

# עבירה גוררת עבירה

בניית התנחלויות על קרקעות  
בבעלות פרטית פלסטינית

צוות מעקב התנחלויות  
שלום עכשיו

*"אמר רבי יהושע בן חנניה: מימי לא נצחני אדם חוץ מאשה תינוק ותינוקת ... פעם אחת הייתי מהלך בדרך והיתה דרך עוברת בשדה והייתי מהלך בה. אמרה לי תינוקת אחת: רבי, לא שדה היא זו? אמרתי לה: לא דרך כבושה היא? אמרה לי: ליסטים כמותך כבושה" (תלמוד בבלי, מסכת עירובין, דף נג ע"ב)*

מחקר וכתבייה : דרור אטקס וחגית עופרן  
עיצוב עטיפה וביצוע גרפי : סטודיו אלחסיד-גרומר  
עריכה לשונית : ניר שלו  
תרגום לאנגלית : מוניק גולדווסר  
תרגום לערבית : מואייד גינאיים

תודה מיוחדת לניר שלו ולעו"ד מיכאל ספרד על עזרתם

אוקטובר 2006

## **שלום עכשיו**

[www.peacenow.org.il](http://www.peacenow.org.il)  
[info@peacenow.org.il](mailto:info@peacenow.org.il)

משרד שלום עכשיו בירושלים :

רח' לויד ג'ורגי 6, ת"ד 8159, ירושלים 91081

טלפון : 02-5660648

פקס : 02-5617254

משרד שלום עכשיו בתל אביב :

רח' מרים החשמונאית 27, ת"ד 22651, תל אביב 62032

טלפון : 03-6023300

פקס : 03-6023301

39	הקדמה
40	מקור המידע ואמינותו
42	מנגנון ההשתלטות על הקרקעות
44	תפיסה לצרכים צבאיים
45	בג"ץ אלון מורה
46	חוק מול מציאות
49	מתודולוגיה - דרך חישוב הנתונים
52	עיקרי הממצאים

בדו"ח זה חושף לראשונה צוות מעקב התנחלויות של שלום עכשיו נתונים מדויקים באשר למעמד המשפטי של הקרקעות שעליהן נבנו ההתנחלויות בגדה המערבית בארבעת העשורים האחרונים. הדו"ח מראה כי לפי נתונים רשמיים של ממשלת ישראל, **קרוב ל-40%** מהקרקעות שעליהן שולטות כיום ההתנחלויות נמצאות ב**בעלות פרטית** פלסטינית. משמעות הדבר היא שמדינת ישראל גזלה וממשיכה לגזול ביודעין קרקעות פרטיות פלסטיניות לשם הקמת התנחלויות ולצורך הרחבתן.

יתר האדמות שעליהן נמצאות ההתנחלויות הן ברובן קרקעות שהוכרזו כאדמות מדינה. האמצעים שבהם השתמשה מדינת ישראל על מנת להפוך רבות מהקרקעות הללו לאדמות מדינה שנויים במחלוקת משפטית ופוליטית קשה. למרות זאת אין מחלוקת כי השימוש הכמעט בלעדי שמדינת ישראל עשתה באדמות המדינה בגדה המערבית היה ונותר גם היום לצורכי המתנחלים הישראלים, ורק חלק זעום מהן הוקצה למען האוכלוסייה הפלסטינית, על אף שזו מהווה **למעלה מ-90%** מאוכלוסיית הגדה המערבית.

כפי שיובהר להלן, אחרי כיבוש הגדה המערבית בשנת 1967 הוקמו התנחלויות רבות על אדמות פלסטיניות פרטיות שנתפסו לצרכים צבאיים. בשנת 1979, בעקבות פסיקת בג"ץ בפרשת אלון מורה, נאלצה מדינת ישראל לחדול מבניית התנחלויות על אדמות בבעלות פלסטינית פרטית. דו"ח זה מוכיח בעליל כי למרות פסיקת בג"ץ, כל הממשלות שכינהו מאז שנת 1979 המשיכו לקדם את מפעל ההתנחלויות, או למצער לאפשר את פיתוחו, גם על אדמות פרטיות בבעלותם של פלסטינים.

בשלב זה קשה להעריך את מלוא המשמעויות הפוליטיות והמשפטיות הטמונות במידע המתפרסם כאן, אך דבר אחד ברור כבר עתה: מסמך זה הינו כתב אישום חריף נגד מפעל ההתנחלויות כולו. הנתונים הכלולים בדו"ח הנוכחי מראים שמפעל ההתנחלויות נגוע לא רק בגזל הרכוש הקולקטיבי של העם הפלסטיני ובהרס עתידו הלאומי, אלא גם בנישולם של תושבים פלסטינים מקניינם הפרטי.

בהקשר זה יש להדגיש כי למעט השטחים שצורפו לירושלים אחרי שנת 1967, אדמות הגדה המערבית מעולם לא סופחו באופן רשמי למדינת ישראל והחוק הישראלי לא הוחל

בהן. כתוצאה מכך, מעמדן המשפטי הוא כשל שטחים המוחזקים בתפיסה לוחמתית.<sup>1</sup> במצב זה ישראל היא המעצמה הכובשת אשר החוק הבינלאומי מטיל עליה את החובה להגן על רכושיה של האוכלוסייה האזרחית הפלסטינית שחיה בגדה המערבית. פגיעה ברכושה הפרטי של האוכלוסייה הנתונה תחת כיבוש מותרת לפי החוק הבינלאומי רק לצרכים ביטחוניים חיוניים, והקמת התנחלויות אזרחיות אינה יכולה להיכלל בקטיגוריה זו. העובדות המוצגות בעמודים הבאים מוכיחות כי לא זו בלבד שישראל לא הגנה על זכות הקניין של פלסטינים רבים, אלא שבפועל היא השתלטה על רכושם הפרטי – וכל זאת בניגוד לחוק הבינלאומי ותוך הפרת פסק דין של בג"ץ.

הנתונים והמידע שלהלן לא יפתיעו את מי שמכיר מקרוב את המציאות השוררת בגדה המערבית. התמוססות שרידיו של מה שניתן לכנות מינהל תקין ושלטון חוק ניכרת בהיבטים רבים הקשורים למפגש שבין השלטון הישראלי והאוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית. סוגיית הרכוש הפרטי של פלסטינים רבים שנגזל בשל התרחבותן הבלתי פוסקת של ההתנחלויות היא ביטוי נוסף לכך. ברור לנו כי גורמים שונים בממשל הישראלי מודעים היטב לתופעות החמורות הללו, אך אינם עושים דבר או למצער אינם עושים די על מנת לשרשם.

## מקור המידע ואמינותו

בסיס הנתונים ששימש להכנת דו"ח זה מקורו במינהל האזרחי - הגוף האחראי לניהול ההיבטים האזרחיים של השלטון הישראלי בגדה המערבית, ובמסגרת זאת גם לתכנון ולהקצאת הקרקעות להתנחלויות בכללן. ככל הידוע לנו בסיס נתונים זה מעודכן לשנת 2004, והוא זה שעמד בין היתר לפני עו"ד טליה ששון שעה שעמלה על כתיבת דו"ח המאחזים שבו דובר רבות.

להלן דברים שכתבה עו"ד ששון בעניין המאחזים שהוקמו על קרקעות פלסטיניות פרטיות:

*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*

<sup>1</sup> "תפיסה לוחמתית" הוא המושג הרווח בשיח הישראלי. המונח המקובל בדין הבינלאומי הוא "כיבוש לוחמתי" – belligerent occupation.

יסוד כבוד האדם וחירותו, ונקבעה על ידי ביהמ"ש העליון בישראל כזכות חוקתית על-חוקית. כבר נפסק בבג"ץ 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.<sup>2</sup> (ההדגשה במקור)**

יודגש שוב כי לא מדובר במסד נתונים שצוות מעקב התנחלויות של שלום עכשיו או כל ארגון אזרחי, ישראלי או פלסטיני, יצר יש מאין. מדובר במידע שהופק על ידי מדינת ישראל ואשר הגיע לצוות מעקב התנחלויות, למרות סירובה המתמשך של המדינה להעבירו באופן רשמי ומסודר.

ביולי 2005 פנה צוות מעקב התנחלויות באופן רשמי אל המינהל האזרחי בבקשה לקבל את מסד הנתונים הזה, על סמך חוק חופש המידע. למרבה הצער, פנייה זאת ואחרות שבאו בעקבותיה לא נענו כלל, או שנענו באיחור רב ובשלילה. סירובה המתמשך של המדינה למסור את המידע המבוקש אילץ בסופו של דבר את שלום עכשיו בשיתוף התנועה לחופש המידע<sup>3</sup> להגיש בעניין זה עתירה לבית המשפט המחוזי בירושלים. בעתירה<sup>4</sup> נדרשה המדינה להעביר לידי העותרות את בסיס הנתונים המבוקש. דיון שהיה אמור להתקיים בעתירה במאי 2006 נדחה לבקשת המדינה. בנימוקים שנכללו בבקשה לדחיית הדיון חשפה המדינה טפח מהשיקולים שהובילו להחלטתה שלא להעביר את המידע המבוקש. וכך כתבה בעניין זה עו"ד ליאורה חביליו מפרקליטות מחוז ירושלים:

נושא העתירה הינו נושא מורכב ודגיש ביותר אשר מעורבים בו, בין השאר, שיקולי ביטחון ויחסי החוץ של מדינת ישראל. לצורך גיבוש העמדה בתיק נדרש המשיב לדיונים נוספים...<sup>5</sup>

<sup>2</sup> דו"ח ששון, מארס 2005, עמ' 22.

<sup>3</sup> עוד על התנועה לחופש המידע באתר: [www.foim.org.il](http://www.foim.org.il).

<sup>4</sup> עת"מ 135/06, בית המשפט המחוזי בירושלים בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים, התנועה לחופש המידע ושלוש עכשיו נגד המינהל האזרחי איו"ש.

<sup>5</sup> הציטוט לקוח מבקשה להארכת מועד שנמסרה לבית המשפט בראשית מאי 2006 - ימים ספורים לפני הדיון שנקבע ל-9 במאי. בעקבות בקשת המדינה אכן נדחה הדיון. ההדגשות שלנו - ח"ע, ד"א.

למרות שקשה להבין אילו "שיקולי ביטחון" יכולים היו להיות מעורבים בעניין זה, קל לנחש כיצד יחסי החוץ של ישראל עשויים אכן להיות מושפעים מהמידע הכלול כאן. דברים אלה מעידים יותר מכל על כך שהמדינה מודעת היטב לעובדה כי היא מעורבת בגזל קרקעות פרטיות בגדה המערבית, וכן למשמעותם החמורה של הדברים שאותם היא מנסה להסתיר.

## מנגנון ההשתלטות על הקרקעות<sup>6</sup>

כדי להבין את הדרכים שאפשרו לישראל להשתלט על שטחים נרחבים בגדה המערבית, יש לסקור בקצרה את ההיסטוריה הפוליטית המודרנית של הגדה המערבית. במהלך המאה ה-20 עברה הגדה המערבית תחת ידיהם של ארבעה כובשים: העות'מאני, הבריטי, הירדני והישראלי. כל אחד מהם הותיר אחריו מורשת של חקיקה ושל החלטות מינהליות, אשר משפיעות על המציאות המשפטית בגדה המערבית עד היום.

וכך, ההכרזה על קרקעות כעל אדמות מדינה – הליך שישראל נוקטת בו עשרות בשנים – מבוססת על חוק הקרקעות העות'מאני מ-1858, כפי שתוקן בחקיקה הירדנית ובתחיקת הביטחון (הצווים הצבאיים) הישראלית. הנחת היסוד של החוק העות'מאני היא שכל האדמות שייכות למדינה אלא אם כן הוכח אחרת. על פי אותה תחיקה עות'מאנית, אדם פרטי יכול לרכוש בעלות במקרקעין אם עיבד אותם עיבוד חקלאי רציף במשך עשר שנים לפחות. במקרה כזה הוא זכאי לעגן את זכויותיו הקנייניות על ידי רישום האדמה על שמו בטאבו. מנגד, ככל שמדובר באדמה שאינה רשומה בטאבו, זכויותיו של הפרט זמניות וכפופות לכך שימשיך לעבד את הקרקע ולשלם עבורה מסים לאוצר המדינה. במקרה של אדמה חקלאית שננטשה ולא עובדה במשך שלוש שנים, החוק העות'מאני מאפשר לריבון ליטול את החזקה בקרקע ולהעבירה לניהולו.

מציאות קניינית בעייתית זו, השוררת בגדה המערבית, פותחת כר נרחב לשימוש מניפולטיבי בחוקים העות'מאניים. מסיבות שונות, כשני שלישים משטחי הגדה המערבית מעולם לא עברו תהליך של הסדר מקרקעין ולפיכך אינם רשומים בטאבו. בשנות ה-20 של המאה ה-20 החלו הבריטים למדוד ולרשום קרקעות על שם בעליהן – דהיינו, על שם החקלאים שעיבדו אותן ובעלי הבתים שנבנו עליהן. תהליך זה, שנמשך גם

<sup>6</sup> לשם כתיבת הקדמה זו נעזרנו בדו"ח בצלם "גזל הקרקעות", מאי 2002. להרחבה ראו שם בפרט פרק 3, עמ' 41-54. [www.btselem.org](http://www.btselem.org)

בתקופה הירדנית, נקטע זמן קצר אחרי מלחמת ששת הימים וכיבוש הגדה בשנת 1967, בעקבות צו שפרסם המפקד הצבאי הישראלי של האזור.<sup>7</sup> הנימוק הרשמי להוצאת הצו היה שעצירת רישום הקרקעות הינה חיונית כדי להגן על זכויותיהם הקנייניות של נפקדים בעלי אדמות, שנמלטו מהגדה המערבית בזמן המלחמה, ועקב כך אינם יכולים להשמיע את טענותיהם בפני הוועדות האחראיות להסדרי המקרקעין.

באופן אירוני, דווקא עצירתם של הסדרי המקרקעין היא זו שפתחה מאוחר יותר פתח לפגיעה קשה בזכויותיהם הקנייניות של פלסטינים רבים בגדה המערבית. עם הפסקת הליכי הרישום בטאבו נותרו בגדה המערבית מיליוני דונמים של אדמה חקלאית שלפי חוק הקרקעות העות'מאני, הבעלות עליה נותרה מותנית בעיבודה המתמשך. ברם המציאות הכלכלית שנוצרה עקב כיבוש הגדה המערבית הולידה מצב שבו בהדרגה מספר הולך וגדל מקרב תושביה הפלסטיניים של הגדה התפרנסו בשוק העבודה הישראלי שנפתח לפתע לפנייהם, ועקב כך עיבודם של שטחים רבים נפסק. כך הרוויחה ישראל פעמיים: מצד אחד, היא נהנתה מכוח האדם הזול שהגיע מהגדה המערבית. מצד שני, נפתח בפניה חלון הזדמנויות להשתלט על אדמות רבות בשטח הכבוש, וזאת על סמך החוק העות'מאני.

ישראל מיהרה לנצל מצב עניינים זה, וכבר בשנת 1967 פרסם המפקד הצבאי צו שהקנה לממונה על הרכוש הממשלתי את הסמכות להכריז על קרקעות בגדה המערבית כעל אדמות מדינה – בכפוף לחוקים העות'מאניים והירדניים שנותרו בתוקפם.<sup>8</sup> וכך, בעוד שרישום האדמות הפרטיות ביוזמת השלטון (הסדר מקרקעין) נחסם כליל, הליך ההכרזה על אדמות מדינה נמשך ואף התרחב הרבה מעבר להיקפו תחת השלטון העות'מאני, הבריטי או הירדני.

האדמות הפרטיות שאליהן מתייחס דו"ח זה הן קרקעות שהוסדרו והוכרו כאדמות פרטיות לפני פרסום הצו המונע רישום קרקעות בטאבו בשנת 1968, או קרקעות מעובדות המוכרות על ידי ישראל כאדמות פרטיות מתוקף חוק הקרקעות העות'מאני. אין ספק כי אילו היתה ישראל נמנעת מלהקפיא את הליך הרישום של האדמות הפרטיות, חלק גדול מהקרקעות שהוכרוזו במהלך העשורים האחרונים כאדמות מדינה היה מוכר כיום

<sup>7</sup> צו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה והשומרון) (מס' 291), תשכ"ט-1968. יש לציין כי למרות הקפאתם של כל הליכי הרישום ביוזמת השלטון, גם תחת הכיבוש הישראלי נותרה לפלסטינים האפשרות לבצע הליך המכונה "רישום ראשוני", שבמסגרתו נרשמת בטאבו אדמה לא מוסדרת. ואולם, הליך זה נעשה ביוזמה פרטית, הוא כרוך בהוצאות גדולות ואורך זמן ממושך, ולכן נעשה בו שימוש מוגבל ואין בו כדי להוות תחליף להסדר קרקעות ביוזמת השלטון.

<sup>8</sup> צו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967.



כקרקעות פרטיות בבעלות פלסטינית, וכך היתה נחסמת האפשרות החוקית לעשות בהן שימוש לתועלת המתנחלים.

## תפיסה לצרכים צבאיים

עוד לפני שהוחל בשנות ה-80 של המאה ה-20 בהכרזה סיטונית על קרקעות בגדה המערבית כעל אדמות מדינה ובהקצאתן הכמעט בלעדית לטובת ההתנחלויות, הפעילה ישראל כמה אמצעים מינהליים אחרים לשם השתלטות על אדמות הגדה. העיקרי שבהם היה תפיסה לצרכים צבאיים. מדובר על הליך שבמסגרתו המדינה שמה ידה על קרקע פרטית בשל צורך ביטחוני מיידי. להבדיל מהליך של הפקעה, שבו עוברת הבעלות על הקרקע לידי המדינה, הליך התפיסה לצרכים צבאיים, שהינו חוקי על פי החוק הבינלאומי, מותיר את הבעלות הרשמית על האדמה בידי בעליה המקוריים והוא תקף למשך זמן מוגבל. על מנת להמשיך ולהחזיק באדמות נדרש הצבא לחדש את צווי התפיסה אחת לכמה שנים.

בהקשר זה ראוי לעיין בדברים החמורים שנכתבו לפני שנים אחדות על ידי מבקר המדינה. דברים אלו מלמדים על מהותו הארעית של צו התפיסה:

*ממסמך של המינהל [האזרחי] מספטמבר 2003, שהתייחס למקרקעין באיו"ש בשטח של כ-493 דונם, שעליהם הוקמו מתקני ביטחון, דרכים, משטחי העמסה ממשאית אל משאית ("גב אל גב") ומכשולים קרקעיים באמצעות צווי תפיסה והפקעה, עולה, כי מתוך 72 צווי תפיסה שהוצאו מאז מארס 2001, פג תוקפם של 28 (39%) מהם, הגם שהתפיסה בפועל נמשכת. עוד צוין במסמך, כי לגבי חלק מן הצווים שפג תוקפם, אף טרם הוגשה בקשה על ידי צה"ל להארכתם. עד מועד סיום הביקורת לא נמצאו מסמכים על פיננים על ידי צה"ל או על הוצאת צווי תפיסה חדשים או על הארכת תוקפם של הצווים שפג תוקפם.*

*משרד מבקר המדינה מעיר, כי כיוון שתפיסת המקרקעין באמצעות צווי תפיסה פוגעת בקניין הפרט, ועל כן מוגבלת סמכות השימוש בה לנסיבות מוגדרות - מן הראוי לנהוג בה בזהירות יתרה. כחלק מכך, מן הראוי, כי צה"ל יקפיד הקפדה*

יתרה על קיומם של צווי תפיסת מקרקעין בתוקף, ועל הארכת תוקפם. זאת, תוך בחינה מחודשת של המשך קיומן של הנסיבות המיוחדות שבעטיין הוצאו הצווים.<sup>9</sup>

בעשור הראשון לכיבוש הישראלי בגדה נעשה שימוש נרחב ומניפולטיבי בהליך זה לשם הקמת התנחלויות. רבות מההתנחלויות שהוקמו בשנים אלו נבנו על קרקעות פרטיות שנתפסו כביכול לצרכים צבאיים וביטחוניים. האפשרות לתפוס אדמות לצרכים צבאיים ולהקצותן בהמשך לבניית התנחלויות נחסמה בשנת 1979, עם פסיקת בג"ץ בפרשת אלון מורה.

## בג"ץ אלון מורה

ב-5 ביוני 1979 פרסם מי שהיה אז מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, תא"ל בנימין בן אליעזר, צו שהורה על תפיסתם של 700 דונם מאדמותיהם של תושבי הכפר הפלסטיני רוגייב שמדרום-מזרח לשכם. הקרקעות הפרטיות שנתפסו יועדו להתנחלות אלון מורה, שהעבודות על הקמתה החלו יומיים לאחר הוצאת צווי התפיסה, ובלא שניתן לבעלי הקרקעות זמן לערער על ההחלטה. כשבוע לאחר מכן עתרו בעלי האדמות לבג"ץ בטענה כי תפיסת קרקעותיהם לצרכים אזרחיים (כמו הקמת התנחלות) אינה חוקית. בתשובתה טענה פרקליטות המדינה כי ההתנחלות נועדה למלא בין היתר תפקיד ביטחוני, ולכן תפיסת האדמות בעילה של צורך צבאי הינה חוקית ומוצדקת.

בדברים אלה של המדינה לא היה חדש: כמה עתירות, שהוגשו לבג"ץ כבר קודם לכן על ידי בעלי אדמות שנתפסו לצרכים צבאיים כביכול ושיועדו למעשה לשם בניית התנחלויות, נדחו לאחר שבית המשפט אימץ את עמדתה של פרקליטות המדינה. אלא שבמקרה הספציפי של אלון מורה צורפו לעתירה כמשיבים המתנחלים עצמם, שדחו מכל וכל את הטענה שמדובר בתפיסה זמנית לצרכים צבאיים. בניגוד לעמדת המדינה, המתנחלים טענו כי מדובר בתפיסת אדמות לצורך הקמת יישוב קבע, שנועד לשרת מטרות אידיאולוגיות ופוליטיות, ולא מטרות ביטחוניות זמניות. בעקבות זאת קיבל בג"ץ את העתירה, קבע שהקמת אלון מורה לא באה לענות על צורך צבאי והורה לבטל את צווי התפיסה. בפסק הדין נכללו הוראות עקרוניות ולפיהן תפיסת אדמות פרטיות מותרת רק לשם הגשמתם של צרכים צבאיים מובהקים. בית המשפט לא פסל אמנם את האפשרות שיישוב אזרחי עשוי, בנסיבות מסוימות, למלא תפקיד ביטחוני חשוב, אך קבע

<sup>9</sup> דו"ח שנתי 56א של מבקר המדינה, עמ' 211.

כי רק כאשר מדובר בצורך צבאי מובהק ניתן להקים התנחלות על אדמות פרטיות שנתפסו. לסיכום כתב השופט לנדוי את הדברים הבאים:

אבל אם כן הוא, נתקלת ההחלטה להקים יישוב קבע הנועד מראש לעמוד במקומו לצמיתות - ואף מעבר לתקופת הממשל הצבאי שהוקם ביהודה ושומרון - במכשול משפטי שאין להתגבר עליו. כי אין ממשל צבאי יכול ליצור בשטחו עובדות לצרכיו הצבאיים שנועדו מראש להתקיים גם אחרי גמר השלטון הצבאי באותו שטח, כאשר עדיין אין יודעים מה יהיה גורל השטח אחרי סיום השלטון הצבאי. יש בזה משום סתירה על פני הדברים המראה גם היא לפי הראיות שלפנינו בעתירה זו, שהשיקול המכריע אשר הניע את הדרג המדיני להחליט על הקמת היישוב הנדון לא היה השיקול הצבאי. בנסיבות אלה גם ההצהרה המשפטית של תפיסת החזקה בלבד, ולא הפקעת הקניין, אינה יכולה לשנות את פני הדברים, דהיינו נטילת החזקה שהיא עיקר תוכנו של הקניין, לצמיתות.<sup>10</sup>

בעקבות פסק הדין נאלצה מדינת ישראל להפסיק להשתמש בצווי תפיסה לשם בניית התנחלויות. מכאן ואילך התחילה ישראל להתמקד בהכרזה על קרקעות בגדה כעל אדמות מדינה ובהקצאתן לצורך הקמת התנחלויות. במאמר מוסגר נציין כי בעשור שלאחר החתימה על הסכמי אוסלו חזרה המדינה לעשות שימוש תכוף בצווי תפיסה לצרכים צבאיים, בעיקר על מנת לבנות את מערכת הכבישים העוקפים, שנועדה לאפשר למתנחלים חופש תנועה מההתנחלויות ואליהן בלא שיאלצו לעבור במרכזי האוכלוסייה הפלסטינית. בנוסף לכך, בשנים האחרונות הוצאו צווי תפיסה רבים לצורך יצירת אזורים ביטחון מסביב להתנחלויות, וכן לצורך בנייתה של גדר ההפרדה.

## חוק מול מציאות

למרות החלטת בג"ץ בעניין אלון מורה, בפועל המשיכה המדינה ליוזם את בנייתן של התנחלויות ושל "שכונות חדשות" (מונח שבמקרים רבים נועד להסוות את הקמתם של התנחלויות חדשות ומאחזים, המרוחקים קילומטרים מהתנחלות האם), על קרקעות שהמדינה ידעה כי הן נמצאות בבעלותם הפרטית של פלסטינים. אלא שמשנת 1979 פעולות אלו נעשו לעתים תכופות בלא שקדמו להן הוצאת צווי תפיסה או הסדר משפטי אחר. דוגמה לכך ניתן למצוא במובאה הבאה המופיעה בדו"ח מבקר המדינה:

<sup>10</sup> פסק הדין בבג"ץ 390/79, דויקאת ואח' נ' ממשלת ישראל ואח', 22 באוקטובר 1979.

בחוות דעתו של עוזר היועמ"ש למינהל [האזרחי] מספטמבר 2003 נקבע, בין היתר, כי "ברבות הימים הוכנה תוכנית המייעדת את השטח לאזור תעשייה. התוכנית נכנסה לתוקף, נחתמו חוזים עם יזמים, ובמקום הוקמו מספר מפעלים בהשקעה של מיליוני שקלים, הן מכספי ציבור והן מכספי היוזמים. כל ההליכים הללו בוצעו מבלי שנעשתה בדיקה נוספת כלשהי של מעמד הקרקע. העובדה כי מדובר בקרקע פרטית פלסטינית נתגלתה באקראי כמעט, במסגרת בדיקת הבעלויות במסגרת פרויקט מרחב התפר, המתוכנן לקום מערבית לאזור התעשייה" ... עוזר היועמ"ש למינהל סיכם את חוות דעתו בקביעה, כי הפרשה דגן "הינה פרשה חמורה מאוד. דא עקא, חומרתה איננה מעידה על חריגותה. יש לפעול באופן מידי למניעת הישנות מקרים דומים בעתיד, על ידי אימוץ דפוסי ונהלי עבודה השוללים הסתמכות על קביעות בלתי מדויקות ובלתי מקצועיות והשרשת המודעות לחשיבות בדיקת הרישומים שבספרי המקרקעין עובר לכל פעולה בקרקעי".<sup>11</sup>

ולסיכום כותב המבקר את הדברים הבאים:

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בביקורת לא נמצא שהמינהל קבע דפוסי עבודה ונהלים בהתאם להמלצות עוזר היועמ"ש למינהל, כאמור, כדי למנוע הישנותם של מקרים דומים בעתיד.<sup>12</sup>

כך למשל ההתנחלות עפרה, שהוקמה בשנת 1975 על שטח של בסיס צבאי ירדני נטוש, נבנתה ברובה רק אחרי שנת 1980, על קרקעות פרטיות של תושבי הכפר השכן עין יברוד. כך הוא גם המקרה של עשרות התנחלויות ומאחזים נוספים, שנבנו באופן מלא או חלקי על קרקעות בבעלות פרטית פלסטינית שמעולם לא נתפסו באופן רשמי. אך ככל הנראה הדוגמה החמורה מכולן היא זו של ההתנחלות אלון מורה עצמה, שבעקבות הכרעת בג"ץ בשנת 1979 הועתקה ונבנתה באתר צפוני יותר, על מורדות הר כביר. מנתוני המינהל האזרחי המצויים בידינו עולה כי למעלה מ-65% מהקרקעות, שעליהן שולטת כיום ההתנחלות אלון מורה, נמצאות בבעלות פלסטינית פרטית. במלים אחרות, אפילו בכל הנוגע להתנחלות אלון מורה עצמה, שבעניינה ניתן פסק הדין העקרוני, לא מילאה המדינה את החלטתו של בית המשפט העליון.

<sup>11</sup> דו"ח שנתי 56א של מבקר המדינה, עמ' 221. ההדגשות שלנו ד"א וח"ע. ראו עוד באותו עניין שם, עמ' 211.

<sup>12</sup> שם.

נוסיף כי לפי שעה אין בידינו מידע מלא על תפיסת קרקעות לצרכים צבאיים שביצעה ישראל ברחבי הגדה המערבית מאז שנת 1967 ועד היום. בקשה בעניין זה שהועברה למינהל האזרחי, על בסיס חוק חופש המידע, טרם נענתה. מידע זה יכול היה כמובן לשפוך אור על השאלה המעניינת אילו מההתנחלויות (או חלקי התנחלויות) נמצאות על קרקעות שנתפסו בעבר לצרכים צבאיים, והאם קיימת הצדקה להאריך את תוקפם של צווי התפיסה שהוצאו במקור לפני זמן רב ובנסיבות פוליטיות וביטחוניות שונות לחלוטין.<sup>13</sup> אך כאמור, צווי התפיסה הללו, גם אם הם קיימים ומאושרים, אינם משנים את מעמד הבעלות על הקרקע. כלומר, גם התנחלויות אשר הוקמו על קרקעות שנתפסו לצרכים צבאיים מתוקף צווי תפיסה רשמיים, שתוקפם אמור להיות מוארך אחת לכמה שנים, שוכנות על אדמות שמדינת ישראל מכירה בכך שהן נמצאות בבעלות פרטית של פלסטינים.

---

<sup>13</sup> בעניין זה נסיף כי קיימים תקדימים שבהם הצבא התחייב לבטל את תוקפם של צווי תפיסה שנועדו במקור להקמת בסיסי צבא בבקעת הירדן. ראו דו"ח שנתי 56א של מבקר המדינה, עמ' 211.

## <<< א. הגדרת גבולות ההתנחלות

לצורכי הדו"ח הנוכחי הגדרנו את גבולותיהם של כל ההתנחלויות, אזורי התעשייה והמאחזים הקיימים בגדה המערבית. ראוי לציין כי הגבולות הרשמיים של ההתנחלויות – שטחי השיפוט שהוכרו על ידי המפקד הצבאי, המכונים לעתים קרובות "תיחומי קו כחול" – אינם משקפים בדרך כלל את השטחים שעליהם חולשות ההתנחלויות בפועל. שטחי השיפוט כוללים פעמים רבות עתודות קרקע גדולות בהרבה מהמתחם הבנוי, אשר נועדו לצורך הרחבה עתידית. מנגד, השטח הבנוי של כל התנחלות אף הוא אינו משקף נאמנה את שטח ההתנחלות בפועל.<sup>14</sup> לכן בחרנו להגדיר את גבולות ההתנחלויות על בסיס המציאות בשטח, שהינה תולדה של מספר גורמים עיקריים:

1. השטח הבנוי של ההתנחלות
2. שטחים לא בנויים שעברו פיתוח כלשהו
3. שטחים שגודרו בגדר היקפית חלקית או מלאה
4. קווי תאורה היקפית
5. כבישי טבעת שנפרצו סביב ההתנחלות

גורמים אלה הם אשר מגדירים בפועל את השטח שעליו חולשת כל התנחלות וקובעים את יכולתם של התושבים הפלסטינים להגיע אל אדמותיהם באזור. במלים אחרות, כאשר הגדרנו את שטח ההתנחלות עמדה לנגד עינינו השאלה הבאה: לאילו קרקעות נחסמה גישתם של תושבי האזור הפלסטיניים כתוצאה ישירה מהקמתה של ההתנחלות או מהרחבתה. נוסף ונאמר כי קיימת תופעה שכיחה של מובלעות של קרקעות בבעלות פרטית פלסטינית, המצויות בלב שטחיהן של התנחלויות שונות. למרות שבאופן רשמי קרקעות אלו מוכרות על ידי המינהל האזרחי כפרטיות, הניסיון המצטבר מלמד כי בפועל ברוב רובם של המקרים אין לבעליהן יכולת לעשות בהן שימוש כלשהו.

---

<sup>14</sup> בדיקה זהה שערכנו רק לגבי השטחים הבנויים של כל התנחלות מעלה אף היא תוצאות חמורות. ראו להלן בעיקרי הממצאים.

בהערת אגב נציין כי מבחינה משפטית, אין קשר בין הבנייה בפועל בהתנחלות לבין חופש הגישה. בשנת 2002 פורסם צו צבאי<sup>15</sup> אשר קבע כי כל שטחי השיפוט של ההתנחלויות הינם שטח צבאי סגור עבור הפלסטינים, וכל פלסטיני המבקש להיכנס לשטחים אלה זקוק להיתר מראש. לכן גם השטחים הלא בנויים שנמצאים בתחומי שטחי השיפוט אסורים לכניסת פלסטינים.

בעת קביעת גבולות ההתנחלויות לצורך הכנת הדו"ח, בכל מקום שבו התעורר בקרבנו ספק כלשהו באשר לשאלה האם השטח הינו בר גישה, נהגנו כמנהג בית הלל לקולא, ולא כללנו את השטח בתחומי ההתנחלות. לו היינו בוחרים לנקוט בגישה מחמירה או דווקנית יותר, תוצאות הדו"ח היו ללא ספק חמורות לאין ערוך. כמו כן, הדו"ח אינו כולל התייחסות למקרים שבהם לא ניתן להצביע על קשר ישיר בין מניעת הגישה של פלסטינים לאדמותיהם לבין הקמת התנחלויות או הרחבתן. הכוונה כאן היא בעיקר למקרים שבהם מתנחלים השתלטו על קרקעות בבעלות פלסטינית שהיו עד לא מכבר מעובדות על ידי בעליהן.<sup>16</sup>

## << ב. נתוני המינהל האזרחי

בבסיס הנתונים של המינהל האזרחי מחולקות הקרקעות לארבע קטגוריות:

אדמות מדינה – קרקעות שהוכרזו כרכוש ממשלתי.

אדמות סקר – קרקעות שהממונה על הרכוש הממשלתי עורך לגביהן בדיקה מקדימה, במגמה להכריז עליהן כעל אדמות מדינה (מאחר שמעמדן הקנייני של אדמות אלו תלוי ועומד, השימוש בהן לצורכי התנחלות אסור לפי תחיקת הביטחון הנוהגת בגדה המערבית).

אדמות פלסטיניות פרטיות – קרקעות הרשומות בטאבו על שם בעליהן הפלסטינים, וכן אדמות חקלאיות מעובדות שלא הוכרזו כרכוש ממשלתי ושלא נרכשו על ידי קונים ישראלים.

אדמות יהודים – אדמות שנרכשו בשלב כלשהו על ידי יהודים.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> צו בדבר הוראות ביטחון יהודה והשומרון (מס' 873), התש"ל-1970, הכרזה בדבר סגירת שטח יישובים ישראלים.

<sup>16</sup> דוגמה בולטת לכך ניתן לראות ממזרח וממערב להתנחלויות שילה ושבתי רחל, שם שטחים גדולים שהיו במקורם בבעלות פלסטינית עברו בשנים האחרונות להיות מעובדים על ידי מתנחלים.

<sup>17</sup> אין באפשרותנו לקבוע האם מדובר בקרקעות שנרכשו על ידי יהודים לפני שנת 1948 או אחרי שנת 1967.

<<< ג. חישוב הנתונים

לאחר שהגדרנו את גבולותיה של כל התנחלות, עברנו לחשב את השטח הכולל שעליו חולשת ההתנחלות; מתוך השטח הכולל חישבנו את סך כל השטח שמוגדר כאדמות פלסטיניות פרטיות, את סך כל השטח שמוגדר כאדמות סקר ואת סך כל השטח שמוגדר כאדמות יהודים.

נציין כי לצורך הכנת דו"ח זה, רוב המאחזים נכללו בתוך שטחי ההתנחלויות, שכן רובם מהווים חלק בלתי נפרד מהשטח שעליו חולשות ההתנחלויות (בהתאם לגורמים שנמנו לעיל). מאחזים מבודדים, שאינם חלק מובהק משטח השליטה של התנחלות כלשהי, מופיעים בדו"ח זה כישויות נפרדות.

לאחר שתחמנו את גבולותיה של כל התנחלות, חישבנו את מספר הדונמים הכולל שעליהם היא חולשת. מתוך השטח הכולל חישבנו את היקף האדמות הנמצאות בבעלות פלסטינית פרטית, וכן את היקף הקרקעות שמוגדרות כאדמות סקר ואלו המוגדרות כאדמות יהודים.

ירושלים, אוקטובר 2006

דרור אטקס וחגיית עופרן

צוות מעקב התנחלויות, שלום עכשיו

---



לרשימה המלאה של ההתנחלויות, לפי נתוני המינהל האזרחי שהועברו לשלום עכשיו באופן רשמי אחרי פרסום הדו"ח המקורי:

[http://www.peacenow.org.il/data/SIP\\_STORAGE/files/5/4315.xls](http://www.peacenow.org.il/data/SIP_STORAGE/files/5/4315.xls)

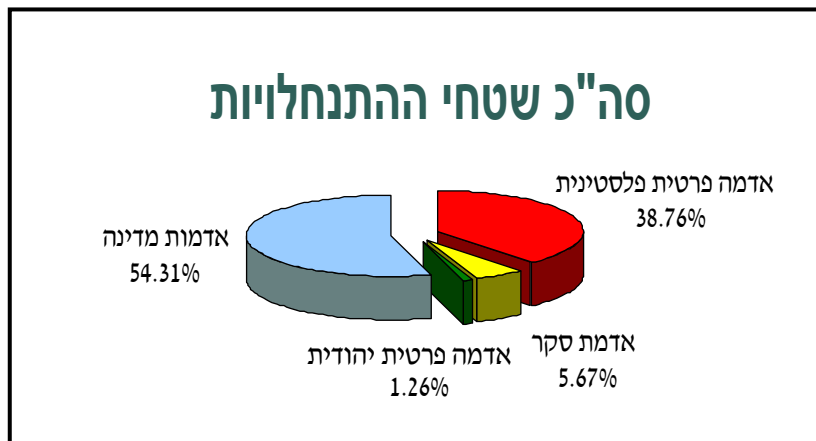
**מקרא:**

1 דונם = 1,000 ממ"ר (מטר מרובע)

1 קמ"ר = 1,000 דונם

סך כל שטחי ההתנחלויות, המאחזים ואזורי התעשייה בשטחים:

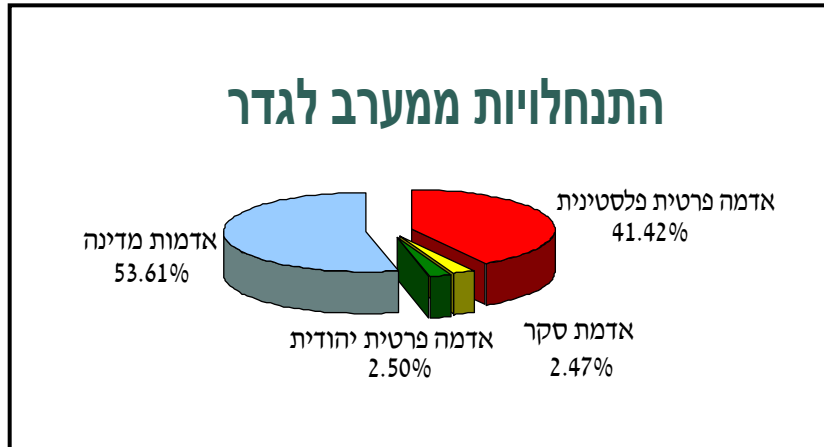
אחוז	שטח	
100%	157 קמ"ר (157,591 דונם)	שטח כולל
38.76%	61 קמ"ר (61,085 דונם)	קרקע פרטית פלסטינית
5.67%	8.93 קמ"ר (8,934 דונם)	אדמת סקר
1.26%	1.98 קמ"ר (1,986 דונם)	אדמת יהודים



2. לפחות 3,436 מבנים בהתנחלויות הם על קרקע פרטית.<sup>18</sup>

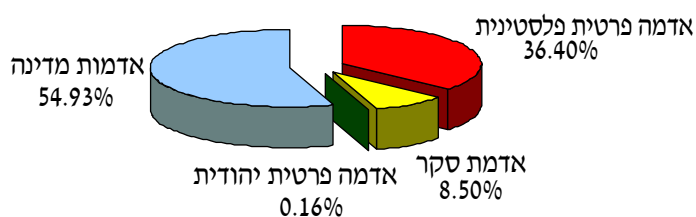
3. ב"גושי ההתנחלות", אשר בצד "הישראלי" (המערבי) של גדר ההפרדה:

אחוז	שטח	
100%	74 קמ"ר (74,098 דונם)	שטח כולל
41.4%	30.6 קמ"ר (30,684 דונם)	קרקע פרטית פלסטינית
2.5%	1.83 קמ"ר (1,832 דונם)	אדמת סקר
2.5%	1.85 קמ"ר (1,850 דונם)	אדמת יהודים



<sup>18</sup> ספירת המבנים נעשתה לפי נתונים שעודכנו לפני שנים אחדות. מאז נבנו מבנים נוספים רבים, חלקם גם על קרקעות בבעלות פלסטינית פרטית. מספר המבנים המצויין כאן אינו מתייחס למספר יחידות הדיור, אלא למספר הכולל של המבנים.

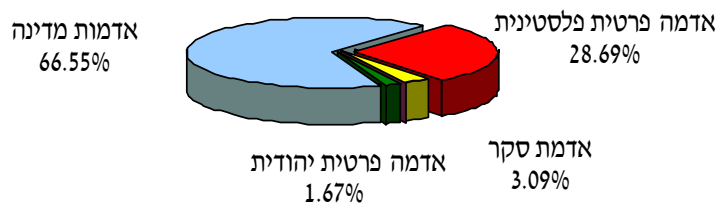
## התנחלויות ממזרח לגדר



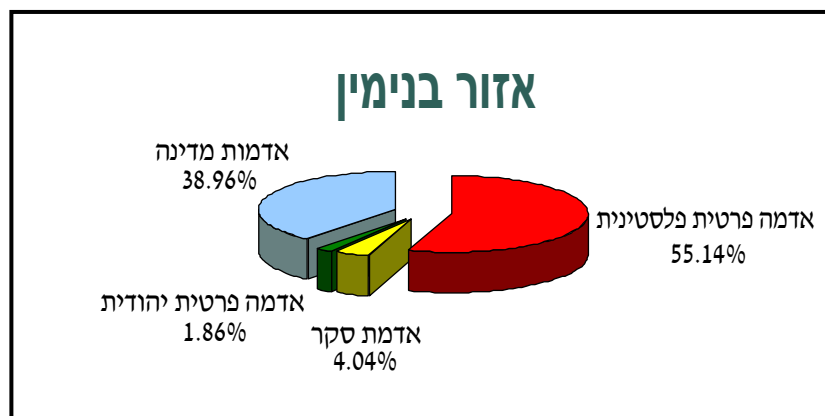
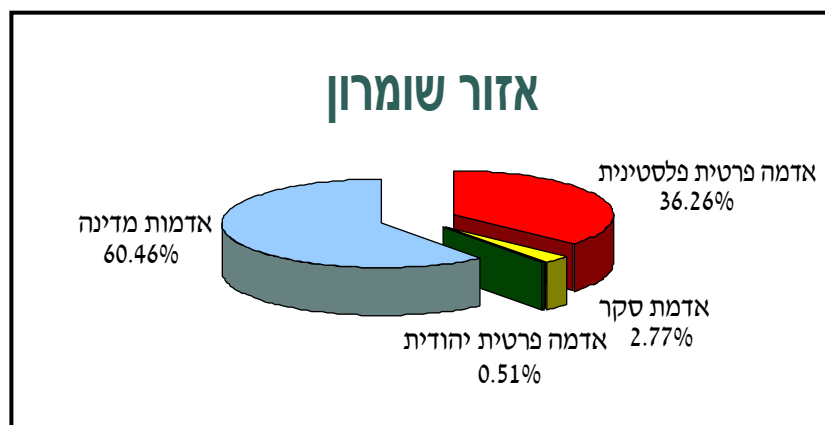
4. השטח הבנוי בהתנחלויות: <sup>19</sup>

אחוז	שטח	שטח כולל
100%	52.9 קמ"ר (52,941 דונם)	שטח כולל
28.69%	15.2 קמ"ר (15,190 דונם)	קרקע פרטית פלסטינית
3.09%	1.64 קמ"ר (1,636 דונם)	אדמת סקר
1.67%	0.884 קמ"ר (884.3 דונם)	אדמת יהודים

## השטח הבנוי בהתנחלויות

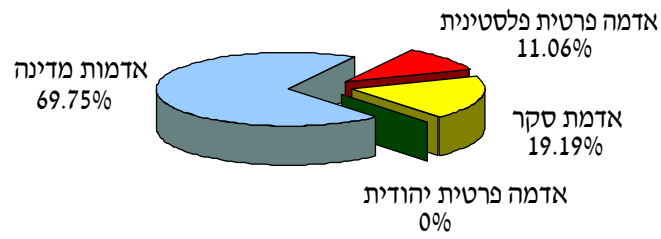


<sup>19</sup> השטח הבנוי בהתנחלויות כולל רק את החלקים שבהם יש מבנים או פיתוח ולא את כלל השטח עליו חולשת ההתנחלות בפועל.

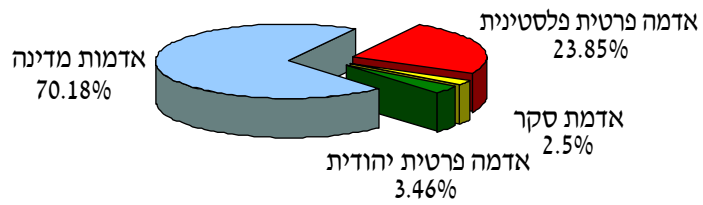


<sup>20</sup> החלוקה לאזורים לא נעשתה לפי שטחי השיפוט של המועצות האזוריות. בתחומי האזורים נכללו גם מועצות מקומיות ועיריות ששוכנות בסמוך לשטח השיפוט של המועצה האזורית הרשמית. אזור בקעת הירדן כולל כאן את המועצה האזורית מגילות ואת המועצה האזורית ערבות הירדן. אזור הר חברון לא כולל את שטח ההתנחלות בעיר חברון עצמה.

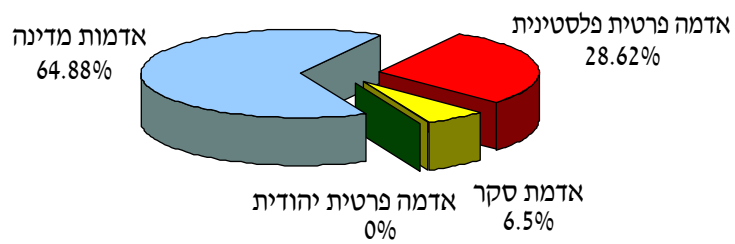
## אזור בקעת הירדן



## אזור גוש עציון

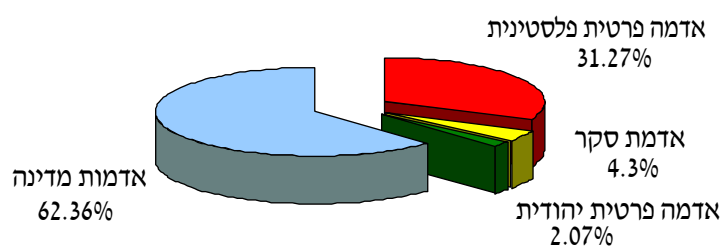


## אזור הר חברון



6. עד שנת 1979, אז פסק בג"ץ בפרשת אלון מורה כי תפיסת קרקעות פרטיות לצורך בניית התנחלויות מטעמים של צורכי ביטחון אינה חוקית, הוקמו 47 התנחלויות. בתחומי התנחלויות אלו ישנן אדמות פלסטיניות פרטיות, שחלק מהן נתפסו למטרות צבאיות באמצעות צווים זמניים. גם אחרי פסיקת בג"ץ המשיכו התנחלויות להיבנות על קרקעות פלסטיניות פרטיות.

## התנחלויות שהוקמו אחרי בג"ץ אלון מורה



## התנחלויות שהוקמו לפני בג"ץ אלון מורה

