

# מלחמת ההתשה

כך חותרת הרשות הפלסטינית  
להקמת מדינה ערבית בשטחי C

---

ע ש ו ר ל ת ו כ נ י ת פ י א ד  
דו"ח מצב הקרקעות ביהודה ושומרון, 2009-2019

---





תנועת רגבים (ע"ר)

תנועה ציבורית לשמירה על אדמות ונכסי האום.

התנועה פועלת למניעת השתלטות לא חוקית על אדמות מדינה ולשמירה על כללי מינהל תקין בכל הנוגע למדיניות הקרקעית של מדינת ישראל.

התנועה פועלת במישור הציבורי, הפרלמנטרי והמשפטי, באמצעות פרסום מאמרים, דו"חות ציבוריים, מחקרים ונקיטת הליכים משפטיים.

פעילות זו מתבצעת על מנת לקדם את מטרות התנועה ולהביא להשבת החזון הציוני למקומו המוביל בקביעת מדיניות היום-יום של מדינת ישראל.

החזון הציוני, בראייתה של תנועת רגבים, הוא בראש ובראשונה חזון יהודי בוטח ומאמין, אך בד בבד הוא גם חזון אנושי, צודק ומוסרי, שחלק מביטוייו הם הקפדה על טוהר מידות וכללי מינהל תקין.

**כתיבה:** אברהם בנימין, יונה אדמוני, ישי חמו

**פרקי מומחים בנושאי ביטחון, מדיניות וסביבה:**

תא"ל (מיל") יוסי קופרווסר; רון פרושאור; עו"ד שלמה רבינוביץ'

**עריכה:** אברהם בנימין

**מחקר:** ישי חמו

**מיפוי ומחקר GIS:** ליאור שמו

**עריכה לשונית:** חנה פורטגנג

**עיצוב גרפי:** חמוטל לורנס

**דפוס:** אלמוג ג.א. דפוס ואופסט בע"מ

**תמונות:** תנועת רגבים, ויקיפדיה, דף הפייסבוק UAWC

דצמבר 2019



5	שער א - רקע היסטורי: מהסכמי אוסלו ועד להשתלטות חד-צדדית
11	שער ב - המספרים מדברים: התיישבות ערבית ביהודה ושומרון, 2009-2019
12	תפיסת קרקע באמצעות בנייה בלתי חוקית
16	למי צפוף באמת
17	מיפוי שטחים בנויים
19	ייעודי קרקע
24	עוד דונם ועוד עז - הכיבוש החקלאי
28	רישום והסדר מקרקעין
31	הלוחמה המשפטית - נשק במערכה הכוללת
35	מימון הלוחמה המשפטית - אגודת סנט איב
37	מגש הכסף מבריסל - תמיכת האיחוד האירופי במימוש תוכנית פיאד
41	שער ג - השלכות ומשמעויות: ביטחון, מדיניות וסביבה (פרק מומחים)
42	משמעויות ביטחוניות ומדיניות   תא"ל במיל' יוסי קופרווסר
46	עשור לתוכנית פיאד - עשר שנים של החמצה   רון פרושאור
51	אחריות המדינה לזיהום מקורות המים ביהודה ושומרון   עו"ד שלמה רבינוביץ'
55	שער ד - סיכום והמלצות
56	סיכום
57	המלצות





שער א:

# רקע היסטורי מהסכמי אוסלו ועד להשתלטות חד-צדדית





”החלטנו לנקוט יוזמה,  
לזרז את סוף הכיבוש באמצעות עבודה קשה  
ולקבוע עובדות בשטח העולות בקנה אחד  
עם התפיסה שהקמת מדינה  
אינה דבר שניתן להתעלם ממנו.  
זו האג'נדה שלנו,  
ואנחנו רוצים ליישמה בנחישות”  
(סלאם פיאד, ראש ממשלת הרשות הפלסטינית, 2009,  
בריאיון ל-TIMES).

# רקע היסטורי: מהסכמי אוסלו ועד להשתלטות חד-צדדית

התיאור ההיסטורי הקצר שלהלן איננו מתיימר לסקור לעומק את פרקי ההיסטוריה של מאה שנות ציונות אלא לקבץ בקיצור נמרץ את ראשי הפרקים ההיסטוריים שהובילו למצב הדברים העכשווי ביהודה ושומרון.

בשנת תש"ח, 1948, עם סיום המנדט הבריטי והקמת מדינת ישראל, כבשה ממלכת ירדן את חבלי יהודה ושומרון. אזורים אלו היו מאז ומתמיד המשך טבעי לחבלי הארץ הסמוכים, אך הכיבוש הירדני וקביעת קו הגבול בלב ארץ ישראל הובילו לאפיונם, באופן בלתי טבעי, כחבל ארץ נפרד מיתר חלקי הארץ.

מלחמת המגן שנכפתה על מדינת ישראל בשנת 1967 הובילה לשחרור חבלי ארץ אלו ולהשבתם לידי מדינת ישראל. קברניטי המדינה בדורות עברו החילו את החוק הישראלי על ירושלים רבתי, ואחר כך גם על רמת הגולן, שנכבשה מידי סוריה, אולם נמנעו מהחלת הריבונות הישראלית על יהודה ושומרון מאחר שלא באו לידי הכרעה פנימית ומעשית בנוגע לעתיד השטחים והאוכלוסייה הערבית ביהודה ושומרון.

האוכלוסייה הערבית ביהודה ושומרון פתחה במאבק מזוין נגד מדינת ישראל באמצעות פעולות טרור וחבלה לשם 'שחרור פלסטין', ומאבקה התאפיין לאורך השנים בגלי גאות ושפל. לאחר פרוץ האינתיפאדה הראשונה, בשלהי שנות השמונים של המאה הקודמת, החל להתגבש משא ומתן בין מדינת ישראל לבין הארגון לשחרור פלסטין, ובמהלך שנות התשעים נחתמו כמה הסכמים בין מדינת ישראל לאש"ף. הם נודעו בשם הסכמי אוסלו והיו חלק מניסיון להתניע תהליך שלום בין מדינת ישראל לערביי יהודה ושומרון.

בקרב אזרחי ישראל שררה מחלוקת עזה בנוגע להסכמי אוסלו, שעברו בכנסת על חודו של קול ובמסגרתם הכירה מדינת ישראל בהיות אש"ף הגוף הלאומי המייצג של ערביי יהודה, שומרון ורצועת עזה (ה'פלסטינים') והעבירה לשליטתו חלקים מיהודה, שומרון וחבל עזה. הסכמי אוסלו קיבלו תוקף בין-לאומי ואושררו בחתימת ארצות הברית והאיחוד האירופי.<sup>1</sup>

בהסדר הביניים חולקו שטחי יהודה ושומרון לשלוש קטגוריות:

שטח A - כ-17 אחוזים משטחי יהודה ושומרון, הכוללים את כלל הערים וחלק מהמרחב הכפרי, שהועברו לשליטה מלאה של הרשות הפלסטינית הן בהיבטים הביטחוניים הן בהיבטים האזרחיים-מוניציפליים.

שטח B - כ-21 אחוזים מהשטח הנתונים לשליטה מוניציפלית של הרשות

1 "הסכם ביניים ישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה": <http://bit.ly/2EDXcTU>



הפלסטינית ולשליטה ביטחונית של מדינת ישראל<sup>2</sup>.

שטח C - יתרת השטח, הנתונה לשליטה מלאה של מדינת ישראל מבחינה ביטחונית ואזרחית.

את כינונה של הרשות הפלסטינית וחתימת הסכם הביניים הגדירו בזמנו חותמי ההסכם 'תחנת ביניים' בדרך להקמתה של יישות לממשל עצמי פלסטיני שגבולותיה ייקבעו באמצעות משא ומתן.

בשנת 2000 פרצה האינתיפאדה השנייה ובמהלכה הותקפו מדינת ישראל, עריה ואזרחיה בשורת מתקפות טרור רצחניות שמילאו בהן תפקיד פעיל כלל ארגוני הטרור הפלסטיניים, כולל אלו הכפופים לאש"ף - הארגון שהתחייב בהסכמי השלום לשים קץ לפעולות הטרור. הרשות הפלסטינית עצמה סייעה (ועודנה מסייעת) לארגוני הטרור בדרכים ישירות ועקיפות, הן במימון ישיר הן בתשלום משכורות למשפחות מחבלים היושבים בכלא הישראלי, בהאדרה של פעילי טרור רצחניים ועוד.

האינתיפאדה גרמה להפסקת המשא ומתן בין ישראל לרשות הפלסטינית, ולכן נקלעה הרשות למשבר חמור. מדינת ישראל חידשה את המאבק בארגוני הטרור, ובשטח הלך והתקבע המצב שהוגדר בהסכמי אוסלו וכן התוותה חלוקת השליטה בשטח. במהלך השנים שלאחר מכן נעשו כמה ניסיונות כושלים לחידוש המשא ומתן בין ישראל לרשות הפלסטינית. עם זאת שמרה ישראל על שיתוף פעולה ביטחוני עם הרשות הפלסטינית (החשה בעורפה את הבל נשימתו של חמאס).

לצד התוצאות הביטחוניות החיוביות קצרות הטווח יצרה מדיניות זו או לכל הפחות אפשרה את היווצרותם של תהליכים אסטרטגיים ארוכי טווח שפועלים לרעת ישראל.

ברשות הפלסטינית לא נטשו את עקרון המאבק המזוין (למרות מס שפתיים קל שהרשות נדרשה לו בזירה הבין-לאומית), אך בהנהגת הרשות הלכה והתגבשה החלטה טקטית להתניע מהלך לאומי רחב ממדים, בלתי אלים באופיו, שיוביל לתפיסה דה פקטו של כל אזור יהודה ושומרון ולהקמת מדינה פלסטינית בפועל.

בחסות מצב הביניים, בניגוד למעמדה החוקי של ישראל, ובעזרתם של צדדים שלישיים, הובילה הרשות הפלסטינית מהלכים שמטרתם לקבע כעובדה מוגמרת בתודעת הזירה הבין-לאומית את קיומה של מדינה פלסטינית דה פקטו בכל רחבי יהודה ושומרון, ולקבוע בשטח עובדות גאוגרפיות שיהיה בהן כדי לכבול את ידי הדרג המדיני בישראל ולכפות עליו מציאות מסוימת. כפי שיפורט בפרקים הבאים, מהלכים אלו מולידים מציאות ביטחונית מסוכנת למדינת ישראל.

## הכרזת פיאד

בשנת 2009 פרסם ראש ממשלת הרשות דאז סלאם פיאד את התוכנית 'פלסטין -

---

2 נתון זה כולל את שטח 'השמורה ההסכמית'. פירוט נוסף בעניינה יובא בעמודים הבאים.



סיום הכיבוש והקמת המדינה'. חזון התוכנית הצהיר על חתירה להקמת "מדינה ערבית עצמאית שלה ריבונות מלאה על כל שטחי הגדה המערבית ורצועת עזה בגבולות 1967, וירושלים בירתה".

לתוכנית שלוש רגליים עיקריות: רפורמה מבנית בממשל המרכזי והמקומי, שיקום מערכת הביטחון וביסוסה (משטרה, בתי משפט, בתי כלא ועוד) ובניית התשתית הכלכלית והפיזית (בנקים, מוסדות ציבור וחינוך, תשתיות חשמל, מים, ביוב וכבישים ועוד).

בתוכנית תיאר פיאד את החזון ואת מתווה הדרכים להקמת המדינה הפלסטינית בפועל באופן חד-צדדי. לנוכח נקודת המוצא כי בעקבות הסכמי אוסלו שטחי A ו-B כבר נתונים לשליטת הרשות הפלסטינית, לתפיסתו של פיאד תתאפשר הקמת המדינה הפלסטינית בין היתר על ידי יצירת רצף טריטוריאלי בין שטחי B ביהודה ושומרון באמצעות בנייה מסיבית והשתלטות על קרקע בשטחי C, ולמעשה בנייה זו היא שתקבע כעובדה מוגמרת את גבולות המדינה הפלסטינית בפועל, בין שבהסכמה ובין שלא.<sup>3</sup>

תוכניתו של פיאד לא נותרה על הנייר.

בעוד מדינת ישראל שוקטת על שמריה ותופסת את המצב שנוצר בעקבות הסכמי אוסלו כסטטוס-קוו יציב למדי, הרי שמבחינת הרשות הפלסטינית, ובפרט בעשור שחלף מאז הצהרת פיאד, חלו תמורות רבות ושינויים בלתי פוסקים במצב הקרקעות ביהודה ושומרון. בעזרת מימון נדיב של מדינות האיחוד האירופי ומדינות ערביות, מקדמת הרשות הפלסטינית שורה של מיזמים לאומיים שמטרתם לשפר את מיקום שחקניה על לוח המשחק באמצעות בנייה בלתי חוקית נרחבת, מיזמים חקלאיים רחבי היקף באזורים אסטרטגיים שבבוא העת תטען לריבונות דה פקטו עליהם, רישום מקרקעין עצמאי ולוחמה משפטית שנועדה לטרפד פעילות אכיפה של רשויות החוק הישראליות.

זה שנים ארוכות שאנו בתנועת רגבים מלוויים בדאגה עמוקה את שלל התופעות הבאות לידי ביטוי בשטח ומנסים להתריע במרחב הציבורי, בכנסת, בתקשורת ובבתי המשפט מפני הסכנות העומדות לפתחם של מדינת ישראל ושל כלל אזרחיה. מבחינה זו אין שום רלוונטיות לשיח הפוליטי בישראל בין שמאל לימין ובימין עצמו בשאלת הקמתה של מדינה פלסטינית. הדיונים והוויכוחים עלולים להפוך לוויכוחי סרק, שכן המציאות קורמת עור וגידים בשטח, והמציאות, כידוע, חזקה יותר מן המילים.

לציון עשור לפרסום תוכנית פיאד החלטנו להביא לידיעת הציבור ומקבלי ההחלטות סיכום עובדתי-גאוגרפי של השינויים שהתחוללו בשטח בעשור האחרון ופריסה של ההשלכות והמגמות העתידיות.

---

Ending the Occupation, Establishing the State Program of the Thirteenth Government. August 2009. ראו עמודים 12, 25, 28 ועוד: <http://bit.ly/35Gdub1>

נוסף על הנתונים שנציג, פרי מחקר מעמיק ומיפוי מדוקדק שערכנו, נגיש מסקנות והמלצות הצופות אל פני העתיד. אנו מניחים כי הדו"ח יציג תמונת מצב המראה כי המצב בשטח אינו פשוט, וייתכן כי תמונת מצב זו עלולה להוביל חלילה לרפיון ידיים, אך מובן שאין זו כוונתנו. לתפיסתנו ידיעת העובדות לאשורן היא תנאי בסיסי בדרך לתיקון המצב, ויש בהחלט מרחב פעולה ניכר, כפי שנפרט בשלב ההמלצות.



שער ב:

# המספרים מדברים

התיישבות ערבית ביהודה ושומרון,

2019–2009



## תפיסת קרקע באמצעות בנייה בלתי חוקית

בשנים האחרונות חשפה תנועת רגבים במרחב הציבורי את סוגיית הבנייה הבלתי חוקית הפלסטינית והיקפיה הכבירים. במלאות עשור לפרסום הצהרת פיאד והתנעת התוכנית ערכנו מיפוי מקיף הכולל מחקר השוואתי של תצלומי אוויר שסומנה בהם הבנייה הבלתי חוקית נכון לשנת 2008, ערב הצהרת פיאד, לצד תצלום אוויר עדכני, המשקף במדויק את התמורות שחלו בשטח עשור לאחר מכן עד רמת המבנה הבודד.

שטחי יהודה ושומרון משתרעים על פני כ-5,860,000 דונמים. כפי שפורט לעיל, בהסכמי אוסלו הועברו לשליטת הרשות הפלסטינית אזורים שמתגוררת בהם אוכלוסייה ערבית בצפיפות גבוהה ובנינונית, ואזורים אלו קיבלו את השם שטח A ו-B, בהתאמה.

שטחי A ו-B משתרעים על כ-2.2 מיליון דונם, ושיעורם כ-38 אחוזים משטח יהודה ושומרון, ושטח C משתרע על שטח של כ-3.6 מיליון דונם, ושיעורו כ-62 אחוזים מהשטח. על פי ההסכם, בשטחי A ו-B נתונות סמכויות התכנון והבנייה בידי הרשות הפלסטינית, ואילו בשטחי C סמכות זו נתונה באופן בלעדי למדינת ישראל באמצעות מוסדות התכנון של המנהל האזרחי ביהודה ושומרון.

תופעת הבנייה הבלתי חוקית ביהודה ושומרון וגם ביתר חלקי הארץ איננה חדשה, אך בעקבות תוכנית פיאד היא הפכה לכלי אסטרטגי, מכוון ומתואם, המשמש להשתלטות על שטחים בשליטה ישראלית.

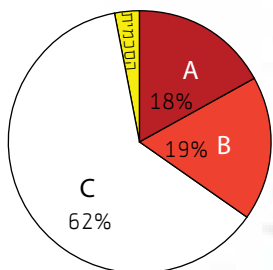
שיטת הסיפוח הזוחל נעשית במקביל בשני מסלולים: האחד ננקט בתיאום עם הרשויות הישראליות באמצעות פנייה של הרשות הפלסטינית לרשויות הישראליות ובקשה לאשר את הקמתם של מיזמים בעלי חשיבות מיוחדת (בדרך כלל אלו יהיו מיזמים שתקצובם הבין-לאומי מותנה ב'חותמת כשרות' - הסכמה ישראלית). המסלול האחר, הנפוץ יותר, נעשה באמצעות קביעת עובדות בשטח בפעילות בלתי חוקית נרחבת של בנייה ופיתוח ללא תיאום עם הרשויות הישראליות וללא אישורן.

למרות שאפתנותה הרבה לא עתה תוכנית פיאד כל מעטה חשאי אלא נעשתה בפומבי ויושמה בריש גלי. מאז שנת 2009, ובמהלך מושכל ומתוכנן, חל זינוק חד בהיקף הבנייה הערבית הבלתי חוקית דווקא בשטחי C, וזאת חרף העובדה כי בשטחי A ו-B נותרו מאות אלפי דונמים ריקים ופנויים.

בהתאם לעקרונות התוכנית התמקדה הבנייה בתאי שטח המובילים ליצירת רצפים טריטוריאליים בין שטחי B, שבשליטת הרשות הפלסטינית, בביתור ויצירת חיץ באזורים שבין גושי התיישבות ישראליים ובבנייה בתאי שטח אסטרטגיים, לדוגמה ב-E1, הסמוך למעלה אדומים ולכביש מספר 1 היורד מירושלים לים המלח.<sup>4</sup> על

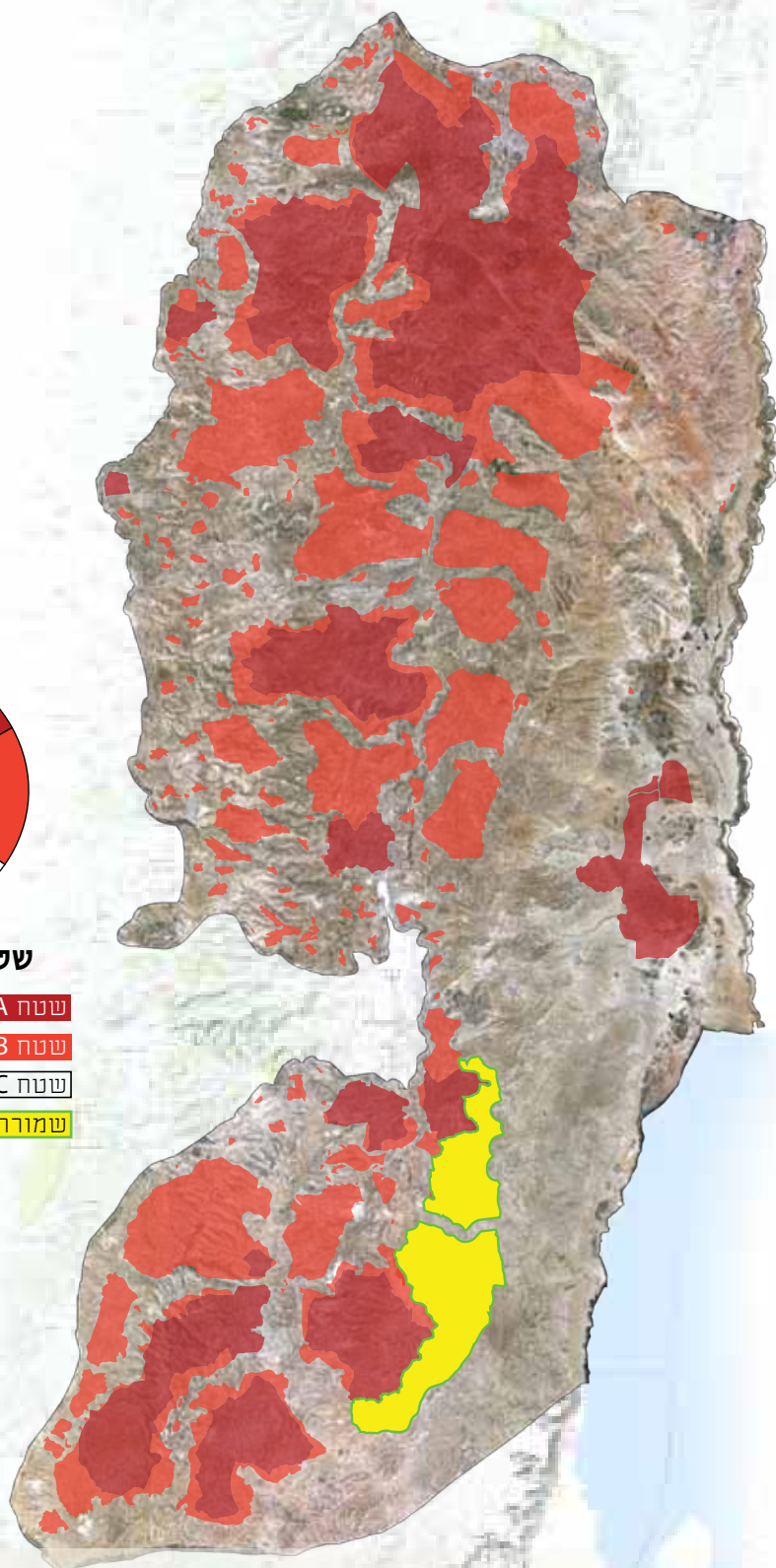
4 להרחבה נוספת ראו: "הקולוניה האחרונה" - מעורבות האיחוד האירופי בבנייה בלתי חוקית ביהודה ושומרון, תנועת רגבים, פברואר 2015: <http://bit.ly/2SIRoXx>





### שטחי יהודה ושומרון

- שטח A 1000000 דונם
- שטח B 1035508 דונם
- שטח C 3653841 דונם
- שטח הסכמית 166539 דונם



**Bניה מכוונת בשטח C - מול זמינות שטח B**



קיסרה מזרח השומרון



ברקין השומרון

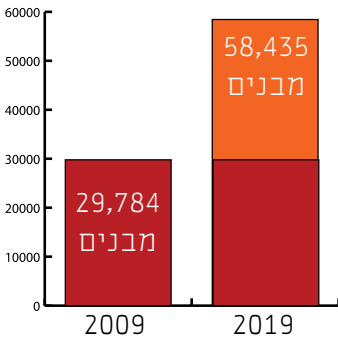


סינג'יל בנימין

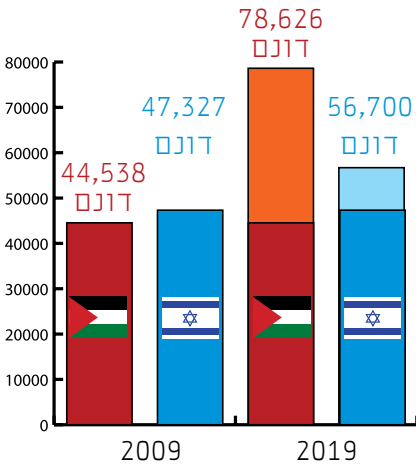
פי הערכה של משרד הביטחון משנת 2018, בשטח C יש כ-800 מאחזים פלסטינים בלתי חוקיים; רובם הוקמו או קובעו לאחר שנת 2009 בעזרת מימון זר.

המכנה המשותף של המאחזים הפלסטינים בשטחי C (שהמפורסם שבהם, המקבץ חאן אל אחמר, הסמוך למעלה אדומים) הוא התרחבות תפיסת הקרקע על ידי הרשות בשטחי C. אך כי ישראל לא הכריזה על החלת ריבונותה בשטחי C ביהודה ושומרון, הרי שעל פי הדין הבין-לאומי היא האחראית הבלעדית לכל המתרחש בהם.

### בניה ערבית בשטח C



### היקף שטח בנוי בשטח C - יישובים ערבים ויישובים ישראלים



מיזמי הבניה של הרשות הפלסטינית והאיחוד האירופי בשטחי C מנוגדים הן לחוק הישראלי והבינלאומי, הן להסכמי אוסלו, שעליהם חתום האיחוד האירופאי עצמו, והן לכללי התנהגות דיפלומטית מקובלים. הטענה הרווחת כי המיזמים עתירי הממון שיושמו בשטחי C הם בגדר סיוע הומניטרי אינה מייטרת את הצורך החוקי לקבל היתר בנייה מהריבון בשטח.

השוואת הנתונים מתצלומי האוויר העלתה כי במהלך העשור האחרון, מאז פרסום תוכנית פיאד, הכפילו הערבים את השטח הבנוי ואת מספר המבנים בשטח C. מספר המבנים הלא חוקיים שבנו ערבים בשטחי C נכון לערב הצהרת פיאד עמד על 29,784 מבנים, בלתי חוקיים ברובם. עשר שנים לאחר מכן נספרו בשטח זה 58,435 מבנים. אם כן, בתוך עשור בנו ערבים 28,651 מבנים לא חוקיים בשטח C. קרי, הוכפל מספר המבנים הבלתי חוקיים שהיו בשטח בשנת 2009.

היקף השטח הבנוי שנתפס באמצעות הבנייה הערבית הבלתי חוקית נמדד והשווה אף הוא לשטח הבנוי לפני החלת התוכנית. במדד זה נמצאה צמיחה של כ-77 אחוזים בתוך עשור: בשנת 2009 עמד השטח הבנוי על 44,538 דונמים, ובשנת 2019 זינק המספר ל-78,626 דונם.

לעומת מספרים אלו נבדק גם היקף הצמיחה של ההתיישבות היהודית לאורך העשור החולף. בשנת 2009 עמד היקף השטח הישראלי הבנוי על 47,327 דונמים, ואילו עשור לאחר מכן עמד על 56,700 דונם, קרי צמיחה של 20 אחוזים בלבד - כרבע בלבד מהיקף צמיחת השטח הבנוי הערבי בשטח C.

הפערים המשתקפים ממספרים אלו מקבלים משנה תוקף בראי הדמוגרפיה, על אף החוסר במידע אמין ומבוסס על היקף האוכלוסייה הערבית בשטחי C. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה ערכה מפקדי אוכלוסין ביהודה ושומרון עד להסכמי

אוסלו, ומאז מסתמכת ישראל על נתוני הרשות הפלסטינית בעניין. ואולם כבר הוכח כי הנתונים כרוכים בליקויים רבים כגון ספירה כפולה, חוסר גריעה של נפטרים ומהגרים לחו"ל והטיות אחרות שמשליכות על אמיתות הממצאים.<sup>5</sup>

ההיקף המדויק של האוכלוסייה הערבית בשטחי C אינו ידוע והוא שנוי במחלוקת.<sup>6</sup> ההערכות המצמצמות הן של כ-50,000 נפשות, יש אומדן של כ-100,000 נפשות, אמירות של שר הביטחון לשעבר על כ-230,000 נפשות,<sup>7</sup> וכן אומדנים מרביים, המתבססים על הלמ"ס הפלסטיני (שגם האו"ם אימץ), הטוענים למספר הנושק ל-300,000 נפש.<sup>8</sup>

עשרות שנים לא עשתה מדינת ישראל מפקד אוכלוסין של התושבים הערבים בשטחי C, ובמגמת קידום תוכנית פיאד הרשות הפלסטינית מעודדת זליגת אוכלוסין מתחומי שליטתה ויישובם ברשת המאחזים הערביים שהוקמו למאות בשטחי C שבשליטת מדינת ישראל.<sup>9</sup>

לסיכומו של דבר, היקף צימוח השטח הישראלי הבנוי בשטחי C, שמתגוררת בו אוכלוסייה שמניינה כ-450,000 נפשות נכון לשנת 2019, נמוך בעשרות אחוזים מהיקף תפיסת השטח על ידי האוכלוסייה הערבית, שהיקפה, גם לפי אומדנים מנופחים במכוון, קטן בהרבה מהיקף האוכלוסייה הישראלית.

## למי צפוף באמת

בבואנו לסקור את מצב הקרקעות בשטח C, לא ניתן להתעלם מהמציאות בשטחי A ו-B. שנים רבות נטען מחד, כי הערבים נאלצים לבנות בשטחי C באופן לא חוקי מכיוון ששטחי A ו-B כבר מנוצלים, ומאידך כי ישראל לא מאשרת מספיק תכניות בשטחי C.

בדיקה ומיפוי שערכנו לגבי השטחים הבנויים בשטחי יהודה ושומרון, מוכיחים כי:

1. רמת הצפיפות בשטחי הבנייה הפלסטיניים ביהודה ושומרון נמוכה בהרבה מרמת הצפיפות בשטחי הבנייה בישראל ובשטחי הבנייה הישראליים ביהודה ושומרון.
2. כ-70% משטחי A ו-B אינם מנוצלים לבניה, עובדה המלמדת כי הבניה הערבית בשטח C לא נובעת ממחסור בקרקעות בשטחי A ו-B.

---

5 פער של יותר ממיליון תושבים פלסטינים ביהודה ושומרון בין נתוני המדינה לחישובי המומחים. אתר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת: <http://bit.ly/2rbrnmd>.

6 שם.

7 שר הביטחון לשעבר אביגדור ליברמן: "אנחנו אחראים על כל שטחי C, שבהם חיים גם 230 אלף פלסטינים", מתוך "הקרב על קלקיליה": <http://bit.ly/35Ge8Fr>.

8 UNOCHA occupied Palestinian territory: <https://tabsoft.co/2Z5cUB5>.

9 ראו תגובת המנהל האזרחי בתחקיר מקור ראשון "לוחמה בשטח בנוי": <http://bit.ly/2PH0z2X>.

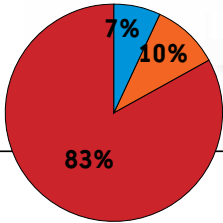




# מיפוי שטחים בנויים

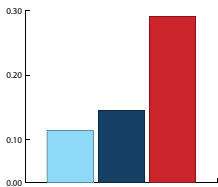
## מקרא מפה

- שטח בנוי ערבי בשטחי B ו A
- שטח בנוי ערבי בשטח C
- שטח בנוי ישראלי בשטח C
- שטחי A ו B



### שטח בנוי יהודי מול ערבי בכל יו"ש

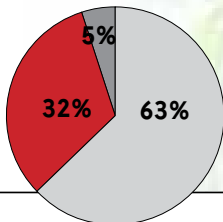
650,748 דונם	■ שטח בנוי ערבי בשטחי B ו A
78,626 דונם	■ שטח בנוי ערבי בשטח C
56,700 דונם	■ שטח בנוי ישראלי בשטח C



### מ"ר פר נפש -

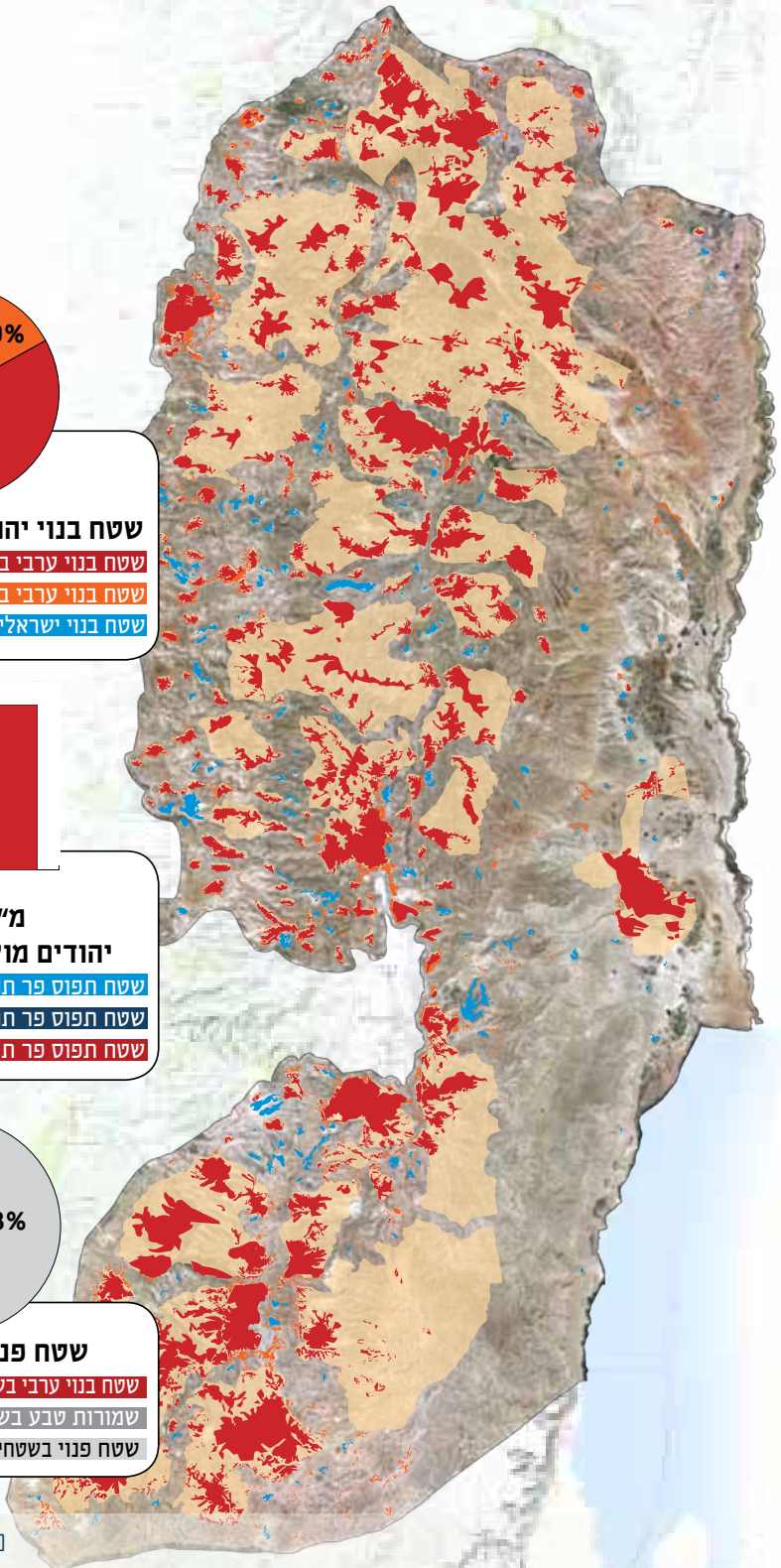
### יהודים מול ערבים בכלל יו"ש

0.113 דונם	■ שטח תפוס פר תושב יהודי ביו"ש
0.144 דונם	■ שטח תפוס פר תושב בישראל
0.292 דונם	■ שטח תפוס פר תושב ערבי ביו"ש



### שטח פנוי מול מנוצל בA ו B

650,748 דונם	■ שטח בנוי ערבי בשטחי B ו A
94,039 דונם	■ שמורות טבע בשטחי B ו A
1,290,721 דונם	■ שטח פנוי בשטחי B ו A



## רמת צפיפות

רמת צפיפות בשטחי בנייה נמדדת בחלוקת מספר הנפשות המתגוררות בשטח מסוים בגודל השטח.<sup>10</sup>

לפיכך נציג תחילה נתונים באשר לגודל שטחי יהודה ושומרון ולגודל השטחים הבנויים בהם. לאחר מכן נציג נתונים באשר להיקף האוכלוסייה, וניווכח ברמת הצפיפות. עוד נשווה נתונים אלו למציאות בישראל היום ובעתיד ולמציאות במדינות אחרות.

## נתונים על שטחים ושימושי קרקע

### יהודה ושומרון

השטח של יהודה ושומרון הוא 5,860,388 דונם, כרבע משטחה של ישראל (לא כולל יהודה, שומרון ועזה).

הסכמי הביניים בין ישראל לאש"ף מאמצע שנות התשעים, הסכמי אוסלו, העבירו לשליטת הפלסטינים את השליטה בחלקים מיהודה ושומרון:

1. שטח A - כולל את כל הערים הפלסטיניות וחלק מהמרחב הכפרי שהועברו לשליטה ביטחונית, אזרחית ומוניציפלית מלאה של הרשות הפלסטינית. גודלו כ-1,000 קמ"ר (1,000,000 דונם), ושיעורו כ-17 אחוזים משטחי יהודה ושומרון.
2. שטח B - כולל בעיקר כפרים פלסטיניים שהועברו לשליטה אזרחית של הרשות הפלסטינית לצד שליטה ביטחונית ישראלית. גודלו כ-1,035 קמ"ר (1,035,508 דונם), ושיעורו כ-18 אחוזים משטחי יהודה ושומרון. משטחי A ו-B יחד (2,035,508 דונם):

**650,748 דונם (32 אחוזים) הם שטח בנוי;**

94,039 דונם הם שמורות טבע;

- 6,293 דונם הם שטחי אש (עם שמורות הטבע יחד: 100,332 דונם [5 אחוזים]).
3. שמורה הסכמית - שמורת טבע באזור מדבר יהודה וים המלח שהועברה לשליטה אזרחית של הרשות הפלסטינית. בהסכמי וויי נקבע כי על כל פעולה בשמורה יש לקבל תחילה הסכמה ישראלית. גודל השמורה 166,539 דונם, ושיעורה כ-3 אחוזים משטחי יהודה ושומרון.

---

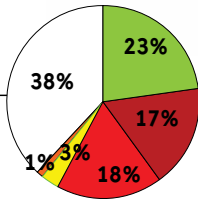
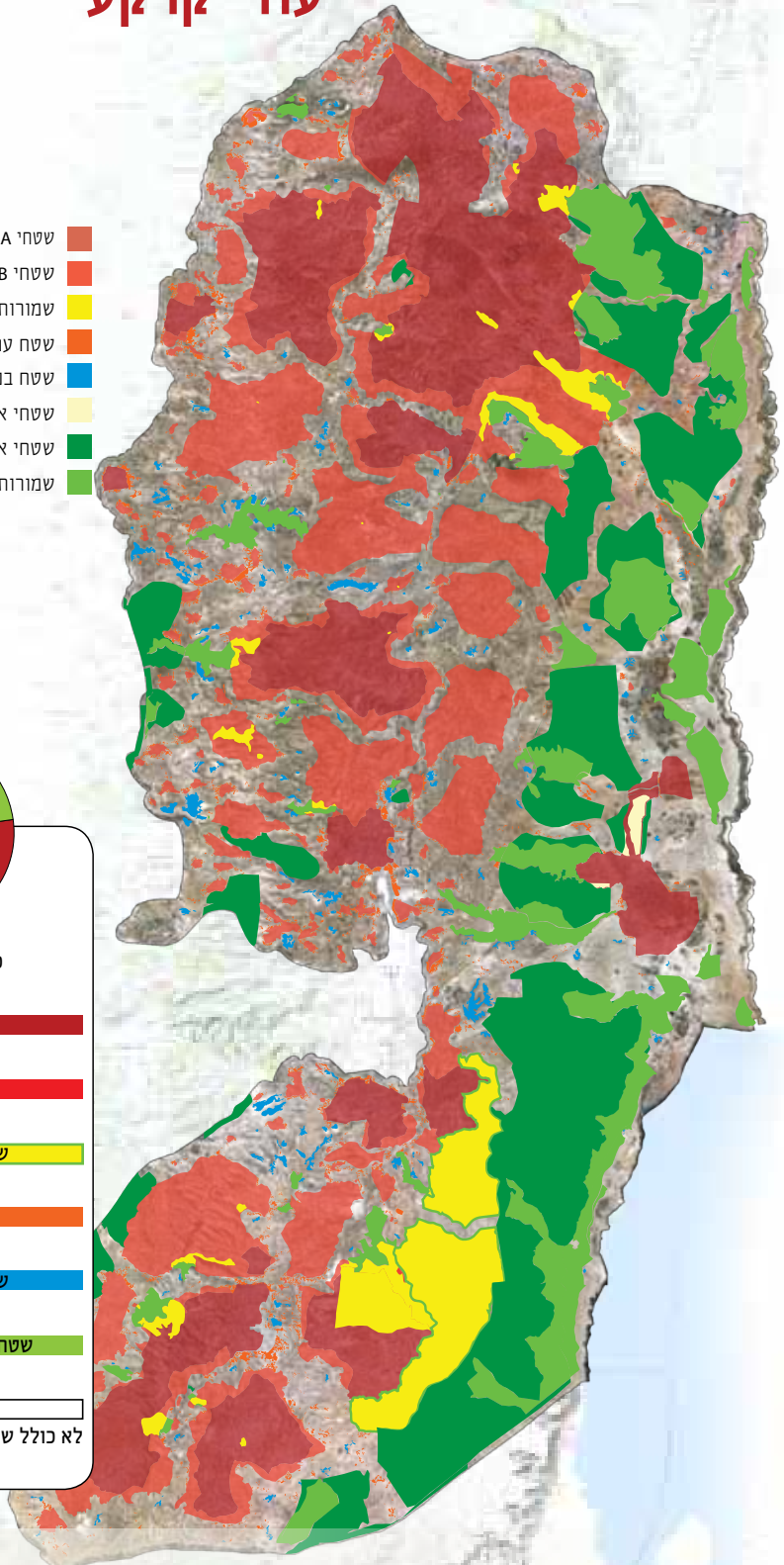
10 שיטת מדידה זו אימצה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בפרסומה: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "שימושי הקרקע בישראל", סטטיסטיקל 173, דצמבר 2018: <http://bit.ly/2SaqHoo>. יש גם שיטה של חלוקת מספר יחידות הדיור בשטח הבנייה, אולם דומה ששיטת מדידה באמצעות חלוקת מספר הנפשות, להבדיל מיחידות דיור, אומצה במנהל התכנון בהחלטתו לאחרונה לאמץ מדיניות של ציפוף המגורים בערי ישראל, כפי שיפורט בהמשך. כדי שנוכל להשוות בין הנתונים ביהודה ושומרון לנתונים בישראל נמדוד את שטח הבנייה למגורים (מכלל שטחי הבנייה), כפי שנעשה בלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.



# ייעודי קרקע

## מקרא מפה

- שטח A
- שטח B
- שמורות טבע בשטחי A ו B
- שטח ערבי בנוי בשטחי C
- שטח בנוי ישראלי בשטח C
- שטחי אש בשטחי A ו B
- שטחי אש בשטח C
- שמורות טבע בשטח C



כלל שטחי יהודה ושומרון  
דונם 5,860,388

<b>שטח A</b>	דונם 1,000,000
<b>שטח B</b>	דונם 1,035,508
<b>שמורות טבע בשטחי A ו B</b>	דונם 260,578
<b>שטח בנוי ערבי בשטח C</b>	דונם 78,626
<b>שטח בנוי ישראלי בשטח C</b>	דונם 56,700
<b>שטחי אש ושמורות טבע בשטח C</b>	דונם 1,327,033
<b>שטח C נטו</b>	לא כולל שטחי אש, שמורות טבע ובניה ערבית דונם 2,195,982



אלא שבניגוד מוחלט להסכמי וויי הפלסטינים בונים בשמורה ההסכמית מבנים לא חוקיים בהיקפים עצומים אגב החרבת השמורה וגרימת נזק בלתי הפיך. על פי מיפוי של תנועת רגבים, בשנת 2017 היו בשמורה 1,045 (!) מבנים לא חוקיים, ובשנת 2019 זינק המספר ל-1,572 (!) מבנים לא חוקיים. 4. שטח C - יתרת השטח, הכוללת כפרים פלסטיניים ויישובים ישראלים, נתונה לשליטה מלאה של ישראל. גודל השטח 3,658,341 דונם, ושיעורו כ-62 אחוזים משטח יהודה ושומרון. בשטח C:

**78,626** דונם (2.15 אחוזים) הם **שטח בנוי פלסטיני**, הכולל בין היתר 58,435 (!) מבנים פלסטיניים לא חוקיים נכון לשנת 2019.

**56,700** דונם (1.55 אחוזים) הם **שטח בנוי ישראלי**.

1,327,033 דונם (36.2 אחוזים) הם שמורות טבע ושטחי אש: 222,576 דונם הם שמורות טבע; 869,112 דונם הם שטחי אש; 235,344 דונם הם שמורות טבע ושטחי אש גם יחד.

בכל שטח יהודה ושומרון יחד **השטח הבנוי הפלסטיני** עומד על 729,374 דונם, ושיעורו 12.45 אחוזים מהשטח, לעומת **השטח הבנוי הישראלי**, ששיעורו 0.97 אחוזים בלבד מהשטח.

## ישראל

גודלה של ישראל (לא כולל יהודה ושומרון ועזה), 22,072 קמ"ר. שימושי הקרקע במדינה מתפלגים כך:<sup>11</sup>

- שטחי קרקע, סלע, שיחים ושטח חפור: 64.7 אחוזים מהשטח (14,299 קמ"ר).
- שטחי חקלאות (מטעים, גידולי שדה ומבנים חקלאיים): 20 אחוזים מהשטח.
- שטחי יער, חורש ופארקים: 7.3 אחוזים מהשטח.
- מאגרי מים (טבעיים - הכינרת וים המלח - ומלאכותיים, כגון מאגרי טיהור שפכים): 2.4 אחוזים מהשטח.
- **שטח בנוי: 5.6 אחוזים** מהשטח (1,228 קמ"ר), ומתוכם:
- **שטחי מגורים: 66 אחוזים** (810.48 קמ"ר),
- היתר (תשתית ותחבורה, תעשייה, מסחר ומשרדים, שטחי ציבור וקהילה): 34 אחוזים.

## שטחי מגורים

לא ידוע כמה אחוזים בדיוק משטחי הבנייה של הפלסטינים משמשים למגורים וכמה לצרכים ציבוריים. הגם שמהיכרותה את השטח בפועל תנועת רגבים סבורה כי יותר מ-66 אחוזים מהשטח הבנוי משמש למגורים, היא תניח לצורך בחינת הצפיפות הנחה מחמירה כי כמו בישראל רק 66 אחוזים מהשטח הבנוי משמשים למגורים. בהתאם, **בשטחי A+B: 429,493 דונם משמשים למגורים. בשטח C: 51,893**

11 ראה הערה 1.



## דונם משמשים למגורים.

כאמור לעיל, גם באשר למספר הפלסטינים המתגוררים ביהודה ושומרון אין נתונים ברורים.

אם נאמץ את האומדן המירבי בו נוקטים נתוני הלמ"ס הפלסטיני והאו"ם, נמצא כי רמת הצפיפות של הפלסטינים בשטח הבנוי למגורים בשטח C (51,893 דונם), עומדת על 5.78 נפש לדונם (5,781 נפש לקמ"ר).

בהתאם, בשטחי A ו-B, שבהם מתגוררים על פי הערכה מחמירה, כאמור, 2.4 מיליון פלסטינים, רמת צפיפותם בשטח הבנוי למגורים (429,493 דונם) עומדת על 5.58 נפש לדונם (5,587 נפש לקמ"ר).

רמת הצפיפות של הפלסטינים בשטח הבנוי למגורים בכל יהודה ושומרון (481,386 דונם) עומדת על 5.60 נפש לדונם ועל **5,608 נפש לקמ"ר**.

כאמור, אומדן זה של צפיפות הוא על דרך ההחמרה. על פי הערכות הפוכות, המרחיבות את שטח הבנייה הפלסטיני ביהודה ושומרון ומצמצמות את מספר הפלסטינים המתגוררים שם, נמצא גם כי רמת הצפיפות מגיעה לשיעור נמוך עוד יותר.

## האוכלוסייה הישראלית ביהודה ושומרון

ביהודה ושומרון מתגוררים 450,000 ישראלים. שטח הבנייה הישראלי בשטח C, על פי מדידת רגבים, הוא כאמור 56,700 דונם. מכאן שרמת הצפיפות הישראלית בשטחי יהודה ושומרון עומדת על 7.9 נפש לדונם, ו-7,936 נפש לקמ"ר!.

## ישראל

חלוקת כלל האוכלוסייה בישראל בסוף שנת 2013 - 8,138,000 נפש<sup>12</sup> בשטח הבנייה למגורים כאמור לעיל (810.48 קמ"ר), תלמד כי רמת צפיפות בישראל בעת ההיא עמדה על **10,040 נפש לקמ"ר** (10.04 נפש לדונם).

על פי פרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,<sup>13</sup> נכון לשנת 2013 נע טווח ערכי צפיפות האוכלוסייה לשטח בנוי למגורים בין 1,439 נפשות לקמ"ר במועצה המקומית סביון ל-54,075 (!) נפשות לקמ"ר בעיריית בני ברק. החציון של משתנה צפיפות האוכלוסייה הוא 6,944 נפשות לקמ"ר, במצפה רמון. על פי מנהל התכנון, הצפיפות בערים בישראל נמוכה בהרבה מהצפיפות בערים באירופה ובארצות הברית ועומדת על 8,565 נפש לקמ"ר בתל אביב, 7,186 נפש לקמ"ר בירושלים ו-4,346 בחיפה. לשם השוואה, צפיפות המגורים הממוצעת **באתונה** גבוהה

12 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "אוכלוסיית ישראל 2005-2014", סטטיסטיקל 143, אוקטובר 2015: <http://bit.ly/34Ejsb4>.

13 ר' ה"ש 3.



מהצפיפות הממוצעת בירושלים ובתל אביב פי שניים ויותר, הצפיפות **בפריז** - פי שלושה, ו**בברצלונה**, עיר שאינה רוויה במגדלים, פי ארבעה.<sup>14</sup>

ואם רמת הצפיפות בישראל אינה גבוהה דייה, ביום 6 באוגוסט 2019 החליטה בישיבתה המועצה הארצית לתכנון ולבנייה פה אחד לאשר את קידום יוזמת מנהל התכנון לשינוי תקני הצפיפות שקבעה תוכנית המתאר הלאומית של ישראל, תמ"א 35. משמעות השינוי: הגדלת צפיפות המגורים הנהוגה בישראל במידה ניכרת.<sup>15</sup>

## סיכום ומסקנות

רמת הצפיפות הפלסטינית בשטחי המגורים ביהודה ושומרון עומדת על **5,608** נפש לקמ"ר לפי הערכה מחמירה. לעומת זאת רמת הצפיפות הישראלית בשטחי המגורים ביהודה ושומרון, העומדת על **7,936** נפש לקמ"ר, ולרמת הצפיפות בכלל שטחי המגורים בישראל, העומדת על **10,040** נפש לקמ"ר וצפויה לגדול בקרוב במידה ניכרת.

אם כן, רמת הצפיפות הפלסטינית בשטחי המגורים נמוכה לאין שיעור מרמת הצפיפות בישראל, לא כל שכן מרמת הצפיפות בערים מרכזיות בעולם המערבי.

נתון זה לבדו מחייב לבחון את אפשרויות מיצוי הבנייה וציפופה בשטחי הבנייה הפלסטיניים הקיימים. מסקנה זו מתחייבת ביתר שאת נוכח מדיניות התכנון הנוכחית בישראל, המגבירה את רמת הצפיפות.

גם כאשר תמוצה הבנייה בשטחי הבנייה הפלסטיניים הקיימים, משיקולים סביבתיים ותכנוניים רחבים בטרם יוקצו שטחים נוספים לבנייה פלסטינית יש להגדיר ולתכנן בתוכנית מוסכמת לעשרות שנים קדימה את היקף השטחים המרביים לבנייה פלסטינית מכלל שטחי יהודה ושומרון וכן את מקומם.

כפי שהוזכר לעיל, 32 אחוזים משטחי A ו-B הם **שטח בנוי**. המהלך הפלסטיני לבנייה מכוונת דווקא בשטחי C, בהתאם לתכנית פיאד, בה בשעה שעומדים לרשותה עוד שטחים נרחבים לבניה, מדגיש שבעתיים את כוונת המכוון להתפשטות לצורך תפיסת שטחי C באמצעות בניה בלתי חוקית.

לעת עתה אין בידי תנועת רגבים נתונים מדויקים באשר לכלל שימושי הקרקע ביהודה ושומרון כפי שיש בנוגע לשימושי הקרקע בישראל. עם זאת, כפי שכבר הוזכר לעיל, ביהודה ושומרון יש שטחי אש (18.9 אחוזים מהשטח) שאין לבנות בהם מטעמים ביטחוניים, וכן שמורות טבע, שטחי מדבר יערות ופארקים, שחלקם מוגנים בחוק מפני בנייה בהם וכולם משמשים ערכים סביבתיים ואקולוגיים רבי חשיבות.

14 הלית ינאי לויזון "עידן הצפיפות: התוכנית החדשה להגדלה דרמטית של מספר הנפשות לקמ"ר בערי ישראל נחשפת", גלובס 10.6.2019: <http://bit.ly/38UVJGM>, וכן דיווחו של אריק מירובסקי מיום 6.8.2019: <http://bit.ly/2EAVSkX>.

15 ר' ה"ש 13.



תנועת רגבים מתריעה התרעה מתמשכת מפני בנייה פלסטינית בלתי חוקית, שיטתית ומכוונת בהיקף עצום וכן מפני השתלטות הרשות הפלסטינית על שטחי C במסווים אחרים. נוסף על כך תנועת רגבים עדה לפגיעות סביבתיות חמורות שהפלסטינים פוגעים בכל שטחי יהודה ושומרון. דוגמה מובהקת אך לא יחידה היא הבנייה הבלתי חוקית המסיבית בשמורה ההסכמית, כאמור, הנעשית אגב הפרת התחייבות הפלסטינים בהסכמי ווי, אשר גרמה למפגעים סביבתיים קשים, חלקם בלתי הפיכים. יש עוד דוגמאות לנזק סביבתי חמור בתחומי הזרמת שפכים, זיהום אוויר, זיהום מקורות מים ומי תהום, שרפה ושפיכת פסולת<sup>16</sup> וחציבה בהיקפים אדירים ללא היתר - כולם מפגעים חמורים המשליכים גם על שטחי ישראל, ימיה ונחליה.

לבל נמצא עצמנו בעוד שנים מספר עומדים נבוכים וחסרי אונים לנוכח אסונות סביבתיים ואקולוגיים חמורים, עמדת תנועת רגבים היא שכל בנייה נוספת בשטחים פתוחים ביהודה ושומרון חייבת להיות מעוגנת מראש בתוכניות המוסכמות על ישראל ומסדירות את הבנייה ואת כלל ההיבטים הסביבתיים בשטחים שבשליטה פלסטינית, והכול אגב מתן כלים יעילים למדינת ישראל לאכיפת המוסכם.



## עוד דונם ועוד עז - הכיבוש החקלאי

הרשות הפלסטינית לא הסתפקה בבנייה בלתי חוקית כאמצעי היחיד להשתלטות על קרקעות, והיא עברה להשתלט עליהן באמצעות עיבוד חקלאי, שכן הבינה כי תפיסת קרקע באמצעות הקמת מבנה של מאות מטרים רבועים איננה משתווה להיקפי 'כיבוש חקלאי', המאפשר תפיסה של מאות אלפי דונמים בפעם אחת. תופעה זו החלה לצבור תאוצה החל משנת 2012.

הרשות הפלסטינית, בעזרת גופי חברה אזרחית הפועלים עימה בשיתוף פעולה ישיר או עקיף, ובמימון של גופים זרים, השכילה לנצל את חוק המקרקעין העות'מאני החל ביהודה ושומרון לשירות ההשתלטות על הקרקע.

לאחר מלחמת ששת הימים נמנעה מדינת ישראל מהחלת החוק הישראלי וקיבלה עליה באופן וולונטרי את אמנת ג'נבה הרביעית, המסדירה את התנהלותו של כוח כובש במרחב כבוש. אחת הנגזרות של אמנה זו היא שימור הדינים, כלומר שימור החוק הקיים ערב הכיבוש, ולפיכך מערכת החוקים החלה ביהודה ושומרון היא תערובת של חוקים עות'מאניים, בריטיים, ירדניים ותחיקה ביטחונית ישראלית.

על פי החוק העות'מאני ופסיקת בית המשפט העליון המסתמכת עליו, קרקעות טרשים שלא עובדו מעולם שייכות לריבון, ובמקרה של שטחי C הריבון הוא מדינת ישראל.<sup>17</sup> כמו כן חלק ניכר מהאדמות בשטחי C מוגדר 'אדמות סקר' - שטחים שלא עברו רישום מימיהם ואינם בבעלות פרטית - והמדינה פועלת להשלים את רישומן כאדמות מדינה בהתאם למעמדן החוקי.

הרשות הפלסטינית מנצלת את העובדה כי מדינת ישראל לא החילה את חוק המקרקעין הישראלי ביהודה ושומרון, וכי על פי דיני המקרקעין החלים באזור (המתבססים על דיני המקרקעין העות'מאניים), עיבוד חקלאי רציף במהלך כמה שנים מקנה חזקה ואף מאפשר תביעת בעלות על השטח המעובד.

השתלטות על קרקעות ועיבודן עלולה לאפשר לפולש תביעת בעלות או זכויות בקרקע בטענה שהוא מעבד אותה זה שנים, ותוכניות ההשתלטות היזומות מנצלות את הפרצה שבסעיף זה באמצעות מיזמים חקלאיים רחבי היקף.

בשלהי שנת 2018 פרסמה תנועת רגבים את החוברת 'מכים שורשים',<sup>18</sup> מחקר מקיף שניתח את היקפי ההשתלטות החקלאית, את הארגונים העומדים מאחוריה, את שיטות הפעולה ואת מקורות המימון שלה, וזאת בהתבסס על מקורות המידע הגלויים בלבד.

17 ראו למשל: א' בן שמש חוקי הקרקעות במדינת ישראל, 27 (1953); אייל זמיר אדמות המדינה ביהודה והשומרון - סקירה משפטית (תשמ"ה) בעמ' 4-15.

18 על ההשתלטות החקלאית על שטחי C ראו דו"ח "מכים שורשים" - כך משתלטת הרשות הפלסטינית על רבבות דונמים ביהודה ושומרון", תנועת רגבים, נובמבר 2018: <http://bit.ly/2s46Bl7>





# השתלמות חקלאית נחוני 2013-2017

**7629**  
השתלמות נל קרקע



**250**  
אח"י השתלמות חקלאית

**573**  
דרכים חקלאיות



**181**  
פיצות דרכים

**112,348**  
קירות תמך וטראסות



**164**  
צנת מים ראשית

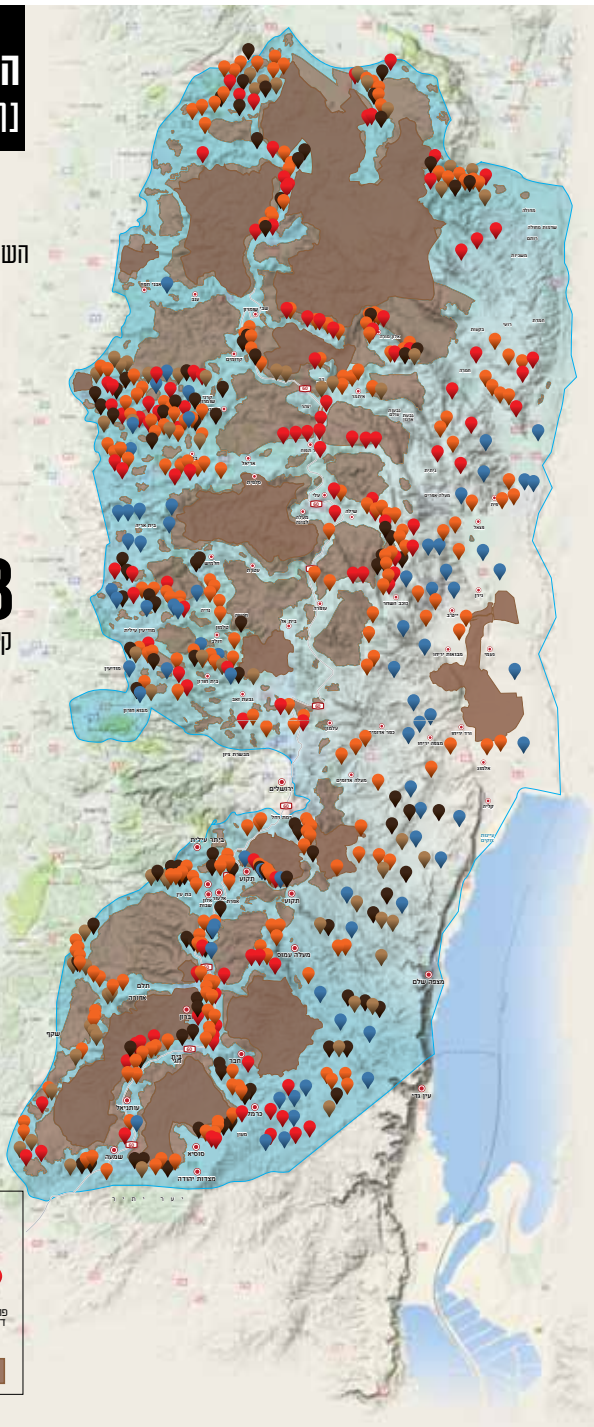
**286**  
בורות מים



**13**  
שיפץ מעיינות

**30**  
הקמת מאגרי מים

**819**  
מגליחות מים



## מקרא



גידור



השתלמות חקלאית



עצים נטיעת



מקורות מים



דרכים פריצות

שטח B



A new



מהמחקר עולה כי החל משנת 2012 החלו הרשות הפלסטינית וזרועותיה לקדם מבצעים רחבי היקף של השתלטות חקלאית באמצעות עיבוד חקלאי בקרקעות באדמות מדינה רשומות ובאדמות סקר שטרם נרשמו כאדמות מדינה, בהיקף מצטבר של כ-200,000 דונם. לשם כך נפרצו מאות קילומטרים של דרכים מקומיות וחקלאיות המאפשרות גישה נוחה לשטחים שנתפסו, נשתלו מיליוני עצים והוכשרו תשתיות מים לצורכי החקלאות החדשה: נחפרו מאות בורות מים, חולקו מאות מכליות ממונעות ונגררות, הוקמו מאגרי מים ועוד.<sup>19</sup>



< נטיעת אלפי עצים בעקבות הצהרת טראמפ על העברת השגרירות (מתוך דף פייסבוק של UAWC)



< הקמת קו מים מזרח גוש עציון

גם במבצע זה תומכים כלכלית האיחוד האירופי, מדינות אירופיות ומוסלמיות, סוכנויות סיוע של האו"ם ועמותות זרות.

חלק גדול מהעבודות החקלאיות המתוארות לעיל, כגון הצבת גדרות ובניית קירות, חפירות בכלים כבדים, הכשרת דרכים ועוד, דורש קבלת היתרים, והן נעשות בניגוד לחוק בהצגתן כעבודות חקלאיות. ומנגד, חלק ניכר מהעבודות אינו דורש היתרי בנייה, ולפיכך רשויות האכיפה מחזיקות פחות כלים לאכיפה מנהלית נגד פעולות של השתלטות חקלאית על אף היותן מתבצעות תוך פלישה לאדמות מדינה.

במגזר היהודי הדרישה לקבל היתר לעבודות חקלאיות נאכפת בקפידה באמצעות צווים צבאיים שהוציא מפקד האזור. צווים אלו מופעלים בכל המקרים נגד האוכלוסייה הישראלית בלבד. לדוגמה, 'צו תיחום שטח'

מאפשר לקדם את אכיפת החוק נגד מבנים בלתי מורשים במסגרת תא שטח ולא באופן נקודתי על כל מבנה ומבנה,<sup>20</sup> ו'צו שימוש מפריע' מאפשר את סילוקו של אדם המחזיק בתא שטח מסוים ומעבד אותו ויש מי שמערער על זיקתו לקרקע, וזאת עד שהמעבד יוכיח את זיקתו לשטח.<sup>21</sup>

המחשה כיצד שיטת ההשתלטות החקלאית עובדת ומהן ההשלכות האסטרטגיות הנובעות ממנה אפשר לקבל מהמקרה הבא:

בשנת 2015 פתחה הרשות הפלסטינית בפעילות השתלטות על תא שטח אסטרטגי

19 שם.

20 צו 1539 (מבנים בלתי מורשים): <http://bit.ly/2ZfgKaU>.

21 צו 1586 (שימוש מפריע במקרקעין פרטיים): <http://bit.ly/2Z9fExh>.



במזרח גוש עציון באמצעות פריצת דרכים ומיזמים חקלאיים. כלים הנדסיים כבדים החלו לסלול כביש חדש היוצא מהעיירה הערבית תוקוע מזרחה. לאורך הדרך נעשתה פעילות נרחבת להכשרת קרקעות טרשים, נחפרו בורות מים וניטעו אלפי עצים.

אתר זה נבחר בקפידה, מאחר שבמקום יש פרוזדור צר של שטח C המחבר את גוש עציון לאזור ים המלח. בשנים האחרונות הצהירו שרים בממשלת ישראל כי בכוונת מדינת ישראל לסלול כביש שיחבר את גוש עציון לאזור ים המלח, ופרוזדור זה הוא תא השטח היחידי שאפשר לסלול בו כביש שכזה. רוחבו של מעבר זה כקילומטר אחד בלבד. תפיסתה בפועל של רצועה זו על ידי הרשות הפלסטינית מחברת

שני גושים של שטחי B וחוסמת כל אפשרות לסלילת כביש ישראלי בעתיד. צעד זה תואם את האסטרטגיה הברורה שתוארה לעיל ועל פיה הרשות הפלסטינית מכלכלת את צעדיה.

שיטת הפעולה במיזמים מסוג זה סדורה ושיטתית: הנגשת השטח המיועד להשתלטות באמצעות פריצת דרכים ושיפוצן, הקמת מערכת לאספקת מים על ידי מתיחת קווי מים ובניית מאגרים, תפיסת השטח בפעילות חקלאית שהרשות הפלסטינית או מי מזרועותיה תומכות בה, והמשך הדרכה וסיוע לחקלאים בשטח.

## שלבים ושיטות פעולה להשתלטות חקלאית:

**פריצת דרכים:** סלילת כבישים חקלאיים באורך מצטבר של מאות קילומטרים המאפשרים גישה אל אדמות הניתנות לעיבוד בשטחי C, בין השאר בבקעת הירדן, בגוש עציון, באזור אריאל ושומרון, בהר חברון, במזרח בנימין ועוד.



**השתלטות על מקורות מים:** השתלטות על מעיינות בקרבת יישובים ישראליים, חפירת רשתות של בורות מים באזורים מדבריים, הקמת אגני ניקוז אגב הטיית תוואי נחלים, פריסת מאות קילומטרים של צנרת מים, בניית מאגרי מים ועוד.



**תפיסת קרקעות על ידי פעילות חקלאית:** נטיעת עצים, חרישת שטחים, עבודות עפר הנדסיות, הצבת טרסות, גידור שטחים וכדומה.



## רישום והסדר מקרקעין

נוסף על פעילות הבנייה הבלתי חוקית וההשתלטות החקלאית החלה הרשות הפלסטינית לקדם בשנים האחרונות הסדר מקרקעין ורישום מקרקעין בכל שטחי יהודה ושומרון, כולל בשטחי C, על אף שבהם היא נטולת סמכויות, כאמור.<sup>22</sup> במסגרת המיזם הרשות הפלסטינית מבצעת הליכי בדיקת בעלות ורושמת בפנקסי הרישום את הבעלויות כביכול על הקרקע.

הסדר מקרקעין הוא הליך ארוך, מסובך ויקר מאוד לביצוע, שבו תא שטח מסוים מחולק לגושים וחלקות. בעזרת מידע משפטי, היסטורי וגאוגרפי נקבעת זהות הבעלים של כל גוש וחלקה (בעלות פרטית, בעלות המדינה או בעלות מוסדות כגון הקדשות דתיים).

נוסף על עלות הגבוהה הליך זה קובע למעשה את חלוקת המשאב היקר ביותר - משאב הקרקע - ולפיכך הן ברמה המעשית הן ברמה המהותית, הריבון הוא שצריך לערוך את ההסדר ולנהלו.

במהלך תקופות השלטון העות'מאני, הבריטי והירדני נעשו הליכי הסדר מקרקעין ברחבי ארץ ישראל, בין היתר ביהודה ושומרון. לאחר הקמת מדינת ישראל השלימה המדינה את רישום המקרקעין והסדרם בתחומי הקו הירוק למעט אחוזים מעטים.<sup>23</sup>

ביהודה ושומרון, שנותרו תחת כיבוש ירדני עד לשחרורם במלחמת ששת הימים, המשיך השלטון הירדני בהליכי הסדר. עד שנת 1967 הוסדרו כ-30 אחוזים מכלל שטחי יהודה ושומרון (משטח כולל של כ-5,800 קמ"ר), ובעיקר צפון הבקעה, צפון השומרון, מערב השומרון ומרכזו וחלקים מגוש עציון.

חבלי יהודה ושומרון, היו כולם חלק משטח המנדט הבריטי עד 1948. במלחמת השחרור, תפסה מצרים שלא כדין את רצועת עזה, וירדן - את שטחי יהודה ושומרון.<sup>24</sup> ב-1967 חזרו השטחים, שהיו מלכתחילה מיועדים לבית הלאומי לעם היהודי על פי כתב המנדט, לשליטתה של ישראל. הדעה הרווחת בין משפטנים בינלאומיים ידועי-שם, שלישראל הזכות העדיפה לריבונות בשטחים אלו, ואין דינם כדין שטחים כבושים במשפט הבינלאומי.<sup>25</sup>

22 במימון אירופי: הרשות מקדמת בעלות על שטחי C: <http://bit.ly/2SctoWK>

23 ראו במסמך המדיניות "עולים רמה" - הסדרת מקרקעין ברמת הגולן, תנועת רגבים, מאי 2014: <http://bit.ly/35KnVdu>.

24 מצרים לא תבעה לעצמה זכות ריבונית ברצועת עזה. ירדן התיימרה לספח את יהודה ושומרון ב-1950. סיפוח זה לא הכור במשפט הבינלאומי. רק בריטניה ופקיסטן הכירו בניסיון הסיפוח, אשר אף מדינות ערב התנגדו לו בחריפות.

25 "מעמדם של שטחי יהודה ושומרון וההתיישבות בהם במשפט הבינלאומי", פרופסור טליה אינהורן, עמוד 32 ואילך בספר "דיני מקרקעין והמשפט הבינלאומי ביהודה ושומרון" בהוצאת מרכז אדם ואדמה' והוצאת בורסי, 2013.



בפועל, משיקולים מדיניים ואחרים, לאחר המלחמה החילה ישראל את ריבונותה רק על מזרח ירושלים והעיר העתיקה. היא הגדירה את אזור יהודה ושומרון נתון בתפיסה צבאית ונמנעה מלהמשיך בתהליך ההסדר בנימוק כי המצב עשוי להיות זמני ולהסתיים עם הגעה להסדר מדיני ובנימוק שברצונה להימנע מפגיעה בזכויות אוכלוסייה אזרחית שנמלטה לירדן במהלך המלחמה.<sup>26</sup>

בשנת 1969 פירסם תת אלוף רפאל ורדי, מפקד אזור יהודה ושומרון, את צו מס' 291 ובו הנחיה להתליית הליך ההסדר. הצו הקפיא הלכה למעשה את הליכי ההסדר שנעשו עד לאותה תקופה.

כידוע, מצב זמני זה נמשך יותר מיובל שנים. מאז ועד היום הקו המשפטי שמדינת ישראל נוקטת באשר ליהודה ושומרון, כי היא איננה רואה בהם שטחים כבושים, אלא שטחים שנויים במחלוקת (**Disputed territories**) שישראל בעלת תביעת זכות עדיפה לגביהם. מאחר שהם לא ניטלו משום ריבון אחר, תקנות האג 1907/1899 ואמנת ז'נבה הרביעית אינן חלות עליהם. עם זאת המדינה פועלת בעניינם באופן וולונטרי כאילו הם נתונים בתפיסה לוחמתית. בשל כך, בין השאר, ישראל לא קידמה בעצמה את המשך הסדר המקרקעין.

הריק שיצרה הגדרה זו בעניין סוגיית המקרקעין הוביל לכניסתה של הרשות הפלסטינית לתמונה, והיא החלה בהליכי הסדר ורישום בעלויות ברחבי יהודה ושומרון, בדגש על שטח C, חרף היותו בתחום אחריותה הבלעדית של מדינת ישראל.

התהליך מקודם במשרד המשפטים הפלסטיני, ובעיקר ברשות הקרקעות ברשות הפלסטינית, בניהולו של מוסא שקארנה.



פקידי הסדר של הרשות הפלסטינית במדידות בתחום שיפוט היישוב אפרת, גוש עציון מאי 2019

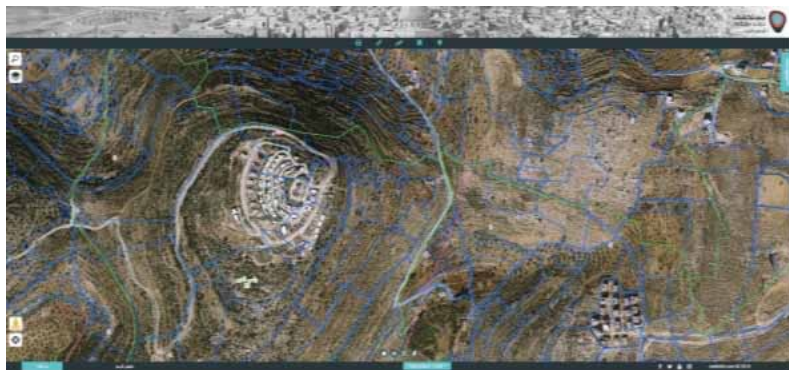
בדו"ח של המנהל האזרחי שהופץ בחודש יוני 2017 מתואר כי כבר משנת 2015 "מדובר בתופעה הנפרסת על אלפי דונמים" וכי התהליך "מובל על ידי משרד המשפטים הפלסטיני ובייחוד על ידי רשות הקרקעות". עוד נכתב במסמך: "על פי המידע שנמסר לממונה אפוטרופוס בית לחם חברון, מדובר במימון אשר מתקבל מתקציבים של מדינות אירופאיות שונות".<sup>27</sup>

26 דו"ח הוועדה לבידיקת הסוגיה של רישום ראשון בקרקעות יהודה ושומרון, 2004, א' זמיר ואחרים, עמוד 6: <http://bit.ly/38Tz4dT>.

27 ביצוע הליכי הסדר על ידי הפלסטינים גם בשטחי C - סיכום דיון: <http://bit.ly/2Q2wSZ4>.

בחזון של רשות המקרקעין ברשות הפלסטינית מובאת הצהרה: "על פי ייעודה תפעל רשות המקרקעין להשגת מטרת הקמה של זכות הבעלות על המקרקעין, שמירה עליהם והשלמת הליך ההתיישבות לכיסוי כל חלקי הארץ".<sup>28</sup>

ואכן, רשות הקרקעות ברשות הפלסטינית מגדירה גושים וחלקות גם במקרקעין שהגדירו הרשויות הישראליות אדמות מדינה או קרקעות פרטיות, ואפילו בשטחי יישובים ישראליים ביהודה ושומרון.



< דוגמה לרישום  
מקרקעין בשטחי  
C - אזור היישוב  
חרשה בגוש  
טלמונים שבמערב  
חבל בנימין. הצילום  
לקוח מאתר רישום  
המקרקעין של  
הרשות הפלסטינית  
"מוסתקשך"<sup>29</sup>

הליך ההסדר אינו רק הליך חשוב, מורכב ויקר שעושה רק גורם שלטוני מוסמך, אלא גם מבטא נגזרת שלטונית וריבונית על הקרקע.

אין להקל ראש בהליך ההסדר שמבצעת הרשות הפלסטינית גם אם מבחינה רשמית אין לו משמעות חוקית, שכן במצב הריק שגזרה על עצמה מדינת ישראל לפני שנות דור אפשר לחשוש כי הליך ההסדר שהרשות הפלסטינית מבצעת יוצף שוב ושוב בבתי משפט ומול גורמי המנהל האזרחי כהליך המוסמך היחיד שנעשה בשטח, ובהיעדר חלופה הוא עלול להיות מאומץ אימוץ חלקי או מלא.

חשש זה איננו מופרך, שכן גם בסוגיית הדמוגרפיה אימצה מדינת ישראל אימוץ מלא את נתוני הרשות הפלסטינית בכל הנוגע לנתוני מפקד האוכלוסין, הכוללים גם הידרשות להיקף האוכלוסייה הערבית בשטחי C, ונתונים אלו בעלי חשיבות רבה בתהליך קבלת החלטות העתידיות באזור זה.

28 רשות המקרקעין ברשות הפלסטינית, פרופיל: <http://bit.ly/2Z6xhha>.

29 מונה משפטי מתחום רישום המקרקעין, המתייחס לביקורת וסיוור גבולות המתבצע בשטח.



## הלוחמה המשפטית - נשק במערכה הכוללת

את כל מהלכיה המתוארים לעיל הרשות הפלסטינית תומכת במאבק משפטי (Lawfare) חובק זרועות, הנתמך אף הוא בנדיבות במימון זר, נגד אכיפת החוק על ידי המנהל האזרחי ביהודה ושומרון. גם כאשר המנהל האזרחי, הגוף האמון על אכיפת החוק ביהודה ושומרון, מקדם פעולות אכיפה, פעולותיו אלו נבלמות באמצעות הצפת מערכת התכנון והאכיפה ובתי המשפט במאות עררים, ערעורים ועתירות משפטיות המסכלים כל אפשרות של אכיפה יעילה ושיטתית, ומערכת האכיפה והמשפט עומדות מנגד, חסרות אונים במקרה הטוב וחסרות רצון במקרה הטוב פחות.

כך עובדת השיטה: לאחר בנייה של מבנה לא חוקי מותנע מערך משומן ומתוקצב היטב הפועל לעכב את צו ההריסה שניתן בעניינו. מייד לאחר הגשת צו ההריסה על המבנה מוגשת למנהל האזרחי בקשה להיתר בנייה גם אם מדובר בבקשה התלושה לחלוטין מהמציאות בשטח, כגון במקרה שהוקם מבנה בשטח אש או בתחום דרך ראשית וכיוצא בהם.

לנוכח ריבוי הבקשות האלה זמן ההמתנה המקובל עד לדיון בבקשה הוא כשנתיים ימים. בתקופה זו כמובן מוקמים עוד ועוד מבנים חדשים, כך שהמבנה המדובר יורד בסדר העדיפויות לאכיפה בשל היותו 'מבנה ישן'. לאחר שנתיים הבקשה להיתר נדחית משיקולים תכנוניים ומקצועיים.

בשלב הבא מוגש ערר על החלטת הדחייה. שלב זה נמשך אף הוא שנתיים ויותר. לאחר שגם הערר נדחה מוגשת עתירת סרק לבג"ץ בטענה שיש לבטל את צו ההריסה ולעכב את מימושו עד להכרעה בעתירה.<sup>30</sup>

מאחר שהריסת מבנה נחשבת סעד קיצוני ובלתי הפיך, ברוב מוחלט של המקרים בית המשפט נעתר, ועד למתן החלטה אחרת מעניק צו ביניים המונע את מימוש הצו, ובה בעת מבקש את תגובת המדינה על העתירה בתוך זמן קצוב.

בשל מספרן העצום של העתירות, במקרים רבים התגובות של המדינה על העתירה הן למעשה בקשה מוסכמת מטעם הצדדים למחיקת העתירה בהתחייבות שלא ייהרס המבנה. במקרים אחרים רשמי בית המשפט העליון מוציאים התרעה על מחיקת התיק מחוסר מעש, ומחיקת התיק נעשית אגב הותרת צו הביניים על כנו.

על שיטתיות התופעה הצביע המנהל האזרחי כבר בשנת 2005 בדו"ח מבצעי פנימי המסכם את פעילותו בשנה זו:

**"השנה הוגשו 76 עתירות לבג"ץ הכוללים 170 תיקי בב"ח, כמות הפניות לבג"ץ גדולה ומהווה המשך מגמה של השנים האחרונות.**

30 בשנת 2018 חוקקה הכנסת את 'חוק מנהלי יו"ש', שהעביר את הסמכויות של בתי המשפט בנושאי יהודה ושומרון מסמכותו הבלעדית של בג"ץ לבית המשפט המנהלי בירושלים. לאחר ביורר העתירה בערכאה המחוזית אפשר לערער לבית המשפט העליון.



הפניות לבג"ץ הפכו למרבה הצער "חלק מההליך הסטטוטורי", התופעה נוצרה והתחזקה בגלל טיפול איטי, איטי מדי, עד כדי עצירה מוחלטת של מח' הבג"צים במשרד המשפטים.

האוכלוסייה הפלשתינית הבב"חית הבינה היטב כי עם הגשת עתירה לבג"ץ, תיק הבב"ח ע"פ רוב הולך לגניזה והסיכוי להחיותו שואף לאפס. היא כמובן מנצלת את הזמן להשלים את הבניה ולאכלסה על מנת להקשות או לסכל את הריסתה.

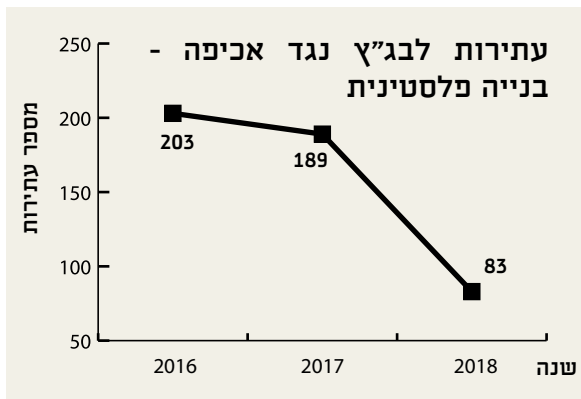
במטה היחידה הצטברו מעל 400 בג"צים הכוללים מעל 700 בב"חים פלשתינים שהוקפא טיפולן הן מצד בית המשפט והן מצד הפרקליטות. מח' הבג"צים "אינה מתלהבת" בלשון המעטה להזדרז ולטפל בעתירות מסיבות שונות ומשונות!

האמור לעיל אינו כולל עתירות של בב"חים ישראלים שטופלו כולם לאלתר והסתיימו! על מנת להניע את מחלקת הבג"צים לטפל במקרים ערכנו רשימה המתעדפת את הבג"צים לפי חשיבותן, אך גם מאמצים אלה טרם נשאו פרי".

בשנים שחלפו מאז הדו"ח ההוא תפסה השיטה תאוצה הן בהיקפיה הן בשכלול יכולתה לטרפד ולהקפיא את אכיפת החוק.

מבקשת חופש מידע ששלחה תנועת רגבים למנהל האזרחי בדבר נתוני הגשת העתירות לבג"ץ שעניינן בנייה בלתי חוקית במגזר הפלסטיני בשנים 2018-2016 עולים הנתונים האלה:<sup>31</sup>

בשנת 2016 הוגשו לבג"ץ 203 עתירות של עברייני בנייה בלתי חוקית פלסטינית ביהודה ושומרון המבקשים למנוע את הליכי האכיפה נגדם. בשנת 2017 הוגשו 189 עתירות מסוג זה, ובשנת 2018 הוגשו 83 עתירות בנייה בלתי חוקית פלסטינית.



הסיבה לירידה החדה בשיעור העתירות לבג"ץ בסוגיה זו היא אישורו בכנסת של 'חוק מנהלי יו"ש' במהלך חודש יולי 2018.<sup>32</sup> חוק זה, אותו יזמה שרת המשפטים הקודמת, איילת שקד, העביר את הסמכויות של בתי המשפט בנושאי יהודה ושומרון

31 תשובת חופש מידע מתאריך ג' בתשרי תש"ף, 2.10.2019.

32 ראו: הכנסת אישרה העברת סמכויות על יו"ש מבג"ץ לביהמ"ש לעניינים מנהליים: <https://http://bit.ly/34E4ykX>





לבית המשפט המחוזי בירושלים. שלא כמצב המשפטי שהיה עד חקיקת החוק, שעתירות מנהליות בענייני יהודה ושומרון היו בתחום סמכותו הבלעדית של בג"ץ, קבע החוק החדש כי עתירות מנהליות באזור יהודה ושומרון יידונו לפני ערכאה מחוזית, כמו ביתר חלקי הארץ. בהתאם לכך, לאחר קבלת פסק דין בערכאה מחוזית אפשר לערער עליו לבית המשפט העליון. החקיקה נועדה לאפשר לראשונה הגדרה של ערכאת ערעור בעתירות תושבי יהודה ושומרון ולהפחית מעומס אלפי העתירות המונחות על שולחן בג"ץ בכל שנה.

דו"חות סיכום הפעילות של משרד המשפטים בשנים 2016-2018 מלמדים על מספר העתירות הכולל שהוגשו לבג"ץ בכל שנה ועל מספר העתירות שהסתיימו בבג"ץ בכל שנה:



על פי דו"ח סיכום הפעילות של משרד המשפטים<sup>33</sup>, בשנת 2018 הסתיימו ההליכים ב-2,000 עתירות לערך,<sup>34</sup> וכ-780 מהעתירות (39 אחוזים) הסתיימו בטרם הוגשה תגובת המדינה לבית המשפט הודות לשיח בין הצדדים או להסכמה להפניית העותרים להליכים חלופיים. כ-200 מעתירות אלו היו עתירות נגד אכיפה הנוגעת לבנייה בלתי חוקית באזור יהודה ושומרון, ואופן סיום ההליך היה הפניית העותרים לאפיק של הגשת בקשה להיתר בנייה או להגשת תוכנית חדשה למוסדות התכנון באזור יהודה ושומרון. במילים אחרות, העותרים הופנו בסבב חדש של מלחמת ההתשה המשפטית שתוארה לעיל בהרחבה.

בשנת 2017 הסתיימו ההליכים ב-2,000 עתירות לערך,<sup>35</sup> ו-720 מהן (36 אחוזים) הסתיימו בטרם הוגשה תגובת המדינה לבית המשפט. בשנת 2016 הסתיימו ההליכים ב-1,800 עתירות,<sup>36</sup> ו-684 מהן (38 אחוזים) הסתיימו בטרם הוגשה תגובת המדינה לבית המשפט.

בדו"חות הפרקליטות בשנים 2016-2017 אין פילוח העוסק במישרין במספר העתירות העוסקות בבנייה פלסטינית בלתי חוקית שהסתיימו בטרם הגיבה המדינה על העתירה הודות למחיקת העתירה בהסכמה בין הצדדים, אולם מאחר שבשנת 2018 לבדה נמחקו בהסכמה כ-200 עתירות בנייה בלתי חוקית פלסטיני, ומאחר ששיעור היקף העתירות בענייני יהודה ושומרון הוא 22-25 אחוזים מכלל העתירות שהוגשו לבג"ץ, אפשר לשער כי גם בשנים 2016-2017 נמחק שיעור תיקים דומה של עתירות בנייה בלתי חוקית פלסטינית, ואף בשיעור גבוה יותר מזה של שנת 2018.<sup>37</sup>

33 סיכום שנה 2018 - פרקליטות המדינה. עמוד 96: <http://bit.ly/2ttT0Ur>.

34 לא מדובר בהכרח בהליכים אשר החלו בשנת 2018.

35 פרקליטות המדינה - סיכום שנה 2017: <http://bit.ly/2MbuAWw>.

36 פרקליטות המדינה - סיכום שנה 2016: <http://bit.ly/2Zcegd9>.

37 יהיה אפשר לנתח את שלל הנגזרות המעשיות של חוק מנהלי יו"ש ולהשוותן למדדים המקבילים בשנים קודמות רק בתום תקופה ארוכה של פעילות בית המשפט המנהלי בערכאה המחוזית.

שנה	מספר עתירות כולל לבג"ץ	מספר עתירות בענייני יו"ש	עתירות בב"ח פלסטיני	עתירות יו"ש	אחוז עתירות בב"ח פלסטיני	מספר העתירות שהסתיימו	עתירות שהסתיימו לפני תגובת המדינה	אחוז עתירות שהסתיימו לפני תגובת המדינה	עתירות בב"ח פלסטיני שהסתיימו לפני תגובת המדינה
2016	2,630	630	203	24%	8%	1,800	684	38%	170 (אומדן מינימום)
2017	2,896	724	189	25%	7%	2,000	720	36%	180 (אומדן מינימום)
2018	2,150	473	83	22%	4%	2,000	780	39%	200

כך או כך נראה כי רוב העתירות שעברייני בנייה בלתי חוקית פלסטינים מגישים מסתיימות למעשה בכניעה מוחלטת וללא קרב משפטי מצד המדינה. פרקליטות המדינה מעניקה חסינות דה פקטו לעברייני הבנייה ושמה ללעג את מאמצי האכיפה של המנהל האזרחי, מאחר שצו ההריסה מתבטל הלכה למעשה בלי לערוך דיון ענייני בטענות הסרק שהעלו העותרים, ועברייני הבנייה אף משפרים את מעמדם ומקבלים בפועל חסינות שיפוטית למבנה אף שנבנה שלא כחוק וללא קבלת היתרי בנייה כדין.



## מימון הלוחמה המשפטית - אגודת סנט איב

אחד השחקנים המרכזיים בלוחמה המשפטית הוא אגודת סנט איב, הפועלת מטעם הפטריארכיה הלטינית בעיר העתיקה בירושלים זה כ-25 שנים. זוהי מטרתה המוצהרת: "לקדם זכויות אדם בירושלים וביהודה ושומרון", ולצורך פעילות זו האגודה מעסיקה כ-20 עובדים ופועלת בהיקף תקציבי משוער של כ-5 מיליון ש"ח בשנה.

פעילותה מתמקדת בזירה המשפטית, בהגשת עתירות נגד הרשויות הישראליות, בעיקר בהקשרים של בנייה בלתי חוקית פלסטינית שגורמי האכיפה למיניהם מיעדים להריסה. על פי הצהרת האגודה, מדי שנה בשנה היא מטפלת ב-700 תיקים לערך ומייצגת כ-2,000 פלסטינים.

מבדיקת תוצאות העתירות שהגישה אגודת סנט איב בין ספטמבר 2015 לספטמבר 2017 עולה כי יותר מ-90 אחוזים מהעתירות עוסקות בענייני מקרקעין ומופנות כלפי צה"ל ומועצות התכנון ביהודה ושומרון. כ-70 אחוזים מהן הסתיימו בצו ביניים של בית המשפט המונע מגורמי האכיפה להרוס את המבנים הבלתי חוקיים בכל מיני תואנות.

כפי שהוסבר בפרק הקודם, ברוב מוחלט של ההליכים המצב הארעי של צו ביניים הופך קבוע. למעשה סנט איב מקבעת באמצעות בג"ץ פרקטיקה קבועה הגודעת את יכולת הרשות המבצעת למנוע בנייה בלתי חוקית בשטחי יהודה ושומרון.

בשדה שיתופי הפעולה הבין-ארגוני נראה כי סנט איב פועלת בסנכרון ושיתוף פעולה עם גורמים הפועלים רבות כנגד מדינת ישראל בארץ ובזירה הבין-לאומית ואף מצהירים על כך בגלוי.

עו"ד רפול רופא (Raffoul Rofa) משמש מנכ"ל אגודת סנט איב מאז שנת 2008, ובה בעת מאז שנת 2009 משמש יו"ר ארגון World Vision. ארגון זה פועל במזרח ירושלים, בעזה וביהודה ושומרון בהיקף תקציב של יותר מ-50 מיליון ש"ח בשנה. השב"כ עצר את מנהל סניף הארגון בעזה מוחמד אל חלבי באוגוסט 2016 והאשים אותו בהעברת עשרות מיליוני דולרים לזרוע הצבאית של חמאס במהלך כעשר שנים.<sup>38</sup> בעקבות המעצר השעה הארגון את פעילותו בעזה ופיטר כ-120 עובדים.<sup>39</sup>

כמו כן סנט איב נהנית משיתוף פעולה רחב עם 'הקואליציה לירושלים', המצהירה כי מטרתה היא "הפרת הלגיטימציה הבין-לאומית של ישראל", ועם גורמים נוספים האוחזים בדעות דומות.

כאשר באים לבחון את תקציבי סנט איב כגוף ציבורי מתברר כי למרות הפעילות הנרחבת שלה בישראל לאורך שנים ארוכות היא אינה רשומה במשרד המשפטים הישראלי בשום צורת התאגדות, וכן אינה רשומה ברשם העמותות הפלסטיני.

סנט איב מציגה עצמה כעמותה במסגרת העתירות לבג"ץ ובהזדמנויות אחרות, אולם בבדיקות מקיפות שערכנו במשרד המשפטים וברשות המיסים לא נמצאה

38 ראו לדוגמה: <http://bit.ly/35H9bw2>.

39 <http://bit.ly/35lCp1>



ישות משפטית הרשומה כעמותה בשם זה או בשם דומה. לא אותרה גם חברה בשם זה. בשל כך לא אותרו דו"חות כספיים או מידע מסודר על מחזור פעילות הארגון בשנים האחרונות.

כידוע, שערי בתי המשפט פתוחים ('זכות העמידה') רק בפני ישות משפטית בעלת כשרות לשאת בזכויות וחובות משפטיות.<sup>40</sup> לפיכך שלחנו פנייה למנהל בתי המשפט דאז, השופט מיכאל שפיצר, והוא התבקש להורות למזכירות בית המשפט שלא לקבל שום הליך משפטי חדש אשר האגודה היא צד לו או מייצגת במסגרתו.

השופט שפיצר השיב: "למנהל בתי המשפט אין סמכות בדין להורות למזכירות בתי המשפט שלא לקבל לרישום הליך משפטי מסוים או לחסום מלהגיש הליך בעל דין ספציפי. ככל שמוגש הליך מסוים ולבעל הדין טענות כנגד הכשרות של הגוף לניהול הליך משפטי, רשאי הוא לפנות ולהעלות טענות אלו בפני בית המשפט במסגרת אותו הליך".

בתגובה שלחנו פנייה ביום 15 באפריל 2018 בבקשה לקבל את נוהל בתי המשפט לפתיחת הליך משפטי הכולל את אופן פתיחת התיקים, ובכלל זה אם יש נוהל המחייב אותם לבדוק כי הפותח תיק הוא אישיות משפטית בישראל. פנייתנו לא נענתה עד מועד פרסום שורות אלו.

מאחר שאגודת סנט איב איננה רשומה בישראל כישות משפטית, היקף מחזור הכספים של פעילותה איננו גלוי. הארגון פרסם סיכום פעילות שנתי לשנים 2000 עד סוף המחצית הראשונה של 2010,<sup>41</sup> ומאז חדל מפרסומיו אלו.

מחקר רשת העלה כי באגודה תומכים גופים רבים, אך היקף הסיוע מצד כל אחד מהם איננו יודע. עם הגופים נמנים הארגונים האלה:

**NRC – Norwegian Refugee Council** - מועצת הפליטים הנורווגית; **Misereor** - מסגרת סיוע רשמית של הכנסייה הקתולית בגרמניה, המקבלת מימון מממשלת גרמניה; **Mission Development and Peace Caritas** - ארגון סיוע הומניטרי נוצרי מגרמניה; **Canada** - ארגון הסיוע הרשמי של הכנסייה הקתולית בקנדה, הנתמך בממשלת קנדה; **AGEH** - ארגון סיוע נוצרי מגרמניה; **Catholic Relief Services** - ארגון הסיוע הרשמי של כנס הבישופים הקתולים בארצות הברית, הפועל מבולטימור; **Diakonia** - ארגון סיוע נוצרי משוודיה, שמממנים בין היתר ממשלת שוודיה, האיחוד האירופי והאו"ם; האיחוד האירופי; **UNDP – United Nations Development Programme; Trócaire** - סוכנות הפיתוח הבין-לאומית הרשמית של הכנסייה הקתולית באירלנד; **Embrace the Middle East** - ארגון סיוע נוצרי מבריטניה; **Cesvi** - ארגון סיוע איטלקי.

על בסיס היקף הפעילות של הארגון, סוג הפעילות ומספר העובדים בארגון אנו מעריכים כי המחזור השנתי של הארגון עומד על 5 מיליון שקלים בכל שנה לכל הפחות.

40 ראו למשל: יהושע שגב, דברים בזכותה של זכות העמידה המסורתית, הפרקליט מח תשס"ו, עמ' 502-504: <http://bit.ly/2rVJzwT>.

41 <http://bit.ly/2Z4IqPE>



# מגש הכסף מבריסל - תמיכת האיחוד האירופי במימוש תוכנית פיאד



עם השנים גוברת תמיכת האיחוד האירופי במיזמים שהרשות הפלסטינית מקדמת באופן חד-צדדי בשטחי C. תמיכה זו באה לידי ביטוי הן במימון כלכלי רחב היקף הן בהתייצבות מדינית לימין הרשות הפלסטינית.

בכל שנה האיחוד האירופי מעביר מאות מיליוני אירו לרשות הפלסטינית הן באופן עקיף, על ידי מוסדות האו"ם

למיניהם, הן בתרומה ישירה וייעודית למטרות ספציפיות.<sup>42</sup> על פי האינדיקציות של האיחוד האירופי,<sup>43</sup> היקף התמיכה הכולל של האיחוד האירופי לרשות הפלסטינית בשנים 2014-2020 צפוי לנוע בין 1,833,000,000 ל-2,241,000,000 אירו.

האיחוד האירופי תומך באופן מסורתי בעמדתה המדינית של הרשות הפלסטינית ורואה בשטחי יהודה ושומרון שטח כבוש המיועד להימסר לידי המדינה הפלסטינית שתוקם בסופו של משא ומתן מדיני. כפי שתואר בהרחבה בפרק הראשון, המשא ומתן המדיני בין ישראל לרשות הפלסטינית גווע בעקבות הטרור הפלסטיני המזוין נגד מדינת ישראל ואזרחיה. בשטח הלך והתקבע המצב שהוגדר בהסכמי אוסלו וכן התוותה חלוקת השליטה בשטח.

בשנים שלאחר מכן החליטו מובילי המדיניות באיחוד האירופי להוביל סיוע פעיל למאמציה של הרשות הפלסטינית - להעמיק את אחיזתה בשטחי C כדי לשנות ללא הרף את מצב הדברים בשטח, ולהציב את מדינת ישראל בפני מצב מדיני וגאוגרפי מוגמר.

התמיכה האירופית בפעילות ההשתלטות של הרשות הפלסטינית באה לידי ביטוי הן בהיבט הדיפלומטי (כגון לחץ מדיני על מדינת ישראל שלא לאכוף את החוק נגד בנייה בלתי חוקית) הן בהיבט של הענקת משאבי עתק למען קידום תוכניות אלו.

התקציב האירופי מחולק למגוון עצום של פרויקטים. ברחבי שטח C אפשר לראות בבירור את השלטים המכריזים על מיזמים למיניהם, ובהם אלו:

- קיבוע רשת המאחזים של הרשות הפלסטינית באמצעות הקמת אלפי מבני מגורים;

42 סיוע האיחוד האירופי לרשות הפלסטינית, 2007-2013: <http://bit.ly/2sKht7O>

43 סיוע האיחוד האירופי לרשות הפלסטינית, 2014-2016: <http://bit.ly/36UYGFz>



- הפיכת ההתיישבות הספורדית ליישובי קבע באמצעות בניית בתי ספר ומבני קהילתיים;
  - פיתוח תשתיות של כבישים, חשמל ומים;
  - סיוע במיזמי ההשתלטות החקלאית;
  - מאבק משפטי נגד הרשויות הישראליות וטרפוד אכיפת החוק.
- האיחוד האירופי גורס כי מימון המיזמים למיניהם הוא סיוע הומניטרי גרידא, וטוען: <sup>44</sup> "פעילות האיחוד האירופי בשטח C מתבצעת בשקיפות מלאה מול כל הרשויות המוסמכות. הסיוע במימון מתבצע במצבים שבהם ישראל אינה ממלאת את חובותיה, ככוח הכובש, לספק צרכים הומניטריים וצרכים בסיסיים אחרים כגון גישה לדיור, מים, חינוך, בריאות והזכות לרמת חיים נאותה".

יישום מדיניות חד-צדדית זו לתמיכה במיזמים של הרשות הפלסטינית בשטחי C ולקידום החל לתפוס תאוצה בשנת 2012. בשנה זו הועברו 200 מיליון אירו לתמיכה ברשות הפלסטינית, ומהם 7 מיליון אירו יוחדו בעבור "פיתוח קרקע ותשתיות בסיסיות בשטח C" בלבד, שם קוד להקמת אלפי מבנים בלתי חוקיים ברשת המאחזים שהקימה הרשות הפלסטינית.<sup>45</sup> רשת המאחזים קיבעה בעיקר אוכלוסיות בדוויות נוודיות כדי להפוך את האוהלים והפחונים ליישובי קבע.

44 ראו למשל: תגובת האיחוד האירופי לתחקיר מקור ראשון "לוחמה בשטח בנוי": <http://bit.ly/2PH0z2X>

45 "הקולוניה האחרונה" - מעורבות האיחוד האירופי בבניה בלתי חוקית ביהודה ושומרון, תנועת רגבים, פברואר 2015: <http://bit.ly/2Q86lnC>



בדו"ח שפרסם האיחוד האירופי בשנת 2012 נכתב: "המימון החדש של האיחוד האירופי יספק הכשרה ומומחיות, שיסייעו למשרדי הרשות הפלסטינית לתכנן ולבנות תשתיות חדשות בשטחי C ולאפשר לאנשים לטייב ולבנות מחדש את הקרקע".<sup>46</sup>

בשנים שלאחר מכן עבר האיחוד האירופי מעמדה תומכת פסיבית למעורבות אקטיבית גוברת והולכת בהשתלטות הרשות הפלסטינית על שטחי C.

בשנת 2014 הוענקו 11 מיליון אירו למאחזים הבדווים ('קהילות הרועים') בשטח C, ומסמך 'יישום תכנית הומניטרית בשטחים הפלסטינים הכבושים',<sup>47</sup> שפורסם בשנה זו, הדגיש: "האיחוד האירופי והרשות הפלסטינית מקדמים באופן אקטיבי תכנון ובנייה של שטח C, שאם יצליח, עתיד לסלול את הדרך לפיתוח והרחבת השליטה של הרשות הפלסטינית על שטח C. התכנון והבנייה אמורים לעזור להגן על מבנים ביישובים קיימים".

בשנים שלאחר מכן הוזרמו מאות מיליוני דולרים לתמיכה מעשית בהשתלטות על הקרקע תחת שלל כותרות של מיזמים. ממסמך המסכם את המיזמים בשטחי C שתמך בהם האיחוד האירופי בשנים 2016-2018 בלבד אפשר להתרשם שעם

<http://bit.ly/2Z8pjE9> 46

<http://bit.ly/2Q55Z6H> 47



השנים הלך וגבר זרם הכסף מאירופה.<sup>48</sup> בשנים אלו ניתן 'סיוע הומניטרי' בסך 33 מיליון אירו. עוד 2.5 מיליון אירו יוחדו לקידום תכנון להלבנת 113 מאחזים בלתי חוקיים של הרשות הפלסטינית בשטחי C. 9.5 מיליון אירו נתרמו לפיתוח תשתיות, וקודמו מיזמים חקלאיים בסך 10 מיליון אירו. תחום תשתיות המים זכה למימון של כ-18 מיליון אירו.<sup>49</sup> בתחום הלוחמה המשפטית למניעת אכיפת החוק נתרמו בשנת 2017 לבדה (!) 20 מיליון אירו.

בהקשר זה ראוי לציין את היעילות הרבה שמחברי המסמך מייחסים למנגנוני הלוחמה המשפטית ולהצלחתם במניעת אכיפת החוק: **"הסיוע המשפטי ניתן ליותר מ-2,000 בתי אב. 97.6 אחוזים ממקבלי צווי פינוי או הריסה הצליחו להישאר בבתיים בזכות ייצוג משפטי; 94 אחוזים מכלל 1,569 המבנים ההומניטריים שנמסרו עד כה (מבני האיחוד האירופי במאחזי הרשות הפלסטינית) נשמרו."**

יצוין כי הסכומים דלעיל נוגעים רק לתמיכה **ישירה** במיזמים בלתי חוקיים בשטחי C, והם אינם משקפים את מכלול התמיכה הכספית **העקיפה** של האיחוד האירופי במיזמים האלה, מאחר שהאיחוד האירופי מממן גם את התפעול והמשכורות של מנגנוני הרשות הפלסטינית, שהם המנוע הלוגיסטי והאדמיניסטרטיבי לקידום התוכניות להשתלטות בלתי חוקית על שטחי C.

כאמור, כלל התוכניות מסתרות תחת מעטה של סיוע הומניטרי, אך תוצאתן היא העמקת האחיזה של הרשות הפלסטינית בשטחי C.

ראוי לציין כי אף על פי שהבנייה וההשתלטות הבלתי חוקית על מקרקעין הן הפרה בוטה של החוק הישראלי, והמעורבות האירופית בפעולות אלו היא הפרה בוטה של כמה אמנות דיפלומטיות שעיקרן אי-התערבות במדיניות המדינה המארחת, הרי שבניסיונות שלנו לצרף את האיחוד האירופי כמשיב פורמלי לעתירות בסוגיות אלו טען האיחוד האירופי בעקביות כי הוא נהנה מחסינות דיפלומטית על בסיס אמנת וינה. בתי המשפט שנדרשו לעתירות אלו, ובג"ץ בראשם, נמנעו מלהכריע בסוגיית תחולת החסינות הדיפלומטית על פעולות אלו. מאחר שהמדינה אף היא נמנעה מלאשר את טענת החסינות או לדחותה, במצב הנתון מלבד הכלים הדיפלומטיים אי אפשר לעשות דבר במישור המשפטי.

48 <http://bit.ly/38Z37B6>

49 המסמך מציין כי התמיכה בתחום תשתיות המים הנוגעת לשנים 2006-2019 הגיעה ל-81 מיליון אירו.





שער ג:

# השלכות ומשמעויות

ביטחון, מדיניות וסביבה

(פרק מומחים)

# משמעויות ביטחוניות ומדיניות

## תא"ל במיל' יוסי קופרווסר<sup>50</sup>



### המערכה הפלסטינית לקביעת עובדות בשטח C - משמעויות ביטחוניות ומדיניות

מאז הסכמי אוסלו, וביתר שאת מאז 2009, מנהלים הפלסטינים - בתמיכת האו"ם והאיחוד האירופי - מערכה רבת ממדים ליצירת מציאות כמעט בלתי הפיכה בשטחי C. במסגרת זו הם בונים באופן בלתי חוקי עשרות אלפי מבנים, משתלטים על שטחים חקלאיים, פורצים דרכים, מכריזים על קרקעות מדינה כעל שמורות טבע פלסטיניות ומשתלטים על שטחים שיועדו על פי ההסכמים להיות שטחי אש או שמורות טבע.

את הפעילות בתחום מובילה הרשות הפלסטינית עצמה באמצעות מוסדות הכפופים לה כמו המשרד הפלסטיני לאיכות הסביבה, משרד החקלאות והמשרד למאבק בהתנחלויות ובגדר, עם ארגונים לא ממשלתיים, ובראשם ארגון הוועדות החקלאיות, המשמש שלוחה של החזית העממית לשחרור פלסטין, שאחד מראשיה, ריאד אלמלכי, מכהן זה שנים רבות בתפקיד שר החוץ הפלסטיני ואמון מתוקף תפקידו על הקשר בין הרשות לאו"ם ולאיחוד האירופי (החזית העממית לשחרור פלסטין שולטת במרבית הארגונים הלא ממשלתיים הפלסטיניים הנהנים מתמיכה כספית ומלגיטימציה של האו"ם ושל האיחוד האירופי. ארגונים אלו ממלאים תפקיד מרכזי במאבק נגד ישראל במישור המדיני והמשפטי, כולל באמצעות תנועת החרם BDS, בניסיון לפגוע בלגיטימציה של ישראל ולהביא בסופו של דבר לידי היעלמות מדינת הלאום של העם היהודי).

חלק נכבד מהפעילות נעשה במסגרת תוכנית סדורה הנקראת 'שורשים' (ג'וד'ור בערבית), שתכליתה להעמיק את האחיזה הפלסטינית באזור C. אם כן, לא מדובר באוסף מקרי ומזדמן של פעילויות אלא בתוכנית של ממש.

מה גרם לפלסטינים לאמץ תוכנית זו? להערכתנו חברו לכך כמה גורמים:

1. בעקבות כישלון המשא ומתן עם ראש הממשלה אולמרט ושרת החוץ לבני ב-2008, ולאחר ששטח ראש הממשלה נתניהו את משנתו המדינית בנאום בר-אילן ב-2009, גברה ההכרה של הפלסטינים שפחתו ואולי אפילו אפסו הסיכויים להגיע להסדר שיענה על הדרישות של ההנהגה הפלסטינית ויאפשר הקמת מדינה פלסטינית בעלת רציפות טריטוריאלית שתשלוט כמעט על כל השטחים שהשתלטה עליהם ישראל ב-1967 (כולל חילופי שטחים מוגבלים)

50 כיהן בראש חטיבת המחקר באמ"ן בדרגת תת-אלוף ושימש מנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים.



- ובירתה מזרח ירושלים בלי שיידרשו הפלסטינים להכיר בהיות ישראל מדינת הלאום של העם היהודי ולהסכים שההסדר הוא בבחינת סוף הסכסוך וקץ כל התביעות (כולל תביעת השיבה לבתיהם של הפליטים הפלסטינים וצאצאיהם).
2. ראש הממשלה הפלסטיני דאז סלאם פיאד יזם תוכנית פעולה על רקע התובנה שלעיל (פלסטיין - סיום הכיבוש, הקמת המדינה). התוכנית התמקדה בבנייה חד-צדדית של תשתיות למדינה הפלסטינית בשטחי 1967, כדי שהקמת המדינה הפלסטינית וההכרה הבין-לאומית בה לא יחייבו את הפלסטינים לוותורים, ובראשם הכרה בהיות ישראל מדינת הלאום של העם היהודי והכרה בצורכי הביטחון של ישראל, המחייבים שליטה ישראלית ממושכת בבקעת הירדן.
3. הפלסטינים הבינו שפעילות חד-צדדית כזו עשויה לזכות בתמיכה רחבה מצד גורמים רבים במערכת הבין-לאומית, ובראשם האיחוד האירופי והאו"ם, וכן גורמים בממשל האמריקני שעלה אז לשלטון, בראשות הנשיא אובמה, אם יוצגו כמהלכים לא אלימים המבטאים מאבק של עם כבוש לשחרור אדמתו הלאומית.
4. הפלסטינים הבינו שבנסיבות שנוצרו יקשה על ישראל לפעול לסיכול התוכנית הן משום שהתוכנית זוכה לתמיכה בין-לאומית, הן משום שהיא איננה אלימה, ובמיוחד משום שמערכת הביטחון הישראלית מעוניינת להימנע ככל האפשר מחיכוך שאיננו הכרחי עם המערכת הפלסטינית, ויש בה גורמים רבים שאף מגלים הבנה לפעילות זו, שלא לומר מצדיקים אותה (למשל בטענה החוזרת ונשנית כי ישראל נמנעת מלאשר מיזמים ותוכניות בנייה של הפלסטינים באזור C, ולכן אין לפלסטינים ברירה אלא לעשות זאת ללא אישור. ההימנעות הישראלית מפעולה נחושה, שאפשרה הקמת יותר מ-25,000 מבנים לא חוקיים באזור C מאז 2009, הוכיחה את צדקת הנחת העבודה הפלסטינית והמריצה את הפלסטינים ותומכיהם להגביר את פעילותם בשטח.
5. הפלסטינים חששו שהיעדר פעילות פלסטינית בשעה שישראל מבססת את ההתיישבות היהודית באזור יהודה ושומרון ומעלימה עין גם מבנייה לא חוקית של גורמים בימין הישראלי באזור יביא לידי קביעת עובדות בעייתיות מבחינת הפלסטינים ולתבוסה פלסטינית במערכה שהם מנהלים נגד ישראל בכל הקשור לקביעת העובדות בשטח בהיעדר הסכם או לקראת אפשרות של הסדר, שסיכוייו כאמור קלושים.
- פעילות זו של הפלסטינים עומדת כמובן בניגוד להסכם אוסלו, שעל פיו האחריות לתכנון ולמתן אישורי בנייה באזור C נתונה בידי ישראל בלבד, ובאזורים המיועדים לשמורות טבע ולשטחי אש הבנייה אסורה. פעילותם זו בעייתית מבחינה חוקית גם משום שחלק ניכר מהבנייה איננו נעשה בשטח פרטי בבעלות פלסטינים (מולכ) - גם אם בעלות זו לעיתים מוטלת בספק - אלא בשטחים שהוכרזו אדמות מדינה. ואולם ההתעלמות של הפלסטינים איננה אמורה להפגיע. על פי ההסכם הם היו אמורים גם להילחם בטרור ולהפסיק את ההסתה, אך בפועל הם מעודדים ומתמרצים טרור וממשיכים בגאווה להסית נגד הציונות ונגד ישראל. ניכר שבעיני הפלסטינים ההסכמים אינם מחייבים אותם לשנות את המאבק בציונות, שהוא



לתפיסתם תמצית הזהות הפלסטינית.

אם כן, אלו הן המשמעויות הנגזרות מהפעילות הפלסטינית:

1. במישור הביטחוני - הבנייה הבלתי חוקית של הפלסטינים מסכנת אינטרסים ביטחוניים מובהקים של ישראל. היא נעשית בצמוד לצירי תנועה חיוניים של צה"ל המשמשים במצבי חירום (המקרה של חאן אל אחמר, הצמוד לציר ירושלים-בקעת הירדן, הוא דוגמה מוכרת היטב, אבל הדבר נכון גם בנוגע להקמת בתי ספר ומבני מגורים בסמוך לצירים חיוניים). הבנייה בשטחים המובילים לבקעת הירדן ובשוליה עלולה להקשות על השליטה הישראלית בשטח בעת הצורך; הבנייה בסמוך להתיישבות הישראלית ולאורך הצירים עלולה להפוך לאיום על חופש התנועה ועל ביטחון התנועה בדרכים המובילות ליישובים הישראליים ועל ביטחון היישובים עצמם; הפעילות הקרקעית בשטחי אש ואימונים מפריעה להכנת כוחות צה"ל למשימותיהם, והבנייה בשטחי מדינה באזורים חיוניים מבחינה ביטחונית, כמו נחל חלץ שמדרום לירושלים, עלולה לכפות אילוצים על חופש הפעולה של צה"ל בכל הקשור להגנה על ירושלים ועל ההתיישבות היהודית באזור יהודה ושומרון. ברור שהבנייה הבלתי חוקית היא נדבך נוסף ביצירת איום על ביטחון ההתיישבות הישראלית באזור יהודה ושומרון המתווסף על מאמצי הטרור המופנים כלפיה.
2. במישור המדיני - התוכנית הפלסטינית נועדה להמחיש כי שטחי C הם שטח פלסטיני לכל דבר של ישראל אין זיקה אליו, ולפיכך אין אלו אזורים שנויים במחלוקת, כפי שישראל טוענת בהסתמכה על הסכמי אוסלו, אלא חלק מהמדינה הפלסטינית, שהעצרת הכללית של האו"ם כבר הכירה בה. בראייתם, שאימצה סופית המערכת הבין-לאומית בהחלטת מועצת הביטחון 2334, שהתקבלה בהסכמה אמריקנית (ארצות הברית, כזכור, נמנעה בהצבעה), מדובר בשטח פלסטיני כבוש, ולכן יש ל'מדינת פלסטין' סמכות להשתלט על קרקעות באזור זה ולבנות בהן ללא שיהיה לה צורך לקבל אישור מישראל. נוסף על כך התוכנית הפלסטינית מכוונת למנוע הרחבה של שטחי ההתיישבות היהודית, כולל בגושי ההתיישבות שמקובל לראות בהם שטחים שיישאו בריבונות ישראלית גם במסגרת הסדר, דוגמת גוש עציון, כדי למנוע מישראל לגבות מהפלסטינים מחיר בשטח, באמצעות הרחבת ההתיישבות וחיזוקה, על סירובם המתמשך והגורף להגיע לפשרה ולוויתורים כלשהם בכל הקשור למרכיבי הנרטיב הפלסטיני.
3. כמו כן על ידי בנייה או יצירת חזקה על קרקעות הסמוכות ליישובים ישראליים, במיוחד באזורים הסמוכים גם לשטחי אזור B, הפלסטינים מקווים ליצור תחושת איום ומצור על ההתיישבות הישראלית ולהביא להחלשתה. הבנייה ושאר הפעילות הקרקעית מאפשרת לרשות הפלסטינית ולארגונים המקורבים אליה להציג עצמה בזירה הפנים-פלסטינית כמי שנאבקת בציונות ובכיבוש לא פחות ממתחריה בחמאס, והיא עושה זאת באורח יעיל וניכר יותר מהגורמים המפעילים טרור באמצעות נשק חם.



לסיכום, הרפיון המאפיין את התמודדות ממשלת ישראל עם התופעה, שרק באופן חלקי אפשר לייחסו לבירוקרטיה, למחסור בכוח אדם במנהל האזרחי ולהתמשכות התהליכים המשפטיים, מאפשר לפלסטינים ליצור בשטח מציאות בעייתית המבטאת את תפיסתם שכל שטחי יהודה ושומרון הם שטח פלסטיני כבוש. הרפיון הישראלי מעודד גם את האו"ם ואת האיחוד האירופי להמשיך ולסייע לפעילות פלסטינית זו אך שבכך הם פועלים בניגוד להסכמים שזכו לתמיכתם ושהם מחויבים אליהם. מציאות זו פוגעת באינטרסים הביטחוניים של ישראל ומגבירה את הסיכון לביטחון ההתיישבות והמתיישבים ביהודה ושומרון.

על ישראל לרכז מאמץ לטפל בתופעה זו בהקדם ובנחישות כדי להשיב את הגלגל לאחור ולהבהיר כי מבחינת ישראל הסכמי אוסלו תקפים, והיא רואה באזור C שטח נתון במחלוקת שהסמכות לתכנון ולמתן אישורי בנייה בו נתונה בידיה. הדבקות במדיניות היד הרפה גם לאחר שעלה הנושא על סדר היום רק תחריך את המצב. בה בעת על ישראל להקפיד שיינתנו האישורים המתאימים במקרים שהבנייה נדרשת ומועילה לציבור הפלסטיני המתגורר באזור C או בסמוך לו, הן משום שכך נכון לעשות הן כדי למנוע לזות שפתיים.



# עשור לתוכנית פיאד - עשר שנים של החמצה

רון פרושאור<sup>51</sup>



חמישים וחמש שנים חלפו מאז הוקם אש"ף, עשרים וחמש מאז נחתמו הסכמי אוסלו וארבע עשרה מאז ההתנתקות הישראלית מרצועת עזה, והפלסטינים מקפידים על קו דיפלומטי אחיד לאורך כל השנים: שלא להציע שום הצעה קונסטרוקטיבית.

תמיד להשיב בשלילה, תמיד לקום מהשולחן, תמיד לייצר מהומה, התקרבות ומסכנות. זוהי שיטת העבודה הלא מוצלחת של ההנהגה הפלסטינית זה עשרות שנים. נדמה שמאז שלושת הלאווים של ועידת חרטום נמחקה המילה 'כך' מהמילון הפלסטיני.

תוכנית פיאד הייתה ניצוץ אחד באפלה שייצג חשיבה אחרת. גם מי שלא הסכים עם חזונה המוצהר של התוכנית, "מדינה המשתרעת על פני עזה והגדה המערבית כולה שבירתה ירושלים", וכותב שורות אלו נמנה עימם, אינו יכול שלא לכבד את התעוזה הפלסטינית החד-פעמית שבאה לידי ביטוי בתוכנית. לרגע היה נדמה שהפלסטינים מציגים קו אחר:

- נקיטת יוזמה ולא בריחה מאחריות;
- הצגת חזון ולא עיסוק אובססיבי בעבר;
- אופרטיביות ולא קריסת מערכות.

אבל שאיפות לחוד ומציאות לחוד. בעשר השנים שעברו מאז פורסמה תוכנית פיאד לא השתנה דבר: הפלסטינים לא השכילו ליישם ולו חלקים מעטים מהתוכנית. רק לצורך הדיון נידרש למאפייני היסוד של התוכנית: מערכת פוליטית דמוקרטית חופשית, שוויון בפני החוק, אחריות ממשלתית כוללת על ביטחון, חינוך, רווחה ותרבות ומערכת כלכלית המושתתת על תפיסות השוק החופשי ברגולציה ממשלתית.

מבט על מצבה העגום של הרשות הפלסטינית מלמד כי התשובה לכל קטגוריה היא לא באל"ף רבתי. אפילו אם מפרידים את עזה מהתמונה נראית ישות נגועה בשחיתות ובסיאוב, לא דמוקרטית, לא חופשית, לא שוויונית ובעיקר בורחת מאחריות לעתידה שלה ולעתיד אזרחיה.

העולם התקדם, וכן התקדמו מדינת ישראל וכמה מדינות ערביות. ארצות הברית

51 ראש מכון אבא אבן לדיפלומטיה בינלאומית במרכז הבינתחומי הרצליה, דיפלומט ישראלי, שימש בין היתר שגריר ישראל באו"ם, מנכ"ל משרד החוץ ושגריר ישראל בבריטניה.



שינתה פניה, וגם רבות ממדינות אירופה אינן נראות כתמול שלשום. אך הנרטיב הפלסטיני מקובע במקומו, תקוע במציאות שאינה קיימת ונעשה רלוונטי פחות ופחות.

### **ברמה הבין-לאומית המחדל הפלסטיני חמור שבעתים.**

למרות תמיכה בין-לאומית מסיבית שהפלסטינים מקבלים מגופים בין-לאומיים וממדינות בעולם הם אינם משכילים למנף את החיבוק להתפתחות והצלחה.

שלוש רמות של תמיכה בין-לאומית הפלסטינים מקבלים בעשור האחרון. בכל אחת מהן טמון פוטנציאל פיתוח ניכר לעם הפלסטיני, ובכל אחת מהן הוחמצה ההזדמנות החמצה מלכותית, כמו שאומרים הבריטים.

**הרמה הראשונה: תמיכת ארגונים בין-לאומיים** - קצרה היריעה מלהכיל את היקף ההטיה הפרו-פלסטינית שארגונים בין-לאומיים נגועים בה, ובראשם ארגון האומות המאוחדות.

יחסו של האו"ם למדינת ישראל אינו מאופיין רק בסטנדרט כפול (Double Standards) אלא בסטנדרט משולש, ובתרגום חופשי לעברית במוסר משולש: נורמה אחת כלפי דיקטטורות, נורמה אחרת כלפי דמוקרטיות ונורמה מיוחדת, ייחודית ומפלה כלפי מדינה אחת בעולם - ישראל. נורמה זו חורגת ממה שמצופה ממדינה דמוקרטית ומציבה בפניה רף שלרוב אינו בר השגה.

המוסר המשולש הזה עם פוליטיקת המספרים של האו"ם מכתיבים במידה רבה את המדיניות האנטי-ישראלית והפרו-פלסטינית בפרלמנט של העולם. נציג כמה דוגמאות:

- בחודש מאי 2016 אימץ ארגון הבריאות העולמי, שנחשב ארגון מקצועי כביכול, החלטה שכותרתה 'תנאי הבריאות בשטחים הפלסטיניים הכבושים, במזרח ירושלים ובגולן הסורי הכבוש', ולפיה ישראל - והיא בלבד - "גורמת להפרה של בריאות המנטלית, הפיזית והסביבתית". את ההחלטה קידמו מדינות ערב בשיתוף המשלחת הפלסטינית לאו"ם. בעד החלטת הגינוי הייחודי לישראל הצביעו בין היתר בריטניה, צרפת וגרמניה, והן הצטרפו לאיראן, ונצואלה וסוריה ועוד מדינות רבות אחרות מאירופה ושאר העולם. בדומה לרבות מההחלטות האנטי-ישראליות, מאז הוצגה לראשונה בשנת 2016 היא ממשיכה לעלות להצבעה מדי שנה בשנה ועלתה גם השנה בחודש מאי, ואף עברה בתמיכת מדינות כמו ספרד, צרפת, בלגיה, שוודיה ושווייץ.
- בחודש מרץ 2015 נסגרה הישיבה השנתית של הוועדה למעמד האישה, שרובות בני אדם מכל רחבי הגלובוס באים אליה, כולל שועי עולם, בגינוי מיוחד כלפי ישראל בעקבות יחסה לנשים בחברה הפלסטינית. בוועדה היו חברות בין השאר איראן וסודן, מדינות שבהן נשים מודרות מהחברה וניאוף מוגדר עבירה שדינה סקילה.
- ביוני 2015 בחרה ועדת הארגונים הלא ממשלתיים של האו"ם, המעניקה מעמד מיעץ באו"ם לארגונים לא ממשלתיים ולעמותות, להכניס לשורות הארגון את



מרכז השיבה הפלסטיני, המכחיש את זכות הקיום של מדינה חברה באו"ם - ישראל. אין ספק שהאו"ם זקוק לתוספת של ייעוץ בכל הקשור למדיניות האנטי-ישראלית שהוא מוביל.

גם בתחום הארגונים הבין-לאומיים בשטח לא נפקד מקומה של התמיכה הבלתי מתפשרת בנרטיב הפלסטיני הישן. תמיכה זו לעיתים מתפקדת כחרב פיפיות חדה במיוחד.

נראה לדוגמה את אונר"א, סוכנות האו"ם הייחודית לטיפול בפליטים הפלסטינים. אין מה לטעות, לאו"ם כבר יש סוכנות סיוע לפליטים המטפלת בפליטים מכל רחבי העולם, UNHCR שמה. אך בארגון הוחלט שלפליטים הפלסטינים מגיע יחס מיוחד, ועל כן נפתחה סוכנות מיוחדת רק בשבילים. ההערכות של UNHCR גורסות כי בעולם יש היום 68,000,000 איש שנאלצו לעזוב את בתיהם ב-128 מדינות וזקוקים לסיוע מידי, אולם במהלך השנים השקיע האו"ם באמצעות אונר"א ובדחיפת מדינות ערב בפליטים פלסטינים משאבים רבים יותר משהשקיע בכל אוכלוסיית פליטים אחרת על פני כדור הארץ (ביחס למספרם, כמובן). איך אפשר להסביר את הזכאות של כל פליט פלסטיני לתקציב גבוה פי ארבעה (!) מפליט שבא מאפגניסטאן, מסוריה, מאפריקה או מכל מקום אחר בעולם?

הדבר הנורא ביותר הוא שאף שאונר"א היא הסוכנות המתוקצבת ביותר בעולם, בהפרש ניכר מאחיותיה, היא עדיין כושלת בטיפול שהיא נותנת לפליטים הפלסטינים. במקום לסייע בפתרון בעיית הפליטות היא פועלת להנציח אותה. תחת אחריותה קפץ מספר הפליטים מ-700,000 ל-5,700,000, והיא עוסקת בשימור מעמד הפליטות, העובר בירושה באופן ייחודי וחסר אחריות בעולם, בחינוך להסתה בקרב ילדי הפלסטינים ובמניעה אקטיבית מהרשות לקבל אחריות לאזרחיה.

אונר"א היא הדוגמה הטובה ביותר לבריחה של הרשות הפלסטינית מאחריות לחיי אזרחיה. לו היו מנהיגי הרשות הפלסטינית מעוניינים לבנות תשתית אמיתית למדינה, כזאת שעוסקת בנושאים אזרחיים, הם היו מתעקשים על העברת סמכויות הבריאות והחינוך מאונר"א לידיהם, מכיוון שרק מי שמוכנים לקבל אחריות לחיי היום-יום ולעתידי אזרחיהם יכולים להקים מדינה אמיתית ובת קיימא.

ואכן, הפלסטינים לא השכילו למנף את התמיכה הדיפלומטית הבין-לאומית - בחומר וברוח - ולפתח את מערכות הכלכלה והחינוך שלהם או לקבל אחריות לאזרחיהם ועתידם. ההפך הוא הנכון: הם מקדמים את הארגונים וההחלטות שמייצגים מסכנות והתנערות מאחריות ונמנעים בחוסר היגיון כמעט מלצרף להחלטות האלה גם צעדים אופרטיביים שתכליתם הוצאת הפלסטינים מן המצב הנורא שהם שרויים בו, לטענתם.

**הרמה השנייה: תמיכת מדינות ערביות** - תמיכה זו אומנם הולכת ונחלשת עם השנים, אבל היא עדיין קיימת, בעיקר בהקשר העזתי. גם כאן כסף בין-לאומי ערבי מגיע לעזה ולרשות הפלסטינית במזוודות ומחולק למקורבים ולמשפחות 'שהידים'.



כמות הכסף המושקע בפיתוח, בכלכלה, במקומות עבודה, בחינוך ובקבלת אחריות עצמית תופס חלק מזערי מהסיוע הערבי הבין-לאומי שהפלסטינים מקבלים.

**הרמה השלישית: תמיכת מדינות אירופה** - זו אולי התמיכה מעוררת הזעם יותר מכולן, המוחמצת מכולן והיחידה שמקיימת את תוכנית פיאד, אבל את החלקים הרעים שבה.

כדוגמה בולטת ניקח את שטחי C, הנתונים, על פי הסכמי אוסלו, בשליטה מלאה של מדינת ישראל, ואפשר לראות בהם כיום אלפי מבנים יבילים אפרוריים למראה שמוטבעים עליהם שלטים לבנים עם כיתוב קטנטן. באנגלית, באותיות של קידוש לבנה ותחת סמל הכוכבים המפורסם, נכתב "נתרם בידי האיחוד האירופי". את המבנים האלה הציב האיחוד האירופי באופן לא חוקי, בניגוד להסכמי אוסלו ולמשפט הבין-לאומי, כדי לקבוע עובדות בשטח ללא משא ומתן למען הפלסטינים.

אך אין סיפור שזועק לשמיים יותר מסוגיית חאן אל אחמר. במקרה הזה ערערו מדינות אירופה לא רק על החלטות של ממשלת ישראל אלא על החלטת בית המשפט העליון של ישראל, שהתקבלה לאחר תשע שנים של הליכים משפטיים, לפנות את היישוב הבלתי חוקי חאן אל אחמר, היושב בשטח C ובשליטה ישראלית מלאה. עצם הערעור על הלגיטימיות של החלטות הממשלה ובית המשפט העליון כמוה כקריאת תגר מצד מדינות אירופה על יסודות הדמוקרטיה הישראלית. הפרלמנט האירופי אף הגדיל לעשות והגדיר צעד זה באופן אבסורדי "פשע מלחמה".

לתפיסתי, תכלית הפעולה האירופית בדוגמאות שהבאתי כאן ובמקרים אחרים היא לסכל את מאמצייה של ישראל להתמודד עם בנייה ערבית בלתי חוקית בשטחי C. הצבת המבנה היא הפרה של הסכמי אוסלו, שעליהם חתום האיחוד כאחד העדים, הקובעים כי שטחי C יהיו בשליטה ביטחונית ואזרחית מלאה של ישראל.

הפלסטינים מקבלים עובדות אירופיות בשטח ולכן רואים עצמם פטורים מנקיטת יוזמה מדינית בין-לאומית או מניסיונות לפעול בעצמם לפיתוח אמיתי של אזרחיהם. האירופים מבחינתם מבקשים ליישם בשטח את תוכנית פיאד, ואם ציפינו שהם יקדמו את החלקים בתוכנית העוסקים בדמוקרטיה, שלטון חוק, כלכלה חופשית וזכויות אדם, טעות בידינו. האירופים מקדמים את החלק שעיקרו סיפוח זוחל, התנהלות חד-צדדית במסלול עוקף משא ומתן וניסיון לכפות מדינה פלסטינית דה פקטו.

## **עשר שנים עברו בהחמצה. מה יקרה בעשר השנים הבאות?**

לצערי גם העתיד אינו ורוד. לאחרונה נערכה הסדנה הכלכלית האמריקנית בבחריין, **Peace to Prosperity** שמה, והוצגה בה תוכנית השלום הכלכלית של ממשל טראמפ שתכליתה בניית חליפת סיוע וקידום לרשות הפלסטינית, בשלב זה



בעיקר במישור הכלכלי. דבר אחד אי אפשר לומר בגנות הפלסטינים: שתגובתם לא הייתה צפויה.

הפלסטינים התנהגו בהתאם להגדרה של איינשטיין לשיגעון, חזרו על אותה התנהגות שגויה של סירוב ובכיינות וציפו לתוצאה שונה. הם לא יקבלו תוצאה כזאת. גם הפעם תניב הבריחה שלהם משולחן המשא ומתן והפיתוח יכול שלילי ברמה הפוליטית, ברמה הדיפלומטית בין-לאומית ובעיקר כלפי בני עמם.

תוכנית פיאד הייתה יוזמה פלסטינית חריגה בנוף. היא אומנם ראתה בחזונה הקמה חד-צדדית של מדינה פלסטינית שבירתה ירושלים, חזון הרחוק כרחוק מזרח ממערב מתפיסת עולמי. אבל היה בה ניצוץ של חשיבה חדשה שיכול אולי להזין לשיח בין העמים גם היבטים פרקטיים, מיקוד בכלכלה וחינוך, הבנה של מושגים כמו דמוקרטיה ושלטון חוק.

הפלסטינים עצמם הרגו אותה בעודה בחיתוליה פשוט כי פרגמטיזם והתקרבות אינם הולכים יחד. כל עוד זה לא ישתנה, וכל עוד לא תשתנה התמיכה הבין-לאומית האוטומטית בנרטיב הפלסטיני, לצערי יהיה קשה לראות פרטנר להידברות

ולמשא ומתן בין ישראל לשכנתה שמעבר לקו הירוק.



# אחריות המדינה לזיהום מקורות המים ביהודה ושומרון עו"ד שלמה רבינוביץ<sup>52</sup>



בחינת המצב הסביבתי ביהודה ושומרון מעלה תמונה קשה של מפגעים סביבתיים במגוון תחומים, בעיקר מפגעי עשן, מפגעי שפכים, פגיעה במקורות המים, זיהום תחנות הדלק, זיהום קרקע, חציבה בלתי חוקית, טיפול מזיק בפסולת אלקטרונית ובנייה ללא תכנון כולל ואגב גרימת נזקים סביבתיים ניכרים.

בעשור האחרון יש מדיניות ופעילות בשטח של בנייה מסיבית וחקלאות לא מפוקחת בשטחי B ו-C הגוררות נזקים סביבתיים שלחלקם אין תקנה. ברשימה זו נתמקד מעט במפגע השפכים וזיהום המים, הפוגע בנגר העילי, במי התהום ואף במים שהמדינה והרשות הפלסטינית מזרימות. נוסף על הפגיעה הסביבתית במי התהום ובסביבה בכלל, מפגע זה גורם לפגיעה בבריאות הציבור ובאיכות החיים.

מפגעי השפכים וזיהום מקורות המים ביהודה ושומרון הם החמורים ביותר במפגעים חוצי גבולות יהודה ושומרון ומדינת ישראל. פעמים רבות השפכים מכילים חומרים מסוכנים, כולל תרכובות זרחן וחנקן, וגורמים לסיכונים בריאותיים, תברואתיים וסביבתיים חמורים וזיהום מקורות מים עיליים ותחתיים. הסיכונים הם לתושבי האזור, לתושבי מדינת ישראל, לאקוויפר ההר ולסביבה בכלל.

כל המומחים הבוחנים את המצב ביהודה ושומרון תמימי דעים כי עקב שאיבות יתר והזרמה וחלחול של שפכים ביתיים ותעשייתיים אקוויפר ההר נתון בסכנה חמורה ההולכת וגוברת. בפועל חלק גדול מנחלי יהודה ושומרון משמשים צינור, המוביל הארצי ממש, להזרמת שפכים ביתיים ותעשייתיים. השפכים אינם מבחינים בין גבולות; הם חוצים ללא הפרעה את הקו הירוק. למשל, שפכי הערים שכס והכפרים שבדרך ושפכי טול כרם וסביבותיה זורמים בנחל שכס ובנחל אלכסנדר, שפכי ג'נין זורמים בנחל קישון, שפכי כפרים פלסטיניים זורמים בנחל חדרה, שפכי אריאל, סלפית והסביבה זורמים בנחל שילה, שפכי העיר חברון, קריית ארבע והסביבה זורמים בנחל חברון ובעבר הגיעו עד באר שבע, שפכי רמאללה זורמים בנחל מודיעים ועוד. גם הטובלים בנחל פרת לא תמיד יודעים שהם רוחצים במי שפכים. שפכים אלו פוגעים בתושבים ובבריאותם, מזהמים את המים העיליים, מחלחלים למי התהום ופוגעים בבתי הגידול, בכל הנקרה בדרכם ובסביבתם.

לדברי מבקר המדינה (16 במאי 2017), עד כה לא גיבשה ממשלת ישראל מדיניות

52 ראש הקליניקה המשפטית לענייני הגנת הסביבה במכללת שערי מדע ומשפט.



לניהול סביבתי חוצה גבולות עם שכנותיה, לרבות בתחום המים, ואין לה מדיניות כאמור בדבר מפגעים החוצים את הקו הירוק גם עם הגבול של רצועת עזה. כמו כן לא הובילה הממשלה מדיניות כוללת ולא הגדירה גורם מתכלל. לפיכך מתעכבים שנים ארוכות פתרונות למפגעים סביבתיים חמורים ומתמשכים, לעיתים אגב הפרת הדין ופגיעה בבריאות הציבור ובאינטרסים מדיניים חשובים של ישראל. לשאלה כיצד נוצרו מפגעים קשים וחמורים אלו עונה מבקר המדינה בדברים נוקבים:

מדובר בסדרת כשלים וחסמים תפקודיים: הפסקת פעילות ועדת המים המשותפת; חסמים לקידום ולייזום פרויקטים מול גורמים בינלאומיים; חולשה בתיאום הפעילות בין הגורמים הממשלתיים; מעורבות נמוכה של דרג מדיני בנושא ואי-קבלת החלטות בסוגיות חשובות; התנהלות שלא על בסיס תכניות המגדירות יעדים ולוחות זמנים לטיפול בסוגיות שונות. לכשלים ולחסמים האמורים יש קשר ישיר להתהוותם ולהחמרתם של מכלול מפגעים ונזקים סביבתיים ואחרים משני צדי הקו הירוק, שאלה הבולטים ביניהם: זיהום נחל קדרון משפכי ירושלים; זיהום נחלי השרון - נחל אלכסנדר ונחל שכם; זיהום נחל חברון; זיהום הנחלים מכמש, פרת ומעיין קלט; וזיהום הים והנחלים משפכי רצועת עזה.

המלצות מבקר המדינה נחרצות ביותר:

מעבר לפעולה הנחוצה של כל אחד מהגורמים כאמור, ממצאיו של דוח זה מחייבים פעולה מערכתית שתביא לגיבוש תכנית ביצוע כוללת שתבטיח צמצום ניכר ברמת הזיהומים והנזקים כבר בשנים הקרובות ומוקדם ככל האפשר. נוכח מורכבות הנושא וריבוי הגורמים המעורבים בו, נדרש תיאום, שיתוף פעולה בין כלל הגורמים ותכלול עבודתם. משרד מבקר המדינה ממליץ אפוא לממשלה להקים צוות בין-משרדי, בשיתוף משרדי הממשלה והגופים הרלוונטיים, בראשות משרד ממשלתי אחד, שיוביל עבודת מטה בנושא ניהול סביבה חוצת גבולות; מטרתו של הצוות יהיו לגבש מדיניות ממשלתית בנושא, להמליץ על גורם ממשלתי אחד שיוביל ויתכלל אותו, וליצור מנגנונים שייתנו מענה גם לבעיות סביבתיות מורכבות.

נוסף על הבנייה המסיבית בשטחי B ו-C במסגרת עיבודי הקרקע הנרחבים, נפרצו ונסללו מאות קילומטרים של צירים חקלאיים, נחפרו בורות מים, נעשו קידוחים רבים אגב פגיעה חמורה ביותר באקוויפר ההר, ומים נגנבו וזוהמו במכוון ושלא במכוון.

התלונות הרבות שמגיעות לארגונים ולעמותות כמו רגבים, הקליניקה הסביבתית בשערי מדע ומשפט וירוק עכשיו, עוסקות בפגיעה קשה באיכות החיים ובמטרדים



סביבתיים ובריאותיים, מחלות וריחות רעים, אך כאמור, מדובר גם בנזק סביבתי הכולל זיהום מקורות מים ופגיעה בבתי גידול טבעיים של חי וצומח ובערכי טבע מוגנים.

לדברי מבקר המדינה, מפגע השפכים וזיהום המים "פוגע בעתודות מי התהום שלה ושל שכניה, בבריאות הציבור ובאיכות חייו. בשל המצב הגאופוליטי בשטחי יהודה ושומרון והרצועה, נושא זה משפיע גם על מצבה המדיני-ביטחוני של ישראל ועל מעמדה בעולם".

המסקנה היא שהמדינה מפרה את חובותיה הבסיסיות כלפי אזרחי המדינה, תושבי האזור והסביבה בכלל. מדינת ישראל אינה מובילה מדיניות תכנון כוללת. הימנעות המדינה מלפעול בתחום הנידון אף מנוגדת למשפט הבין-לאומי, שכן היא מנוגדת להסכמים ולאמנות בין-לאומיות שהמדינה צד בהן.

המסקנה המעשית היא שיש לפעול לשם חשיפת המידע בדבר המפגעים הסביבתיים הנגרמים בעקבות הפעילות הפלסטינית המכוונת ולזרז את המדינה ואת מוסדותיה לפעול. הדבר אפשרי!



שער ד:

# סיכום והמלצות



## סיכום

בעשור האחרון הרשות הפלסטינית מובילה מהלך אסטרטגי מתוכנן להשתלט על שטחים רבים ככל האפשר באזור C בשילוב של רובדי פעולה רבים, הכוללים בניית עשרות אלפי מבנים בלתי חוקיים, השתלטות חקלאית על מאות אלפי דונמים, רישום מקרקעין ולוחמה משפטית למניעת צעדי נגד של מדינת ישראל בתחום אכיפת החוק.

התנהלות זו של הרשות הפלסטינית מנוגדת לחוק הישראלי ולדין הבין-לאומי ואף להסכמים הבין-לאומיים שהרשות הפלסטינית חתומה עליהם. עובדה זו איננה מפריעה לארגונים ולממשלות זרות, כולל מהאיחוד האירופי, לממן את פעילותה החד-צדדית והבלתי חוקית של הרשות הפלסטינית לצד לחץ מדיני מתמשך נגד מדינת ישראל שנועד להצר את צעדיה בתחום אכיפת החוק.

זה יובל שנים ויותר מדינת ישראל נמנעת מהכרעה במעמדו של אזור יהודה ושומרון ומקביעת מדיניות ברורה בעניינו.

מצד אחד עמדתה הרשמית של מדינת ישראל היא כי יש לה זכות על אזור יהודה ושומרון, והוא איננו שטח כבוש. מצד אחר היעדר מדיניות ברורה ומובהקת יוצר מציאות של היעדר משילות וריבונות. מציאות זו איננה מאפשרת אכיפת חוק יעילה לנוכח פעילות הרשות הפלסטינית לתפיסת השטח.

מערכות האכיפה של צה"ל והמנהל האזרחי אינן מתמודדות עם המציאות הקורמת עור וגידים בשטח מכמה סיבות:

1. היעדר מדיניות - במציאות שבה הדרג המדיני איננו קובע מדיניות סדורה ונוהלי עבודה ברורים, מעצבי המדיניות (או חוסר המדיניות) בפועל הם מפקדי הצבא ופקידי המנהל האזרחי בשטח, איש-איש לפי תפיסת עולמו וראות עיניו. מצב זה מקשה על התנעת תהליכים מורכבים המחייבים ראייה כוללת.
2. חוסר התאמה ארגונית ומחסור במשאבים - יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי בנויה לתת מענה מקומי לעבירות על חוק התכנון והבניה, ואיננה מסוגלת לתת מענה מקיף ויעיל לאיום אסטרטגי. זאת ועוד: המנהל האזרחי כפוף מקצועית לדרג אזרחי ונתון למרותו של המפקד הצבאי. מצב זה מוביל לסרבול מובנה בפתרון בעיות ולקשר לקוי עם משרדי הממשלה למיניהם. כמו כן המנהל האזרחי סובל ממחסור שיטתי במשאבים ובכוח אדם.
3. תשתית משפטית-חוקית לקויה - התשתית החוקית ביהודה ושומרון מורכבת מרובדי חקיקה עות'מאניים, בריטיים, ירדניים ומתחיקת ביטחון ישראלית. תשתית זו סובלת מאנכרוניזם מובנה ומפיגור באימוץ חקיקה מודרנית כמו החקיקה המקובלת במדינת ישראל ובמדינות מפותחות אחרות.





## המלצות:

**הקמת רשות לשמירה על הקרקעות:** ממשלת ישראל תורה להקים במשרד הביטחון אגף שיהיה אמון על שמירת השטחים שנקבעו בהסכמי אוסלו כנתונים לסמכותה האזרחית והביטחונית של מדינת ישראל ותפעל לבלימת תוכניות ההשתלטות של הרשות הפלסטינית ולחיזוק המשילות הישראלית באזורים אלו.

האגף יסייע לשר הביטחון ולממשלת ישראל בגיבוש תוכניות ובקביעת מדיניות, יתכלל את פעילותם של כלל גופי האכיפה, גורמי משרד החוץ, רשויות התכנון והמשפט, ויפעל במגוון הכלים העומדים לרשותם כדי לעצור את תופעת ההשתלטות הפלסטינית, על פי תוכנית סדורה ובהתאם לסדר עדיפויות של שטחים אסטרטגיים.

**סיום תהליך הסקר בשטחי C:** יש למפות את האזורים האסטרטגיים ולהשלים את רישום קרקעות הסקר כאדמות מדינה, על פי סדר העדיפויות. לשם כך יש צורך בהוספת תקנים לצוות המשפטי העוסק ברישום אדמות מדינה ביהודה ושומרון. בשלב השני, תורה הממשלה על הסדר ורישום המקרקעין בשטח C.

**מאבק בבניה בלתי חוקית:** אגף השמירה על הקרקע יגדיל את מספר תקני הפיקוח לביצוע מהלך של הקפאת המצב הקיים ומאבק בבניה חדשה, אשר תאותר באמצעות פיענוח השוואתי של תצלום אוויר מדי חודש ותשנה את סדרי העדיפויות לאכיפה מתוך מבט אסטרטגי. האגף יעשה שימוש נרחב ואסטרטגי בחוקים, בצווים ובכלים המנהליים לשם מאבק בבניה בלתי חוקית, ובכלל זה, יורחב השימוש ב"צו בניה חדשה" לאזורים נוספים, יעשה שימוש ב'צווי תיחום' כנגד מקבצים בלתי חוקיים אשר אינם דורשים מתן אלטרנטיבות מגורים לפולשים, ותתבצע פעילות משפטית מכוח החוק לשמירה על הקרקע. דגש מיוחד יינתן לאכיפת צווים בטחוניים ובכללם בניה במרחק של 150 מטרים מצירי תנועה, ויבוצע חילוט כלים לאחר עבירה שנייה.

**מאבק בהשתלטות החקלאית:** יש לקדם את הטיפול בהשתלטות החקלאית במדרג סדר העדיפויות לאכיפה. שר הביטחון יורה על סגירת 'איגוד הועדות החקלאיות', בשל היותו גוף תומך טרור. כדי לבלום את ההידרדרות בשטח יש למפות ולתעד את תמונת המצב הנוכחית בכל אזור ולשרטט 'מפת בלימה' לגורמי האכיפה, בעזרת מיפוי החקלאות הקיימת נכון לשנת 2010, וזו הקיימת בשנת 2017. לשם אכיפה נחושה ויעילה על רשויות האכיפה להשתמש בכלל הכלים העומדים לרשותם, ובכללם יוצאו צווי סילוק יד ממקרקעין, וכן צווי שימוש מפריע בחלקות שנפלשו, אשר לא עובדו במהלך שלוש השנים האחרונות, ויגובש 'צו השתלטות חדשה' המקביל ביסודו ל'צו בניה חדשה' כנגד עבודות חדשות שיאותרו בעזרת פיענוח תצ"א חודשי. כלים חקלאיים המעורבים בהשתלטות חקלאית, יוחרמו לזמן ממושך, ויחולטו החל מהעבירה השנייה. רשויות התכנון יקדמו תכנית אב לחקלאות אשר במסגרתה ייחתמו הקצאות מים לחקלאות. יקודמו תכניות ייעור



של קק"ל במקומות הנדרשים. אישור תכניות בניה לערבים בשטח C: האחריות המוניציפלית בתחום תכנון ובניה לתושבים הערבים בשטח C תחול רק על התושבים שגרו בשטח עובר לשנת 2008. לשם כך, תבצע מדינת ישראל סקר אוכלוסין מקיף בשטחי C, על מנת למפות צרכים תכנוניים באופן אובייקטיבי. יוגדר כי תכניות הבניה שמקדמת הרשות הפלסטינית בשטחי C יידחו, מחוסר מעמדה בקרקע. התכניות שיאושרו יכללו תיחום פיזי בשטח, באופן שימנע זליגת בניה בלתי חוקית, ויתבססו על עקרון מניעת רצף בניה שעלול לשרת את האינטרסים של הרשות הפלסטינית. מוסדות התכנון יקדמו תכנון מדינתי כולל, המיועד לשרת את כלל התושבים, בדגש על תכנון תשתיות לאומיות בתחום כבישים, חשמל, מים וגז.

**פעילות משפטית:** יש לגבש התמודדות מערכתית נגד הלוחמה המשפטית על מערכת המשפט מטעם הרשות הפלסטינית והעמותות הזרות כדי למנוע את המשך העומס המכוון בדמותם של מאות הליכים משפטיים ומנהליים חדשים המוגשים בכל שנה. כאמור לעיל, יורחב השימוש בכלים מנהליים כגון צו בניה חדשה וצווי תיחום.

**תגובה מדינית:** יש לגבש מדיניות תגובה של כלל משרדי הממשלה הרלוונטיים (משרד החוץ, משרד הפנים ומשרד הביטחון) נגד פעילות של מדינות זרות וארגונים זרים התומכים במאמצי הרשות הפלסטינית ופוגעים באינטרסים הישראליים. יש לפעול פעולה פרטנית נגד דמויות מרכזיות המעורבות בפעילות בלתי חוקית, בניהול מיזמים, בהעברת כספים וכיו"ב, ובכלל זה סגירת ארגונים הקשורים לטרור ובראשם איגוד הועדות החקלאיות, וכן שלילת ויזות מגורמים התומכים בהשתלטות קרקעית.

לאורך העשור שחלף מאז הכרזת פיאד אפשרה מדינת ישראל לארגונים הפלסטיניים הפועלים בשטח ולסייעניהם האירופיים לקבוע עוד ועוד עובדות בשטח באזורים בעלי חשיבות אסטרטגית.

אם חלילה לא תתעשת ממשלת ישראל בקרוב, תחולל תוכניתה של הרשות הפלסטינית שינויים בלתי הפיכים בשטח.

רק החלטה ברורה וחדה של קובעי המדיניות והידרשות מהירה וכלל-מערכתית לעניין מתוך הבנה שמדובר בתוכנית הנושאת תוצאות אסטרטגיות מסוכנות יוכלו לתת לה פתרון ראוי. לשם כך אנו מציעים לפעול בהקדם בתחומי האכיפה והמניעה לצד פעילות משפטית ודיפלומטית.







**”כיבוש ארץ אינו בא על ידי הבטחת זכויות  
פוליטיות וערובות דיפלומטיות,  
אלא על ידי עבודה ישובית ממושכת, השתרשות  
והתערות בקרקע...  
ארץ לא מקבלים, אלא כובשים,  
אנחנו נכבוש את הארץ בבנותנו אותה.”**

דוד בן גוריון, 1915



בהוצאת

תנועת רגבים (ע"ר)

ת.ד. 44439 ירושלים 9144302 | טל': 02-6560303 | פקס': 02-6560363

office@regavim.org | www.regavim.org.il