

הופקע מהקשרו

צווי הפקעה צבאיים בגדה המערבית
בשנים 1967-2022



דצמבר 2022

חقل Haqel חקל
نظامن لحماية حقوق الإنسان
ברית להגנה על זכויות אדם
In Defense of Human Rights



הופקע מהקשרו

צווי הפקעה צבאיים בגדה המערבית בשנים 1967-2022

נקודת המוצע [כך במקור] לדיון, היא הנחתנו המשותפת גם לשר החוץ, שהזמן דוחק. היינו, ככל שאנו נחליט לנקוט בצעדים רדיקאליים במטרה להשלים את המשבצות הקרקעיות הדרושו [כך במקור] לשובים, ראוי לעשות זאת, ככל האפשר, ללא דיחוי, לפני שמתפתחת הערות והפעילות של הממשל החדש בארצות הברית ולפני שמתחיל להתרקם בממש התהליך של המו"מ המדיני הצפוי לנו בשעה זו.

ישראל גלילי, 1977¹

דצמבר 2022

1. השר ישראל גלילי בישיבת ועדת השרים לענייני התיישבות המשותפת לממשלה ולהסתדרות הציונית העולמית - כ"א בטבת ה'תשל"ז - 11.1.77.



מחקר וכתביבה : דרור אטקס (כרם נבות) ועו"ד ד"ר קמר מישרקי-אסעד (חקל)
ערכת לשון בעברית ותרגום לאנגלית : עמי אשר
תרגום לערבית : ארוואד ח'אטר
ערכת לשון באנגלית : טל הרן, סידני שפיגל ועדינה בן-ראובן.
ראיונות : נצר נואגיעה וקמר מישרקי-אסעד מארגון חקל.

כרם נבות - הוא ארגון ישראלי שהוקם בשנת 2012 ועוסק במעקב, במחקר ובפרסום מחקרים בעניין מדיניות הקרקעות של ישראל וההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית.

- אתר : keremnavot.org
- עמוד פייסבוק בעברית ובערבית <https://www.facebook.com/Keremnavot>
- עמוד פייסבוק באנגלית : <https://www.facebook.com/Kerem-Navot-Naboths->
- [Vineyard-666263786873603](tel:666263786873603)
- דוא"ל : info@keremnavot.org

חקל – **ברית להגנה על זכויות אדם (ע"ר)** - הוא ארגון ישראלי שהוקם בשנת 2016 העוסק בייצוג משפטי של תושבים פלסטינים בגדה המערבית בתחומי המקרקעין, התכנון והבנייה.

- אתר : www.haqel.org.il
- דוא"ל : haqel.ngo@gmail.com

בהתאם לחובה שנקבעה בחקיקה שיזמה ממשלת ישראל במסגרת מאבקה כנגד ארגונים המבקרים את מדיניותה בשטחים הכבושים, הארגונים כרם נבות וחקל, מבקשים לציין שבשנת 2022 עיקר מימונם הגיע מישויות מדיניות זרות.

קטעי העיתונות המופיעים בדוח זה לקוחים מאתר העיתונות היהודית ההיסטורית של הספרייה הלאומית.

תצלום השער : כביש עוקף מחנה פליטים אל ערוב

תקציר הדוח

מסמך זה הוא הראשון שמוקדש לבחינת צווי ההפקעה ל"צרכי ציבור" שהוציא הצבא הישראלי בגדה המערבית מאז יוני 1967 – 313 במספר, על שטח כולל של כ-74,000 דונם.

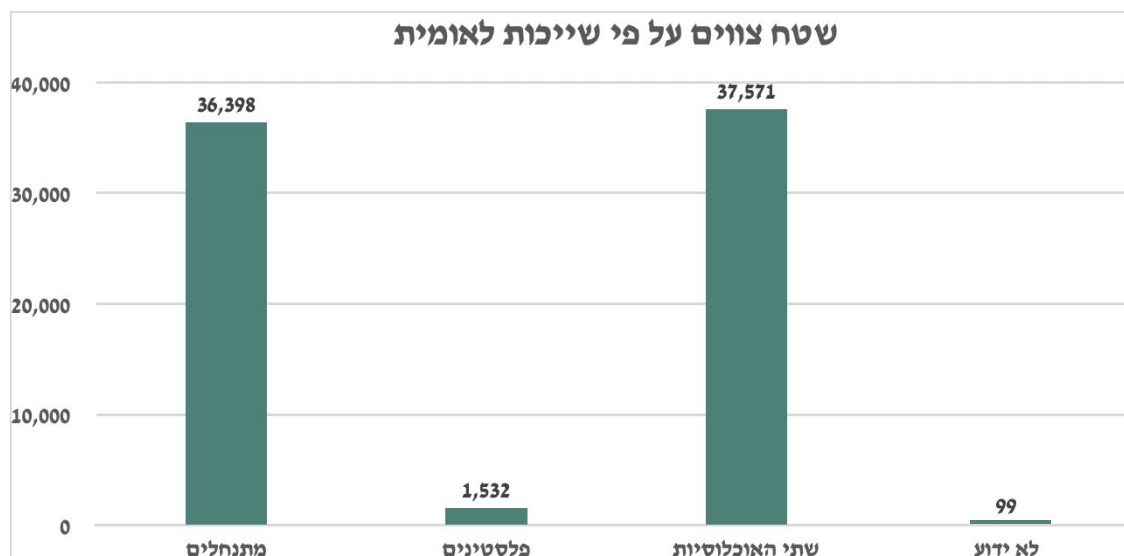
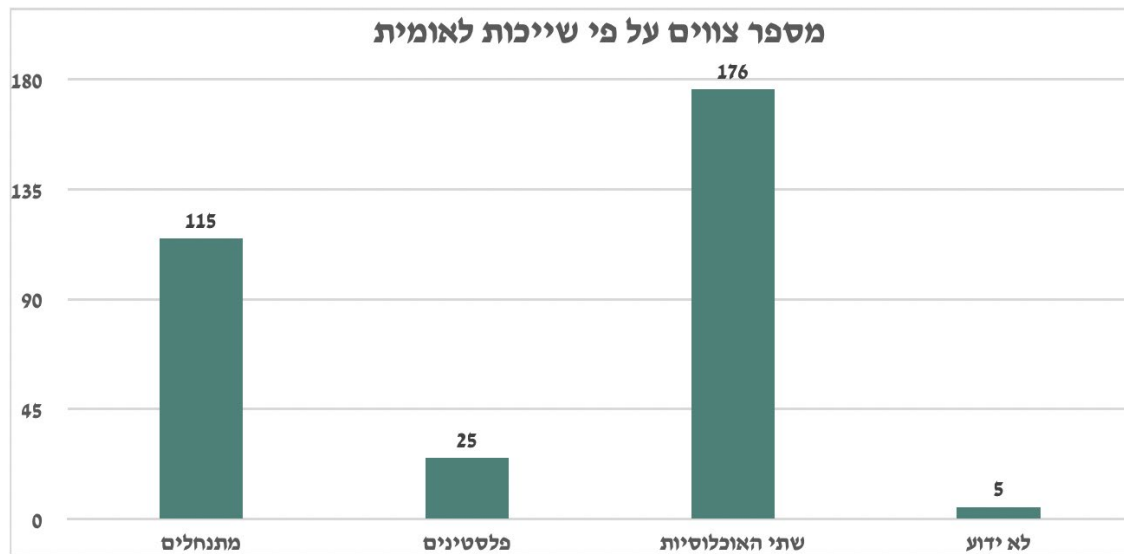
סמכותה של ישראל להפקיע אדמות לצרכי ציבור בגדה המערבית יונקת מתקנה 43 לתקנות האג, המחייבת אותה, כמעצמה כובשת, להבטיח את הסדר והחיים הציבוריים בשטח הכבוש. בפועל, צווי אלו הוצאו בהתבסס על חוק האדמות הירדני משנת 1953, שישראל, כמעצמה כובשת, מחויבת לכבד. צווי הפקעה הם לרוב צווי קבועים שנוטלים את הבעלות על הקרקע המופקעת מבעליה ומעבירים אותה למדינה בתמורה לפיצוי כספי. במקביל למנגנון ההפקעה, ישראל משתמשת במנגנונים משפטיים נוספים כדי להעביר אדמות בגדה המערבית, מבעליהן הפלסטינים לידי המדינה ומשם, לעתים קרובות, לידי מתנחלים. החשובים שבהם, הם "צווי תפיסה" לצרכי בטחון, אשר המדינה טוענת כי הם זמניים בשל אופיים הבטחוני, ומנגנון ההכרזה על "אדמות מדינה", המבוסס על פרשנות ישראלית לחוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858. דו"ח זה עוסק רק בצווי ההפקעה לצרכי ציבור.

נקודת המוצא של מסמך זה היא שכלל ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית אינן חוקיות, שכן הן מפרות את האיסור החל על מעצמה כובשת להעביר את תושביה לשטח הכבוש. איסור זה נובע בראש ובראשונה מתוך ההבנה כי העברתה של אוכלוסייה אזרחית, מייצרת בהכרח ניגוד אינטרסים בין חובת המעצמה הכובשת לדאוג לאוכלוסייה המקומית הנתונה למשטר צבאי ובין רצונה לדאוג לאינטרסים של אוכלוסיית המתנחלים בשטח הכבוש. מסמך זה מלמד כי התנגשות זו באה לידי ביטוי מובהק בשיקולים שעמדו מאחורי הוצאתם של רבים מצווי ההפקעה.

הפסיקה הישראלית (בג"ץ אסכאן) העמידה קריטריון מרכזי לבחינת חוקיותן של הפקעות בגדה המערבית: האם ההפקעה משרתת את צרכיה – או למצער גם את צרכיה – של "האוכלוסייה המקומית", הפלסטינית. במהלך השנים אמנם ניסתה המדינה לטעון כי גם המתנחלים הם חלק מ"האוכלוסייה המקומית" בגדה המערבית, ועל כן גם למילוי צרכיה בלבד, ניתן להפקיע אדמות, אלא שעד כה בג"ץ הסתייג מפרשנות זו. השאלה המרכזית שעמה מתמודד מסמך זה היא אפוא, אם עקרון זה כובד על ידי הצבא במהלך השנים. במילים אחרות, לשם מה ועבור מי הפקיעה ישראל עד כה, רבבות דונמים בגדה המערבית?

על מנת לענות על השאלה בדקנו את מטרת כל אחד מצווי ההפקעה, תוך השוואתה לשימוש שנעשה בצו בפועל. להלן הממצאים העיקריים: כמחצית מהצוויים, 176 במספר, משמשים את שתי האוכלוסיות כשליש (115 צוויים) משמשים רק את המתנחלים. הקבוצה הקטנה ביותר, המונה 25 צוויים, משמשת רק את האוכלוסייה הפלסטינית. נתונים אלו מלמדים שעל אף שבאופן רשמי ישראל מצהירה כי היא מפקיעה קרקעות רק במקרים שבהם גם הפלסטינים נהנים מההפקעה, בפועל חלק ניכר מאוד מהצוויים משמש ישראלים בלבד, בניגוד לפסק דין בבג"ץ אסכאן.

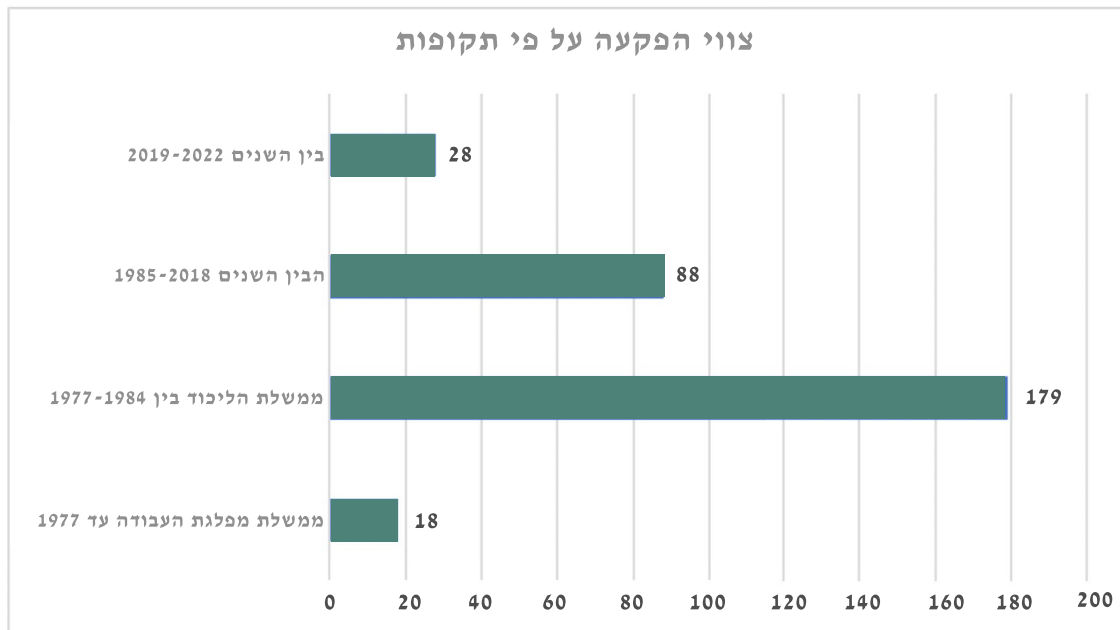
כאשר מחלקים את השטח המופקע על פי אותו מפתח, עולים סימני שאלה גדולים אף יותר: מעט פחות ממחצית מהשטח (36,398 דונם) הופקע לצרכי מתנחלים או משמש אותם בפועל. שטח גדול מעט יותר (37,571 דונם) הופקע לצרכי שתי האוכלוסיות או משמש אותן בפועל. עוד עולה, כי השטח שהופקע עבור הפלסטינים או משמש אותם בפועל באופן בלעדי, עומד על 1,532 דונם, דהיינו רק כ-2% מכלל השטח שהופקע.



המידע שנמסר לנו מהמנהל האזרחי, שעל בסיסו נכתב מסמך זה, כולל פירוט של מטרת העל ("מהות") של הצווים. בדיקת מטרות העל של הצווים מעלה את ההתפלגות הבאה:

- הן מבחינת מספר הצווים (142) והן מבחינת שטחם (31,613 דונם), קבוצת הצווים שהוצאו עבור כבישים היא הגדולה ביותר.
- בקבוצת הצווים השנייה מבחינת שטח, נכללים אלה שהוצאו לשם הקמת והרחבת ההתנחלויות מעלה אדומים, עופרה והר גילה. אף שמדובר בארבעה צווים בלבד, שטחם עומד על כ-30,700 דונם.
- הצווים מהקבוצה השלישית בגודלה הוצאו לשם דרכי גישה להתנחלויות, שחלקן משמשות גם כפרים פלסטיניים. מדובר ב-52 צווים על שטח של 6,414 דונם.

זווית נוספת ממנה ניתן לבחון את תכליתם של צווי ההפקעה, היא שנת הוצאתם. במהלך כהונת שלוש ממשלות הליכוד הראשונות (1977-1984), הוצאו 179 צוויים או כ-56% מסך צווי ההפקעה שהוצאו עד היום. זאת לעומת 18 צווי הפקעה שהוצאו במהלך עשור כהונת ממשלות העבודה, שבמהלכו הוקמו 30 ההתנחלויות הראשונות. הנסיקה במספר צווי ההפקעה בשנים שלאחר המהפך, משקפת את השינויים שחלו במדיניות ההתנחלויות הישראלית. ואכן, באותן שבע שנים הוקמו למעלה מ-70 התנחלויות חדשות. גידול חד זה חייב הפקעת אדמות מסיבית, בעיקר לשם סלילת כבישי גישה, ובמקרים מסוימים גם על מנת לשדרג את מערכת הכבישים, ששימשה הן את המתנחלים והן את האוכלוסייה הפלסטינית. במהלך 33 השנים בין 1985-2018, הוצאו לעומת זאת, 88 צווי הפקעה בלבד. משנת 2019 חלה שוב עליה במספר הצוויים: עד 2022 הוצאו 28 צוויים. עלייה זו משקפת את השינוי שחל בשנים האחרונות ביחסה של ישראל לגדה המערבית, שבא לידי ביטוי בין היתר בהתחזקות הקריאות לספח רשמית חלקים גדולים ממנה.



המסקנה העולה מהמחקר ברורה: תחת כסות חובתה המשפטית לדאוג לאוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית, הפקיעה ישראל במהלך עשרות שנים, שטחים נרחבים לקידום מפעל ההתנחלויות. בחלק מהמקרים היא עשתה זאת תוך התעלמות מוחלטת מחובתה להבטיח כי השטח המופקע ישמש את האוכלוסייה הפלסטינית ובחלק אחר היא עשתה זאת ביתר תחכום, תוך יצירת תלות בין האינטרסים של האוכלוסייה הפלסטינית ואוכלוסיית המתנחלים.

תוכן העניינים

8	מבוא
12	מבנה הדוח
13	מקור המידע ומתודולוגיה
15	פרק א – המצב המשפטי
26	פרק ב – צווי ההפקעה
54	סיכום ומסקנות

מבוא

ב-28 למרץ 1969, פחות משנתיים לאחר כיבוש הגדה המערבית, חתם מפקד הגדה המערבית האלוף רפאל ורדי על צו 321 (צו בדבר חוק הקרקעות) רכישה לצרכי ציבור.² הצו מבוסס על חוק הקרקעות הירדני משנת 1953, המסדיר בין היתר את סמכות המדינה להפקיע קרקעות במקרים בהם נדרשת ההפקעה לצרכי ציבור.³ סמכות זו מהווה עקרון משפטי חיוני לניהול מדינה מודרנית, שאחראית בין היתר על הקמת ואחזקת תשתיות המשרתות את אזרחיה. בחוק הישראלי קיימים מספר מנגנונים שמאפשרים לרשויות שונות להפקיע, כלומר לרכוש בכפייה מקרקעין כאשר המדינה סבורה שהאינטרס הציבורי מחייב זאת. אלא שבגדה המערבית, סמכותה של ישראל להפקיע קרקע לצרכי ציבור נוגעת בליבת האופן שבו ישראל מגדירה את זיקתה לאזור זה ולתושביו מאז 1967. מחד, ישראל מציגה עצמה כמפקדת על שלומה ורווחתה של האוכלוסייה הפלסטינית המקומית. ומאידך, ישראל מקדמת מדיניות התנחלות נשלנית, שבראש מעיניה דאגה כמעט בלעדית לשלום ורווחתם של המתנחלים שתכלית קיומה היא השתלטות על המרחב, והיא כרוכה בהתנגשות מתמדת עם האוכלוסייה הפלסטינית.

צו 321 שיקף את ההבנה שהלכה וחלחלה בקרב מקבלי ההחלטות הישראלים כבר באותה עת, כי השלטון הצבאי של ישראל על הגדה המערבית עשוי להימשך זמן רב. ולכן, יש להעניק לריבון בשטח, כלומר למפקד הצבאי, כלים משפטיים שיאפשרו לו לנהל את המציאות החדשה שהלכה והתהוותה באותן שנים, שבמהלכן הקימה ישראל את ההתנחלויות הראשונות. עד סוף 1969 הקימה ישראל תשע התנחלויות ברחבי הגדה, ומספר התנחלויות נוספות היו בשלבי תכנון מתקדמים.⁴ הפרישה היישובית הקיימת ויתר על כן, זו המתוכננת, חייבה את ישראל להקים תשתיות חדשות ולהפקיע לשם כך שטחים נרחבים נוספים, מעבר לשטח הבנוי של ההתנחלויות. תופעה זו, כפי שנראה בפרק ב', הגיעה לשיאה בראשית שנות ה-80, השנים שבמהלכן הוקמו רוב ההתנחלויות הרשמיות בגדה.⁵



2. [הצו בדבר חוק הקרקעות \(רכישה לצרכי ציבור\)\(ליהודה והשומרון\) \(מס' 321\), תשכ"ט 1969.](#)
3. [חוק הקרקעות הירדני \(רכישה לצרכי ציבור\), מס' 2 לשנת 1953.](#)
4. ההתנחלויות הן: כפר עציון, חברון, ארגמ"ן, מחולה, מבוא חרוון, קלי"ה, ראש צורים, משואה וגלגל.
5. כלומר ההתנחלויות שהוקמו רשמית על ידי ממשלות ישראל בניגוד לדין הבינ"ל, להבדיל מהמאחזים שהוקמו גם ללא הרשאה רשמית של ממשלת ישראל וללא תכנית מפורטת בת תוקף, אם כי ברוב המקרים במימון ובסיוע ממשלתי צמוד. ראו: עו"ד טליה ששון, חוות דעת (ביניים) בנושא מאחזים בלתי מורשים (2005).

שבועות ספורים לאחר כיבוש הגדה המערבית ביוני 1967, סיפחה ישראל באופן חד-צדדי ובניגוד לחוק הבינלאומי, כ-70 אלף דונם לשטח השיפוט של ירושלים, ובכך גם לשטחה הריבוני. שטח זה כלל בין היתר גם כ-1,200 דונם מאדמות הכפרים בית חנינא וקלנדיה, עליהם נבנה לימים אזור התעשייה עטרות בצפון שטחה המוניציפאלי של העיר, ששורטט מחדש. אלא שתוך מספר שנים הסתבר כי הפיתוח המואץ של "ירושלים המאוחדת" תבע שטחי תעשייה נוספים, גדולים בהרבה. לשם כך הופנה המבט מזרחה, אל שטחי הגדה שנתרו מחוץ לקווי הסיפוח.⁶ מדובר באזור ח'אן אל אחמר, שמדרום לו בקעה מדברית נרחבת בה רעו וחיו בדואים בני שבט הג'הלין, לאחר שבשנת 1948, ישראל גירשה רבים מהם מצפון-מזרח הנגב אל הגדה, אז תחת שליטה ירדנית.⁷ ח'אן אל אחמר משך את תשומת לבן של ממשלות גולדה מאיר ויצחק רבין (1969-1977) שחיפשו אתרים להקמת שטחי תעשייה חדשים שידביקו את קצב הביקוש באזור ירושלים. על המאמצים הללו ניצח השר ללא תיק ישראל גלילי, ראש ועדת השרים לענייני התיישבות, שדנה באותן שנים בקדחתנות בהקמת התנחלויות בכל השטחים הכבושים (ובכללם רמת הגולן, רצועת עזה וסיני).

ממשלות ישראל פעלו באותן שנים על מנת לרצות אינטרסים ולחצים סותרים מבית ומחוץ. מחד, הלכו וגברו הקולות בציבור, שזכו לתמיכה גם מגורמים בממשלה, ובעיקר במפלגת השלטון, המערך, להקים התנחלויות ולהרחיבן. מאידך, בפרט לאחר מלחמת יום כיפור (אוקטובר 1973), הופעל על ישראל לחץ בינלאומי להימנע מהקמת התנחלויות והרחבתן. בניסיון ללכת בין הטיפות, עלה הרעיון להקים במעלה אדומים, מה שהוגדר אז "מחנה עובדים". אחרי הכל, במקום עמד לקום אזור תעשייה שישירת את "ירושלים המאוחדת" וסביבתה ומה טבעי יותר מאשר לאפשר לאותם "עובדים" להתגורר בקרבת מקום?⁸ ב-24 בינואר 1975 כתב גלילי לרבין מכתב שכותרתו "מחנה לעובדים במעלה אדומים", בו הפציר ברה"מ להפקיע קרקעות לשם הקמת ה"מחנה" והתריע על ההשלכות האפשריות במידה וההפקעה לא תתבצע בהקדם:

אני ממליץ מאוד להתחיל בדבר בלא כל דיחוי, בהתאם למתוכנן. בפגישות שהיו לך וכן לי עם אנשי "גוש" אמונים" בעניין התנחלויות בשומרון קראנו להם לחזק את הישובים בגולן, בבקעה ובפתחה [פתחת רפיח] וכן הזכרנו כי על הפרק החלטה חיובית בנושא מעלה אדומים. לדברנו בנושא זה היתה השפעה חיובית בקשר לתסיסה ואין לי ספק כי העיכוב בהקמת המחנה יתפרסם ברבים ויצית יוזמות בלתי רצויות.... אני משוכנע שיש להתחיל מייד.... אני מבחין בין מגורים ארעיים ובין שיכוני קבע. מגורים ארעיים יכולים להיות בטיפול המחלקה להתיישבות ושיכוני קבע – בטיפולו של משרד השיכון. מכל מקום, מחמת הרגישות – הנושא טעון הסדרה מהירה, שהרי סוף-כל-סוף הענין כבר מתחיל להתגלגל... לנושא שתהיה לו משמעות מדינית שלילית.... בממשלה הוחלט על ועדת שרים להפקעת קרקע בנושא ענתות ומעלה אדומים. שר המשפטים המליץ שיו"ר הוועדה יהיה שר האוצר. הפניתי ליבו של שר החקלאות לכך והוא ודאי יהיה איתך בקשר בעניין זה.⁹

6. לאחר כיבוש הגדה המערבית, הממשלה הטילה על האלוף דאז רחבעם זאבי, להציע מספר חלופות לגבי גבולות השטח שיופח. ההצעה המקסימליסטית של זאבי כללה שטח בן כ-200 אלף דונם, שהתפרש על השטח שבין גוש עציון בדרום ומבואות רמאללה בצפון. מפה זו כללה גם את אזור מעלה אדומים. הצעה זו נדחתה על ידי הממשלה שהעדיפה להסתפק בשטח מצומצם יותר.

7. בני מוריס, מלחמות הגבול של ישראל 1949-1956 (עם עובד, 1996), 179.

8. ראו "כרוניקה של סיפוח ידוע מראש - כוונותיה של ממשלת ישראל בהקמת מעלה אדומים, התוכניות לחברה לעיר ירושלים והפגיעה בפלסטינים". בצלם ובמקום, דצמבר 2009.

9. ארכיון המדינה, תיק א-7032/14, עמ' 8-10.

קצת למעלה משלושה וחצי חודשים חלפו לפני שהתברר ש"מחנה העובדים" שהשר גלילי דחף להקמתו נזקק לשטח גדול מאוד. ב-1 לאפריל 1975, חתם המפקד הצבאי של הגדה המערבית על צו להפקעת שטח בן למעלה מ-28 אלף דונם, שהופקעו מ-7 קהילות פלסטיניות שונות: אל עיזריה, אבו דיס, ח'אן אל אחמר, נבי מוסא, ענאתא, עיסאווייה וא-טור. באמצעות צו הפקעה זה – שהיה ונותר הגדול ביותר שהוצא אי פעם בגדה – וצו הפקעה קטן יותר משנת 1977¹⁰ – השתלטה ישראל על חלק ניכר מהשטח הפתוח בין ירושלים ליריחו, ובתוכו גם קטעים מהכביש ההיסטורי בין שתי הערים (כיום כביש 1).¹¹ כך הונחה התשתית המשפטית להכרזה הרשמית על הקמת מעלה אדומים, שנים ספורות לאחר מכן, בתקופת ממשלת בגין הראשונה (1977-1981).¹²

תאריך הורדה: 8 דצמבר 2022. מקור: עמוד 12, מערב, 22 ספטמבר 1975 *** מתוך אתר "עיתונות יהודית היסטורית". הספרייה הלאומית ואוניברסיטת ת"א



מתחלי מעלה אדומה מתמללים בטובה, שהקימו במקום במסגרת טקס העליה על הקרקע, שהיה אתמול. (צילום: חוגיה הרטו)

חברי גרעין מעלה אדומים חגגו יסוד היישוב החדש

עדיין לא הוחלט אם המקום הוא מחנה ארעי או יישוב קבע

מאת יוסף וקסמן
 תוך מחלוקת אם מעלה אדומים הוא יישוב חדש או רק "מחנה לעובדים" – חגגו אתמול חברי גרעין מעלה אדומים את חג יסוד היישוב החדש. לרגל החג התאספו אהר"צ מאת מחברי הגרעין ואוהדיו על גיטות וילדיהם על הגבעה שעליה הוקמו 38 הדירות הראשונות. בטסס הובר, כי 19 משפחות חות וארבעה רווקים ורווקות קיבלו אישור משרד השיכון להתגורר במעלה אדומים. באישור שהוציא משרד השיכון בחתימת הממונה על האיכלוס במחוז ירושלים נא"מ, כי, ועדת איכלוס מק"מ, בשיבת מ"12.9.75 קיי"מ, דיון בקשתו החליטה לאשר את מוסמכתו לזיור במעלה אדומים. באישור זה

לא נאמר, שהמדובר הוא ב"מחנה לעובדים במעלה אדומים" ונס לא, ביישוב מעלה אדומים" אלא סתם מעלה אדומים. חברי גרעין מעלה אדומים משוכנעים, כי כיוון שראשוני המשכנים שהותר להם לגור במקום הם חברי הגרעין, ור שלא כולם יעברו במקום, הרי אין ספק כי למעשה מדובר ביישוב.

אנו באנו לציין את שמי חת הקמת היישוב החדש, אמר אתר מראשי חברי הגרעין. ואכן, שמחה לא חסרה בהגיגה שנערכה בסימו חג הסוכות. האישים הרבים שהיו חוזמנו לטקס לא באו אמנם ומכל 120 חברי הבננת שהיו מנו נראה במקום רק אחד: חיי עקיבא נוף, שהוא עצמו חבר הגרעין. 38 הדירות שהוקמו במעלה אדומים אינן עונות כלל ו- כלל לצרכי משפחות, שכן בי כל דירה רק חדר אחד קטן עם פינת בישול ועזרי חדרון שירותים ומקלחת. לא ברור כיצד תושב משרד השיכון לפתור את בעיה שיכונן של משפחות עם ילדים בודדות מסוג זה ובין אלה שאושרו למגורים יש משפחות עם שלושה ילדים אמיל, עננת שי היתה ידועה לועדת האיכלוס. לסוטר מעריב נרע עוד כי בצד מבני המגורים החל משרד השיכון בהקמת בנין גדול, שיעוד על ידו לתדר אוכל, ואולם בניה זו הוטסקה לאחר שהברי הגרעין אמרו, כי כיוון שמדובר בהקמת יישוב למשפחות ולא לעובדים בודדים בלבד, אין צורך בחדר אוכל ויש להקים את המבנה שימשש בית כנסת וכן ילדים.

10. שטחו של צו זה הוא 2,455 דונם.

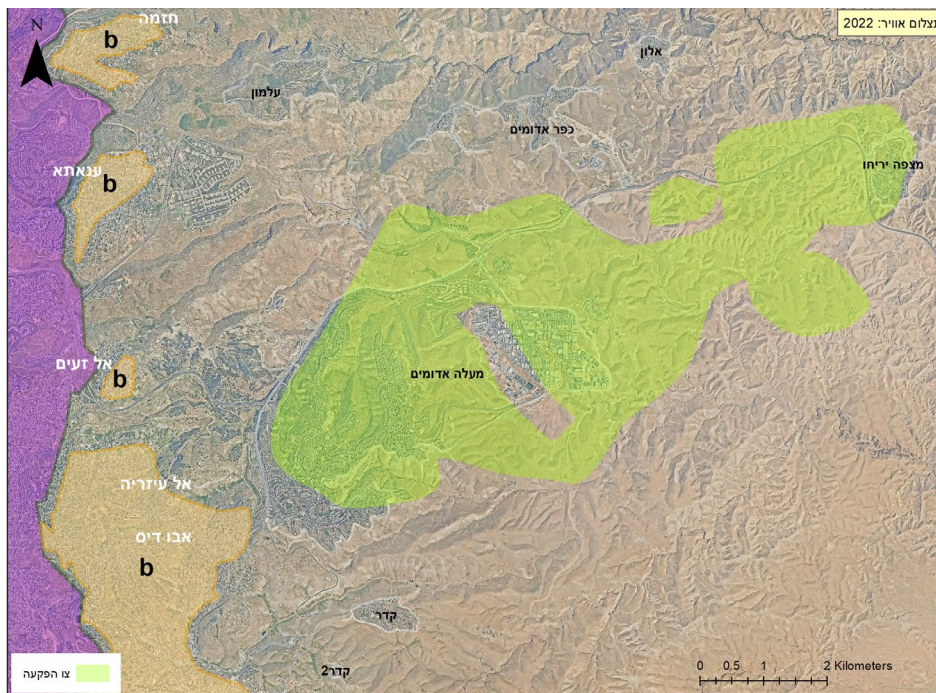
11. על אף זאת, הכביש נותר בשגרה פתוח לשימוש פלסטיניים.

12. א. הת/20, 26.7.1977. "מחליטים: הוועדה להתיישבות המשותפת לממשלה ולהסתדרות הציונית העולמית מכירה בישור ביים אלון מורה, עופרה ומעלה אדומים כיישובים לכל דבר; ומטילה על המוסדות המיישבים לטפל בהם כמקובל."



פריצת כביש באזור מעלה אדומים, 1975. צלם: משה מילנר (אוסף התצלומים הלאומי)

גם כיום, בחלוף למעלה מ-47 שנה מאז נחתם צו ההפקעה הראשון עבור מעלה אדומים, שטחם הבנוי של ההתנחלות, של אזור התעשייה מישור אדומים הצמוד לה ממזרח, ושל ההתנחלות מצפה יריחו שרוב שטחה כלול באותו צו אינו עולה על 7,000 דונם – פחות מרבע השטח שהופקע. בשנים שלאחר מכן, העבירה ישראל למעלה אדומים שטחים נרחבים נוספים שנמצאים ממערב להתנחלות, שהוכרזו על ידה כאדמות מדינה. שטחים אלה, השוכנים בין מעלה אדומים ובין מזרח ירושלים (אזור E-1), העמידו את שטח השיפוט של ההתנחלות על כ-47 אלף דונם.¹³



תצלום אוויר משנת 2022 ועליו ההפקעות לשם הקמת מעלה אדומים.

13. [אתר האינטרנט](#) של התנחלות מעלה אדומים. על פי מיפוי המנהל האזרחי, שטח השיפוט של מעלה אדומים עומד על כ-46,640 דונם.

מסמך זה הוא הראשון הסוקר את צווי ההפקעה שמפקדי הצבא הישראלי הוציאו מאז 1967 ברחבי הגדה המערבית, למעלה מ-300 במספר. מדובר בשטח מצטבר הנושק ל-74 אלף דונם – לאחר קיזוז חפיפות בין צווי הפקעה שונים. הצווים הללו אמורים לכאורה לשמש רק – או למצער בין היתר – לצרכי האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת בגדה המערבית, אלא שבפועל חלק ניכר מהם הוצא באופן בלעדי לצרכי המתנחלים הישראלים. בהקשר זה יש לומר כי השימוש בצווי הפקעה לשם הקמת התנחלות חדשה או הרחבתה של התנחלות קיימת היה ונותר עד היום צעד חריג שהתקיים מלבד במקרה של מעלה אדומים, בעוד שני מקומות בלבד: עופרה והר גילה. עופרה הוקמה אף היא בשנת 1975, בתוך בסיס צבאי ירדני נטוש שנבנה בסמוך לכביש ההיסטורי שמחבר בין רמאללה ויריחו. כמו במקרה של מעלה אדומים, גם לשם הקמת עופרה (להלן בעמ' 21) נעשה שימוש בסיפור כיסוי של "מחנה עבודה". מקרה נוסף בו הופקעה קרקע לשם הרחבת התנחלות קיימת היה בשנת 1978, אז נחתם צו הפקעה לשטח בן כעשרה דונם שנכלל בתוך התנחלות הר גילה, שהוקמה כעשור קודם לכן על אדמות תושבי העיירה בית ג'אלה. מדובר באדמות הכנסייה הרוסית שעליהן בין היתר פעל בית ספר שדה הר גילה במשך עשרות שנים.¹⁴

צווי ההפקעה שהוצאו בשנים 1975-1978 עבור מעלה אדומים, עופרה והר גילה, הם אמנם יוצאים מהכלל מבחינת מטרתיהם המוצהרות, שכן הם נועדו במוצהר לשרת את ציבור המתנחלים בלבד, אבל הם כוללים כ-41% מכלל השטח שישראל הפקיעה עד היום "לצרכי ציבור". נתון זה מחדד את שתי השאלות המרכזיות שייבחנו בסקירה זו:

1. מהם אותם "צרכי ציבור" שלשם ניתן להפקיע קרקעות?
2. מיהו אותו "ציבור" ש"צרכיו" אמורים להתמלא באמצעות הצווים?

ראוי לציין כי במסמך זה אין התייחסות להפקעות שביצעה ישראל במזרח ירושלים, דהיינו אותו שטח שסופח על ידי ישראל באופן חד-צדדי בשנת 1967.¹⁵ בשטח זה ישראל הפקיעה מאז 1967 קרוב ל-23,400 דונם לשם בניית שכונות-התנחלויות חדשות. אלא שההפקעות במזרח ירושלים, בניגוד לאלו שנעשו בשאר הגדה המערבית הנשלטת ישירות על ידי הצבא, נעשו באמצעות צווי הפקעה עליהם חתומים שרי האוצר.

מבנה הדו"ח

במסמך זה שני פרקים. הראשון דן בהיבטים המשפטיים הקשורים להפקעת קרקעות ל"צרכי ציבור" בגדה המערבית, המוחזקת על ידי ישראל במצב של "תפיסה לוחמתית" (belligerent occupation) מאז יוני 1967. בפרק זה נתאר את התנאים הנדרשים עבור הפקעת קרקע בגדה ונסקור את התפתחות פסיקת בג"ץ בעניין. כמו כן נדון בהתפתחות המושג "אוכלוסייה מקומית", שהוא מושג מפתח לשם הבנת המסד המשפטי שעליו עומדים צווי ההפקעה. לקראת סוף הפרק המשפטי, נדון בהליך ביטולו של צו הפקעה במצב בו לא נעשה שימוש בקרקע שהופקעה.

חשוב להבהיר כי נקודת המוצא של מסמך זה היא שכל ההתנחלויות בגדה המערבית, ובכלל זה במזרח ירושלים, אינן חוקיות, שכן הן מפרות את האיסור החל על המעצמה הכובשת להעביר את אוכלוסייתה

14. כיום השטח המופקע הוא חלק מבסיס של משמר הגבול, ששוכר מבנים במקום מבית ספר שדה הר גילה. צפרייר רינת, "המודעות החברתית והסביבתית של החברה להגנת הטבע נעצרת בקו הירוק", הארץ, 17.3.2021.

15. בצלם: "נתונים על הפקעת קרקעות במזרח ירושלים והשימוש בהן", אוגוסט 2013.

האזרחית לשטח הכבוש.¹⁶ איסור זה נובע בראש ובראשונה מתוך הבנה כי העברתה של אוכלוסייה אזרחית לשטח כבוש בהכרח מייצרת ניגוד אינטרסים בין חובת המעצמה הכובשת לדאוג לצרכי האוכלוסייה המקומית הנתונה למשטר צבאי ובין שאיפתה לדאוג לאינטרסים של אוכלוסיית המתנחלים. כפי שנראה להלן, ניגוד אינטרסים זה בא לידי ביטוי מובהק בשיקולים שעמדו מאחורי הוצאתם של רבים מצווי ההפקעה שהוצאו ב-55 השנה האחרונות.

בפרק השני ננתח בהרחבה את צווי ההפקעה עצמם. בפרק זה נעסוק גם בשאלה בעלת ההשלכות המשפטיות המשמעותיות ביותר בהקשר זה: לשם אילו מטרות הוצאו צווי ההפקעה והאם המטרות הללו אכן משרתות את צרכיה של האוכלוסייה הפלסטינית? בפרק זה נדון במספר מקרי בוחן, שבאמצעותם נלמד על האופן שבו השתמשה ישראל בצווי הפקעה למטרות שונות.

מקור המידע ומתודולוגיה

מקור המידע העיקרי עליו נשען מסמך זה הוא שכבות מערכת מידע גיאוגרפית (ממ"ג-GIS) שהועברו לידינו מהמנהל האזרחי במענה לבקשות חופש מידע שהגשנו לאורך השנים.¹⁷ בשנים האחרונות החל המנהל לפרסם באתר האינטרנט שלו שכבות שונות, ביניהן גם שכבת צווי ההפקעה.¹⁸ שכבת הממ"ג העדכנית ביותר של המנהל האזרחי כוללת את הנתונים הבאים:

- מספר הצו
- תאריך הוצאת הצו
- שטח הצו (בדונם)
- מטרת הצו
- "מהות" הצו, כלשון המנהל האזרחי
- הנפה
- במקרים הבודדים בהם הצו בוטל, הדבר מצוין בעמודת ההערות

במהלך העבודה השוינו את השכבות שהועברו עם שכבת צווי ההפקעה שפורסמה על ידי המנהל האזרחי ועם פרסומים תקופתיים רשמיים של המנהל. מהשוואה זו עלה כי שכבות הממ"ג שהועברו לידינו מהמנהל האזרחי אינן כוללות שבעה צווי שפרסם הצבא בפרסומים שונים,¹⁹ אותם כללנו במסד הנתונים עליו בנוי חיבור זה. **על אף זאת, איננו יכולים לשלול את האפשרות כי ישנם צווי נוספים שהושמטו ממסד הנתונים כיוון שלא הועברו לנו על ידי המנהל.**²⁰

16. עפ"י סעיף 49 של [אמנת ז'נבה הרביעית משנת 1949](#) בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה. איסור זה כולל על פי הפרשנות המקובלת במשפט הבינ"ל גם העברה וולונטרית של אוכלוסיית המעצמה הכובשת לשטח הכבוש. ראה פרנסס רדאי ועדו רוזנצווייג, "[חוקיות מפעל ההתנחלויות על פי המשפט הבינלאומי – אמת או שקר?](#)", 2.8.2012, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

17. שכבת ממ"ג בנויה מייצוג ויזואלי שיכול להיות פוליגוני, קווי או נקודתי, שמתוספת לו טבלה המכילה מידע שניתן לערוך ולהזין על פי צרכי עורך השכבה.

18. השכבה שקיימת נכון להיום [באתר המנהל האזרחי](#) הועלתה בתאריך 26.8.2022.

19. פרסום צווי הפקעה נעשה בקבצי מנשרים צוויים ומינויים (קמצי"ם) תקופתיים, המתפרסמים [באתר הפרקליטות הצבאית](#).

20. האפשרות שלא כל צווי ההפקעה כלולים בשכבת המנהל האזרחי שקיימת בידינו נראית סבירה, לאור העבודה כי מספורם של צווי ההפקעה שמוצאים מדי שנה אמור להיות עוקב. על אף זאת, מספרי הצוויים הכלולים בשכבת המנהל האזרחי מופיעים במקרים רבים עם דילוגים. אין ברשותנו הסבר לתופעה זו.

בשלב הבא, עברנו על כל אחד מהצווים על מנת לענות על השאלות הבאות:

- האם הצו מומש?
- במידה וכן, האם המימוש תואם את מפת הצו?
- האם הצו הוצא במענה לצרכי האוכלוסייה הפלסטינית, צרכי המתנחלים, או צרכי שתי האוכלוסיות גם יחד?
- מה "מהות" הצו? לאיזו תת-קטגוריה של "צרכי ציבור" שויך הצו על ידי הצבא?

בפרק השני נתייחס בהרחבה למסקנות העולות מניתוח כלל הצווים על פי חתכים אלו.

לבסוף, אף שחלק מצווי ההפקעה בהם נעסוק להלן הוצאו על מנת לבנות תשתיות מים וביוב, ישראל עושה במקביל שימוש בצו בדבר סמכויות לעניין דיני מים (יהודה ושומרון) (צו 92) התשכ"ז 1967, המסמיך את הממונה מטעם המפקד הצבאי להפקיע ולהחזיק מקרקעין בהתאם למטרות הצו.²¹ דברים אלו אמורים גם ביחס לצווי הפקעה ספציפיים נוספים שהוצאו מכח הדין המקומי (הבריטי והירדני) בתחום העתיקות.²² נכון להיום אין בידינו מידע על הצווים שהוצאו מכוח צווים אלו.



אריאל בשנת 1980. צלם: הרמן חנניה (מתוך אוסף התצלומים הלאומי)

21. בקשות חופש מידע שהגשנו בשנת 2016 על מנת לקבל את הצווים הללו נדחו על ידי המנהל האזרחי ומקורות.

22. סעיף 11 לחוק העתיקות הירדני, 1966; פקודת העתיקות המנדטורית (מס' 51), 1929.

פרק א': המצב המשפטי

הסמכות להפקיע מקרקעין לצרכי ציבור בגדה המערבית שאובה מחוק הקרקעות הירדני (רכישה לצרכי ציבור), מס' 2 לשנת 1953.²³ מאז כיבוש הגדה, עושה ישראל שימוש בדין הירדני לשם הפקעת שטחים, כחלק מחובתה לכבד את הדינים הנוהגים בשטח הכבוש, בהתאם לתקנה 43 לתקנות האג.²⁴ במהלך השנים ביצעה ישראל מספר תיקונים והתאמות בחוק, לצורך הפעלתו על ידי הממשל הצבאי.²⁵ כך למשל, סמכויות הממשלה להפקיע קרקעות לפי החוק הירדני הועברו ל"רשות המוסמכת" שממנה מפקד האזור. כמו כן, תוקנו הסעיפים המתייחסים לחובת פרסום ההחלטה בדבר ההפקעה בעיתון רשמי ומסירתה לבעלי הקרקע (סעיפים 13, 5, 6).

החוק הירדני קובע הליך מסודר ומדורג לרכישתם הכפויה (קרי, הפקעתם) של מקרקעי הפרט והעברתם לבעלות המדינה, ומאז יוני 1967, לידי "הממונה על הרכוש הממשלתי והנטוש בגדה המערבית".²⁶ הרכישה יכולה להיות זמנית, להתייחס לחלק מזכויות הפרט (כגון חזקה ושימוש הנגזרות מהבעלות במקרקעין), ואף להצטמצם לכדי הגבלת שימוש של הבעלים בקרקע.²⁷ החוק מחייב פרסום דבר ההפקעה ויידוע ופיצוי בעלי הזכויות במקרקעין. חובת הפרסום בעיתון רשמי ויידוע הבעלים, שהיתה קבועה בחוק הירדני, בוטלה בצו הצבאי שהתקינה ישראל ב-1969. בעקבות בג"ץ **טביב** משנת 1981, תוקן הצו ונקבעה חובת הפרסום בקובץ מנשרים, צווים ומינויים (קמצ"ס) ויידוע הנפגעים.²⁸

בסיומם של הליכי ההפקעה עוברת הבעלות לידי המדינה. לפי עמדת המדינה בבג"ץ **סלואד**, בו נדונו הליכי ההפקעה שביצעו הירדנים לשם הקמת הבסיס הצבאי שלימים הוקמה עליו ההתנחלות עופרה, ההפקעה תקפה על אף שאין תיעוד מלא להשלמת כל שלביה. זאת מכיוון שקיימות די ראיות להשלמת הליך ההפקעה הירדנית, ובפרט פרסום הערה בדבר ההפקעה בספרי המקרקעין והקמת מושא ההפקעה (כלומר, הבסיס).²⁹

הליך הפקעת המקרקעין מבוצע לפי החוק הירדני בידי "מקיס" (יוזם ההפקעה): הממשלה, מועצה עירונית, מועצה מקומית, חברה, שותפות, תאגיד וכל אדם המקיים צורך ציבורי. סעיף 9 לחוק הקרקעות מחייב את המקיס לנהל משא ומתן עם בעלי הזכויות בקרקע ולבוא איתם ככל שניתן, לידי הסכם לרכישתה. במידה והצדדים לא מגיעים לידי הסכם, מוסמכת ועדת העררים הצבאית לדון בערעור על גובה הפיצויים בגין ההפקעה, על פי תבחינים שנקבעו בסעי' 15(2) לחוק הירדני (כגון שווי הקרקעות

23. שמתבסס על פקודת המקרקעין (רכישה לצרכי ציבור) המנדטורית משנת 1943.

24. [אמנה בדבר הדינים והמנהגים של מלחמה ביבשה לרבות תקנות בקשר לדיני ומנהגי המלחמה ביבשה \(האג 1907\)](#).

25. השוו את נוסחי הצו בדבר חוק הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (יהודה והשומרון) (מס' 321), תשכ"ט 1969, והצו (מס' 949), תשמ"ג 1981.

26. ההליך מפורט בסעיפים 3-9 לחוק, הנוגעים לפרסום מודעה בדבר ההפקעה, פנייה לממשלה, החלטת הממשלה על הרכישה, אישור המהלך, פרסום ההחלטה בעיתון רשמי, רישום הערה בפנקסי המקרקעין, פיצוי בעלי הזכויות במקרקעין, רישום הקרקע על שם הגורם המפקיע.

27. סעיף 14(1) לחוק.

28. בג"ץ 202/81 **טביב ואח' נ' שר הבטחון**, פ"ד לו(2), 622 (להלן: בג"ץ **טביב**); התיקון נקבע בצו (מס' 949).

29. בג"ץ 419/14 **עיריית סלואד, נפת רמאללה נ' שר הבטחון** (6.01.2020).

הסמוכות), בעוד שהסמכות לדון בערעור על תוקף ההפקעה גופא ניתנה לבג"ץ.³⁰

סמכות ההפקעה של הממשל הצבאי שאובה מתקנה 43 לתקנות האג, המחייבת את הממשל הצבאי להחזיר ולהבטיח את הסדר והחיים הציבוריים בשטח הכבוש. סמכות זו מוכפפת לדין המקומי ולמשפט המנהלי הישראלי. בנוסף, כפי שנקבע בבג"ץ **אסכאן** (שעסק בהפקעה לצורך סלילת כביש 443), על הסמכות להיות מופעלת לטובת האוכלוסייה המתגוררת באזור, ולא באופן בלעדי לטובת האינטרסים הלאומיים, הכלכליים, והחברתיים של המדינה הכובשת.³¹ על אף פסיקה מפורשת זו, לאחר פרוץ האינתיפאדה השנייה, אסר הצבא על התושבים הפלסטינים בגדה לעשות שימוש בכביש 443, מטעמים בטחוניים. בג"ץ פסק כי במצב דברים זה, שבו אין מדובר עוד בכביש המשרת את האוכלוסייה המקומית, מלכתחילה לא היה המפקד הצבאי מוסמך להורות על ההפקעה, ולכן ביטל את מגבלות התנועה הגורפות.³² אלא שבפועל, התיר בית המשפט למדינה לקבוע "הסדרי בטחון" שעיקרו את יכולתם של פלסטינים להשתמש בכביש, שמלכתחילה נסלל גם על מנת להקל את גישתם של פלסטינים לעיר רמאללה.



כביש 443 נסלל על צו הפקעה 18/79 נסגר לשימוש פלסטינים במהלך האינתיפאדה השנייה

30. בחוק הירדני הסמכות הייתה נתונה לבית המשפט המקומי וזו הועברה בצו לפי סעי' 3(5) לוועדת העררים הצבאית בהתאם. ערר (איו"ש) 63/14 מוחמד עבד וטב ואח' נ' חברת נתיבי ישראל בע"מ (6.7.2022); ערר (איו"ש) 21/18 ד"ר יאלי הרן נ' המנהל האזרחי באזור יהודה ושומרון (31.3.2020).

31. בג"ץ 393/82 ג'מעית אסכאן אלמעלמון אלעתאוניה אלמחדודה אלמסאוליה, אגודה שיתופית נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, פ"ד לז' (4) 785 (1983), בעמ' 794-795 (להלן: בג"ץ אסכאן). זוהי הגישה הידועה כפי שעלתה גם לאחרונה בבג"ץ 5585/21 אבו סרחאן נגד מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (תלוי ועומד) (להלן: בג"ץ אבו סרחאן) בעניין הפקעת מקרקעין לצורך הקמת מאגר מים שהוא חלק ממערכת שנועדה לטהר את מי הביוב שנחל קדרון (ואדי א-נאר) ולהעביר חלק מהמים המטוהרים להשקיית חקלאות פלסטינית באזור יריחו. בית המשפט הוציא צו על תנאי המורה למדינה להסביר כיצד מימוש צו הפקעה נשוא העתירה (1/21) ישרת גם את האוכלוסייה הפלסטינית, שתשתית המים שלה כלל אינה מחוברת למכון טיהור השפכים.

32. בג"ץ 2150/07 אבו צפייה נ' שר הבטחון, פ"ד סג(3) 331 (2009).

כאן המקום להבחין בין הפקעת מקרקעין לבין תפיסתם: בעוד שהפקעת מקרקעין מיועדת לצרכי ציבור ומעבירה את הבעלות לידי המדינה לצמיתות, תפיסת מקרקעין היא העברה זמנית של החזקה למפקד הצבאי, והיא אמורה לשמש לצרכים ביטחוניים בלבד (ומכאן גם זמניותה) – זאת בהתאם לתקנה 52 לתקנות האג המאפשרת תפיסת רכוש פרטי לצרכי הצבא הכובש.³³ עד סוף שנות ה-70 הוקמו עשרות התנחלויות על בסיס צווי תפיסה. במקביל, מעלה אדומים ועופרה הוקמו מלכתחילה על בסיס צווי הפקעה לצרכי ציבור. לאחר בג"ץ **דויקאת** ("אלון מורה"), בו נקבע כי לא ניתן להקים התנחלות אזורית מכח צו תפיסה בטחוני, שבעקבותיו התקבלה החלטת ממשלה מס' 145,³⁴ דעך אך לא פסק, השימוש בצווי תפיסה של מקרקעין פרטיים להקמת התנחלויות. לחילופין החלה המדינה להקימן בעיקר על מקרקעין שהוכרזו על ידה כאדמות מדינה או שנרשמו בטאבו בתור שכאלו לפני יוני 1967. לעומת זאת, השימוש בצווי הפקעה לשם הקמת התנחלויות חדשות לא התחדש לאחר ההפקעות עבור מעלה אדומים ועופרה ב-1977,³⁵ בשל עמדת היועץ המשפטי לממשלה יצחק זמיר משנת 1980, לפיה אין להפקיע קרקעות פלסטיניות פרטיות לצרכי ציבור לשם בניית התנחלויות: **"החלטה להפקיע קרקע מכוח החוק הירדני ... לצורך הקמת ישובים ישראליים חדשים תעמוד על בסיס רעוע מבחינה משפטית ... קיים ספק רציני בחוקיות השימוש בחוק הירדני לשם הפקעת קרקע פרטית לצורך ההתיישבות הישראלית"**.³⁶ יחד עם זאת, ישראל המשיכה להשתמש בצווי הפקעה כדי לשרת את צרכיהם השונים של ההתנחלויות והמתנחלים, ובראשם סלילת כבישים, תוך הצגת ההפקעות ככאלו שבאות לשרת גם את האוכלוסייה הפלסטינית. בית המשפט, מצידו, אישר עקרונית להפקיע אדמות על בסיס נימוק זה, למרות שבמקרים רבים לא הייתה לטענת המדינה אחיזה במציאות, כפי שנראה להלן (עמוד 36).³⁷

לאחרונה שב ועלה עניין ההפקעה לצרכי ההתנחלויות, כאשר היועץ המשפטי לממשלה דאז, אביחי מנדלבליט, הכשיר הפקעת אדמות פרטיות לשם הסדרת דרך הגישה למאחז הבלתי-חוקי חרשה. חוות דעתו נסמכה, בין היתר, על פסק דינו של השופט סלים ג'ובראן בבג"ץ **זיאדה**, המתייחס למתנחלים כחלק מ"האוכלוסייה המקומית" באזור, שהמפקד הצבאי מחויב לפעול גם לרווחתה. עמדה זו, כפי שציין היועץ המשפטי, חורגת מ"העמדה המשפטית המסורתית הנוהגת שנים רבות, ולפיה הפקעת קרקע פרטית לצרכי ציבור המשרתים את ההתיישבות הישראלית, תיתכן רק כשהדבר משרת במקביל גם את האוכלוסייה הפלסטינית". בסיכום חוות הדעת נקבע, כי לאור הקביעות שבמסגרת פסק הדין, אין עוד מניעה משפטית עקרונית בקידום הסדרת דרך הגישה למאחז חרשה באמצעות הפקעה לצרכי

33. ר' בג"ץ 390/79 **דויקאת נ' ממשלת ישראל**, פ"ד לד(1) (1979) (להלן: בג"ץ **דויקאת או אלון מורה**); בג"ץ 606/78 **איוב נ' שר הבטחון**, פ"ד לג(2) 113 (1979).

34. החלטה 145 של הממשלה ה-18 (11.11.1979).

35. במקרה של הפקעת שטח הכפר הפלסטיני סוסיא לטובת הקמת האתר הארכאולוגי סוסיא, שטח ההפקעה נכלל בהמשך בשטח השיפוט של ההתנחלות סוסיא, כפי שנפרט להלן בעמ' 46. גם במקרה של ההתנחלות הר גילה, צו ההפקעה הוצא לשם הרחבתה של ההתנחלות שהוקמה כעשור קודם.

36. חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, פרופ' יצחק זמיר, בעניין "החוק הירדני בדבר רכישת קרקעות לצרכי ציבור" (12.5.1980). ר' גם את עמדתו של איל זמיר, "אדמות המדינה ביהודה ושומרון", **סקירה משפטית** 36 (תשמ"ה).

37. ר' בצלם, "גזל הקרקעות- מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית" (מאי 2002) (להלן, **בצלם, גזל קרקעות**); ראו גם דו"ח בצלם, "ההתנחלות עופרה מאחז בלתי מורשה", דצמבר 8002, עמ' 91 (להלן: בצלם, עופרה); בג"ץ 281/11 **ראש מועצת בית איכסא נ' שר הבטחון** (פורסם באר"ש, 6.9.2011), עתירה כנגד הפקעת מקרקעין בגדה לצורך מסילת הרכבת בין תל-אביב לירושלים, שאינה משרתת את תושבי המקום הפלסטינים. המדינה טענה כי קו הרכבת עשוי לשרת בעתיד את התושבים הפלסטינים בהיותו מרכיב אחד בתוך תכנון כולל של תשתית מסילות ברזל במרחב האזורי. בג"ץ דחה את העתירה בקבעו, כי אפילו הונחה קיומה של פגיעה בשלטון החוק בעקבות ההפקעה, אין מדובר בפגיעה שעוצמתה גוברת באיזון הכולל, על הנזק שייגרם לאינטרסים של הרכבת, של צדדים שלישיים ולאינטרס הציבורי, במידה המצדיקה דיון בעתירה חרף השיהוי בהגשתה. רונית לוי-שנור "עמונה, ממונא ואיסורא: בג"ץ 794/17 זיאדה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית", **המשפט ברשת – זכויות אדם – מבזקי הארות פסיקה** 73, 40 (ינואר 2018); בג"ץ **טביב**; בג"ץ **ג'מעית אסכאן**; הצוות המקצועי לגיבוש מתווה להסדרת בניה באי"ש (בראשות ד"ר חיה זנדברג), **דו"ח מסכם** (2018) (להלן: דו"ח זנדברג).

ציבור, בכפוף לדרישות המידתיות והסבירות.³⁸ יודגש כי לאחר מכן, ובמסגרת בקשה לדיון נוסף בבג"ץ זיאדה שהוגשה לאור קביעותיו התקדימיות, ובהן כי ניתן ליטול חזקה באדמות פרטיות של פלסטינים לטובת המתנחלים בלבד, קבעה נשיאת בית המשפט העליון אסתר חיות, כי **"אכן, כפי שצינו המבקשים נראה כי פסק הדין סותר בהקשר זה הלכות קודמות ויש בו גם חידוש וגם קושי"**.³⁹

לאחר הדיון בבג"ץ זיאדה, התייחס בית המשפט לסוגייה זו במישרין במסגרת העתירות נגד חוק ההסדרה. הנשיאה חיות קבעה בדעת הרוב:

אומנם, כפי שנקבע בפסיקתו של בית משפט זה, המפקד הצבאי רשאי מכוח סמכותו לפי תקנה 43 לתקנות האג לשקול גם שיקולים הנוגעים לטובת האוכלוסייה המקומית בכללותה, לרבות האוכלוסייה הישראלית באזור (עניין אבו צפיה, בפסקה 20). אולם, ככל שעסקינן בשאלה של "צורך ציבורי" לפי דיני ההפקעות החלים באזור, איני סבורה כי אלה מתירים הפקעה של מקרקעין פרטיים בבעלות פלסטינית או במקרקעין שיש מי שטוען לזיקה קניינית בהם, וזאת לצורך הקמה והרחבה של יישובים ישראלים ולצורך זה בלבד.⁴⁰

בכך, חזר בית המשפט לעמדה המשפטית המסורתית, לפיה אין להפקיע מקרקעין פרטיים של פלסטינים כך שישמשו באופן בלעדי את האוכלוסייה הישראלית.

ביטול צווי הפקעה

מלבד חוקיות ההפקעה וסבירותה, נדונה בפסיקה גם שאלת ביטול ההפקעה בדיעבד, משהחליטה המדינה שלא לממש את מטרתה, או לאור שיהוי רב במימוש ההפקעה. עניין זה עלה במקרה של הכפרים דיר אבזיע, עין עריכ וביתוניא, שמתושביהם הופקעו כ-750 דונם בשנים 1998 ו-2001 לצורך סלילת כביש עוקף שהיה אמור לחבר מספר התנחלויות ממערב לרמאללה עם ירושלים. העבודות במקום החלו בשלהי שנות ה-90, אך הופסקו עם פרוץ האינתיפאדה השנייה בשנת 2000. ב-2007 עתרו מתנחלים לבג"ץ בדרישה להמשיך בסלילת הכביש. במסגרת העתירה ציינה המדינה כי אין בכוונתה לסלול את הכביש, מטעמים ביטחוניים, בשל הפגיעה הבלתי מידתית בקניין האוכלוסייה הפלסטינית, ועקב קיומם של אתרים ארכיאולוגיים בתוואי הדרך. בית המשפט אישר את החלטת המדינה לסגת מכוונתה לסלול את הכביש, בהיותה סבירה ומידתית.⁴¹ בעקבות זאת, הגישו בשנת 2010 בעלי האדמות הפלסטינים, עתירה לביטול צווי ההפקעה. לאחר הגשת העתירה, החליטה המדינה לבטל את צווי ההפקעה והעתירה נמחקה בהסכמה.⁴²

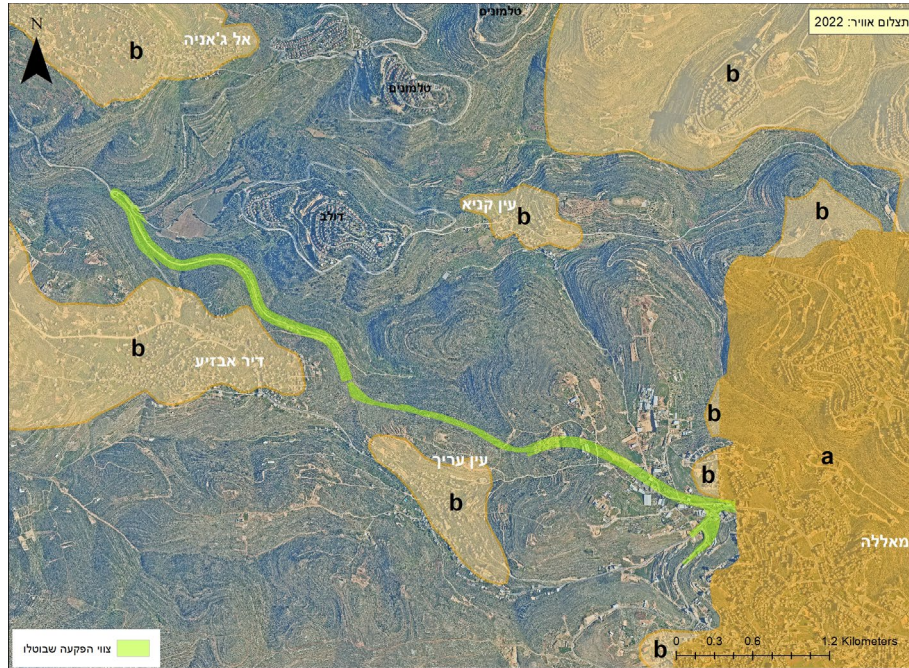
38. סעיפים 25-27, 33 לפסק דינו של השופט גיבוראן בבג"ץ 794/17 זיאדה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פורסם בנבו, 31.10.2017) (להלן: בג"ץ זיאדה); דנג"ץ 9367/17 זיאדה נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית (פורסם בנבו, 30.5.2018) (להלן: דנג"ץ זיאדה); ד"ר גיל לימון, "הסדרת דרך הגישה ליישוב יחרשה" (8.11.2017); סעיף ט' לתגובה מטעם היועץ המשפטי לממשלה בבג"ץ 1308/17 עיריית סלוואד נ' הכנסת (פורסם באר"ש, 9.06.2020) (להלן: עניין חוק ההסדרה).

39. סעיפים 7-9 של החלטת השופטת חיות בדנג"ץ זיאדה. יחד עם זאת, הבקשה לדיון נוסף נדחתה מהנימוק שאמירת בית המשפט בבג"ץ זיאדה הייתה אמרת אגב ומכיוון שמדובר בשאלה תאורטית, גם אם הדנג"ץ יתקבל, הדבר לא יוביל לשינוי תוצאות ההליך הקודם.

40. סעיף 70 לפסק דינה של השופטת חיות בפסק דין בעניין חוק ההסדרה.

41. בג"ץ 6379/07 ועד היישוב דולב נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון (פורסם בנבו, 20.8.2009).

42. בג"ץ 3013/10 ראש מועצת הכפר עין עריכ נ' מפקד כוחות צה"ל (פורסם בנבו, 3.7.2012).



צווי הפקעה שבוטלו ב-2012 לאחר שהמדינה נסוגה מכוונתה לסלול כביש עוקף בשטחי דיר אביזע, עין עריך וביתוניא.

לעומת זאת, בהפקעה אחרת שנחתמה באפריל 1975 (ה-1/4/75) וכללה בין היתר כ-1,300 דונם מאדמות הכפר ענאתא, לצורך הקמת ההתנחלות מעלה אדומים, סירבה המדינה לבטל את הפקעתו של חלק מהשטח, שבו על פי טענת העותרים לא מומשה ההפקעה במשך כארבעים שנה. יצוין כי בעוד שבחלקים אחרים של ההפקעה (שגודלה למעלה מ-28 אלף דונם), הוקמו ההתנחלות מעלה אדומים ואזור התעשייה מישור אדומים, באזור בו עסקה העתירה ניטעו מטעי זיתים על ידי מתנחלים מההתנחלות הסמוכה כפר אדומים, שהשטח הועבר לתחום שיפוט. בעקבות סירוב המדינה לבטל את חלקי ההפקעה שלא נבנו עליהם התנחלויות, הגישו בעלי האדמות עתירה, ובה ביקשו בין השאר להסתמך על ההלכה שנקבעה בישראל בבג"ץ קרסיק, שלפיה במקום בו חדלה להתקיים המטרה הציבורית שעמדה ביסוד ההפקעה, יש לבטל את ההפקעה ולהשיב את המקרקעין לבעלים המקוריים.⁴³ העותרים טענו כי למרות שפסק הדין קרסיק נוגע למקרקעין הנמצאים בתוך מדינת ישראל, מדובר בהלכה המתווה עקרון-על במשפט הישראלי ביחס למעמדה של זכות הקניין, למול נטילה לצרכי ציבור, ובתור שכזו, משמשת כמקור פרשני גם לדין החל בגדה המערבית.⁴⁴ בסופו של דבר החליט בית המשפט לדחות את העתירה מן הטעם העיקרי לפיו מרבית חלקי צו ההפקעה מומשו. בית המשפט קבע כי אמנם העיכוב במימוש ביחס לאדמות העותרים אך זמן ממושך וטרם נעשה תכנון מפורט ביחס לאדמותיהם, אך אדמות אלו אינן מהוות אלא אחוז בודד משטחו הכולל של צו ההפקעה, והינן חלק בלתי נפרד ומהותי ממנו בהיותן ממוקמות במיקום אסטרטגי ביחס לשטח הכולל. לדברי בית המשפט, "הפקעת אדמות העותרים נעשתה כחלק ממערך תכנוני מורכב ורחב היקף שבמסגרתו הוקמו העיר מעלה אדומים, אזור התעשייה מישור אדומים והיישוב כפר אדומים. יישומו של מערך תכנוני מסוג זה הוא הדרגתי ואורך זמן ולכן יש להשקיף על ביצועו מנקודת מבט רחבה, המביאה בחשבון את המורכבות שבו".⁴⁵

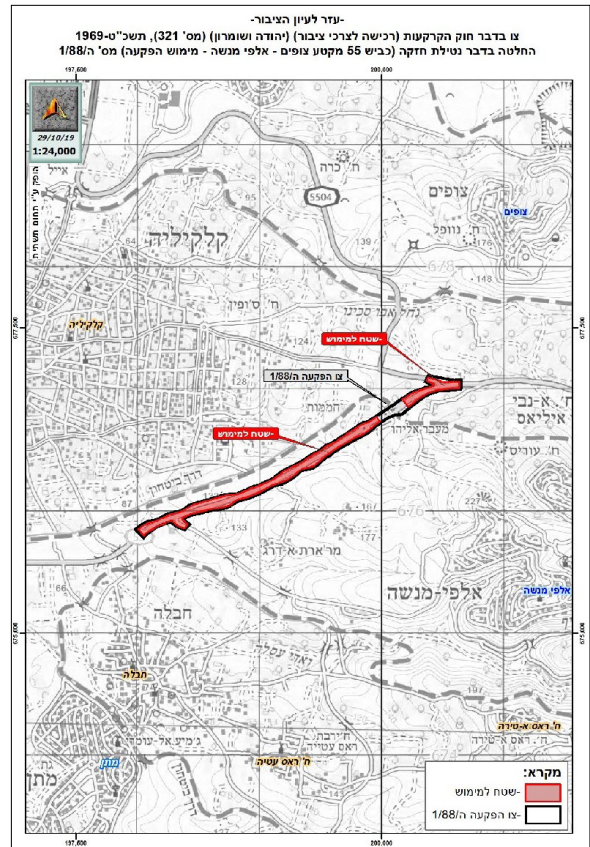
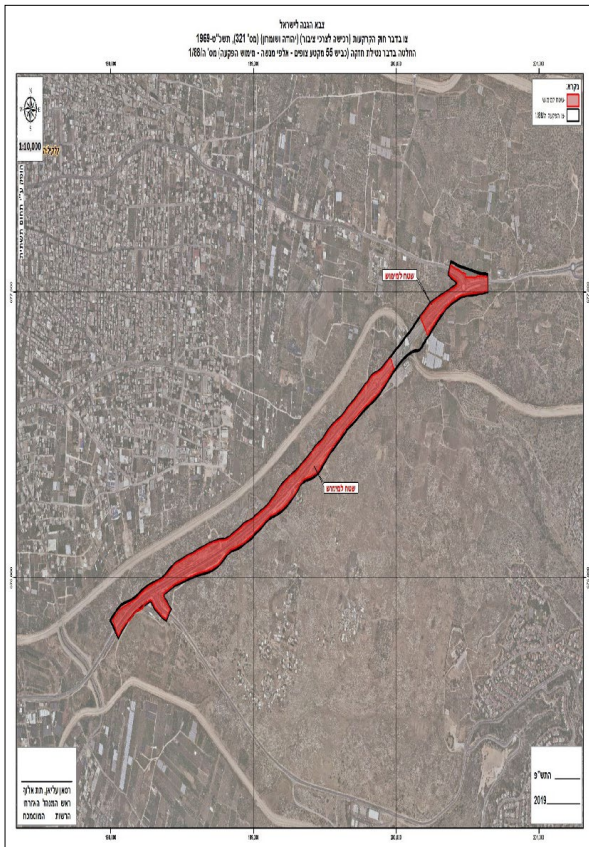
43. בג"ץ 2390/96 קרסיק נ' מדינת ישראל, פ"ד (נה) 625 (2) (2001).

44. בג"ץ 3240/15 ראש מועצת ענאתא נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, (פורסם בנבו, 7.01.2019) (להלן: בג"ץ ענאתא).

45. שם, סעיף 32 לפסק דינה של השופטת ברון.

ביחס לעצם תחולתם של הלכת קרסיק והתיקונים שבוצעו בעקבותיה בדין הישראלי על מקרקעין המצויים בגדה המערבית, קבע בית המשפט כי ההלכה היא שהמפקד הצבאי אינו כפוף לדין הישראלי במישרין, אלא לדיני המקום ובפרט לדין הירדני (סעיף 20 לחוק הרכישה הירדני), שאינו קובע חובת השבה כשהמפקיע הוא רשות מרשויות המדינה. יחד עם זאת קבע בית המשפט כי אין לפסול תחולת חובת ההשבה של המקרקעין לבעלים על ידי המפקד הצבאי במקרה של אי-מימוש מטרת ההפקעה, והותיר שאלה זו בצריך עיון.

בשנים האחרונות מפרסם המנהל האזרחי החלטות בדבר נטילת חזקה (מימוש צו הפקעה) ביחס להפקעות שלא מומשו, או מומשו חלקית. בהודעות אלו מצוין כי בכוונת המנהל האזרחי לממש את ההפקעה בתוך התקופה הנקובה בהחלטה. הודעה זו אינה מציעה לבעלי הקרקע המופקעת הליך מסודר שמאפשר להם לערער על ההפקעה. אנו מניחים כי הפרסומים הללו נועדו להעניק למדינה הגנה נוספת במידה ותוגשנה עתירות כנגד עבודות בשטח המופקע, וזאת בשל הזמן שחלף מאז פרסום צו ההפקעה המקורי.



הודעה שפורסמה ב-23.12.2019 על הכוונה לממש את צו הפקעה 1/88 לשם סלילת כביש ממזרח לקלקיליה.

צווי הפקעה ירדניים: המקרה של ההתנחלות עופרה

חארץ הורדה: 8 דצמבר 2022. מקור: עמוד 14, מעריב, 24 אוקטובר 1976 *** מתוך אתר "עיתונות יהודית היסטורית", הספרייה הלאומית ואוניברסיטת ת"א



"ב"10 חודשי חיינו כאן למדנו שמוסדות הממשלה נוהגים בנו במדיניות של, תנו להם להתנוון"

מעלה אדומים: אנשים מצפים רק לאור ירוק, כדי לבוא ולהתיישב בעיר החדשה לפרוה: "שמעון פרס הודה שיש לשים קץ לבדיחה הזאת ששמה 'מחנה עבודה' קדום; "להוריד אותנו בכוח – זה כמו לומר שמורידים את דגניה"

מתן יוסף וקסמן

מתחילי עתידותיהם יחד עם משה דיין, שנקרא ליהודים לברוא את המדינה, היה זה יוסף וקסמן, אלוף המבצע, שהיה זה שניסח את תוכנית החלוקה. הוא היה זה שניסח את תוכנית החלוקה, הוא היה זה שניסח את תוכנית החלוקה, הוא היה זה שניסח את תוכנית החלוקה... (The text continues with a detailed account of his role in the state's formation and his views on the West Bank settlements.)

הוא נולד באזור המושבה... (The text continues with a detailed account of his role in the state's formation and his views on the West Bank settlements.)

הוא נולד באזור המושבה... (The text continues with a detailed account of his role in the state's formation and his views on the West Bank settlements.)

הוא נולד באזור המושבה... (The text continues with a detailed account of his role in the state's formation and his views on the West Bank settlements.)

אזכרה

הוא נולד באזור המושבה... (The text continues with a detailed account of his role in the state's formation and his views on the West Bank settlements.)

עיבוי

הוא נולד באזור המושבה... (The text continues with a detailed account of his role in the state's formation and his views on the West Bank settlements.)

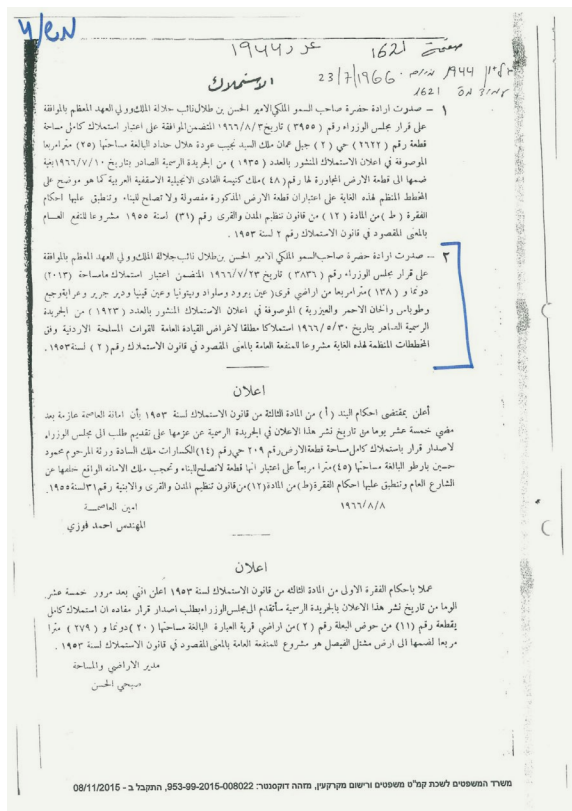
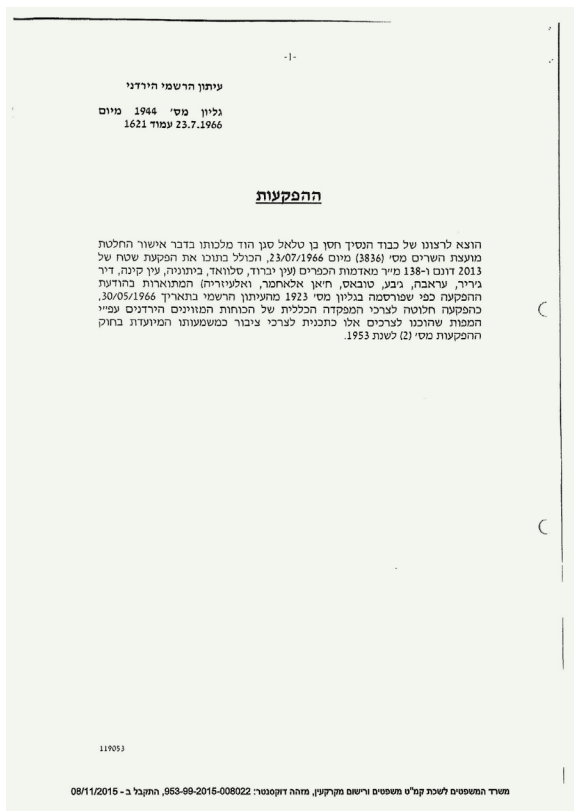
הכרה

הוא נולד באזור המושבה... (The text continues with a detailed account of his role in the state's formation and his views on the West Bank settlements.)

הוא נולד באזור המושבה... (The text continues with a detailed account of his role in the state's formation and his views on the West Bank settlements.)

בשנות השלושים בגדה המערבית (1948-1967), הפקיע השלטון הירדני את זכות ההחזקה השימוש במקרקעין, בשלושה ערוצים מקבילים. הערוץ הראשון הוא חוק הפקעות מ-1953, אותו סקרנו בראשית הפרק המשפטי (עמ' 15). הערוץ השני, המהיר יותר, הוא הפקעות ל"צרכי צבא ובטחון" בהתאם לתקנות ההגנה הירדניות (תקנה 2, 1939); הסמכות להפקיע מקרקעין לצרכי צבא ובטחון היתה נתונה לראש הממשלה וההפקעה כנכסה לתוקף לאחר החלטתו ותפיסת החזקה. הערוץ השלישי הוא הפקעות לצורך

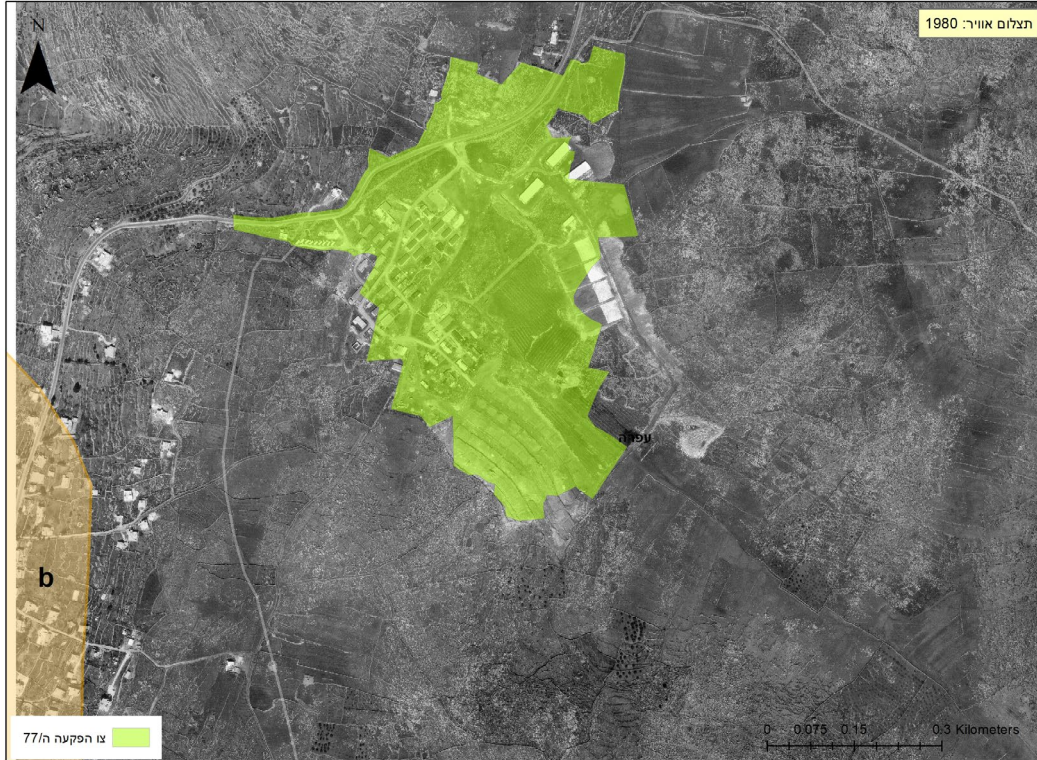
חפירות ארכיאולוגיות.⁴⁶ אין בידינו מידע מלא לגבי מספר ההפקעות הירדניות או גודל השטח שהופקע באמצעות הערוצים הללו. בעקבות עתירה שהוגשה בשנת 2014 כנגד כוונת המדינה להכשיר את ההתנחלות עופרה, חשפה המדינה את המסמכים הירדניים משנת 1966, שבאמצעותם הופקעו בין היתר גם כ-260 דונם מתושבי הכפרים עין יברוד וסלואד, לשם הקמת בסיס צבאי בסמוך לכביש ההיסטורי רמאללה-יריחו.⁴⁷ תשע שנים לאחר מכן, השתלטו מתנחלי עופרה על הבסיס הירדני הנטוש והפכו אותו להתנחלות הישראלית הראשונה באזור רמאללה.



הודעת הממשלה הירדנית מיום 23.7.1966, על החלטתה להפקיע שטחים עבור בסיסים צבאיים במקומות שונים בגדה המערבית.

46. דו"ח זנדברג, עמ' 31.

47. בג"ץ 419/14 עיריית סלואד ואח' נגד שר הבטחון ואח'.



תצלום אווירי של ההתנחלות עופרה משנת 1980.

אלא שבמקרה של עופרה, מהר מאוד התברר כי תוכניותיהם של המתנחלים אינן מוגבלות לשטח שהופקע על ידי הירדנים. תצלום אווירי של ההתנחלות משנת 1980, דהיינו כחמש שנים לאחר הקמתה, מלמד כי המתנחלים החלו לבנות את בתיהם על קרקעותיהם הפרטיות של תושבי הכפר עין יברוד (כלומר מחוץ לתחום צו הפקעה), השוכנות מאות מטרים ספורים ממערב למקום.



תצלום אווירי של ההתנחלות עופרה משנת 1990.

במקביל להשתלטות הפיראטית של המתנחלים על קרקעות פרטיות של פלסטינים שנותרו מחוץ לשטח צו ההפקעה הירדני, דנה הממשלה ב-1980 באפשרות להשתלט על אדמות פרטיות נוספות של תושבי הכפרים עין יברוד וסלואד. הדיונים התקיימו בוועדת השרים לענייני התיישבות, שבראשה עמד שר החקלאות אריאל שרון. הבעיה עימה ביקשה הוועדה להתמודד היתה חסרון של אדמות מדינה סביב ההתנחלות הצעירה. בדיון שקיימה הוועדה בעניין זה ב-22.5.1980, אמר שר החינוך זבולון המר: "נאמר כאן כי נבדק עד בערך 2 ק"מ מסביב. אני מציע שתנתן לנו אינפורמציה מה קורה מייד אחרי זה. כלומר, אולי יש פתרון לכך או לכך, ואז אולי נחליט על דרכים שתפרצנה, הרי שדרך אתה כן יכול לפרוץ". עוזר שר החקלאות לענייני התיישבות אורי בראון ענה להמר: "הייתי בוועדה שבדקה נושא זה בטווח לא של 2 ק"מ, אלא של 8 ק"מ ואין – זה הכל שטח מוסדר". שר החקלאות שרון התעניין הרבה פחות בסוגיה של חוקיות ובעלות על הקרקע; הוא היה מודאג בעיקר מהאפשרות שפלסטינים יבנו על אדמותיהם הפרטיות, שנמצאות על הגבעה בסמוך להתנחלות: "גבעה מסולעת זו, אינני מבין מדוע אי אפשר להכניס אותה לתחום התכנון, כדי ראשית לעצור את הבניה במקום. צריך לקחת שם היקף מסוים ולסגור אותו בתוך קו של תכנון, כדי שלא יבנו מסביב. הרי הם יבנו וירדו בבניה עד לגדר הישוב היום".⁴⁸

לימים התברר כי חששותיו של שרון התבדו. בעלי הקרקעות הפלסטינים לא בנו על הגבעה. מי שדווקא כן בנו עליה היו בני הדור השני של מתנחלי עופרה, שהקימו על הגבעה את המאחז הבלתי חוקי עמונה. מאחז עמונה פונה סופית בראשית 2017, שמונה שנים לאחר שבעלי הקרקעות הגזולות עתרו לבג"ץ בדרישה לפנות את הפולשים.⁴⁹ הקמת מאחז עמונה בסוף שנות ה-90 היתה נדבך בתוך מהלך של השתלטות על אלפי דונם של אדמות פרטיות, ברדיוס של מספר קילומטרים סביב עופרה. ביטוי העברייני ביותר של מהלך זה הוא מאות בתים שנבנו על קרקעות בבעלות פלסטינים בתוך ההתנחלות עופרה.⁵⁰ במסד הנתונים שערך תא"ל (מיל') ברוך שפיגל ("דו"ח שפיגל"), שהמדינה סירבה בשעתה לחשוף באופן רשמי ושהודלף ב-2009, נחשף לראשונה מסמך רשמי המתאר את ממדי ההשתלטות על קרקעות פרטיות סביב עופרה:⁵¹

בניה בהיעדר תכנית מאושרות:

כל הישוב אינו מוסדר בתוכניות מתאר בתוקף. רוב הבניה בישוב על אדמות פרטיות רשומות ללא בסיס חוקי כלשהו וללא אפשרות הכשרה.

1. היישוב הוותיק - למעלה מ-200 מבני קבע למגורים, מבנים חקלאיים, מבני ציבור, הכשרות שטחים, דרכים, מטעים בתחום היישוב הוותיק (שלגביו הוגשה תוכנית 221, שכאמור, לא קודמה בשל בעיית בעלות).

2. שכונת רמת צבי – מדרום ליישוב הוותיק – כ-200 מבני קבע וכן הכשרות שטח ופיתוח לבניית קבע נוספת, כולה על אדמות פרטיות תוך השגת גבול.⁵²

48. ארכיון המדינה, "סטנוגרמות מיישיבות ועדת השרים לענין בדיקת בעיית הקרקעות של הישובים ביהודה, שומרון וחבל עזה".

49. המקור: "תיק עמונה - כך הוקם המאחז שמסעיר את המדינה", רשת 13, 20.12.2016; בג"ץ 9949/08 מרים חסן עבד אלקרים חמאד נ' שר הבטחון (פורסם באר"ש, 1.2.2017).

50. ראו גם בצלם, עופרה, לעיל הי"ש 37.

51. אורי בלאו, "חשיפה: הדו"ח הסודי של מערכת הביטחון על הבנייה הבלתי חוקית בהתנחלויות", הארץ, 30.1.2009.

52. את מסד הנתונים המלא של שפיגל, ניתן למצוא כאן באתר 'כרם נבות'.

הפקעות, תפיסות, הכרזות, סגירות ואיסורי בנייה

מלבד צווי הפקעה יש עוד צוויים צבאיים שהרשויות הישראליות מוציאות במסגרת משטר המקרקעין שהיא מנהלת בגדה המערבית. להלן תיאור קצר של כמה מהצוויים העיקריים בהם ישראל עושה שימוש לעניין זה:

צווי תפיסה – מאז שנת 1967, המפקדים הצבאיים הוציאו למעלה מ-1,300 צווי תפיסה ל"צרכי בטחון", שבאמצעותם נתפסו באופן "זמני" למעלה מ-112 אלף דונם. קרוב ל-40 אלף דונם מתוך אותם שטחים נתפסו לצרכי "התיישבות". כלומר, לשם הקמת עשרות התנחלויות החל מסוף שנות ה-60 ועד ראשית שנות ה-80. כ-25,600 דונם נוספים נתפסו לשם מימוש מגוון מטרות הקשורות לצרכי הצבא עצמו, כגון בסיסים ומתקנים צבאיים. למעלה מ-25 אלף דונם, נתפסו על ידי הצבא, לשם בניית גדר ההפרדה. כ-4,000 דונם נתפסו לצרכי הגנה על מתנחלים והתנחלויות, כגון: דרכי בטחון, גדרות ואמצעי אבטחה שונים לאורך כבישים וסביב התנחלויות.⁵³

הכרזות על אדמות מדינה – בעקבות פסק דין בבג"ץ **אלון מורה**, שצמצם מאוד את יכולתה של ישראל לתפוס שטחים חדשים לשם הקמת התנחלויות, החל הצבא להכריז על שטחים נרחבים מאוד בגדה המערבית כ"אדמת מדינה". מאז ראשית שנות ה-80 הצבא הכריז על כ-800 אלף דונם כאדמות מדינה. כ-700 אלף מתוכם פזורים כיום בשטח C (המהווה כ-61% משטח הגדה המערבית) שנותר בשליטה ישראלית מלאה גם לאחר חתימת הסכמי אוסלו.

צווי סגירה – בעוד מספרם המדויק של צווי הסגירה הזמניים שהוציא הצבא עד היום אינו ידוע (מן הסתם מדובר באלפים), מספרם של צווי הסגירה הקבועים עומד על עשרות אחדות, אבל השטחים הכלולים בהם גדולים מאוד. בדוח שפרסמנו במרץ 2015, הראינו שכשליש מהגדה המערבית מוגדרת שטח צבאי סגור לפלסטינים. זאת לשם השגת מספר תכליות, כגון: שטחי אש (סגורים גם לכניסת ישראלים), שטחי שיפוט של ההתנחלויות, שטחים הסמוכים לגבול עם ירדן והשטח שהוכרז כ"מרחב התפר" בין גדר ההפרדה והקו הירוק. בניגוד לצווי הפקעה או צווי תפיסה, צווי הסגירה אינם חלים על תושבי קבע המתגוררים בתוך השטחים הסגורים וכן אינם נוגעים בסוגיית הבעלות או בזכות השימוש שנשמרת (לכאורה בתיאום עם הצבא) בקרקעות הפרטיות שנמצאות בתוך השטחים הסגורים.⁵⁴

צווי איסור בנייה הם עשרות צוויים שהוציא הצבא ובאמצעותם נאסרת הבנייה בעיקר לאורך כבישים בגדה המערבית ולאורך חלקים מגדר ההפרדה, בהיקף כולל של כ-460 אלף דונם.

53. ר' "תפסת מרובה לא תפסת: תפיסת אדמות לצרכי ביטחון בגדה המערבית", דצמבר 2018, כרם נבות (להלן, תפסת מרובה, כרם נבות).

54. ר' "גן נעול: הכרזה על שטחים סגורים בגדה המערבית", מרץ 2015, כרם נבות (להלן, גן נעול, כרם נבות).

פרק ב': צווי ההפקעה

בשנים 1972-2022, חתמו המפקדים הצבאיים של הגדה המערבית על 313 צווי הפקעה. סך השטח שנכלל בצוים הללו (ובכללם מספר צוים שבוטלו במהלך השנים), הוא כ-75,600 דונם, או כ-74,000 לאחר קיזוז החפיפות בין צווי הפקעה שונים. **הנתונים הכמותיים ביחס לשטחי הצוים שנציג להלן מחושבים על פי גודל השטחים לפני קיזוז החפיפות.**

התפלגות השטח המופקע על פי סטטוס הבעלות על הקרקע⁵⁵

את סטטוס הבעלות על הקרקעות שנכללו בצווי ההפקעה, בדקנו ביחס לחפיפתן עם קרקעות המוגדרות תחת מספר קטגוריות שונות: אדמות פרטיות מוסדרות הרשומות בטאבו, אדמות מדינה מוסדרות הרשומות בטאבו, קרקעות פרטיות לא מוסדרות שלא נרשמו בטאבו, ואדמות לא מוסדרות שהוכרזו על ידי ישראל כאדמות מדינה. מבדיקה זו עולה כי מרבית הקרקעות המופקעות אינן כלולות באף אחת מהקטגוריות שציינו. הסיבה לכך היא שבחלקים גדולים מהגדה המערבית, שכשני-שלישים משטחה לא הוסדרו עד היום, המנהל האזרחי לא מיפה את סטטוס הבעלות על הקרקעות.⁵⁶ יש להניח שחלק ניכר משטחים אלו מוגדר על ידי המנהל האזרחי כ"אדמות סקר", דהיינו אדמות שהרשויות הישראליות רואות בהן אדמות מדינה, אף שלא נרשמו ולא הוכרזו ככאלו.⁵⁷

נשאלת השאלה אם כן, מדוע טורחת המדינה להפקיע גם קרקעות שהיא רואה בהן מלכתחילה כאדמות מדינה? תשובה אפשרית לשאלה זו מצויה בתשובת המדינה לעתירה שהוגשה בגין הכוונה להפקיע 644 דונם מאדמות הכפר עיבדיה ממזרח לבית לחם. מדובר בשטח מדברי וצחיח שהמדינה רואה ברובו "אדמת סקר". מתשובת המדינה עולה כי גם במקרים בהם המדינה סבורה שלכאורה ההפקעה מיותרת, היא נוקטת צעד זה "למען הזהירות": **"השטח שהוחלט להפקיע בסופו של דבר הוא שטח מדברי וטרשי, אשר מוגדר כ'שטחי מרעה מדברי' במפה הפיסקאלית וההפקעה נעשתה למען הזהירות בלבד. כמו כן, חלקו הדרומי של הפרויקט מצוי בתחום הכרזה על אדמות מדינה משנת 1989"**.⁵⁸ תשובה נוספת לכך ניתנה בדו"ח זנדברג ולפיו השימוש בהפקעה במקרים מסוג זה נובע מצורך ציבורי והוא זה שמכתיב מטעמי יעילות ופשטות את הנוהג להשתמש בהליך ההפקעה ביחס לכלל המקרקעין שבתוך מתחם ההפקעה, ובכללם מקרקעין בבעלות ציבורית.⁵⁹

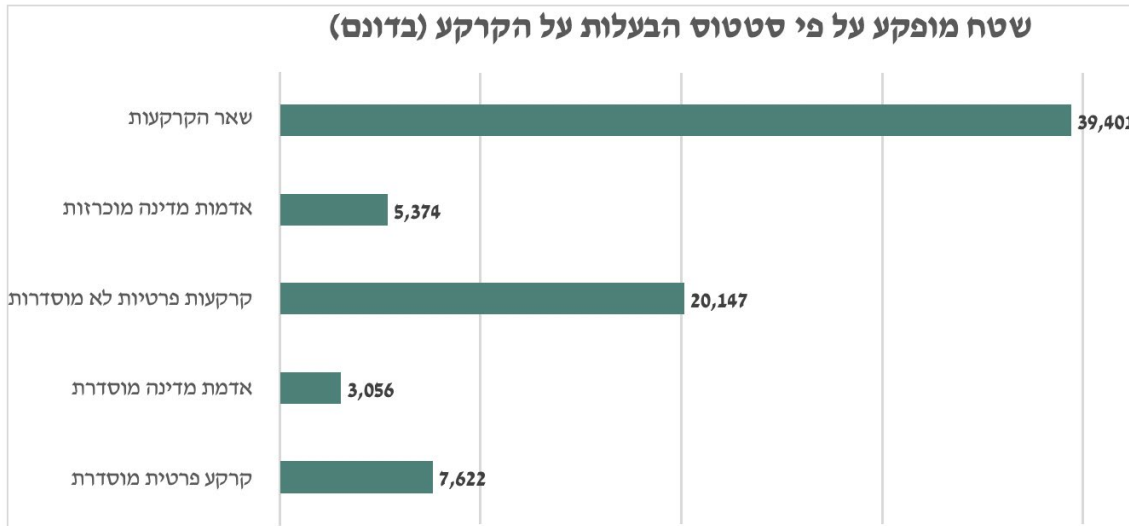
55. החלוקה לסוגי בעלויות והנתונים שאנו מציגים כאן נסמכת על שכבות ממ"ג שהמנהל האזרחי העביר לרשותנו לאורך השנים. השימוש במושגים "אדמת מדינה" או "אדמת מדינה מוכרזת", הוא טכני בלבד ואין להסיק שיש בו משום הכרה בזכותה של ישראל לעשות בקרקעות אלו שימוש לצרכיה.

56. הסדר המקרקעין בגדה המערבית נפסק למעשה עם כיבושה והותלה רשמית בשנת 1968 באמצעות צו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה והשומרון) (מס' 291), תשכ"ט-1968. סעיף 3א' בצו קובע כי "תוקפם של כל צו הסדר וכל הליך שנעשה על פי צו הסדר יותלה".

57. הדברים נכתבים בזהירות, מכיוון שהמנהל האזרחי מסרב להעביר את שכבת הממ"ג של "אדמות הסקר" בגדה המערבית. עוד לעניין זה, ראה דו"ח "מכת מדינה: צווי הפינוי של המנהל האזרחי מאדמות מדינה בשנים 2005-2018", חקל וחרם נבות, דצמבר 2019, עמ' 26-28.

58. סעיף 28 לתשובת המדינה מיום 27.11.2022, בג"ץ אבו סרחאן, לעיל ה"ש 31.

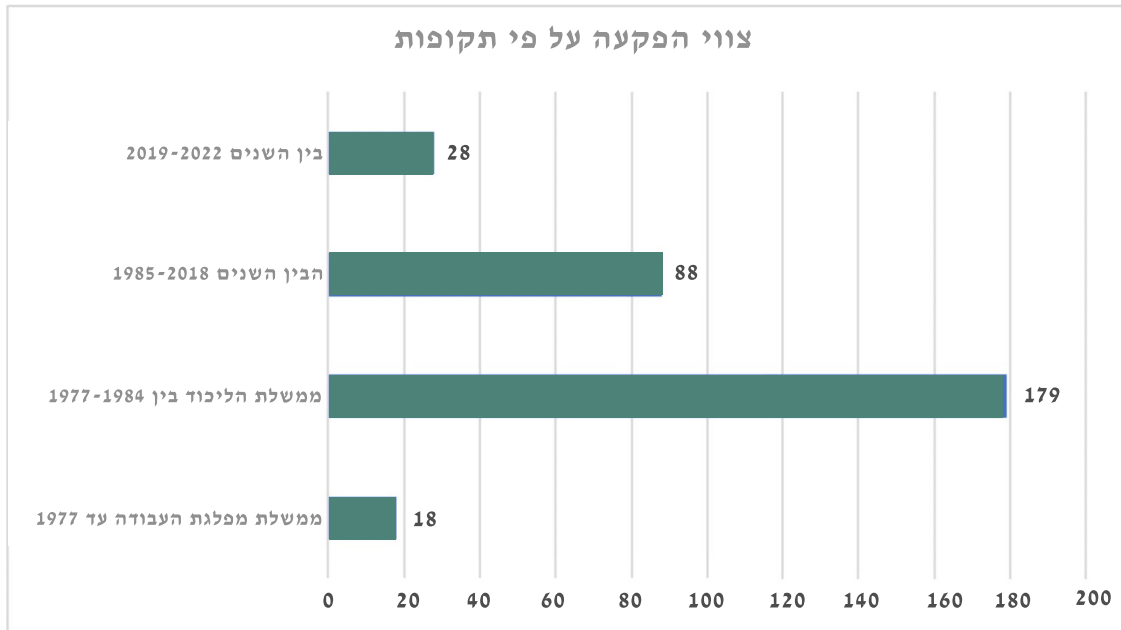
59. דו"ח זנדברג, עמ' 32.



התפלגות הצווים על פי שנים

בדיקת מספר הצווים שהוצאו מדי שנה מעלה כי במהלך כהונת שלוש ממשלות הליכוד הראשונות (1977-1984) הוצאו 179 צווים, שהם כ-56% מסך צווי ההפקעה עד היום. זאת, לעומת 18 צווים שהוצאו במהלך העשור בו שלטה מפלגת העבודה (1967-1977), שבמהלכו הוקמו כ-30 ההתנחלויות הראשונות. הנסיקה במספר צווי ההפקעה שהוצאו במהלך השנים 1977-1984, שיקפה את השינויים במדיניות ההתנחלויות הישראלית לאחר המהפך הפוליטי שחל בישראל במאי 1977, שבו ניצח הליכוד לראשונה. ואכן בשנים 1977-1984 – שנות כהונתן של שלוש ממשלות הליכוד הראשונות (הממשלות ה-18, 19 ו-20), הוקמו למעלה מ-70 התנחלויות חדשות בגדה המערבית.⁶⁰ גידול חד זה במספר ההתנחלויות, היווה גורם להפקעת אדמות מסיבית, בעיקר לשם סלילת כבישי גישה להתנחלויות ובמקרים מסוימים על מנת לשדרג את מערכת הכבישים הקיימת, שמשמשת הן את המתנחלים והן את האוכלוסייה הפלסטינית. במהלך 33 השנים בין 1985-2018 הוצאו לעומת זאת רק 88 צווי הפקעה, שכן היה ככל הנראה די בהפקעות שנעשו קודם לכן. החל משנת 2019 חלה שוב עליה במספר הצווים: בשנים 2019-2022 הוצאו 28 צווים. עלייה זו משקפת את השינוי שחל בשנים האחרונות ביחסה של ישראל לגדה המערבית, שמתבטא בהשקעות תשתיות עצומות, שמטרתן היא להגדיל באופן משמעותי את מספר המתנחלים ולקדם את סיפוחה, אם לא רשמית אזי בפועל.

60. בצלם [גזל קרקעות, לעיל הי"ש 37 עמ' 15](#).



תאריך הודעה: 20 דצמבר 2022. מקור: עמוד 3, מעריב, 16 ספטמבר 1979 *** מתוך אתר "עיתונות יהודית היסטורית", הספרייה הלאומית ואוניברסיטת ת"א

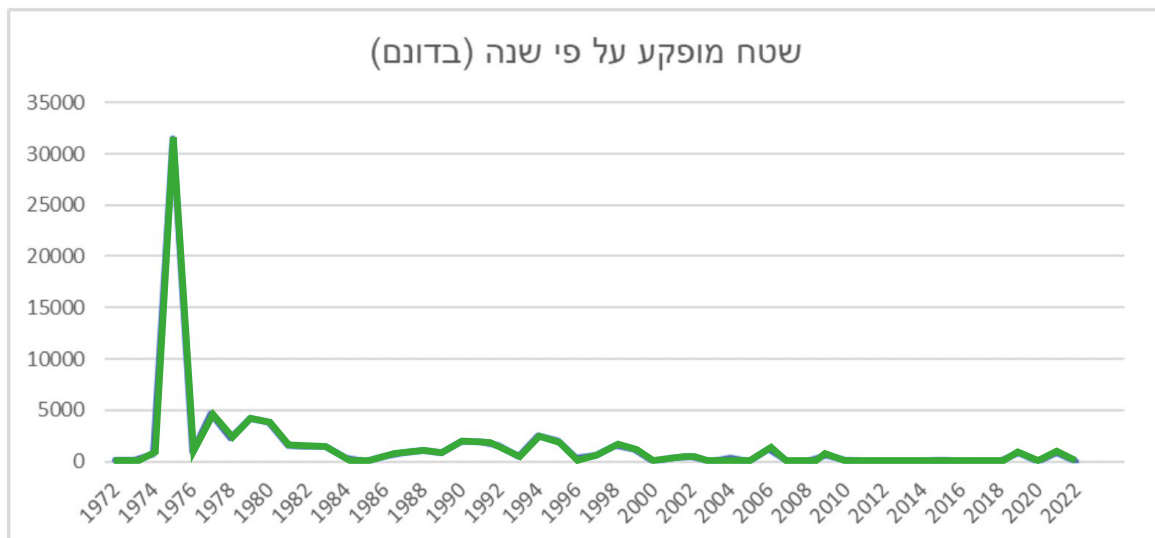
בגין יביא לאישור הממשלה הצעה לאשר הקמת ריחו ודותו

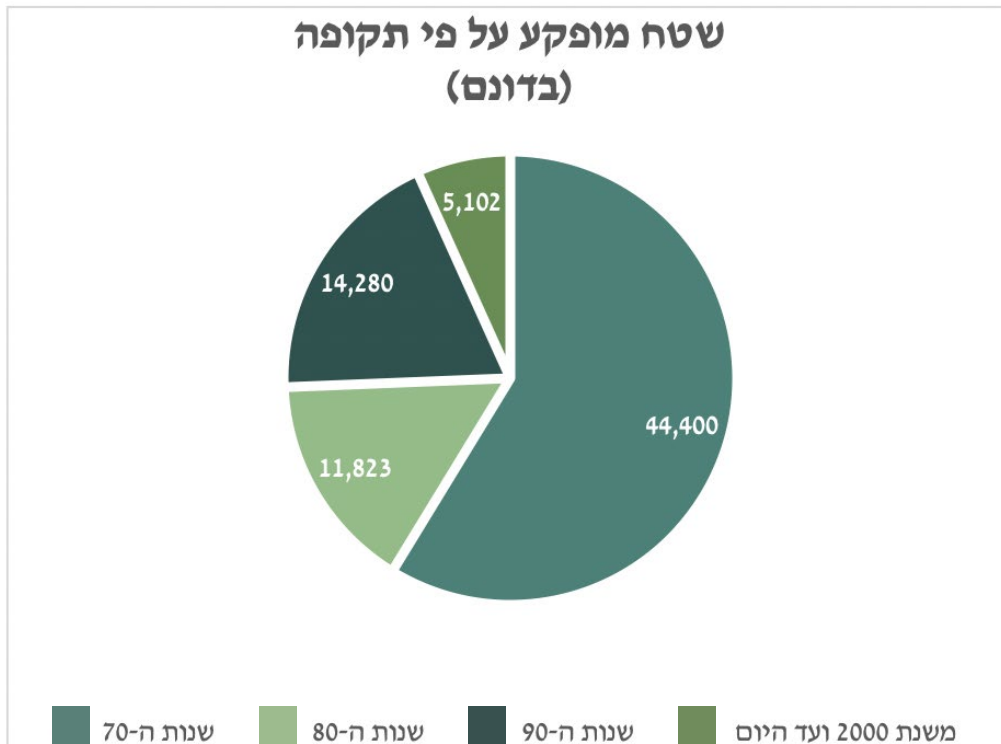
ערעורו של סגן ראש הממשלה, פרופ' יגאל ידין) או בי-הקמת התנחלויות חדשות. לפי צעד זה נראה, כי מרבגין מעדיף שלפני שסגן ראש הממשלה ישמיע את ערעורו, תקבל הממשלה החלטה חיונית בדבר הקמתן של ריחו ודותו.

כאשר סופרו המדיני של "מעריב" ראש הממשלה, מנחם בגין, עומד להביא היום לאישור ההממשלה הצעה בדבר הקמתן של שתי התנחלויות בשומרון ריחו ודותו ובכך לשים קץ לויכוח אם מדובר בהרחבת התנחלויות הקיימות (על רקע

התפלגות השטח המופקע על פי שנים

כאמור, סך כל השטח הכלול בצווי הפקעה, עומד על כ-75,600 דונם (לפני קיזוז חפיפות בין צוויים). השנה בה הופקע השטח הגדול ביותר, בפער עצום בהשוואה לכל שנה אחרת, היתה 1975, השנה שבה הוצא צו ההפקעה הראשון עבור ההתנחלות מעלה אדומים, הכולל למעלה מ-28 אלף דונם (צו הפקעה 1/4/75). במבט רחב יותר, ניתן לראות שקרוב לשלושת רבעי השטח הכלול בצוויים, הופקעו עד סוף שנות ה-80. כמעט חמישית מהשטח הופקעה בשנות ה-90, ו-7% הנותרים הופקעו במהלך 22 השנים האחרונות.





”מהות” צווי ההפקעה על פי הגדרות המנהל האזרחי

בשכבת הממ”ג של צווי ההפקעה שמקורה במנהל האזרחי, קיימת חלוקה שמתייחסת למה שמוגדר על ידי עורכיה כ”מהות” של כל צו. כל ”מהות” מיוצגת על ידי מספר, והיא עצמה לא תמיד מצוינת במפורש בשכבה. במהלך ניתוח השכבה, בדקנו את מאפייניה של כל אחת מ”המהויות” הללו; הטבלה הבאה מסכמת את המאפיינים הללו, את מספר הצווים הכולל של אותה ”מהות” ואת שטחם. להלן מספר הערות מתודולוגיות שראוי לשים לב אליהן לעניין זה:

1. במקרה אחד שבו לא הצלחנו לברר את ה”מהות”, כתבנו ”לא ידועה”.
2. במספר מקרים שבהם סברנו כי המהות שצוינה בטבלת המנהל דומה או זהה ל”מהות” אחרת שצוינה באותה טבלה, ציינו אותן כ”מהות” אחת.
3. שכבת הממ”ג של המנהל האזרחי, גדושה בטעויות בכל הקשור להגדרת ה”מהויות” של חלק מהצווים (כלומר, חלק מהצווים סווגו תחת ”מהות” שגויה). למרות זאת, אנו בחרנו לציין אותן כפי שהן מופיעות בשכבה, תוך ציון הבעיות שמצאנו, בהערות השוליים שלהלן.

פירוט ה"מהות" בשכבת הממ"ג

מספר ה"מהות"	מאפיינים	מס' הצווים	שטח הצווים (בדונם)
לא צוין	לא צוין	30	2,650
1	אתרי סילוק פסולת	2	367
2	אתר ארכיאולוגי (סוסיא)	1	286
3	בוסטר מים בכפר פלסטיני	1	0.7
4	לא ידוע	1	1
5	אתר ארכיאולוגי (בית כנסת "שלום על ישראל" ביריחו) ⁶¹	1	2
6	אגני חמצון למי ביוב בהתנחלויות	2	14
7	בריכות מי שתיה בהתנחלויות	18	143
8	גן ציבורי לפלסטינים (בבית לחם)	1	6
9	דרכי גישה להתנחלויות ולכפרים פלסטינים וכבישים מחוויים ⁶²	52	6,414
10	הסתלקות חלקית מהפקעה (בחברון)	1	259
11	מימוש הפקעה ירדנית (עופרה)	1	265
12	מגרשי חניה	4	19
13	הפקעות לשם הקמת והרחבת התנחלויות (מעלה אדומים ועופרה) ⁶³	3	30,696
14	כבישים (חלקם עבור פלסטינים וחלקם עבור מתנחלים וחלקם עבור שתי הקבוצות) ⁶⁴	142	31,613
15	"ועדת מס חינוך בבית לחם"	1	11
16	"מזבלה" ⁶⁵	3	1,416
17	מכוני טיהור שפכים בערים פלסטיניות	2	126
18	אוסף אקלקטי של מהויות ⁶⁶	3	56
19	מרכזיות טלפונים בהתנחלויות + "מרכז קהילתי בג'יפתליק" ⁶⁷	3	7
20	מתקני ביוב בהתנחלויות אריאל ומעלה מכמש	2	39
21	מתקן מנהל אזרחי בקלקיליה שבוטל + מתקן ביוב בבית חורון ⁶⁸	2	1
22	קווי ביוב בתוך התנחלויות	7	34

61. לא ברור לנו מדוע צו זה הוגדר כקטגוריה נפרדת מהצו בקטגוריה מספר 2.

62. לא ברור לנו מדוע חלק מהכבישים הכלולים בקטגוריה זו לא הוכללו בקטגוריה 14, הכוללת קבוצת כבישים גדולה.

63. מספר מהות הפקעה לצורך הרחבת ההתנחלות הר גילה לא צוין כלל בשכבת המנהל האזרחי.

64. מטרת ההפרדה בין קבוצת צווים זו לבין קבוצת צווים בקטגוריה 9 אינה ברורה לנו, שכן ישנה חפיפה ניכרת במטרות ההפקעה בין שתי הקבוצות.

65. לא ברור לנו מדוע צווים אלו הוגדרו כקטגוריה נפרדת מהצווים בקטגוריה מספר 1.

66. מדובר בשלושה צווים שלא מתחברים למהות אחת קוהרנטית ושניתן היה לצרפם לקטגוריות קיימות אחרות. ברור כי מדובר בטעות של עורכי השכבה.

67. ככל הנראה הצו עבור "מרכז קהילתי בג'יפתליק" הוכנס בטעות לקטגוריה זו.

68. ברור כי מדובר בטעות של עורכי השכבה.

מספר ה"מהות"	מאפיינים	מס' הצווים	שטח הצווים (בדונם)
23	קידוחי מים + מתקני ביוב בהתנחלויות ⁶⁹	8	62
24	קידוחי מים + רכבת ירושלים-ת"א ⁷⁰	6	291
25	שיכונים לערבים מעוטי יכולת בעיר העתיקה + רכבת ירושלים-ת"א ⁷¹	2	694
26	מתקני חשמל	2	4
27	תחנות אוטובוס והסעה לפלסטינים	2	77
28	מתקני חשמל ⁷²	4	11
29	תחנה מטאורולוגית ביריחו	1	0.2
30	מתקני חשמל ⁷³	1	31
31	תחנת שאיבה	1	3
32	מתקן תקשורת + תחנת שאיבה ⁷⁴	3	7

ניתוח "מהות" הצווים מעלה את המסקנות הבאות:

- הן מבחינת מספר הצווים (142) והן מבחינת שטחם (31,613 דונם), קבוצת הצווים שהוצאו עבור כבישים היא הגדולה ביותר. ראוי לציין כי במקביל לצווי הפקעה עבור סלילת כבישים, ישראל הוציאה במקרים שונים גם צווי תפיסה "זמניים לצרכי בטחון" עבור כבישים שהיא הגדירה "בטחוניים". אך ההבחנה בין כביש "אזרחי" וכביש "בטחוני" נראית במקרים רבים שרירותית⁷⁵ (על תיאום בין צווי הפקעה וצווי תפיסה לצורך סלילת כבישים להלן בעמ' 34).
- בקבוצת הצווים השנייה מבחינת גודל השטח, נכללים אלה שהוצאו לשם הקמת מעלה אדומים ועופרה. אף שמדובר רק בשלושה צווים, שטחם 30,696 דונם. רובו של שטח זה (28,230 דונם) כלול בצו 1/4/75.
- הצווים מהקבוצה השלישית מבחינת גודל השטח, הוצאו לשם דרכי גישה להתנחלויות, שחלקן משמשות גם כדרכי גישה לכפרים פלסטיניים. מדובר ב-52 צווים המתפרשים על שטח בן 6,414 דונם.

69. ברור כי מדובר בטעות של עורכי השכבה.

70. ברור כי מדובר בטעות של עורכי השכבה.

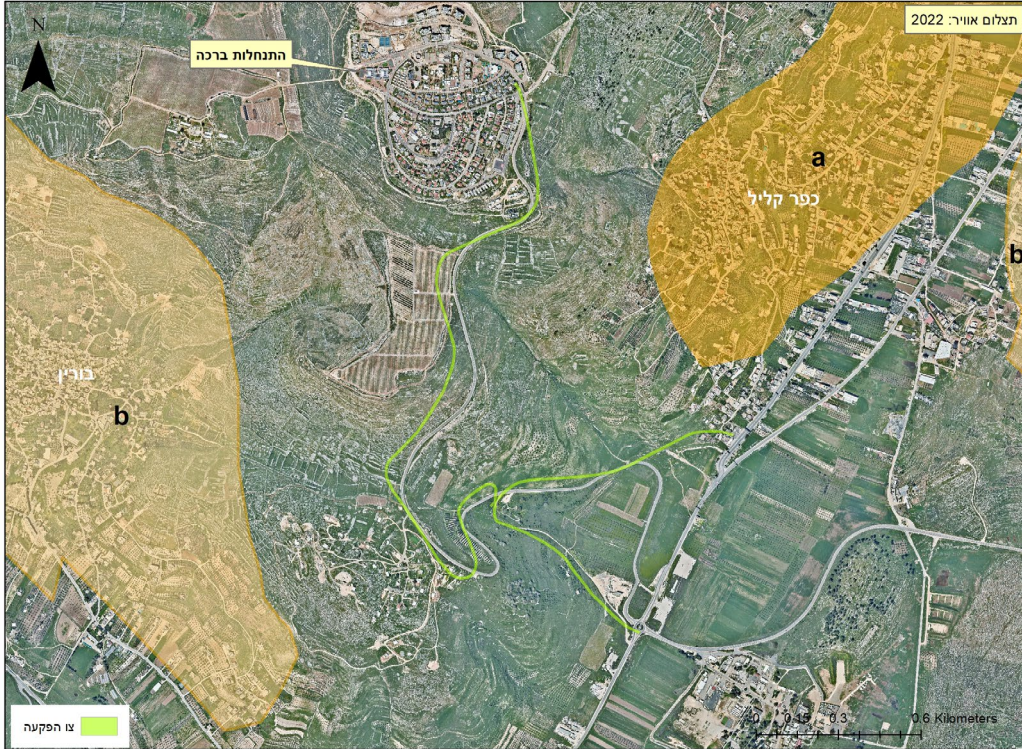
71. ברור כי מדובר בטעות של עורכי השכבה.

72. לא ברור לנו מדוע צווים אלו הוגדרו כקטגוריה נפרדת מהצווים בקטגוריה מספר 26.

73. לא ברור לנו מדוע צווים אלו הוגדרו כקטגוריה נפרדת מהצווים בקטגוריות מספר 26 ו-28.

74. ברור כי מדובר בטעות של עורכי השכבה.

75. במהלך השנים הוצאו צווי תפיסה לכ-3,000 דונם, לשם סלילת כבישים עוקפים. [תפסת מרובה](#), כרם נבות, עמ' 69.



צוים 14/82 ו 34/82 הוצאו לשם סלילת דרך להתנחלות ברכה. הצבא והמתנחלים מונעים מפלסטינים לעשות שימוש בכביש זה לאורך רוב הזמן מאז פרוץ האינתיפאדה השנייה.

תאריך הודעה: 28 דצמבר 2022. מקור: עמוד 6, מעריב, 24 פברואר 1981 *** מתוך אתר "עיתונות יהודית היסטורית", הספרייה הלאומית ואוניברסיטת ת"א

"יהודים וערבים יעברו יחדיו בשלום בכביש הנושא את שמו של יגאל אלון"

נחנך הכביש המקשר את מעלה אדומים עם המרכז האזורי מעלה אפרים * בקרוב יושלם כביש חוצה יהודה



רות אלון, אלמנתו של יגאל אלון, גוזרת את הסרט בטקס חנוכת הכביש. לידה (משמאל לימין) ראש הממשלה מנחם בגין, חשר דוד לוי, ישראל גלילי ויחזקאל רבין. (צילום: קלאודיו מימבלט)

מאת יוסף וקמנו
 "יהודים וערבים, שיהיו יחד וברבנה ובשלום, יעברו בדרך זו, הנושאת את שמו של יגאל אלון, שהקדיש את חייו למען עמנו ולמנון ארצנו" — במילים אלה סיכם אתמול ראשי הממשלה מנחם בגין, את דברי בטקס חנוכת דרך אלון, המהפכית את אזור ירושלים עם בקעת בית שאן ומחצית כביש במחנה יהודי את השומרון האחד על רכסי ההרים.

בטקס נכחו רות, אלמנת יגאל אלון ובנם יפתח, שר הבינוי דוד לוי, סגן שר הביטחון מרדכי צפורי, הרמטכ"ל רב אלון רפאל אימן, ישראל גלילי ויחזקאל רבין מראשי מפלגת העבודה ורבים מתורני ומקוריי זכרו של יגאל אלון. ראש הממשלה אמר, כי זהו כביש העובר בדרך ארץ המרדפים ומחבר את ירושלים עם צפון הארץ — ובעתיד יחבר את איזור ירושלים גם עם הנגב. "אנו נקרא לדרך זו, בשלמותה, על שמו של יגאל אלון והוא ראוי לכבוד זה, כי הקדיש את חייו למלחמה למען גאולת העם והארץ".

ראש הממשלה הודה לשר הבינוי, לסגן שר הביטחון, לרמטכ"ל ולמנהל מע"צ, על עבודתם המסורה שאיפשרת את חנוכת הכביש.

את הטקס פתח רעו וידידו של יגאל אלון, השר לשעבר ישראל גלילי, שאמר, כי "דרך היא יותר מכביש. זוהי דרך אל השוויון, אל ביטחון אל שלום. וזכה יגאל אלון, כי תיקרא דרך בארץ המרדפים. הצופה על הביקעה, על שמו. ראוי הוא לכבוד זה, אשר העם וממ"שלתו מעניקים לו ולא בכדי".

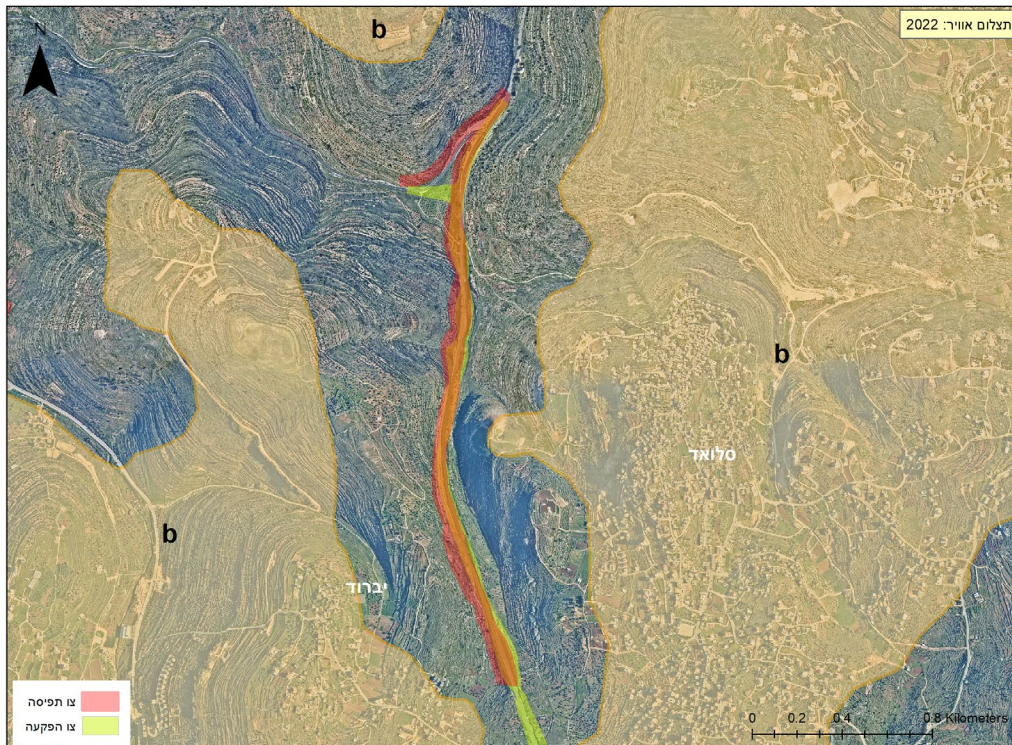
גלילי סיפר, כי לאחר מלחמת ששת הימים התוודע יגאל אלון את הדרך ונסע בה מירושלים לביתו בגונטר לאורך בקעת הירדן וכך למד להעריך את הזרמת הנה כחיוני לביטחונה של ישראל ולשלומה. ישראל גלילי הוסיף, כי יגאל אלון רצה לשלם דרך זו במסגרת חובותיו של ארץ ישראל שלמה מבחינה אסטרטגית ומבחינה

אתמול דוברים מטעם צה"ל בסיוע עיתונאים שנערך בכביש חוצה יהודה. כביש חוצה יהודה, כביש חוצה שומרון, כביש טובאסי אפרים והמשכו שייסלל לכיוון צפון ולכיוון דרום, כביש מדבר יהודה וציר שופתי מעלה אדומים. כביש חוצה יהודה רוב העבודות בכביש חוצה יהודה שסלילתו הסופית עם אספלט תושלם בשד כחורש.

יהודית דמוגרפית, תוך כיבוד צרכי האוכי לוסיה הערבית ביהודה ושומרון שבגדה ה" מערבית.
 רות אלון החכמה בגיורת הסרט ולאחר מכן יצאו המשתתפים לסייר בדרך החודשה עד מעלה אפרים.
כביש חוצה יהודה
 מערכת כבישים נפרצת ונסללת באזורי יהודיה ויהודה שסלילת הממשלה שהתקבלה לי" אחר הטקס השלום עם מצרים — זאת גילו

חפיפה ותיאום בין צווי הפקעה וצווי תפיסה

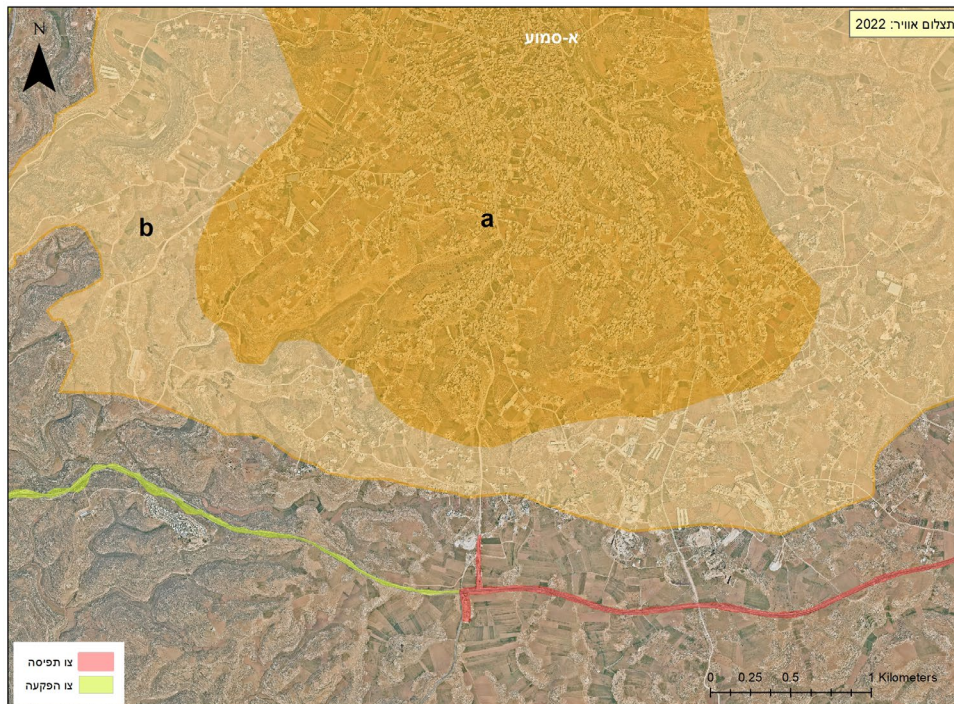
קיימת חפיפה של כ-2,130 דונם בין צווי הפקעה לצרכי ציבור ובין צווי תפיסה "זמניים" לצרכי בטחון. ברוב המקרים מדובר בחפיפה שנגרמה מצרכים שונים שעלו בתקופות שונות, תוך התעלמות מצוויים קודמים שכבר חלו במקום. במספר מקרים החפיפה בין צווי הפקעה ותפיסה מתקיימת בשל צוויים שהוצאו לשם סלילת אותו כביש. כלומר, חלק מתוואי הכביש גם הופקע וגם נתפס לשם אותה מטרה, כפי הנראה עקב חוסר תיאום.



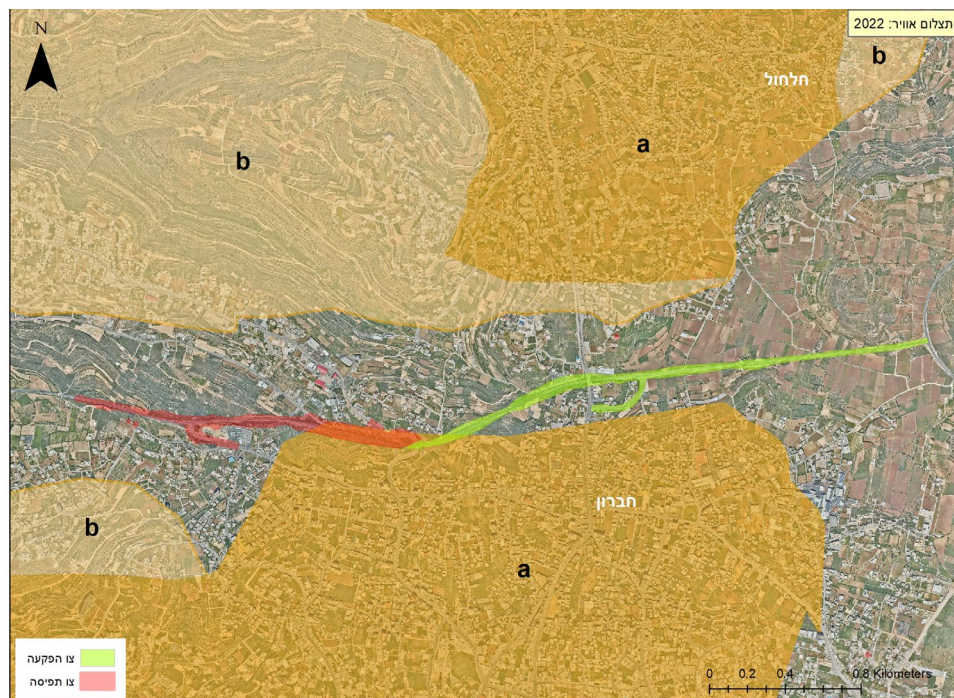
קטע מכביש עוקף רמאללה (כביש 60) שנסלל על צו הפקעה משנת 1995 ועל צו תפיסה משנת 1996.

במספר מקומות קיים רצף של צווי הפקעה וצווי תפיסה שיחד יוצרים תוואי של כביש עוקף. על פניו נראה כי לא היתה סיבה לסלול חלק מהכביש על צווי הפקעה ל"צרכי ציבור" וחלק אחר על צווי תפיסה ל"צרכי בטחון". ייתכן שהסיבה לכך קשורה לרצון הצבא לפעול במקרים מסוימים תוך מינימום עיכובים משפטיים, מתוך הנחה שצווי תפיסה יהיו חשופים פחות לביקורת בג"ץ.⁷⁶

76. "משטר הכבישים האסורים בגדה המערבית", בצלם, אוגוסט 2004, עמ' 5-7.



כביש הטבעת המזרחי סביב דרום הר חברון (כביש 317) נסלל בחלקו על צווי הפקעה מהשנים 1983 ו-1996 ובחלקו על צו תפיסה משנת 1996.



חלחול (כביש 35) נסלל בחלקו על גבי צווי הפקעה מהשנים 1978 ו-1996 ובחלקו על צו תפיסה משנת 1996.

בשנת 2002 חתם המפקד הצבאי על צו הפקעה 04/02, שבאמצעותו הופקעו כ-194 דונם מאדמות אבו דיס לשם סלילת כביש 417, שמחבר בין קידר ומעלה אדומים. הכביש נועד בראש ובראשונה על מנת לקצר את הדרך בין שתי ההתנחלויות ולחסוך למתנחלי קידר את הצורך לעבור דרך אבו דיס. סלילת הכביש החדש הפכה דחופה יותר מבחינת המתנחלים עם פרוץ האינתיפאדה השנייה. ואכן, תוך פחות משנתיים מאז החתימה על צו ההפקעה, נסלל כביש באורך כ-3.5 ק"מ. כביש זה אמור היה לשמש גם כל פלסטיני שמבקש לנסוע מצפון או מזרח הגדה לדרומה או לכיוון ההפוך. אלא שבפועל, הכביש נותר סגור לתנועת פלסטינים והתנועה הפלסטינית כולה ממשיכה להיות מתועלת לתוך אבו דיס, הסובלת מעומסי תחבורה קיצוניים. זאת, בעוד התנועה על כביש 417 דלילה מאוד, שכן הוא משרת כמעט רק את מתנחלי קידר, המונים כ-1,600 איש. באפריל 2022 התכוון הצבא לפתוח את הכביש לתנועת פלסטינים ובכך לקצר את נסיעתם של רבבות רכבים פלסטינים מדי יום. אלא שתוכנית זו לא יצאה לפועל בשל התנגדותם של מתנחלי קידר.⁷⁷



כביש מעלה אדומים-קידר (כביש 417) נסלל על צו הפקעה 04/02, נותר סגור לתנועת פלסטינים מאז סלילתו

אוכלוסיית היעד של צווי ההפקעה

כפי שראינו בטבלה בעמ' 31-32, שאלת "מהות" הצווים קשורה בטבורה לשאלה מרכזית נוספת: עבור איזו אוכלוסייה הוצא הצו? בפרק א' (לעיל עמ' 16-18), דנו בשאלה המשפטית העקרונית שבאמצעותה יש לבחון את חוקיותו של כל צו הפקעה: האם הוא משרת את - או למצער - גם את האוכלוסייה הפלסטינית? על מנת לענות על השאלה הזו, בדקנו את תכלית הוצאתו וכן את אופן השימוש בפועל (ככל שאכן נעשה בו שימוש) של כל צו, ובהתאם לכך מיינו את הצווים לשלוש קטגוריות:

77. הגר שיזף, "מתנחלים מונעים פתיחת כביש שסגור לפלסטינים כבר 20 שנה", הארץ, 18.4.2022.

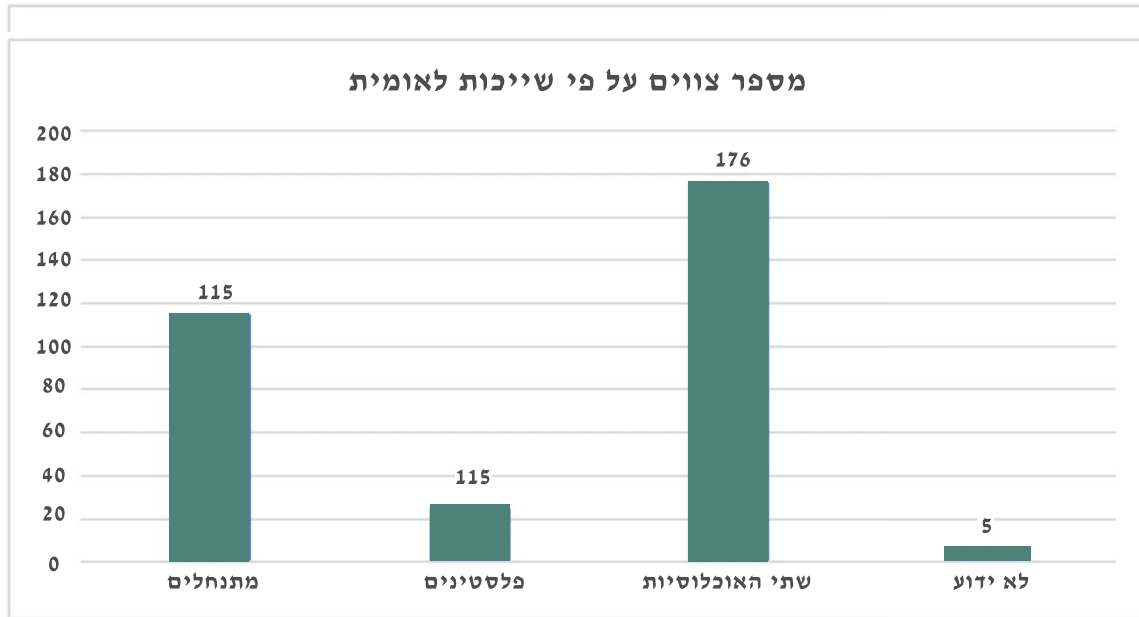
1. צווים שהוצאו מלכתחילה עבור מתנחלים בלבד, או משמשים בפועל רק אותם, כגון הפקעות לשם הקמת התנחלויות (מעלה אדומים, עופרה והר גילה), כבישי גישה אליהן ומתקני מים וביוב בסביבתן.
2. צווים שהוצאו מלכתחילה עבור פלסטינים בלבד, או משמשים בפועל רק אותם, כגון שיכונים למעוטי יכולת בעיר העתיקה (שבפועל מעולם לא נבנו), גן ציבורי בבית לחם וכבישי גישה בתוך ישובים פלסטיניים. מדובר מטבע הדברים בצווי הפקעה שרובם הוצאו לפני חתימת הסכמי אוסלו.
3. צווים שהוצאו מלכתחילה עבור שתי האוכלוסיות, או משמשים את שתיהן בפועל, כגון כבישים עוקפים, כבישי גישה להתנחלויות המובילים גם לכפרים פלסטיניים,⁷⁸ קידוחי מים ותחנות מיתוג של רשת החשמל.
לפני שניגש להצגת הנתונים, מספר הערות מתודולוגיות:

1. לגבי חמישה צווים לא הצלחנו להכריע בדבר מטרותם. מדובר במקרים בהם הצווים, ככל הידוע לנו, לא מומשו.
2. מטרתו המוצהרת של צו הפקעה לא תמיד מומשה. מה שהנחה אותנו לעניין סיווג הצווים שכן מומשו היה השימוש בפועל.⁷⁹
3. בעשרות המקרים שבהם הצו לא מומש (להלן עמ' 44), סיווג הצו נעשה על פי מטרתו המוצהרת.
4. צו הפקעה שהוצא לשם הקמת מעלה אדומים, שעליו הוקם גם אזור התעשייה מישור אדומים (ה/1/4/75), סווג כצו שהוצא עבור ישראלים, למרות שאלפי פלסטינים עובדים באזור תעשייה זה. הסיבה לכך היא שהאינטרס שהדריך את ועדת השרים לענייני התיישבות שהורתה על הפקעת השטח, היה מימוש האינטרס ההתנחלותי הישראלי.

ממצאי הניתוח: סה"כ 176 צווים (55%) משמשים את שתי האוכלוסיות. 115 צווים, מעל שליש מכלל הצווים, משמשים את המתנחלים בלבד. הקבוצה הקטנה ביותר, 25 צווים (8%), היא קבוצת הצווים משמשים רק את האוכלוסייה הפלסטינית.⁸⁰ נתונים אלה מלמדים שישראל שמחויבת לכאורה להפקיע קרקעות רק במצבים שבהם גם האוכלוסייה הפלסטינית נהנית מההפקעה, הוציאה חלק ניכר מאוד מהצווים, למען ישראלים בלבד או שהם משמשים בפועל רק ישראלים. זאת בניגוד מוחלט לפסק הדין בבג"ץ אסכאן.

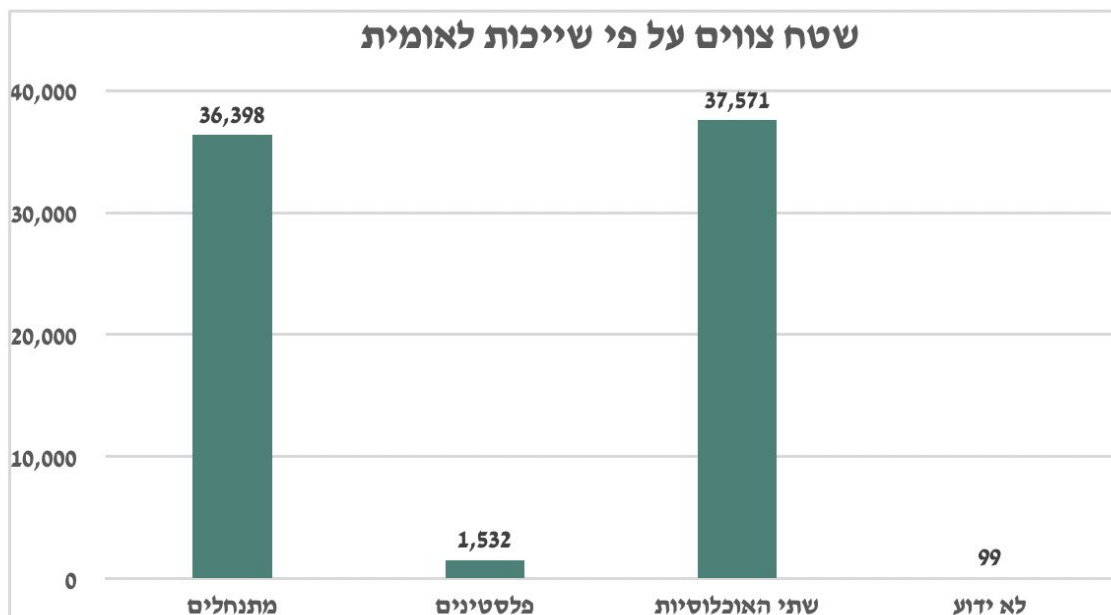
78. כמו למשל במקרה של כביש הגישה להתנחלות מגדלים שמוביל גם לכפר קוסרה, שנסלל על צו הפקעה ה/30/78.
79. דוגמה טובה לכך היא המקרה של כביש 443 עליו הרחבנו בפרק המשפטי, (לעיל עמ' 16). הכביש אומנם נועד מלכתחילה לשרת ואף במשך שנים שירת גם פלסטינים וגם ישראלים, אלא שבפועל, מזה כ-20 שנה כביש זה אינו משרת את רוב האוכלוסייה הפלסטינית של הגדה המערבית (למעט זו המתגוררת במזרח ירושלים הנהנית מחופש תנועה גדול בהרבה), ולכן סיווגנו אותו כצו המשרת רק "ישראלים".

80. סך כל הצווים בניתוח זה הוא 321 על אף שישנם בסך הכל רק 313 צווים. הסיבה לכך היא שמספר צווים מפוצלים בין שלוש הקבוצות, כיוון שסווגו על פי השימוש בפועל. מדובר בהפקעות שנעשות עבור כבישים עוקפים, כאשר חלקים מההפקעה, משמשים רק פלסטינים או מתנחלים וחלקים אחרים (הרוב המכריע של השטח) משמשים את שתי האוכלוסיות.



כאשר מחלקים את כלל השטח המופקע על פי אותו מפתח, עולים סימני שאלה גדולים אף יותר לגבי חוקיות הצווים: מסתבר שקצת פחות ממצחית מהשטח (36,398 דונם) הופקע עבור או משמש בפועל לצרכי מתנחלים בלבד. שטח מעט גדול יותר (37,571 דונם, 49%) הופקע עבור או משמש בפועל את שתי האוכלוסיות. ואילו השטח שהופקע עבור או משמש בפועל רק את הפלסטינים עומד על כ-1,532 דונם (2%). נחזור ונזכיר כי למעלה מ-30 אלף דונם מתוך כלל השטח שהופקע עבור מתנחלים, הופקע בשנים 1975-1978 עבור ההתנחלויות מעלה אדומים, עופרה והר גילה.

לסיכום פרק זה, ניתן לומר כי קצת למעלה ממצחית כלל השטח המופקע (51%) עומד בדרישות פסק דין אסכאן, שכן הוא משמש רק או גם את האוכלוסייה הפלסטינית של הגדה המערבית.



כביש עוקף מחנה אל ערוב והכפר בית אומר

בשנת 2003 פורסמה לראשונה תכנית יוש/901/20 – תכנית מתאר מפורטת לפיתוח כביש מס' 60 בקטע עוקף אל ערוב ובית אומר. עד שנת 2010 נדונו התנגדויות שהוגשו לוועדת המשנה להתנגדויות של מועצת התכנון העליונה במנהל האזרחי, שכמה מהן התקבלו באופן חלקי. התכנית אושרה ופורסמה למתן תוקף בשנים 2011 ו-2012. ביום 3.4.2019 פורסמה "החלטה בדבר רכישת בעלות ונטילת חזקה (כביש עוקף אל ערוב) מס' ה/19/1" אשר מורה על הפקעת מקרקעין בסך של 401 דונם לצורך מימוש התכנית הנ"ל. כנגד צו הפקעה זה הגישו רשויות, מוסדות ובעלי קרקעות באזור, השגה למנהל האזרחי אשר נדחתה ובעקבות זאת הוגשה עתירה לבג"ץ. בעתירה טענו העותרים בין היתר כי יש לבטל את צו ההפקעה ומימוש התכנית ולבחון מחדש את תוואי הכביש, מכיוון שצו ההפקעה ניתן בשיהוי משמעותי מעת הגשת התכנית ואישורה לפרסום, ובחלוף הזמן חלו שינויים בשטח המצדיקים את בחינת התכנית מחדש טרם מימושה לאור הנזקים הרבים הצפויים להגרם לעותרים.

בית המשפט דחה את העתירה על הסף מבלי להידרש לטענות העותרים לגופן, בנימוק לפיו העותרים מבקשים למעשה לתקוף את התכנית עצמה (ולא את ההפקעה) בנימוקים שכבר נדונו לגופם במסגרת ההתנגדות לתכנית לפני שנים רבות. בנוסף ציין השופט מינץ, כי אין בפרק הזמן שחלף מאז אושרה התכנית ועד שהוחל במימושה כדי להביא כשלעצמו לביטולה של החלטה על מימושה, מכיוון שמטבעם של תהליכי תכנון הם צפויים להתארך עשרות שנים.⁸¹

הג' מחמוד עיאד עיסא מבית אומר - ראיון מיום 9.3.2023

אני בן 67 עובד 55 שנים באדמה שלי, יש לי 8 ילדים, 95% מפרנסתי נשען על האדמה הזו. ב-2020 אמרו לנו אין לכם דרך מכאן כי אנחנו רוצים לעשות דרך למתנחלים. הגשנו מסמכים, אף אחד לא נענה לנו... עכשיו הם סגרו את הכל ושמו לנו שני שערים... הענבים הם בני 30 שנים כל גפן נותן 10 ארגזים של ענבים... אני לא יכול לגזום ולא לחרוש, אני לא יכול לבוא וללכת.... אנחנו מבקשים ממי שיש לו מצפון רק לפתוח לנו את הדרך כדי שנוכל להיכנס לאדמה שלנו... הדחפור שהצבא הביא חתך את החבלים שמחזיקים את הגפנים ללא התרעה... אחרי ארבעה ימים ראינו שכל הגפנים שוכבים על האדמה. סבי נולד ב-1872 והוא נפטר ב-1963, הוריש את האדמה לאבי אשר הוריש אותה לי. המסמכים והאדמה הזאת בחזקתנו 155 שנים.

ד"ר בילאל יונס, ראש קמפוס אל-ערוב של האוניברסיטה הטכנית ח'דורי - ראיון מיום 9.3.2023

הכביש העוקף החדש המפריד בין האוניברסיטה למחנה אל ערוב הפקיע כ-80 דונם מהאדמות שהוקצו לרשות הלאומית הפלסטינית באזור זה. האדמות הללו משרתות 3 מוסדות ששייכים לשלושה משרדים ממשלתיים: משרד החינוך והתרבות, משרד החקלאות והמשרד להשכלה גבוהה. אדמות אלה השתמשו בהן כשדות חקלאיים ולעריכת ניסויים של משרד החקלאות.... מדובר באזור ששימש כמחסן גנטי לשימור עצי פלסטין וחלק גדול מהצמחים והעצים גודלו בחלק שהופקע.... בנוסף למרות שמדובר במוסד חינוכי, הקצינו חלקים מן השטח לתושבי המחנה כדי לטייל באזור זה. עתה יש הפרדה וביתור מלא של התנועה הרגלית בין המחנה לאזור הזה ששימש לטיול ונופש על ידי תושבי המחנה.

81. בג"ץ 7522/19 עיריית בית אומר נ' ראש המנהל האזרחי בגדה המערבית (5.1.2020).



קטע מכביש עוקף אל ערוב- בית אומר נסלל על שטח שהופקע באמצעות צו ה/19/1

מסילת הרכבת ירושלים-תל אביב

במאי 2006 חתם המפקד הצבאי של הגדה המערבית על שני צווי הפקעה, 1/06 ו 2/06, לשם סלילת הרכבת המהירה ביו ירושלים ותל אביב, שחלק מהתוואי שלה עובר בגדה המערבית בשני מקטעים נפרדים: לטרון ובית אכסא. באוקטובר חתם המפקד הצבאי על שני צווי הפקעה נוספים, 1/10 ו-2/10, שנועדו לשמש שטחי התארגנות וגישה לאתרי העבודה, שכללה כריית מנהרות ובניית גשרים. עתירה שהוגשה כנגד צווי ההפקעה הללו, על בסיס הנימוק שהצווים ישמשו רק את האוכלוסייה הישראלית, נדחתה על ידי בג"ץ.⁸²



צווי הפקעה עבור קו הרכבת המהירה ירושלים-תל אביב.

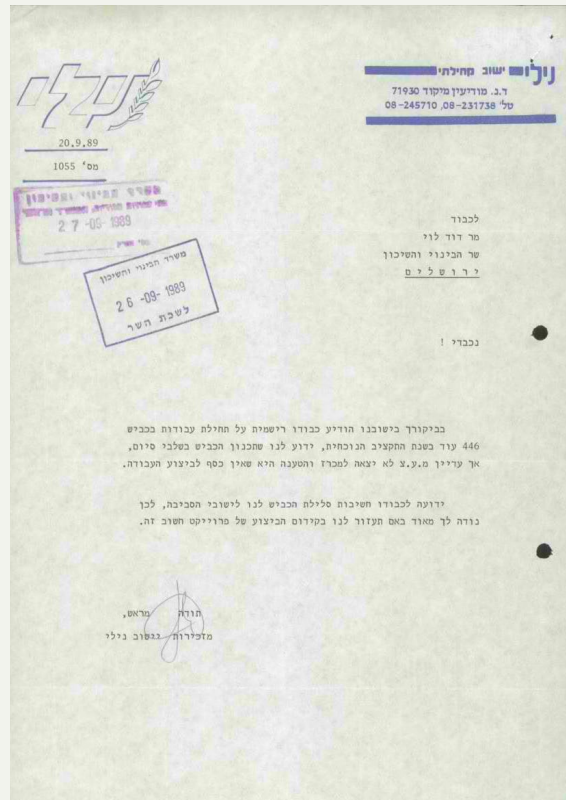
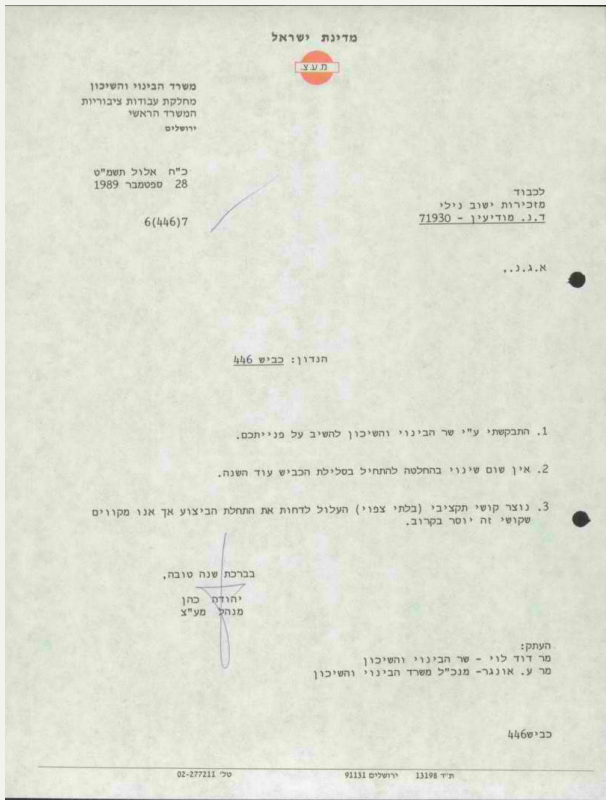
כביש 446

כביש 446 מחבר את צומת שילת עם ההתנחלויות ממערב לרמאללה. ראשיתו של הכביש ממערב לקו הירוק, בתוך שטח מדינת ישראל ובהמשך הוא נכנס אל הגדה המערבית, שם הוא נסלל על גבי שטח שהופקע בשנת 1990 באמצעות צו הפקעה 1/90. הצו נחתם בפברואר 1990 והוא כולל כ-820 דונם שהופקעו מהכפרים נעלין, דיר קדיס, שבתין ושוקבא. קדמה להוצאת הצו תכתובת ענפה של מתנחלים ופוליטיקאים מגוש הימין הפוליטי, שגויסו כדי להפעיל לחץ על שר השיכון ועל מנהל מע"ץ. המכתבים שנכתבו בסוף 1989, שמתועדים בארכיון המדינה, חושפים את המניעים שעמדו מאחורי סלילת הכביש. על סמך תכתובת ענפה זו ניתן לומר בוודאות כי דאגה לאינטרסים התחבורתיים של התושבים הפלסטינים לא נמנתה עליהם.⁸³

כדי להבין את עוצמת הלחץ שהפעילו המתנחלים, ראוי לזכור שהשנים בהן מדובר הן שנות האינתיפאדה הראשונה וכביש הגישה להתנחלויות ניל"י ונעלה חלף במרכז הכפר דיר קדיס, שכ-1,500 דונם מאדמותיו נלקחו שנים ספורות קודם לכן לשם הקמתן של אותן התנחלויות. לא קשה להבין מדוע המתנחלים שהגיעו למקום שנים ספורות קודם לכן חשו לא בנוח לעבור מדי יום בכפר, בפרט במציאות החדשה שבה הם מצאו את עצמם, ואת תחושותיהם הם דאגו לתעל למקבלי ההחלטות. ב-29.9.1989 כתבו מתנחלי ניל"י לשר השיכון דוד לוי: "ידועה לכבודו חשיבות סלילה הכביש לנו לישובי הסביבה, לכן נודה לך מאוד באם תעזור לנו בקידום הביצוע של פרויקט חשוב זה". כעבור שמונה ימים ענה להם מנהל מע"ץ יהודה כהן, בשם השר: "אין שום שינוי בהחלטה להתחיל בסלילת הכביש עוד השנה. נוצר קושי תקציבי (בלתי צפוי) העלול לדחות את תחילת הביצוע אך אנו מקווים שקושי זה יוסר בקרוב". בחלוף שלושה שבועות, ב-17.10.1989, שבו מתנחלי ניל"י ללחוץ. הפעם הם פנו ליו"ר הכנסת דב שילנסקי: "בהיותך תומך ומסייע להתיישבות החדשה, אנו מבקשים הפעלת השפעתך... אנו תושבי ניל"י המייצגים לעניין זה את כל תושבי ההתיישבות החדשה באזורנו... חשוב שלצורך עיבוי ההתיישבות באזור, לטובת עם ישראל כולו, כולל ישובים סמוכים בתוך תחומי 'הקו הירוק' לשעבר... לפעול באופן ממש... לתחילת העבודות עוד בשנה זאת" (הדגש במקור).

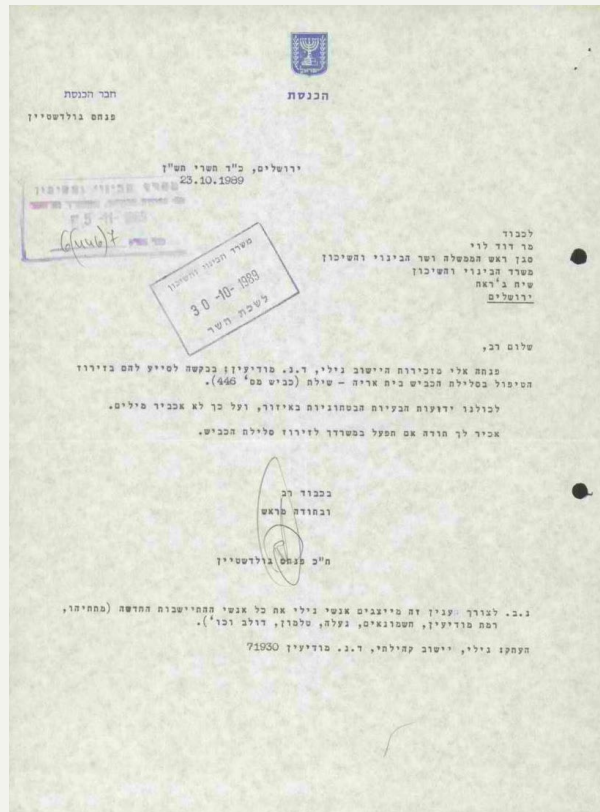
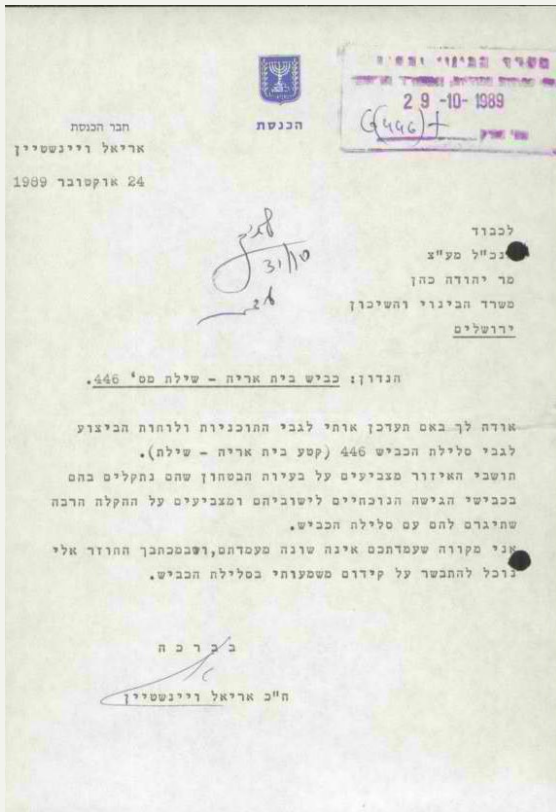
בשבוע האחרון של אוקטובר, גויסה סוללה של חברי כנסת להמשך הפעלת הלחץ על שר השיכון ומנהל מע"ץ. חודשים ספורים לאחר מכן, נשא הלחץ פרי, צו הפקעה 1/90 נחתם על ידי ראש המנהל האזרחי תא"ל שייקה ארז, ובכך נסללה משפטית הדרך להתחיל בעבודות. יש לומר כי כביש זה משמש מזה שנים רבות גם תנועה פלסטינית, אך אין בעובדה זו משום ערעור על כך שהכביש נסלל מלכתחילה על מנת לענות על דרישות המתנחלים.

83. המסמכים לקוחים מתיק ארכיון המדינה מספר גל-45474/2.

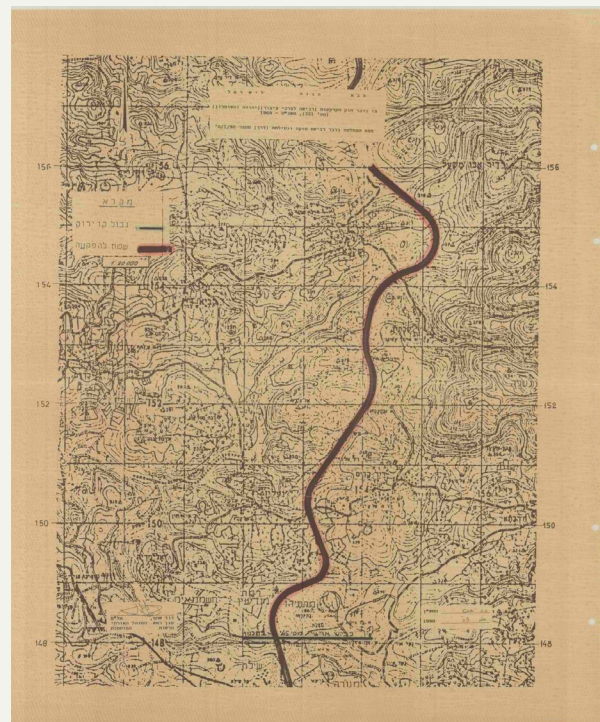
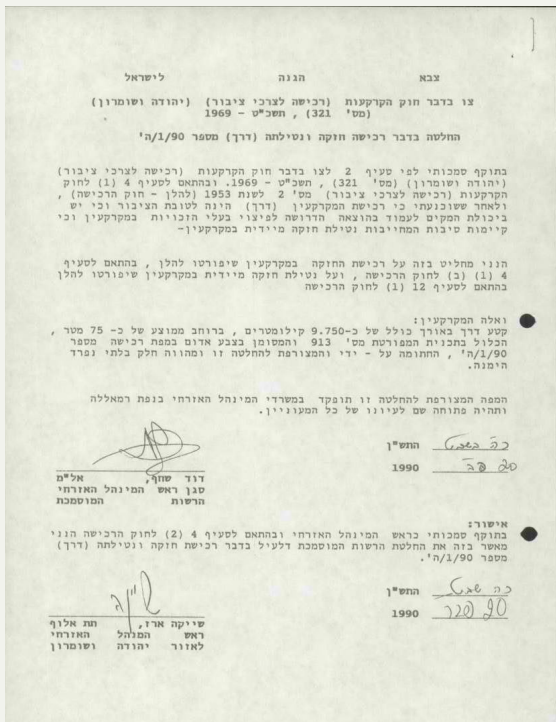


התכתובת בעניין סלילת כביש 446 בין מתנחלי ניל"ש לשר השיכון, מנהל מע"צ, יו"ר הכנסת וגורמים מהימין, ספטמבר-אוקטובר 1989.

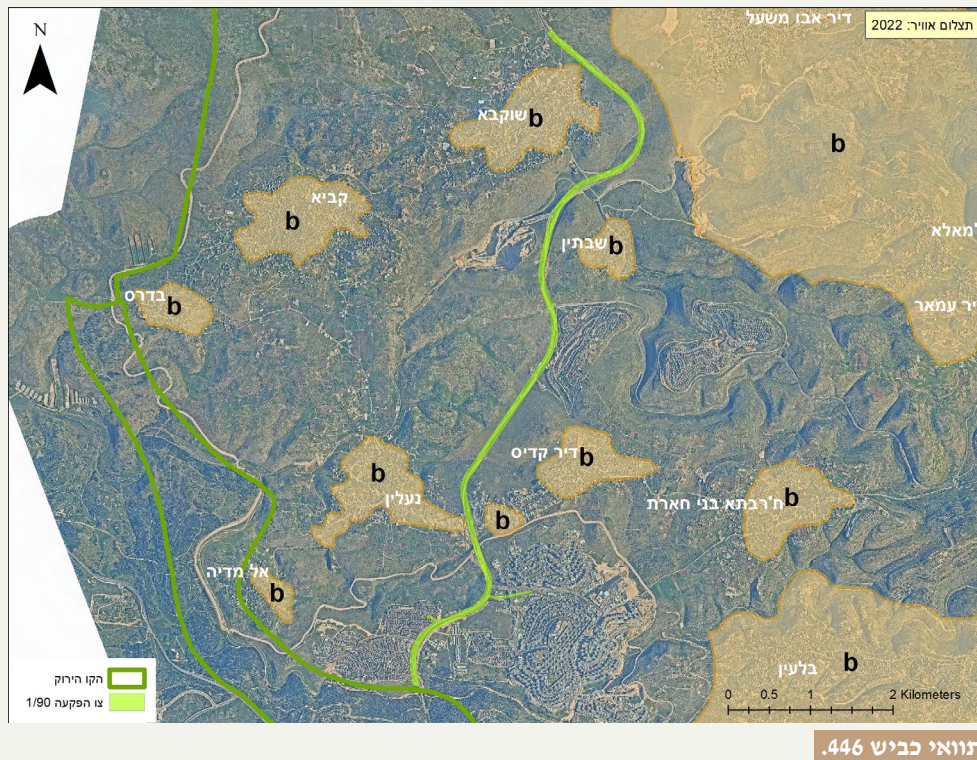




התכתובת בעניין סלילת כביש 446 בין מתחלי גילי לשר השיכון, מנהל מע"צ, יו"ר הכנסת וגורמים מהימין, ספטמבר-אוקטובר 1989.



צו הפקה 1/90, פברואר 1990.



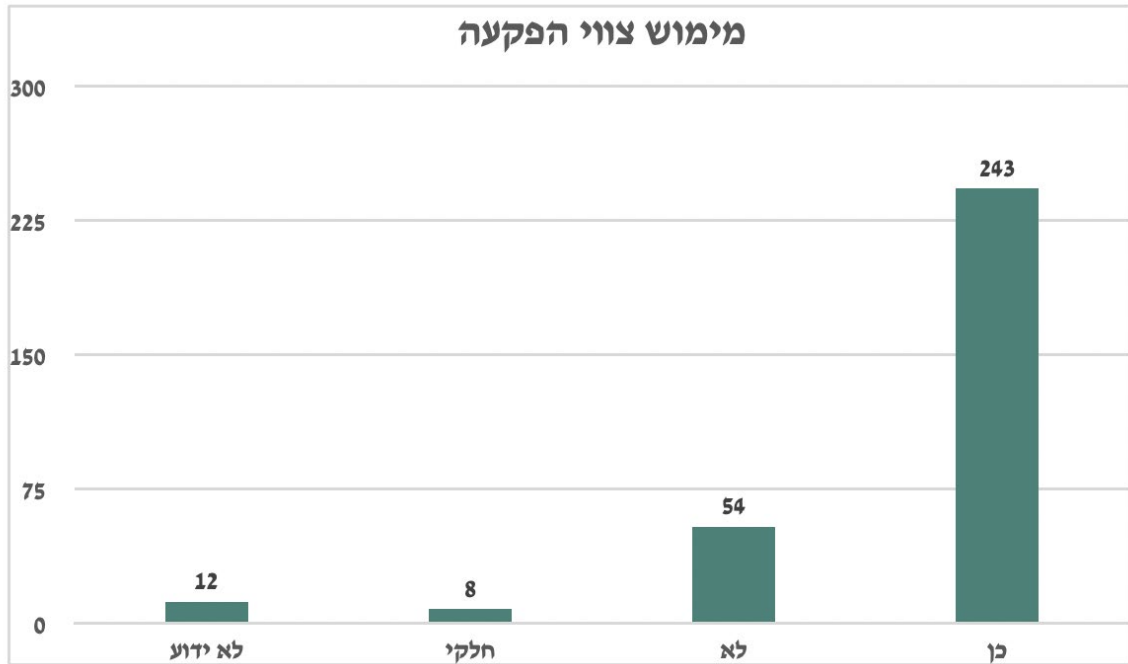
מימוש צווי הפקעה

ברק א' התייחסנו לאפשרות של ביטול צו הפקעה, במידה וההפקעה לא מומשה (לעיל עמ' 20-18). ואכן אחת השאלות שאותן בדקנו, היא איזה חלק מכלל צווי ההפקעה מומש. לפני שניגש לענות על שאלה זו, חשוב להבהיר כי הקריטריון עליו אנו מסתמכים בבואנו לקבוע אם צו מומש אם לאו, הוא האם נעשו עבודות התואמות את מטרת ההפקעה בשטח המופקע.⁸⁴ מסתבר שרובם הגדול של הצווים (243) מומשו, לעומת 54 שלא מומשו.⁸⁵ שמונה צווים מומשו חלקית ולגבי 12 צווים נוספים לא יכולנו להכריע.⁸⁶

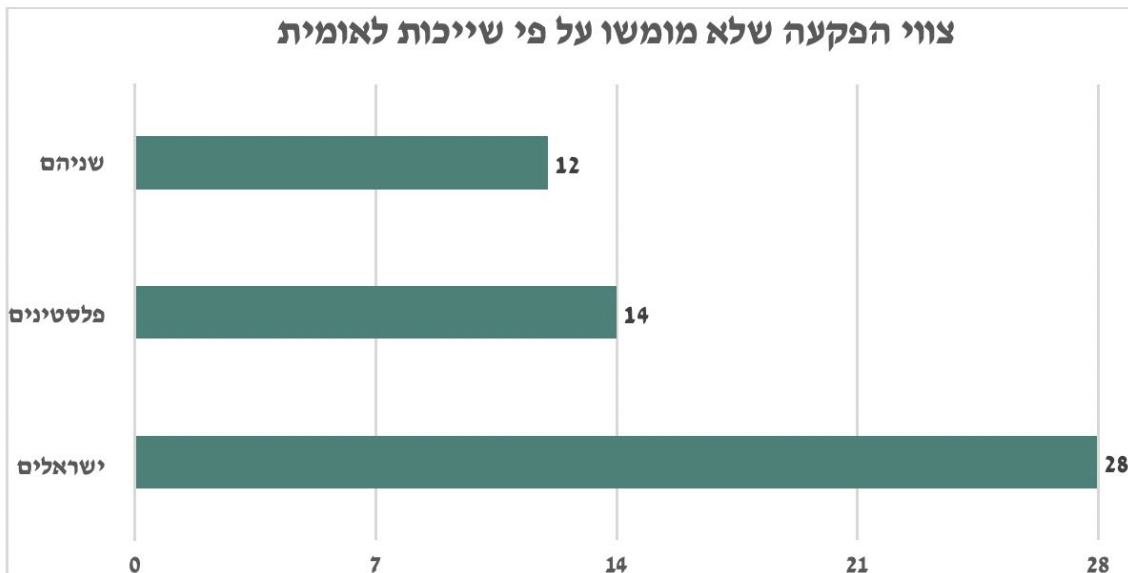
84. בג"ץ ענאתא, לעיל ה"ש 44 והדיון המשפטי בעמ' 20-18 לעיל.

85. במקרים שבהם הצווים מפוצלים לשטחים שונים, בחנו את שאלת המימוש בכל חלק מהצו בנפרד ומצאנו שבארבעה מקרים חלק מהצו מומש וחלקו לא. במקרים אלו אותו צו מופיע ביותר מקבוצה אחת ולכן סך כל הצווים המופיעים בתרשים הוא 317.

86. מדובר בצווים ישנים שאין בידינו כיום אפשרות לקבוע האם מומשו.

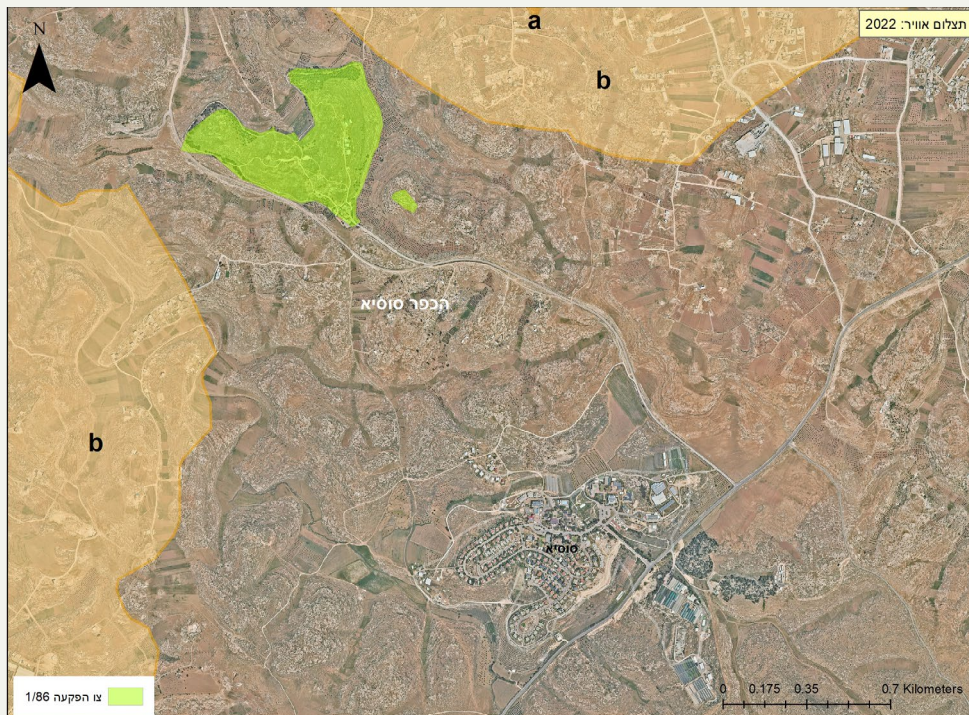


פילוח של 54 צווי ההפקעה שלא מומשו מלמד כי 28 נועדו לשרת את המתנחלים. מדובר בעיקר בהפקעות שנועדו עבור כבישי גישה להתנחלויות, שלא נסללו בתוואי המופקע, אלא בתוואי אחר. 14 צווי נוספים שלא מומשו נועדו לשרת את האוכלוסייה הפלסטינית. מדובר בתוכניות בנייה ופיתוח שונות. 12 צווי שלא מומשו, נועדו לשרת את שתי האוכלוסיות. מדובר בכבישים או חלקי כבישים ובקידוחי בארות מים. שטחם הכולל של אותם 54 צווי עומד על כ-9,035 דונם, שהם כ-12% מכלל השטח שהופקע.



אתר סוסיא

אחד מצווי ההפקעה החריגים שישראל הוציאה בגדה המערבית הוא צו 1/86 שנחתם ב-2.9.1986. צו זה הוא אחד משני הצווים היחידים שהוצאו עד לסוף שנת 2022 לשם הכרזה על אתר ארכיאולוגי.⁸⁷ גודל האתר הוא כ-286 דונם והוא מחולק לשני מתחמים סמוכים זה לזה. החלק המרכזי, 280 דונם גודלו, כולל את הכפר ח'רבת סוסיא, שהתקיים במקום עד לשנת 1986. לאחר הפקעת השטח, גירש הצבא את הפלסטינים שחיו במקום והוא הוכרז כאתר ארכיאולוגי המנוהל על ידי תושבי ההתנחלות סוסיא, שהוקמה כשלוש שנים קודם לכן, כשני ק"מ דרום-מזרחית לאתר. לאחר הפקעתו, סופח השטח רשמית לשטח השיפוט של סוסיא ובכך הפך למעשה ל"שטח צבאי סגור" בפני בעלי הקרקע שגורשו מהמקום.⁸⁸ כיום הכניסה לאתר כרוכה בתשלום לעמותה המנוהלת על ידי מתנחלי סוסיא.⁸⁹



צו ה/186 הפקעת אדמות ח'רבת סוסיא לשם הכרזה על הכפר כעל אתר ארכיאולוגי.

גרתי בח'רבת סוסיא שם ילדתי שלושה מילדיי [...]. הייתי גרה במערה כל השנה באופן קבוע. היו לי שני ידרי צאן ושתי מערות [...]. החיים שלנו מאוד קשורים לאדמה ולחקלאות, הכול הוצאנו מהאדמה. במערה גרנו תשעה אנשים [...] היו לי פרות ובוסתן. היה אוהל אירוח ובו התאספו הזקנים כל ערב וסיפרו סיפורים. אני הייתי המיילדת בח'רבה [...]. בסוף הביאו חיילים שהוציאו את הרכוש שלנו מהמערות, שרפו את התבואה ודרשו מאיתנו לעזוב. אני זוכרת שצעקתי המון. ניסיתי להציל חלק מהתבואה. צחקו עלי [...] תקפו את בעלי. אזקו אותנו

87. הצו השני הוא צו 43/82 שהוצא לשם הפקעת שטח בית כנסת "שלום על ישראל" ביריחו. שטח זה נמצא כיום באחריות הרשות הפלסטינית. בנוסף לשני צווים אלו, הוצא בשנת 2012 צו 1/12 לשם גידור אתר ההרודיון, אם כי שטח האתר עצמו אינו כלול בשום צו הפקעה, ככל הידוע לנו.

88. במרץ 1997, הוכרזו כל שטחי השיפוט של ההתנחלויות כ"שטח צבאי סגור" עבור הפלסטינים תושבי הגדה המערבית. ר' [נעול](#), כרם נבות, עמ' 51-53.

89. ר' גם בצלם, "ברוניקה של נישול- העובדות על סוסיא", יולי 2015.

וכך נזרקנו מהמערה שלנו (מזכרונות שרה נואג'יעה המנוחה).⁹⁰

מ"מ, תושב ח'רבת סוסיא, מעלה מזיכרונותיו בנוגע לחיים והגירוש מהכפר :
 "נולדתי בשנת 1959 בכפר ח'רבת סוסיא. עד שנת 1986, עת הייתי בן 27 ונשוי טרי, התגוררנו בשטח הכפר [...]. אני זוכר את המלחמה בשנת 1967. הייתי ילד קטן ובאזור שלט הפחד. קרובי משפחתנו מהעיר יטא באו לשהות איתנו במערות, כי חשבו שאצלנו בטוח יותר.

אני זוכר כיצד בהיותי נער, בן כ-12 בלבד, הגיעו לשטח הכפר שלושה-ארבעה אנשים עם מפות. הם הסתכלו על האדמה והתמקמו באזור בו נהגנו לשחק, כיום שטח בית הכנסת. באותם ימים היה זה גל אבנים ועפר גדול ממנו בצבצו ראשי העמודים הניצבים היום בכניסה לבית הכנסת. [...] כילדים נהגנו לשבת עליהם ולדמיין שאנחנו רוכבים על חמור [...]. בשנת 1986 בנו וסגרו את השער לאתר. אסרו עלינו להיכנס ומנעו את המשך מגורינו במערות שלנו. כל הרכוש שלנו נשאר במערות ואנחנו גורשנו החוצה. חיינו בפחד מתמיד וצייתנו להוראות.⁹¹



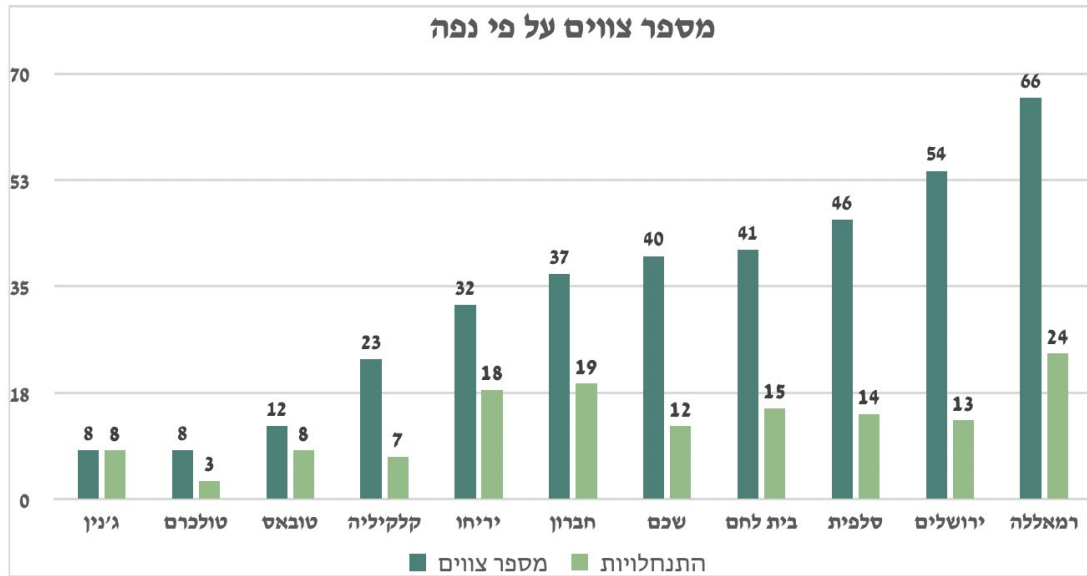
הכניסה לאתר הארכיאולוגי סוסיא, שהופקע באמצעות צו ה/186/1

90. תצהיר גבי שרה נואג'יעה המנוחה, תושבת ח' סוסיא לשעבר, צורף לתגובת העותרים מיום 24.5.2016 בבג"ץ 1420/14 מועצת הכפר סוסיא נ' שר הבטחון (להלן, בג"ץ סוסיא).

91. בג"ץ סוסיא, תצהיר מ.מ. שצורף לתגובת העותרים מיום 24.5.2016.

92 חלוקת צווים לפי נפה

חלוקת צווי הפקעה לפי נפה מלמדת כי בנפות שבהן שוכנות התנחלויות רבות יותר אמנם הוצאו יותר צווי הפקעה. זאת בעוד שבארבע הנפות שבהן ישנן יחסית מעט התנחלויות (קלקיליה, טובאס, טולכרם, ג'נין) הוצאו פחות צווי הפקעה. נתון זה תומך במסקנה שחלק ניכר מהצווים הוצא גם או בעיקר לצרכי המתנחלים.⁹³



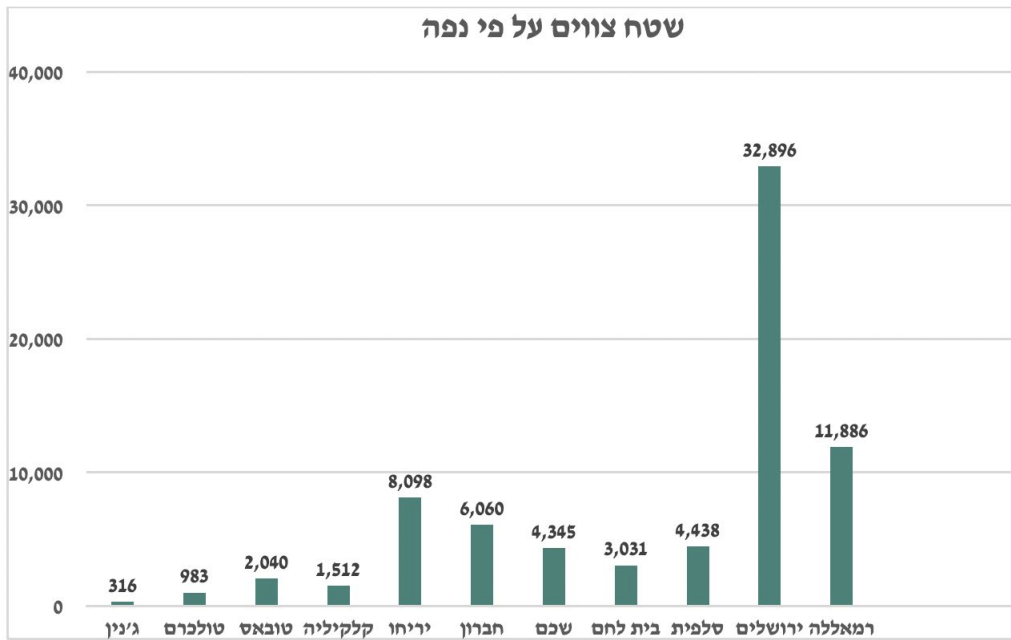
שטח הצווים לפי נפה

פילוח שטח הצווים לפי נפה מעלה כי ארבע הנפות שבהן המספר הנמוך ביותר של צווי הפקעה הן כצפוי גם הנפות שהשטח שהופקע בהן הוא הקטן ביותר. בנוסף לכך, ניתן לראות כי השטח המופקע הגדול ביותר נמצא בנפת ירושלים, שבה נמצאת מעלה אדומים, שבעבור הקמתה בוצעו ההפקעות הגדולות ביותר בשנים 1975-1977. הנפה השנייה מבחינת גודל השטח המופקע בה היא נפת רמאללה, שבה הוצא מספר צווי הפקעה הגדול ביותר. הנפה השלישית מבחינת גודל השטחים המופקעים היא יריחו. הסיבה לכך היא שחלקה המזרחי של ההפקעה שבוצעה עבור הקמת מעלה אדומים בשנת 1975 (1/4/75), חודר לנפת יריחו.⁹⁴

92. מספר הצווים המופיע בטבלה זו עומד על 367, בעוד מספר הצווים הכולל עומד על 313. הסיבה לכך היא שכמה עשרות צווים מתפרשים על יותר מנפה אחת ולכן הם נספרו כאן פעמיים.

93. חלוקת הצווים ושטחיהם על פי נפה מתבססת על החלוקה המנהלית של הרשות הפלסטינית, שהיא שונה מזו של המנהל האזרחי. מספר ההתנחלויות המופיע בטבלה זו (141) מבוסס על שכבת "הישובים היהודים" שמופיעה באתר הממ"ג של המ"נהל האזרחי, והוא כולל גם את ארבע ההתנחלויות בצפון הגדה המערבית שפוננו בשנת 2005 במסגרת "תוכנית ההתנתקות". קיימות מספר דרכים נוספות למנות את ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית. המספר המופיע כאן אינו כולל את ההתנחלויות הישראליות במזרח ירושלים.

94. מדובר בכ-4,800 דונם מתוך שטח הצו המתפרש על כ-28,230 דונם.



כבישי גישה להתנחלויות כפר אלדד ונוקדים

בשנת 1983 הופקעו כ-18.5 דונם לשם סלילת כביש להתנחלות כפר אלדד (צו ה/20/83) ובשנת 1991 הופקעו קרוב ל-100 דונם נוספים שנועדו לסלילת הרחבת כביש הגישה המקורי להתנחלות כפר אלדד וסלילת כביש גישה להתנחלות נוקדים (צו ה/5/91). שני הכבישים הללו משרתים כמעט רק את המתנחלים החיים בשתי ההתנחלויות הללו. שימוש זה בשטח המופקע עומד בניגוד למה שהובטח לתושבים הפלסטינים באזור, בסמוך להפקעת אדמותיהם. כפי שמספרים התושבים בראיונות שלהלן, בעת ההפקעה נאמר להם כי הכביש אמור לשרת אותם ולהקל על חייהם והוא אינו מיועד לצרכי התיישבות.

חג' סלימאן מחמד אל זיר בן 95 מתושבי כפר ג'נאתא ראיון מיום 9.3.2023

כשבאו הדחפורים החזירו אותם התושבים, עצרו אותם. אז הם [הצבא] הלכו והביאו את הזקנים והם שאלו את התושבים האם זה הכביש שאתם מתנגדים אליו? ענינו להם שאנחנו לא צריכים את הכביש הזה. הם אמרו לנו שאנחנו צריכים את זה במקום לסחוב את היבול והזיתים על בהמות, ושכך נוכל להגיע במכוניות. הם רימו אותנו ופתחו את הכביש ולקחו את כל הארץ (אל-בלאד)... זה כביש ליהודים... אחר כך הקימו התנחלות... הם לא נותנים לנו להגיע לאדמות. אמרו לנו קודם שהכביש הזה "לנו ולכם" וגם הערבים הזקנים אמרו לנו את זה – "למה אתם מונעים מהם לסלול את הכביש? זה יהיה טוב לנו, נביא את היבולים במכונית, נלך ונחזור במכוניות"...

חסן מחמוד חליל זיר תושב עוקבאן אל פורדיס ראיונות מהימים 9,13.03.2023

אני הייתי כאן כשהתחילו בבניית ההתנחלות. זה התחיל כמאחז לא חוקי אחרי שנרצח מתנחל באזור. הם הקימו אותו באזור שבו גרנו בכפר שלנו. היתה תקופת עיד אל אדי'חא (חג הקורבן) ובאו דחפורים ישראלים... בהתחלה זה היה כביש עפר פשוט, היינו משתמשים בו עם הבהמות לחקלאות ולחריש. הם באו להגיד שהם רוצים לסלול דרך. אנשי הכפר התנגדו וגרשו אותם והם החזירו את הכלים הכבדים לתוך המאחז שהוקם על אדמות הכפר. יום למחרת הגיעו נכבדי האזור ובעלי האדמות ומפקד האזור, פתחו את המפה ואמרו "אין לנו שום שאיפות התיישבותיות,

אנחנו סוללים רק עד ים המלח וזה לצרכים תיירותיים וכי אתם גם תפיקו תועלת מזה לאדמות שלכם....". יש כאלה שהיו בעד ויש כאלה שהיו נגד. מי שהתנגד לא האמין לדברי המפקד הצבאי ואמר לו לך תעשה את זה במקום אחר.... הוויכוח בין המתנגדים לתומכים נהיה חריף. בסוף הם [האנשים] אמרו יש אינטרס משותף זה לטובת האנשים תסללו את זה.

אחרי כמה ימים הם התקדמו בכביש שני ק"מ ואז נדהמנו לראות שהם גרפו אזור הקיפו אותו והתחילו להביא קרוואנים ושמו קו מים ותאורה ושמו אספלט על הכביש. המאחז שהקימו ליד הכפר שלנו הם העבירו אותו להתנחלות החדשה וקראו לה אלדד – אל דוד שהכביש נועד בשבילה. הכביש הזה ניתק אותנו מהאדמות שלנו וחילק את הכפר.... מאז המתנחלים התחילו לתקוף אותנו.

בהמשך בשנת 1991 הופקע שטח נוסף לצורך סלילת דרך להתנחלות נוקדים, אשר התפצל מהכביש הקודם. בשל מלחמת המפרץ לא הגישו התושבים התנגדות. כביש זה גרם לנו נזק.... יש לנו בורות ובתים ואדמות חקלאיות. אנחנו חיים מצאן רעיה ועיבוד האדמות שלנו. המתנחלים החלו להרחיב את השליטה שלהם ולירות על רועים ולמנוע מהחקלאים להגיע לאדמותיהם. הם ירו הרבה פעמים בכבשים של אנשים שאני מכיר את השמות שלהם... אנשים התחילו לפחד והלכו לרעות במקום רחוק. האנשים התחילו להתרחק מאזור הקמת ההתנחלות. המתנחלים הביאו צאן והתחילו לחלק את האזור ביניהם ולהשתמש בבורות המים ובאדמות שהיינו זורעים לצאן שלנו. הם התחילו לרעות בהן.... הם מנעו מאיתנו להביא טרקטורים כדי להשקות את העצים. טרקטור שהיה בא לחרוש היו מחרימים וככה למעשה בודדו אותנו מהבתים העתיקים שלנו באזור ומהאדמות.... יש לנו מסמכים על הבתים משנת 1942 עם היתרים לבתים האלה.



ביטול ותיקון צווי הפקעה⁹⁵

11 צווי הפקעה בוטלו על ידי הצבא – שניים מתוכם בעקבות עתירה לבג"ץ.⁹⁶ שטחם הכולל הוא כ-950 דונם (כ-1.2% מכלל השטח המופקע). שבעה מתוך כלל הצווים שבוטלו היו אמורים לשרת את שתי האוכלוסיות; שלושה צווים שבוטלו נועדו לשרת את המתנחלים בלבד; וצו אחד שבוטל נועד לשרת את הפלסטינים בלבד. בנוסף לביטול צווי הפקעה, מדי פעם מתפרסם צו המתקן את שטחו של צו ישן. אין בידינו מידע מלא על מספר הצווים שתוקנו ועל השטח שנגרע מהם או נוסף להם בעקבות התיקון.

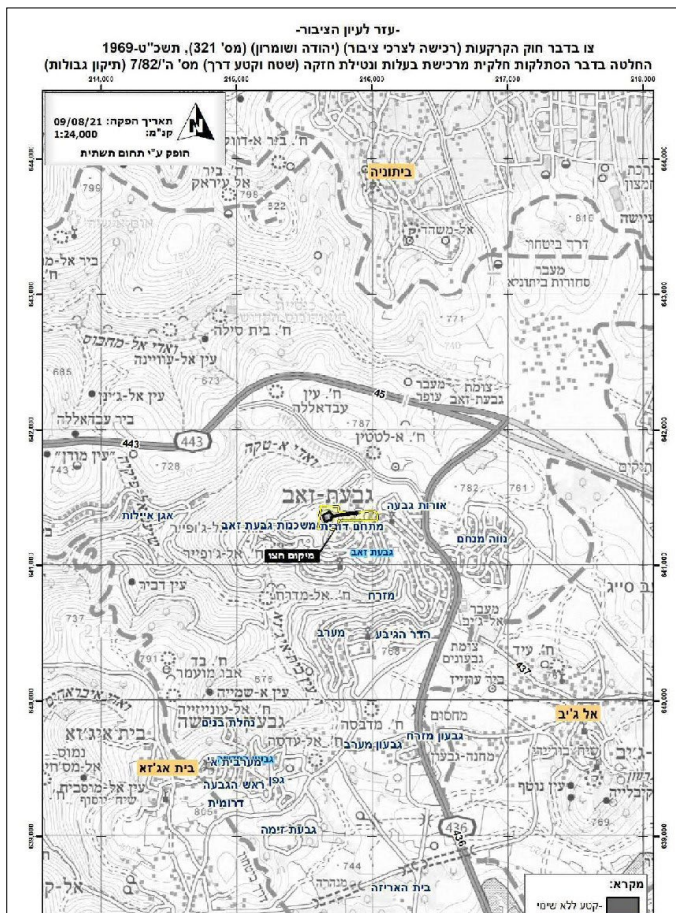
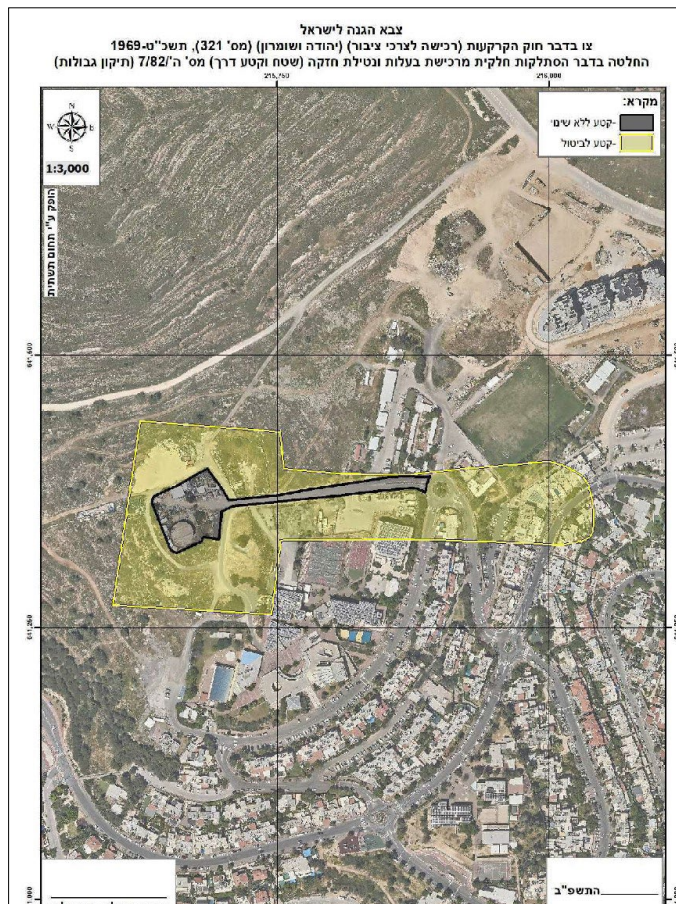
צווי הפקעה שבוטלו

קבוצת יעד	מטרת הצו	שטח צו (בדונם)	מס' צו
מתנחלים ופלסטינים	כבישים בתוך שכם	259	10/76
מתנחלים	דרך גישה להתנחלות מצפה יריחו	12	18/80
מתנחלים	דרך גישה להתנחלות אלון מורה	49	23/80
מתנחלים	דרך גישה להתנחלות נווה צוף (חלמיש)	1	43/80
מתנחלים ופלסטינים	עוקף אל בירה	24	40/82
מתנחלים ופלסטינים	מגרש חניה ליד תל יריחו	7	11/83
מתנחלים ופלסטינים	מגרש חניה ליד תל יריחו ⁹⁷	6	1/84
מתנחלים ופלסטינים	שיפור קטע כביש יעבד בצומת עראבה	4	3/84
פלסטינים	נציגות מנהל אזרחי בקל' קיליה	0.5	2/89
מתנחלים ופלסטינים	עוקף עין עריכ	419	3/98
מתנחלים ופלסטינים	עוקף עין עריכ	171	2/01

95. ר' בפרק המשפטי לעיל עמוד 18-20.

96. ר' לעיל ה"ש 42.

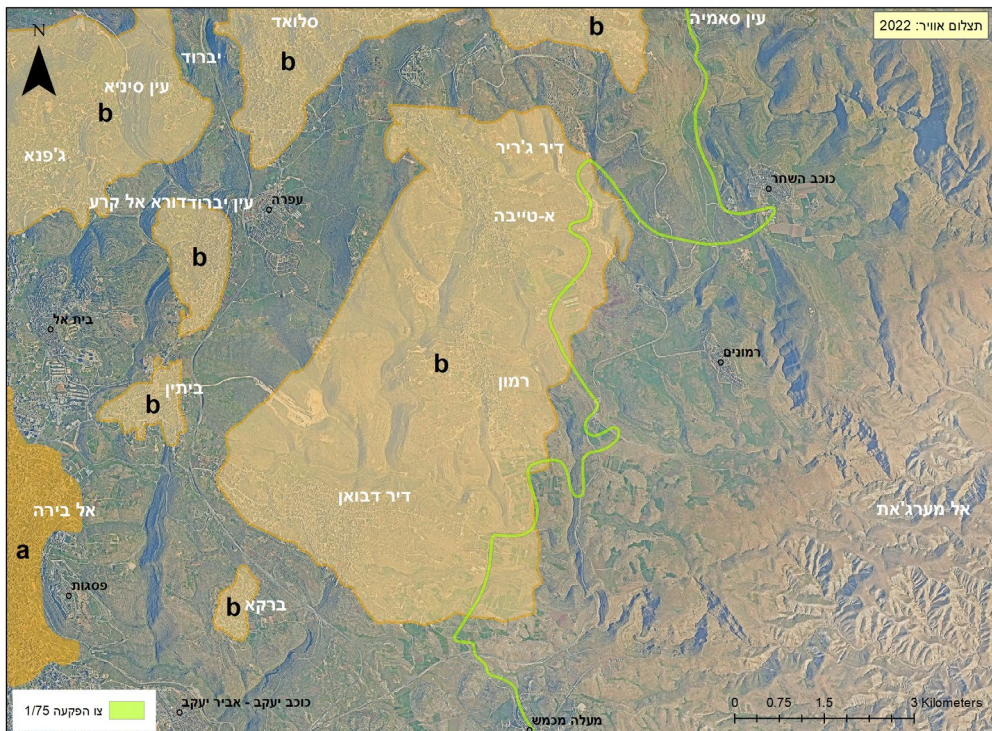
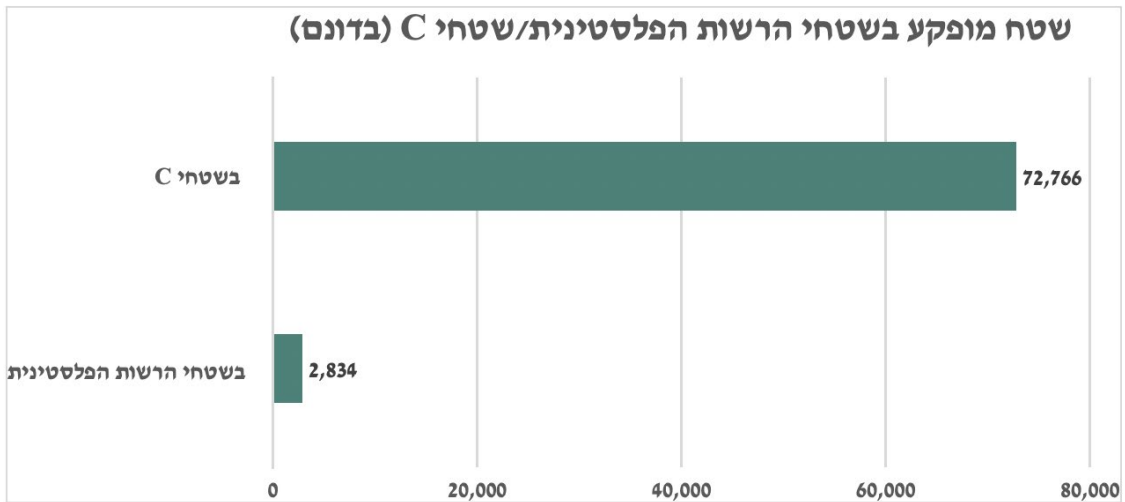
97. קיימת חפיפה כמעט מלאה עם צו 11/83.



הודעה שפורסמה
 בתאריך 27.10.2021
 על תיקון גבולות צו
 הפקעה 7/82 עבור
 מתקן מי שתייה
 בהתנחלות גבעת זאב

צווים בתוך שטחי הרשות הפלסטינית

77 צווי הפקעה ממוקמים בתוך שטחי הרשות הפלסטינית. שטחם הכולל הוא 2,834 דונם (כ-3.7% מכלל השטח המופקע). רובו הגדול של השטח, למעט 11 דונם שהם חלקים קטנים מתוך מספר צווי הפקעה שונים, הופקע לפני הסכמי אוסלו. אין בידינו מידע לגבי מעמד המשפטי של השטחים הללו מאז הקמת הרשות הפלסטינית.



צו הפקעה 1/75 שהוצא לשם סלילתו של "כביש אלון", נמצא בחלקו בתוך שטחים שהועברו לאחריותה האזרחית של הרשות הפלסטינית בשנת 1995 (שטח B). בפועל הכביש נסלל מזרחית לתוואי הצו המקורי, בשטח C.

סיכום ומסקנות

סמכותה של ישראל להפקיע אדמות לצרכי ציבור בגדה המערבית יונקת מן הרישא של תקנה 43 לתקנות האג המטילה על הממשל הצבאי חובה להבטיח את הסדר והחיים הציבוריים בשטח הכבוש. בין השנים 1972-2022, חתמו המפקדים הצבאיים של הגדה המערבית על 313 צווי הפקעה לצרכי ציבור. שטחם הכולל (ובכלל זה מספר צווים שבוטלו במהלך השנים), הוא כ-75,600 דונם ברוטו, או כ-74,000 דונם לאחר קיזוז החפיפות בין צווים שונים. צווים אלו הוצאו בהתבסס על החוק הירדני משנת 1953, שישראל ככוח כובש בגדה המערבית, מחויבת לכבדו.

בפסיקה הישראלית הוכר במהלך השנים העיקרון כי חוקיותם של צווי הפקעה לצרכי ציבור נמדדת בראש ובראשונה לאור השאלה אם מטרת הצו היא לשרת את טובת "האוכלוסייה המקומית" - מונח המתייחס בראש ובראשונה לאוכלוסייה הפלסטינית, שישראל ככוח כובש, מחויבת לדאוג לשלומה ולרווחתה. אלא שניתוח פרטני של מטרות כל אחד מהצווים מעלה שלמעלה משליש מהם הוצאו או מלכתחילה על מנת לשרת את צרכי המתנחלים בלבד, או שכך המצב בפועל. צווים אלו הוצאו בין היתר לשם הקמת ההתנחלויות מעלה אדומים ועופרה ולשם הרחבת ההתנחלות הר גילה, לסלילת כבישים המשמשים רק מתנחלים, ולצורך אתר ארכיאולוגי שהועבר לרשות מתנחלי סוסיא לאחר שהאוכלוסייה הפלסטינית שהתגוררה במקום גורשה. שטחם של הצווים הללו מסתכם בכמעט מחצית מכלל השטח שישראל הפקיעה עד היום לצרכי ציבור.

הזיקה בין צווי ההפקעה ובין האינטרסים ההתנחלתיים של ישראל בגדה המערבית מתבהרת גם כאשר בוחנים את השנים שבהן הוצאו צווי ההפקעה: קרוב ל-60% (179 צווים) הוצאו בשנים 1977-1984, בהן הקימה ישראל את רובן המכריע של ההתנחלויות. מסקנה זו מתחזקת לאור העובדה שבארבע השנים האחרונות שבהן רעיון "הסיפוח" הלך ותפס תאוצה בשיח הפוליטי הפנים-ישראלי, נרשמה שוב עלייה ניכרת במספר צווי ההפקעה המשמשים לעיבוי ובניית תשתיות לשם הרחבת התנחלויות והגדלת מספר המתנחלים.

המסקנה העולה מנתונים אלו ברורה: תחת כסות חובתה המשפטית לדאוג לצרכי האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת בגדה המערבית, המעוגנת במשפט הבינלאומי, ישראל הפקיעה במהלך עשרות שנים שטחים נרחבים לשם קידום מפעל ההתנחלויות. בחלק מהמקרים היא עשתה זאת תוך התעלמות מוחלטת מחובתה להבטיח כי השטח המופקע ישמש את האוכלוסייה הפלסטינית ובחלק אחר של המקרים היא עשתה זאת באופן מתוחכם יותר, תוך יצירת תלות בין האינטרסים של האוכלוסייה הפלסטינית ואוכלוסיית המתנחלים.

אחרית דבר

ב-11 לינואר 2023, חתם ראש המנהל האזרחי על צו הפקעה שנועד להפקיע כ-220 דונם מאדמות הכפר חזמא לשם הרחבת כביש 437 המחבר בין מחסום חזמא לכביש 60.⁹⁸ צו הפקעה נוסף נחתם ב-20 לפברואר 2023 לצורך הפקעת שטח בגודל כ-193 דונם לשימור ושיקום אתר ארכיאולוגי ארכילאיס מאדמות אל עוג'א. צווים אלו אינם נכללים במניין הצווים אליהם התייחסנו במסמך זה, שכן הם חורגים ממסגרת הזמן אותה הגדרנו (סוף שנת 2022). יש להניח שבמהלך השנים הקרובות ייחתמו צווי הפקעה נוספים, בעיקר לשם הרחבת כבישים קיימים וסלילת כבישים חדשים, כחלק ממאמציה של ישראל לקדם את סיפוחה בפועל של הגדה המערבית.

98. רוב שטחו של צו זה חופף את שטחו של צו הפקעה 2/93 שעל בסיסו נסלל הכביש.