון ישיר ממשרד הפנים ואת הסמכות להקים ועדת תכנון מקומית הרשאית להנפיק היתרי בנייה. המעבר ממעמד של מועצה מקומית לעירייה משפיע בדרך כלל על היקף המימון של משרד הפנים.

במקרה של ההתנחלויות בגדה המערבית, ההמלצה לכוון רשות מקומית מועברת לשר הפנים על-ידי "הממונה על היישובים הישראליים". החלטת השר מיושמת, מבחינה פורמלית, באמצעות צו צבאי של מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית.

מאז 1992, מוסמך שר הפנים להעניק מעמד של מועצה מקומית ליישובים בהם מתגוררים למעלה מ-3,000 תושבים ומעמד של עירייה ליישובים בהם מתגוררים למעלה מ-20,000 תושבים. עם זאת, החוק מאפשר לשר הפנים לנהוג אחרת "אם נתקיימו תנאים ונסיבות מיוחדים"<sup>191</sup>. בסוף שנת 2001, היתה האוכלוסייה של ארבע מתוך 14 המועצות המקומיות בגדה המערבית קטנה מ-3,000 תושבים ובשתיים מתוך שלוש העיריות התגוררו פחות מ-20,000 תושבים (ר' טבלה 3).

ההתנחלויות בגדה המערבית מחולקות לשלוש עיריות, 14 מועצות מקומיות ושש מועצות אזוריות הכוללות בתחומן 106 התנחלויות קטנות. בנוסף, ישנן 12 התנחלויות שהוקמו בשטחים שסופחו לישראל ב-1967, השייכות לתחום השיפוט של עיריית ירושלים.

### טבלה מספר 3

#### רשויות מקומיות בגדה המערבית

מספר תושבים**	מעמד מוניציפאלי *	שם הרשות המקומית
5,100	מועצה-מקומית	אורנית
4,600	מועצה-מקומית	אלפי-מנשה
3,000	מועצה-מקומית	אלקנה
6,400	מועצה-מקומית	אפרת
15,600	עירייה	אריאל
4,100	מועצה-מקומית	בית-אל
2,400	מועצה-מקומית	בית-אריה
15,800	עירייה	בית"ר-עילית
3,000	מועצה-אזורית (18)	ערבות-הירדן
10,300	מועצה-מקומית	גבעת-זאב
9,600	מועצה-אזורית (14)	גוש-עציון
1,400	מועצה-מקומית	הר-אדר
4,100	מועצה-אזורית (12)	הר-חברון
900	מועצה-אזורית (5)	מגילות
16,400	מועצה-מקומית	מודיעין-עילית
27,200	מועצה-אזורית (27)	מטה-בנימין
24,900	עירייה	מעלה-אדומים
1,500	מועצה-מקומית	מעלה-אפרים
3,000	מועצה-מקומית	עמנואל
2,700	מועצה-מקומית	קדומים
6,400	מועצה-מקומית	קרית-ארבע
5,900	מועצה-מקומית	קרני-שומרון
17,400	מועצה-אזורית (30)	שומרון

\* המספרים בין סוגריים מתייחסים למספר ההתנחלויות המוכרות על-ידי משרד הפנים, הנכללות בתוך כל מועצה אזורית. \*\* נתונים סופיים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לסוף שנת 2000.

191. חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ב-1992, סעיף 18.

## ג. הגבולות המוניציפאליים ומשמעותם

הגבולות המוניציפאליים של הרשויות המקומיות, המהווים את תחומי השיפוט שלהן, מסומנים במפה החתומה על-ידי מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית שמצורפת לצו בדבר מועצות מקומיות (מספר 892) או לצו בדבר מועצות אזוריות (מספר 783). גבולות ההתנחלויות המרכיבות את המועצות האזוריות קבועים אף הם במפות החתומות על-ידי מפקד כוחות צה"ל בגדה ונקראים "תחום היישוב" (ר' תצלומים מס' 1 עד 4).

השטחים המרכיבים את תחומי השיפוט או היישוב כוללים את כל הקרקעות עליהן השתלטה ישראל לאורך השנים בשיטות שפורטו בפרק 3. כתוצאה מכך, הגבולות של רוב הרשויות המקומיות היהודיות בגדה המערבית הם מפותלים וכוללים בתוכם גושי שטח בלתי רציפים (ר' מפה המצורפת לדו"ח ופרק 7).

הכניסה לפלסטינים לתוך שטחי השיפוט או היישוב של ההתנחלויות אסורה, אלא אם קיבלו אישור מיוחד. בצו של מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית מ-1996, הוכרזו כל שטחי ההתנחלויות "שטח צבאי סגור" בטענה כי "הדבר נחוץ מטעמי בטחון ולנוכח הנסיבות המיוחדות השוררות כיום והצורך בנקיטת צעדי חירום מידיים".<sup>192</sup> הצו קובע כי "הוראות הכרזה זו אינן חלות על ישראלים".

ההגדרה שניתנה ל"ישראלי" בצו משקפת היטב את משטר ההפרדה שיצרה ישראל בגדה המערבית: "תושב ישראל, מי שמקום מגוריו הוא באזור והוא אזרח ישראלי או שהוא זכאי לעלות לישראל לפי חוק השבות, התש"י – 1950, כפי תוקפו בישראל, וכן מי שאינו תושב האזור, ובידו אשרת כניסה בתוקף לישראל". משמעותה של הגדרה זו היא כי הכניסה לשטח ה"סגור מטעמים צבאיים" מותרת לאזרחי ישראל, ליהודים מרחבי העולם ולתיירים (שנכנסו לישראל ב"אשרת כניסה בתוקף"). רק התושבים הפלסטינים תלויים באישור מיוחד של מפקד האזור כדי להיכנס לשטחי ההתנחלויות.

תחומי השיפוט של המועצות האזוריות בגדה המערבית כוללים שטחים ריקים עצומים (כ-35% משטח הגדה המערבית) שלא צורפו לתחום היישוב של התנחלות כלשהי. שטחים אלה משמשים כעתודות קרקע להרחבת ההתנחלויות או להקמת אזורי תעשייה (ר' פרק 7). חלקם הוגדרו כ"שטחי אש" המשמשים את צה"ל לאימונים או כשמורות טבע שהפיתוח בהם אסור.

מידת השליטה של המתנחלים ושל המינהל האזרחי על הנעשה בשטחים הללו אינה אחידה ופלסטינים עדיין משתמשים בחלקים מהם לצרכי חקלאות או מרעה. זאת כתוצאה ממדיניות ישראל שהכריזה על שטחים נרחבים כ"אדמות מדינה", מבלי שטרחה תמיד להודיע על כך לתושבים שמתגוררים או משתמשים בהם. במקרים אלה, הרחבת תחומי היישוב של ההתנחלות עלולה להיות כרוכה בגירוש פלסטינים מאדמתם.<sup>193</sup>

במועצה האזורית ערבות-הירדן (קרוב ל-900,000 דונמים) השליטה היא מירבית, בשל השילוב בין דלילות האוכלוסייה הפלסטינית באזור לבין היותם של חלק משטחים אלה מעובדים על-ידי המתנחלים. לעומת זאת, במועצה האזורית הר-חברון כמעט ואין פיקוח על שטחים אלה ובמהלך ניסיונות של מתנחלים בשנים האחרונות להרחיב את ההתנחלויות במועצה זו, התברר כי פלסטינים השתמשו בשטחים שנכללו בתחום השיפוט של המועצה למגורים, חקלאות או מרעה.

192. צו בדבר הוראות ביטחון (יהודה והשומרון) (מס' 378), התש"ל 1970-, הכרזה בדבר סגירת שטח (יישובים ישראלים).  
193. ר' לדוגמא את המאחזים שהוקמו בסמוך להתנחלות סוסיה בדרום הר חברון, במסגרת הדין על אדמות המדינה בפרק 3 לעיל.



## פרק 5

# הטבות ותמריצים כלכליים

אחת הטענות שמעלה ישראל כדי להצדיק את הקמת ההתנחלויות על-פי המשפט הבינלאומי היא שהאיסור באמנת ג'נבה הרביעית מתייחס רק להעברת אזרחים על-ידי המדינה הכובשת. המתנחלים, לעומת זאת, עוברים להתגורר בשטחים באופן פרטי ומרצונם החופשי ולכן הקמת ההתנחלויות היא חוקית.

אולם טענה זו רחוקה מלשקף את המציאות. כפי שעולה מדו"ח זה, מדיניותן של כל ממשלות ישראל היא שאיפשרה את מפעל ההתנחלויות וברור שללא תמיכתן הנרחבת בו מפעל זה לא היה קם. יתרה מזו, מאז ומתמיד מיישמת ישראל מדיניות נמרצת ושיטתית שמטרתה לעודד מעבר של אזרחים ישראלים אל הגדה המערבית. אחד הכלים העיקריים המשרתים מדיניות זו, בו עוסק פרק זה, הוא הענקת הטבות ותמריצים כספיים משמעותיים למתנחלים, הנחלקים לשני סוגים: כאלה הניתנים ישירות לאזרח באמצעות הגדרת ההתנחלויות כ"אזורי עדיפות לאומית" וכאלה הניתנים לרשויות המקומיות בגדה המערבית, תוך אפלייתן לטובה ביחס לרשויות בתוך ישראל.

מטרת הדיון בפרק זה היא לבחון את המרכיבים במדיניות הממשלה המשפיעים על רמת החיים של האזרחים ויכולים לשמש כתמריץ להגירה לגדה המערבית. פרק זה אינו עוסק ב"נטל ההתנחלויות" על תקציב המדינה או בהיקף הכספים שמשקיעה הממשלה בשטחים, כולל הוצאות לצורך אבטחה, הוצאות צבאיות אחרות וסלילת כבישים.<sup>194</sup> זאת מפני שבחלק ניכר מהמקרים השקעות אלה הן תנאי מקדים לקיום ההתנחלויות ולא רק מרכיב לשיפור רמת החיים. כמו כן, עקב המציאות הייחודית בה מתקיימות ההתנחלויות (אלימות מצד פלסטינים, סלילת כבישים בעקבות הפריסה מחדש של כוחות צה"ל ועוד), לא ניתן להשוות השקעות בתחומים אלה להשקעות הנעשות בתוך ישראל.

## א. ההתנחלויות כ"אזורי עדיפות לאומית"

אחת הדרכים בהן נוקטת הממשלה כדי להזרים משאבים לתושבי ההתנחלויות היא הגדרתן של רוב ההתנחלויות בגדה המערבית כ"אזורי פיתוח" (לפי המינוח עד 1992) או "אזורי עדיפות לאומית". הגדרה זו חלה לא רק על ההתנחלויות אלא גם על יישובים בתוך ישראל, בעיקר בגליל ובנגב. מפת אזורי העדיפות הלאומית התקפה היום, לרבות תוכן התמריצים וההטבות הנגזרים ממנה, נקבעה באפריל 1998 על-ידי ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז אביגדור ליברמן, ואושרה על-ידי הממשלה בראשותו של בנימין נתניהו.<sup>195</sup> מפה זו, שהחליפה את המפה הקודמת שנקבעה בשנת 1992 בזמן ממשלתו של יצחק רבין,<sup>196</sup> נותרה בעינה תחת ממשלתו של אהוד ברק (2001-1999) ותחת הממשלה הנוכחית בראשותו של אריאל שרון.

194. לנתונים השוואתיים על סלילת כבישים חדשים עבור ההתנחלויות בגדה המערבית וברצועת עזה בשנות התשעים ר' מרכז אדווה, מימון ממשלתי של ההתיישבות הישראלית ביש"ע ובגולן בשנות התשעים: רשויות מקומיות, בנייה למגורים וסלילת כבישים (ינואר 2002), עמ' 58-62; לנתונים בנוגע לשנים 2000-2001 ר' זאב שיף, "מצעד האיזולת בכבישים העוקפים", הארץ, 15.2.02.

195. משרד ראש הממשלה, אגף תיאום מעקב ובקרה, אזורי עדיפות לאומית (ירושלים, 26 באפריל 1998).

196. משרד ראש הממשלה, אזורי עדיפות לאומית (ירושלים, 30 בנובמבר 1992).

מטרתה של מפת אזורי העדיפות הלאומית, כפי שהגדירה אותה ועדת המנכ"לים ב-1998, היא "לעודד את הדור הממשיך להישאר באזורים אלה, לעודד השתקעות ראשונה של עולים חדשים, וכן לעודד הגירה של ותיקים לאזורי העדיפות". לפי הוועדה, "מפת אזורי העדיפות הלאומית מבוססת בעיקרה על קריטריונים גיאוגרפיים", מתוך הנחה כי "מרחב ההזדמנויות של האזרח היושב בפריפריה קטן מבחינות רבות, לעומת הקיים במרכז"<sup>197</sup>.

השיקול הגיאוגרפי יכול להסביר את הכללתם של הנגב והגליל במפת אזורי העדיפות, אך הוא לא מסביר את הכללתן של רוב התנחלויות הגדה המערבית, שחלק ניכר מהן נמצא סמוך לירושלים ולגוש דן (להוציא את אלה שבבקעת הירדן), שם עובדים רבים מהמתנחלים.<sup>198</sup> לכן לא ניתן לטעון כי ההתנחלויות נכללו במפת העדיפות בשל "מיעוט ההזדמנויות" ונראה כי הדבר נעשה מתוך כוונה לעודד מעבר של אזרחים ישראלים אליהן מסיבות פוליטיות. לא בכדי ציינה הוועדה כי מפת אזורי העדיפות הלאומית מבוססת "בעיקר" – כלומר לא רק – על שיקולים גיאוגרפיים.

ההטבות והתמריצים במסגרת מפת אזורי העדיפות ניתנים על-ידי ששה משרדי ממשלה: הבינוי והשיכון, התשתיות הלאומיות (באמצעות מינהל מקרקעי ישראל), החינוך, התעשייה והמסחר, העבודה והרווחה והאוצר (באמצעות מס הכנסה).<sup>199</sup> גובה התמריצים משתנה בהתאם לסיווג כל התנחלות כאזור עדיפות א' או ב'. סיווג זה ניתן בנפרד לגבי כל הטבה, כך שחלק מההתנחלויות מוגדרות בו זמנית כאזור עדיפות א', ב' ו/או ללא עדיפות, בהתאם למשרד הממשלתי ולהטבה.

**משרד הבינוי והשיכון** מעניק סיוע נדיב למי שרוכש דירה או בונה בית בעצמו באזורי עדיפות לאומית. באזורים המוגדרים בעדיפות א', מעניק המשרד "הלוואה" בגובה 60,000 ש"ח, שמחציתה הופכת למענק אחרי 15 שנה. באזורי עדיפות ב' גובה ה"הלוואה" הוא 50,000 ש"ח, מתוכם 20,000 הופכים למענק בתוך אותו פרק זמן. כללי ועדת המנכ"לים קובעים כי מרכיב המענק לא יחול ביישובים אמידים<sup>200</sup> שנכללו במפה, אולם סייג זה אינו חל על מי שרוכש דירה בהתנחלות. המשרד משתף גם בהוצאות הפיתוח, באמצעות מענק של עד 50% מהעלויות, בהתאם לסיווג היישוב וסוג הבנייה. הטבות אלה ניתנות בנוסף ל"הלוואות לזכאים" שמעניק משרד הבינוי והשיכון לפי קריטריונים אישיים.

**מינהל מקרקעי ישראל**, הכפוף למשרד לתשתיות לאומיות, מעניק הנחות בשיעור של 69% (באזור עדיפות א') ושל 49% (באזור עדיפות ב') מערך הקרקע בתשלום דמי חכירה על בנייה למגורים ושל 69% על דמי חכירה לצרכי תעשייה ותיירות.

**משרד החינוך** מעניק מגוון תמריצים למורים המלמדים בבתי ספר הנמצאים באזורי עדיפות א', בהם קידום ותק של ארבע שנים, פטור מתשלום חלקו של העובד בקרן ההשתלמות, השתתפות בשכר דירה והוצאות נסיעה והחזר של 75% משכר הלימוד להשכלה גבוהה של המורים.<sup>201</sup> לגבי הטבות למורים אין המשרד מגדיר אזורי עדיפות ב'. משרד החינוך מעניק הנחה בשיעור של 90% באזורי עדיפות א' בשכר הלימוד בגני טרום-חובה. הנחה זו ניתנת גם להתנחלויות הנכללות במפה ומוגדרות כאמידות, בניגוד לנהוג ביישובים בדירוג זהה בתוך ישראל. בנוסף, מממן משרד החינוך 100% מעלויות ההסעה של תלמידים לבתי הספר בהתנחלויות, ללא קשר להיותה של התנחלות מסוימת חלק ממפת אזורי העדיפות.

197. אזורי עדיפות לאומית (1998), שם, עמ' 4.

198. לניתוח מפורט של הפריסה הגיאוגרפית של ההתנחלויות ר' פרק 7.

199. הנתונים אודות ההטבות המוצגים בחלק זה של הפרק מבוססים על אזורי עדיפות לאומית (1998), אלא אם מצוין אחרת.

200. יישובים אמידים הם, לפי הוועדה, אלה הנמצאים באשכולות 7-10 בדירוג הסוציו-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

201. להשוואה בין ההטבות הניתנות בתחום החינוך להתנחלויות ואלה הניתנות ליישובים ערביים ולעיריות פיתוח ר' מרכז אדווה, מעמד של עדיפות לאומית בתחום החינוך – יישובים ערביים, עיירות פיתוח והתנחלויות (פברואר, 1999).

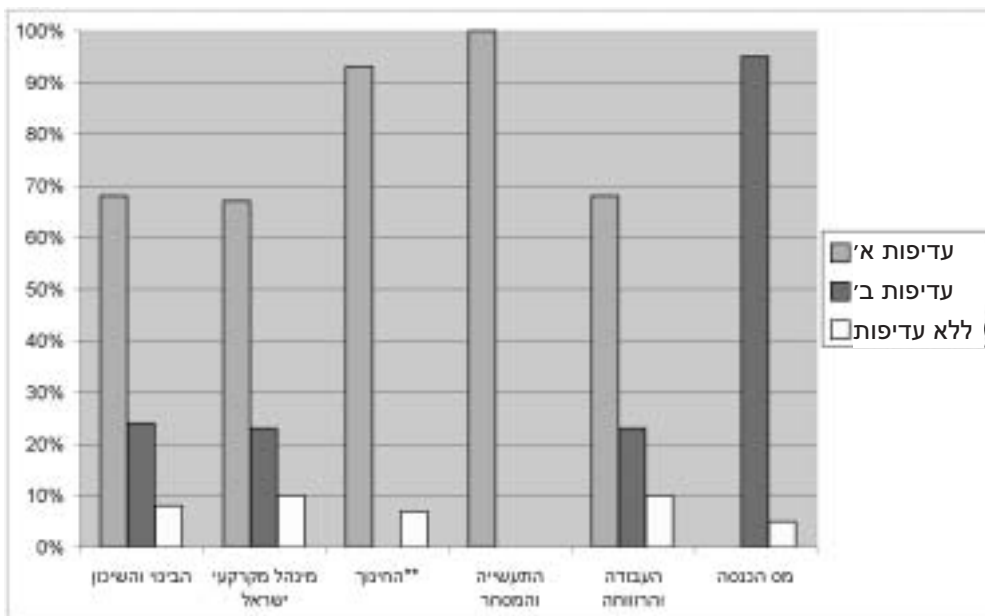
**משרד התעשייה והמסחר** נותן למפעלים שהוגדרו כזכאים לתמיכה ממשלתית לפי חוק עידוד השקעות הון מעניקים בשיעורים של 30% באזור עדיפות א' (20% על פי חוק ו-10% מענק מינהלי) ושל 23% באזור עדיפות ב' (10% על פי חוק ו-13% מענק מינהלי).<sup>202</sup> כל מפעל שאושר על-פי חוק נהנה, בכל האזורים, מהטבות במס הכנסה, הן בנוגע למס חברות והן בנוגע למיסוי יחידים על הכנסות מאותו מפעל. בנוסף, מפעלי תעשייה הנמצאים באזורי עדיפות א' זכאים למענקים מוגדלים למחקר ופיתוח, היכולים להגיע עד 60% מעלותו של כל פרויקט. משרד התעשייה והמסחר נושא גם בחלק ניכר מהעלויות של הקמת אזורי תעשייה חדשים ואחזקה של אזורי תעשייה קיימים, לרבות הנחות משמעותיות במחירי החכרת הקרקע. במהלך שנות התשעים הקים המשרד בגדה המערבית עשרה אזורי תעשייה חדשים, רובם בתחום השיפוט של שש המועצות האזוריות, בעלות של כעשרים מיליון ש"ח לכל אזור.<sup>203</sup> המפעלים שהוקמו באותם אזורי תעשייה הם בבעלות ישראלית, ובחלקם מועסקים גם פלסטינים.<sup>204</sup>

**משרד העבודה והרווחה** מעניק לעובדים סוציאליים שהוא מעסיק באזורי עדיפות א' חבילת הטבות דומה לזו שמעניק משרד החינוך למורים (קידום ותק, מימון שכר לימוד להשכלה גבוהה וכד'). באזורי עדיפות ב' מעניק המשרד לעובדים הסוציאליים תוספת ותק של שלוש שנים, 75% החזר של הוצאות נסיעה ומימון 75% מהפרשת העובד לקרן ההשתלמות.

**משרד האוצר**, באמצעות נציבות מס הכנסה, מעניק לתושבי מקומות מסוימים בארץ הנחות במס הכנסה בשיעורים הנעים בין 5% ל-20%. הטבה זו אינה חלק ממפת אזורי העדיפות הלאומית אותה קבעה ועדת המנכ"לים. הסמכות להעניק אותה ניתנה לשר האוצר, המפרט בתקנות את שמות היישובים שיהנו מההטבה ואת שיעורה. רוב ההתנחלויות זוכות להנחה של 7% במס הכנסה.<sup>205</sup>

## תרשים מספר 5

אחוז ההתנחלויות בגדה המערבית\* לפי רמת העדיפות



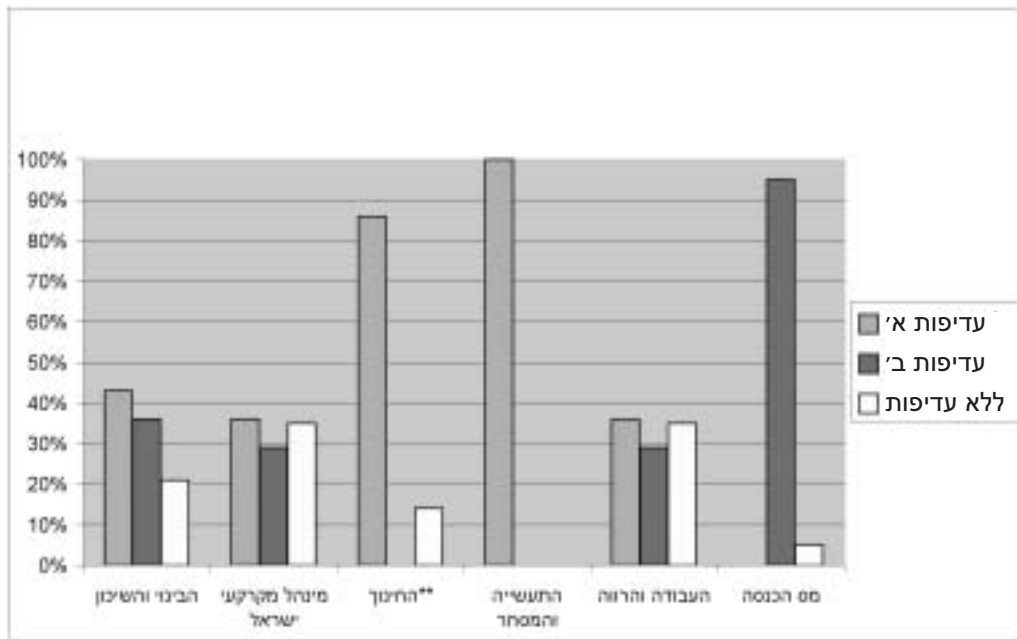
\* לא כולל מזרח ירושלים  
\*\* הסיווג "ללא עדיפות" אינו מתייחס להסעות לבתי ספר, הממומנות במלואן בכל ההתנחלויות

202. חוק לעידוד השקעות הון תשי"ט 1959. חוק זה תוקן בשנת 1990. בשנת 1980 נחקק חוק חדש: חוק לעידוד השקעות הון בחקלאות תשמ"א 1980.  
203. "שער בנימין" בין פסגות לעפרה, "עמק שילה" ליד שילה, "בראון" ליד קדומים, פארק התעשייה של גוש-עניון ליד אפרת, פארק התעשייה של מישר-אדומים, פארק התעשייה של מעלה-אפרים, פארק התעשייה של עמנואל, פארק התעשייה של קרית-ארבע, אזור התעשייה "ברקן" ליד אריאל, ופארק התעשייה של שמעה בדרום הר-חברון.  
204. להרחבה ר' שלמה צונה, "פילים לבנים ביש"ע", מעריב, 30.11.01.  
205. בתרשימים להלן מסומנת הטבה זו כאזור עדיפות ב'.



## תרשים מספר 6

אחוז המתנחלים בגדה המערבית\* לפי רמת העדיפות



\* לא כולל מזרח ירושלים  
\*\* הסיווג "ללא עדיפות" אינו מתייחס להסעות לבתי ספר, הממומנות במלואן בכל ההתנחלויות

## ב. תמריצים לרשויות המקומיות

חלק ניכר מהשירותים שאזרחים ישראלים מקבלים מהמדינה ניתנים באמצעות הרשויות המקומיות – העיריות, המועצות המקומיות והמועצות האזוריות. חלקם ניתנים על-ידי הרשות המקומית בלבד וחלקם ניתנים על-ידיה בשיתוף עם משרדי ממשלה שונים. הקטגוריה הראשונה כוללת, בין השאר, אחזקת מערכת המים והביוב, אספקת שירותי ניקיון, פיקוח תברואתי ווטרינארי, הכנת תכניות מתאר מקומיות ומתן רישיונות בנייה, אחזקת מבני ציבור, כבישים וגנים ציבוריים, גביית מיסים עירוניים ועוד. השירותים הניתנים בשיתוף עם משרדי הממשלה כוללים אחזקת המבנים של מערכת החינוך, הפעלת גני ילדים (מתחת לגיל גן חובה), פעולות תרבות, אחזקת מוזיאונים, ספריות ומתקני ספורט, הפעלת תחנות לבריאות המשפחה ("טיפת חלב"), טיפול ותמיכה בנוער ובמשפחות במצוקה, תמיכה במועצות הדתיות ועוד.

מקורות המימון למגוון שירותים אלה הם שניים.<sup>206</sup> המקור הראשון הוא ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית: מיסי ארנונה, אגרות, היטלים, תשלומים מהוועדים המקומיים (במקרה של המועצות האזוריות), תשלומים על שירותים הניתנים לתושב (שירותים הנדסיים, פיקוח וטרינארי, שימוש בספרייה, שירותים רפואיים וכד'), שכר לימוד במוסדות החינוך של הרשות, השתתפות התושבים במימון עבודות פיתוח ועוד.

206. לדיון מקיף במערכת המימון של השלטון המקומי ר' אריה הכט, שידוך מערכות המימון ברשויות המקומיות (ירושלים, מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות, 1997).

מקור המימון השני הוא הממשלה, המעבירה לרשויות המקומיות כספים בשתי צורות. הראשונה היא השתתפות במימון שירותים מוגדרים, בעיקר על-ידי משרד החינוך ומשרד העבודה והרווחה (להלן: השתתפות מיועדת). השנייה היא מתן מענקים כלליים על-ידי משרד הפנים לצורך תפקודה השוטף של הרשות המקומית. בחלק מהמקרים מעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות מענקים נוספים, אד-הוק, לצורך התמודדות עם "צרכים מיוחדים" (קליטת עלייה, עידוד התיישבות צעירה, טיפול בשיטפונות, הקטנת הגירעון ועוד). על-אף קיומם של קריטריונים להקצאת מענקים אלה, למשרד הפנים נותר שיקול דעת רחב ביותר בנוגע אליהם.

אחת הדרכים בהן מעבירה הממשלה כספים לרשויות המקומיות בגדה המערבית, מבלי שתאלץ להעביר תקציבים דומים לרשויות המקומיות בישראל, היא החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית (להלן: החטיבה). יעודה היחיד של החטיבה הוא הקמת התנחלויות בשטחים שנכבשו ב-1967 ותמיכה בהן לאחר מכן (ר' פרק 1). את רוב הכספים למתנחלים מעבירה החטיבה דרך הרשויות המקומיות, הן במסגרת התקציב הרגיל והן דרך התקציב הבלתי רגיל. תקציב החטיבה מגיע במלואו מתקציב המדינה, אולם בהיותה גוף לא-ממשלתי היא אינה מחויבת לכללים, לנהלים ולחוקים החלים על משרדי הממשלה, ובראשם חוק יסוד: התקציב. בין השנים 1992 ל-1998 נע תקציב החטיבה, המועבר אליה דרך תקציב משרד החקלאות,<sup>207</sup> בין 153 ל-194 מיליון ש"ח לשנה.<sup>208</sup>

בשנת 1999 פרסם מבקר המדינה דו"ח מיוחד בנוגע לתפקוד החטיבה. מהדו"ח עולה כי מאז תחילת שנת 1997, הרחיבה החטיבה את הסיוע להתנחלויות מעבר לתחומי הדיור והחקלאות, בעקבות צעד דומה שנקטה הסוכנות היהודית בנוגע ליישובים בתוך ישראל. התחומים החדשים כללו, בין השאר, פעילות חברתית, חינוכית וקהילתית, סיוע להקמת מבני ציבור, מתן הלוואות ליזמים, מתן סיוע למוסדות תרבות תורנית, מימון שירותי הסעות, ארגון תערוכות ועוד. לפי דו"ח המבקר, הרחבה זו שימשה כמנוף לאפליה לטובה של ההתנחלויות ביחס ליישובים בתוך ישראל:

החטיבה הגדילה את פעולותיה ואת התחייבויותיה על יסוד עיקרון השוויון בסיוע ליישובים משני צדי הקו הירוק. אך בה בעת נתנה החטיבה פירוש גמיש לעיקרון השוויון: פעמים הרחיבה את פעולותיה לתחומים שמעבר לאלה בהם פועלת הסוכנות היהודית, ופעמים היא הגדילה את הסיוע מעבר לתקני הסיוע שקבעה הסוכנות היהודית ליישובים שבטיפולם בתחום הקו הירוק. בכך יצרה החטיבה אפליה לטובה – שהממשלה לא החליטה עליה – של יישובים ביש"ע ובגולן לעומת יישובים אחרים.<sup>209</sup>

סיבה נוספת לאפליה, לפי דו"ח המבקר, נעוצה בכך ש"מכיוון שגם משרדי הממשלה וגם החטיבה פועלים לסייע למתיישבים באותם אזורים ולפעמים לאותן מטרות, נוצר לעיתים 'כפל סיוע' למתיישבים".<sup>210</sup>

מדי שנה מפרסם האגף לביקורת ברשויות המקומיות במשרד הפנים דו"ח המציג סיכום של הנתונים הכספיים של כל הרשויות המקומיות בישראל ובהתנחלויות. הנתונים שלהלן, שעובדו על-ידי בצלם, מבוססים על הדו"ח האחרון המתייחס לשנת 2000.<sup>211</sup> למרות אינתיפאדת אל-אקצא, אין להניח כי היקף המימון הממשלתי לרשויות המקומיות בגדה המערבית בשנה זו היה חריג בגודלו, שכן תקציבי הרשויות לאותה שנה אושרו לפני תחילתה, בסוף שנת 1999.

207. עד 1998 נרשמו הכספים שהועברו לחטיבה כחלק מתקציב משרד החקלאות תחת הכותרת "החטיבה", מבלי שיוסבר באיזה חטיבה מדובר או לאילו מטרות מועברים כספים אלה (אריה כספי, הארץ, 25.6.99). ניתן לראות בכך דוגמא נוספת לחוסר השקיפות הכללי המאפיין את היבטים רבים אחרים הקשורים בהתנחלויות (ר' מבוא לדו"ח זה).

208. מבקר המדינה, דו"ח על ביקורת בעניין הסיוע הממשלתי לפיתוח ההתיישבות החדשה באזורי יש"ע והגולן (ירושלים, מאי 1999).

209. שם, עמ' 15.

210. שם, עמ' 17.

211. משרד הפנים, האגף לביקורת ברשויות המקומיות, דו"ח נתונים כספיים מבוקרים רשויות מקומיות 2000, דו"ח מספר 6 (ירושלים, ספטמבר 2001).

לפני הצגת הנתונים יש להבהיר כמה נקודות מתודולוגיות. ראשית, מכיוון שהתקציב המועבר לרשות המקומית תלוי בגודל האוכלוסייה, הנתונים מוצגים לפי חישוב לנפש ולא לפי ההכנסה הכוללת של הרשות. שנית, הנתונים המוצגים כאן מתייחסים רק לתקציב השוטף של הרשויות ("תקציב רגיל") ואינם כוללים את ההכנסות במסגרת "התקציב הבלתי רגיל" המיועדות להשקעות חד-פעמיות (בדרך כלל תשתיות פיסיות), שכן אלה אינן ניתנות להשוואה בין רשויות שונות בשנה נתונה. שלישית, הנתונים אינם מתייחסים להכנסות של עיריות, שכן בשנת 2000 היו בגדה המערבית רק שתי רשויות מקומיות במעמד זה (מעלה-אדומים ואריאל)<sup>212</sup> ולכן ההשוואה עם הממוצע הארצי תהיה בלתי מייצגת.

מהנתונים עולה כי העברות הכספיים של הממשלה לרשויות המקומיות בגדה מערבית, לפי חישוב לנפש, גדולות באופן משמעותי מהממוצע ברשויות המקומיות בתוך ישראל (ר' טבלאות 4 ו-5 והתרשימים הנלווים אליהן). הפער בין השניים בולט במיוחד בנוגע למענקים כלליים, להם חשיבות מיוחדת מבחינת הרשויות המקומיות, שכן בניגוד להשתתפות המיועדת הן חופשיות להשתמש בהם לפי שיקול דעתן, אם כי התקציב כולו כפוף לאישור מועצת הרשות ומשרד הפנים.

בשנת 2000, גובה המענקים הכלליים למועצות המקומיות בגדה המערבית היה 2,224 ש"ח לתושב בממוצע, לעומת 1,336 ש"ח לתושב בממוצע במועצות המקומיות בישראל, כ-65% יותר. רק בארבע מתוך 15 המועצות המקומיות בגדה היה גובה המענקים לתושב נמוך מהממוצע הישראלי ואילו בחמש מתוכן הוא היה גבוה ביותר מ-100%. הפער לטובת המועצות המקומיות בגדה קיים גם בנוגע להשתתפות המיועדת של משרדי הממשלה. בעוד ממוצע השקעה זו במועצות המקומיות בישראל הוא 1,100 ש"ח לתושב, ההשקעה במועצות המקומיות בגדה עמד על קרוב ל-1,500 ש"ח לתושב, כ-36% יותר.

היחס המועדף לו זוכות המועצות המקומיות בגדה המערבית מצד הממשלה, לא הביא להשתתפות פחותה מצד התושבים בהכנסות המועצה, בהשוואה לממוצע בישראל. אחת הסיבות לכך היא הרמה הכלכלית הגבוהה יותר, בממוצע, במועצות המקומיות בגדה לעומת אלה שבישראל. ממוצע ההכנסות העצמיות במועצות בגדה מגיע לכ-2,300 ש"ח לתושב ואילו הממוצע הישראלי הוא כ-1,700 ש"ח לתושב. השילוב בין היחס המועדף של הממשלה לבין ההשתתפות הגדולה יותר של התושבים, מניב סל הכנסות כולל הגבוה בלמעלה מ-45% במועצות המקומיות בגדה לעומת אלה שבישראל.

הפער במענקים של הממשלה לרשויות מקומיות בשטחים בולט עוד יותר במועצות האזוריות. ממוצע המענקים למועצות אזוריות בישראל עומד על כ-1,500 ש"ח לתושב. במועצות האזוריות בגדה הוא מגיע לכ-4,000 ש"ח לתושב, פער של כ-165%. המענקים לכל אחת משש המועצות האזוריות בגדה המערבית גבוה יותר מהממוצע בישראל, כאשר הפער הגדול ביותר קיים במועצה האזורית מגילות, בה מגיעים המענקים לכ-7,500 ש"ח לתושב. הפער בהשתתפות המיועדת של משרדי הממשלה מגיע לכ-65% לטובת המועצות האזוריות בגדה המערבית.

ההשתתפות של תושבי המועצות האזוריות בישראל בהכנסות המועצה גבוהה בכ-50% מממוצע ההשתתפות של תושבי המועצות האזוריות בגדה המערבית. למרות זאת, בזכות הפער העצום בהעברות של הממשלה לטובת המועצות בגדה, סל ההכנסות הכולל לתושב במועצות אלה גבוה בכ-40% מהממוצע המקביל במועצות האזוריות בישראל.

212. בסוף שנת 2001 שונה מעמדה של ההתנחלות בית"ר-עילית ממועצה מקומית לעירייה.

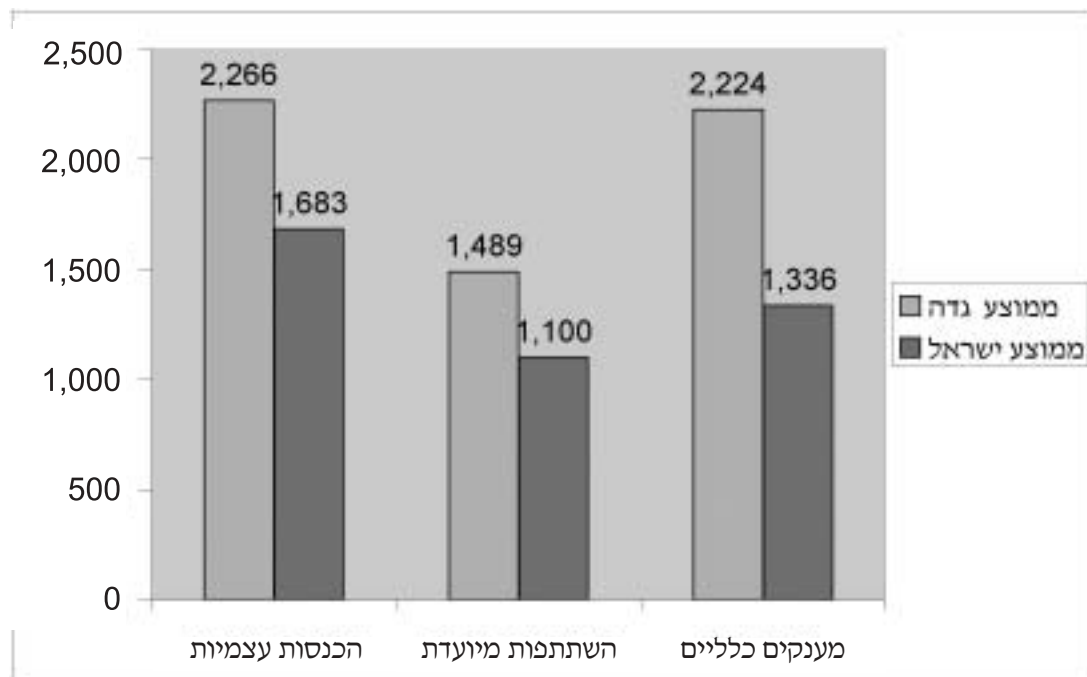
#### טבלה מספר 4

הכנסות לתושב במועצות המקומיות בגדה המערבית

שם המועצה	הכנסות עצמיות	השתתפות מיועדת	מענקים כלליים	סה"כ הכנסות לתושב
אורנית	3,010	983	1,224	5,217
אלפי-מנשה	2,977	1,184	1,712	5,874
אלקנה	2,717	1,767	1,860	6,325
אפרת	1,971	1,508	1,743	5,221
בית-אל	2,301	1,547	2,840	6,688
בית-אריה	2,761	1,344	2,198	6,304
בית"ר-עילית	1,073	389	1,283	2,744
גבעת-זאב	1,656	1,147	1,232	4,049
הר-אדר	3,806	664	2,015	6,486
מודיעין-עילית	1,334	735	1,063	3,133
מעלה-אפרים	2,497	3,157	4,658	10,312
עמנואל	1,174	1,467	3,379	6,020
קדומים	2,739	1,538	3,325	7,851
קרית-ארבע	1,888	2,872	3,085	7,846
קרני-שומרון	2,081	2,029	1,745	5,855
<b>ממוצע מועצות מקומיות בגדה המערבית</b>	<b>2,266</b>	<b>1,489</b>	<b>2,224</b>	<b>5,995</b>
<b>ממוצע מועצות מקומיות בישראל</b>	<b>1,683</b>	<b>1,100</b>	<b>1,336</b>	<b>4,119</b>

#### תרשים מספר 7

הכנסות לתושב במועצות מקומיות



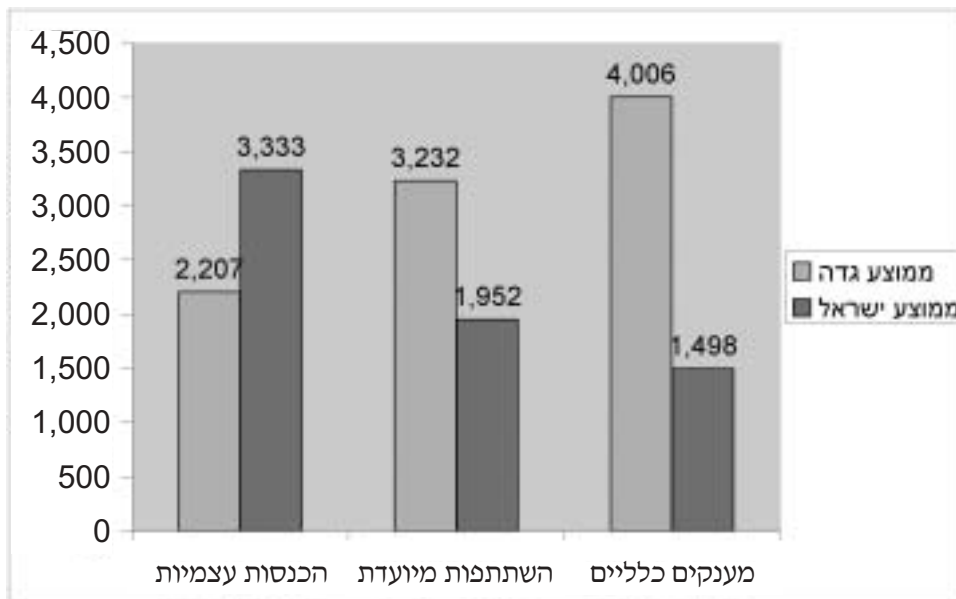
### טבלה מספר 5

הכנסות לתושב במועצות האזוריות בגדה המערבית

שם המועצה	הכנסות עצמיות	השתתפות מיועדת	מענקים כלליים	סה"כ הכנסות לתושב
ערבות-הירדן	2,618	4,078	4,474	11,171
גוש-עציון	1,733	2,203	2,807	6,785
מגילות	3,840	4,839	7,511	16,190
מטה-בנימין	1,397	2,447	1,936	5,780
הר-חברון	1,768	3,354	4,884	10,007
שומרון	1,887	2,471	2,421	6,780
<b>ממוצע מועצות אזוריות בגדה המערבית</b>	<b>2,207</b>	<b>3,232</b>	<b>4,006</b>	<b>9,452</b>
<b>ממוצע מועצות אזוריות בישראל</b>	<b>3,333</b>	<b>1,952</b>	<b>1,498</b>	<b>6,783</b>

### תרשים מספר 8

הכנסות לנפש במועצות אזוריות



הפערים בהיקף הכספים שמעבירה הממשלה לרשויות המקומיות עולה בבירור מהשוואה בין התקציבים המועברים לרשויות נבחרות משני צדי הקו הירוק. על מנת שבחינה זו תשקף את הפערים, נעשתה השוואה בין רשויות מקומיות בעלות מאפיינים דומים בכל הנוגע לגודל האוכלוסייה, למרחק ממרכז הארץ ולמעמד הסוציו-כלכלי של תושביה.<sup>213</sup> תוצאות השוואה מוצגות בטבלה מס' 6.

213. משתנה זה מבוסס על דירוג היכולת הכלכלית של תושבי כל רשות (בסדר עולה מ-1 – עד 10), אותו מבצעת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תוך שילוב בין מגוון נתונים כגון הכנסה, גודל יחידות הדיור, מספר מכוניות למשפחה וכו'.

## טבלה מספר 6

### השוואה בין רשויות מקומיות בגדה המערבית לעומת ישראל

שם הרשות	מספר תושבים	דירוג סוציו-אקונומי	מימון הממשלה לתושב*	מיקום
מ. אזורית ערבות-הירדן	4,400	6	8,550	הגדה המערבית
מ. אזורית רמת-הנגב	4,900	7	1,710	ישראל
מ. אזורית הר-חברון	4,300	5	8,240	הגדה המערבית
מ. אזורית יואב	4,300	5	4,740	ישראל
מ. אזורית מטה-בנימין	26,300	5	4,380	הגדה המערבית
מ. אזורית מטה-יהודה	29,300	5	2,790	ישראל
מ. מקומית קדומים	2,700	6	4,860	הגדה המערבית
מ. מקומית יבניאל	2,700	6	3,620	ישראל
מועצה מקומית אפרת	6,300	7	3,250	הגדה המערבית
מ. מקומית בני-עי"ש	6,400	6	2,110	ישראל
מ. מקומית קרית-ארבע	5,700	4	5,960	הגדה המערבית
מ. מקומית מצפה-רמון	5,300	3	4,180	ישראל
מ. מקומית אלפי-מנשה	4,600	9	2,900	הגדה המערבית
מ. מקומית רמת-ישי	4,600	9	1,570	ישראל

\* נתון זה כולל הן את ההשתתפות המיועדת והן את המענקים הכלליים.

מרכז אדווה ערך מחקר בנוגע למערכת המימון של הרשויות המקומיות היהודיות בגדה המערבית, ברצועת עזה וברמת הגולן בשנות התשעים (1990-1999).<sup>214</sup> המחקר השווה את הנתונים בנוגע לרשויות אלה לממוצע של רשויות מקומיות בתוך ישראל וכן לנתונים של רשויות מקומיות ייחודיות, כמו עיירות פיתוח. אם כי המחקר מתייחס לרשויות מקומיות שאינן נכללו בסקירה שהוצגה לעיל,<sup>215</sup> מסקנותיו דומות.

מהמחקר עולה כי במהלך כל שנות התשעים היו העברות הכספים לרשויות המקומיות בשטחים ובגולן גבוהות בכ-15% מההעברות לרשויות בישראל. העברות אלה גם היו גבוהות בכ-60% מההעברות המקבילות לעיירות הפיתוח, אשר נכללות במפת איזורי העדיפות הלאומית ושאמורות להיות אזורים אליהם מעוניינת הממשלה לעודד הגירה. בשל התרומה הגבוהה של הממשלה, תושבי הרשויות המקומיות בשטחים שילמו מכיסם 25% פחות מהממוצע הכלל ארצי וכ-10% פחות מהממוצע לעיירות פיתוח. בסך הכל, התקציב לנפש של הרשויות המקומיות בשטחים היה לאורך שנות התשעים גבוה בלמעלה מ-40% מהממוצע הארצי ובכ-30% מהממוצע לעיירות פיתוח.

214. מרכז אדווה, מימון ממשלתי של ההתיישבות הישראלית בי"ע ובגולן בשנות התשעים: רשויות מקומיות, בנייה למגורים וסלילת כבישים (ינואר 2002).  
215. הרשויות המקומיות הנוספות הן המועצה האזורית חוף-עזה, המועצה האזורית רמת-הגולן והמועצה המקומית קצרין.

### טבלה מספר 7

ממוצע רב-שנתי (1990-1999) להכנסות מוניציפאליות \*

מימון ממשלתי***	הכנסות עצמאיות	התקציב כולו	
3,679	1,732	5,428	גדה מערבית, עזה וגולן
2,308	1,925	4,176	עיריות פיתוח**
1,458	2,348	3,807	ישראל

\* הנתונים מתייחסים לכל שלושת הסוגים של רשויות מקומיות יחד, ומעודכנים לפי מדד המחירים לשנת 2000.

\*\* קבוצה זו מורכבת מ-25 יישובים שסווגו כ"יישובי פיתוח" על-ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

\*\*\* נתון זה כולל הן את ההשתתפות המיועדת והן את המענקים הכלליים.

# פרק 6

## מערכת התכנון

למערכת התכנון בגדה המערבית, המופעלת על-ידי המינהל האזרחי, היתה השפעה מכרעת על מפת הגדה המערבית. בדומה למנגנונים אחרים שהוקמו בשטחים, פועלת מערכת זו בשני מסלולים נפרדים – אחד ליהודים ואחד לפלסטינים. בעוד מערכת זו פעלה בצורה נמרצת להקמת ההתנחלויות ולהרחבתן, היא עשתה כל שביכולתה למנוע הרחבה של היישובים הפלסטיניים.

כוחה של כל מערכת תכנון נובע מהיותה מופקדת על קביעת אופן ניצול הקרקע העומדת לרשות ציבור מסוים, בהתאם לצרכים, לתפיסות ולאינטרסים של אותו ציבור ושל היחידים המרכיבים אותו. ההכרעות בנושאים אלה מרוכזות בתכניות מתאר, הקובעות את הייעוד של כל פיסת קרקע (מגורים, תעשייה, מסחר, מוסדות ציבור, כביש, שטח ציבורי פתוח וכדומה) ואת הדרך בה ימומש ייעוד זה. מערכת התכנון הישראלית בגדה המערבית ניצלה את כוחה זה על-מנת לקדם את האינטרסים המדיניים של ממשלות ישראל במקום לפעול לרווחת האוכלוסייה המקומית.

החקיקה הירדנית בנושאי תכנון, שהיתה בתוקף בגדה המערבית ערב הכיבוש, עוגנה ברובה ב"חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים" מספר 79, משנת 1966.<sup>216</sup> חוק זה מגדיר שלושה סוגים של תכניות מתאר, הכפופות אחת לשניה בסדר היררכי, ברמת פירוט הולכת וגדלה: תכנית מתאר אזורית, תכנית מתאר מקומית-כללית ותכנית מפורטת. תכניות אלה נערכות על-ידי כמה מוסדות, בהתאם למדרג זה: מועצת תכנון עליונה, ועדות תכנון מחוזיות וועדות תכנון מקומיות.<sup>217</sup> מועצות הכפרים והעיריות מתפקדות כוועדות תכנון מקומיות, כנהוג גם בתוך ישראל.<sup>218</sup> החוק קובע גם הוראות בנוגע לחובת התייעצות עם הגורמים הרלוונטיים, לפרסום התכניות והפקדתן לעיון הציבור, לשמיעת התנגדויות ועוד.

ב-1971 שינתה ישראל את חוק התכנון הירדני באמצעות צו צבאי, שתוקן כמה פעמים בשנים שלאחר מכן.<sup>219</sup> הצו איפשר לישראל לשנות את מבנה מערכת התכנון בגדה המערבית שהיה קיים בזמן השלטון הירדני כך שתשקף באורח כמעט בלעדי את האינטרסים של הממשל הישראלי ושל ציבור המתנחלים, תוך צמצום מרבי של ייצוג הציבור הפלסטיני ושל יכולתו להשפיע על החלטות בנושאים אלה.

לאחר החתימה על הסכם הביניים ב-1995, ובעקבות הפריסה מחדש של צה"ל בשנים שלאחר מכן, הועברו סמכויות התכנון באזורי A ו-B לרשות הפלסטינית. באזורי C, המהווים כיום כ-60% משטח הגדה המערבית, נותר המצב כשהיה. עם זאת, למרות שרק אחוז קטן מהאוכלוסייה הפלסטינית מתגורר באזורי C, מערכת התכנון הצבאית ממשיכה להשפיע על עשרות אלפי פלסטינים המתגוררים באזורי B, ובעקיפין על כלל תושביה הפלסטינים של הגדה המערבית.

216. דיני התכנון, עמ' 43-158.

217. במקרה של עיירות או כפרים קטנים מתיר החוק לאחד בין שני השלבים האחרונים במסגרת "תכנית מתאר כללית-מפורטת" (חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, מספר 79, סעיף 22, שם).

218. להשוואת החוקים והמבנה המוסדי של מערכת התכנון בתוך ישראל ר' דניס גולדמן, מבוא לדיני תכנון ובנייה (ירושלים, האוניברסיטה העברית ירושלים, 2000).

219. צו בדבר חוק תכנון ערים וכפרים ובניינים (יהודה ושומרון) (מס' 418), תשל"א – 1971, בתוך דיני התכנון, הבנייה והמקרקעין, שם, עמ' 239-250.



## א. הגבלת הבנייה ביישובים פלסטיניים

אחד השינויים העיקריים שערכה ישראל בחוק הירדני היה העברת כל הסמכויות שהיו נתונות בחוק הירדני לשר הפנים, למפקד כוחות צה"ל באזור.<sup>220</sup> כתוצאה מכך, הוחלפו רוב בעלי התפקידים הירדנים והפלסטינים בישראלים, רובם אנשי צבא ונציגי המתנחלים. מועצת התכנון העליונה הפכה ליחידה של המינהל האזרחי באחריותו של "קצין המטה לענייני פנים".

בנוסף, ביטלה ישראל בצו הצבאי את ועדות התכנון המחוזיות (שהיו אחראיות על תכניות המתאר המקומיות-כלליות), ואת סמכויות התכנון של מועצות הכפרים (לעניין תכניות מפורטות). סמכויות אלה הועברו ללשכת התכנון המרכזית, שהיא הגוף המקצועי-טכני הפועל לצד מועצת התכנון העליונה. כך נותרו בידי פלסטינים רק סמכויות התכנון של מועצות העיריות (לעניין תכניות מפורטות), כאשר גם אלה קוצצו בדרכים שונות.<sup>221</sup>

האמצעי העיקרי בו השתמשה ישראל כדי להגביל את הבנייה בקרב האוכלוסייה הפלסטינית, מחוץ לתחום השיפוט של העיריות, היה היעדר תכנון. הממשל הישראלי, בדומה לקודמו הירדני, נמנע מלערוך תכניות מתאר אזוריות עדכניות לגדה המערבית. כתוצאה מכך, עד העברת הסמכויות לרשות הפלסטינית, ובאזורי C עד היום, נותרו בתוקף שתי תכניות מתאר אזוריות שנערכו על-ידי המנדט הבריטי בשנות הארבעים, אחת לצפון הגדה המערבית ואחת לדרומה.<sup>222</sup>

תכניות המתאר המנדטוריות היו עוד בשנים הראשונות לכיבוש, וקל וחומר היום, בסיס בלתי סביר לתכנון אורבני.<sup>223</sup> הסיבה העיקרית לכך היא הפער, שהלך והתרחב עם השנים, בין גודל האוכלוסייה בזמן עריכת התכניות לבין גודל האוכלוסייה בפועל. השטחים בהם ניתן היה לבנות לפי תכניות אלה, בדרך כלל סביב לאזורים הבנויים, נוצלו תוך זמן קצר ורוב שטחי הגדה המערבית המשיכו להיות מוגדרים כ"אזור חקלאי" או כ"שמורת טבע", האסורים לבנייה.

תכניות המתאר הבריטיות אינן מתאימות לצרכי האוכלוסייה הפלסטינית גם בשל העובדה שהן מתייחסות לארבעה ייעודי קרקע בלבד: אזור חקלאי, אזור פיתוח, שמורת טבע ושמורת חוף. חלוקה זו אינה כוללת ייעודי קרקע אחרים הנמצאים בתכניות המתאר המחוזיות החלות בישראל (אזורי תעשייה, אזורי תיירות, אזורי חציבה ועוד). בנוסף, התכניות קובעות כי השטח המינימלי לבניית יחידת דיור אחת הוא אלף מ"ר והן אינן מאפשרות לבצע חלוקה של השטח (פרצלציה) ליחידות קטנות יותר.

בתחילת שנות התשעים ערכה לשכת התכנון המרכזית של המינהל האזרחי "תכניות מתאר מיוחדות חלקיות" לכ-400 כפרים בגדה המערבית. תכניות אלה נועדו להחליף את התכניות המפורטות, הנדרשות לפי החוק הירדני. אולם במקום לאפשר פיתוח של הכפרים הן היוו, למעשה, תכניות תיחום: לצורך עריכת התכניות, נערכו צילומי אוויר של כל כפר ושורטט קו סכמאטי סביב לאזור המיושב והבנייה מעבר לאותו קו נאסרה. לפי תכניות אלה, הבנייה בכפרים הפלסטיניים אמורה להתבצע בדרך של infill, שמשמעותה בנייה באזורים הפנויים בתוך השטח המתוחם באמצעות בנייה לגובה והגדלה הדרגתית של רמת הצפיפות.<sup>224</sup>

220. שם, סעיף 12(1).

221. שם, סעיף 2(2)(3).

222. Jerusalem District Outline Regional Planning Scheme RJ/5, שאושר 1942ב-1, ו-Samaria Regional Planning Scheme S15, אשר הופקדה ב-1945 – אך לא קיבלה את האישור הסופי.

223. לפרטים והרחבה על נושא זה ר' עמותת במקום, כפרים נעדרי תכנית מתאר באזור C, חוות דעת תכנונית, יוני 2001 (לא פורסם).

224. בצלם, הורסים שלום – מדיניות ההריסה ההמונית של בתי פלסטינים בגדה המערבית (ספטמבר 1997), עמ' 10.

בקשות שפלסטינים הגישו (ועדיין מגישים באזורי C) למינהל האזרחי בבקשה להיתרי בנייה על אדמותיהם הפרטיות, הנמצאות מחוץ לאזור התיחום, נדחו ברוב המכריע של המקרים. הנימוקים לדחייה מסתמכים הן על תכניות התיחום (הימצאות הקרקע מחוץ לשטח התכנית) והן על תכניות המתאר המנדטוריות (הגדרת השטח כאזור חקלאי או כשמורת טבע). בין השנים 1996 ו-1999 הנפיק המינהל האזרחי 79 היתרי בנייה בלבד.<sup>225</sup> פלסטינים שבנו בית בלי רישיון בנייה, קיבלו צווי הריסה מהמינהל האזרחי.<sup>226</sup>

בחלק מאזורי הגדה המערבית, בעיקר ברצועת הגבעות המערביות, הגבול של אזורי A או B חופף כמעט לחלוטין את גבול השטח הבנוי של היישוב הפלסטיני, שהוא הגבול של תכניות התיחום (ר' את המפה המצורפת לדו"ח ופרק 7). רוב האדמות הפנויות לבנייה, הנמצאות בשולי הכפרים, נמצאות באזור C, שסמכויות התכנון בו נותרו בידי ישראל. לפיכך, להעברת סמכויות התכנון והבנייה באזורי A ו-B לרשות הפלסטינית אין כל משמעות מעשית בחלק גדול מהמקרים.

השימוש בתכניות מתאר כאמצעי להגבלת הבנייה הפלסטינית וככלי להרחבת הבנייה בהתנחלויות רווח מאוד גם במזרח ירושלים, למרות ההבדלים המשפטיים והמוסדיים של אזור זה לעומת שאר הגדה המערבית. מיד עם סיפוח מזרח ירושלים ב-1967, ובניגוד לשאר הגדה המערבית, בוטלו כל תכניות המתאר הירדניות שהיו תקפות בשטח ונוצר חלל תכנוני שהתמלא רק בהדרגה. בעשר השנים הראשונות הוצאו רק היתרי בנייה אד-הוק, באזורים מוגבלים בעיר.<sup>227</sup>

בתחילת שנות השמונים החליטה עיריית ירושלים להכין תכניות מתאר לכל השכונות הפלסטיניות במזרח העיר. רוב התכניות הושלמו ואילו מיעוטן נמצאות בשלבי הכנה ואישור. המאפיין הבולט ביותר של תכניות מתאר אלה הוא היקף השטחים העצום (כ-40%) שהוגדר כ"שטח נוף פתוח" שהבנייה בו אסורה. מהתכניות שאושרו עד סוף 1999, עולה כי רק כ-11% משטחה של מזרח ירושלים לאחר הפקעות הקרקע הנרחבות, זמינים לבנייה לאוכלוסייה הפלסטינית. בדומה לתכניות התיחום בשאר הגדה המערבית, בנייה זו מותרת בעיקר בשטחים בנויים.<sup>228</sup>

## ב. מערכת התכנון בהתנחלויות

המערכת האחראית על התכנון באזורים הפלסטיניים אחראית גם על התכנון בהתנחלויות אולם השיקולים שמערכת זו מפעילה בשני המקרים שונים בצורה קוטבית. "ועדת המשנה להתיישבות", שהיא אחת מכמה ועדות משנה הפועלות במסגרת ועדת התכנון העליונה, היא האחראית על הדיון בתכניות המתאר של ההתנחלויות ועל אישורן. הצו הצבאי שתיקן את החוק הירדני, העניק למפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית סמכות למנות באמצעות צווים "ועדת תכנון מיוחדת" לגבי אזור מוגדר, "אשר בידיה תהיינה נתונות סמכויות ועדה מקומית לתכנון... [ו]גם סמכויות ועדת התכנון המחוזית".<sup>229</sup> בהסתמך על הוראה זו, הגדיר הממשל הישראלי את הרשויות המקומיות היהודיות בגדה המערבית כוועדות תכנון מיוחדות, המוסמכות להגיש למועצת התכנון העליונה תכניות מתאר מפורטות ומקומיות-כלליות ולהעניק לתושבים היתרי בנייה על-פיהן. אף מועצה כפרית פלסטינית לא הוגדרה מעולם כוועדת תכנון מיוחדת לפי צו זה.

225. Amnesty International, *Demolition and Dispossession: The Destruction of Palestinians Homes*, MDE 15/059/1999 (December 1999).  
 226. לנתונים על מספר הבתים שנהרסו במסגרת זו על-ידי ישראל ר' בצלם, *הורסים שלום*, שם; Amnesty International, *Demolition and Dispossession*, Ibid.  
 227. עיר שלם, *מזרח ירושלים – מצב תכנוני*, עמ' 5.  
 228. שם.  
 229. צו בדבר חוק תכנון ערים כפרים ובניינים, שם, סעיף 2א'.

הגבולות המוניציפאליים (תחום השיפוט) של כל רשות מקומית יהודית, שנקבעו בצווים מטעם מפקד כוחות צה"ל בגדה, משמשים כ"מרחב התכנון" של ועדות התכנון המיוחדות. במקרה של המועצות האזוריות, מוגבל מרחב התכנון לתחומי היישוב של ההתנחלויות הכלולות בהן והוא אינו כולל את עתודות הקרקע שבתחומן אשר לא צורפו לאחת ההתנחלויות (להרחבה ר' פרק 7).

הרשויות המקומיות היהודיות, בתפקידן כוועדות תכנון מקומיות ומחוזיות של ההתנחלויות, פועלות בשיתוף פעולה הדוק עם המערכת הצבאית והממשלתית. התנאי הראשון להגשת תכניות מתאר לאישור מועצת התכנון העליונה הוא היותו של השטח המתוכנן בתוך תחום השיפוט של הרשות המקומית. במקרים בהם השטח המתוכנן נמצא מחוץ לתחום זה, משנה המינהל האזרחי את גבולות הרשות המקומית על-מנת להתאימם לתכנית המתאר החדשה. כך, למשל, תארה פרקליטות המדינה כיצד אושרה תכנית המתאר המקומית האחרונה של ההתנחלות מעלה-אדומים:

בתחילת 1990 פנה ראש מועצת מעלה אדומים למינהל האזרחי וביקש להרחיב את תחום השיפוט של היישוב, בכ-18,000 דונמים נוספים... השטחים אותם ביקשה מעלה אדומים לצרף לתחום שיפוט נכללו באותה עת בתחום השיפוט של המועצה האזורית מטה בנימין והמועצה האזורית גוש עציון... לאחר עבודת מטה שנערכה בנושא חתם המשיב מס' 1 [קרי, מפקד כוחות צה"ל בגדה], ביום 16.10.91 על תקנות בדבר מועצות מקומיות (החלפת מפה)... לפיהן הורחב שטח השיפוט של היישוב בכ-13,500 דונמים.<sup>230</sup>

הגמישות שמגלה מערכת התכנון, הן בנוגע לשינוי תחומי השיפוט של הרשויות המקומיות היהודיות והן בנוגע לשינוי ייעודי הקרקע שנקבעו בתכניות המתאר המנדטוריות, אינה דבר פסול כשלעצמו. אולם, גמישות זו עומדת בניגוד מוחלט למדיניות בנוגע לבנייה ולפיתוח ביישובים הפלסטיניים, אז נצמדת ישראל ללשון החוק ואף עושה בו שימוש לרעה לצורך השגת מטרותיה.

הרשויות המקומיות היהודיות עורכות את תכניות המתאר שלהן בשיתוף עם הגוף המיישב שהיה אחראי על הקמת ההתנחלות והמשיך לטפל בה בהמשך – משרד הבינוי והשיכון או החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית. אחד מגופים אלה מופיע בכל תכנית מתאר תחת הכותרת "מגיש התכנית", בהיותו הגוף שקיבל מהממונה על הרכוש הממשלתי הרשאה לתכנן על הקרקע, ו/או תחת הכותרת "מבצע", בתור האחראי על הבנייה.

לאחר שהתכניות מוגשות לוועדת המשנה להתיישבות של מועצת התכנון העליונה, ולאחר שזו אישרה אותן אישור ראשוני, מתפרסמת הודעה על כך בעיתונות (כולל בעיתונות הערבית בשטחים) והתכניות מופקדות לעיון הציבור לתקופה של כמה שבועות. כל מי שרואה עצמו נפגע מההחלטות שנקבעו בתכנית, לרבות תושבים פלסטינים, רשאי להגיש התנגדות לוועדת ההתנגדויות של מועצת התכנון העליונה.

בפועל, יכולתם של תושבים פלסטינים להתנגד לתכניות מתאר של התנחלויות מוגבלת מאוד. הסיבה המרכזית היא שרוב העילות שיכלו להצדיק שינוי בתכנית המתאר טופלו על-ידי ישראל עוד לפני שהתכנית הופקדה לעיון הציבור. כך, סוגיית הבעלות על הקרקע הוכרעה עוד במסגרת הליך ההשתלטות, וגם אם בעל הקרקע למד לראשונה כי אדמתו מיועדת להרחבת התנחלות רק בעת פרסום תכנית המתאר, סביר כי הוא כבר איחר את המועד להגשת ערר בנושא זה לוועדת העררים. בדומה לכך, סוגיית ההתנגשות האפשרית בין תכנית המתאר של ההתנחלות לבין צרכי הפיתוח של היישובים הפלסטיניים, נפתרה על-ידי מערכת התכנון הצבאית באמצעות תכניות התיחום ותכניות המתאר המנדטוריות. יכולת ההתנגדות האפקטיבית של תושבים פלסטינים לתכניות המתאר של ההתנחלויות מושפעת גם מגורמים טכניים, כגון קשיי הגישה לשטח אליו מתייחסת התכנית ואל משרדי המינהל האזרחי לצורך עיון בתכניות המתאר, העלויות הגבוהות הכרוכות בהגשת התנגדות, קיום הדיון בשפה העברית וכד'.

230. סעיף 9 לתגובה מטעם היועץ המשפטי לממשלה, בג"צ מעלה-אדומים.

## פרק 7

# ניתוח מפת הגדה המערבית

מפת הגדה המערבית המצורפת לדו"ח זה,<sup>231</sup> מציגה את השינוי הקיצוני בפני המרחב שעשתה ישראל במשך 35 שנות כיבוש: הקמתן של עשרות התנחלויות השולטות על שטחים נרחבים ואשר מקושרות בינן לבין עצמן, ובינן לבין ישראל, ברשת כבישים מסועפת. ההתנחלויות, שהוקמו כמובלעות ישראליות בתוך האוכלוסייה הפלסטינית, הן מקור בלתי פוסק לפגיעה בזכויות האדם של הפלסטינים.

ניתוח המפה מתבסס על חלוקה של הגדה המערבית לארבעה אזורים (ר' מפה מספר 2). חלוקה זו נעשתה לצורך הניתוח ואין לה משמעות משפטית או בירוקרטית כלשהי. בכל אזור ישנן התנחלויות בעלות מאפיינים משותפים מבחינת הטופוגרפיה, הסמיכות ליישובים פלסטיניים ולכבישים ראשיים, הבסיס הכלכלי, הרכב האוכלוסייה, המרחק מהקו הירוק וכד'. מאפיינים אלה משפיעים, בין השאר, על אופן הפגיעה בזכויות האדם של האוכלוסייה הפלסטינית ועל היקפה.<sup>232</sup>

שלושה מהאזורים הם רצועות אורך המשתרעות מצפון הגדה המערבית לדרומה; האזור הרביעי הוא מטרופולין ירושלים:

**הרצועה המזרחית:** כוללת את אזור בקעת-הירדן וחופי ים-המלח (עד לקו הירוק) ואת המורדות המזרחיים של הרכס החוצה את הגדה המערבית לאזרחה.

**רצועת ההר:** משתרעת על פסגות הרכס או סמוך להן. אזור זה מכונה גם קו פרשת המים ואזור גב ההר.

**רצועת הגבעות המערביות:** כוללת את הגבעות המערביות של הרכס ומגיעה עד הקו הירוק במערב.

**מטרופולין ירושלים:** משתרעת על פני רדיוס נרחב מסביב לירושלים המערבית. למרות שמבחינה גיאוגרפית אזור זה הוא ברובו חלק מרצועת ההר, מאפייניו הייחודיים מחייבים התייחסות נפרדת.

### האזורים המסומנים במפה ומקורות המידע

**שטח בנוי:** השטחים הבנויים בהתנחלויות וביישובים הפלסטיניים (ר' מפה מספר 1) כוללים את כל השטחים בהם נעשה פיתוח כלשהו, לרבות בנייה למגורים, למסחר ולתעשייה ומבנים חקלאיים (להלן: שטחים מפותחים). הם אינם כוללים שטחים חקלאיים פתוחים.

המקור העיקרי למידע זה הוא מפה בקנה מידה של 1:150,000 שהפיקה מחלקת המדינה של ארצות הברית לאחר יישום הסכם שארם א-שייח', בהסתמך על תצלום לוויין של הגדה המערבית שנעשה בחודש נובמבר 2000. בנוסף, מתבסס מידע זה על נתונים של תנועת "שלום עכשיו" בנוגע ל"מאחזים" שהוקמו בשנתיים האחרונות ושל ארגון ARIJ בנוגע להרחבות בנייה שנעשו בהתנחלויות עד חודש אפריל 2001.<sup>233</sup>

231. בצלם, התנחלויות הגדה המערבית – שטחים בנויים ועתודות קרקע (מאי 2002).

232. מאחר שכל מיון אנאליטי מבוסס במידה מסוימת על הכללה, ייתכן כי התנחלות ששייכה לאזור מסוים לא תהיה שותפה לכל המאפיינים של ההתנחלויות האחרות באותו אזור ומבחינות מסוימות ניתן היה לשייך אותה גם לאזור אחר.

233. ר' אתר האינטרנט של שלום עכשיו: [www.peacenow.org.il](http://www.peacenow.org.il) ואתר האינטרנט של ARIJ: [www.arj.org](http://www.arj.org).

**גבולות מוניציפאליים:** הגבול המוניציפאלי של כל התנחלות הוא תחום הסמכות של הוועד המקומי או המועצה המקומית, בהתאם למעמד ההתנחלות (ר' פרק 4). שטח זה הוא גם מרחב התכנון של וועדות התכנון המיוחדות, לגבי רשאות הרשויות המקומיות היהודיות להגיש תכניות מתאר לאישור מועצת התכנון העליונה ולהנפיק היתרי בנייה (ר' פרק 6).

המידע בנוגע לגבולות המוניציפאליים של ההתנחלויות מתבסס, ברוב המקרים, על מפת תחום-השיפוט/היישוב של כל התנחלות, המצורפת לצו הצבאי המכריז על הקמתה או על שינוי הגבולות שלה (ר' מפה מספר 3). במקרים אחרים מקור המידע לגבולות אלה הוא תכניות המתאר של ההתנחלות. תכניות המתאר מתייחסות, בדרך כלל, לכל השטח המוניציפאלי של ההתנחלות, אולם ייתכן כי בחלק מההתנחלויות הגבול המוניציפאלי כולל שטחים שלא נכללו בתכנית המתאר והמשתרעים מעבר לגבולות שסומנו במפה.

חוסר האחידות במקורות המידע נובע הן מהקשיים שהציב המינהל האזרחי בפני בצלם בהשגת המפות (ר' דיון במבוא) והן מהעובדה שלגבי חלק מההתנחלויות לא שורטטה מפת תחום יישוב מעודכנת והמקום היחיד בו משורטט הגבול שלהן הוא תכנית המתאר של ההתנחלות. לגבי ארבע התנחלויות אין לבצלם מידע באשר לגבולותיהן המוניציפאליים.<sup>234</sup>

**מועצות אזוריות:** שטחי המועצות האזוריות כוללים את השטחים הנכללים בתחומי השיפוט שלהן אך לא צורפו לשטחה של התנחלות מסוימת (ר' מפה מספר 3). שטחים אלה כוללים את כל הקרקעות עליהן השתלטה ישראל במהלך שנות הכיבוש (למעט אלה הנמצאות באזורים A ו-B) בשיטות שתוארו בפרק 3 ומשמשים כעתודות קרקע להרחבת התנחלויות או להקמת אזורי תעשייה חדשים, דוגמת אלה שהוקמו בשנים האחרונות. כפי שצוין בפרק 4, למרות ששטחים אלה הוכרזו כאדמות מדינה, חלקם משמשים את הפלסטינים לחקלאות או למרעה.

מקור המידע בנוגע לגבולות אלה הוא, בדומה לגבולות המוניציפאליים של כל התנחלות, המפות הנלוות לצו הצבאי המכריז על הקמת מועצה אזורית. מפות תחום השיפוט של המועצות האזוריות שמסר המינהל האזרחי לבצלם הן המפות המקוריות שהוצאו עם ההכרזה על הקמת כל מועצה ולטענת דובר המינהל האזרחי, "אין ברשות המינהל האזרחי מפות מעודכנות נכון להיום של המועצות האזוריות ביהודה ושומרון".<sup>235</sup> לשם הצגת תמונה מעודכנת, עד כמה שניתן, נמחקו מהמפה המוצגת בדו"ח זה השטחים המופיעים במפות המקוריות בתוך שטח השיפוט של המועצות האזוריות, אך הועברו לרשות הפלסטינית במסגרת יישום הסכמי אוסלו.

**אזורים A, B, C:** במפה מסומנת גם חלוקת הסמכויות בין ישראל לרשות הפלסטינית, כפי שנעשתה בעקבות יישום הסכמי אוסלו שנחתמו בין השנים 1993 ו-2000: אזורים A, בהם נמסרה לרשות הפלסטינית הסמכות ברוב הנושאים הפנימיים, לרבות ביטחון ובנייה; אזורים B, בהם הסמכות הביטחונית נותרה בידי צה"ל בעוד הרשות הפלסטינית מחזיקה בסמכויות בתחומים האזרחיים; ואזורי C, בהם ישראל אחראית הן על תחום הביטחון והן על ענייני תכנון ובנייה, עליהם ממוקמים שטחי ההתנחלויות (ר' מפה מספר 5). טבלה מספר 8 מציגה את חלוקת הגדה המערבית לפי אזורים אלה, כפי שנקבעה לאחר הפריסה מחדש השנייה במארכ 2000, בעקבות הסכם שארם-א-שייח'.

234. התנחלויות אלה הן: תלם, אדורה, פני-חבר והר-אדר.  
235. מכתב מיום 31.12.01 מדובר המינהל האזרחי, סרן פיטר לרנר, לעו"ד שרון טל מהמרכז לפלורליזם יהודי שייצג את בצלם בנושא זה.

## טבלה מספר 8

### אזורי הגדה המערבית לפי הסכמי אוסלו

אזור	אלפי דונמים	כאחוז משטח הגדה*
A	1,008	18.2
B	1,207	21.8
C	3,323	60
סה"כ	5,538	100

\* שטח הגדה המערבית אינו כולל את מזרח ירושלים, את שטח ההפקר ואת השטח היחסי מים-המלח (בהתאם לבסיס שאומץ בהסכם שארם א-שייח'). מקור: ARIJ (www.arij.org)

## א. הרצועה המזרחית

הרצועה המזרחית כוללת את אזור בקעת-הירדן וחוף ים-המלח וכן את המורדות המזרחיים של רכס הגדה המערבית וחלק ממדבר יהודה. גבולות רצועה זו הם ממזרח – הגבול הירדני, מצפון – הקו הירוק באזור עמק בית-שאן ומדרום – הקו הירוק שמצפון לעין-גדי. גבולה המערבי של הרצועה הוא פחות מובהק ונמצא סביב קו הגובה 400 מטרים, באזור בו האקלים הצחיח, המאפיין את הרצועה, הופך לצחיח-למחצה.<sup>236</sup>

התנאים הגיאוגרפיים באזור זה הם קיצוניים ומתאפיינים בחום כבד, משקעים מעטים (בין 100 ל-300 מ"מ לשנה) וקרקע תלולה מאוד בחלקו המערבי. בשל תנאים אלה, האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת ברצועה זו היא יחסית דלילה ומתרכזת בשלושה אזורים: העיר יריחו ואזור עוג'ה שמצפון לה, שהועברו ב-1994 לרשות הפלסטינית (אזור A), הכפרים באזור ג'יפטליק (מרג' א-נעג'ה, זובדיאת, קרווא ואל-פוקא) וכמה כפרים בצפון בקעת-הירדן, בהם ברדלה ועין אל-בידא. באזור מדבר יהודה וחופי ים-המלח אין יישובי קבע פלסטיניים.

בבקעת הירדן הוקמו ההתנחלויות הראשונות, בהתאם לתכנית אלון (ר' פרק 1), שהמליצה להימנע מהקמת התנחלויות באזורים בהם מתגוררת בצפיפות אוכלוסייה פלסטינית. סיבה נוספת לכך היא העובדה שחלק ניכר מהקרקעות באזור זה נרשם עוד בתקופת השלטון הירדני כאדמות מדינה ולכן הליך ההשתלטות עליהן היה יחסית פשוט (ר' פרק 3). מיעוטם של השטחים המעובדים ברצועה זו הקל על ישראל, לאחר 1979, להכריז על קרקעות רבות נוספות ברצועה זו כאדמות מדינה – בבקעת הירדן, לחופי ים-המלח ובמורדות המזרחיים של רכס הגדה.

כתוצאה מכך, רוב עתודות הקרקע בגדה המערבית הרשומות על שם הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש, נמצאות ברצועה זו וכלולות בשטחי השיפוט של המועצות האזוריות ערב-הירדן ומגילות. ערב-הירדן משתמשת בחלק מעתודות הקרקע לחקלאות ואילו השטחים שבשליטת מגילות נותרו ריקים. שטחי השיפוט של שתי מועצות אזוריות אלה, בשונה מארבע המועצות האזוריות האחרות, הם רציפים וגבולותיהם, החופפים את גבולות הרצועה המזרחית, ישרים. השליטה על שטחים נרחבים איפשרה לישראל להקים בבקעת-הירדן ובצפון ים-המלח התנחלויות מהסוג של היישוב השיתופי (קיבוצים, מושבים, מושבים שיתופיים וכמה היאחזויות נח"ל) המתבססות מבחינה כלכלית בעיקר על חקלאות. יוצאת מכלל זה היא ההתנחלות מעלה-אפרים שהיא יישוב עירוני.

236. אלישע אפרת, יהודה ושומרון – קווים לתכנון פיסית-אזורי (משרד הפנים, ירושלים, 1970), עמ' 27.

רוב ההתנחלויות ברצועה המזרחית הוקמו מצפון לעיר יריחו, בתוך שטח השיפוט של המועצה האזורית ערבות-הירדן. פריסתן נעשתה בשתי שרשראות מקבילות, הנמתחות מצפון לדרום – אחת לאורך כביש 90 (כביש הבקעה), והשנייה ממערב לה, לאורך כביש 508 וכביש 578, בסמיכות לקו הגובה אפס. השרשרת הראשונה כוללת את ההתנחלויות מחולה, שדמות-מחולה, חמדת, ארגמן, משואה, יפית, פצאל, תומר, גלגל, נתיב-הגדוד, נירן, ייט"ב, נעמי, ואת שתי היאחזויות הנח"ל צורי ואלישע. השרשרת השנייה כוללת את ההתנחלויות רועי, בקעות, חמרה, מכורה, גיתית ומעלה-אפרים, ואת היאחזויות משכיות ורותם. מדרום ליריחו, לאורך חוף ים-המלח, נמצאות ההתנחלויות ורד-יריחו, בית הערבה, אלמוג, קלי"ה ומצפה-שלם והיאחזות הנח"ל עין-חגלה ואבנת, השייכות למועצה האזורית מגילות.

גבולות השיפוט של רוב ההתנחלויות ברצועה זו כוללים שטחים נרחבים, הנעים בין פי שניים לפי שבעה מהשטח הבנוי. גבולות ההתנחלויות פצאל, יפית, תומר, גלגל ונתיב-הגדוד (סה"כ 1,000 נפש)<sup>237</sup> נושקים אחד לשני ויוצרים במרכז הרצועה גוש כמעט רציף המשתרע על פני למעלה מ-16,000 דונמים, פי עשרה משטח הבנוי. בניגוד לשאר האזורים, תכניות המתאר של ההתנחלויות ברצועה זו מייעדות את רוב השטחים לחקלאות ורק את מיעוטם לבנייה. יוצאת מן הכלל היא ההתנחלות מעלה-אפרים (1,500), שבתכנית המתאר שלה מתוכננת בנייה בהיקף של פי שמונה מהשטח הבנוי היום.<sup>238</sup> למרות השטחים הנרחבים שהוקצו לחקלאות בתכניות המתאר, קרקעות רבות המשמשות את המתנחלים לחקלאות נמצאות מחוץ לגבולות המוניציפאליים של התנחלות כלשהי ושייכים למועצה האזורית ערבות-הירדן.

עיקר הפגיעה של ההתנחלויות ברצועה זו בזכויות האדם של הפלסטינים טמון בהגבלת הפיתוח הכלכלי בכלל והחקלאי בפרט, ובמידה פחותה בצמצום האפשרות לפיתוח אורבני. עם הקמת המועצה האזורית ערבות-הירדן, חתם מפקד כוחות צה"ל בגדה דאז, בנימין בן אליעזר, על מפת תחום השיפוט של המועצה, שכללה את כל בקעת הירדן, למעט היישובים הפלסטיניים שצוינו לעיל.<sup>239</sup> כתוצאה מכך, נחסמה בפני הפלסטינים כל אפשרות להשתמש בשטחים אלה ולהרחיב את העיסוק בחקלאות.

תנאי האקלים הקשים המאפיינים את הרצועה המזרחית אינם מונעים פיתוח של ענפים חקלאיים מגוונים באמצעות השקיה, כפי שעשו המתנחלים באזור זה. בשל מחסור בידע ובמשאבים שיאפשרו ניצול של מאגרי המים התת-קרקעיים, עד 1967 לא התפתחה באזור זה חקלאות פלסטינית בקנה מידה משמעותי. בשנות השישים יזם השלטון הירדני פרויקט נרחב להובלת מים באמצעות תעלות מנהר הירמוך לרחבי הגדה המערבית, אולם הפרוייקט הוקפא עם תחילת הכיבוש.<sup>240</sup> ב-1970, לפני שהועברו השטחים באזור זה להתנחלויות, המליץ אגף התכנון במשרד הפנים לפתח התיישבות פלסטינית בבקעת הירדן, "שתהייה מלווה במפעלי פיתוח אזוריים, במיוחד בתחום ההשקיה והכשרת הקרקע".<sup>241</sup>

ההשקעה הרבה של ההתנחלויות בבקעת-הירדן בחקלאות, המבוססת על השקיה אינטנסיבית, שוללת מהתושבים הפלסטינים את זכותם להשתמש במשאבי המים הקיימים באזור. לאורך הרצועה המזרחית קיימים כמה אגנים תת-קרקעיים שהם חלק ממערכת המכונה "אקוויפר ההר".<sup>242</sup> לפי הסכם הביניים בין ישראל לרשות הפלסטינית,

237. המספרים המופיעים בין סוגריים בפרק זה מתייחסים, אלא אם מצוין אחרת, לגודל האוכלוסייה בכל יישוב כפי שהוערך בסוף שנת 2001.

238. תכנית מתאר מקומית מעלה-אפרים, מס' 310.

239. צ. בדבר ניהול המועצות האזוריות (תיקון מס' 2) (יהודה ושומרון) (מס' 806) תש"מ-1979, מפת תחום המועצה האזורית בבקעת הירדן, 30 בספטמבר 1979.

240. תכנית זו כונתה "תעלת הע'ור המערבית". לפרטים על פרויקט זה ר' מיכה בר, שיתוף פעולה ומשטרים באגני היקוות בינלאומיים – תפקודן של נרמות (חיבור לקבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, האוניברסיטה העברית, 1998).

241. אלישע אפרת, יהודה ושומרון, שם, עמ' 71.

242. לפירוט על המאפיינים של אקוויפר ההר ר' בצלם, צמאים למיתון – מצוקת המים בשטחים ופתרונה במסגרת הסדר הקבע (יולי 2000).

רשאית ישראל לשאוב מאותם אגנים ארבעים מלמ"ק (מיליוני מטר קוב) בשנה עבור ההתנחלויות באזור, המהווים כ-40% מהמים המתחדשים מדי שנה באגנים אלה (המילוי הטבעי).<sup>243</sup>

צריכת המים של אוכלוסיית המתנחלים בבקעת-הירדן, המונה פחות מ-5,000 נפשות, שווה לכ-75% מכמות המים שצורכת כל האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית, המונה כשני מיליון בני אדם, לשימושים ביתיים ועירוניים. פער זה צורם במיוחד לנוכח מצוקת המים הקשה ממנה סובלת האוכלוסייה הפלסטינית בכלל, והאוכלוסייה הכפרית בפרט.<sup>244</sup>

הכללתם של חוף ים-המלח ומדבר יהודה בתחום השיפוט של המועצה האזורית מגילות שוללת מהאוכלוסייה הפלסטינית אפשרויות לפיתוח תעשייתי ותיירותי באזורים אלה. אזור ים-המלח, שהוא תופעת טבע ייחודית במינה, הוא בעל פוטנציאל יקר ערך לפיתוח כזה וישראל מנצלת אותו באופן אינטנסיבי, בעיקר בשטח מדרום לקו הירוק. באזור זה הוקמה תעשיית הכימיקלים ("מפעלי ים-המלח") ואזורי תיירות, ששניהם יחד מייצרים מקומות תעסוקה רבים והכנסות משמעותיות במטבע זר.

ב-1994 נמסרו לרשות הפלסטינית העיר יריחו (17,000) ואזור העוג'ה (3,400), המחוברים ביניהם בפרוודור צר. מובלעת זו מכותרת מכל עבריה בהתנחלויות, היאחזויות נח"ל ומחנות צבא, השוללים כל אפשרות לפיתוח אורבני משמעותי מחוץ לגבולותיה. אזור העוג'ה חסום בצפון על-ידי ההתנחלות נירן (60), ובמערב על-ידי ההתנחלות ייט"ב (110) והמחנה הצבאי הצמוד לה. הפרוודור המחבר בין אזור העוג'ה לעיר יריחו תחום ממזרח על-ידי ההתנחלות נעמי (130) והיאחזות הנח"ל צורי, וממערב על-ידי שני מחנות צבא. העיר יריחו חסומה במערב על-ידי שטח השיפוט של "מרחב אדומים" (בתוך מטרופולין ירושלים, ר' להלן), ובדרום על-ידי ההתנחלות בית-הערבה (55) והיאחזות הנח"ל עין-חגלה. מחנה הפליטים עקבת-ג'אבר (5,400), הנמצא דרום-מערב ליריחו, חסום כמעט לחלוטין על-ידי ההתנחלות ורד-יריחו (160).

הגבולות המוניציפאליים של ההתנחלויות ברצועה המזרחית מקיפים, בסך הכל, כ-76,000 דונמים, בהם מתגוררים כ-5,400 מתנחלים. מתוך שטחים אלה, כ-15,000 דונמים הם שטחים מפותחים. בניגוד לשלושת האזורים האחרים, רוב השטחים הלא-מפותחים בתוך גבולות היישובים משמשים לחקלאות או מיועדים לשימוש זה בעתיד. שטחי המועצות האזוריות שאינם נכללים בגבולות המוניציפאליים מקיפים כ-1,203,000 דונמים, שחלקם מעובדים על-ידי מתנחלים המתגוררים במועצה האזורית ערבות-הירדן.

## ב. רצועת ההר

רצועת ההר משתרעת באזור פסגות הרכס, לאורך קו פרשת המים. הגבול הדרומי והגבול הצפוני של הרצועה הוא הקו הירוק; הגבול המזרחי והגבול המערבי של רצועה זו אינם מובהקים. במזרח נקבע הגבול בקו הגובה 400 מטרים (הגבול המערבי של הרצועה המזרחית) ובמערב עובר הגבול סביב קו הגובה 400-500 מטרים. האזור מתאפיין באקלים קריר ובכמות משקעים יחסית משמעותית, אולם התנאים הטופוגרפיים מגבילים את אפשרויות הפיתוח החקלאי.

243. הסכם בנייני ישראל-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, ושינגטון, 28.9.1995, הנספח על עניינים אזרחיים, סעיף 40, מפרט 10. הסכם זה קובע כי המילוי הטבעי של האגנים הוא 172 מלמ"ק לשנה. קביעה זו עומדת בסתירה להערכת רוב המומחים, האומדים את המילוי הטבעי בכ-100 מלמ"ק לשנה (ר' צמאים לפיתרון, שם, עמ' 23).

244. לפירוט בנושא מצוקת המים ר' בצלם, מים עד נפש-מצוקת הכפרים ללא רשת מים (יולי 2001).



ברצועה זו נמצאות שש הערים הפלסטיניות הגדולות והמאוכלסות ביותר בגדה המערבית – ג'נין, שכם, רמאללה, מזרח ירושלים, בית-לחם וחברון – שסביבן ישנם עשרות עיירות וכפרים. בשל כך נמנעו בדרך כלל ממשלות המערך (1969–1977), שפעלו לפי תכנית אלון, מלהקים התנחלויות ברצועה זו. בניית התנחלויות באזור זה החלה לאחר עליית הליכוד לשלטון ורובה נעשתה מאז 1979, כאשר החל הליך ההכרזה על קרקעות כאדמות מדינה. רוב ההתנחלויות הוקמו באזור זה על-ידי החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית והועברו לניהולה של תנועת גוש אמונים (או אחת מהתנועות המיישבות האחרות), שהיתה אחראית לאכלוסן. לכן צורת היישוב המובהקת של ההתנחלויות ברצועת ההר היא היישוב הקהילתי.

בניגוד ליישובים השיתופיים וליישובים העירוניים, ליישוב הקהילתי אין בדרך כלל תשתית כלכלית מקומית ורוב תושביו עובדים במרכזים העירוניים בתוך ישראל. רוב ההתנחלויות אינן עוסקות בחקלאות, הן בשל התנאים הטופוגרפיים באזור והן בשל העובדה שבאזור זה מתגוררת בצפיפות אוכלוסייה פלסטינית ולכן לא יכלה ישראל להשתלט על שטחים נרחבים הדרושים לחקלאות. מעבר לכך, הדגש על עבודת האדמה הוא פחות מובהק באידיאולוגיה של גוש אמונים מאשר בזו של הקיבוץ והמושב.

הקרקעות שבשליטה ישראלית ברצועה זו מתחלקות בין ארבע מועצות אזוריות (שומרון, מטה-בנימין, גוש-עציון והר-חברון), אשר שטחי השיפוט שלהן משתרעים גם לכיוון מערב, לתוך רצועת הגבעות ולאזור ירושלים. קרקעות נוספות עליהן השתלטה ישראל ברצועה זו נכללות בתחומי השיפוט של כמה מועצות מקומיות.

פריסת ההתנחלויות ברצועת ההר דומה לזו שברצועה המזרחית, והן מאורגנות בשתי שרשראות מקבילות. השרשרת הראשונה והמרכזית משתרעת לאורך הגדה סמוך לכביש 60, שהוא הכביש הראשי המחבר בין שש הערים הפלסטיניות המרכזיות. שרשרת זו כוללת, מצפון לדרום (לא כולל מטרופולין ירושלים) את ההתנחלויות גנים, כדים, שא-נור, חומש, שבי-שומרון, קדומים, יצהר, תפוח (ר' תצלום מס' 2), רחלים, עלי, מעלה-לבונה, שילה, עפרה, בית-אל, פסגות, כרמי-צור, קרית-ארבע, בית-חג'י, עתניאל ושימעה. אל התנחלויות אלה יש להוסיף את אלון-מורה, הר-ברכה ואיתמר, הסמוכות לכביש 57, היוצא מכביש 60 ועוקף את שכם ממזרח.

השרשרת השנייה של ההתנחלויות ברצועה זו נמצאת ממזרח לכביש 60 ולקו פרשת המים. מצפון למטרופולין ירושלים היא משתרעת לאורך כביש 458 (המכונה גם "כביש אלון") והיא כוללת את מגדלים, כוכב-השחר, רימונים (ר' תצלום מס' 3) ומעלה-מכמש; מדרום למטרופולין היא מתפרסת לאורך כביש 356, מדרום-מזרח לבית-לחם עד לקו הירוק, וכוללת את תקוע, נוקדים, מעלה-עמוס, מיצד, פני-חבר, כרמל, מעון, סוסיה, מצדות-יהודה ושני.

פריסת ההתנחלויות לאורך כביש 60 נעשתה כדי לאפשר לישראל לשלוט על עורק התחבורה המרכזי של האוכלוסייה הפלסטינית באמצעות חסימת האפשרות לבנייה פלסטינית, שתחבר יישובים פלסטיניים משני צידי הכביש. מטרה זו, שהושגה במידה מסוימת, נוסחה במפורש ב"תכנית המאה-אלף", שקבעה כי "ברצועה זו מתרכזת עיקר האוכלוסייה הערבית ביישובים עירוניים וכפריים. ציר גב ההר [כביש 60] הוא בעיקרו ציר תנועה ערבי מקומי. התיישבות יהודית לאורך ציר זה תיצור חיץ מנטלי בהתייחסות לגב ההר, וכמו כן היא עשויה לצמצם את ההתפרסות הבלתי מבוקרת של ההתיישבות הערבית"<sup>245</sup>.

ברוב המקרים הוקמו התנחלויות מבודדות החולשות על קטעים יחסית קצרים של הכביש. אולם בכמה מקרים יצרה ישראל גוש התנחלויות החולש על אזור משמעותי יותר של כביש 60. אחת הדוגמאות לכך היא גוש שילה – עלי –

245. משרד החקלאות והחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, תכנית אב להתיישבות לשומרון וליהודה, תכנית לפיתוח לאזור לשנים 86–1983 (ירושלים, ניסן-תשמ"ג), עמ' 22.

מעלה-לבונה (סה"כ 3,900), שגבולותיו המוניציפאליים משתרעים על כ-7,700 דונמים מסביב לכביש. דוגמא נוספת היא ההתנחלות שמעה (300), הנמצאת על תוואי הכביש בדרום הגדה, ששטחה הבנוי הוא יחסית מצומצם (265 דונמים, כולל המאחז שמדרום לה) אך גבולותיה כוללים למעלה מ-10,600 דונמים, פי ארבעים מהשטח הבנוי.<sup>246</sup>

בשל מיקומן של התנחלויות אלה סמוך לכביש 60, רובו של תוואי הכביש הוגדר בהסכמי אוסלו כאזור C, שנותר תחת שליטה ישראלית מלאה. נוכחותם של אזרחים ישראלים בנקודות הפרוסות בלב אוכלוסייה פלסטינית צפופה, גררה נוכחות צבאית מאסיבית שנועדה להגן עליהם.

כאשר מתגברות הפגיעות של פלסטינים במתנחלים מטיל צה"ל הגבלות קשות על חופש התנועה של האוכלוסייה הפלסטינית על ציר ראשי זה, אשר פוגעות בצורה משמעותית בסדרי החיים וגורמות לפגיעה קשה בזכות לבריאות, לפרנסה, לחיי משפחה ולחינוך.<sup>247</sup>

זמן קצר לאחר תחילת אינתיפאדת אל-אקצא, חסמה ישראל את דרכי הגישה של היישובים הפלסטיניים באזור ההר אל כביש 60 בחסימות פיסיות (ערמות עפר, קוביות בטון או תעלות) או במחסומים המאויישים על-ידי חיילי צה"ל. גורמים רשמיים אינם מכחישים שאחת המטרות המרכזיות של מדיניות זו היא להבטיח את ביטחונם של המתנחלים, ולא רק למנוע מעשי טרור בתוך ישראל.<sup>248</sup> הקשר ההדוק בין נוכחות המתנחלים לבין ההגבלות על חופש התנועה שמוטלות על הפלסטינים מובהק עוד יותר במקומות בהם עובר כביש 60 בתוך יישוב פלסטיני, כמו בעיירות חווארה שבמחוז שכם (5,100) וסילת א-ד'אהר שבמחוז ג'נין (5,500). בעיקר מאז תחילת אינתיפאדת אל-אקצא, מטיל צה"ל עוצר על עיירות אלה לתקופות ממושכות כדי להבטיח את חופש התנועה של המתנחלים המתגוררים בהתנחלויות הסמוכות להן.<sup>249</sup>

חלק מההתנחלויות שהוקמו לאורך כביש 60 חוסמות את ההתפתחות האורבנית של שש הערים הפלסטיניות הגדולות, לפחות בחלק מהכיוונים. בית-לחם ומזרח ירושלים מושפעות בעיקר מההתנחלויות שהוקמו במטרופולין ירושלים, אליהן נתייחס במשך.

העיר חברון (140,000) חסומה על-ידי ההתנחלות קרית-ארבע (6,400) ממזרח, ועל-ידי ההתנחלות בית-חג'י (400) והיאחזות הנח"ל ענר מדרום. בתוך העיר פזורות כמה התנחלויות מבודדות, בהן מתגוררים כ-400 מתנחלים. נוכחותם הביאה לכך שרצועת שטח במזרח העיר נותרה, במסגרת הסכמי אוסלו, בשליטה ישראלית מלאה (אזור H2). ההתנחלויות בלב העיר פוגעות לא רק בהתפתחות האורבנית של העיר, אלא גם בחיי היומיום של תושבי העיר, בעיקר בשל האלימות השיטתית שמפעילים נגדם המתנחלים המתגוררים בהן.<sup>250</sup> מאז תחילת האינתיפאדה הנוכחית, ולעיתים רחוקות יותר גם לפני, מטיל צה"ל עוצר לתקופות ממושכות על כ-30,000 הפלסטינים המתגוררים באזור H2, כדי ששגרת חייהם של המתנחלים המתגוררים בעיר תיפגע כמה שפחות.

רמאללה ואל-בירה (53,800) חסומות מכיוון צפון-מזרח על-ידי ההתנחלות בית-אל (4,100) והמחנה הצבאי הגדול הנמצא מדרום לה, בו נמצא המינהל האזרחי, אשר מנתקים גם את הרצף הטריטוריאלי בין רמאללה לכפרים עין-יברוד וביתין (סה"כ 5,400). ההתנחלות פסגות (1,100) חוסמת את התפתחותה של רמאללה לכיוון

246. דוגמא בולטת נוספת לתופעה זו מצויה בגוש-עציון שבמטרופולין ירושלים. בנושא זה ר' בהמשך.  
247. לפירוט בנושא ההשקכות האנושיות של ההגבלות על חופש התנועה ר' בצלם, *אזרחים במצור – הגבלות על חופש התנועה כענישה קולקטיבית*, (ינואר 2001), עמ' 10–25.

248. ר' לדוגמא תגובת דובר צה"ל לדו"ח בצלם, *אזרחים במצור*, שם.

249. שם, עמ' 8–9.

250. ר' לדוגמא: בצלם, *דו-קיום בלתי אפשרי: זכויות האדם בחברון מאז הטבח במערת המכפלה* (ספטמבר 1995).

מזרח. ההתנחלות צמודה לבתים האחרונים של רמאללה ומהווה מעין מובלעת בתוך העיר החולשת עליה מבחינה טופוגרפית (ר' תצלום מס' 5).<sup>251</sup>

המרחב האורבני של העיר שכס, הכולל בנוסף לעיר שמונה כפרים ושני מחנות פליטים הצמודים לה (סה"כ 158,000), מוקף כמעט מכל עבריו בהתנחלויות החוסמות את התפתחותו. מדרום לעיר נמצאות ההתנחלויות הר-ברכה ויצהר (סה"כ 1,100). במערב הוקמו ההתנחלויות קדומים ושבי-שומרון (סה"כ 3,300). במזרח, סמוך למחנות הפליטים אסכאר ובלאטה (סה"כ 26,600), נמצאות אלון-מורה ואיתמר (סה"כ 1,600), ובצפון מחנה צבאי קטן. הגבולות המוניציפאליים של ההתנחלות איתמר (540) משתרעים בצורה אלכסונית לכיוון דרום-מזרח על פני כ-7,000 דונמים, פי 14 מהשטח הבנוי היום, ובתוכם הוקמו כמה מאחזים חדשים.<sup>252</sup> שטח נרחב זה חוסם לחלוטין את התפתחותה של העיירה בית-פוריכ (9,100) לכיוון דרום. בנוסף, המתנחלים המתגוררים בהתנחלויות אלה מפעילים לאורך השנים אלימות רבה כלפי התושבים הפלסטינים באזור, בעוד הרשויות הישראליות אינן עושות די-על-מנת לאכוף עליהם את החוק.<sup>253</sup>

סביב העיר ג'נין (41,900) הוקמו שתי התנחלויות, גנים וכדים (סה"כ 300), החולשות על העיר ממזרח וקוטעות את השטח הרציף הגדול ביותר שהועבר לשליטת הרשות הפלסטינית (אזור A). לפי תכנית המתאר, עתידות ההתנחלויות אלה לגדול עד פי חמש מגודלן הנוכחי ולהשתרע מפרבריה הדרומיים של ג'נין עד לכפר א-א-תות שממזרח לעיר.<sup>254</sup>

השפעתן של ההתנחלויות בשרשרת השנייה של רצועת ההר על האוכלוסייה הפלסטינית היא פחות מיידית מזו של ההתנחלויות שעל כביש 60, שכן הן הוקמו ממזרח לריכוזי האוכלוסייה הפלסטינית. כמו במקרה של הרצועה המזרחית, עיקר הפגיעה טמון בתפיסת קרקע שיכלה לשמש לפיתוח הכלכלה הפלסטינית ולבנייה ביישובים הנמצאים על פסגות הרכס. באזורים אלה השתלטה ישראל על קרקעות נרחבות, דבר שהתאפשר בשל דלילות היישובים הפלסטיניים והתנאים הטופוגרפיים, שהקשו על עיבוד חקלאי משמעותי בידי פלסטינים. חלק מאדמות אלה נכללו בגבולות המוניציפאליים של ההתנחלויות באזור זה, שחלקן מחזיקות בעתודות קרקע נרחבות.

הגבולות המוניציפאליים של ההתנחלויות ברצועת ההר מקיפים, בסך הכל, כ-62,600 דונמים, בהם מתגוררים כ-34,000 מתנחלים. מתוך שטחים אלה, כ-17,000 דונמים הם שטחים מפותחים. לפיכך, פוטנציאל ההתרחבות של ההתנחלויות ברצועה זו הוא כ-45,600 דונמים שהם גידול של כ-270%. בנוסף, כ-409,000 דונמים, שלא צורפו לאף התנחלות, שייכים לתחומי השיפוט של ארבע המועצות האזוריות ברצועה זו ומשמשים כעתודות קרקע.

## ג. רצועת הגבעות המערביות

רצועת הגבעות המערביות משתרעת מצפון לדרום על שטח ברוחב של עשרה עד עשרים ק"מ, בין הגבול המערבי של רצועת ההר (קו הגובה 400–500 מטר) לקו הירוק. מבחינה טופוגרפית, אזור זה מתאפיין בגבעות היורדות לכיוון מישור החוף. ירידה זו היא מתונה בהשוואה לירידה התלולה בצדו השני של רכס ההר שברצועה המזרחית.

בחלק הצפוני של הרצועה נמצאות שתי ערים פלסטיניות – טול-כרם וקלקיליה. לכל אורכה פזורות עיירות בגודל

251. ר' המשך הדיון על התפתחותה האורבנית של רמאללה בדיון על מטרופולין ירושלים.

252. תכנית מתאר מספר 163/3, איתמר.

253. ר' הערת שוליים 65.

254. תכנית מספר 168/1 'מרחב כדים' ותכנית 138/2 'מרחב גנים'.

בינוני (בהן יעבד, ענבתא, עזון, בידיא וסלפית – בצפון, וצורף, תרקומייה, דורא ודאהרייה – בדרום), וכן עשרות כפרים קטנים יותר. ברצועה זו נמצאות חלק מהקרקעות הפוריות ביותר בגדה המערבית ולכן התפתחה בה רוב החקלאות הפלסטינית, במגוון ענפים (עצי זית, מטעים, חממות וגידולי שדה).

כמו ברצועת ההר, רוב ההתנחלויות ברצועת הגבעות המערביות הוקמו במהלך שנות השמונים, בעיקר כפועל יוצא של תכנית שרון. שטחי ההתנחלויות ברצועה זו מתחלקים בין שלוש מועצות אזוריות (שומרון, מטה-בנימין והר-חברון), כמה מועצות מקומיות ועירייה אחת (אריאל).

האזור שמצפון למטרופולין ירושלים מתאפיין בקירבה למרכזים העירוניים שבתוך ישראל, דבר שמושך אליו אזרחים ישראלים והביא לגדילה יחסית מהירה של האוכלוסייה. רצועה זו הוגדרה ב"תכנית המאה אלף" כ"אזור הביקוש הגבוה" בשל מרחק הנסיעה הקצר (עשרים-שלושים דקות) אל מרכזי התעסוקה בתוך ישראל.<sup>255</sup> באזור שמדרום למטרופולין ירושלים, המרוחק מהיישובים העירוניים, הוקמו התנחלויות בודדות בלבד. צורת היישוב המובהקת ברצועה זו היא היישוב העירוני והכפרי הרגיל. רוב האוכלוסייה ברצועה זו מורכב מבני המעמד הבינוני, חלקם חילונים ללא השתייכות פוליטית מובהקת, ומחרדים, השייכים בדרך כלל למעמד סוציו-אקונומי נמוך.

הצורה האופיינית להתנחלויות ברצועת הגבעות המערביות היא פריסתן ממזרח למערב לצד כבישים רוחביים, המגיעים בדרך כלל עד כביש 60 ואשר רובם נסללו או שופרו על-ידי ישראל. בכמה אזורים ברצועה זו גבולות ההתנחלויות נמתחו אחד כלפי השני ויצרו מרחבים אורבניים רציפים או כמעט רציפים (המכונים "גושים").

בצפון הרצועה, לצידי כביש 596, נמצאות ההתנחלויות חנינית, טל-מנשה (חיננית ב') שקד וריחן (סה"כ 1,100). שלוש הראשונות כוללות כמה אתרים בנויים, לרבות אזור תעשייה אחד, ותכניות המתאר שלהן מצביעות על כוונה להרחיבן כך שיווצר גוש רציף על כ-9,900 דונמים, פי תשע מהשטח הבנוי היום (ר' תצלום מס' 1).<sup>256</sup> מדרום להתנחלויות אלה, סמוך לכביש 585, נמצאות ההתנחלויות חרמש ומבוא-דותן (סה"כ 600). תכנית המתאר של מבוא-דותן מצביעה על כוונה להרחיבה על שטח של למעלה מ-3,000 דונמים, פי עשר מהשטח הבנוי בה היום.<sup>257</sup> בהמשך, לצד כביש 57 (כביש טול-כרם – שכס), נמצאות ההתנחלויות עינב ואבני-חפץ (סה"כ 1,300) ומדרום להן, סמוך לקו הירוק, הוקמה ההתנחלות סלעית (410).

האזור שבין כביש 55 (כביש קלקיליה – שכס) לבין כביש חוצה-שומרון (כביש 5 ו-505 המוביל מראש-העין לבקעת-הירדן) הוא האזור בעל הביקוש הגבוה ביותר ברצועת הגבעות המערביות, שכן הוא נמצא במרחק של קילומטרים ספורים מאזור הרצליה – תל-אביב. בצפון-מזרח של אזור זה, סמוך לכביש 55, נמצאות קרני-שומרון, מעלה-שומרון, עמנואל, יקיר ונופים (סה"כ 10,700). הגבולות המוניציפאליים של חמש התנחלויות אלה יוצרים מרחב אורבני רציף כמעט לחלוטין, המשתרע על כ-13,000 דונמים, כמעט פי ארבע מהשטח הבנוי.

באותו אזור ישנה קבוצת התנחלויות גדולה הנפרסת בצורת משפך מההתנחלות תפוח שעל כביש 60 (בקצהו הצר של המשפך) ועד לקו הירוק (בקצה הרחב). קבוצה זו כוללת את ההתנחלויות אריאל, רבבה, נטיפים, ברקו, עץ-אפרים (ר' תצלום מס' 4), אלקנה, שערי-תקווה, אורנית, אלפי-מנשה, צופין, עלי-זהב ופדואל (סה"כ 35,900). גבולות השיפוט של התנחלויות אלה אינם רציפים והם מדלגים על יישובים פלסטיניים המוגדרים כאזורי B ועל שטחי החקלאות שלהם המוגדרים כאזורי C. באזור המרכזי של המשפך נמצאת התנחלות אריאל, אליה נתייחס בפרק 8.

255. תכנית אב להתיישבות, שם, עמ' 19.

256. תכנית מפורטת חנינית, מספר 101/3, 101/2, ותכנית מפורטת שקד מספר 103/2, 103/41-103.

257. תכנית מתאר מספר 104, מבוא-דותן.

מדרום לכביש חוצה-שומרון, לצידי כביש 465 נמצאות, ממזרח למערב, ההתנחלויות עטרת, חלמיש, עופרים ובית-אריה (סה"כ 4,300). הגבולות המוניציפאליים של עופרים (690) מתפרסים על-פני שטח של למעלה מ-6,000 דונמים, פי 14 מהשטח הבנוי בהן היום. בין כביש 465 לגבול הצפוני של מטרופולין ירושלים נמצאות ההתנחלויות נחליאל, טלמון ודולב (סה"כ 2,400), שגבולותיהן יוצרים גוש נוסף המשתרע מצפון לדרום על שטח של כ-7,700 דונמים, כמעט פי שבע משטחן הבנוי.

ממערב לגוש זה, בצמוד לקו הירוק, ישנו גוש התנחלויות נוסף, הכולל את נעלה, ניל"י (ר' תצלומים מס' 11–12), חשמונאים, מודיעין-עילית, מנורה, ומבוא-חורון (סה"כ 21,500). מדרום למטרופולין ירושלים, לצדי כביש 35 (כביש חוצה-יהודה) נמצאות ההתנחלויות תלם ואדורה, (סה"כ 370), השייכות למועצה האזורית הר-חברון. מדרום להן הוקמו היאחזות הנח"ל נגוהות וההתנחלויות אשכולות וטנא (סה"כ 730). הגבולות המוניציפאליים של ההתנחלויות האחרונות מתפרסים על כ-15,300 דונמים, למעלה מפי שלושים משטחן הבנוי.

גם ברצועת הגבעות המערביות, כמו ברצועות האחרות, תפיסת הקרקע פגעה באפשרויות של הפלסטינים לפיתוח אורבני וכלכלי. אולם הפגיעה העיקרית של ההתנחלויות ברצועה זו, אשר מתבטאת בעיקר באזורי הביקוש הגבוה, היא קטיעת הרצף הטריטוריאלי בין היישובים הפלסטיניים הפרוסים לאורך הרצועה. כתוצאה מכך, לאחר העברת הסמכויות לרשות הפלסטינית במסגרת הסכמי אוסלו, נוצרו ברצועה זו למעלה מחמישים מובלעות של שטחי B ומספר קטן של מובלעות של שטחי A, אשר מוקפים מכל עבריהן בשטחי C, שנותרו תחת שליטה ישראלית מלאה. ברוב המקרים גבול אזור A או B חופף כמעט לחלוטין את האזור הבנוי של היישוב הפלסטיני (לדוגמא, בכפרים עזון, בידיא, א-זאויה, מסחה, דיר באלוט, רנטיס, עאבוד וקיביה), והאדמות הלא בנויות השייכות ליישוב ולתושביו מוגדרות כאזור C. ההשלכה העיקרית של חלוקה זו היא שהעברת הסמכויות בתחום התכנון והבנייה לרשות הפלסטינית באזורי A ו-B אינה משפיעה בכהוא זה על יישובים אלה, אשר נותרו תלויים בישראל בכל הקשור להיתרי בנייה (ר' פרק 6).

תופעה זו קיימת גם באזור שמדרום למטרופולין ירושלים אם כי במידה פחותה, שכן באזור זה הוקמו התנחלויות מעטות בלבד. לדוגמא, ההתנחלויות תלם ואדורה קוטעות את הרצף הטריטוריאלי שיכול היה להיווצר בין הגוש של שטח B בו נמצאות העיירות בית-צוריף ותרקומייה עם האזור שמדרום לכביש 35, הכולל את אזור B בו נמצאת העיירה אידנא ואזור A בו נמצאת העיירה דורא. בנוסף, מונעות שתי התנחלויות אלה יצירת גוש רציף עם אזור A, בו נמצאת העיר חברון.

הקמתן של ההתנחלויות בצמוד לקו הירוק מטשטשת את העובדה שקו זה הוא הגבול המוכר בין שטחה הריבוני של ישראל לבין הגדה המערבית. בחלק מהאזורים נמצא הקו הירוק בתוך מרחב אורבני המתפרס משני צדדיו. למשל, גוש ההתנחלויות חשמונאים – מודיעין-עילית – מתתיהו – מנורה, נושק לקו הירוק ויוצר גוש אורבני רציף עם יישובי המועצה האזורית חבל-מודיעין (שילת, לפיד וכפר-רות) שהוקמו בתוך שטח ההפקר שעד 1967 הפריד בין ישראל לירדן ולאחר מכן סופח למדינת ישראל (ר' פרק 1). בהתנחלויות שני (רצועת ההר) ואורנית, עובר הקו הירוק בתוך שטחן המפותח. תופעה זו מובהקת עוד יותר באזור מטרופולין ירושלים (ר' להלן).

הגבולות המוניציפאליים של ההתנחלויות ברצועת הגבעות המערביות מקיפים, בסך הכל, כ-109,800 דונמים, בהם מתגוררים כ-85,000 מתנחלים. מתוך שטחים אלה, כ-30,900 דונמים הם שטחים מפותחים. לפיכך, פוטנציאל ההתרחבות של ההתנחלויות ברצועה זו הוא כ-80,000 דונמים שהם גידול של כ-260%. בנוסף, כ-264,000 דונמים, שלא צורפו לאף התנחלות, שייכים לתחומי השיפוט של שלוש המועצות האזוריות ברצועה זו ומשמשים כעתודות קרקע.

## ד. מטרופולין ירושלים

מאז מלחמת 1967 ועד היום פועלת ישראל בצורה נמרצת כדי לקבוע עובדות בשטח, באמצעות הקמת התנחלויות וסלילת כבישים, באזור המתפרס על פני רדיוס נרחב סביב לירושלים המערבית. כתוצאה מפעילות זו, נוצרה מטרופולין רחבת ממדים, המשתרעת על פני שלוש הרצועות הגיאוגרפיות: מפאתי רמאללה בצפון ועד גוש ההתנחלויות דרום-מערב לבית-לחם מדרום ומעלה-אדומים במזרח עד בית שמש, בתוך שטח ישראל, במערב.

המושג "מטרופולין" מתייחס למרחב גיאוגרפי המתפקד כיחידה אחת המורכבת מתת-יחידות המתואמות ביניהן. הפיתוח של מטרופולין ירושלים נעשה בכוונה מוצהרת לטובת תושבי הישראלים-יהודים, תוך פגיעה בתושבים הפלסטינים. רעיון התכנון של אזור ירושלים כמטרופולין עוגן ב-1994 ב"תכנית אב" שנערכה על-ידי מכון ירושלים לחקר ישראל עבור הממשלה, שהתוותה קווי פיתוח לאזור עד שנת 2010.<sup>258</sup> לתכנית זו אין תוקף חוקי אולם היא שימשה, לפי פרקליטות המדינה, כבסיס לתכנון ההרחבה של מעלה-אדומים לכיוון מערב.<sup>259</sup>

חלק מההתנחלויות שהקימה ישראל באזור זה הוקמו בתוך תחום השיפוט של עיריית ירושלים (להלן: ירושלים המוניציפאלית) ואילו אחרות הוקמו מחוץ לו (להלן: ירושלים רבתי).

ירושלים המוניציפאלית כוללת כ-70,000 דונמים של הגדה המערבית, שב-1967 סופחו לעיריית ירושלים והחוק הישראלי הוחל עליהם באופן רשמי. כ-9% משטח זה (כ-6,000 דונמים) היו חלק ממזרח ירושלים הירדנית ואילו 91% הנותרים השתייכו ל-28 כפרים באזור.<sup>260</sup> התנחלויות אלו נתפסות על-ידי רוב הציבור היהודי בישראל ועל-ידי הממשלה כחלק אינטגרלי משטח מדינת ישראל, דבר שאיפשר את פיתוחן הנרחב מאז תחילת הכיבוש. בהתנחלויות אלה מתגוררים היום כ-175,000 תושבים, מעט פחות מכל אוכלוסיית ההתנחלויות האחרות בגדה המערבית.

למעלה משליש מהקרקעות שסופחו לירושלים ב-1967 הופקעו מבעליהן בשנים שלאחר מכן ושימשו להקמת 12 התנחלויות: נווה-יעקב, פסגת-זאב, הגבעה-הצרפתית, רמת-אשכול, מעלות-דפנה, רמות-אלון, רמת-שלמה (רכס-שועפט), הרובע היהודי (בעיר העתיקה), תלפיות-מזרח,<sup>261</sup> גבעת-המטוס, הר-חומה (ר' תצלום מס' 7) וגילה. כמו כן הוקמו על קרקעות אלה אזור תעשייה ושדה התעופה בעטרות. חלק מהתנחלויות אלה (רמות-אשכול, מעלות-דפנה, רמות ותלפיות-מזרח) מחוברות ברצף טריטוריאלי לירושלים המערבית ואילו האחרות מנותקות ממנה על-ידי אזורים פלסטיניים. ירושלים המוניציפאלית היא דוגמא מובהקת למחיקת כל זכר לקיומו של הקו הירוק באמצעות פיתוח אורבני רציף.

הפגיעה העיקרית באוכלוסייה הפלסטינית שהיתה כרוכה בהקמת ההתנחלויות בירושלים המוניציפאלית היא ההפקעה הנרחבת של קרקעות, שרובן היו בבעלות פרטית (ר' פרק 3). בדומה לרוב ההתנחלויות ברצועות האחרות, הקמתן מגבילה בצורה ניכרת את יכולת ההתפתחות האורבנית של השכונות והכפרים הפלסטיניים שסופחו לירושלים. מתכניות המתאר לשכונות הפלסטיניות באזור שסופח, שאושרו עד סוף 1999, עולה כי לפלסטינים מותר לבנות על כ-11% מהשטח שנותר לאחר ההפקעות. כ-40% מהשטחים בשכונות אלה מוגדרים כ"שטח נוף פתוח" האסורים לבנייה.<sup>262</sup>

258. מכון ירושלים לחקר ישראל, מטרופולין ירושלים – תכנית אב ותכנית מיתוח (ירושלים, 1994).

259. תגובת המדינה לבג"צ מעלה-אדומים, סעיפים 83–85.

260. בצלם, מדיניות של אפליה, שם, עמ' 17.

261. תלפיות-מזרח היא, בהקשר זה, מקרה יוצא דופן שכן היא מתפרסת על שני צדדיו של קו הגבול אשר הפריד, בשנים 1949–1967, בין השטח המפורז בשליטת ישראל לבין השטח המפורז בשליטת ירדן.

262. עיר שלם, שם, עמ' 5.

בחלק מהמקרים מפרידות ההתנחלויות בירושלים המוניציפאלית בין שני אזורים פלסטיניים, דבר המונע את התרחבותם הטבעית ואת היווצרותו של רצף טריטוריאלי ביניהם. למשל, הגבעה-הצרפתית מונעת את ההתחברות בין שיח-ג'ראח וואדי-ג'ז'ז מכאן לבין עיסוויה ושועפת מכאן. בדומה, גבעת-המטוס והר-חומה קוטעות את הרצף הטריטוריאלי בין בית-צפאפה לצור-באהר.

בנוסף, בשל הסגר הכללי שהטילה ישראל על הגדה המערבית בשנת 1993, נותקו האזורים הפלסטיניים בירושלים המוניציפאלית משאר שטחי הגדה המערבית. אזורים אלה נחשבים לישראל הריבונית ולכן אסור לפלסטינים להיכנס אליהם, אלא אם קיבלו היתר מישראל.<sup>263</sup> איסור זה פוגע בצורה חמורה בזכות לחופש תנועה ובזכויות הנלוות לה, שכן הוא משבש את התנועה בין דרום הגדה לצפונה, שהדרך המרכזית ביניהם עוברת בתוך ירושלים. צעד זה גרם להסטת התנועה לכביש ואדי א-נאר שממזרח לעיר, המאריך את זמן הנסיעה בצורה ניכרת.

ירושלים רבתי כוללת ארבעה גושי התנחלויות המקושרים לירושלים המוניציפאלית ולמערב העיר ברשת כבישים מסועפת.<sup>264</sup> בזכות רשת כבישים זו, מתפקד מערב העיר כמוקד תעסוקה וכמרכז למגוון שירותים (בריאות, חינוך, בילוי וכד') עבור כלל תושביה היהודיים של המטרופולין. במקביל, מספקות ההתנחלויות בירושלים רבתי פתרונות דיור זולים לתושבי ירושלים המוניציפאלית. כמו כן, צפויות ההתנחלויות בירושלים רבתי לספק בעתיד שירותים שונים לתושבי ירושלים המוניציפאלית.

צפון-מערב לשטח השיפוט של ירושלים נמצא גוש התנחלויות אחד הכולל את גבעון, גבעון-החדשה ובית-חורון (סה"כ 2,000), שהן חלק מהמועצה האזורית מטה-בנימין, וגבעת-זאב (10,300) שהיא מועצה מקומית. גבולותיהן של התנחלויות אלה נושקים אחד לשני ויוצרים מעין אצבע ארוכה המתחברת להתנחלות רמות שבתוך ירושלים המוניציפאלית, בשטח כמעט רציף. מדרום להתנחלויות אלה נמצאת המועצה המקומית הר-אדר (1,400 – ר' תצלום מס' 8). גוש התנחלויות זה נסמך היום על כביש 443 ובימים אלה נבנה כביש חדש – כביש 45. כבישים אלה מחברים את הגוש לירושלים, לאזור מודיעין ולכביש המהיר ירושלים – תל-אביב.

צפון-מזרח לגבול ירושלים נמצא גוש התנחלויות נוסף, הכולל את כוכב-יעקב, תל-ציון, גבע-בנימין (אדם) ואת אזור התעשייה שער-בנימין, כולן שייכות למועצה האזורית מטה-בנימין (סה"כ 2,700). כמה קילומטרים מצפון לכוכב-יעקב, נמצאות ההתנחלויות פסגות ובית-אל, אשר שוייכו לרצועת ההר בשל הרכב האוכלוסייה וצורת הישוב, אך מבחינת המרחק מירושלים הן יכולות להיחשב כחלק מהמטרופולין. הגבולות של התנחלויות אלה יוצרים שרשרת ארוכה המחוברת בכביש להתנחלות פסגת-זאב שבתוך ירושלים המוניציפאלית.

שני גושים אלה מנתקים את הכפרים הפלסטיניים הנמצאים משני צידיהם. ממערב להם נמצאים, בין השאר, הכפרים אל-קביבה, אל-ג'ודירה, בית-איכסא, ובית-דוקו (סה"כ 5,600), ואילו ממזרח לגושים אלה נמצאים, בין השאר, א-רם, חיזמה, ג'בע ומחמאס (סה"כ 30,100). בנוסף, התנחלויות אלה מנתקות בין כפרים אלה לבין הכפרים והשכונות שבתוך ירושלים המוניציפאלית (בעיקר כפר-עקב, בית-חנינא, עיסאויה ומחנה-הפליטים שועפט). כוכב-יעקב והמחנה הצבאי הצמוד לגבעת-זאב (מחנה עופר), מונעים מהעיר רמאללה להתרחב לכיוון דרום-מזרח ודרום-מערב.

הגוש השלישי נמצא ממזרח לגבול ירושלים המוניציפאלית ובמרכזו נמצאת מעלה-אדומים (24,900), שהיא ההתנחלות בעלת האוכלוסייה הגדולה ביותר (אחרי ירושלים המוניציפאלית), הכוללת בשטחה את אזור התעשייה מישור-אדומים (ר' תצלום מס' 6). מצפון לכביש ירושלים – ים-המלח, הוקמו שלושה יישובים קהילתיים השייכים

263. על נושא זה ר' בצלם, המרד ומשול: האיסור על מעבר בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית (מאי 1998), עמ' 5-6.  
264. דו"ח זה לא יתייחס לאזורים המערביים של המטרופולין שכן שטח זה הוא שטח ישראלי ריבוני ולכן חורג הדבר מנושא הדו"ח.

למועצה האזורית מטה-בנימין – מצפה-יריחו, כפר-אדומים (הכוללת את אלון ונופי-פרת) ועלמון (סה"כ 3,600), וכן שני מחנות צבא גדולים. דרום-מזרח למעלה אדומים נמצאת ההתנחלות קידר (450), השייכת למועצה האזורית גוש-עציון. גבולותיה של מעלה-אדומים מתחברים לגבולות של התנחלויות אלה ויוצרים, במרכז הגדה המערבית, שטח רציף המשתרע על כ-69,500 דונמים, מגבול שטח השיפוט של ירושלים ועד לקצה המערבי של יריחו. שטח זה הוא כמעט פי 15 מהשטח הבנוי בו היום. גוש התנחלויות זה קוטע את הרצף הטריטוריאלי בין דרום הגדה לצפונה. אם אכן תורחב מעלה-אדומים לכיוון מערב, כפי שקובעת תכנית המתאר שלה, ייחסם בפני הפלסטינים הכביש היחיד שנוותר להם, כביש ואדי א-נאר, לאחר שנאסר עליהם לנסוע דרך ירושלים.

הקמת ההתנחלות מעלה-אדומים היתה כרוכה בפגיעה נרחבת בזכויות האדם של האוכלוסייה הפלסטינית. האדמות הראשונות שנכללו בתחום השיפוט של מעלה אדומים, בהיקף של כ-30,000 דונמים, היו, גם לטענת ישראל, בבעלות פרטית של פלסטינים ולכן השתלטה עליהם המדינה באמצעות צווי הפקעה.<sup>265</sup> בעקבות שינוי תכנית המתאר של מעלה אדומים, בה מתוכנן להרחיב לכיוון מערב,<sup>266</sup> גירשה ישראל ב-1998 את האוכלוסייה הבדווית (שבט הג'אהלין) שהתגוררה באזור.<sup>267</sup> הרחבה זו גם פוגעת בצורה משמעותית באפשרויות הפיתוח של הכפרים הפלסטיניים השכנים – אבו דיס, ענאתא, א-זעים ואל-עזרייה (סה"כ 27,700).

הגוש הרביעי נמצא בדרום המטרופולין, ממערב ומדרום לעיר בית-לחם. גוש זה כולל את עיריית בית-ר-עילית (15,800), את המועצה המקומית אפרת (6,400), וכמה התנחלויות קטנות יותר השייכות למועצה האזורית גוש-עציון: הר-גילה, אלון-שבות, אלעזר, נווה-דניאל, ראש-צורים, כפר-עציון, בת-עין, והיאחזות הנח"ל גבעות (סה"כ 6,100). גוש זה מרוחק יותר מירושלים המוניציפאלית, בהשוואה להתנחלויות האחרות במטרופולין, והוא מנותק ממנה על-ידי בית-לחם והכפרים הפלסטיניים הסובבים אותה. עם זאת, גוש זה הוא חלק מהמטרופולין בזכות כביש המנהרות (על התוואי של כביש 60), המאפשר תנועה מהירה ממנו לירושלים וחזרה, באמצעות עקיפה תת-קרקעית של האזורים בהם מתגוררים פלסטינים (ר' תצלום מס' 13).

גוש התנחלויות זה כולל רבים מהמאפיינים של הרצועות האחרות בנוגע למבנה ההתנחלויות ולאוכלוסיית המתנחלים. בגוש זה קיימים רוב סוגי ההתנחלות: גוש עציון נכלל בקווי המתאר של תכנית אלון והוקמו בו קיבוצים העוסקים גם בחקלאות (מגדל-עוז וראש-צורים); הוא כולל כמה יישובים קהילתיים שהוקמו לפי הדגם של גוש אמונים (אלעזר ונווה-דניאל); באזור זה גם הוקמה אחת ההתנחלויות החרדיות הגדולות ביותר (בית-ר-עילית). בנוסף, בשל קרבתו היחסית לירושלים, לקו הירוק ולכביש ירושלים – תל-אביב, גוש זה הוא גם אזור בעל ביקוש גבוה, המושך אליו גם אזרחים ישראלים מהמעמד הבינוני, המבקשים לשפר את איכות חייהם.

גם מבחינת השלכותיו של גוש זה על האוכלוסייה הפלסטינית, ניתן להצביע על כמה מהתופעות הבולטות שקיימות באזורים האחרים, החל מחסימת ההתפתחות האורבנית וכלה בהגבלת חופש התנועה. תחום השיפוט של ההתנחלות אפרת משתרע בצורה אלכסונית לכיוון צפון-מזרח על פני שטח של כ-6,500 דונמים. שטח זה חופף לגבול הדרומי של שטח A באזור בית-לחם (אל-ח'אדר ומחנה הפליטים דהיישה – סה"כ 16,000) כמעט לכל אורכו ומונע לחלוטין את התפתחותו לכיוון זה. העיירה נחלין (5,500) הפכה למובלעת פלסטינית, המוקפת מכל עבריה בהתנחלויות החוסמות כל אפשרות להתפתחות אורבנית.<sup>268</sup> בדומה להתנחלויות ברצועת הגבעות המערביות, ההתנחלויות שבגוש זה מפרידות בין הכפרים והעיירות שבאזור בית-לחם, וביניהם לבין העיר חברון וסיביותיה. חלק מההתנחלויות באזור זה הוקמו משני צידי של כביש 60 ויוצרות גוש החולש על קטע רחב ממנו. כתוצאה מכך, מטיל צה"ל הגבלות נרחבות על חופש התנועה של הפלסטינים, כפי שהוא נוהג באזורי ההתנחלויות שברצועת ההר.

265. בג'צ"מ מעלה-אדומים, סעיף 3. השימוש בכלי ההפקעה לצרכי ציבור להקמת התנחלות הוא חריג ולרוב העדיפה ישראל את השימוש בהכרזה על קרקעות כאדמות מדינה.

266. תכנית מתאר מקומית מעלה אדומים, מספר 420/4.

267. להרחבה בסוגיה זו ר' בצלם, במורד הסיפוח – המרת זכויות אדם קמת התנחלות מעלה אדומים והרחבתה (יוני 1999), עמ' 21–32.

268. התנחלויות אלה הן: בית-ר-עילית מצפון, נווה-דניאל ממזרח, ראש-צורים מדרום וגבעות ממערב.



הגבולות המוניציפאליים של ההתנחלויות במטרופולין ירושלים מקיפים, בסך הכל, כ-129,700 דונמים, בהם מתגוררים כ-247,600 מתנחלים. מתוך שטחים אלה, כ-34,600 דונמים הם שטחים מפותחים. לפיכך, פוטנציאל ההתרחבות של ההתנחלויות ברצועה זו הוא כ-95,000 דונמים שהם גידול של כ-275%. בניגוד לאזורים האחרים, רוב הקרקעות עליהן השתלטה ישראל לאורך השנים במטרופולין ירושלים צורפו לאחת ההתנחלויות ולכן השטחים הנכללים בשטחי השיפוט של שתי המועצות האזוריות באזור זה הם מצומצמים יותר ומקיפים כ-90,000 דונמים.

## מסקנות

במסגרת הדיונים על הסדר הקבע התפתח בציבור הישראלי דיון בנוגע ל"אחוזי שטח": כאלה שנמסרו או יימסרו לפלסטינים, וכאלה שנותרו או יותרו בידי ישראל. עם זאת, כפי שעולה מפרק זה ומהמפה הנלווית לדו"ח, המיקום של כל שטח הנשלט בידי ההתנחלויות, ולא רק גודלו, הוא בעל חשיבות מכרעת בנוגע לפגיעה בזכויות האדם ולסיכויים לממש את הזכות להגדרה עצמית. 2% משטח הגדה במדבר יהודה אינם דומים בחשיבותם לרבע אחוז שנכלל בשטח השיפוט של ההתנחלות אריאל, המחייב את ישראל להמשיך לשלוט על פרוזדור ארוך (כביש חוצה-שומרון) שיוביל אל ההתנחלות. פרוזדור זה, המשתרע מהקו הירוק עד קרוב לכביש 60, מנתק את הרצף הטריטוריאלי הפלסטיני בצפון הגדה המערבית, שהוא אזור המיושב בצפיפות. דוגמא נוספת היא ההתנחלות מעלה-אדומים, ששטח השיפוט שלה מקיף כ-0.8% בלבד משטח הגדה המערבית, אך המשך שליטתה של ישראל על שטח זה גורם לביתור הגדה המערבית לשני חלקים המנותקים זה מזה כמעט לחלוטין.

כפי שעולה מפרק זה, מעבר להפרה של המשפט הבינלאומי ההומניטארי הנעוצה בעצם הקמת ההתנחלויות, הפריסה הגיאוגרפית שלהן גוררת פגיעה בשורה של זכויות אדם המעוגנות במשפט הבינלאומי:

- אופן הפריסה של ההתנחלויות ושל שטחי השיפוט שלהן על פני רוב האזורים בגדה המערבית מונע כל אפשרות ליצירת רצף טריטוריאלי בין יישובים פלסטיניים. מציאות זו מונעת הקמה של מדינה פלסטינית עצמאית ובת קיימא כדרך למימוש הזכות להגדרה עצמית של העם הפלסטיני.
- השטחים הנרחבים עליהם השתלטה ישראל במהלך השנים, שצורפו לתחומי השיפוט של המועצות האזוריות, חסומים בפני הפלסטינים. בכך צמצמה ישראל באופן ניכר את האפשרויות שלהם לפיתוח כלכלי בכלל, וחקלאי בפרט. בנוסף, ההתנחלויות שהוקמו ברצועה המזרחית שוללות מהתושבים הפלסטינים את השימוש בחלק משמעותי ממשאבי המים באזור. בשל תוצאות אלה, מדיניות ההתנחלות מהווה הפרה של זכותם של כל העמים ליהנות באופן חופשי ממשאביהם הטבעיים.
- הקמתן של חלק מההתנחלויות סביב ליישובים פלסטיניים ולעיתים בצמוד אליהן, מגביל את אפשרויות הפיתוח האורבני שלהן ובמקרים מסוימים אף חוסם אותו לחלוטין. תופעה זו פוגעת בצורות שונות בזכות לשיפור מתמיד ברמת החיים בכלל, ובזכות לדיוור בפרט.
- הקמת התנחלויות על התוואי של צירים ראשיים שבשימוש האוכלוסייה הפלסטינית, גוררת הטלת הגבולות קשות על חופש התנועה של אוכלוסייה זו על-ידי צה"ל, בטענה שהדבר נחוץ כדי לשמור על ביטחונם של המתנחלים ועל חופש התנועה שלהם. הגבולות אלה גוררות פגיעה בזכויות אדם אחרות, בהן הזכות לעבוד ולהתפרנס, הזכות לבריאות והזכות לחינוך.

טבלה מס' 9 מסכמת את הנתונים שהוצגו לאורך הפרק בנוגע להיקף השטחים הנמצאים בשליטת ההתנחלויות. אחד הממצאים הבולטים הם השטחים העצומים – קרוב לשני מיליון דונמים – הכלולים בתחומי השיפוט של שש המועצות האזוריות ואשר לא שייכים לגבולות המוניציפאליים של ההתנחלויות המרכיבות אותן.

עתידם של שטחים אלה ייקבע, ככל הנראה, מהתפתחויות בזירה המדינית. אם תימשך תנופת הבנייה בהתנחלויות, כפי שהיה בשנות התשעים, שטחים אלה יוכלו לשמש להקמת התנחלויות חדשות ואזורי תעשייה ו/או לצורך הרחבת התנחלויות קיימות. במקרה בו תעביר ישראל שטחים נוספים לרשות הפלסטינית, ניתן יהיה להעביר את שטחי המועצות האזוריות בקלות יחסית, בהשוואה לשטחים שנכללו בגבולות המוניציפאליים של ההתנחלויות.

## טבלה מספר 9

### שטחי ההתנחלויות לפי אזורים (באלפי דונמים)

אזור	שטח מפותח (בנוי)	שטח מוניציפאלי לא מפותח	עתודות קרקע מחוץ לגבולות המוניציפאליים*	סה"כ שטח בשליטת ההתנחלויות
הרצועה המזרחית	14.8	61.1	1,203	1,279
רצועת ההר	16.9	45.3	409.4	472
רצועת הגבעות המערבית	30.9	78.9	265.2	375
מטרופולין ירושלים**	34.3	95.1	90.6	220
<b>סה"כ באלפי דונמים</b>	<b>96.9</b>	<b>280.8</b>	<b>1,968.2</b>	<b>2,346</b>
<b>סה"כ כאחוז משטח הגדה המערבית***</b>	<b>1.7%</b>	<b>5.1%</b>	<b>35.1%</b>	<b>41.9%</b>

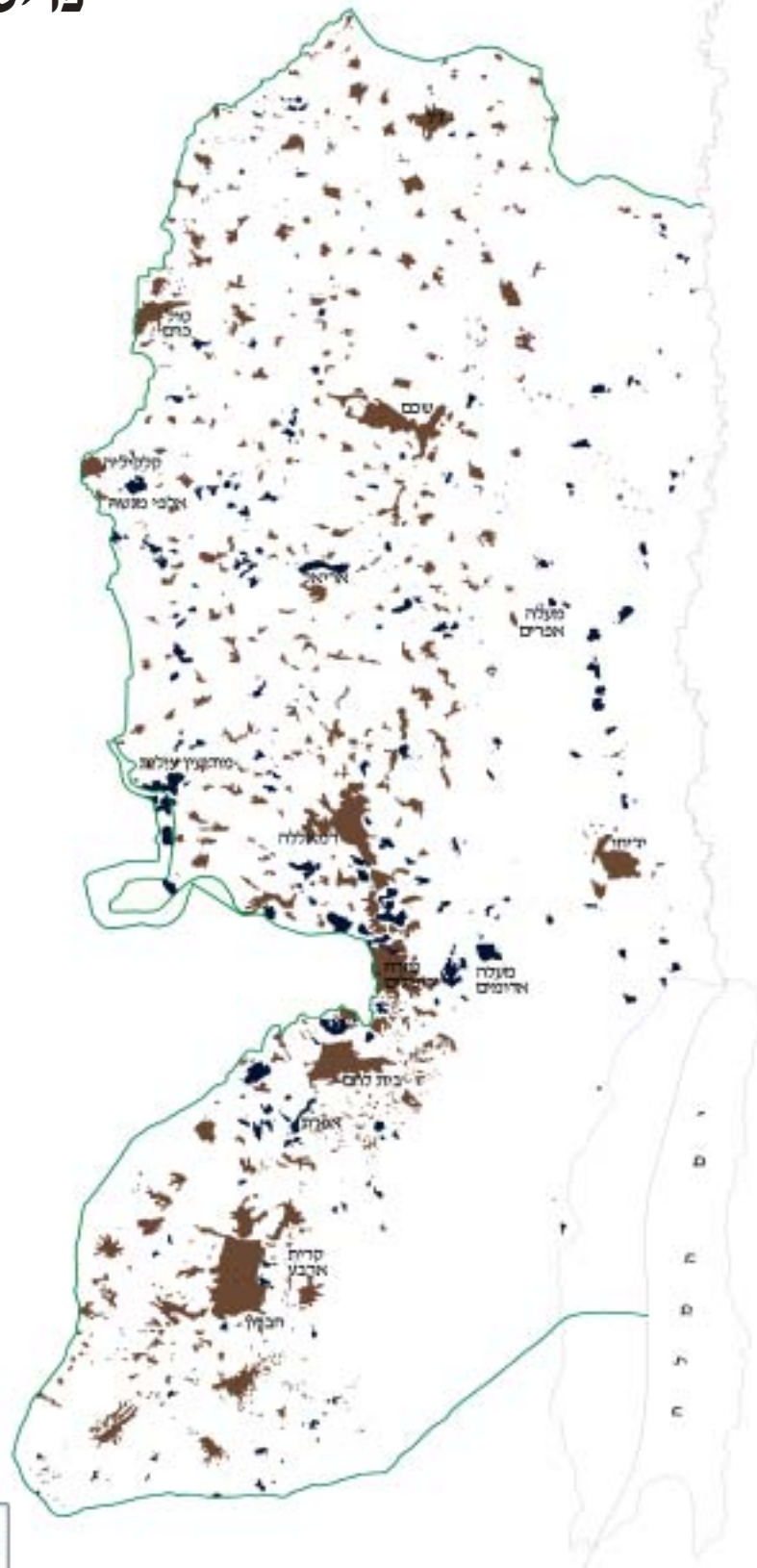
\* בתוך תחום השיפוט של המועצות האזוריות.

\*\* כולל הן את ירושלים רבתי והן את ירושלים המוניציפאלית. "תחום השיפוט" של ההתנחלויות בירושלים המוניציפאלית חושב על-פי הגדרת השטח של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לכל "שכונה" כאזור סטטיסטי (מכון ירושלים לחקר ישראל, שנתון ירושלים, לוח א/4).

\*\*\* סה"כ 5,608,000 דונמים, הכוללים את השטחים שסופחו לירושלים. החישוב אינו כולל את שטח ההפקר ואת השטח היחסי מים-המלח.

# פריסת השטחים הבנויים

מפה מס' 1

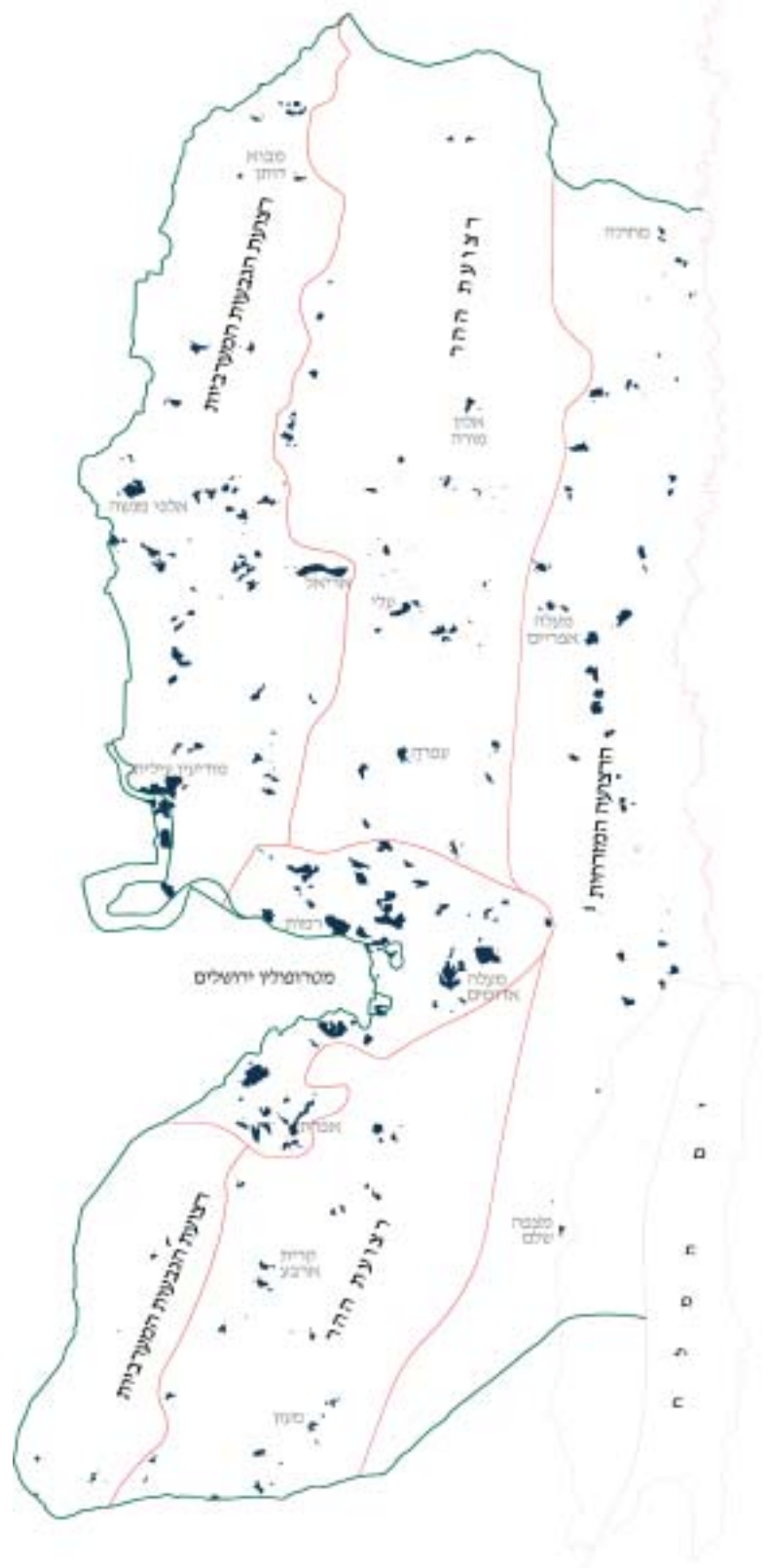


■ שטח בנוי והתנחלות (dark blue)  
■ שטח בנוי ומלכטיני (brown)  
■ קו הפסקת האש מ-1949 ("חוקי הירוק") (green)

0 1 2 3 4 5 10 ק"מ

# התנחלויות

## חלוקה לאיזורים\*



■ שטח בנייה והתנחלויות

■ גבול האזור

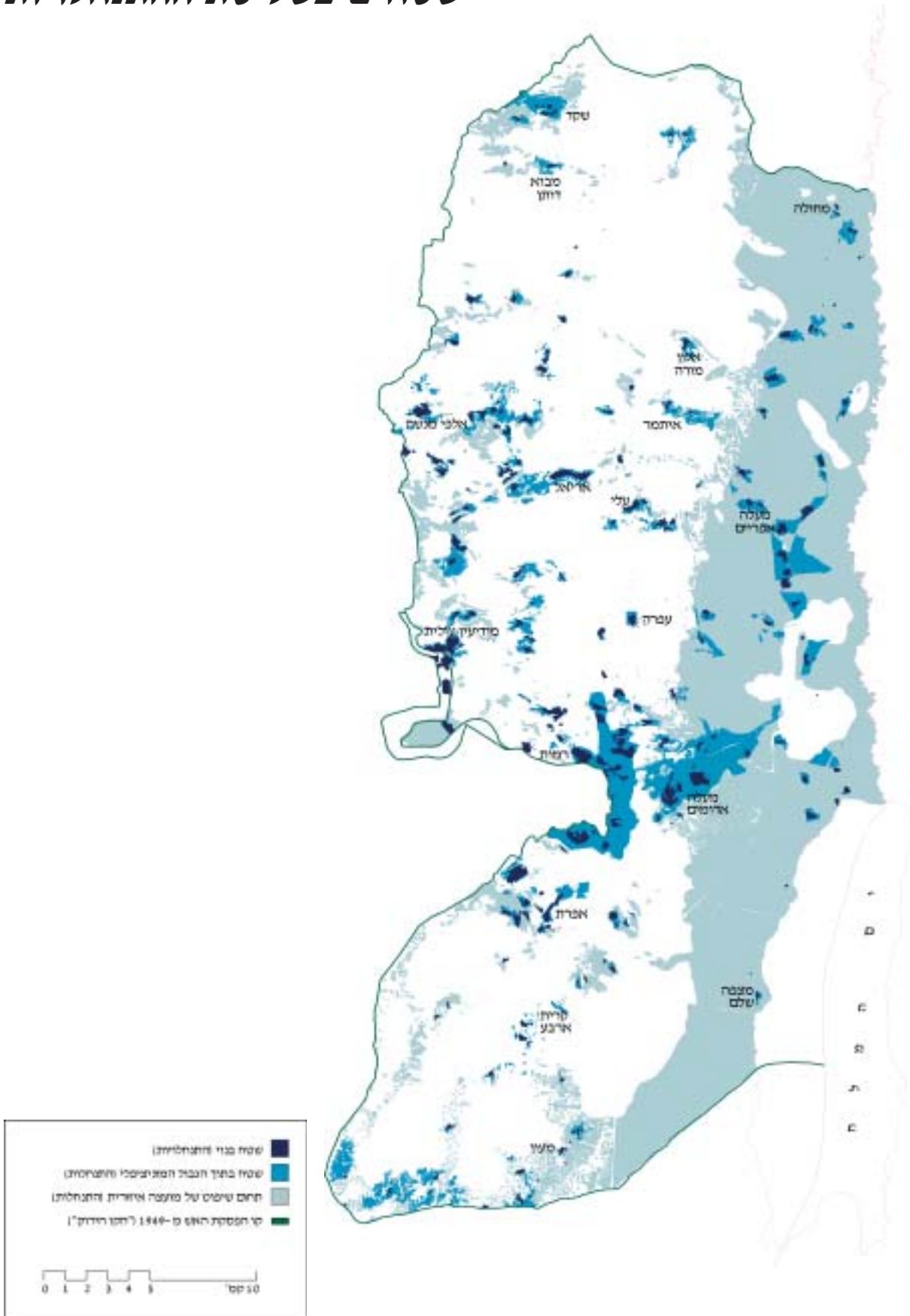
■ קו הפסקת האש מ-1949 ("הקו הירוק")

0 1 2 3 4 5 10 ק"מ

\* החלוקה המוצגת במפה זו היא לצרכים אנליטיים בלבד ואינה משקפת מעמד רשמי כלשהו

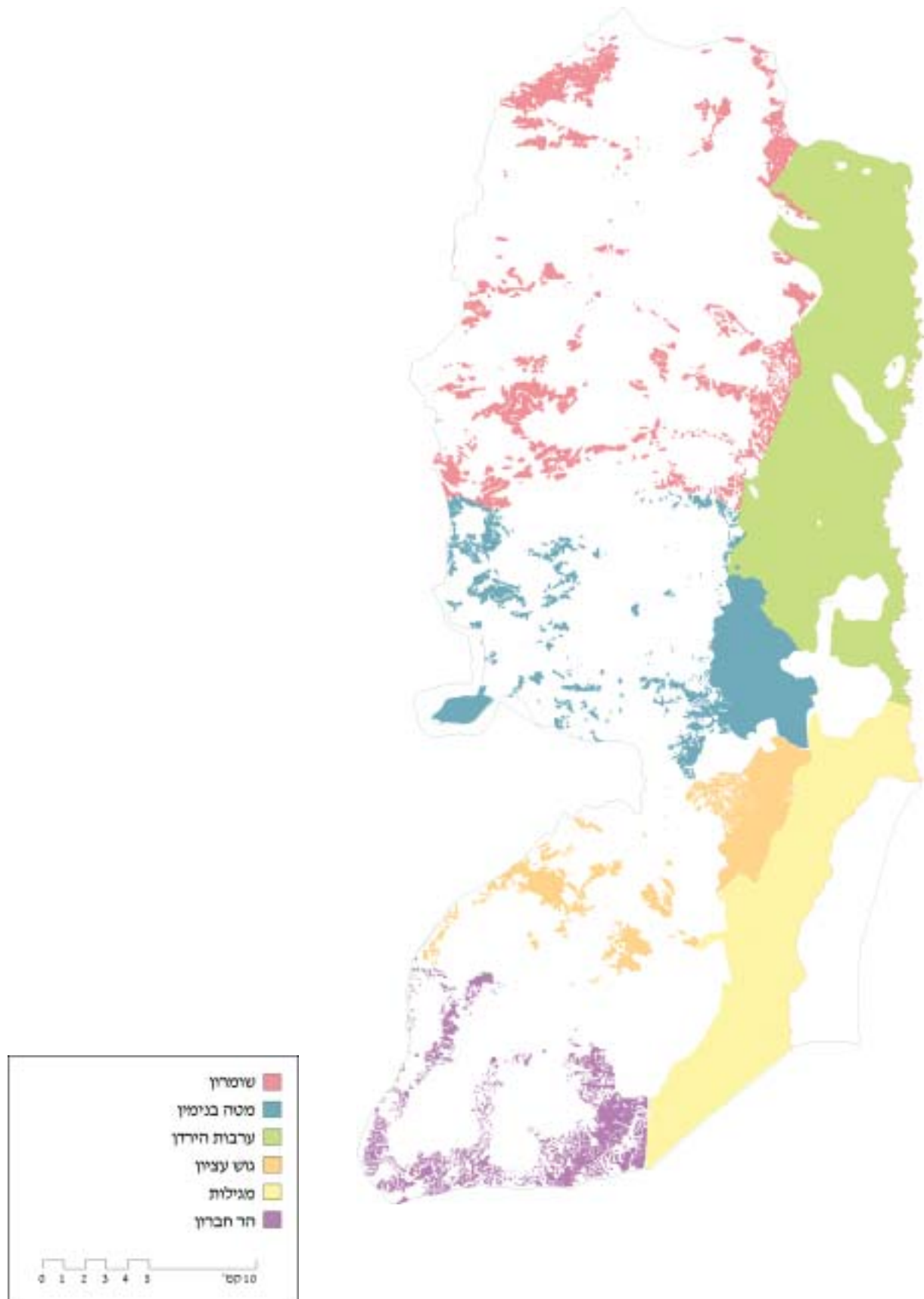
# שטחים בשליטת ההתנחלויות

מפה מס' 3



## שטחי השיפוט של המועצות האיזוריות

מפה מס' 4



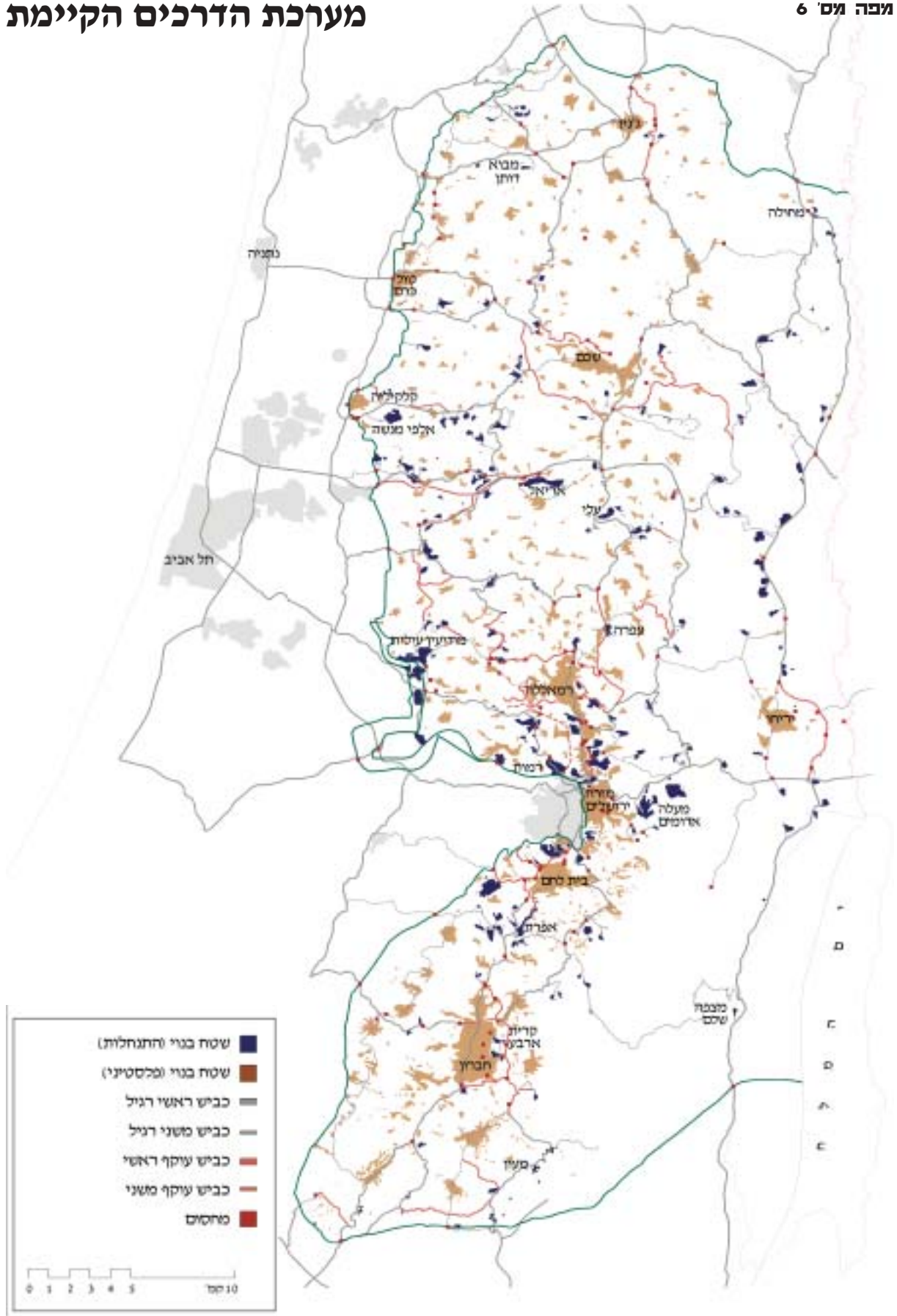
# חלוקת סמכויות בהתאם להסכמי אוסלו

מפה מס' 5



# מערכת הדרכים הקיימת

מפה מס' 6







## פרק 8

# ההתנחלות אריאל – מקרה מבחן

אריאל היא אחת ההתנחלויות הגדולות שהקימה ישראל בגדה המערבית, הן מבחינת גודל השטח והן מבחינת היקף האוכלוסייה. היא הוקמה בעומק השטח של הגדה המערבית, כאשר הקצה המזרחי שלה נמצא במרחק של קילומטרים ספורים מכביש 60 שהוא המרכז של רצועת ההר. למרות מיקומה, אריאל היא התנחלות עירונית-חילונית, בה מתגוררים בעיקר אזרחים ישראלים (ותיקים ומהגרים מברית המועצות לשעבר) שחיפשו פתרונות דיור זולים ושיפור ברמת חייהם.

בשל מאפיינים אלה נתפסת אריאל בקרב רבים מהציבור היהודי הישראלי כעיר נוספת במדינת ישראל, תוך התעלמות מהעובדה שמדובר בהתנחלות בתוך שטח כבוש. זוהי גם העמדה שהוצגה, ככל הנראה, על-ידי ישראל במשא ומתן על הסדר הקבע עם הרשות הפלסטינית. מפירסומים בתקשורת עולה כי כל ההצעות שהעלתה ישראל במסגרת ועידת קמפ דייוויד ביולי 2000 ובוועידת טאבה בינואר 2001, כללו את סיפוח אריאל למדינת ישראל, למרות שהיא מרוחקת באופן משמעותי מהקו הירוק.<sup>269</sup>

פרק זה בוחן את ההשפעות וההשלכות של התנחלות אריאל על היישובים הפלסטיניים הסובבים אותה ועל תושביהם.

## א. רקע היסטורי

הרעיון להקים התנחלות עירונית גדולה ב"לב השומרון", הועלה לראשונה בשנת 1973 על-ידי קבוצה של עובדי התעשייה האווירית, בפני שר הביטחון דאז, משה דיין. אם כי דיין הביע תמיכה עקרונית ברעיון, לא ניתן היה לממשו שכן המיקום שהוצע על-ידי הקבוצה היוזמת עמד בניגוד לעקרונות של תכנית אלון לפיה פעלו, בצורה לא רשמית, ממשלות המערך.<sup>270</sup>

עם עליית הליכוד לשלטון ב-1977, שינתה הממשלה את מדיניותה והחלה להקים התנחלויות בכל רחבי הגדה המערבית. תכנית דרובלס, לפיה פעלו הממשלה וההסתדרות הציונית, הציעה להקים התנחלות גדולה על כביש חוצה שומרון (ר' במפה כביש 505), בין השאר בטענה שהדבר נחוץ מסיבות אסטרטגיות-צבאיות.<sup>271</sup> לנוכח גישתה האוהדת של הממשלה, התארגנה מחדש הקבוצה שפנתה בעבר לדיין, אשר כינתה את עצמה "גרעין תל-אביב", וחדשה את יוזמתה. באוקטובר 1977 אישרה ועדת השרים להתיישבות הקמת התנחלות בשם "חרס" (מאוחר יותר שונה השם ל"אריאל"), מדרום לכפר חארס, ואנשי הגרעין קיבלו אישור להתיישב בה.<sup>272</sup>

269. ר' למשל ראיון עם שר החוץ (בתקופת המו"מ) שלמה בן-עמי: ארי שביט, "היום שבו מת השלום", מוסף הארץ, 14.9.01.

270. אסתר לוין, אריאל – בירת השומרון (פילדלפיה, 1990), עמ' 14.

271. מתתיהו דרובלס, ההתיישבות ביהודה ושומרון – אסטרטגיה, מדיניות ותכנית (ההסתדרות הציונית העולמית, ירושלים, ספטמבר 1980).

272. אסתר לוין, אריאל – בירת השומרון, שם, עמ' 44.

ארבעים המתנחלים הראשונים הגיעו למקום ב-17 באוגוסט 1978, אשר לפי הנחיית שר החקלאות דאז, אריאל שרון, הוגדר כמחנה צבאי והוצבו בו כמאה מבנים זמניים. כעבור זמן קצר החל המינהל לבנייה כפרית של משרד הבינוי והשיכון לבנות מגורי קבע בהתנחלות.<sup>273</sup> בנוסף לביצוע פעולות הבנייה והתשתית, פעל צוות מטעם משרד השיכון מול הוועד של גרעין תל-אביב בנושאים הקשורים למינהל ולארגון של ההתנחלות החדשה וב-1981 הוכרזה אריאל כמועצה מקומית והחלה לתפקד בצורה עצמאית.

בזכות סיוע נדיב של הממשלה, התפתחה אריאל בקצב מהיר. במהלך שנות השמונים והתשעים, הוקמו באריאל מוסדות ממלכתיים רבים, בהם בתי ספר יסודיים ותיכוניים, מכללה אקדמית, מועצה דתית, בית משפט עירוני, תחנת משטרה ועוד. ב-1996 הוקם באריאל, בתמיכת משרד המסחר והתעשייה, אזור תעשייה חדש, סמוך לאזור התעשייה ברקן.<sup>274</sup>

בתחילת שנות התשעים, כאשר החל גל ההגירה מברית המועצות לשעבר, הופנו לאריאל אלפי מהגרים ואוכלוסיית ההתנחלות גדלה באופן משמעותי. ביוני 1998 חתם אלוף פיקוד המרכז דאז, עוזי דיין, על צו ששינה את מעמדה של אריאל ממועצה מקומית לעירייה. לפי הערכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בחודש ספטמבר 2001 התגוררו באריאל כ-15,900 תושבים, כ-40% מתוכם מהגרים מברית המועצות לשעבר. בנוסף, לומדים במכללת אריאל כ-6,000 סטודנטים, אשר חלקם מתגוררים בהתנחלות באופן זמני.

## ב. ההקשר הגיאוגרפי

אריאל הוקמה במרכז אזור השומרון, במחצית הדרך בין שכם לרמאללה וממערב לקו פרשת המים (פסגות הרכס החוצה את הגדה המערבית). ההתנחלות שוכנת סמוך לצומת דרכים מרכזית, בה נפגשים כביש 505 (חוצה-שומרון) המשתרע ממערב למזרח, וכביש 60 המשתרע מצפון לדרום לאורך כל הגדה.

אריאל מוקפת מכל עבריה בעיירות ובכפרים פלסטיניים: מדרום לה נמצאת העיירה סלפית (9,000 נפש)<sup>275</sup> שהיא המרכז השלטוני-אדמיניסטרטיבי והמסחרי של כל הכפרים הפלסטיניים בסביבה; מצפון לאריאל ובסמוך אליה ישנם ארבעה כפרים – חארס (2,600), כיפל-חארס (2,700), קירה (900) ומארדה (1,900), ומעט צפונה מהם הכפרים ג'מעין (5,100), זיתא-ג'מעין (1,700) ודיר-איסתיא (3,300); ממזרח נמצאים הכפרים איסכאכא (900) ויאסוף (1,500) וממערב הכפרים ברוקין (3,100) וכופר א-דיכ (4,400).

ממזרח לאריאל וממערב לה ישנן כמה התנחלויות. ממזרח, על התוואי של כביש 60, נמצאות תפוח (350) ורחלים (אין נתוני אוכלוסייה), שהן חלק מרצועת ההר. ממערב, נמצאות התנחלויות רבות, שהן אזור הביקוש המובהק של רצועת הגבעות (ר' פרק 7). ההתנחלויות הסמוכות ביותר לאריאל הן ברקן (1,300), רבבה (550) וקרית-נטפים (300).

273. מכתב מאריאל שרון למשרד השיכון מיום 21.7.78, וכן פרוטוקול פגישה מיום 2.9.79 (בתוך אריאל – בירת השומרון, שם, עמ' 140 ועמ' 157).  
 274. לפרטים על המוסדות ועל תאריכי הפתיחה ר' אתר האינטרנט של עיריית אריאל [www.ariel.muni.il](http://www.ariel.muni.il).  
 275. המספרים בין סוגריים מתייחסים, אלא אם מצוין אחרת, להערכת מספר התושבים נכון לסוף שנת 2001.

## ג. השתלטות על קרקעות

מתחקיר שערך בצלם עולה כי רוב הקרקעות השייכות לשטח השיפוט של אריאל, הוכרזו ונרשמו במהלך השנים כאדמות מדינה (ר' פרק 3).<sup>276</sup> חלק ניכר מקרקעות אלה, בעיקר באזור הבנוי של ההתנחלות, היו אדמות טרשים בלתי מעובדות ששימשו את תושבי הכפרים באזור למרעה. אולם קרקעות אחרות היו מעובדות על-ידי תושבים פלסטינים ובכל זאת השתלטה עליהן ישראל בטענה כי הן אדמות מדינה וכללה אותן בשטח השיפוט של אריאל.

במקרים אחרים השתלטה ישראל על קרקעות מעובדות, שגם לטענתה היו רכוש פלסטיני פרטי, לצורך הרחבת מערכת הכבישים המקשרת בין אריאל לישראל ולהתנחלויות הסמוכות לה (ר' להלן התייחסות לכביש חוצה-שומרון החדש ולכביש 447). במקרים אלה חתמו המפקדים הצבאיים על צווי הפקעה.

התוצרת החקלאית שהופקה מהגידולים בקרקעות המעובדות שימשה את בעלי הקרקע הן לצריכה עצמית והן לשיווק. ההשתלטות על קרקעות אלה שללה מאותן משפחות מקור פרנסה חשוב, ולעיתים גם יחיד, וגרמה לפגיעה משמעותית ברמת החיים.

## ד. גבולות מוניציפאליים

גבולותיה המוניציפאליים של אריאל השתנו כמה פעמים מאז הקמתה. השינוי האחרון התבצע ביוני 1999 בצו של אלוף פיקוד המרכז דאז, משה יעלון, אליו צורפה מפה הכוללת שטח של כ-13,800 דונמים. מתוך שטח זה, כ-3,000 דונמים, שהם כ-22% מכל שטח השיפוט, הם שטח בנוי או בהליכי בנייה. שטח השיפוט של אריאל משתרע ממזרח למערב על פני כ-11 ק"מ ורוחבו המקסימלי הוא 2.5 ק"מ. אורכו של שטח השיפוט הוא חריג גם בהשוואה לערים גדולות בעלות אוכלוסייה דומה בתוך ישראל.

הגבולות המוניציפאליים של אריאל הם מפותלים ומשוננים, שכן באזור בו הוקמה ההתנחלות ישנן קרקעות מעובדות בבעלות פלסטינית פרטית (בדרך כלל מטעי זיתים), שישראל לא יכלה להכריז עליהן כאדמות מדינה. מציאות זו גם יצרה בתוך שטח השיפוט של ההתנחלות "איים" שנתרו בבעלות פלסטינית או "חצאי איים", ששטח השיפוט של אריאל מקיף אותם משלושה כיוונים. כמו כן, ישנם מקרים בהם חלקים משטח השיפוט של אריאל מוקפים בשטחים חקלאיים פלסטיניים. תופעות אלה קיימות גם בהתנחלויות אחרות בגדה המערבית.<sup>277</sup>

השטחים שנתרו בבעלות פלסטינית בתוך שטח השיפוט הלא בנוי של אריאל עתידיים, ככל הנראה, להיות מסופחים לשטח הרציף של ההתנחלות, לאחר שהאזור שמסביב להם ייבנה ויאוכלס. דוגמא לתחילתו של הליך כזה הוא "אי" פלסטיני גדול, הנמצא מדרום לאזור הבנוי המרכזי של אריאל (ר' משבצת D6 בתצלום מס' 21), אשר מסומן במפה הצבאית של גבול השיפוט כאדמה פלסטינית פרטית. עיריית אריאל סללה כביש ביטחון מסביב לשטח זה ולמעשה צירפה אותו לשטח הרציף של ההתנחלות. בתכניות המתאר של העירייה, להבדיל מהמפה הצבאית, מופיע שטח זה כחלק אינטגרלי מאריאל.

276. התחקיר מבוסס על עדויות מתושבי הכפרים הפלסטינים הסמוכים לאריאל וכן על מידע שנמסר על-ידי עיריית סלפית. פניית בצלם למינהל מקרקעי ישראל ולעיריית אריאל לבירור מעמד הקרקעות המרכיבות את שטח השיפוט של אריאל לא נענתה.  
277. לדיון על תופעה זו בנוגע להתנחלות מעלה-אדומים ר' בצלם, *במורד הסיפוח*, שם, עמ' 33-34.

## ה. הפריסה העירונית

תרשים מספר 9 מציג את התפתחותה האורבנית של אריאל בצורה כרונולוגית, כפי שעולה מתכניות המתאר שלה. מהתרשים עולה כוונה ברורה של מתכנני ההתנחלות לפרוס את ההתנחלות בצורה מרבית ממערב למזרח, באמצעות בנייה בקצוות שטח השיפוט ולאחר מכן מילוי הדרגתי של החללים שנוצרו ביניהם. על בסיס עיקרון זה, לאחר שהגרעין הראשון התיישב במרכז שטח השיפוט הנוכחי, הוקם המתחם של המכללה האקדמית בקצה המזרחי של שטח השיפוט ורק בשנים שלאחר מכן נבנה המרחב שביניהם. בצורה דומה, באמצע שנות התשעים נבנה אזור תעשייה חדש במערב אריאל, כאשר השכונה הבאה המתוכננת להיבנות (ר' תמונה אחרונה בתרשים 9) נמצאת בין אזור התעשייה לבין הגבול המערבי של האזור הבנוי היום.

אורך השטח הבנוי היום בהתנחלות הוא כחמישה קילומטרים (בין המכללה לכביש הכניסה לאריאל) ורוחבו כ-700 מטרים בלבד. פריסה זו היא בלתי סבירה מבחינה תכנונית. תפיסות תכנוניות עדכניות דוגלות בפריסה אורבנית מרוכזת עד כמה שניתן, שתאפשר לתושבי המקום להגיע בהליכה קצרה לרוב אזורי היישוב.

חוסר הסבירות של פריסה זו בולט עוד יותר לנוכח העובדה כי סמוך למקום בו נבנו הבתים הראשונים של ההתנחלות, בעיקר מכיוון דרום, קיימים שטחים נרחבים שהיו יכולים לשמש להרחבת ההתנחלות. הבנייה בשטחים מרוחקים, מובילה למסקנה שלנגד עיניה של מערכת התכנון הישראלית לא עמדו שיקולים אורבניים-תכנוניים אלא שיקולים זרים. אחד מהם היה הרצון ליצור חיץ, ארוך עד כמה שניתן, שיפריד בין היישובים הפלסטיניים בין שני צדי כביש חוצה-שומרון ויקטע את הרצף הטריטוריאלי ביניהם.

## ו. פגיעה בהתפתחותה של סלפית

מיקומה של אריאל מונע היווצרות של מרחב אורבני רציף, שהיה נוצר אם סלפית היתה מתרחבת לכיוון צפון וצפון-מזרח והיתה מתחברת לכפרים חארס, כפל-חארס, קירה, מארדה ואיסכאכא. בשל מדיניות ישראל, תחום השיפוט של אריאל משמש כמחסום פסי העוצר תהליך זה וחוסם כמעט לחלוטין את התפתחותה האורבנית של סלפית. היום מתגוררים בעיירה זו כ-9,000 תושבים וקצב הגידול שלה הוא כ-3.5% לשנה. לפי מהנדס העירייה, סמיר מסרי, המחסור באדמות פנויות לבנייה גדל מדי שנה וכבר היום קיים מחסור בדוור, שגורם לצעירים לעזוב את העיירה.<sup>278</sup>

כתוצאה מהמאפיינים הטופוגרפיים וההידרולוגיים של האזור, יכולה סלפית להתרחב רק לכיוון צפון. השטחים שמדרום, דרום-מזרח ודרום-מערב לה, הם הרריים ותלולים והכשרתם לבנייה תדרוש משאבים כספיים אדירים וציוד מתוחכם, ואף תגרום לפגיעה בלתי הפיכה בנוף. באזור ממערב לסלפית נמצאים מאגרי מי תהום המספקים חלק ניכר מהמים שצורכים תושבי סלפית ושגם ישראל מנצלת אותם לצרכיה. בנייה על אזור זה עלולה לפגוע במאגרים אלה, כמו גם בשטחים החקלאיים הקיימים בשטח זה. האזור ממזרח לסלפית מעובד על-ידי תושבי סלפית, אשר מגדלים בו אלפי עצי זית המהווים את מקור הפרנסה החשוב ביותר עבורם. כ-15% משטח השיפוט של סלפית (התחום בצפון על-ידי גבול אזור A) פנוי אמנם לבנייה, אולם כמחצית מהקרקעות באזורים אלה הן בבעלות פרטית של כמה מתושבי סלפית ולכן אינן פנויות לבנייה.<sup>279</sup>

278. הדברים נמסרו לבצלם במסגרת סיור בסלפית ב-31.12.01.  
279. המידע נמסר לבצלם על-ידי עיריית סלפית.

ההתנחלות אריאל אחראית גם לזיהום מי התהום המשמשים את סלפית. רוב מי הביוב של אריאל זורמים לערוץ נחל, סמוך לכניסה המערבית של ההתנחלות, אשר זורם לכיוון דרום-מערב (ר' תצלום מס' 21). מי הביוב, אשר מחלחלים לאדמה ומתערבבים עם מי המעינות הנאגרים באקוויפר, עוברים במרחק של מטרים ספורים מתחנת השאיבה בה מופקים חלק מהמים לצריכה ביתית עבור תושבי סלפית (ר' תצלום מס' 18). לפי מהנדס המים של סלפית, סאלח עפאני, מי הביוב של אריאל מזהמים את מי המעיין ומפעם לפעם הוא נאלץ להורות על הפסקה זמנית של השאיבה, לאחר שבבדיקות שגרתיות נמצאו רמות זיהום גבוהות במיוחד במים.

## ז. רשת הדרכים האזורית

העיירה סלפית מתפקדת כמרכז השלטוני והמסחרי של הכפרים הפלסטיניים באזור, ובעיקר של הכפרים הנמצאים מצפון לה: חארס, כיפל-חארס, קירה, מארדה, ג'מעין, זיתא-ג'מעין ודיר-איסטיא. קיומה של התנחלות אריאל פוגעת בדרכי הגישה של כפרים אלה לסלפית.

עד לאינתיפאדת אל-אקצא השתמשו תושבי כפרים אלה בדרך המסתעפת מכביש הכניסה לאריאל, מתעקלת לכיוון מערב ולאחר מכן מובילה דרומה לסלפית (ר' תצלום מס' 21). בתחילת האינתיפאדה חסם צה"ל את הגישה לדרך זו בקוביות בטון ובערימות עפר. בנוסף, אם תיושם תכנית המתאר ואריאל תתרחב לכיוון מערב (ר' תמונה אחרונה בתרשים 9), דרך זו תעבור בתוך השטח הבנוי של אריאל, אז תיאסר לחלוטין תנועת פלסטינים בדרך זו.

התנועה הדלילה הקיימת היום בין סלפית לבין הכפרים שמצפון לה נעשית מכיוון מזרח, בדרך עפר המתחילה בכביש 60 מדרום להתנחלות תפוח והמוליכה מערבה דרך הכפרים יאסוף ואיסכאכא. הכניסה לדרך זו נחסמה גם היא בתחילת האינתיפאדה, אולם פלסטינים נוהגים להגיע עד לחסימה הנמצאת ממזרח ליאסוף, לעקוף אותה ברגל, ומשם להמשיך לכיוון סלפית (ר' תצלום מס' 19). דרך זו, גם ללא החסימות הקיימות בה, היא ארוכה ואינה יכולה לתפקד כעורק התנועה הראשי בין סלפית לכפרים שמצפון לה. דרך זו תהפוך לדרך היחידה אם אריאל תורחב כמתוכנן.

כך למשל, אורכה של הדרך הקיימת בין היציאה הדרומית של כיפל-חארס לכניסה המערבית של סלפית, ששימשה את תושבי היישובים הללו עד לתחילת האינתיפאדה, היא כ-3,500 מטר. לעומתה, הדרך החלופית, המחייבת את תושבי כיפל-חארס להגיע עד כביש 60 ולחצות את הכפרים יאסוף ואיסכאכא, משתרעת על פני כ-20 קילומטר.

ההגבלות הרבות על תנועת הפלסטינים ורשת הדרכים הדלה העומדת לרשותם, צורמת במיוחד לנוכח המשאבים העצומים שמשקיעה ישראל כדי לשרת את צרכי התחבורה של אוכלוסיית המתנחלים בכלל ושל תושבי אריאל בפרט. בשנים האחרונות נסללו באזור אריאל שני כבישים חדשים, תוך פגיעה נרחבת באוכלוסייה הפלסטינית.

הכביש הראשון נסלל כתוואי חדש של כביש חוצה-שומרון, המחבר בין אריאל וההתנחלויות הסמוכות לה לתל-אביב ולגוש דן. כביש חוצה-שומרון הישן (מספר 505) חוצה את הכפרים מסחה ובידיא. על-מנת לעקוף כפרים אלה, נסלל כביש של ארבעה מסלולים כמה מאות מטרים מדרום לו. לצורך כך, הפקיעה ישראל קרקעות מתושבים פלסטינים המתגוררים באזור וגרמה לניזק סביבתי נרחב בכך שחצתה את הגבעות הנמצאות בתוואי הכביש. מאז תחילת האינתיפאדה, במסגרת פעולות "חישוף", עקר צה"ל עצי זית רבים שהיו נטועים בשולי הכביש, בטענה שהדבר נחוץ כדי להגן על המתנחלים הנוסעים בו (ר' משבצות C3, C4, C5, B6, בתצלום מס' 21).<sup>280</sup>

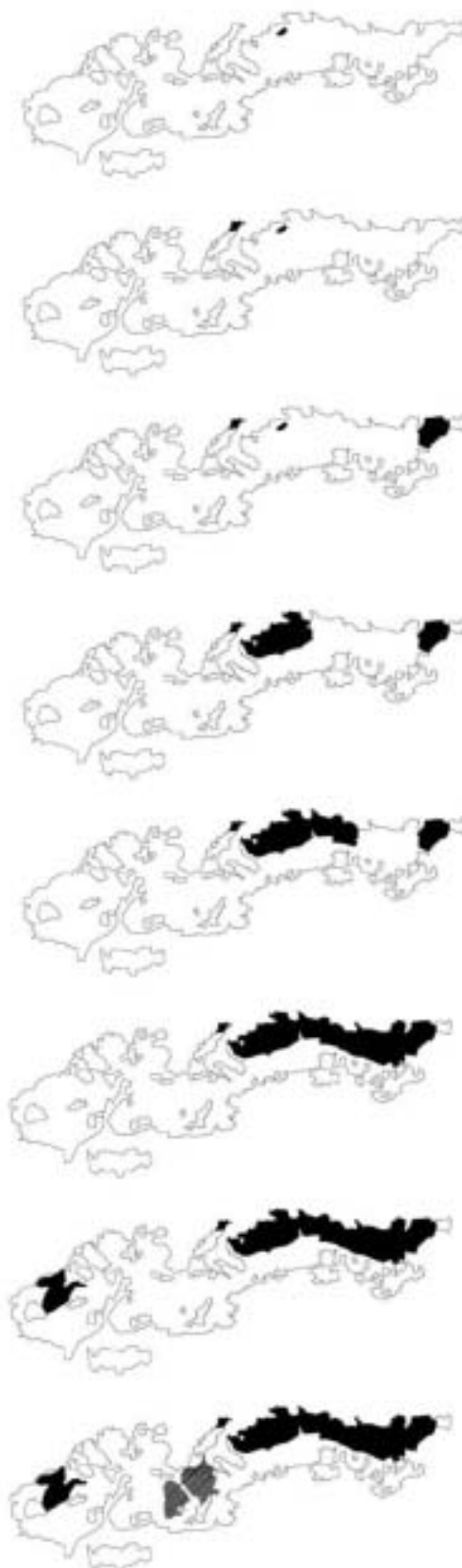
280. לפרטים על מדיניות זו ברצועת עזה ר' בצלם, מדיניות ההרס – הריסת בתים והשחתת שטחים חקלאיים ברצועת עזה (פברואר 2002).

הכביש השני הוא כביש 447, שסלילתו אמורה להסתיים בקרוב, המחבר את הקצה המזרחי של אריאל לכביש 60, סמוך להתנחלות רבבה (ר' תצלום מס' 20). לצורך סלילת הכביש, הופקעו כ-75 דונמים מתושבי איסכאכא וסלפית ונכרתו למעלה מאלף עצי זית שרובם היו עתיקים והניבו פרי רב. כביש זה אמור לשרת את גוש ההתנחלויות עלי, שילה (כולל שבות-רחל) ומעלה-לבונה ולקצר את דרכם לאריאל בכמה דקות. הפלסטינים שהקרקעות שבבעלותם הופקעו עתרו לבג"צ בניסיון למנוע את סלילת הכביש, אולם בית המשפט דחה את העתירה בלי נימוקים. בפסק הדין הסתפק השופט מצא בקביעה כי "הגענו למסקנה כי ביחס לעניין זה אין מקום להתערבות בית המשפט בהחלטת המשיבים".<sup>281</sup>

281. בג"צ 1451/00, טאלב עבד אל האדי ואח' ל' מועצת התכנון העליונה ומפקד כוחות צה"ל ביו"ש.

## תרשים מספר 9

התפתחותה של אריאל על-פי תכניות המתאר







תצלום מס' 15



אריאל: מבט מכיוון דרום-מזרח

תצלום מס' 16



אריאל

**תצלום מס' 17**



קרוואנים באזור המזרחי של אריאל, ברקע: הכפר ג'מעין

**תצלום מס' 18**



הביוב מאריאל זורם לצד תחנת השאיבה של סלפית

**תצלום מס' 19**



מחסום פיסי בכניסה לכפר יאסוף

**תצלום מס' 20**



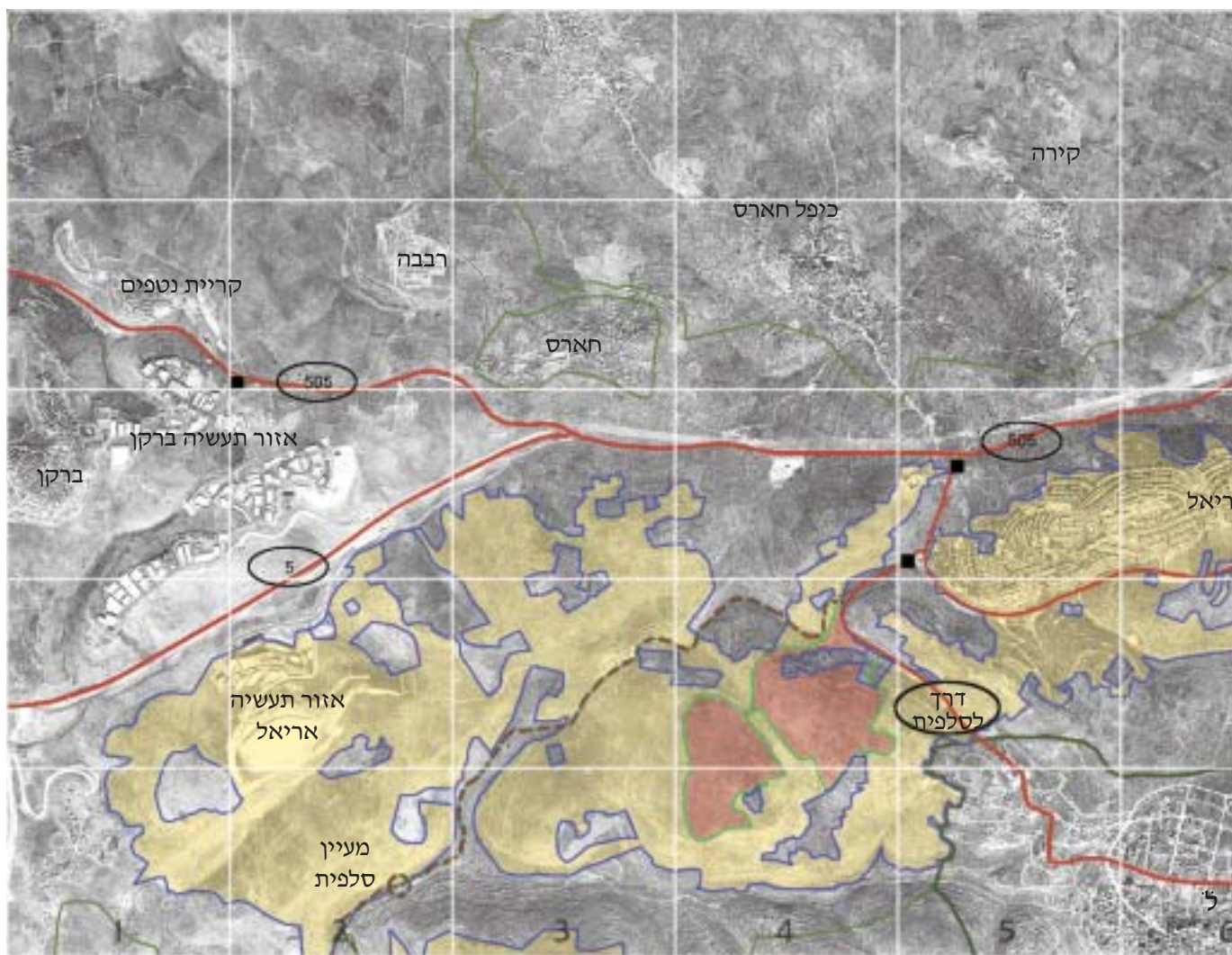
על הגשר: כביש 447  
מתחת: כביש איסכאכא - סלפית

תצלום מס' 21



אריאל והסביבה

- תחום שיפוט אריאל
- שכונה מתוכננת - אריאל
- כביש
- מס' כביש 5
- גבול שטח A
- גבול שטח B
- ערוץ נחל



צילום רקע: המרכז למיפוי ישראל

**תצלום מס' 22**



בתי אריאל, מבט מכביש חוצה שומרון

**תצלום מס' 23**



אזור מתוכנן להרחבת אריאל

## מסקנות

ישראל יצרה בשטחים משטר של הפרדה-תוך-אפליה, במסגרתו קיימות שתי מערכות משפט נפרדות באותו שטח, כאשר זכויותיו של אדם נקבעות לפי השתייכותו הלאומית. משטר זה הוא היום דוגמא יחידה במינה בעולם ומזכיר במהותו משטרים אפלים מן העבר, כמו משטר האפרטהייד בדרום-אפריקה.

אפלייתם של הפלסטינים לעומת המתנחלים מתבטאת כמעט בכל תחומי הפעילות של רשויות הכיבוש: החל מהשיטות המשמשות את ישראל כדי להשתלט על הקרקעות עליהן הוקמו ההתנחלויות, דרך הקמת מוסדות תכנון נפרדים למתנחלים ולפלסטינים וכלה בהחלת החוק הישראלי על המתנחלים וההתנחלויות בעוד האוכלוסייה הפלסטינית נותרה כפופה לחוק הצבאי.

תחת משטר זה, נגזלו מאות אלפי דונמים של אדמות מהאוכלוסייה הפלסטינית, ששימשו להקמת עשרות התנחלויות בגדה המערבית ולאכלוסן במאות אלפי אזרחים ישראלים. אופן הפריסה של ההתנחלויות על פני שטחים נרחבים של הגדה המערבית, גורר פגיעה בשורה ארוכה של זכויות האדם של האוכלוסייה הפלסטינית. כפי שעולה מדו"ח זה, השינוי הקיצוני שעשתה ישראל במפת הגדה המערבית, מונע כל אפשרות ממשית להקמת מדינה פלסטינית עצמאית ובת קיימא במסגרת מימוש הזכות להגדרה עצמית.

אוכלוסיית המתנחלים, לעומת זאת, נהנית מכל הזכויות הניתנות לאזרחי ישראל המתגוררים בתוך הקו הירוק, ובחלק מהמקרים היא אף נהנית מיחס מועדף. המאמצים הרבים שהשקיעה ישראל במפעל ההתנחלויות – מבחינה כספית, משפטית ובירוקרטית – הפכו את ההתנחלויות למובלעות אזרחיות בתוך שטח המתנהל תחת שלטון צבאי ואת המתנחלים למעמד המועדף. כדי להנציח מצב זה, שהוא מלכתחילה בלתי חוקי, מפרה ישראל שוב ושוב את זכויות האדם של הפלסטינים.

בולט במיוחד השימוש המניפולטיבי שעושה ישראל בכלים משפטיים כדי ליצור איצטלה של חוקיות מסביב למפעל ההתנחלות. כל עוד החקיקה הירדנית סייעה לישראל לקדם את מטרותיה, היא נאחזה בה בטענה שלפי המשפט הבינלאומי היא חייבת לפעול לפי החקיקה שהיתה קיימת בשטחים לפני הכיבוש, תוך שהיא מעניקה לה פרשנות צינית ומגמתית. אולם, כאשר היתה חקיקה זו לרועץ, לא היססה ישראל לבטל אותה בחקיקה צבאית ולקבוע כללים חדשים שישרתו אותה. באופן זה רמסה ישראל ברגל גסה הגבלות ואיסורים רבים שנקבעו בהסכמים בינלאומיים עליהם חתמה, אשר נועדו לצמצם את הפגיעות בזכויות האדם ולהגן על אוכלוסייה תחת כיבוש.

האחריות על הפרת זכויות האדם הנגזרת מקיומן של ההתנחלויות מוטלת, בראש ובראשונה, על ממשלות ישראל לדורותיהן. הן אלה שייזמו את הקמתן, תמכו בהן מבחינה פוליטית, ארגונית וכלכלית, ועודדו את הרחבתן המתמשכת. שותפים בכירים לאחריות זו הם שופטי בית המשפט העליון, אשר העניקו למפעל ההתנחלות חותמת משפטית, בין אם באמצעות הכשרת מעשים פסולים של הממשלה והצבא ובין אם בסירובם להתערב כדי למנוע את הפגיעה בתושבים הפלסטינים.

מאז פרצה אינתיפאדת אל-אקצא, היו מתנחלים שביקשו לחזור להתגורר בתוך ישראל, בשל הפגיעה הנמשכת בהם על-ידי פלסטינים. כמה מהם פנו לממשלה בבקשה שתסייע להם בכך, אולם, למרות האחריות הכבדה הרובצת על הרשויות הנגזרת ממדיניותן רבת השנים, מסרבת המדינה להעניק להם סיוע, כל עוד לא נעשה הדבר במסגרת הסדר מדיני.<sup>282</sup> בכך הופכת הממשלה את המתנחלים המבקשים להתפנות לבני-ערוכה של מדיניותה הבלתי חוקית.

282. הצעת חוק שהעלתה ח"כ ענת מאור, לפיה יש לפצות מתנחלים שיחליטו להתפנות נדחתה ברוב קולות על-ידי הכנסת ("הצעת חוק פיצויי מפוני יהודה, שומרון, חבל עזה ורמת הגולן, התש"ס1999, 4.7.01).



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

ברור שפינוי כל ההתנחלויות הוא משימה מורכבת, שהשלמתה תיארך זמן. עם זאת, ישנם צעדי ביניים שניתן לנקוט לאלתר, על-מנת לצמצם ככל הניתן את הפגיעה בזכויות האדם ואת ההפרות של המשפט הבינלאומי. בין השאר, על ממשלת ישראל:

- להפסיק כל בנייה חדשה בהתנחלויות, בין אם נעשה הדבר לצורך הקמת התנחלויות חדשות ובין אם לצורך הרחבת ההתנחלויות הקיימות;
- להקפיא את סלילתם של כבישים עוקפים חדשים ותכנון של כבישים כאלה, כולל הפסקה של הפקעה ותפיסה של קרקעות המיועדות לכך;
- להחזיר ליישובים הפלסטיניים את כל השטחים הלא-בנויים שצורפו לגבולות המוניציפאליים של ההתנחלויות והמועצות האזוריות;
- לבטל את ועדות התכנון המיוחדות בהתנחלויות, וכפועל יוצא מכך לבטל את סמכותן של הרשויות המקומיות לערוך תכניות מתאר ולהנפיק היתרי בנייה;
- להפסיק את מדיניות התמריצים המעודדת אזרחים ישראלים לעבור להתנחלויות ולהפנות משאבים לעידוד מתנחלים לעבור לתוך גבולות מדינת ישראל.

# פרסומי בצלם

## דו"חות מקיפים

- הפרת זכויות האדם של אזרחי לבנון בידי ישראל ( **ינואר 2000** )
- פועלי ציון: הפרת זכויות האדם של עובדי השטחים בישראל ובהתנחלויות (**ספטמבר 1999**)
- עינויים כשיגרה: שיטות החקירה של השב"כ (**פברואר 1998**)
- שבויים של שלום: מעצר מינהלי במהלך תהליך אוסלו (**מאי 1997**)
- ההתנחלות בשטחים כהפרת זכויות אדם: היבטים משפטיים עקרוניים (**מארס 1997**)
- אין דין ואין דין: ענישה ללא משפט, חטיפה, מעצר בלתי-חוקי ועינויים של פלסטינים תושבי הגדה המערבית בידי מנגנון הביטחון המסכל הפלסטיני (**אוגוסט 1995**)
- מדיניות של אפליה: הפקעת קרקעות, תכנון ובנייה במזרח ירושלים (**מאי 1995**)
- אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בשטחים (**מארס 1994**)
- משתפי הפעולה בשטחים בתקופת האינתיפאדה: הפרות ופגיעות בזכויות האדם (**ינואר 1994**)
- דו"ח דו-שנתי 1992-1993: הפרות זכויות האדם בשטחים (**1994**)
- גירוש פלסטינים מהשטחים והגירוש ההמוני בדצמבר 1992 (**יוני 1993**)
- עצורים בלא משפט: מעצרים מנהליים בשטחים מתחילת האינתיפאדה (**אוקטובר 1992**)
- פעילות היחידות המיוחדות בשטחים (**מאי 1992**)
- חקירת פלסטינים בתקופת האינתיפאדה (דו"ח מעקב) (**מארס 1992**)
- דו"ח דו-שנתי 1990-1991: הפרות זכויות האדם בשטחים (**1992**)
- חקירת פלסטינים בתקופת האינתיפאדה: התעללות, "לחץ פיסי מתון", או עינויים? (**מארס 1991**)
- ענישה קולקטיבית בגדה המערבית ורצועת עזה והביקורת השיפוטית עליה (**נובמבר 1990**)
- פתיחה באש על-ידי כוחות הביטחון בשטחים (**יולי 1990**)
- מערכת המיסוי בגדה המערבית וברצועת עזה (**פברואר 1990**)
- דו"ח שנתי 1989: הפרות זכויות האדם בשטחים (**דצמבר 1989**)
- מערכת השיפוט הצבאי בגדה המערבית (**נובמבר 1989**)
- הריסות ואטימות בתים כאמצעי ענישה בגדה המערבית וברצועת עזה בתקופת האינתיפאדה (**ספטמבר 1989**)

## דפי מידע

אצבע קלה: ירי בלתי-מוצדק והוראות הפתיחה באש במהלך אינתיפאדת אל-אקצא  
**דף מידע מארס 2002**

פצועים בשטח: ירי על אמבולנסים ופגיעה בטיפול רפואי על-ידי צה"ל בשטחים  
**דף מידע מארס 2002**

מדיניות ההרס: הריסת בתים והשחתת שטחים חקלאיים ברצועת עזה  
**דף מידע פברואר 2002**

כוח מופרז – הפרת זכויות האדם במהלך פעולות צה"ל בשטחי A:  
בית ג'אלא, 6.5.01; בית רימא, 24.10.01; אזור בית לחם, 19.10.01–28.10.01  
**דף מידע דצמבר 2001**

דיו לעצמם: אי אכיפת החוק על מתנחלים שתקפו פלסטינים בתגובה לפגיעה באזרחים ישראלים  
**דף מידע אוקטובר 2001**

מים עד נפש: מצוקת הכפרים ללא רשת מים  
**דף מידע יולי 2001**

עינויים של קטינים פלסטיניים במשטרת גוש עציון  
**דף מידע יולי 2001**

ללא מוצא: פגיעה בטיפול רפואי בשל מדיניות המצור של ישראל בשטחים  
**דף מידע יוני 2001**

מעשים שבשגרה: מכות והתעללויות בפלסטינים על-ידי כוחות הביטחון במהלך אינתיפאדת אל-אקצה  
**דף מידע מאי 2001**

הסכמה שבשתיקה: מדיניות אכיפת החוק על מתנחלים שבשטחים  
**דף מידע מרץ 2001**

אזרחים במצור: הגבלות על חופש התנועה כענישה קולקטיבית  
**דף מידע ינואר 2001**

איפוק מדומה: הפרת זכויות האדם במהלך האירועים בשטחים  
**דצמבר 2000**

במורד הסיפוח: הפרת זכויות אדם כתוצאה מהקמת התנחלות מעלה אדומים והרחבתה  
**דף מידע יוני 1999**

אוסלו: לפני ואחרי – מצב זכויות אדם בשטחים  
**דף מידע מאי 1999**

מוות ידוע מראש: ירי כדורי "גומי" לפיזור הפגנות בשטחים  
**דף מידע דצמבר 1998**

מי מריבה: אחריותה של ישראל למצוקת המים בשטחים  
**דף מידע ספטמבר 1998**

הפרד ומשול: האיסור על מעבר בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית

**דף מידע מאי 1998**

1987–1997. עשור של הפרות זכויות אדם

**דף מידע ינואר 1998**

הורסים שלום: מדיניות ההריסה ההמונית של בתי פלסטינים בגדה המערבית

**דף מידע ספטמבר 1997**

ברוטאליות לשמה – ממשיכים להכות: הכאות והתעללויות של פלסטינים בידי אנשי מג"ב ושוטרים בחודשים מאי-אוגוסט 1997.

**דף מידע אוגוסט 1997**

הטרדה מינית בשם החוק: אלימות והשפלה במהלך חיפושים בבתי פלסטינים בחברון

**דף מידע דצמבר 1996**

מכת מדינה: הכאות, התעללויות והשפלות של פלסטינים בידי אנשי משטרה ומג"ב בחודשים יוני-יולי 1996

**דף מידע ספטמבר 1996**

ללא גבולות: פגיעה בזכויות אדם בצל הסגר

**דף מידע אפריל 1996**

דו קיום בלתי אפשרי: זכויות האדם בחברון מאז הטבח במערת המכפלה

**דף מידע ספטמבר 1995**

מקרי מוות ופציעה כתוצאה מהתפוצצות שיירי תחמושת

**דף מידע יולי 1995**

עינויים בחקירה: עדויות נחקרים פלסטינים, עדויות חוקרים

**דף מידע נובמבר 1994**

"טרטורים" ביורוקרטיים, הטרדה והתעמרות במהלך פעילות מבצעית בגדה המערבית בשנה הראשונה להסכם העקרונות

**דף מידע ספטמבר 1994**

ירי לעבר כלי-רכב בשטחים על-ידי כוחות הביטחון

**דף מידע פברואר 1994**

הריגת ילדים פלסטינים והוראות הפתיחה באש

**דף מידע יוני 1993**

הריסת בתים במהלך פעולות כנגד מבוקשים

**דף מידע מאי 1993**

הסגר על הגדה המערבית ורצועת עזה – פגיעות ישירות ונלוות בתושבי השטחים

**דף מידע אפריל 1993**

הגבלות על זכות ההפגנה והמחאה בשטחים

**דף מידע ינואר 1992**

חידוש גירושם של נשים וילדים מהשטחים בשל "שהייה בלתי חוקית"

**דף מידע ספטמבר-אוקטובר 1991**

תלונות על הפרת זכויות האדם בשטחים – פעילות "המוקד להגנת הפרט"

**דף מידע אוגוסט 1991**

מותו של הנער מחמוד עליאן, התעמרות פקיד מס הכנסה ולחץ על משפחות מבוקשים

**דף מידע יוני 1991**

זכויות האדם בשטחים בתקופת מלחמת המפרץ

**דף מידע ינואר-פברואר 1991**

הריסות ואטימות בתים כאמצעי ענישה – דו"ח מעקב

**דף מידע נובמבר 1990**

איבוד עשתונות: אירועי הר-הבית – תחקיר ראשוני

**דו"ח מיוחד, אוקטובר 1990**

סגירת בתי-ספר ופגיעות אחרות במערכת החינוך בשטחים

**דף מידע ספטמבר-אוקטובר 1990**

הגבלות על בנייה למגורים בגדה המערבית

**דף מידע אוגוסט 1990**

אלימות כלפי קטינים במעצר משטרה

**דף מידע יוני-יולי 1990**

מערכת השיפוט הצבאי בגדה המערבית: דו"ח מעקב

**דף מידע מאי 1990**

עמדות צה"ל בבתים פרטיים, פורים שפיל בכפר עאבוד, ומעקב אחר חקירת מצ"ח

**דף מידע אפריל 1990**

הצנזורה על העיתונות הפלסטינית

**דף מידע פברואר-מארס 1990**

מקרי מוות ופציעה של ילדים

**דף מידע ינואר 1990**

משפטי חיילים והגבלות על יציאה לחו"ל

**דף מידע נובמבר 1989**

על סופרים וספרים אסורים

**דף מידע אוקטובר 1989**

**דף מידע ספטמבר 1989**

**דף מידע אוגוסט 1989**

**דף מידע יולי 1989**

**דף מידע יוני 1989**

**דף מידע מאי 1989**

## **דו"חות מקרה**

מוות במעצר: מותו של מוראד עוואיסה, בן 17, ברמאללה, 31.3.02

**דו"ח מקרה 14, מאי 2002**

כרוניקה של טיוח: בדיקת הפרקליטות הצבאית את נסיבות מותו של ח'ליל אל-מור'רבי, בן 11

**דוח מקרה 13, נובמבר 2001**

לאור יום: התעללות בפלסטינים על ידי חיילי צהל

**דוח מקרה 12, יולי 2001**

כח מופרז: ניתוח אירועי ה-6.5.01 בית ג'אלה

**דוח מקרה, מאי 2001**

כבשת הרש: גירוש התושבים מאזור דרום הר חברון

**דו"ח מקרה 9, אוקטובר – נובמבר 1999**

אימוץ קטלני: הריגתו של מוחמד אל-חילו על-ידי מסתערים בחיזמה

**דו"ח מקרה 8, מארס 1997**

משחקים באש בהר הבית: שימוש בכוח מופרז וקטלני על-ידי משטרת ישראל

**דו"ח מקרה 7, דצמבר 1996**

מעצרים וחקירתם של בני הזוג "עלי" מהכפר בני נעים

**דו"ח מקרה 6, יוני 1995**

הוצאה להורג במקום: מחנה הפליטים ג'באליא, 28.3.94

דו"ח משותף לארגונים בצלם ועורכי-דין פלסטינים למען זכויות האדם

**דו"ח מקרה 5, אפריל 1994**

ירי קטלני וענישה קולקטיבית בעקבות הטבח במערת המכפלה

**דו"ח מקרה 4, מארס 1994**

"הנוהל החדש" בחקירות השב"כ: המקרה של עבד א-נאסר עובייד

**דו"ח מקרה 3, נובמבר 1993**

ח'אן יונס, דצמבר 1992

**דו"ח מקרה 2, ינואר 1993**

מותו של מוסטפא ברכאת באגף החקירות במיתקן הכליאה בטול-כרם

**דו"ח מקרה 1, ספטמבר 1992**

## דו"חות אחרים

משפחות שסועות: פירוד משפחות פלסטיניות בשטחים

דו"ח משותף של בצלם והמוקד להגנת הפרט

**יולי 1999**

שותפים לאי צדק: הפרת זכויות אדם על ידי ישראל והרשות הפלסטינית בעקבות הרצח בוואדי קלט

דו"ח משותף של בצלם והאגודה הפלסטינית להגנה על זכויות האדם והסביבה (אל-קאנון)

**יוני 1999**

גופות אסורות

דו"ח משותף של בצלם והמוקד להגנת הפרט

**מארס 1999**

הטרנספר השקט נמשך: שלילת מעמד התושבות וזכויות סוציאליות מתושבי מזרח ירושלים

דו"ח משותף של בצלם והמוקד להגנת הפרט

**ספטמבר 1998**

הטרנספר השקט: שלילת מעמד התושבות מפלסטינים במזרח ירושלים

דו"ח משותף של בצלם והמוקד להגנת הפרט

**אפריל 1997**

לגיטימציה לעינויים: החלטות בג"צ בעניין בילביסי, חמדאן ומובארכ – מקורות והערות

**ינואר 1997**

זכויות אדם מאז הסכמי אוסלו: תמונת מצב

דו"ח משותף של בצלם ושל הקבוצה הפלסטינית לפיקוח על זכויות האדם

**דצמבר 1996**

## ניירות עמדה

מדיניות ההתנקשויות של ישראל: הוצאה להורג ללא משפט (**ינואר 2001**)

צמאים לפתרון: מצוקת המים בשטחים ופתרונה במסגרת הסדר הקבע (**יולי 2000**)

חקיקה המתירה לחץ פיסי ונפשי בחקירות השב"כ (**ינואר 2000**)

## **רבעון זכויות האדם בשטחים**

גליון ראשון, דצמבר 1998: יובל להכרזה העולמית בדבר זכויות האדם

גליון שני, מארס 1999

גליון שלישי, יוני 1999 (נושא מרכזי: מצוקת המים בשטחים)

גליון רביעי, אוקטובר 1999 (נושא מרכזי: פועלי השטחים)

גליון חמשי, דצמבר 1999 (נושא מרכזי: יובל לאמנת ג'נבה)

גליון שישי, מארס 2000 (נושא מרכזי: זכויות הילד)

גליון שביעי, מאי 2001 (נושא מרכזי: זכויות האדם בשטחים)

### **פעילות בצלם ב-2002 מתאפשרת תודות לתרומותיהם של הגופים הבאים:**

British Foreign and Commonwealth Office, Christian Aid (UK),  
Commission of the European Communities, DanChurchAid (Denmark), EED (Germany),  
Ford Foundation (USA), ICCO (Netherlands),  
International Commission of Jurists - Swedish Section, Joyce Mertz-Gilmore Foundation (USA),  
New Israel Fund (Israel), Norwegian Foreign Ministry, Novib (Netherlands),  
Federal Department of Foreign Affairs of Switzerland