



תקציר חוות הדעת בעניין מאחזים בלתי מורשים

לבקשת לשכת ראש הממשלה, הכנתי תקציר של חוות הדעת. התקציר איננו מכיל את כל חוות הדעת, העוסקת מטבעה בנושאים רבים יותר, וביתר פירוט.

הפרק השני לחוות הדעת עוסק בתמצית הממצאים, המסקנות וההמלצות. תקציר זה מבוסס על הכתוב בו. אולם מאחר שהתקציר נמסר כאן במנותק מחוות הדעת, אוסיף כאן מספר הערות.

הערות פתיחה

א. כתב המינוי

רצ"ב כתב המינוי שניתן על ידי ראש הממשלה.

ב. הערה דיונית:

אסקור להלן את עיקרי הנושאים בהם עוסקת חוות הדעת:

תחילה עוסקת חוות הדעת ברקע לצמיחת תופעת המאחזים הבלתי מורשים. לאחר מכן עוסקת ברקע הנורמטיבי להקמת יישוב כדין בשטחי איו"ש, לפי הדין הפנימי החל. במסגרת זו מפורטים בקצרה מקורות הדינים החלים על ישראל בפעולותיה בשטחים. לאחר מכן מוצגים התנאים הנדרשים להקמת יישוב כדין. במסגרת זו נסקרים ההיבט המדיני, ההיבט הקרקעי, ההיבט המוניציפאלי (תחום שיפוט) וההיבט התכנוני.

לאור הרקע הנורמטיבי כאמור – באה סקירה של המאחזים הבלתי מורשים. בכלל זה: הגדרת מאחז בלתי מורשה; נתונים מספריים ככל שאלה ידועים לי וכן נתונים על פינוי מאחזים עד כה; סיווג המאחזים לקטגוריות; ציון דרכי הקמתם העיקריות ככל שנודעו לי.

פרק מרכזי בחוות הדעת עוסק במעורבות רשויות המדינה ורשויות ציבוריות בהקמת המאחזים הבלתי מורשים.

במסגרת זו נסקרה מעורבות החטיבה להתיישבות בהקמתם ותיקצובם ככל שאלה ידועים לי;



נסקרה מעורבות משרד הבינוי והשיכון במימון הקמת תשתיות ומבני ציבור למאחזים, מימון משרד השיכון של תכנון מאחזים בלתי מורשים, ופרשת רכישת הקרוונים בשנת 2003 על ידי משרד השיכון.

נסקרה מעורבות משרד הביטחון בנושא המאחזים הבלתי מורשים, כפי שבאה לידי ביטוי במעורבות המינהל האזרחי ומעורבות עוזר שר הביטחון להתיישבות.

על רקע הממצאים העובדתיים – בא פרק אכיפת החוק בשטחים. עמדתי שם על הסיבות לכשלים באכיפת החוק, והצעתי רפורמה חקיקתית לגבי הדין החל בשטחים בדגש על מעשים הקשורים בהקמת המאחזים הבלתי מורשים.

אשר להמלצות:

בכל פרק של חוות הדעת נכתבו המלצות בהקשר לממצאים שבו. בנוסף, מופיע בסוף חוות הדעת פרק כולל של המלצות, חלקן כבר נזכר וחלקן לא. מצאתי לנכון לצרף לתקציר זה את פרק ההמלצות כפי שהוא מופיע בחוות הדעת, על אף שחלק מההמלצות נזכרות במהלך התקציר.

מצאתי לנכון לצרף לתקציר את פרק הסיכום של חוות הדעת, המצוי בסוף פרק ההמלצות.

ג. הרשויות שנסקרו בחוות הדעת, ואלה שלא נסקרו

מן הראוי להדגיש מה **אין** בחוות הדעת, ומדוע מצאתי לנכון לעסוק דווקא ברשויות הנסקרות

בה:

כבר בבירור הראשוני שערכתי הגעתי למסקנה כי הרשויות הרלוונטיות **המרכזיות** המעורבות בנושא המאחזים הבלתי מורשים הן משרד הביטחון וצה"ל כולל המינהל האזרחי; משרד הבינוי והשיכון; החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית; משרד הפנים. חוות דעת זו מתמקדת אפוא באינפורמציה שאספתי בעיקרה במשרדים אלה.

אך ישנם מעורבים נוספים בהקמת המאחזים הבלתי מורשים, בהן המועצות האזוריות באיו"ש, וכן משרדי ממשלה נוספים. מחמת קוצר הזמן שנקצב לי (ממנו אף חרגתי), אמצעי המוגבלים, הגופים הרבים המעורבים, ואף הקושי בנגישות לאינפורמציה – לא הצלחתי בפרק הזמן הנתון לבדוק את כל הטעון בדיקה. לכן הגשתי דו"ח ביניים בלבד.



ד. קשיים בנגישות לאינפורמציה הקשורה להקמת המאחזים הבלתי מורשים:

האינפורמציה הרלוונטית בנוגע למאחזים הבלתי מורשים, אינה מצויה במשרד אחד. נהפוך הוא. בכל משרד בו אספתי חומר עד כה, קיימת אינפורמציה חלקית בנושאים הנוגעים למאחזים. אין משרד או גוף כלשהו, המרכז את כל האינפורמציה הרלוונטית לנושא המאחזים, או מתאם את פעולות רשויות המדינה בכל הנוגע אליהם.

חלקה של האינפורמציה הוא נגיש לברור, אך חלק נכבד ממנה אינו גלוי לעין. לא אוכל לומר, גם לאחר בדיקה ודרישה – כי הגעתי לכל האינפורמציה הנדרשת. לעיתים הדבר נובע מסרבול ביורוקראטי, מהיקף המידע, ממספר הרשויות והמשרדים המעורבים בנושא, ומחלוף הזמן. אך בלא מעט מקרים נוצר אצלי הרושם כי לא היתה פתיחות למסירת המידע הרלוונטי, שהגיע אלי, בחלקו, ממקורות אחרים ולא דווקא מהמשרד הנוגע בדבר או מהאדם הממונה על המידע באותו משרד. התוצאה היא שלא הגעתי לכל האינפורמציה הנדרשת.

עוד אציין כי לא כל מי שפניתי אליו הסכים לשוחח עמי. יש מי שטען שהוא עסוק מדי, אחר הגיע לפגישה אך סרב להתייחס עניינית למרבית השאלות שהוצגו.

אשר לחומר שנמסר לי במשרדי הממשלה הרלוונטים לבדיקה שערכתי:

החומר שנמסר לי בחלק מהמשרדים הנ"ל הוא חלקי בלבד, ביחס לחומר שביקשתי. רק בשלהי חודש ינואר 2005, העביר לי משרד הבינוי והשיכון התייחסות לנתונים בדבר השקעות המשרד במאחזים בלתי מורשים ב – 4 השנים האחרונות, זאת לאחר חילופי מכתבים מאז חודש ספטמבר 2004, בקשות בכתב ובעל"פ, תזכורות, פניה לשרה גבי ליבני, התערבותה האישית ודרישתה כי יימסר לי חומר – וכל זאת ללא הועיל (מיד לאחר מכן עברה השרה ליבני למשרד המשפטים). רק עם כניסת השר הרצוג לתפקידו, קיבלתי התייחסות לפנייתי, אף שאין היא מניחה עדיין את דעתי, ויש לבדקה לעומק (ראה התייחסות מפורטת בסעיף 8.3.1.1 ד'). אוסיף עוד כי בתגובה לפנייתי האחרונה למשרד השיכון בה הצגתי כי לפחות חלק מהנתונים שנמסרו אינם נכונים, הודיעני משרד הבינוי והשיכון לפני זמן מה כי הוא מודה עתה שהנתונים שנמסרו לי הם שגויים בחלקם, וכי הוא זקוק לזמן נוסף לבדיקה. למותר לציין כי הנתונים השגויים שנמסרו, ככל שידוע לי, הם סכומים פחותים מהסכומים שתוקצבו בפועל מאחזים בלתי מורשים.



החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית - לא העבירה עד כה נתונים בדבר הסכומים שהשקיעה במאחזים הבלתי מורשים בהקמתם נטלה חלק, למרות שהתבקשה לעשות כן. וכן - **תחום תשתית במינהל האזרחי** לא העביר עד כה את מלוא הנתונים בדבר מאחזים בלתי מורשים, מאחר שנטען כי הדבר אורך עוד זמן וטעון עבודת הכנה רבה.

ה. דיוק האינפורמציה בנוגע למאחזים הבלתי מורשים

הנתונים שבידי נמסרו על ידי תחום תשתית של המינהל האזרחי. ידוע לי על אפשרות שנפלו טעויות בנתונים שנמסרו, אך אין בידי מקור אחר לאינפורמציה מוסמכת בנוגע למאחזים הבלתי מורשים, לרבות תצלומי אוויר, תוכניות בתוקף ושלא בתוקף, הזכויות בקרקע ועוד.

ו. בחינת המאחזים מאספקלריית הדין הפנימי בלבד

חוות הדעת עוסקת בחוקיות המאחזים הבלתי מורשים מנקודת מבט של הדין הפנימי בלבד, ולא מאספקטים נוספים אפשריים של הדין הבינלאומי.

ז. בחינת המאחזים הבלתי מורשים ולא בחינת ישובים אחרים

חוות הדעת עוסקת בבחינת המאחזים הבלתי מורשים ולא בבחינת יישובים אחרים באיו"ש או שכונות בלתי מורשות של יישובים קיימים.

ח. אופן איסוף האינפורמציה

לחוות הדעת קדם מחקר. נערכו ראיונות עם כ- 100 בעלי תפקידים במשרדים שונים. הראיונות תועדו על ידי. כמו כן התקיימו ישיבות רבות בהן נטלתי חלק במשרדי ממשלה שונים, ונאספו מסמכים רבים.

נעזרתי רבות בקבלת חומר בנוגע למאחזים הבלתי מורשים בתת אלוף (מיל.) ברוך שפיגל, עוזר שר הביטחון, שסייע בידי ככל יכולתו תמיד ברוח טובה ושיתוף פעולה מלא, וכן סייעו בידי ככל שהתבקשו אנשי היועץ המשפטי ליהודה ושומרון וענף הדין הבינלאומי של צה"ל, אנשי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה.



להלן תפורט תמצית חוות הדעת, הממצאים, המסקנות וההמלצות.

הרקע להקמת המאחזים הבלתי מורשים

הקמת המאחזים הבלתי מורשים **כתופעה בעלת היקף החלה במחצית שנות התשעים**, לאחר הקפאת הבניה בשטחי איו"ש על ידי ממשלת רבין ז"ל בשנת 1993. אמנם אושרה עדיין בניה בהתנחלויות, אך קצב האישורים הלך ופחת ככל שהתהליך המדיני מול נציגי העם הפלסטיני, הלך ותפס תאוצה.

נוכח עמדת הממשלה אז, ועמדתה השלילית בנוגע לבניה המאושרת בשטחים, החלה תופעת המאחזים הבלתי מורשים להתרחב.

למעשה תופעת המאחזים הבלתי מורשים היא המשך מפעל ההתנחלות בשטחים. אך בעוד שבעבר הרחוק יותר זכה מפעל ההתנחלות בחלק מהשנים, להכרה ועידוד פורמאליים של ממשלות ישראל, הרי שמתחילת שנות התשעים הראשונות הוא שינה פנים. ממשלות ישראל לא היו עוד מעורבות **פורמאלית** בהקמת יישובים, ככל הנראה מחמת מצבה הבינלאומי של ישראל ועמדתן השלילית של רוב מדינות העולם נגד מפעל ההתנחלות. לא כך הוא המצב לגבי רשויות ציבוריות וגופים מטעם המדינה, שנטלו חלק מרכזי בהקמת המאחזים הבלתי מורשים יחד עם אחרים, בחלקם בהשראת הדרג המדיני, מי בעצימת עין, ומי בעידוד ותמיכה, אך ללא החלטה של הדרג המדיני **המוסמך** מטעם המדינה.

התנאים ההכרחיים להקמת יישוב באיו"ש

הקמת יישוב בשטחי איו"ש לפי הדין הפנימי מחייב קיום מספר תנאים בסיסיים. **ראשית, ההחלטה על הקמתו צריכה להתקבל על ידי הדרג המדיני המוסמך**. מאז ומעולם, עמדו כל ממשלות ישראל **בהחלטותיהן** על כך, כי הקמת יישוב חדש טעונה **החלטת הממשלה**. כך לגבי יישוב בישראל וכך לגבי יישובי איו"ש. הקמת יישוב מצריכה מגוון שיקולים, בהם שיקולים כלכליים, חברתיים, גיאוגרפיים, פוליטיים, ציבוריים, ואחרים.



הקמת יישוב ישראלי בשטחי איו"ש מחייבת שיקולים **נוספים** על הנזכרים לעיל, ובהם גם שיקולי מדיניות בינלאומית ולאומית, ושיקולי ביטחון. רק בידיו של הדרג המדיני המוסמך הכלים לשקול את השיקולים הללו – ובצידם מוטלת עליו האחריות המתחייבת מההחלטה.

תנאי שני הוא שטיב הזכויות בקרקע עליה מבקשים להקים יישוב, מאפשר זאת. בכל הנוגע לקרקעות בשטחים הוחלט על ידי ממשלת ישראל בשנת 1979, בעקבות החלטת בג"צ בפרשת אלון מורה כי יישובים ישראלים יוקמו בשטחים על אדמות מדינה.

תנאי שלישי הוא, שיישוב יוקם אך ורק לפי תוכנית בעלת סטאטוס תכנוני כדין. פירושו של דבר כי יישוב בשטחי איו"ש יוקם רק לפי תוכנית מפורטת שניתן לקבל מכוחה היתר בניה. עוד יש להוסיף ולהבהיר, כי בנוסף לאישור הדרג המדיני הנדרש להקמת יישוב, נדרש אישור הדרג המדיני לפי הדין החל בשטחי איו"ש גם במספר שלבים משלבי אישור תוכנית. משמע – כל עוד לא אושרה תוכנית ליישוב או לחלק ממנו – לא ניתן אישור הדרג המדיני להקמתו.

תנאי רביעי הוא שתחום השיפוט של יישוב כאמור ייקבע בצו על ידי מפקד האזור. מפקד האזור יקבע תחום שיפוט רק לאחר קבלת אישור הדרג המדיני לכך.

ארבעת התנאים המתוארים לעיל הינם **תנאים מצטברים**. העדרו של אחד משמעו שהיישוב איננו חוקי.

מאחזים בלתי מורשים

מאחז בלתי מורשה הוא אם כן, יישוב שאחד התנאים שלעיל (או יותר) אינו מתקיים לגביו. וזאת יש להדגיש – מאחז בלתי מורשה אין פירושו שמדובר במאחז "חצי חוקי". **בלתי מורשה הוא בלתי חוקי**. כוונת הדברים היא, שאם המאחז היה מורשה – לפי הפרמטרים שהצגתי לעיל, הוא היה חוקי. בהעדר הרשאה מהסוגים שנמנו לעיל – הוא אינו חוקי.

עיינתי בהחלטות הממשלה, ישיבות שרים לביטחון, ישיבות ועדות שרים להתיישבות בין שנקראו כך ובין שתפקדו כועדות משנה להתיישבות של ועדת שרים לביטחון – ולמיטב בירורי אין בנמצא החלטות



ממשלה או ועדה כאמור, **החל מראשית שנות התשעים ואילך**, בה הוחלט על הקמת ישוב חדש בשטחים, או הרחבת שכונה של יישוב ותיק יותר.

מאחר שבשטחי איו"ש הוקמו מאחזים לרוב, נראה כי לא הממשלה, היא שהחליטה על הקמתם.

מאפייני המאחז הבלתי מורשה הם אלה:

- א. לא התקבלה החלטת ממשלה על הקמתו, ומכל מקום דרג מדיני מוסמך לא אישר את הקמתו.
- ב. המאחז הוקם ללא סטאטוס תכנוני כדין. כלומר – בלי שחלה על השטח עליו הוקם תוכנית מפורטת בת תוקף מכוחה ניתן לקבל היתר בניה.
- ג. מאחז בלתי מורשה אינו צמוד דופן ליישוב קיים, אלא מרוחק ממנו בקו אווירי כמה מאות מטרים ויותר.
- ד. מועד הקמת המאחז הוא משנות התשעים, בעיקר מאמצע שנות התשעים ואילך.

מספר המאחזים הבלתי מורשים ונתונים אודותם

לא הצלחתי לבדוק כמה מאחזים בלתי מורשים ישנם בשטחי איו"ש, זאת מן הטעם שמקור המצאת הנתונים הוא המינהל האזרחי – תחום תשתית, שלא מסר לי את כל הנתונים הנדרשים. נמסר לי כי ברור הנתונים הנדרשים כרוך בעבודה רבה, ואורך זמן.

מהנתונים שנמסרו לי עד כה עולה כי מספר המאחזים הבלתי מורשים (הידועים לי היום), עומד על **105**. אך ככל הנראה מספר זה איננו משקף את מספר המאחזים המצויים בשטח בפועל. (לפער בין מספר זה לבין נתונים שהציג בנדון משרד הביטחון בעבר – ראה סעיף 5.4 לחוות הדעת).

מתוך המאחזים הידועים לי, סה"כ ממוקמים מאחזים על אדמות מדינה: כ- 26. סה"כ ממוקמים על אדמות סקר: 7. סה"כ ממוקמים על קרקעות פרטיות של פלסטינים: 15. סה"כ ממוקמים על קרקעות שהן "מעורבות": חלקן מדינה + חלקן סקר + חלקן פרטיות פלסטיניות: כ- 39.

בנוסף - ישנם מספר מאחזים שטיב הזכויות בקרקע לא התברר לי בוודאות עד כה.



משמעות הקמת מאחזים בלתי מורשים שלא על אדמות מדינה

בהתאם להחלטת הממשלה משנת 1979, בעקבות החלטת בג"צ בפרשת אלון מורה נקבע כי ישוב ישראלי בשטחי איו"ש יוקם על אדמות מדינה. מכאן, שאין להקים ישובים על קרקע שאיננה בכלל זה (אדמות מדינה הוגדרו על ידי בפרק הראשון לחוות הדעת). אין להקים ישוב ישראלי על אדמות סקר (שטיב הזכויות בהן אינו ברור). ודאי שאין להקים ישוב ישראלי על קרקעות פרטיות של פלסטינים.

הקמת מאחזים על קרקעות פרטיות של פלסטינים הוא אסור בתכלית. הדבר יכול להוות בנסיבות מסוימות עבירה פלילית.

אך בראש וראשונה זוהי פגיעה חמורה ביותר בקניינו של אדם. רק נזכיר כי זכות הקניין נקבעה בישראל כזכות יסוד, בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, ונקבעה על ידי ביהמ"ש העליון בישראל כזכות חוקתית על חוקית. כבר נפסק בבג"צ כי מחובתו של מפקד האזור להגן על זכויות היסוד של התושבים הפלסטינים באיו"ש. משמעות הדבר כי מחובתו להגן, בין השאר, על זכות הקניין שלהם. הקמת מאחז על קרקעות פרטיות של פלסטינים הינה פגיעה בלתי נסבלת בזכות הקניין ומחובתו של מפקד האזור למנוע זאת.

הקמת מאחז על קרקע פרטית של פלסטינים אינה ניתנת להכשרה, גם לא בדיעבד. דין המאחזים הללו הוא פינוי, וככל המוקדם כן ייטב.

רשימות המאחזים לפי מועד הקמתם

אציין כי ניתן לחלק את רשימת המאחזים לפי מועד הקמתם לשתי רשימות: אלה שקמו עד מרץ 2001 ואלה שקמו לאחר מועד זה, וטרם פונו, או פונו וחזרו. המועד שננקב כאמור נעשה מטעמים **מדיניים** ואין לו משמעות משפטית. לפי חלוקה זו ישנם 24 מאחזים שהוקמו לאחר מרץ 2001 ו- 71 מאחזים שהוקמו לפני מועד זה. וכן עוד 10 מאחזים נוספים – שעדיין לא ידוע לי מועד הקמתם. **ככל הנראה אין זו רשימה מלאה של מספר המאחזים שבשטחי איו"ש כמבואר לעיל** (מחמת חסר בנתונים).

נתונים בדבר פינוי מאחזים

הנתונים שלהלן נמסרו לי על ידי משרד הביטחון המתייחס לשאלת הפינוי של המאחזים שהוקמו **ממרץ 2001 בלבד, ולא לפני כן, ואלה הם:**



עד כה פונו 81 מאחזים. חלקם הקטן בלבד היה מאויש. ישנם מאחזים שפונו ומתיישביהם חזרו למקום או בסמוך לו. חלק פונו שוב. ישנם כמה שחזרו וטרם פונו.

עד כה הוצאו 13 צווי תיחום שטח מכוח הצו בדבר מבנים בלתי מורשים (הכלי המשפטי המרכזי לפינוי מאחזים). הוגשו השגות על צווי התיחום. 12 נענו. אחד טרם נענה על ידי משרד הביטחון. חלק מהמאחזים הללו פונה (בפינוי עצמי או על ידי צה"ל). סה"כ: 7 מאחזים. מתוכם שניים חזרו.

לגבי 4 מאחזים הסתיימו ההליכים המשפטיים בבג"צ והעתירות נדחו. ניתן לפנות באופן מיידי את אותם מאחזים, וכן עוד שני מאחזים שפונו וחזרו. סה"כ: 6 מאחזים ניתנים היום לפינוי מיידי.

לגבי מספר מאחזים הוגשו בקשות לרישוי מכוח תוכנית מנדטורית. רובם נדחו. ניתן להוציא נגדם צווי תיחום אלא אם יוגש ערעור, ואז יהיה צורך לדון בו. נגד מאחזים אחרים ניתן להוציא צווי תיחום (ראה פרוט בסעיף 5.5.1).

שכונות שאינן מאחזים

למען הבהירות יש לציין כי הגדרת מאחז, כפי שהוגדר על ידי, הוא יישוב שאיננו צמוד דופן ליישוב קיים. עיון בנתוני המינהל האזרחי מלמד כי הוקמו שכונות והרחבות ליישובים קיימים, שהם צמודי דופן ליישוב, אך מהבחינה המשפטית, מצבם לעיתים אינו שונה מהמאחזים הבלתי מורשים.

בהתאם להגדרת סמכויותיי – לא עסקתי בשכונות בלתי מורשות אלה.

תנופת עיבוי המאחזים עדיין בעיצומה

לא ידוע לי כי הוקמו מאחזים חדשים בחודשים האחרונים. אך לפי הדיווחים שבידי מתקיימת בניה בלתי מורשית במאחזים קיימים. תנופת הבניה באה לידי ביטוי בין השאר בשינוע קרוונים למאחזים (שינוע של כ - 64 יבילים למאחזים בלתי מורשים בתקופה שבין אוגוסט לדצמבר 04). אך היא באה לידי ביטוי בדרכים נוספות, כמו יצירת תשתיות חדשות לחיבור קרוונים בעתיד; הכשרות שטחים, בניה קשיחה במאחזים מסוימים כולל בנית מבני קבע (למשל, במאחז ברוכין הונחו ביום 28.9.04 23 מבנים בני 160 מ"ר כל אחד); בחודש אוקטובר 2004 נבנו במאחז אחוזת שלהבת הסמוך ליצהר 9 מבני מגורים; הונח מבנה טרומי בן 60 מ"ר במגרון ובמאחזים נוספים. הוקמו סככות, מבנים לעיסוק חקלאי, השתלטות על קרקעות, פריצת דרכים וסלילתן. מעשים אלה הם מעשים של יום ביומו. דו"ח אתרים לא חוקיים ופלישות טריות לתאריכים 18.8.04 עד 5.12.04 רצ"ב כנספחים 1 ו- 2 לחוברת ג'.



עוד יש לציין כי **עיבוי המאחזים נמשך גם במאחזים שהוצא לגביהם צו תיחום שטח שאושר בידי בג"צ**. למשל – **בגבעת הרואה** הוצבו בינואר 2005 3 יבילים למגורים ונעשו הכנות להצבת שני יבילים נוספים; **בגבעת הדגל** החלו בהקמת יסודות מברזל, בדצמבר 2005 הוקם גן משחקים, צופו שני קרוונים באבן; **במצפה אסף** הוצבו מחוץ לתחום התיחום 5 קרוונים; **במצפה יצהר** הוצבו שני קרוונים ושני קונטיינרים. דו"ח ובו פירוט עיבוי מאחזים שתוחמו ופינויים אושר על ידי בג"צ רצ"ב **כנספחים 1 ו-2 הנ"ל**.

דרכי הקמת המאחזים

השיטה להקמת המאחזים הינה בעיקרה בדרך של עקיפת נהלים והפרת חוק, הצגת מצג שווא כלפי חלק מרשויות המדינה, תוך שיתוף בהפרת חוק בוטה של רשויות אחרות.

אחת הדרכים היא הקמת מאחז בתואנות שווא כאילו מבקשים להציב אנטנה בראש גבעה. לאחר מכן מבקשים לחבר אליה קו חשמל המיועד לחיבור אנטנה בלבד. לאחר מכן מוקמת ביקתה לשומר וגם אותה מחברים לרשת החשמל. נפרצת דרך עפר למקום. מכינים תשתיות לחיבור קרוונים. ואז - מגיעים יום אחד למקום מספר קרוונים – ומוקם מאחז.

דרך אחרת היא בתואנות שווא שמבקשים להקים חווה חקלאית (חווה איקלום או חווה ביוספרית). החווה מוקמת לצרכים חקלאיים כביכול. כעבור זמן מגיעים למקום קרוונים ומוקם מאחז.

דרך אחרת היא על ידי הקמת מוסד חינוכי. משפחות "הסגל" מתיישבות במקום, ומוקם מאחז.

דרך אחרת היא על ידי הקמת מאחזים בתחפושת של "הרחבות" ו"שכונות" כביכול של יישוב וותיק. מכנים את המאחז בשם היישוב הוותיק, כאילו מדובר בשכונה חדשה שלו, זאת למרות שהמאחז מצוי לעתים במרחק קילומטרים בקו אווירי (**בשטח המרחק גדול בהרבה**). (בחלק מהמקרים הדבר מסביר את ריבוי השמות לאותו מאחז, כמו אש קודש נ.ג. 827 – מגדלים דרום; נוף הרים – עלי ט' וכו'). הדבר מאפשר הזרמת כספים על ידי רשויות שונות לאותו מאחז, כביכול מדובר ביישוב הוותיק, המוכר על ידי רשויות המדינה. בפועל הכספים מועברים להקמת אותו מאחז.

כעבור זמן, כאשר המאחז כבר קם, והצגת המאחז כשכונה של יישוב ותיק אינה נוחה עוד, שכן אנשי המאחז מעוניינים בחיבור ישיר לתשתיות שונות, ומעוניינים לקבל סמל יישוב ממשרד הפנים (דבר המאפשר קבלת תקציבי משרד הפנים לרשויות המקומיות) – ביקש עוזר שר הביטחון להתיישבות



מהחטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית להכיר במספר מאחזים כישוב עצמאי, הזכאים לסמל יישוב ותקצוב. גם מנכ"ל לשכת ראש הממשלה לשעבר (מר ליברמן) ביקש להכיר בחלק מהם כישוב נפרד (המכתבים הנזכרים מצויים בחוברת הנספחים ג' המצורפת לחוות הדעת).

מעורבות רשויות המדינה בהקמת המאחזים

מספר ניכר של מאחזים הוקמו במעורבות רשויות ציבוריות וגופי מדינה, אך ללא החלטה מוסמכת של ממשלת ישראל.

רשויות המדינה אותן הספקתי לבדוק, הן אלה:

משרד הבינוי והשיכון

משרד הביטחון וצה"ל: המינהל האזרחי, ואספקטים מסוימים בתפקוד עוזר שר הביטחון להתיישבות.

וכן: החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית שהינה רשות ציבורית.

למשרדים אלה מוענקות סמכויות כדין בכל הנוגע להתיישבות הישראלית באיו"ש, אך מתברר כי נעשה בהן שימוש שלא כדין – כפי שיבואר בהמשך - בקשר להקמת מאחזים בלתי מורשים.

כפי שכבר ביארתי – ישנן רשויות ומשרדי ממשלה נוספים הקשורים להקמת המאחזים הבלתי מורשים, וכן המועצות האזוריות באיו"ש שלהן, ככל הידוע לי, חלק נכבד בכך. אך מחמת הזמן המועט שעמד לרשותי והיקף הבירור המתחייב – לא הספקתי להגיע בבירורי גם אליהן.

עיקר סמכויותיהם ותפקידיהם הרלוונטיים לעניינינו הם:

ההסתדרות הציונית – החטיבה להתיישבות

ההסתדרות הציונית היא גוף מיישב. מקבלת מהממונה במינהל האזרחי (הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש) קרקעות לתכנון, או לתכנון ופיתוח; אמורה להקצות את הקרקע לצורכי הקמת



יישובים לאחרים ובלבד שהתקבל אישור הדרג המדיני המוסמך להקמת יישוב או הרחבה ליישוב קיים; אמורה לדאוג לתכנון הקרקע; הקמת המחנה הראשוני; ויצירת אמצעי ייצור.

משרד הבינוי והשיכון

מעורב בהקמת יישובים או הרחבות ליישובים קיימים באיו"ש באמצעות המינהל לבניה כפרית של משרד הבינוי והשיכון. מממן הקמת תשתיות ומבני ציבור ליישובים באיו"ש. מתכנן יישובים חדשים, ומעסיק אדריכלים חיצוניים בתכנון יישובים והרחבות ליישובים באיו"ש. בעלים של קרוונים למגורים אותם מעביר לאחרים, במיוחד לאיו"ש.

המינהל האזרחי

באחריותו – איתור קרקעות וברור טיב הזכויות בקרקע המיועדת להקמת יישובים ישראלים; רישום זכויות בקרקעות; אחראי לטיפול בהקצאת קרקע לגופים מיישבים ובהם לחטיבה להתיישבות; אחראי לתהליך התכנון והרישוי לבניה; אחראי לקבלת אישור הדרג המדיני לתכנון; אחראי על הפיקוח על בניה בלתי חוקית בשטחים; אחראי על מתן אישור חיבור מבנים לתשתיות (כמו מים וחשמל); אחראי למתן אישורים לשינוע קרוונים בשטחים בכפוף לאישור משרד הביטחון.

משרד הביטחון

אחראי למתן היתרים שונים, בין השאר – לפתיחה בהליך סקר קרקעות; הרשאה לתכנון קרקע טרם הקצאתה על ידי הממונה לגוף מיישב; היתר לשינוע קרוון לשטחים; אישור הדרג המדיני (שר הביטחון) לשלבים שונים של תכנון תוכנית.

בנושא אכיפת החוק בשטחים – משרד הביטחון אחראי על מתן אישור דרג מדיני לתחיקת הביטחון באזור, בכלל זה התחיקה הרלוונטית לנושא הקמת מאחזים בלתי מורשים, ותפיסת קרקעות שלא כדין; אחראי למתן אישור לביצוע צווי הריסה בגין בניה שלא כחוק; אחראי להוצאת צווי תיחום שטח במגמה לפנות מאחזים; אחראי למתן הוראה לצה"ל לפנות בפועל מאחזים בלתי מורשים.



אפרט להלן את הממצאים לגבי כל אחד מהמשרדים לעיל. בצד הממצאים אציין את עיקר ההמלצות שהמלצתי לגבי כל אחד. עם זאת יש להפנות את תשומת הלב לכך שבפרק ההמלצות מצויות המלצות נוספות שהן מטבען כלליות יותר.

סוגי ההמלצות, בהתאם למבוקש בכתב המינוי הן:

- א. המלצות ארגוניות
- ב. שינוי החלטות ממשלה קיימות וקבלת החלטות ממשלה חדשות
- ג. מתן הוראות מנהליות לרשויות שונות בנושאים הקשורים בהקמת מאחזים בלתי מורשים
- ד. הצעות חקיקה בכנסת
- ה. רפורמה בתחיקת הביטחון בשטחים
- ו. המלצות ליועץ המשפטי לממשלה

החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית

ההסתדרות הציונית אליה שייכת החטיבה להתיישבות הינה גוף מיישב, בהתאם להחלטת הממשלה בעניין. מתפקידה של החטיבה להתיישבות לסייע לממשלה בהקמת יישובים ישראלים בשטחי איו"ש. היא מתוקצבת כולה על ידי אוצר המדינה.

החטיבה להתיישבות פעלה רבות להקמת יישובים ישראלים בשטחי איו"ש. ממצאי הדו"ח מלמדים שהיא הקימה בעיקר מאחזים בלתי מורשים רבים, ללא אישור הדרג המדיני המוסמך. מעשיה של החטיבה מעלים שלא קיים עוד מנגנון מדיני להקמת יישובים חדשים בשטחים. ההחלטה על הקמת יישובים "ירדה מדרגה" והפכה להחלטה של פקידים, אף שלא הוסמכו לכך. אין זו החלטה של דרג נבחר, שיש לו אחריות ציבורית כלפי צבור בוחריו.

"הקטר המניע" להחלטה על הקמת מאחזים הן ככל הנראה, מועצות אזוריות באיו"ש, מתנחלים ופעילים, חדורי אידיאולוגיה ומוטיבציה להגברת ההתנחלות הישראלית בשטחי איו"ש. עמם שותפים חלק מפקידי החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית, ומי מבין עובדי משרד הבינוי והשיכון, שפעלו לקידום תופעת המאחזים הבלתי מורשים. כל אלה נעשו, החל מאמצע שנות התשעים ואילך, ככל הנראה בהשראת שרי שיכון שונים, מי מהם בעצימת עין ומי מהם בתמיכה עידוד וזרוז, תוך מתן



עזרה ותמיכה של משרדי ממשלה אחרים, בין מיוזמת פקידים מסוימים ובין מיוזמה ועידוד של הדרג המדיני של אותו משרד.

החטיבה להתיישבות, אמורה להיות דרג ביצועי בלבד, שתפקידה הוא להוציא לפועל החלטות של הדרג המדיני. אלא שכאן התהפכו היוצרות, והדרג הביצועי הפך, שלא לפי ייעודו, לשותף לדרג המחליט.

החטיבה קיבלה הקצאות קרקע מהממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במנהל האזרחי בהנחה שתפעל בתום לב ולפי כללי ההקצאה. אך מתברר שהחטיבה פעלה בניגוד להסכם עם הממונה בכמה מישורים: הקצתה קרקע לאחרים בהקצאת משנה ללא אישור הממונה; הקצתה את הקרקע לאחרים למרות שבחלק מהמקרים קיבלה את הקרקע אך ורק לצורך תכנון בלבד. ההקצאה נעשתה אף ללא יידוע הממונה. לא פעלה להסדרת מעמדם של המתיישבים בקרקע מול הממונה.

החטיבה להתיישבות הקימה מאחזים בלתי מורשים תוך התעלמות מהצורך בתכנון תוכנית מפורטת בת תוקף וזאת שלא באקראי אלא כשיטת עבודה. בכך פעלה בניגוד לחוק התכנון והבניה הירדני החל בשטחים. היא אף לא ניסתה כלל להביא לאישור תוכנית טרם העלייה על הקרקע.

חלק מהישובים שהקימה חורגים מתחום ההקצאה, והם ממוקמים בחלקם על קרקעות שאינן אדמות מדינה (חלק מהישוב מצוי בתוך תחום ההקצאה, וחלק אחר שלו ממוקם מחוץ לתחום ההקצאה על קרקעות שהן לעיתים קרקעות סקר, ולעיתים קרקעות פרטיות).

טענות החטיבה ותשובותיה לממצאים:

- א. אין צורך באישור דרג מדיני להקמת מאחזים
- ב. אם יש צורך – אזי ניתן אישור כנדרש
- ג. המאחזים הוקמו ללא תוכנית מפורטת בת תוקף כי כך מקימה החטיבה באופן שיגרת יישובים גם בישראל.

טענות החטיבה להתיישבות אינן עולות בקנה אחד עם הממצאים אליהם הגעתי. הקמת המאחזים טעונה אישור דרג מדיני הן לפי החלטות הממשלה והן לפי הדין החל בשטחים. טענותיה לפיהן ניתן אישור דרג מדיני להקמת המאחזים על ידה – אין בהן ממש.



החטיבה מנסה להצדיק פעולותיה להקמת מאחזים בניגוד לחוק התכנון והבניה בטענה כי היא עושה כן כשיטת עבודה, גם בישראל. טענה זו אי אפשר לקבל כל עיקר. לא ניתן להצדיק פעולות הנעשות בניגוד לחוק. ודאי שהפרות חוק נמשכות במקום אחד – אינן מצדיקות הפרות חוק נמשכות במקום אחר.

מסקנתי הינה שיש להביא לשינוי יסודי בתפקוד החטיבה להתיישבות.

עיקר המלצותיי לעניין החטיבה להתיישבות

לקבל החלטת ממשלה שאלה הם עיקריה:

לבטל את כל הקצאות הקרקע שבידי החטיבה להתיישבות וטרם הוקצו על ידה לאחרים ולהחזיר לממונה - במידה שיש כאלה עדיין; לבטל את כל הקצאות הקרקע שהוקצו לחטיבה להתיישבות והיא הקצתה אותן לאחרים בניגוד להרשאה; לבטל את כל ההקצאות שהחטיבה הקצתה לאחרים וטרם נעשה בהן שימוש, ולהחזיר את הקרקע לממונה; לבטל את כל ההקצאות עליהן הוקמו מאחזים בלתי מורשים ולהחזיר את הקרקע לממונה; להפסיק את פעולות החטיבה להקמת יישובים אלא אם החטיבה תוסמך אד הוק על ידי הממשלה לתפקד כגוף מיישב לצורך הקמת יישוב או הרחבה של יישוב קונקרטי באיו"ש שהממשלה תחליט על הקמתו או הרחבתו; משרד האוצר יבדוק את השינויים הנדרשים בתקציב החטיבה להתיישבות בהתחשב בהחלטות אלה ויתאים את תקציבה להחלטה זו.

משרד הבינוי והשיכון

משרד הבינוי והשיכון מעורב בהקמת מאחזים בלתי מורשים.

הזרוע המרכזית (אך לא היחידה) למעורבות המשרד במאחזים בלתי מורשים היא המינהל לבניה כפרית, שהתמקד מזה שנים בעיסוק בהקמת יישובים חדשים באיו"ש והרחבות של יישובים ותיקים. המינהל לבניה כפרית פעל בהתאם למדיניות שהכתיבו שרי השיכון ומנכ"לי המשרד בשנים הרלוונטיות לתופעת הקמת המאחזים, קרי מאמצע שנות התשעים ואילך.

נראה כי חלק נכבד מתקציב משרד הבינוי והשיכון שמופנה למינהל לבניה כפרית, לפחות בשנים 2000 עד 2004, הוזרם לבניה בשטחים, ובכלל זה למאחזים בלתי מורשים.



פעולות משרד הבינוי והשיכון להקמת מאחזים בלתי מורשים הידועות לי הן אלה:

סיוע במימון הקמת תשתיות ומבני ציבור למאחזים בלתי מורשים

משרד הבינוי והשיכון סייע למועצות האזוריות באיו"ש במימון הקמת תשתיות (כמו הכשרות שטח, פיתוח, פריצת דרכים וסלילתן, חיבור לתשתיות מים וחשמל ואחרות, הכנת תשתיות לחיבור קרוונים ועוד) והקמת מבני ציבור למאחזים בלתי מורשים. הסיוע נעשה במסווה של הקמת שכונות חדשות ליישובים ותיקים, הכל כדי לעקוף את הקושי שבהעדר החלטת ממשלה על הקמת המאחזים. משרד הבינוי והשיכון היה מודע לכך שאין אישור דרג מדיני מוסמך להקמת המאחזים.

הסיוע של משרד הבינוי והשיכון להקמת המאחזים הבלתי מורשים נעשה בדרך עוקפת - באמצעות המועצות האזוריות, כאשר משרד הבינוי והשיכון לא התקשר ישירות עם הקבלנים לביצוע העבודות, אלא המועצות האזוריות הן שעשו כן, ומשרד הבינוי והשיכון מימן זאת. נראה כי דרך זו נבחרה כדי להסתיר את מימון הבניה על ידי משרד הבינוי והשיכון במאחזים בלתי מורשים.

משרד הבינוי והשיכון יצר בשנת 2001 סעיף תקציבי מיוחד בשם "פתוח כללי שונות" והשתמש בו למימון הסיוע למאחזים בלתי מורשים. סעיף תקציבי זה עמד בשנת 2001 על 17,000,000 ₪. בשנת 2002 עמד על 34,000,000 ₪. לא נקבעו כל קריטריונים לשימוש בכספים אלה, ואין שקיפות ציבורית לגבי יעדי התקציב והשימוש שנעשה בו.

בין השנים 2000 עד שנת 2004 שילם משרד הבינוי והשיכון עבור מאחזים בלתי מורשים (לפי רשימה חלקית שהועברה אליו), לפי הנתונים שמסר עד כה, **סכום של 71,870,000 ₪**.

נתון מספרי זה נמסר על ידי משרד הבינוי והשיכון – המינהל לבניה כפרית. **הסכום איננו תואם את נתוני המשרד כעולה מתוך תוכניות העבודה של המשרד לשנים הרלוונטיות.** נחזה מתוך תוכניות העבודה, לכאורה, כי המשרד תיקצב מאחזים בלתי מורשים בסכומים גבוהים מאלה מהרבה שאלות בעניין הופנו למשרד השיכון אך טרם נענו לגופן (ראה פירוט בעניין בסעיף 8.3.1.1). זמן מה לפני הגשת חוות הדעת לראש הממשלה הודיעני משרד הבינוי והשיכון כי פנייתי האחרונה נבדקה על ידו ועתה מתברר להם כי הנתונים שנמסרו לי קודם לכן הם בחלקם שגויים. לטענתם נערכת בדיקה נוספת בעניין עתה.



מכל מקום, נראה כי הסכום ששולם בפועל עולה ככל הנראה, בהרבה, על הסכום שלעיל. עוד יש לציין כי הסכומים שלעיל הם נומינאליים.

כמו כן אין סכום זה כולל את הסכומים ששולמו על ידי משרד הבינוי והשיכון עבור הקמת תשתיות, מבני ציבור, ותכנון בשכונות בלתי מורשות באיו"ש.

משרד הבינוי והשיכון ידע שעבודות הבניה הנעשות במימונו נעשות ללא סטאטוס תכנוני כחוק. במלים אחרות – הן נעשות תוך הפרת חוק התכנון והבניה בריש גלי.

משרד הבינוי והשיכון לא עשה כל פעולה לבדיקת טיב הזכויות בקרקע עליה מוקמים מאחזים בלתי מורשים במימונו. חלק מהמאחזים שהוקמו בסיוע משרד הבינוי והשיכון הוקמו על קרקע פרטית של פלסטינים ואדמות סקר. משרד השיכון טוען כי לא ידע זאת. אין מחלוקת כי לא טרח לברר זאת.

תכנון מאחזים בלתי מורשים, חלקם בקרקעות פרטיות של פלסטינים

משרד השיכון העסיק את אדריכליו, ואף מימן העסקת אדריכלים חיצוניים בתכנון מאחזים בלתי מורשים, וזאת לאחר הקמתם, בודעו כי אין החלטת ממשלה או דרג מדיני מוסמך על הקמתם. תכנון חלק מהמאחזים הבלתי מורשים נעשה לגבי מאחזים שהוקמו על קרקע פרטית פלסטינית.

רכישת קרוונים והצבתם במאחזים בלתי מורשים בשנת 2003

אחת הדוגמאות הבולטות לאי תקינות מנהלית, הנוגע גם למאחזים בלתי מורשים היא פרשת רכישת הקרוונים על ידי משרד הבינוי והשיכון.

משרד הבינוי והשיכון החליט בשנת 2003 לתמוך ברכישת קרוונים על ידי המועצות האזוריות באיו"ש. סכום תקציב הקרוונים : 33,749,180 ₪.

משרד הבינוי והשיכון ניסה להשיג פטור ממכרז כדי שיוכל להזרים את הכספים הנחוצים עבור הקרוונים למועצות האזוריות. משרד האוצר התנגד למתן פטור ממכרז. העניין התגלגל לפתחו של היועץ המשפטי לממשלה, שהמשנה שלו קבע כי על משרד הבינוי והשיכון לקבוע קריטריונים, כתנאי לתמיכה במועצות האזוריות. משרד הבינוי והשיכון לא חפץ לקבוע קריטריונים והחליט על מתן התמיכה בדרך אחרת, שתעקוף את ה"קושי" שהציבה בפניו המערכת המשפטית.



משרד הבינוי והשיכון החליט על רכישת הקרוונים בעצמו, וחלוקתם למועצות האזוריות באיו"ש ורק להן, ללא הסבר, וללא קביעת קריטריונים לחלוקה, וללא תמורה.

משרד הבינוי והשיכון פרסם מכרז מסגרת לרכישת קרוונים. במכרז זכו שתי חברות. מחברה אחת הזמין המשרד 400 קרוונים. מהשנייה 120. התברר לי כי חלק מהקרוונים הוזמנו ויוצרו זמן ניכר קודם לכן, עבור המועצות האזוריות באיו"ש. קרוונים אלה הוצבו כבר בשטח, שעה שפורסם מכרז משרד הבינוי והשיכון לייצורם. סה"כ הוצבו אותו זמן 140 קרוונים בשטחים. כ- 90 מהם במאחזים בלתי מורשים.

התברר כי החברה שזכתה במכרז משרד השיכון והתבקשה לייצר 400 קרוונים, היא זו שייצרה עבור המועצות האזוריות את הקרוונים עבורם שילם משרד הבינוי והשיכון. משרד הבינוי והשיכון העביר את כל 400 הקרוונים לשטחי איו"ש בלי שנחתמו הסכמים עם המועצות האזוריות או עם מי שקיבל אותם לשימוש בדבר התמורה שאמורה להשתלם למשרד הבינוי והשיכון. מזה כשנה וחצי לא קיבל משרד הבינוי והשיכון כל תמורה עבור הקרוונים. עם כניסת השרה ציפי ליבני לתפקיד מ"מ שר הבינוי והשיכון, היא נתנה הוראה מיידית להפסיק את העברת הקרוונים לאיו"ש עד שתיערך בדיקה בנושא.

עיקר ההמלצות לגבי משרד הבינוי והשיכון

1. לקבל החלטת ממשלה שאלה הם עיקריה:

בנושא תכנון, תקצוב והקמת מאחזים ו/או מבנים בלתי מורשים (א).

משרד הבינוי והשיכון לא יתכנן יישוב בשטחי איו"ש, או שכונה או הקמת מבנים כלשהם טרם שעשה בדיקה ממצה בדבר טיב הזכויות בקרקע המיועדת לתכנון; משרד הבינוי והשיכון לא יתכנן הקמת ישוב או שכונה בלי שהדרג המדיני המוסמך החליט על כך; משרד הבינוי והשיכון לא יתכנן בדיעבד מאחז בלתי מורשה; משרד הבינוי והשיכון לא יתכנן, לא יתקצב ולא יבנה בקרקעות שאינן בגדר אדמות מדינה. למען הסר ספק משרד הבינוי והשיכון לא יעשה אף פעולה מהמנויות לעיל בקרקעות סקר או בקרקעות שהן קרקעות פרטיות של פלסטינים; משרד הבינוי והשיכון יקים מאגר נתונים בדבר טיב הזכויות בקרקעות באיו"ש, מאגר שיהיה זמין לכל יחידות המשרד לרבות המינהל



לבניה כפרית; משרד הבינוי והשיכון לא יממן ולא יבנה, בעצמו או באמצעות אחרים באיו"ש בלי שניתן היתר בניה קודם לכן.

לבני רכישת קרוונים (ב).

כל רכישה של קרוונים בעתיד המיועדים לשטחי איו"ש, בין אם תעשה על ידי משרד הבינוי והשיכון ובין אם על ידי משרד אחר כלשהו, תחייב קבלת הסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון לרכישה, וזאת טרם פרסום מכרז לייצור הקרוונים או מכרז לרכישתם. זאת באשר רכישת קרוונים המיועדים לשטחים כמוה כאישור לבניית בתים בשטחים.

2. המלצות מנהליות בנושא הקרוונים

ניתנו מספר המלצות מנהליות בנוגע לרכישת הקרוונים, ובהן קביעת קריטריונים לרכישה בעתיד; הקרוונים שנרכשו יידרשו על ידי משרד השיכון מהמועצות האזוריות; הומלץ לדרוש השבה כספית עבור השימוש בהם עד להשבתם בפועל למשרד השיכון.

3. המלצה להעביר את החומר בדו"ח ליועץ המשפטי לממשלה

המלצתי להעביר ליועץ המשפטי לממשלה את ממצאי הדו"ח הנוגעים לפרק זה על מנת שישקול אם יש מקום לנקוט בהליכים משפטיים נגד עובדי מדינה ומעורבים אחרים שפעלו ביועין בניגוד לחוק בכל הנוגע להקמת מאחזים בלתי מורשים.

וכן, המלצתי להעביר את החומר שבדו"ח זה בכל הנוגע לפרסום המכרז לייצור הקרוונים והזכייה בו, העברתם למאחזים בלתי מורשים וכל עניין אחר הנוגע לפרשת הקרוונים ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שיבחן אם יש מקום לנקוט בהליכים משפטיים נגד מי מעובדי המשרד ומעורבים אחרים.

המינהל האזרחי באיו"ש

בחנתי אספקטים שונים של תחומי סמכויותיו ופעולותיו הרלוונטיים להקמת מאחזים בלתי מורשים.



אלה עיקר הממצאים:

לגבי נושא איתור קרקעות וברור טיב הזכויות בקרקע המיועדת להקמת יישובים ישראלים:

נמצא כי הוקצו קרקעות על ידי המינהל האזרחי לחטיבה להתיישבות שחלקן קרקעות המוגדרות כאדמות סקר וחלקן אף קרקעות פרטיות של פלסטינים. זאת ככל הנראה מחמת טעויות שנפלו בדרך סימון אדמות מדינה על המפות. עקב כך, בין השאר, הוקמו חלק מהמאחזים הבלתי מורשים על קרקעות שאינן אדמות מדינה.

המלצתי כי לגבי הקצאות חדשות יפסקו הקצאות הקרקע עד שתיערך בדיקה מעמיקה חוזרת בדבר טיב הזכויות בקרקע המוקצית, על מנת שיוקצו אך ורק קרקעות מדינה, בהתאם להחלטת הממשלה משנת 1979; לגבי הקצאות ישנות תעשה בדיקה שיטתית חוזרת של טיב הזכויות בקרקע; ועדות התכנון יונחו שלא לאשר תוכנית אלא אם נעשתה בדיקה חוזרת של טיב הזכויות בקרקע לברור ודאי כי התוכנית תחול על אדמות מדינה בלבד.

פתיחה בנוהל אדמות סקר לגבי מאחזים בלתי מורשים – מצאתי כי אין מקום לפתוח בנוהל אדמות סקר לגבי מאחזים שהוצא לגביהם צו תיחום שהרי בכך הביע הדרג המדיני עמדתו כי לא רק שהמאחזים אינם חוקיים – אלא שיש לפנותם. פתיחה בנוהל אדמות סקר לגביהם היא בבחינת תרתי דסתרי. **המלצתי** על כן כי תתקבל החלטת ממשלה לפיה לא תוגש בקשה לפתיחה בנוהל אדמות סקר ואם הוגשה – לא תיבדק לגבי מאחזים שהוצא לגביהם צו תיחום. כמו כן המלצתי כי לא תוגש ולא תיבדק בקשה לפתיחה בנוהל אדמות סקר לגבי מאחז בלתי מורשה (גם אם לא הוצא צו תיחום) אלא אם הממשלה החליטה עקרונית כי היא מבקשת להכיר בו כיישוב מוכר, ולצורך כך יש מקום לפתיחה בנוהל אדמות. עוד המלצתי כי החלטה על פתיחה בנוהל אדמות סקר תינתן מעתה ואילך רק בידי שר הביטחון או סגנו (עד כה ניתנו הנחיות בנדון זה על ידי ע' שר הביטחון להתיישבות).

היתר בניה לפי תוכנית מנדטורית

מצאתי כי ניתן לקבל היתר בניה לפי תוכנית מנדטורית שחלה בשטח. בעוד שלצורך מתן תוקף לתוכנית המוגשת לאישור מכוח תחיקת הביטחון נדרש אישור הדרג המדיני, הרי שניתן לקבל היתר בניה לפי תוכנית מנדטורית ללא אישור הדרג המדיני. דרך פירצה זו הוקמו חלק מהמאחזים הבלתי מורשים.



מוצע לעשות את אלה:

להנחות את שר הביטחון להורות לממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש כי על כל בקשה להיתר בניה לפי תוכנית מנדטורית המתייחסת לקרקע שהיא אדמות מדינה – יחתום מעתה הממונה, ולא ההסתדרות הציונית שנהגה לחתום עד כה.

ועדה לרישוי (המוסמכת לתת היתר בניה לפי תוכנית מנדטורית) לא תקבל עוד בקשה להיתר כאמור אלא רק אם היא תהא חתומה על ידי הממונה. הממונה לא יחתום טרם שקיבל את אישור שר הביטחון לכך. **התוצאה תהיה שבאדמות מדינה ניתן יהיה לקבל היתר בניה לפי תוכנית מנדטורית רק אם אישר זאת שר הביטחון קודם לכן.**

עוד מוצע כי ועדה לרישוי תונחה שלא לתת היתר בניה לישראלי טרם שהמבקש הציג אישור ממפקד האזור כי המפקד מסכים למתן ההיתר.

בהתאם לצו בדבר הפיקוח על הבניה (יהודה ושומרון) (מספר 393), תש"ל – 1970 יקבע מפקד האזור בצו כי ממועד כניסת הצו לתוקף ואילך יתנו ועדות הרישוי היתר בניה לפי תוכנית מנדטורית רק למבקש ישראלי המציג אישור מפקד האזור למתן ההיתר. זאת נוכח המשמעות הביטחונית של הקמת בית מבודד (תוכנית מנדטורית מאפשרת הקמת בית אחד) לישראלי בשטחים.

התוצאה מהאמור לעיל תהיה כי לא יינתן עוד היתר בניה לפי תוכנית מנדטורית ללא הסכמת שר הביטחון ו/או מפקד האזור, בין בקרקעות מדינה ובין בקרקעות שנרכשו על ידי ישראלים.

בקשה להיתר בניה לפי תוכנית מפורטת

הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במינהל האזרחי, שהוא נציג הבעלים של אדמות המדינה, מקצה קרקעות להסתדרות הציונית. מאז 1996 מוקצות להסתדרות הציונית קרקע למטרת **תכנון בלבד**. מתברר כי היא מקצה את הקרקע בפועל לאחרים בניגוד להרשאה, לפיתוח והקמת יישוב.

עוד מתברר כי ועדות התכנון במינהל האזרחי מנפיקות היתרי בניה לפי תוכנית מפורטת בת תוקף כשהקרקע הוקצתה להסתדרות הציונית, ללא חתימת הממונה – וזה שלא כמו בישראל, בה נדרש מינהל מקרקעי ישראל לחתום על היתר בניה כתנאי להנפקתו.



עולה מהדברים כי למעשה, מעת שהיקצה הממונה קרקע להסתדרות הציונית, וחתם על בקשה לתוכנית מפורטת - **נותק הקשר בינו לבין הקרקע**, שכן כאמור, כאשר מתבקש היתר בניה למימוש התוכנית – לא נדרשת חתימת הממונה. בין השאר מטעם זה לא הוסדרו יחסים חוזיים בין הממונה לבין המתיישבים באיו"ש, ולא שולמו כספים לממונה עבור השימוש בקרקע.

המלצתי כי ראש הממשלה ינחה את שר הביטחון להורות למתאם הפעולות בשטחים ולראש המינהל האזרחי כי ועדת תכנון לא תדון בבקשה להיתר בניה ולא תוציא היתר בניה מכוח תוכנית מפורטת החלה על אדמות מדינה, טרם שהממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש יאשר בכתב כי הוא מסכים לכך; הממונה לא יחתום על היתר בניה טרם שהוסדרה המערכת החוזית בין הממונה לבין החטיבה, בין הממונה לבין המתיישבים, וטרם הסדרת התשלומים הכרוכים בכך; הממונה לא יחתום על היתר בניה מקום שהקרקע הוקצתה להסתדרות הציונית למטרת תכנון בלבד.

חיבור לרשת המים והחשמל

לגבי חיבור לרשת המים של מקורות, ולרשת החשמל של חברת חשמל, נמצא שיש לקבל היתר מקמ"ט חשמל וקמ"ט מים של המינהל האזרחי, לפי העניין. מצאתי כי חלק מהמאחזים הבלתי מורשים חוברו לרשתות כאמור. מצאתי כי קמ"ט חשמל אישר חיבורים כאמור בלי שהפעיל שיקול דעת המתחייב בנסיבות. עוד מתברר כי האישור ניתן לחלק מהמאחזים ולחלק לא, ללא קריטריון ברור. לפי חוות דעתי המשפטית, ככלל אין ליתן היתר לחיבור מאחז בלתי מורשה לרשת החשמל אלא במקרה חריג ומטעם בטחוני מיוחד ולפי קריטריונים שייקבעו. בכל הנוגע למתן היתר לחיבור לרשת המים (מקורות) – אני סבורה כי ככלל אין מקום למתן היתר, וקשה לי לראות מקרה מיוחד שיצדיק זאת.

שר הביטחון שותף לדעה זאת והודיעני כי הנחה שלא יחובר מאחז בלתי מורשה לתשתיות, ובהן לרשת המים או החשמל.

המלצתי כי שר הביטחון יורה למתאם הפעולות בשטחים וראש המינהל האזרחי לקבוע קריטריונים מוצעים למקרה חריג לגבי חיבור חשמל, כאשר **הכלל הוא שאין לאשר חיבור מאחזים בלתי מורשים לתשתיות, לרבות חשמל ומים**. קריטריונים אלה, בנוגע לחיבור לרשת החשמל כמקרה חריג מטעם ביטחוני מיוחד, יובאו לאישור היועץ המשפטי לממשלה, אם ימצא לנכון לעשות כן. כמו כן המלצתי על תיקון חקיקה שיהא מקביל להוראות חוק התכנון והבניה הישראלי והתקנות על פיו, המתנים חיבור תשתיות של חשמל מים וטלפון למבנה בקבלת "טופס 4".



יחידת הפיקוח

יחידת הפיקוח היא זרוע אכיפת החוק של המינהל האזרחי על הבניה הבלתי חוקית באיו"ש. היחידה אמורה לפקח על הבניה הבלתי חוקית הישראלית והפלסטינית. בשנת 1998 החליט מפקד האזור (הרמטכ"ל דהיום יעלון) להגביל את תחום הפיקוח של יחידת הפיקוח. הותר לה שלא לפקח ביישובים בתחום בו חלה תוכנית מפורטת בת תוקף (ראה התייחסות הרמטכ"ל לדברים בסעיף 9.1.8). אך בניגוד להנחיה, "מתחה" יחידת הפיקוח את הגבלת הפיקוח שקיבלה הרבה מעבר לתחום שהותר לה, והפסיקה לפקח בתחום יישובים ישראלים באיו"ש בכלל, בין אם חלה בהם תוכנית מפורטת ובין אם לאו. עקב כך, בין השאר, **האינפורמציה שבידה בנוגע למתרחש בשטח אינה מלאה, ובמקרים רבים לא נמסר ולא דווח על ידה על בנית שכונות, הרחבות, ומאחזים בלתי מורשים.**

עם זאת יש טעמים נוספים לחסר האינפורמטיבי שבידי יחידת הפיקוח, טעמים שאינם באחריות יחידת הפיקוח, ובהם: יחידת הפיקוח היא דלה באנשים ואין בכוחה למסור נתונים מלאים בזמן אמת על כל המתרחש בשטח; מזה 4 שנים שצילומי אוויר לצורך מעקב שוטף על הבניה הבלתי חוקית בשטחים הופסקו. עקב כך, בין השאר, אין בידי המינהל האזרחי מלוא האינפורמציה הנחוצה לגבי הבניה הבלתי חוקית בשטחים. רק לאחרונה חודשו טיסות הצילום אך עדיין בקצב שאינו משביע רצון.

ביום 24.1.05 הודיעני שר הביטחון בתשובה לפנייתי אליו בעניין כי הורה לחדש את טיסות הצילום בתדירות של פעם בחודש, **נספח 3** לחוברת ג'.

אי ביצוע צווי הריסה: יחידת הפיקוח הוציאה אלפי צווי הריסה לפי נוהל בניה בלתי חוקית (ראה פרק ראשון פתח דבר, הבהרת מושגים - נוהל בב"ח) – אך אלה נותרו ללא מעש. מתברר כי רק בהוראת שר ביטחון ניתן לממש את הצווים. מזה שנים ארוכות נמנעו שרי הביטחון מלהורות על ביצוע צווי הריסה, למעט מקרים בודדים. הנושא הוצג על ידי לשר הביטחון הנוכחי מר מופז (ראה תשובת שר הביטחון בעניין ועמדתי המפורטת שם – פרק תשע, סעיף 9.1.8)

יוצא שיחידת הפיקוח פועלת "על ריק".

מכאן עולה כי יחידת הפיקוח כמכשיר לאכיפת החוק על בניה בלתי מורשית היא אינה משמעותית, כמעט זניחה, ולא מופקת ממנה התועלת המצופה והמתחייבת מתפקידה.



המלצתי להגדיל את כוח האדם של יחידת הפיקוח; שר הביטחון הודיעני כי הורה על חידוש טיסות למעקב וצילומי אוויר מדי חודש, הוראה זו נראית לי מספקת. עם זאת יש לקבוע גוף מפענח של צילומי האוויר; להרחיב את תחומי הפיקוח של יחידת הפיקוח על פני ההתיישבות הישראלית באיו"ש ולא להסתפק בפיקוח שבוצע עד כה בפועל. כמו כן מומלץ כי ראש הממשלה ינחה את שר הביטחון להורות על ביצוע צווי ההריסה שבתוקף.

היתר לשינוע קרוונים

הדרך האופיינית להקמת מאחזים בלתי מורשים היא על ידי שינוע קרוונים, הנחתם על הקרקע וחיבורם לתשתיות. הקרוונים הם "בית על גלגלים". ניודם מאפשר הקמת יישוב בן לילה. לשם שינוע קרוון לשטחים ובתוכם, יש צורך בהיתר. לשם הנחתם על הקרקע – יש צורך בהיתר בניה. מכאן שניתן לקבל אישור לשינוע קרוון רק אם חלה תוכנית בת תוקף במקום היעד המאפשרת הנחת הקרוון על הקרקע.

מתברר כי עוזר שר הביטחון להתיישבות אישר שינוע קרוונים לאזור גם כאשר נמסר לו שאין סטאטוס תכנוני למקום היעד; גם עוזר שר הביטחון הקודם עשה מעשים דומים, לפי ממצאי דו"ח מבקר המדינה בנושא, ולפי מסמכים שבידי.

כמו כן מתברר כי קרוונים שקיבלו אישור להגיע למקום פלוני – לא הגיעו ליעדם. בתקופת זמן מסוימת לגביה נערכה בדיקה (2004) התברר כי מתוך 111 קרוונים שנכללו בבדיקה כ- 70 לא הגיעו ליעדם. במקביל הגיעו קרוונים למאחזים בלתי מורשים.

ביולי 2004 הורה שר הביטחון מר מופז להחמיר את ההוראות לעניין מתן היתר לשינוע קרוונים. הוא הורה כי הקרוונים שיקבלו היתר ילוו על ידי חיילי צה"ל עד שיגיעו למקום היעד. למרות הנחיה זו מתברר כי קרוונים ממשיכים להגיע למאחזים בלתי מורשים.

לאחרונה נמסר לי כי שר הביטחון החמיר עוד את התנאים הנדרשים למתן היתר לשינוע קרוון. השר דורש כי יוכח לו הצורך בקרוון כתנאי לאישור שינועו.

למרות הצעדים החיוביים שננקטו על ידי שר הביטחון בעניין זה, עדיין ממשיכים קרוונים להגיע למאחזים בלתי מורשים.

לשם המחשה, לפי "דו"ח אתרים לא חוקיים ופלישות טריות ביש"ע" סיכום נתונים בין 18.8.04 עד 5.12.04 מצביע כי בין התאריכים הנ"ל הונחו 64 קרוונים במאחזים בלתי מורשים למרות שבתקופה זו הוחמרו הקריטריונים למתן היתר לשינוע.

המלצתי כי תנאים שהונהגו כבר בפועל – כמו חובת המבקש לצרף היתר בניה כדין מטעם ועדה לתכנון, והגשת תצהיר ערוך כדי להבהיר את הצורך בקרוון – יעוגנו בתחיקת הביטחון לגבי מתן



היתר לשינוע קרוונים. כמו כן תעוגן בצו הדרישה כי מבקש ההיתר יחוייב בהצגת תצלום אוויר של יעד הקרוון, תוכנית מפורטת בת תוקף, וחתימה של מהנדס המועצה המקומית כי הקרוון יונח בהתאם לתוכנית; בנוסף הצעתי כי המבקש היתר לשינוע קרוון יחוייב להמציא **ערובה** בסכום שייקבע כדי לוודא שהקרוון יגיע ליעדו המוצהר ויישאר שם. הערובה תעמוד בתוקפה 18 חודש מעת כניסת הקרוון לשטחי איו"ש. היה ויימצא כי קרוון אינו מונח במקומו – תחולט הערובה.

קביעת קדנציות לאנשי המינהל האזרחי

אנשי המינהל האזרחי חשופים ללחצים בתוקף תפקידם הקשה. היקף הסמכויות שבידם מחד, והתמודדותם מול אוכלוסיה חדורת להט אידיאולוגי מאידך, מעמידה אותם מול בקשות למתן אישורים והיתרים, לחצים ושתדלנות. משך זמן השירות בתנאים המתוארים עלולים לגרום לשחיקה ופגיעה בתפקוד (ראה פירוט ודוגמא בסעיף 9.1.11 לדו"ח).
אנשי המינהל האזרחי המצויים בתפקידי ניהול, אינם מתחלפים בתפקידם כנהוג בצה"ל והם מכהנים בתפקידם שנים ארוכות.
המלצתי היא לקבוע קדנציות של פרק זמן קבוע וקצוב, לתפקידי ניהול במינהל האזרחי.

עוזר שר הביטחון להתיישבות

יחידת עוזר השר כפופה ישירות לשר הביטחון. בראשה עומד עוזר שר הביטחון להתיישבות; תפקידיו של עוזר שר הביטחון להתיישבות הוגדרו בהוראות פנימיות של משרד הביטחון. עוזר השר אמור לעסוק בעיקר במתן סיוע לרשויות מקומיות וליישובים בהקצאות תקציב לרכישת מרכיבי ביטחון; ייזום וסיוע בנושאי ביטחון בתחומי ההתיישבות; פקוח ומעקב על ביצוע מדיניות שר הביטחון בנושא ההתיישבות בתחומי איו"ש.

מצאתי כי עוזר שר הביטחון כתב מכתבים לחטיבה להתיישבות בהם אישר כי מאחזים מסוימים – שהם מאחזים בלתי מורשים - הם יישובים עצמאיים שיש לתת להם תקציב וסמל ישוב. שר הביטחון איננו מכותב למכתבים ועי' שר הביטחון להתיישבות מר שכנר לא הודיע לו על משלוחם. שר הביטחון מאשר כי לא ידע על המכתבים ולא על תוכנם.

עוזר שר הביטחון להתיישבות טוען כי מכתבים אלה נכתבו אך ורק בקשר למרכיבי ביטחון למאחזים הבלתי מורשים. לא מצאתי כי מרכיבי ביטחון נכללו בתוכן המכתבים, מנגד נכללו בהם בקשות



אחרות – בנוגע להענקת סמל ישוב ותיקצוב. יש להבהיר כי יישוב זכאי לסמל יישוב רק אם יש לו סטאטוס תכנוני כדין. **הענקת סמל יישוב היא תנאי זכאות לתקציבי משרד הפנים לרשויות המקומיות.**

מכתבים אלה חורגים לכאורה מגדר סמכותו של עוזר השר שכן אין זה מתפקידו לעסוק בהכרה ביישוב ובתיקצובו על ידי משרד הפנים ;

מכתבים אלה אינם משקפים את עמדת שר הביטחון ומשרד הביטחון שכן שר הביטחון הצהיר בוועדה בכנסת שחלק מהמאחזים עליהם כתב מר שכנר במכתביו – הם בגדר מאחזים בלתי מורשים. **יוצא שע' שר הביטחון פועל נגד מדיניות שר הביטחון**, זאת כאשר הוא אמור לפעול ליישום מדיניות שר הביטחון ומשרד הביטחון ולא לייצר מדיניות משל עצמו, ודאי לא מדיניות הפוכה למדיניות משרד הביטחון.

מכתבים אלה נשלחו להנחיית רשות אחרת (החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית). נראה שהם עלולים להטעות. כיום נאחזות בהם החטיבה להתיישבות בטענה כי הם מהווים לדידה אישור דרג מדיני שהמאחזים הנזכרים במכתבים - מאושרים הם, וזאת כאשר בפועל דרג מדיני מוסמך לא החליט על הקמתם. אחד ממכתבי מר שכנר התגלגל לידי מקורות, אך היא דווקא סירבה להסתמך על מכתבו, וסירבה לחבר מאחז בלתי מורשה לרשת המים. מכתב דומה הוצג לפני בית המשפט העליון בדיון בעתירה. על התייחסות בית המשפט העליון לנושא, ראה סעיף 9.2.2 לדו"ח).

עוד התברר כי עוזר שר הביטחון אישר שינוע יבילים לשטחים למרות שנמסר לו כי אין סטאטוס תכנוני כדין ליעד של אותם קרוונים. **משמעות הדבר היא כי עוזר שר הביטחון להתיישבות אישר שינוע קרוונים להצבה ביעד בלתי חוקי**. במקביל הוציא המינהל האזרחי את יחידת הפיקוח להוציא צווי הפסקת עבודה לאותם קרוונים, במטרה להוציא כלפיהם צווי הריסה.

עוד התברר כי עוזר שר הביטחון להתיישבות כתב לחטיבה להתיישבות מכתב בדבר אספקת חשמל לתאורה היקפית למאחזים בלתי מורשים. מכתב זה מהווה הנחיה כללית בשאלה עקרונית ובעייתית. כאמור, לדעתי בעיקרון חיבור מאחז בלתי מורשה לרשת החשמל הוא איננו חוקי. מכתב זה נשלח ללא יידוע שר הביטחון.

עולה לכאורה מהמקובץ כי עוזר שר ביטחון להתיישבות פעל בניגוד לעמדות שר הביטחון ומשרד הביטחון תוך חריגה מסמכות; הנחה רשויות אחרות באופן שעלול היה להטעות; אישר פעולות שתוצאתן המסתברת והידועה מראש היא הפרת החוק.



הצגתי את העובדות המפורטות לעיל הן למר שכנר והן לשר הביטחון. (ראה עמדת מר שכנר ושר הביטחון בסעיף 4-9.2.2, וכן בסעיף 9.1.6). שר הביטחון הודיעני כי לא ידע על משלוח המכתבים, ולא היה מקום לשלוח אותם. הוא העיר למר שכנר על פעולותיו אלה, והורה לו שלא ייתן עוד כל אישור ביחס למאחזים הבלתי מורשים.

שקלתי בדבר ומצאתי כי אין די בכך.

המלצתי על כן לשקול את הצורך בתפקיד עוזר שר הביטחון להתיישבות. אם יש צורך – אזי יש למנות לתפקיד אדם שאין לו כל מחויבויות קודמות למאחזים ולמפעל ההתנחלויות, על מנת שימלא את התפקיד באופן אובייקטיבי, חסר פניות, ובהתאם להנחיות שר הביטחון.

עוד **המלצתי** לראש הממשלה להעביר את ממצאי הדו"ח בכל הנוגע לתפקוד עוזר שר הביטחון להתיישבות ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שיבדוק נקיטת הליכים משפטיים נגד ע' שר הביטחון להתיישבות.

אכיפת החוק באיו"ש

פרק נכבד הקדשתי בדו"ח זה לנושא אכיפת החוק בשטחים בדגש על נושא המאחזים הבלתי מורשים. שלוש סיבות מרכזיות אני רואה לכשל באכיפת החוק בשטחים בקשר למאחזים הבלתי מורשים:

א. מעורבות שלא כדין של רשויות מדינה, עובדי מדינה, ורשויות ציבוריות בהקמת המאחזים הבלתי מורשים.

ב. אכיפת חוק בלתי אפקטיבית.

ג. העדר חקיקה מתאימה וכלים משפטיים הולמים לטיפול בהקמת המאחזים הבלתי מורשים.

הטיפול המשפטי בעבירות נלוות להקמת מאחזים בלתי מורשים:

הקמת מאחזים בלתי מורשים כרוכה בביצוע עבירות פליליות.



הטיפול המשפטי במקרים אלה יכול להיות משני סוגים. האחד – טיפול פלילי, של פתיחת תיק פלילי וחקירה, גיבוש כתב אישום והעמדה לדין. השני – טיפול מנהלי על ידי צה"ל והמנהל האזרחי, לסילוק הקרוון הפולש או הבניה הבלתי חוקית או פינוי המאחז וכו'.

הטיפול הפלילי נתקל בבעיות רבות. חלקן – בשל העדר חקיקה מתאימה (לדוגמא: שינוע קרוון שלא בהיתר לשטחי איו"ש היא עבירה שדינה 5 שנות מאסר אך אין בית משפט מוסמך לדון בעבירה זו. התוצאה – פתיחת תיקים וניהול חקירות פליליות "על ריק". עבירת בניה בלתי חוקית – אינה עבירה פלילית, כשלעצמה, בשטחים. התוצאה – לא מועמדים לדין בגין בניה בלתי חוקית בשטחים. ועוד) בעיה נוספת נעוצה בקושי המיוחד בהשגת ראיות בשטחי איו"ש. קושי חמור אחר הוא בשל מעורבות רשויות מדינה ורשויות ציבוריות בהפרת החוק על ידי הקמת המאחזים הבלתי מורשים.

הטיפול בדרך המינהלית כרוך בהנחיות מהדרג המדיני. ללא הנחיה של שר הביטחון לא יבוצע צו הריסה; ללא הוראה של ראש הממשלה ושר הביטחון לא יפונה מאחז בלתי מורשה וכן הלאה.

מזה שנים שלא ניתנת הנחית שרי הביטחון לביצוע צווי הריסה. אלפי צווי הריסה מונחים ללא מעש. כמו כן לא ניתנת הוראה מדינית גורפת להוצאת צווי תיחום שטח נגד המאחזים הבלתי מורשים (פינוי מאחז יכול להיעשות רק לאחר הוצאת צו תיחום שטח). וכן, גם המאחזים שצו התיחום שהוצא נגדם אושר כבר בבג"צ (4 במספר ועוד שניים שפוננו וחזרו, סה"כ 6) – לא פונו, למרות שחלפו חודשים מאז אישור בג"צ.

חוסר המעש האמור משדר כשלעצמו מסר ברור של אי אכיפת חוק בשטחים.

תחיקת הביטחון בשטחים נתונה לכאורה בידי מפקד האזור. אך באופן מעשי, נדרש גיבוי הדרג המדיני לחקיקת תחיקת הביטחון. במיוחד זו הרלוונטית לאכיפת החוק בקשר להקמת מאחזים בלתי מורשים. ללא גיבוי כאמור – לא תתוקן תחיקת הביטחון, הדורשת זה שנים תיקונים נרחבים. רק בחודשים האחרונים החלה להיעשות עבודת הכנה מסוימת למספר תיקוני חקיקה.

אכיפת החוק בשטחים בקשר למאחזים נתונה באופן ניכר בידי הדרג המדיני



המסקנה המתבקשת היא שאכיפת החוק בשטחים, במיוחד בנושא הטיפול בהקמת מאחזים בלתי מורשים, בנבדל מאכיפת החוק בישראל, נתונה למעשה בחלקה, בידי הדרג המדיני הישראלי.

המסר המועבר מהדרג המדיני בנוגע לאכיפת החוק בקשר למאחזים בלתי מורשים

המסר המועבר מהדרג המדיני בכל הקשור לאכיפת החוק בשטחים הוא מסר של אי אכיפה. לא רק שהעבריינין אינו נענש. התמונה בכללותה מחייבת מסקנה שאיש איננו מתכוון ברצינות לאכוף את החוק:

חלק מתפיסות הקרקע והבניה שלא כדין נעשו בסיוע משרד השיכון והחטיבה להתיישבות ללא רשות וללא סמכות **תוך הפרת החוק** בריש גלי; מדינת ישראל מממנת, לפחות חלק מהקמת המאחזים הבלתי מורשים; המינהל האזרחי מעלים עין זה שנים מהרחבות של שכונות שלמות בסמוך ושלא בסמוך ליישובים, ללא תכנית מפורטת כדין, חלקן על קרקעות פרטיות של פלסטינים; לא מקיים פיקוח על הבניה שם; לא מדווח כאשר נדרש לדווח על המאחזים בתואנות של הגדרות מהו מאחז, וטוען להעדר מידע על מאחזים, בין השאר מחמת הגבלות הפיקוח שהוחלו בתחום היישובים, אותן כאמור "מתח" הרבה מעבר להנחיה שקיבל; קרוונים מקבלים לעיתים ממשרד הביטחון היתר כניסה לאיו"ש גם אם אין בסיס משפטי תכנוני ליעד המבוקש להצבתם; עוזר שר הביטחון להתיישבות מאשר לרשויות המדינה כי מאחזים בלתי מורשים הם יישובים הזכאים לסמל ישוב (משמעות הדבר – זכאים לתקצוב משרד הפנים לרשויות המקומיות) בעוד שר הביטחון מצהיר עליהם פומבית שהם בלתי מורשים; צווי הריסה שהוצאו לאלפים משך השנים לא בוצעו; המאחזים הולכים ומתרבים ומתעבים, ולא מוצאים צווי תיחום, אף לא לגבי אותם מאחזים המצויים ברשימת מרץ 2001 לגביהם יש התחייבות מדינית ישראלית מפורשת – לפנות; צווי תיחום שכבר הוצאו ואושרו **בבג"צ לא מומשו (4 במספר בתוספת עוד שניים שפנו וחזרו); צווי החינויים לאכיפת החוק** ותיקוני צוויים קיימים אינם מחוקקים.

לכך יש להוסיף את הקונספציה הביטחונית לפיה בכל מקום בו ישנו ישראלי בשטחים – תינתן לו הגנה. לפיכך, בכל מקום בו מחליט פלוני להקים מאחז – מגיעים חיילי צה"ל לשמור עליו. **התוצאה היא שצה"ל, הגם שלא ברצונו, נגרר לתת למעשה ההתנחלות הבלתי חוקית גושפנקא מעצם נוכחותו והגנתו על המתיישבים שם; בעצם נוכחותו במקום ובהגנה שהוא מספק לאותם מפרי חוק, הוא קובע עובדות בשטח, יחד עם מפרי החוק עצמם. במקום לפנותם – הוא שומר עליהם.**



נראה על כן כי הפרת החוק הפכה ממוסדת ומוסדית. אין לנו עניין עם עבריין או קבוצת עבריינים הפועלים בניגוד לחוק. התמונה הנגלית לעין המתבונן היא הפרת חוק בוטה על ידי רשויות מדינה מסוימות, רשויות ציבוריות, מועצות אזוריות באיו"ש ומתנחלים, הכל תוך הצגת מראית עין כאילו יש כאן מערכת מוסדית מסודרת הפועלת כחוק.

מצב דברים זה משדר מסר לצה"ל, לחייליו, למפקדיו, למשטרת ישראל ולשוטריה. לציבור המתנחלים בפרט ולציבור בכלל.

המסר הוא שמעשי ההתנחלות במאחזים הבלתי מורשים, על אף שאינם חוקיים, הם מעשה ציוני, ולכן יפה לו העלמת העין, הקריצה, המסר הכפול.

השפעת המסר היא קשה, הן על צה"ל והן על משטרת ישראל.

תפקידו של צה"ל בנוגע לאכיפת החוק והשפעת המסר מהדרג המדיני עליו

חיילי צה"ל אמורים לעסוק בביטחון בשטחים כמשימתם העיקרית. תפקיד משטרת ישראל הוא לאכוף את החוק. אך לעיתים קרובות מלאכת אכיפת החוק נופלת על צה"ל, מחמת מספר טעמים. מבחינה משפטית מפקד האזור הוא שנכנס לנעלי הריבון בשטחים. מכאן רובצת עליו האחריות הכוללת לשמירת הסדר והביטחון בשטחים. משטרת ישראל במחוז ש"י כפופה לו.

האחריות הכוללת רובצת על צה"ל לא רק מטעמים פורמאליים. חיילי צה"ל הם שמצויים בשטח – לעומת הכוח המשטרתי הקטן שבמחוז ש"י; צה"ל נמצא ראשון במקום בו מבוצעות עבירות על ידי ישראלים, המשטרה מגיעה פעמים רבות רק לאחר מכן; לעיתים מחמת תנאי הביטחון המשטרה אף אינה יכולה להגיע למקום העבירה. וכן לכל אירוע ביטחוני, בו מעורבים חיילי צה"ל, פוטנציאל להפוך לאירוע בעל פן פלילי, ולהיפך.

לחיילי צה"ל מוקנות סמכויות אכיפה כשל שוטר, וזאת מכוח נוהל אכיפת החוק בשטחים הנכלל בפקודות צה"ל.

אך בפרקטיקה חיילי צה"ל אינם אוכפים את החוק, אינם מכירים את נוהל אכיפת החוק ואינם מעוניינים כלל לתפקד כשוטרים. "רוח המפקד" כפי שתוארה בפני היא, שאל לחיילי צה"ל לבחון במשקפי החוק את מעשי המתנחלים, העושים מעשה ציוני בהקמת המאחזים, אף שהוא בלתי חוקי.



"רוח המפקד" הזו ניזונה בין השאר, ממעורבות רשויות מדינה ורשויות ציבוריות בהקמת מאחזים בלתי מורשים (פירוט והתבטאויות קציני צה"ל בעניין ראה בסעיף 10.3 לחוות הדעת).

דוגמא בולטת להעדר אכיפה שמקורה בדרג המדיני היא אי ביצוע צווי תיחום. לעניין זה חומרה מיוחדת שכן אין מדובר בהעדר אכיפה בדרך של מחדל, **אלא בהפסקת תהליך של אכיפה לאחר שבית המשפט העליון אישר את האכיפה.**

היחס למתנחלים מפרי חוק הוא לרוב סלחני. תוצאת היחס הסלחני כלפי מפרי החוק היא התגברות מעשי הפרות החוק ביתר שאת. (ראה פירוט בסעיף 10.5 לחוות הדעת). עוד יש לציין כי לדברי קצינים בכירים עמם שוחחתי ההחמרה במצב הביטחוני בשטחים בשנים האחרונות, העיסוק האינטנסיבי של חיילי צה"ל במשימות הגנה, נוצלה לעיתים על ידי מתנחלים להגברת מעשי ההתנחלות במאחזים בלתי מורשים.

משטרת מחוז ש"י

משטרת ישראל מתקשה להתמודד עם הפרת החוק הנמשכת, המבוצעת בין היתר על ידי רשויות המדינה, ורשויות ציבוריות. לכך יש להוסיף כי האוכלוסייה הישראלית במחוז ש"י, בחלקה, עוינת את המשטרה, אינה משתפת עמה פעולה, ולא פעם מבוצעות פעולות המגלות עוינות עזה כלפי השוטרים. למשל בחברון, שם ילדים בגיל הנמוך מגיל העונשין משליכים ביצים ואף אבנים על שוטרים. בנוסף לאלה כוח המשטרה במחוז ש"י הוא דל, וחלקו אף "מוקפץ" לעיתים למחוזות אחרים ליטול חלק בקשיי אכיפה שם. (ראה הרחבה בפרק עשירי סעיף 10.6).

בתיקי סכסוכי הקרקע, הרלוונטיים לתופעת הקמת המאחזים הבלתי מורשים, מתקשים שוטרי משטרת מחוז ש"י באיסוף הראיות הנחוצות. לשם העמדה לדין בעבירת הסגת גבול פלילית יש צורך להוכיח מי המחזיק בקרקע, ולעיתים מי הבעלים של הקרקע. מאחר שרוב הקרקעות באיו"ש לא עברו הליך של הסדר מקרקעין, יש קושי להוכיח בעלות. הוכחת החזקה בקרקע אף היא בעייתית. קושי אחר טמון בדין המהותי החל על מקרקעין בשטחי איו"ש, השואב ממקורות עותומניים, ירדנים, לעיתים מנדטוריים ותחיקת הביטחון בשטחים. מורכבות זו מקשה ביותר על משטרת מחוז ש"י. למעשה יכולת ההתמודדות עמה היא זעומה. בין השאר מטעמים אלה כמעט שלא הוגשו כתבי אישום בעבירות של הסגת גבול פלילית בכל הנוגע לתפיסת קרקעות של פלסטינים שלא כדין.

סיכום פרק אכיפת החוק בשטחים



מוסכם על רוב רובם של בעלי התפקידים הבכירים עמם שוחחתי במשרד הביטחון, צה"ל ומשטרת ישראל, כי הקושי המרכזי בכל הנוגע לאכיפת החוק בשטחים לגבי המאחזים הבלתי מורשים הוא **המסר הכפול העובר כל השנים ממשלות ישראל לכל דרגי הביצוע, הביטחוניים והאזרחיים**. מרגע שהממשלה תחליט על מדיניות ברורה אמרו לי – תופסק דרך ההתנהלות המתוארת וימצא גם הפתרון.

המלצתי – לשנות את המסר המדיני על יד מתן הנחיות מיידיות למשרדים הרלוונטיים כמוצע על ידי; על ידי קבלת החלטות ממשלה מתחייבות; על ידי פינוי מאחזים בלתי מורשים שניתן מבחינה משפטית לפנות; על ידי הוצאת צווי תיחום נגד מאחזים בלתי מורשים. על ידי מתן הנחיות למפקד האזור לעריכת רפורמה חקיקתית בתחיקת הביטחון כמוצע על ידי. על ידי הקצאת המשאבים הנחוצים להגברת האכיפה.

הצעה לרפורמה בתחיקת הביטחון בכל הנוגע לאכיפת החוק בשטחים

אני מציעה עריכת רפורמה חקיקתית בתחיקת הביטחון בשטחים, בשורה של מעשי חקיקה. מזה חודשים מספר נעשית עבודה בנושא שינויים נדרשים בתחיקת הביטחון בשטחים על ידי היועץ המשפטי לאיו"ש, ענף הדין הבינלאומי לצה"ל, והמשנה ליועץ המשפטי לממשלה (יעוץ) מר מייק בלס. הצעותיי מבוססות בחלקן, בין השאר, על עבודה זו שנעשתה. ואלה עיקריה:

א. תיקון תחיקת הביטחון **בצו בדבר מבנים בלתי מורשים (הוראת שעה) 1539** שהוא המכשיר המשפטי הנוכחי הרלוונטי לפינוי מאחזים בלתי מורשים. אני מציעה לתקן את סעיף הענישה כלפי מי שיפר אותו על ידי קביעת עונש מאסר משמעותי וקנס כספי כבד. כמו כן יש לקבוע בית משפט מוסמך שניתן יהיה להעמיד בו לדין ישראלי שיעבור עבירה כאמור (ראה הצעת חקיקה בכנסת, להלן).

ב. לגבי פינוי מאחזים – החקיקה הקיימת נראית מספקת. רק אם יתברר בעתיד כי הפינוי נתקל בקושי משפטי, ניתן יהיה לשקול דרך אלטרנטיבית לפתרון אותו קושי.

ג. תיקון תחיקת הביטחון על ידי הוספת סעיפים שיאפשרו לתפוס קרוון שהונח על הקרקע או חובר לתשתיות ולסלקו מהשטח בהליך מנהלי מקוצר, והכול בתוך פרק זמן קצר שייקבע.



ד. לכלול בתחיקת הביטחון תנאים נוספים למתן היתר לשינוע קרוונים, והם:

1. לא יינתן היתר לשינוע קרוון אלא אם הוצג היתר בניה כדין להצבת הקרוון המבוקש במקום היעד; הוצג תצלום אוויר של מקום היעד; הוצגה תוכנית מפורטת בת תוקף, והוצג אישור מהנדס המועצה המקומית בדבר הצבת הקרוון בהתאם לתוכנית.
2. מבקש ההיתר יפקיד ערובה למשך 18 חודשים להבטחת הנחת הקרוון במקום היעד המוצהר והשאריתו במקום.
3. מבקש ההיתר יבהיר בתצהיר ערוך כדין מהו הצורך בגינו נדרש שינוע הקרוון לשטח.

ה. תיקון תחיקת הביטחון באופן שתעניק סמכויות נרחבות יותר לטיפול בפולשים שלא כדין לקרקע פרטית, הכוונה למתן הגנה אפקטיבית מפני פלישה שלא כדין לקרקעות פרטיות של פלסטינים.

ו. תיקון חוק התכנון והבניה הירדני על ידי הוספת סעיפי חוק דומים ככל האפשר לחקיקה בישראל בעניין דרישת "טופס 4" כתנאי לחיבור מבנה לרשת החשמל ורשת המים.

ז. תיקון חוק התכנון והבניה הירדני על ידי כך שבניה ללא היתר תקבע כעבירה פלילית; ייקבע בית המשפט המוסמך לדון בעבירות אלה; ויוסמכו תובעים.

ח. תיקון תחיקת הביטחון בנוגע להגבלות על הבניה בשטחים עקב אי התאמה מסוימת בין תחיקת הביטחון לבין החלטת ממשלה 150.

חקיקה בכנסת

אני מציעה לתקן את סעיף 2(א) לחוק בדבר הארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה ושומרון וחבל עזה – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית) התשכ"ז – 1967, על מנת לאפשר העמדה לדין של ישראלי שעבר עבירה בשטחים שאין לה מקבילה בישראל, כמו הכנסת קרוון ללא היתר לאזור או הובלתו באזור שלא לפי תנאי ההיתר; הפרת הוראת איסור כניסה לשטח צבאי סגור; הפרת צו תיחום לפי צו בדבר מבנים בלתי מורשים, ועוד.

תיקון זה הוא חיוני ונדרש באופן מיידי נוכח העובדה כי כמעט שאין דרך משפטית להעמיד לדין ישראלי שעבר עבירות בשטחי איו"ש מאלה שצוינו לעיל (ולא רק הן).



לחילופין – תיקון תחיקת הביטחון באופן שניתן יהיה להעמיד לדין בגין העבירות שלעיל בבית משפט מקומי.

כפי שביארתי לעיל – רצ"ב פרק ההמלצות בחוות הדעת, בשלמותו. אחריו מצורף פרק הסיכום.

פרק שנים עשר

המלצות

- 12.1 המלצות ארגוניות 12.2 שינוי החלטות ממשלה קיימות וקבלת החלטות ממשלה חדשות
12.3 מתן הוראות מנהליות לרשויות המדינה בקשר להקמת מאחזים בלתי מורשים 12.4 הצעות חקיקה בכנסת 12.5 רפורמה בתחיקת הביטחון 12.6 המלצות ליועץ המשפטי לממשלה

מבוא

במהלך כתיבת חוות הדעת הגעתי למסקנה כי יש לשלב בתוך פרקי הדו"ח עצמו המלצות המתחייבות מאותו עניין בו עסק פרק מסוים. אין הדבר מיותר פרק המלצות, שיכלול שוב, למען הנוחות, את אותן המלצות ששולבו כאמור לעיל, ויוסיף עליהן המלצות שטרם העליתי עד כה. בצד ההמלצות שטרם נכתבו על ידי לעיל, אוסיף הסבר מדוע אני ממליצה בפניך כאמור.

נפרט להלן את ההמלצות השונות.

12.1 המלצות ארגוניות

12.1.1 הקמת מנהלת מתאמת ומנחה בנוגע למאחזים

אחד הקשיים הצפים ועולים מדו"ח זה, בכל הנוגע למאחזים הבלתי מורשים בשטחי איו"ש הוא העדר יד אחת מנחה ומתאמת בין הגורמים השונים להם מסורות הסמכויות בכל הנוגע למאחזים הבלתי מורשים. הכשל המערכתי בנושא המאחזים הבלתי מורשים, נעוץ בחלקו, בעובדה שלגורמים רבים הוענקו סמכויות. הגדרת הסמכויות וגבולות הסמכות אינם ברורים; גופים שונים מטפלים באותו עניין ללא תיאום הולם; נתונים עובדתיים רלוונטיים אינם נגישים באשר הם מצויים בידי המינהל האזרחי בלבד, באופן שאינו מאורגן ושיטתי. למעשה נתונים אלה אינם מצויים בידם של



הגופים המוסמכים שאמורים לבחון את הנתונים ולהחליט בנוגע אליהם; אין קשר ראוי בין הזרוע המבצעת לזרוע המדינית, ואין הנחיה ברורה של גוף אחד בעל סמכות.

תמונה קשה זו מחייבת נקיטת פעולות, ובין השאר אלה:

מתחייבת הקמת גוף מרכזי שינחה את יתר הגופים, יתאם ביניהם, ויאשר פעולות מסוימות על ידם. בידי גוף זה צריכה להיות מרוכזת מלוא האינפורמציה בדבר נתוני הבניה הישראלית באיו"ש כולל תצלומי אוויר מעודכנים, מידע מלא על תוכניות מאושרות ולא מאושרות, הזכויות בקרקעות, מידע על ההתחייבויות שנעשו לגבי הקרקעות שהוקצו, ועוד. הגוף המנחה והמתאם צריך שיהיה כפוף לראש הממשלה, ומתואם עם שר הביטחון.

מתחייבת הגדרת סמכויות ברורה לגבי כל הגופים העוסקים בנושא.

מתחייבת הנחיה ברורה – איזה פעולות הן אסורות כליל, ואיזה פעולות מותרות בהפעלת שיקול דעת. שיקול הדעת חייב להיות מופעל לפי פרמטרים ברורים, שוויוניים, וכלליים, ואין לאפשר עוד קבלת החלטות בכל מקרה ומקרה לגופו, לפי קריטריונים וטעמים לא ברורים. הגוף המנחה יבדוק את יישום החלטות הממשלה והמלצות חוות דעת זו, ככל שיתקבלו. הגוף המנחה והמתאם יבדוק העברות כספיות לשטחים ולהתיישבות הישראלית ויוודא שאלה אינן מיועדות למאחזים בלתי מורשים; הגוף המנחה יבדוק את פעולות הגופים והרשויות שנזכרו בחוות דעתי זאת ויבחן אם פסקו מפעילות בלתי חוקית או בלתי תקינה כמפורט בחוות דעת זאת.

כדי לקבוע את תחומי הסמכות ואופן הפעולה של הגוף המוצע, אני ממליצה כי ייקבע צוות בין משרדי שיגיש לך הצעה מפורטת בעניין.

12.1.2 הפצת רשימת המאחזים הבלתי מורשים בין משרדי הממשלה

אני מציעה כי רשימת המאחזים הבלתי מורשים תופץ למשרדי הממשלה השונים. יחד עם הרשימה יונחו משרדי הממשלה שלא לבצע כל פעולה בלתי חוקית, בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מאפריל 2004.



12.1.3 הקצאת תקציבים לאכיפת החוק בשטחים

- א. יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי תתוגבר בכוח אדם שיהיה באפשרותו, הלכה למעשה, לפקח על הבניה הישראלית הבלתי חוקית בשטחים. כדי לקבוע את הקצאת כוח האדם הנוסף הדרושה, צריכה להתבצע עבודת הכנה של ראש המינהל האזרחי, מתאם הפעולות בשטחים והיועץ המשפטי ליהודה ושומרון.
- ב. שינוי תחיקת הביטחון כמוצע על ידי יחייב מינוי תובעים לגבי הטיפול בעבירות בניה בלתי חוקית בשטחים (להערכת דרושים שלושה תובעים).
- ג. נדרשת הגדלת כוח האדם בלשכת היועץ המשפטי ליהודה ושומרון. זאת נוכח הצורך להגביר את מעורבות אנשי היועץ המשפטי בועדות תכנון ורישוי לבניה וועדות נוספות של המינהל האזרחי; חוות דעת שיידרשו לצורך יישום תחיקת הביטחון הלכה למעשה. הכנת חומר שיידרש לשם מתן הגנה למדינה ורשויותיה בעתירות לבג"צ. אני סבורה כי יש להקצות 3 תקנים של פרקליטים לצרכים האמורים.
- ד. הגדלת מספר השוטרים במשטרת מחוז ש"י, כדי שאכיפת החוק על ידם תהיה אפקטיבית יותר. לחילופין – להכפיף למשטרת מחוז ש"י שוטרי מג"ב המצויים בשטחי איו"ש למבצעים מיוחדים כהצעת מפכ"ל המשטרה.
- נושאים אלה מחייבים תקצוב, ואני ממליצה בפניך לתקצב אותם.

12.2 המלצות לשינוי החלטות הממשלה או קבלת החלטות חדשות

12.2.1 אני ממליצה לבטל את החלטה 175 ולקבוע במקומה:

החלטה זו מתייחסת להקמת והרחבת יישובים בשטחי איו"ש

- א. **הקמת יישוב חדש או הרחבת בניה של יישוב בשטחי איו"ש (להלן: "הרחבה") שהוקם לפי החלטת הממשלה או ועדת שרים להתיישבות - טעונה החלטת ממשלה.**



- ב. הרחבת תחום שיפוט של מועצה מקומית / אזורית או עירונית או ישוב באיו"ש – טעונה החלטת ממשלה.
- ג. יישוב שהוקם לפי החלטת הממשלה או ועדת שרים להתיישבות, והוקמו בסמוך לו שכונות או מבנים שלא כדין, לא תבוצע כל הרחבה ליד או בסמוך למבנים אלה עד שלא יוכרע מה יעשה בהם.
- ד. לא תינתן הרשאה לתכנון על ידי שר הביטחון, ולא תדון ועדה לתכנון בתוכנית אלא רק לאחר הצגת אישורים מתאימים מאת הדרג המדיני כמתחייב מהחלטה זו.

12.2.2 שינוי החלטה 150 משנת 1996

בהחלטה זו נדרשים לדעתי כמה תיקונים.

זהו נוסח ההחלטה:

א. בתחום ההתיישבות באזורי יהודה שומרון וחבל עזה... יפעלו משרדי הממשלה כלהלן ובכפוף לסמכויות הנתונות למערכת הביטחון ושר הביטחון בתחום זה, ובמסגרת תקציב המדינה המאושר לסעיפיו וכל אלה בהתאם להנחיות ראש הממשלה.

ב. כל הרשאה חדשה לתכנון והקצאת קרקע לבניה על אדמות מדינה באזורים תבוצע רק לאחר אישורו של שר הביטחון.

ג. ועדת התכנון באזורים לא תדון בתכנית מתאר אלא לאחר קבלת אישור שר הביטחון, ולא תיתן תוקף לתוכנית כזו, אלא באישורו.

ד. האמור לעיל יעוגן בהתאמה בתחיקת הביטחון באזורי יהודה שומרון וחבל עזה.



ה. החלטה זו באה במקום החלטה מספר 360 מיום 22.11.92....

ז. בהמשך לנ"ל: נושאים של מדיניות כוללת בנושאי ההתיישבות, סלילת כבישים והצעות להקמת ישובים חדשים, יובאו לדיון ולהחלטת הממשלה

ואלה התיקונים הנחוצים:

א. החלת החלטה 150 על הקצאות ישנות שלפני 1996

לא ניתנה הדעת בהחלטה זו לגבי הקצאות קרקע ישנות שהוקצו להסתדרות הציונית או לגופים מיישבים אחרים, בתקופה שקדמה להחלטת 1996, וטרם הוקצו בהקצאת משנה לאחרים.

אכן המלצתי בפניך להורות על ביטול כל הקצאות הקרקע שהיקצה הממונה להסתדרות הציונית וטרם הוקצו על ידה לאחרים.

אינני יודעת אם המלצה זו תתקבל. כמו כן ידוע לי כי ישנם גופים מיישבים נוספים. אינני יודעת אם הוקצתה להם קרקע וטרם היקצו אותה בהקצאת משנה לאחרים.

לכן אני ממליצה כי בנוסף להמלצותיי לגבי החטיבה להתיישבות, תתוקן החלטה 150, בהתאם לכוונת מכוונתה, באופן זה שקרקע שהוקצתה לפני יום החלטת 1996, לא תוקצה בהקצאת משנה אלא רק אם ניתן לכך אישור שר הביטחון.

לפיכך אני ממליצה בפניך להביא להחלטת ממשלה את הנוסח הבא:

כל קרקע שהוקצתה על ידי הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במינהל האזרחי לגוף מיישב, וההקצאה קדמה ליום קבלת החלטה 150 להחלטות הממשלה, והקרקע טרם הוקצתה על ידי הגוף המיישב לאחרים, תבוטל ההקצאה מייד ותוחזר לממונה.



על קרקע כאמור שתוחזר לממונה, תחול החלטה 150 להחלטות הממשלה, (והחלטות שיתקבלו על פי חוות דעת זו ככל שיתקבלו).

ב. הקצאת קרקע שלא למטרות בניה

החלטת הממשלה 150 עוסקת רק בהקצאות קרקע לבניה, כאמור בה:

”ב. כל הרשאה חדשה לתכנון והקצאת קרקע לבניה על אדמות מדינה באזורים תבוצע רק לאחר אישורו של שר הביטחון.”

נראה על כן כי **הקצאת קרקע למטרות חקלאות** אינה נכללת בהחלטה. מכאן, ההסתדרות הציונית רשאית להקצות קרקע למטרות חקלאות, ללא אישור שר הביטחון.

כבר ראינו כי קרקע המיועדת למטרות חקלאיות, הופכת לקרקע עליה מבקשים להקים חוות חקלאיות, שביום בהיר אחד הופכות לפתע למאחז בלתי מורשה.

אחת הטענות שמועלות על ידי יושבי המאחז מהסוג האמור היא שהם אינם פולשים לקרקע, שכן ההסתדרות הציונית היא שהקצתה להם את הקרקע.

אני מציעה לתקן את החלטת הממשלה 150 באופן זה שכל הקצאת קרקע מכל סוג, בין לבניה, בין לחקלאות או לכל מטרה אחרת, תהיה טעונה אישור שר הביטחון.

אני מציעה על כן לקבוע בהחלטת ממשלה כלהלן:

תיקון החלטה 150:

סעיף קטן ב' להחלטה יוחלף ויהיה כלהלן:

ב. כל הקצאת קרקע, בין לבניה או לחקלאות או לכל מטרה אחרת, וכל הרשאה חדשה לתכנון, על אדמות מדינה באזורים, תבוצע רק לאחר אישורו של שר הביטחון.



12.2.3 החלטת ממשלה לעניין החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית

לקבל החלטת ממשלה לפיה תחויב החטיבה להתיישבות, והממונה לעשות את אלה, לפי העניין:

- א. לבטל את כל הקצאות הקרקע שבידי החטיבה להתיישבות וטרם הוקצו על ידה לאחרים ולהחזירן לממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש במינהל האזרחי (להלן: הממונה) - במידה ויש כאלה עדיין. בדיקה כאמור מן הראוי שתעשה גם על ידי הממונה.
- ב. לבטל את כל הקצאות הקרקע שהוקצו לחטיבה להתיישבות והיא הקצתה אותן לאחרים בניגוד להרשאה.
- ג. לבטל את כל ההקצאות שהחטיבה הקצתה לאחרים וטרם נעשה בהן שימוש, ולהחזיר את הקרקע לממונה.
- ד. לבטל את כל ההקצאות עליהן הוקמו מאחזים בלתי מורשים ולהחזיר את הקרקע לממונה.
- ה. להפסיק את פעולות החטיבה בשטחים, אלא אם החטיבה תוסמך אד הוק על ידי הממשלה לתפקד כגוף מיישב לצורך הקמת יישוב או הרחבה של יישוב קונקרטי באיו"ש שהממשלה תחליט על הקמתו או הרחבתו.
- ו. משרד האוצר יבדוק את השנויים הנדרשים בתקציב החטיבה להתיישבות בהתחשב בהחלטות אלה ויתאים את תקציבה להחלטה זו.
- ז. משרד האוצר יבדוק אם הכספים שהועברו עד כה לחטיבה להתיישבות מנותבים בהתאם להחלטה זו.
- ח. החטיבה להתיישבות תחויב לתרום ככל יכולתה להסדרת הקשר החוזי בין המתיישבים בהתנחלויות בשטחים לבין הממונה, לגבי קרקע שהוקצתה להסתדרות הציונית.



בנוסף, אף אם לא יתקבלו המלצות אלה או חלקן, יש להחליט כי:
החטיבה להתיישבות לא תרכוש ולא תספק גנרטורים למאחזים בלתי מורשים.

12.2.4 החלטות ממשלה לגבי משרד הבינוי והשיכון

בנושא תכנון, תקצוב והקמת מאחזים ו/או מבנים בלתי מורשים

- א. משרד הבינוי והשיכון לא יתכנן יישוב בשטחי איו"ש, או שכונה או הקמת מבנים כלשהם טרם שעשה בדיקה ממצה בדבר טיב הזכויות בקרקע המיועדת לתכנון.
- ב. משרד הבינוי והשיכון לא יתכנן הקמת ישוב או שכונה בלי שהדרג המדיני המוסמך החליט על כך.
- ג. משרד הבינוי והשיכון לא יתכנן בדיעבד מאחז בלתי מורשה.
- ד. משרד הבינוי והשיכון לא יתכנן, לא יתקצב ולא יבנה בקרקעות שאינן בגדר אדמות מדינה. למען הסר ספק משרד הבינוי והשיכון לא יעשה אף פעולה מהמנויות לעיל בקרקעות סקר או בקרקעות שהן קרקעות פרטיות של פלסטינים.
- ה. משרד הבינוי והשיכון יקים מאגר נתונים עדכני בדבר טיב הזכויות בקרקעות באיו"ש, מאגר שיהיה זמין לכל יחידות המשרד לרבות המינהל לבניה כפרית.
- ו. משרד הבינוי והשיכון לא יממן ולא יבנה, בעצמו או באמצעות אחרים בשטחי איו"ש בלי שניתן היתר בניה קודם לכן.

לעניין רכישת קרוונים בעתיד לשטחי איו"ש

כל רכישה של קרוונים בעתיד המיועדים לשטחי איו"ש, בין אם תעשה על ידי משרד הבינוי והשיכון ובין אם על ידי משרד אחר כלשהו, תחייב קבלת הסכמת ראש הממשלה ושר הביטחון לרכישה, וזאת טרם פרסום מכרז לייצור הקרוונים או מכרז לרכישתם. (זאת באשר רכישת קרוונים המיועדים לשטחים כמוה כמתן אישור לבניית בתים בשטחים).



12.2.5 החלטות ממשלה הקשורות לסמכויות שר הביטחון והמינהל האזרחי

פתיחה בנוהל אדמות סקר בשטחי איו"ש

- (1) לא תוגש בקשה לפי נוהל אדמות סקר, ולא תיבדק בקשה כאמור אם הוגשה בעבר, להכרזת קרקעות סקר כאדמות מדינה, במאחזים בלתי מורשים שהוצא לגביהם צו תיחום לפי הצו בדבר מבנים בלתי מורשים (הוראת שעה), צו מספר 1539.
 - (2) לא תוגש בקשה לפי נוהל אדמות סקר, ולא תיבדק בקשה כאמור אם הוגשה בעבר, להכרזת קרקעות סקר כאדמות מדינה, לגבי קרקעות עליהן ממוקמים מאחזים בלתי מורשים אלא אם החליטה הממשלה לבחון ייתכנות הפיכת המאחז הבלתי מורשה ליישוב מוכר.
 - (3) לא תוגש בקשה לפי נוהל אדמות סקר, ולא תיבדק בקשה כאמור אם הוגשה בעבר, להכרזת קרקעות סקר כאדמות מדינה, אלא אם החליטה הממשלה קודם לכן, החלטה עקרונית בדבר כוונתה להקים באזור המסוים ישוב ישראלי.
 - (4) לא תוגש בקשה לפתיחה בנוהל אדמות סקר אלא באישור שר הביטחון או סגנו. סמכות זו לא תואצל לאיש בלתי.
- לא תקודם בקשה לפי נוהל אדמות סקר המצויה כבר בהלכי בדיקה במנהל האזרחי אלא אם יאשר שר הביטחון שיש לקדמה, ויאשר כי החלטת ממשלה זו יושמה לגביה.

רכישת קרקע בשטחי איו"ש בידי ישראלים

רכישת קרקע בידי ישראלים בשטחי איו"ש טעונה הסכמת שר הביטחון. הסכמת שר הביטחון תינתן בכתב. שר הביטחון לא יאציל את סמכותו לפי החלטה זו לאחר, למעט סגנו.

החלטת הממשלה תעוגן בתחיקת הביטחון על ידי תיקון מתאים של הצו בדבר עסקאות במקרקעין (יהודה ושומרון) (מס. 25) תשכ"ז – 1967

12.3 מתן הוראות מנהליות לרשויות המדינה בקשר להקמת מאחזים בלתי מורשים

12.3.1 הנחיות למשרד הבינוי והשיכון



בנוגע לתכנון מאחזים בלתי מורשים

תינתן הנחיה לשר הבינוי והשיכון להפסיק לאלתר את המשך תכנון המאחזים הבלתי מורשים באיו"ש, ככל שאלה עדיין מצויים בהליך של תכנון. מאחר שהתכנון נעשה בחלקו, על ידי אדריכלים חיצוניים – תיבדק האפשרות המשפטית לבטל את החוזים עמם באופן בו תישא המדינה במינימום עלות. בדיקה כאמור תעשה על ידי היועץ המשפטי של המשרד בהנחיית משרד המשפטים.

יש להעביר למשרד הבינוי והשיכון רשימת מאחזים בלתי מורשים מוסמכת (ולעדכנה מדי פעם בפעם עד שתהיה רשימה ממצה). הרשימה תועבר על ידי מנכ"ל המשרד לכל אגפי המשרד ובמיוחד למינהל לבניה כפרית.

בנוגע לקרוונים שנרכשו על ידי משרד הבינוי והשיכון בשנת 2003

העברת הקרוונים לאחרים תעשה רק לאחר שיקבעו קריטריונים לחלוקתם. לאחר קביעת קריטריונים ראויים יושכרו הקרוונים לאחרים או ימכרו רק לאחר שיחתמו חוזים עם מי שיקבלו אותם, וייקבעו הסדרי תשלום עבורם למשרד השיכון, לשביעות רצון היועץ המשפטי של המשרד.

הקרוונים שנמסרו למועצות האזוריות באיו"ש יידרשו על ידי המשרד בחזרה.

היועץ המשפטי של המשרד בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה יקבעו את הדרך המשפטית הראויה להשבת הקרוונים למשרד הבינוי והשיכון. כמו כן יקבעו את הדרך המשפטית הראויה לדרוש ולקבל מהמועצות האזוריות האמורות תמורה ראויה בגין התקופה בה הוחזקו הקרוונים על ידיהן או על ידי מי שהם מסרו להם אותם.

12.3.2 הנחיות לשר הביטחון

אני ממליצה בפניך כי תנחה את שר הביטחון לעשות את אלה:

בנושא הקצאת הקרקעות מהממונה לגופים מיישבים



א. אני ממליצה בפניך כי תנחה את שר הביטחון לעשות את אלה:

לגבי הקצאות חדשות:

(1). שר הביטחון יורה למתאם הפעולות בשטחים ולראש המינהל האזרחי להפסיק להקצות קרקעות בשלב זה.

(2). שר הביטחון יורה למתאם הפעולות בשטחים ולראש המינהל האזרחי לערוך בדיקה פרטנית לברור טיב הזכויות בקרקע שתבוא בקשה להקצותה. לא תוקצה עוד קרקע שאינה אדמת מדינה.

(3). החלטה על הקצאה מחודשת תתקבל רק לאחר שינתן אישור בכתב על ידי ראש המינהל האזרחי לממונה כי נערכה בדיקה מחודשת בהתאם להחלטה זו, וכי הקרקע שהקצאתה מבוקשת עברה בירור חוזר ועדכני ונקבע כי היא אדמת מדינה. ללא אישור בכתב כאמור לא יקצה הממונה קרקע.

לגבי הקצאות ישנות:

(4). ראש המינהל האזרחי יונחה לבדוק באופן שיטתי את הקרקעות שהוקצו בעבר על ידי הממונה לגוף מיישב, בהם לחטיבה להתיישבות, ולבחון האם הקרקע היא בגדר אדמת מדינה.

קרקע שיתברר כי אינה בגדר אדמת מדינה – אין להתיר לגביה שימוש על ידי מקבלי ההקצאה, או תכנון תוכנית.

ב. **הנחית ועדות התכנון**

(5). ראש המינהל האזרחי יורה לוועדות התכנון שלא לאשר תוכנית למטרת התיישבות ישראלית אלא אם נערכה בדיקה חוזרת והתברר כי התוכנית חלה על קרקעות שהן בגדר אדמות מדינה. אישור שנערכה בדיקה חוזרת כאמור יינתן על ידי ראש המינהל האזרחי.

ג. **קביעת קריטריונים להקצאת קרקעות**



(6) ראש המינהל האזרחי בשיתוף עם היועץ המשפטי ליהודה ושומרון, ענף הדין הבינלאומי והפצ"ר ייקבעו קריטריונים להקצאת קרקעות למטרות שונות. לאחר שיגבשו קריטריונים, אלה יועברו לאישור שר הביטחון, ואישור היועץ המשפטי לממשלה, אם ימצא לנכון לעשות כן.

בנושא דרישה לחתימת הממונה כנציג הבעלים על היתר בניה

אני ממליצה בפניך כי תנחה את שר הביטחון להורות למתאם הפעולות בשטחים ולראש המינהל האזרחי כי:

- א. ועדת תכנון לא תדון בבקשה להיתר בניה ולא תוציא היתר בניה לבניה בקרקעות מדינה טרם שהממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש יאשר בכתב כי הוא מסכים לכך.
- ב. הממונה לא יחתום על היתר בניה טרם שהוסדרה המערכת החוזית בין הממונה לבין החטיבה של ההסתדרות הציונית, ובין הממונה לבין המתיישבים, וטרם הסדרת התשלומים הכרוכים בכך
- ג. הממונה לא יחתום על היתר בניה מקום שהקרקע הוקצתה להסתדרות הציונית למטרת תכנון בלבד.

בנושא הצגת אישור דרג מדיני מוסמך כתנאי לדיון בתוכנית

שר הביטחון יורה למתאם הפעולות בשטחים ולראש המינהל האזרחי כי ינחו את ועדות התכנון, שתנאי לדיון בתוכנית יהיה הצגת אישור דרג מדיני מוסמך בדבר החלטה על הקמת יישוב חדש או הרחבה ליישוב קיים. יובהר כי האישור נדרש הן לגבי עצם הבניה המבוקשת, והן לגבי הגדלת תחום שיפוט.

היתר בניה לישראלי לפי תוכנית מנדטורית



א. שר הביטחון יורה לממונה כי כל בקשה של ישראלי להיתר בניה באדמות מדינה לפי תוכנית מנדטורית תיחתם מעתה על ידי הממונה, ובלבד שהממונה קיבל את אישורו המוקדם של שר הביטחון.

ב. שר הביטחון ינחה את המתאם וראש המינהל האזרחי כי ועדות לרישוי לא ידונו בבקשה להיתר בניה באדמות מדינה ללא חתימת הממונה על הבקשה.

ג. מפקד האזור יונחה לקבוע בצו כי ועדות לרישוי לא יתנו היתר בניה לישראלי מכוח תוכנית מנדטורית אלא אם הוצגה הסכמתו בכתב של מפקד האזור למתן ההיתר, וחתימת הממונה כי הוא מסכים למבוקש.

בנושא חיבור מאחזים בלתי מורשים לרשת החשמל והמים

א. ההנחיה הכללית של שר הביטחון, כמקובל עליו כבר עתה היא, שכעיקרון אין לחבר מאחז בלתי מורשה לרשת החשמל. עם זאת יורה שר הביטחון למתאם הפעולות בשטחים ולראש המינהל האזרחי להגיש הצעה לקביעת קריטריונים לאישור חיבור מאחז בלתי מורשה לרשת החשמל כחריג, מטעם ביטחוני מיוחד ולפי אישור ראש המינהל האזרחי. הקריטריונים שיוצעו לחיבור חריג יוגשו ליועץ המשפטי לממשלה לאישורו – היה וימצא כי יש לעשות כן.

בכל הנוגע לחיבור מאחז בלתי מורשה לרשת המים, הרי ששר הביטחון סבור שאין לחבר מאחז בלתי מורשה לרשת המים. זוהי הנחייתו הכללית, ואינני סבורה שיש מקום להכניס בה שינויים.

ב. רשימת המאחזים הבלתי מורשים (וכפי שתעודכן מפעם לפעם) תופץ למתאם הפעולות השטחים ולראש המינהל האזרחי. אלה יורו לקמ"ט חשמל ומים שלא לאשר חיבור חשמל ומים למאחז בלתי מורשה. בכל מקום שיש לקמ"ט חשמל או מים ספק אם מדובר במאחז בלתי מורשה – על הקמ"ט לקבל אישור מראש המינהל האזרחי עצמו לחיבור המבוקש.



ג. הודעה על הנחיות אלה, ורשימה של המאחזים הבלתי מורשים תשלח במקביל על ידי משרד הביטחון למנהל חברת חשמל ולמנהל סניף ירושלים של חברת חשמל, וכן למנהל חברת מקורות ולמהנדס מחוז מרכז במקורות.

ד. שר הביטחון יורה לראש המינהל האזרחי לפעול באמצעות יחידת הפיקוח וקמ"ט חשמל לניתוק מאחזים בלתי מורשים מרשת החשמל של ישוב מוכר על ידי "משיכת חשמל" פיראטית.

בנושא הובלת יבילים

אני ממליצה בפניך להנחות את שר הביטחון לקבוע בצו בדבר העברת טובין (1252) ובנוהל הובלת יבילים (ככל שההוראות שלהלן אינן קבועות בו), גם את אלה:

1. תנאי למתן היתר לשינוע קרוון יהיה: הצגת היתר בניה כדין שניתן על ידי ועדת תכנון, שיצורף לבקשה; הצגת תצלום אוויר של מקום היעד לקרוון; תוכנית מפורטת בת תוקף, וחימה של מהנדס המועצה הרלוונטית כי הקרוון יוצב בהתאם לתוכנית.
2. המינהל האזרחי והמתאם יבחנו בכל בקשה להיתר שינוע יבילים אם אכן היתר בניה הוצא כדין, אם הקרוון יוצב כנטען בהתאם לתוכנית. הם יעבירו חוות דעתם זו בכתב לשר הביטחון.
3. המבקש היתר לשינוע קרוון יצביע על הצורך בהובלת הקרוון לשטחים. הוכחת הצורך הנטען תגובה בתצהיר ערוך כדין.
4. היה ויינתן היתר לשינוע קרוון, הוא יהיה מותנה בתנאים. תנאי למתן היתר יהיה המוצע בסעיף 5 להלן.
5. המבקש ימציא לממונה ערובה להבטחת התחייבותו כי הקרוון יגיע למקום היעד וישאר שם. המבקש יתחייב כי היה ותנאי מתנאי ההיתר לשינוע יופר תוך 18 חודש מיום שהקרוון נכנס לשטחי איו"ש – תחולט הערובה.
6. גובה הערובה ייקבע על ידי מפקד האזור בצו.



בנושא יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי

אני ממליצה בפניך להנחות את שר הביטחון שיורה למתאם הפעולות בשטחים ולראש המנהל האזרחי לעשות את אלה:

1. להגדיר את תחום הפיקוח של יחידת הפיקוח ככולל את ההתיישבות הישראלית באיו"ש במקומות אלה: יחידת הפיקוח תפקח בכל שטח של התיישבות ישראלית שלא ניתן להוציא לגביו היתר בניה מכוח תוכנית מפורטת; יחידת הפיקוח תפקח בכל מקום בו נעשית בניה בניגוד ליעוד הקרקע. ראש המינהל האזרחי יקבע כללי פיקוח ליחידת הפיקוח בהתאם להנחיות אלה שיאושרו בידי שר הביטחון.
2. להגדיל את כוח האדם של יחידת הפיקוח באופן משמעותי בהתחשב בהיקף פריסת היחידה.
3. מאחר ששר הביטחון הסכים כי יבוצעו טיסות צילום פעם בחודש, שיקבע גורם אחראי לביצוע הוראתו. הצילומים יועברו לגורם מפענח וישמשו בידי יחידת הפיקוח כאמצעי חשוב בקבלת מידע על הנעשה בשטח. נתוני הבניה בשטח ימסרו באופן שוטף למתאם הפעולות בשטחים ועוזר שר הביטחון שפיגל.

בנוגע לביצוע צווי הריסה:

להנחות את שר הביטחון לבחון את צווי ההריסה שבתוקף נכון להיום. להנחותו לבצע את צווי ההריסה שבתוקף – בכפוף לתאום בכל הנוגע למימוש צווי תיחום שהוצאו ויבוצעו בפועל.

להקים פורום קבוע בראשות ראש המינהל האזרחי לדיון, מעקב ופיקוח על ביצוע צווי הריסה.

בנוגע להסדרת סטאטוס תכנוני לפי סעיף 34 לחוק התכנון והבניה הירדני ומתן היתר לשינוע קרוונים בהסתמך עליו

אני ממליצה להנחות את שר הביטחון לעגן בנוהל את הכללים עליהם החליט כמפורט לעיל (סעיף 9.1.10) בדבר ההנחיה לשימוש בסעיף 34 לחוק התכנון והבניה. אני ממליצה להוסיף לכללים שקבע שר הביטחון את המלצתי בדבר דרישת הצגת תצהיר ערוך כדין בדבר הצורך במתן היתר בניה כאמור, והדחיפות לכך.



בנוגע לקציבת קדנציות לבעלי תפקידי ניהול במינהל האזרחי

להנחות את שר הביטחון להורות למתאם הפעולות בשטחים וראש המנהל האזרחי לקבוע פרק זמן קצוב למילוי קדנציה בתפקידי ניהול במנהל האזרחי בתיאום עם נציבות שירות המדינה.

בנוגע לעוזר שר הביטחון להתיישבות

אני ממליצה כי תשקול אם יש צורך בתקן של עוזר שר הביטחון להתיישבות, ואם תסבור בחיוב – תשקול להנחות את שר הביטחון כי האדם שימונה לתפקיד להבא יהיה אדם חסר פניות ובלתי מחויב למגזר מסוים דווקא.

12.4 המלצות לחקיקה בכנסת

תיקון סעיף 2(א) לחוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון וחבל עזה – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית) תשל"ח - 1977

מוצעת חקיקה שתסדיר העמדה לדין של ישראלי שעבר עבירה של שינוע קרוון ללא היתר כדין (או בניגוד להיתר שניתן), וכן העמדה לדין של ישראלי שהפר את הצו בדבר מבנים בלתי מורשים (הוראת שעה) 1539; וישראלי שהפר צו שטח צבאי סגור, כניסה לשטח A ללא היתר, והעברת חומרים מסוכנים ללא היתר.

אני מציעה לעשות כן על ידי תיקון סעיף 2(א) לחוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (יהודה והשומרון וחבל עזה – שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), תשל"ח – 1977, על ידי הוספת סעיף א' לסעיף 2(א) האמור, וזו לשון התיקון המוצע:

”בנוסף לאמור בכל דין יהיה בית המשפט בישראל מוסמך לדון ישראלי על מעשהו או מחדלו שיארעו באזור אם המעשה או המחדל מהווים עבירה לפי תחיקת הביטחון באזור והיא מנויה בתוספת”.

בתוספת יימנו עבירות לפי תחיקת הביטחון שאין להן מקבילה בישראל ולכן בהעדר חקיקה הולמת לא ניתן להעמיד לדין בגינן (שינוע יבילים באיו"ש ללא היתר בניגוד לתקנות בדבר הובלת מבנים



יבילים שהוצאו מכוח **צו בדבר העברת טובין**; **צו בדבר מבנים בלתי מורשים (הוראת שעה) (1539)**; **כניסה לשטח צבאי סגור** המהווה עבירה לפי **הצו בדבר הוראות ביטחון**; הובלת חומרים מתלקחים בתוככי האזור לאזורי A ו B – ללא היתר וכן הבאת חומרים חומרים מתלקחים לאזור והובלתם באזור ללא היתר לפי **תקנות בדבר העברת טובין (הובלת חומרים מתלקחים לאזורי A ו- B) (יהודה ושומרון)**, **התשס"ב – 2002** שהוצאו מכוח **הצו בדבר העברת טובין**

12.5 רפורמה בתחיקת הביטחון

אני מציעה לבצע רפורמה בתחיקת הביטחון, שתבוא לביטוי בין השאר באלה:

- א. לגבי פינוי מאחזים – החקיקה הקיימת נראית מספקת. אין צורך, לעת הזאת, בקביעת אלטרנטיבה חקיקתית.
- ב. תיקון סעיף העונשין **בצו בדבר מבנים בלתי מורשים (הוראת שעה) 1539** על ידי קביעת עונש ספציפי בגין ביצוע עבירה לפי הצו האמור. הענישה צריכה לכלול עונש מאסר משמעותי וקנס כספי כבד.
- ג. תיקון **חוק תכנון ערים כפרים ובניינים, חוק זמני 79 לשנת 1966 הירדני** על ידי כך שבניה ללא היתר תקבע כעבירה פלילית; ייקבע בית המשפט המוסמך לדון בעבירות אלה; ויוסמכו תובעים.
- ד. תיקון חוק התכנון והבניה הירדני לצורך החלת הסדר מקביל לחובת "טופס 4" בישראל לצורך חיבור מבנה לתשתיות כמו מים חשמל וטלפון, על ידי חקיקת הוראות מקבילות ככל האפשר לסעיף 157א לחוק התכנון והבניה התשכ"ה – 1965 ולסעיף 5 לתקנות התכנון והבניה **(אישורים למתן שירותי חשמל, מים וטלפון) התשמ"א - 1981**.
- ה. תיקון **צו בדבר העברת טובין מספר 1252 התשמ"ח - 1978 ותקנות בדבר העברת טובין (הובלת מבנים יבילים)** מכוחם יהיה ניתן לתפוס קרוון שהונח על הקרקע או חובר לתשתיות ולסלקן מהשטח ללא הליך שיפוטי, והכל בתוך פרק זמן קצר שייקבע.



- ו. כמו כן אני מציעה לכלול **בצו בדבר העברת טובין מספר 1252** הנ"ל תנאים נוספים למתן היתר לשינוע יביל: (1). לא יינתן היתר לשינוע יביל אלא אם הוצג היתר בניה כדין להצבת הקרוון המבוקש במקום היעד; תצלום אוויר של מקום הצבת הקרוון, תוכנית מפורטת בת תוקף וחתימת מהנדס המועצה המקומית שההצבה של הקרוון תואמת את התוכנית. (2). מבקש ההיתר יגיש תצהיר ערוך כדין בדבר הצורך בקרוון. (3). מבקש ההיתר יפקיד ערובה למשך 18 חודש להבטחת הנחת הקרוון במקום היעד המוצהר והשאריתו במקום.
- ז. חקיקה שתעניק סמכויות נרחבות יותר לטיפול בפולשים שלא כדין לקרקע פרטית של פלסטינים על ידי תיקון **צו בדבר סילוק פולשים (1472)**
- ח. תיקון **צו בדבר אישור הליכי תכנון ובניה (מספר 1445)** (להלן: "**צו אישור הליכי בניה**") – צו שנתן תוקף לפי תחיקת הביטחון להחלטת הממשלה 150 משנת 1996.
- ט. יתוקן **הצו בדבר עסקאות במקרקעין (יהודה ושומרון) (מס. 25) תשכ"ז** – 1967 ויקבע בו כי רכישת קרקע בידי ישראלים בשטחי איו"ש טעונה הסכמת ראש המינהל האזרחי. ההסכמה תינתן בכתב.

12.6 המלצות שיש להביא בפני היועץ המשפטי לממשלה

נקיטה בהליכים משפטיים

לגבי עובדי משרד הבינוי והשיכון ומעורבים אחרים

אני ממליצה כי תעביר את החומר שנאסף בדו"ח זה ליועץ המשפטי לממשלה על מנת שישקול אם יש מקום לנקוט הליכים משפטיים נגד עובדי מדינה ומעורבים אחרים שפעלו ביוזעין בניגוד לחוק בכל הנוגע להקמת מאחזים בלתי מורשים, ולפרשת הקרוונים במשרד הבינוי והשיכון, לרבות בכל הנוגע לפרסום המכרז לייצור הקרוונים והזכייה בו, העברת הקרוונים למאחזים בלתי מורשים, וכל עניין אחר הנוגע לפרשת הקרוונים.

לגבי עוזר שר הביטחון להתיישבות:



אני ממליצה בפניך להעביר את מכלול החומר שנאסף בכל הנוגע לתפקודו המתואר לעיל של ע' שר הביטחון להתיישבות ליועץ המשפטי לממשלה, על מנת שיבחן אם יש מקום לנקוט בהליכים משפטיים נגדו.

המלצה לניסוח החלטת ממשלה שתיעשה בידי היועץ המשפטי לממשלה

אני ממליצה כי היועץ המשפטי לממשלה יבדוק ניסוח החלטת ממשלה לקביעת קריטריונים לתקצוב פרויקט מועדף, כאשר משרד המבקש לתקצב פרויקט מיוחד מכספים ייחודיים שיש בו העדפה של מגזר אחד על פני אחרים, יהיה חייב לקבוע קריטריונים לתקצוב ויהיה חייב לפרסמם ברבים.

הרחבת סמכות ועדת פרופ' איל זמיר בנושא רישום ראשון

היועץ המשפטי לממשלה יבחן אם יש מקום להרחיב את תחום סמכותה של הועדה לדון בדרכים האפשריות למנוע רכישת זכויות בקרקע בדרך של עיבוד וחזקה מכוח סעיף 78 לחוק הקרקעות העותומני וסעיף 20 לאותו חוק, על ידי מתנחלים שתפסו חזקה בקרקע שלא כדין.

סיכום

התמונה הנגלית לעין המתבונן היא קשה.

מזה שנים התפרקו ממשלות ישראל בפועל (אך לא פורמאלית), מתפקידן, והותירו את הזירה לדרג המבצע. במקום שממשלת ישראל תחליט על הקמת ישובים בשטחי איו"ש, תפסו את מקומה, **החל מאמצע שנות התשעים ואילך, אחרים:**

"הקטר המניע" להחלטה על הקמת מאחזים הן מועצות אזוריות באיו"ש, מתנחלים ופעילים, חדורי אידאולוגיה ומוטיבציה להגברת ההתנחלות הישראלית בשטחי איו"ש. עמם שותפים חלק מפקידי החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית, ומי מבין עובדי משרד הבינוי והשיכון, שפעלו לקידום תופעת המאחזים הבלתי מורשים. כל אלה נעשו, ככל הנראה בהשראת שרי שיכון שונים בתקופה הרלוונטית, מי מהם בעצימת עין, ומי מהם בתמיכה עידוד וזירוז, תוך מתן עזרה ותמיכה של משרדי ממשלה אחרים, בין מיוזמת פקידים מסוימים ובין מיוזמה ועידוד של הדרג המדיני של אותו משרד.



התוצאה היא שהדרג המבצע, לפי ייעודו - הפך לדרג המחליט, וזאת בלי שהוסמך לכך, בניגוד להחלטות הממשלה, וללא אחריות מדינית וציבורית החלה מטבעה על הדרג המדיני.

כל אלה במימון מסיבי של מדינת ישראל, ללא שקיפות ציבורית ראויה, ללא קריטריונים מחייבים.

הקמת המאחזים הבלתי מורשים נעשית תוך הפרת נהלים, כללי מינהל תקינים, ובמיוחד תוך הפרת חוק בוטה ונמשכת.

לא זו אף זו: רשויות המדינה מדברות בשני קולות. לעיתים מאשרות ולעיתים מונעות. הכללים הפכו גמישים. יד אחת פועלת להקמת המאחזים והאחרת משקיעה משאבים וכוחות בפינויים.

מעשים אלה נעשו לא בידי יחידים בלבד. הקושי המיוחד טמון בכך שרשויות מדינה ורשויות ציבוריות הן שנטלו חלק בהפרות החוק. הן שמימנו בניה בקרקע ללא החלטות של הדרג המדיני וזאת בניגוד להחלטות הממשלה, ללא תוכנית בעלת סטאטוס תכנוני כדין, ופעמים – בקרקעות שאינן אדמות מדינה, ובחלקן אף קרקעות פרטיות של פלסטינים או באדמות סקר.

רשויות מדינה ורשויות ציבוריות – הן שהפרו את החוק, הכללים, והנהלים שקבעה המדינה עצמה.

צה"ל, שנכנס לנעלי הריבון בשטחי איו"ש ועליו מוטל לשמור על הסדר והביטחון; ומשטרת ישראל שמתפקידה לאכוף את החוק בשטחי איו"ש - אינם עומדים במשימה זאת. קצרה ידם של גורמי אכיפת החוק לפעול נגד רשויות המדינה עצמן המפרות את החוק. אין הם יודעים להתמודד עם מסר כפול, לפיו מעשי הקמת המאחזים נעשים בניגוד לחוק אך בעידוד הרשויות.

הקונספציה הביטחונית לפיה בכל מקום בו מתגורר ישראלי – שם יספק לו צה"ל הגנה, הביאה לתוצאה עגומה במיוחד. יוצא, שכל מתנחל החפץ לטעת את ביתו במקום פלוני, אף שלא ברשות, ללא סמכות ובניגוד לחוק – זוכה להגנת הצבא. התוצאה המסתברת ממעשים אלו היא שמי שקובע בסופו של דבר את פרישת צה"ל בשטח איננו מפקד הצבא – אלא מתנחלים. איש כהבנתו וכחפצו. יוצא שכדי להגן על מאחז פלוני, יש להוציא כוחות ממקום אלמוני. מאחר שיריעת הביטחון קצרה היא – נפגעת גם רמת הביטחון שיכול צה"ל לספק.



הגנת צה"ל על המאחזים הבלתי מורשים גוררת אותו למעשה, בניגוד לרצונו, לתת גושפנקא, מעצם נוכחותו במקום, להקמת המאחזים הבלתי מורשים.

ואם לא די בכל אלה, הרי שבחינת הכלים לאכיפת החוק בשטחי איו"ש מעלה כי תחיקת הביטחון חסרה ביותר, ואין בידי גורמי אכיפת החוק הכלים האלמנטריים להתמודד עם מעשי הפרות החוק בכל הנוגע לתופעות של הקמת מאחזים בלתי מורשים וכל המתלווה לכך. חקיקה שנדרשה מזה שנים לא נחקקה, למרות שהגורמים המעורבים יודעים על כך היטב. רק בחודשים האחרונים החל להסתמן, אולי, שינוי מסוים.

מדינת ישראל חרתה על דגלה הנורמטיבי את היותה מדינה דמוקרטית. כך נקבע בהכרזת העצמאות, המסמך המכונן שלה, ובחוקי היסוד שלה. זה הדבק המחבר בין כל אזרחיה המאפשר להם לחיות יחדיו תחת מסגרת מדינית אחת.

משטר דמוקרטי ועיקרון שלטון החוק הם שניים, שאין להפרידם. האחד לא ייכון בלי האחר.

התמונה המצטיירת מהמתואר בחוות הדעת לעיל מחייבת את המסקנה כי המעשים הללו מכרסמים כרסום של ממש בעקרון שלטון החוק. אמנם המאחזים מוקמים בשטחי איו"ש ולא בתחום מדינת ישראל, אך המתנחלים הנוטלים חלק בהקמתם והרשויות שפועלות להקמתם – ישראלים הם. הפרת חוק נמשכת, בוטה, ממוסדת שנעשית על ידי המוסדות עצמם – מערערת את שלטון החוק. מה גם שמעשי הפרת חוק המשתרשים והופכים לנורמת התנהגות מקובלת, יש להם נטייה לגדול ולהתפשט לתחומים נוספים.

נושא ההתנחלות בשטחי איו"ש הוא נושא שנוי במחלוקת עזה בציבור הישראלי. יש מי התומך בו בלהט ויש מי המתנגד לו. מדיניות ההתנחלות בשטחי איו"ש מן הדין שתוחלט על ידי הממשלה שנבחרה כדין.

אך כל מדיניות ממשלתית כפופה לחוק. כל פקיד וכל נבחר ציבור – כולם כפופים לחוק. ניתן להוביל מדיניות אך ורק במסגרת החוק.

הנעשה בשטחי איו"ש כמתואר לעיל איננו עוד עניין של השקפה פוליטית ומדינית בלבד. זהו עניין הקשור בטבורו לשלטון החוק ולאכיפת חוק.



שמירה על משטרה של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית מחייב נקיטת פעולות דחופות לשינוי פני הדברים המתוארים כאן. אין להשלים עוד עם מעשים אלה. יש להביא לתיקונם, ונראה כי בידך לעשות כן.

אשר על כן אני ממליצה בפניך לקבל את המלצותיי וליישמן הלכה למעשה.

טליה ששון, עו"ד.

העתק: היועץ המשפטי לממשלה