

סיפוח מתחת לרדאר :

הקמת "מינהלת ההתיישבות" תחת השר סמוטריץ'

צוות מעקב התנחלויות, שלום עכשיו, יוני 2023

תמצית

- הקמת גוף ממשלתי חדש שנקרא "מינהלת ההתיישבות (יו"ש)" שנועד לנהל את כל היבטי החיים של ההתנחלויות. המינהלת לוקחת מהמנגנון הצבאי של המינהל האזרחי את תפקידיו בנוגע להתנחלויות ומשאירה בידיה רק את ניהול היבטי החיים של הפלסטינים. **המשמעות היא סיפוח למעשה של השטחים** משום שהמינהלת, בניגוד לצבא, הינה גוף ממשלתי אזרחי המחוייב על פי הגדרתו ועל פי חוק לאינטרסים של מדינת ישראל ושל אזרחיה, ואיננו מחוייב לאינטרסים של האוכלוסיה הפלסטינית.
- נוצרת הפרדה על בסיס לאומי בתוך המנהל האזרחי בין מתנחלים ישראלים שמנוהלים ע"י מינהלת ההתיישבות, לבין תושבים פלסטינים שמנוהלים ע"י גוף אחר במנהל האזרחי, וזהו אחד המאפיינים של משטר אפרטהייד.
- ייעוץ משפטי נפרד למינהלת – בעוד שהייעוץ המשפטי הצבאי מחוייב לשקול את האינטרסים של האוכלוסיה הכבושה, הפלסטינית, והוא מהווה גורם מרסן למדיניות הממשלה בשטחים, הייעוץ המשפטי של המנהלת, הכפוף לשר סמוטריץ', מחוייב לשקול את שיקולי האינטרסים של הישראלים.

סמכויות המינהלת :

- סמכות לאישור כל שלבי התכנון עבור ישראלים בגדה המערבית, להקמה ולהרחבה של התנחלויות, תשתיות וכבישים*, כמו גם אישור התכנון עבור פלסטינים (בתיאום עם המנגנון הצבאי במינהל האזרחי). יש לציין כי ב-18/6/23 החליטה הממשלה על **ביטול הצורך באישור ממשלתי לשלבי התכנון השונים בהתנחלויות**, אך הותירה את אישור התכנון לפלסטינים בסמכות השר סמוטריץ' (בהנחיית הקבינט ובתיאום עם המנגנון הבטחוני).
- כל הסמכויות הקשורות בהפקעת קרקעות בשטחים כולל הפקעה לצרכי ציבור, הכרזה על קרקעות כ"אדמות מדינה", רישום קרקעות כאדמות מדינה.
- אכיפת דיני התכנון והבנייה כלפי בניה פלסטינית באזור C וכן האכיפה כלפי בניה ישראלית.
- אחריות על כל היבטי המקרקעין הקשורים להעברת קרקעות מידיים פלסטיניות לשליטה ישראלית כדוגמת רישום בעלות, אישור עסקות ועוד.

- הסדרת מאחזים – עבודת מטה וקידום הכשרת מאחזים לעמידה בתנאי הסף של וועדות התכנון. למנהלת סמכות מלאה להביא להכשרת מאחזים כשכונות של התנחלויות.
- אחריות על תשתיות חשמל, מים, תקשורת, כבישים לישראלים ולפלסטינים.
- אחריות על ארכאולוגיה ושמורות טבע.
- אחריות על חוות חקלאיות.

* ב-18/6/23 החליטה הממשלה על ביטול הצורך באישור הדרג המדיני לכל שלבי התכנון בהתנחלויות, ראו [להרחבה כאן](#).

מבוא

ב-23 בפברואר 2023, במסגרת ההסכמים הקואליציוניים להקמת הממשלה הנוכחית, נחתם בין שר הביטחון (יואב גלנט), שר האוצר (בצלאל סמוטריץ') ונציג ראש הממשלה "[מסמך הבנות וחלוקת אחריות וסמכויות בין שר הביטחון והשר הנוסף במשרד הביטחון](#)". ההסכם מקים גוף ממשלתי חדש שנקרא "מינהלת ההתיישבות (יו"ש)" שנועד לנהל את כל היבטי החיים של ההתנחלויות בשטחים הכבושים. הגוף כפוף לסמכות השר סמוטריץ' **שישמש למעשה כשר ההתנחלויות** (לצד תפקידו כשר האוצר). לפי ההסכם, ניהול רוב שאר היבטי החיים של האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים נותר בידי גוף צבאי בטחוני. יש לציין כי למינהלת שתחת השר סמוטריץ' ניתנו גם סמכויות הנוגעות ישירות לחיי הפלסטינים: אכיפת דיני התכנון והבנייה כלפי בניה פלסטינית באזור C וניהול כל ענייני המקרקעין כולל הפקעת אדמות, הכרזה על אדמות מדינה וכו'.

באותו יום (23/2/23) כבר הספיקה הממשלה [למנות](#) את מקורב השר סמוטריץ' לראש המינהלת והחלה ליישם את ההסכם.

עד כה כל הסמכויות האזרחיות בשטחים, כולל ניהול ההתנחלויות והמתנחלים, היו בידי המינהל האזרחי, שמהווה חלק מצה"ל וכפוף לשר הביטחון. המינהל האזרחי, שהוא כאמור מנגנון צבאי, היה אחראי על התכנון, המקרקעין, הסביבה, הבריאות, אספקת השירותים וכו' הן של האוכלוסייה הפלסטינית בשטחים והן של המתנחלים.

הסיבה לכך שממשלת ישראל לא ניהלה את התחומים הללו באופן ישיר באמצעות גוף ממשלתי אזרחי, היתה משום שהגדה המערבית איננה חלק ממדינת ישראל, ואין לממשלה סמכות לפעול מחוץ לשטחה הריבוני. הדין הבינלאומי אמנם מכיר במצב שבו מדינה כובשת (באופן זמני) שטח שאינו חלק משטחה הריבוני ושולטת בו, אך הוא קובע תנאים ברורים כיצד יש לעשות זאת. לפי דיני הכיבוש, שמהם שואבת ישראל את סמכותה לפעול בשטחים, ניהול החיים בשטח הכבוש צריך להיעשות על ידי מנגנון צבאי, **שמחוייב לפעול לרווחת התושבים המוגנים**, הפלסטינים, כל עוד השטח כבוש.

לעומת זאת, גוף ממשלתי אזרחי, כמו מינהלת ההתיישבות שהוקמה בהסכם בין שר הביטחון לבין השר סמוטריץ', הוא גוף שמחוייב על פי הגדרתו ועל פי החוק **לאינטרסים של מדינת ישראל** ושל אזרחיה, ולכן **הקמתו והפעלתו בגדה המערבית מהווה למעשה סיפוח של השטחים**. אמנם נכון, המנגנון הצבאי שפעל תחת שר הביטחון ביצע למעשה את מדיניות ממשלת ישראל והיווה את ידה הארוכה בשטחים. רק, שלפי החוק, המחוייבות בניהול השטח הכבוש היא בראש ובראשונה לתושבים הפלסטינים, והמנגנון הצבאי מהווה מעין גורם חיצוני לממשלה שאמור לשקול את האינטרסים של האוכלוסייה הכבושה. אך מעבר לשינוי הקוסמטי, יצירת מנהלת שתהיה מחוייבת אך ורק לפי השיקולים והרצונות של מדינת ישראל, ייצר מבנה חדש ומסוכן יותר. אם בעבר היה אפשר לטעון שקיים ריסון מינימלי, שלוקח בחשבון את צרכי הפלסטינים, הרי שכעת זה נעדר לחלוטין.

מעבר לכך, לפי ההסכם, הייעוץ המשפטי של המינהלת ניתן ע"י אגף הייעוץ המשפטי של משרד הביטחון וכפוף לשר ההתנחלויות סמוטריץ'. הייעוץ המשפטי של המינהל האזרחי שעוסק בכל הקשור לחיי הפלסטינים בשטחים (יועמ"ש איו"ש), ימשיך להיות תחת הפרקליטות הצבאית.

לכן מעבר לשאלה הפרסונלית של מי אחראי על המנגנון ומי יאייש אותו ומהן המחוייבויות הפוליטיות שלהם וכיצד כל זה ישפיע על פיתוח ההתנחלויות בשטח, הקמת המינהלת אינה רק

מהלך סמנטי או פוליטי אלא היא מהווה סיפוח של ממש של השטחים הכבושים וניהולם באופן ישיר על ידי ממשלת ישראל. יתר על כן, מדובר בהפרדה על בסיס לאומי בתוך אותה ישות שלטונית בין מתנחלים ישראלים שמנוהלים ע"י גוף אחד, לבין תושבים פלסטינים שמנוהלים ע"י גוף אחר, וזהו אחד המאפיינים של משטר אפרטהייד.

עיון [בנוסח ההסכם ובנספחי](#), שנחשפו לאחרונה בעקבות דרישה ולחצים של ח"כ גלעד קריב, מלמד על היקף מהלך הסיפוח ועל האופן שבו מבקשת ממשלת ישראל לנהל מעתה ואילך את השטחים.

עיקרי הסכם חלוקת הסמכויות

א. **הקמת מינהלת ההתיישבות** תחת שר ההתנחלויות, שעוסקת בניהול והכוונה של השירותים והיבטי החיים השונים **בהתנחלויות ושל אוכלוסיית המתנחלים** בשטחים. בראש המינהלת, בתפקיד הדומה למנכ"ל משרד ממשלתי, [מינתה הממשלה](#) את המקורב לשר סמוטריץ, יהודה אליהו, שהיה [מראשי עמותת רגבים](#). מתחת ראש המינהל האזרחי אמור להתמנות "סגן אזרחי" הכפוף מבחינה מקצועית להוראות מינהלת ההתיישבות, אף שמבחינה פיקודית הוא כפוף לראש המינהל האזרחי, והוא בעל הסמכות להנחות את הפקידים האזרחיים של מנגנון הביצוע, בנושאים של מקרקעין, תכנון, סביבה, תשתיות וכל שאר תחומי ניהול החיים של האוכלוסיה האזרחית המתנחלית.

לצד הניהול השוטף של המנגנון האזרחי, המסמך מפרט כמה מטרות שמעידות על הכוונות של השר לגבי תפקידיה של מינהלת ההתיישבות:

א. טיוב השירותים הניתנים למתנחלים;

ב. ריכוז עבודת המטה לתיקוני חקיקה בכל הקשור בהתנחלויות;

ג. קידום הסדרת המאחזים.

כל אלה הם כלים בידי שר ההתנחלויות לקידום והאצת הפיתוח בהתנחלויות.

ב. **ייעוץ משפטי עצמאי תחת שר ההתנחלות** – לפי ההסכם, את הייעוץ המשפטי של המינהלת תיתן יחידה חדשה בתוך אגף הייעוץ המשפטי של משרד הביטחון, והיא תהיה כפופה לשר ההתנחלויות סמוטריץ. הייעוץ המשפטי של המינהל האזרחי שימשיך לעסוק בכל הקשור לחיי הפלסטינים בשטחים (יועמ"ש איו"ש), ימשיך להיות גוף צבאי, תחת הפרקליטות הצבאית.

לייעוץ המשפטי יש חשיבות מכרעת בריסון פעולות השלטון. היועצים המשפטיים הם אלה שאמורים לוודא שכל פעולות השלטון נעשות לפי החוק. הוצאת הייעוץ המשפטי מידי צה"ל שהוא גוף חיצוני לממשלה שכפוף באופן ישיר לפרקליטות הצבאית ולא לדרג הפוליטי, נועד לאפשר לממשלה "להתגבר" על קשיים משפטיים ומגבלות שמטילים היועצים המשפטיים העצמאיים יותר. כאמור, הייעוץ המשפטי הצבאי מחוייב לשקול את האינטרסים של האוכלוסיה הכבושה, הפלסטינית, בעוד שהייעוץ המשפטי של השר מחוייב לשקול את שיקולי האינטרסים של הישראלים.

ג. הסמכויות של מינהלת ההתיישבות (המנגנון האזרחי):

1. **תכנון** - אישור כל שלבי התכנון עבור ישראלים בגדה המערבית, להקמה ולהרחבה של התנחלויות, תשתיות וכבישים עובר לידי המינהלת שתחת שר ההתנחלויות. אישור התכנון לפלסטינים בשטחים יועבר לפורום משותף של המנגנון האזרחי עם המנגנון הצבאי ובאישור הקבינט.

עד כה מועצת התכנון העליונה, הגוף המקצועי שאמון על אישור תכניות בניה בשטחים, היתה רשאית לדון בתכניות רק אחרי אישור של שר הביטחון לקדם את התכנית. כעת עברה סמכות האישור של התכנון למתנחלים לידי שר ההתנחלויות. הסמכויות הן החל מההרשאה לתכנון דרך כל שלבי אישור התכנית עד למתן תוקף [להרחבה על ההליך התכנוני בשטחים ראו כאן](#). במהלך חודש מארס, ביקש השר סמוטריץ' למנות נציג מטעמו כחבר במועצת התכנון העליונה. הדבר דורש אישור בירוקרטי של מועצת התכנון העליונה על מינוי הנציג, שככל הידוע לנו טרם התכנסה לאשר זאת. המשמעות היא פוליטיזציה של ההחלטות התכנוניות. מועצת התכנון העליונה שאמונה על אישור כל תכניות הבניה בשטחים (הן בהתנחלויות והן עבור פלסטינים בשטחי C), היא גוף בעייתי מאחר שאין בו כלל נציגים פלסטינים. אף על פי כן, לגוף יש יומרה מקצועית שכן הוא מורכב מאדריכלים ומתכננים ישראלים שמייצגים את הגופים השלטוניים הרלבנטיים לתכנון (נציג לשכת התכנון, נציג איכות הסביבה, נציג מקרקעין, וכו'). ההחלטות התכנוניות אמורות להתקבל על פי אמות מידה מקצועיות כדי להבטיח תכנון ראוי. הכנסה של נציג פוליטי של השר, תפגע במה שנותר מהפסאדה המקצועית של גורמי התכנון במינהל האזרחי.

2. **אכיפה ופיקוח על הבנייה** – כידוע, מדי שנה הורסת יחידת הפיקוח של המינהל האזרחי [מאות רבות של מבנים](#) ובתים של פלסטינים באזור C. לפי ההסכם, המדיניות הכוללת של האכיפה תיקבע בהתייעצות בין רה"מ, שר הביטחון ושר ההתנחלויות, והביצוע יהיה באחריות המנגנון האזרחי הכפוף לשר ההתנחלויות. פעולות האכיפה יתואמו בפורום משותף עם הגורמים הצבאיים, בראשות שר ההתנחלויות.

ההסכם קובע מגבלה על מימוש מהיר ומידי של אכיפה בלי התייעצות מראש עם נציגי השר. ככל הנראה הסעיף מכוון למנוע מהצבא לפנות מאחזים חדשים של מתנחלים מיד עם הקמתם.

3. **מקרקעין** – כל הסמכויות הקשורות בהפקעת קרקעות בשטחים כולל הפקעה לצרכי ציבור, הכרזה על קרקעות כ"אדמות מדינה", רישום קרקעות כאדמות מדינה, עוברות למינהלת תחת שר ההתנחלויות. [ראו כאן הרחבה על סוגי ההפקעות השונים](#).

מעבר לזה, ניהול כל היבטי רישום המקרקעין כולל [אישור עסקאות רכישה](#), פעולות צוות קו כחול, הועדה לרישום ראשון, שימוש [בסעיף 5](#) בצו בדבר רכוש ממשלתי ("תקנת השוק") לצורך הפקעה ועוד אף הם עוברים לסמכות המינהלת. כל הפעולות הללו קשורות בדרכים שבהם קרקעות עוברות מידיים פלסטיניות לשליטה ישראלית, והן כרוכות בעבודה משפטית ובירוקרטית רבה שאמורה לשקול בכובד ראש את טענות הבעלות הפלסטיניות. המתנחלים התלוננו לא מעט בעבר על כך שהמנגנון הקיים מקשה עליהם להשיג שליטה על קרקעות, וההעברה שלו לגורמים הכפופים ישירות לשר ההתנחלויות, המחוייבים בראש ובראשונה לאינטרסים הישראליים, נועדה להקל בכך.

- גם תחום [הקצאת הקרקעות](#) עובר לסמכות המינהלת של סמוטריץ'. אחרי שקרקעות כבר עברו לשליטה ישראלית והן נחשבות אדמות ציבור (מה שמכונה "אדמות מדינה"), עדיין יש צורך להחליט למי להקצות את הקרקע, לאיזו מטרת ומתי. אמנם גם תחת המינהל האזרחי כמעט [כל ההקצאות של אדמות ציבור בשטחים ניתנו למתנחלים](#) ולהתנחלויות, ולא לפלסטינים, ולכן העברת הסמכות לידי המינהלת נועדה להקל ולזרז הקצאת קרקעות למטרות התנחלותיות.
4. **הסדרת מאחזים והתנחלויות חדשות** – כדי להכשיר מאחז נדרשת עבודת מטה רבה כדי להסדיר את מעמד הקרקע ולהכין את התכניות ולאשר אותן במוסדות התכנון. הסמכויות שניתנו למינהלת בנוגע לתכנון ולמקרקעין הם למעשה הכלים שבאמצעותם ניתן להכשיר מאחזים לא חוקיים. אך מעבר לסמכויות עצמן, על המינהלת מוטל גם התפקיד להכין את עבודת המטה ולקדם תכנית עבודה להכשרה של אותם מאחזים. בכך מבקש השר סמוטריץ' להשקיע את המשאבים הדרושים ולזרז את הכשרת המאחזים.
- ככל שמדובר בהכשרת מאחזים כ"שכונות" בהתנחלויות קיימות, בידי המינהלת יש סמכות מלאה לקדם זאת. רק במקרים שבהם המאחזים רחוקים מרחק משמעותי מהתנחלות קיימת, נדרשת גם החלטת ממשלה רשמית על הקמת התנחלות חדשה. מרגע שיש החלטה כזאת, כל הסמכויות למימושה נמצאים בידי המינהלת. ב-12/2/23 החליטה הממשלה על [הקמת 9 התנחלויות חדשות](#) לצורך הכשרת 10 מאחזים. החלטה זו סוללת את הדרך בפני המינהלת לקדם את התכנון ולהסדיר את מעמד הקרקע להכשרתם. מעבר לעשרת המאחזים הללו, המינהלת יכולה לקדם הכשרה של עוד עשרות מאחזים כ"שכונות", וכל שנדרש לכך הוא אישור של שר ההתנחלויות לבדו. [למידע על הכשרת המאחזים ראו כאן](#).
5. **חוות חקלאיות** – בשנים האחרונות הוקמו באופן לא חוקי למעלה מ-50 חוות חקלאיות חדשות בשטחים. חוות אלו משתלטות על שטחי קרקע עצומים, כל אחת על אלפי דונמים, באמצעות [מרעה והרחקה של חקלאים ורועים פלסטינים](#) מהסביבה. המינהלת של שר ההתנחלויות קיבלה גם את התפקיד של קביעת מדיניות עבור החוות הללו, למצוא את הדרכים המשפטיות והתקציביות להכשיר את ההשתלטות על הקרקע ולקדם הקמת חוות נוספות.
6. תחומים נוספים באחריות המינהלת:
- **תשתיות, חשמל, תקשורת, מים, אנרגיה** (גם של ישראלים וגם של פלסטינים בשטחים);
 - **תחבורה** (תכנון והסדרת תנועה, תחבורה ציבורית. המדיניות והשליטה ביבוא כלי רכב נשאר בידי המנגנון הצבאי במינהל האזרחי).
 - **ארכיאולוגיה ושמורות טבע** – סמכויות ניהול ואכיפה, הענקת רישיונות חפירה, טיפול בשוד עתיקות, הכרזה על שמורות טבע וניהולן, פתיחת אתרים קולטי קהל.
 - **איכות הסביבה** – קביעה וניהול המדיניות הסביבתית וסמכויות פיקוח (פסולת, הדברה, תחנות דלק, רישיונות חציבה (בסמכות פורום משותף בטחוני ואזרחי), ניקוי נחלים ועוד).
 - **מוניציפאלי** – קביעת תחומי שיפוט, איחוד ופיצול רשויות, ועדות קבלה.
7. **חקיקה** – החקיקה בשטחים הכבושים היא חקיקה צבאית. לכנסת אין סמכות לחוקק חוקים מחוץ לשטחה הריבוני של ישראל, ולפי הדין הבינלאומי ישראל מנהלת את השטחים הכבושים באמצעות חקיקה צבאית שעליה חותם אלוף פיקוד המרכז. המינהלת האזרחית שתחת השר סמוטריץ' קיבלה את הסמכות להכין את כל תיקוני החקיקה הנוגעים לנושאים האזרחיים,

בכך היא תוכל לקדם שינויים משמעותיים במעמד ההתנחלויות (כמו למשל לאפשר הקמה של חוות חקלאיות, או לאפשר השתלטויות על קרקע או חיבור תשתיות למאחזים בלתי חוקיים ועוד). החתימה על החוקים הללו נותרת בסמכות אלוף פיקוד המרכז, בהתאם לדין הבינלאומי. האחריות להכין את החקיקה בנושאים הבטחוניים נשאת בידי המנגנון הצבאי.

ג. סמכויות שונות בידי המנגנון הצבאי במינהל האזרחי:

1. **ניהול מקומות קדושים** (מערת המכפלה, קבר רחל וקבר שמואל הנביא). ההסכם מציין כי תיעשה עבודה להוציא חלק מהסמכויות בניהול האתרים הללו לידי המינהלת האזרחית.
2. **משטר ההיתרים** – מדיניות וניהול היתרי התנועה לפלסטינים וכניסה לישראל, היתרי כניסה מחו"ל לשטחים ועוד.
3. **כלכלה פלסטינית** – מדיניות בנוגע לייבוא וייצוא לשטחים, יישום ההסכמים הכלכליים עם הרשות הפלסטינית ("הסכמי פריז") ועוד. רישיונות חציבה לפלסטינים, הקמת מתקני טיהור שפכים וסילוק פסולת של פלסטינים.
4. **רצועת עזה** – ניהול כל הממשקים עם רצועת עזה, מדיניות כניסת סחורות, תשתיות וכו'.
5. **תיאום בטחוני** עם מנגנוני הביטחון הפלסטינים.
6. **ניהול המעברים** (המחסומים) – נושא ניהול המחסומים הוגדר בהסכם כ"נושא לדיון נפרד". בינתיים ימשיך המנגנון הצבאי להיות אחראי על המעברים עד להכרעה אחרת.
7. החלטות בנוגע **לקהילה הבינלאומית בשטחים**.
8. **חקיקה בטחונית** – הכנת החקיקה בתחומים הבטחוניים. צווי תפיסה של מקרקעין לצורך בטחוני (בתיאום עם המינהלת האזרחית). גם חוקים אלה נחתמים בסופו של דבר ע"י אלוף פיקוד המרכז.

סיכום ומסקנות

לכאורה לא עבר בכנסת שאף חוק משמעותי סיפוח הגדה המערבית לישראל או הפליה על בסיס גזעי וכינון משטר אפרטהייד בגדה המערבית. אולם בפועל, הקמת 'מנהלת ההתיישבות' יוצרת מצב של סיפוח דה פאקטו ותנאים של הפליה והפרדה גזעית בין הישראלים לפלסטינים בגדה. האחריות של 'מנהלת ההתיישבות' על תכנון לבניה ותשתיות, ניהול מקרקעין, קידום צרכי המתנחלים וההתנחלויות, מעביר את ניהול החיים בבשטח C של הגדה המערבית, מהצבא לידי גוף בירוקרטי שתפקידו לאזרח את הכיבוש הצבאי. בצורה זהירה ומחושבת, נתפרה מנהלת ההתיישבות לצרכי המתנחלים ומטרותיהם. נושאים רגישים כמו המקומות הקדושים, או תיאום ביטחוני מול הפלסטינים, אינם חלק מאחריות המנהלת, אולם העברת הסמכויות האזרחיות למנהלת ההתיישבות כוללת כמעט כל היבט אחר של חיי המתנחלים והפלסטינים בשטח C. בהקמת מנהלת ההתיישבות, ישראל יצרה במנהל האזרחי את התשתית היעילה ביותר לסיפוח הגדה המערבית, תוך ביסוס מנגנון המופרד גזעית לטיפול בצרכי המתנחלים והפלסטינים.