בצלם

מרכז המידע הישראלי לזכויות האדם בשטחים (ע.ר.)

"بتسيلم" مركز المعلومات الاسرائيلي لحقوق الانسان في الاراضي المحتلة

B'TSELEM - The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories

דף מידע ספטמבר 1997

הורסים שלום

מדיניות ההריסה ההמונית של בתי פלסטינים בגדה המערבית

רחוב עמק רפאים 43 (קומה שניה), ירושלים 93141
טלפון 02/5617271, פקס' 02/5610756
شارع عيمك رفائيم ٤٣ (الطابق الثاني)، القدس ٩٣١٤١، تلفون ٥٦١٧٢٧١-٢، فاكس ٥٦١٠٧٥٦-٢.
43 Emek Refaim St. (Second Floor), Jerusalem 93141
Tel. 02/5617271, Fax. 02/5610756
e-mail: btselem@actcom.co.il
http://www.btselem.org

בצלם

דף מידע ספטמבר 1997

הורסים שלום

מדיניות ההריסה ההמונית של בתי פלסטינים בגדה המערבית

__בצלם__ הוא ארגון זכויות אדם עצמאי שהוקם בשנת 1989 במטרה לתעד את הפרות זכויות האדם בשטחים ולהביאן לידיעת קובעי המדיניות והציבור הרחב. ממצאי __בצלם__ מבוססים על עבודת שטח ותחקירים עצמאיים וכן על מקורות רשמיים, עתונות, ונתוני ארגוני זכויות אדם ישראליים, פלסטיניים ובינלאומיים.

כתיבה ותחקיר: יובל גינבר

עבודת שטח: פואד אבו חאמד, נג'יב אבו רקייה, מאזן דנדיס, יובל גינבר

עריכה גראפית: דינה שר

בשער: הריסות ביתו של מרמר מחמוד עודה, כפר קוסרא. ברקע, התנחלות "מגדלים".

תודה מיוחדת לעמותה הפלסטינית להגנת זכויות האדם ואיכות הסביבה (LAW)

ולעו"ד אלגרה פצ'קו על עזרתם הרבה בהכנת דו"ח זה.

ISSN 0792-4003

מבוא

דו"ח זה עוסק בהריסות בתים בעילה של העדר רישיון[1] באזורי C שבגדה המערבית. אזורי C מקיפים למעלה מ-70 אחוז משטח הגדה, וכוללים את כל ההתנחלויות, השטחים הצבאיים ואת רובן המכריע של הקרקעות באזורים הכפריים הפלסטיניים. באזורים אלה, תכנון, פיתוח ובניה, כמו גם אכיפת חוקי הבניה, הכוללת הריסת בתים שנבנו ללא רישיון, נמצאים עד היום באחריותה הבלעדית של ישראל.

במשך עשרות שנים יצרה ישראל בגדה המערבית מצב בו לאלפי פלסטינים אין כל דרך להשיג רישיון לבנות על אדמתם, והם נאלצים לבנות ללא רישיון. במקום לשנות מצב זה, נקטה ישראל מדיניות של הריסה מאסיווית של בתי פלסטינים. בעשר השנים האחרונות הרסו השלטונות בגדה למעלה מ-1,800 בתי מגורים, והותירה למעלה מ-10,000 פלסטינים ללא קורת גג. מדיניות זו נמשכת בשטחי C עד היום.

כל זאת במקביל להקמת לפחות 136 התנחלויות, בהם יושבו עשרות אלפי יהודים אזרחי ישראל. הקמת התנחלויות-קבע בשטחים מהווה הפרה של המשפט ההומניטארי הבינלאומי, האוסר במפורש על העברת אוכלוסיה משטח המדינה הכובשת לתוך השטח הכבוש, על יצירת שינויים של קבע בשטח כזה שלא לטובת האוכלוסיה המקומית, ועל שימוש ברכוש ציבורי לצרכים — פוליטיים ואחרים — של המדינה הכובשת.[2] מעבר לכך, הוקמה בהתנחלויות מערכת יעילה ומתחשבת לתכנון ופיקוח על הבניה, אשר נמנעה מלהרוס בתים, ואישרה בדיעבד את בנייתם של אלפי בתים שנבנו ללא רישיון. גם מצב זה נמשך עד היום.

בעקבות החלטת ממשלה, בתגובה לפיגוע בשוק מחנה יהודה בירושלים ב-30 ביולי 1997, הוחמרה מאוד מדיניות הריסת הבתים הפלסטינים של ישראל, ועשרות בתים ומבנים נוספים נהרסו בתוך שבועות ספורים. החלטה זו, וההריסות ההמוניות שבאו בעקבותיה, ממחישות את המניעים הזרים העומדים מאחורי העילות התכנוניות להריסות.

דו"ח זה מתאר מדיניות זו ומנתח אותה לאור מטרותיה העכשוויות, ועל רקע המצב שיצרה ישראל בשטחים במשך 30 שנות הכיבוש, אשר מאפשר את מסע ההריסות. הדו"ח מספק נתונים על הריסת בתים "מנהלית" בכלל, ובתקופה שמאז הפיגוע בשוק מחנה יהודה בפרט. הדו"ח מנתח את מדיניות ישראל לאור הוראות המשפט הבינלאומי, ומתאר את השיקולים הפסולים העומדים ביסודה של מדיניות ההריסה ההמונית.

---

1. שלטונות הבטחון הורסים בתים גם על-פי צווים בעילה בטחונית. דו"ח זה יעסוק רק בהריסות "מנהליות" של בתים, כלומר של בתים שנבנו ללא רישיון ונהרסו על-פי צו של גופי התכנון.
2. לדיון מפורט על כך ר' **בצלם**, **ההתנחלות בשטחים כהפרת זכויות אדם: היבטים משפטיים ועקרוניים** (ירושלים, מארס 1997).

1. מערכות התכנון, הפיתוח והבניה בגדה - העבר וההווה[3]

כללי

הרשויות הממונות על ביצוע חוקי התכנון והבניה קובעות, לאור החוקים, היכן יוקמו ישובים חדשים, מה גודל השטח שיוקצה להם, וכיצד יחולק שטח זה למטרות השונות (בניה למגורים, מבני ציבור, שטחים פתוחים, דרכים וכיו"ב). רשויות אלה קובעות גם אם יורחב ישוב קיים ובאיזו מידה. כל המבקש לבנות ביישוב — חדש או קיים — חיב להשיג רישיון בניה מהרשויות הממונות על-פי החוק, ובהליכים שהוא קובע.

ערב הכיבוש, ב-1966, הוסדר נושא התכנון והבניה בחוק ירדני, "חוק תכנון ערים, כפרים ובנינים מס' 79",[4] שהחליף חקיקה ירדנית קודמת.[5] חוק זה קבע, בין היתר, את הרכב רשויות התכנון ואת סמכויותיהן, התווה את תהליך תכנונן ואישורן של תכניות פיתוח ואת תהליך הוצאת רישיונות בניה, וכן הגדיר את הליכי הערעור על החלטות רשויות התכנון ואת הצעדים שיינקטו במקרה של עבירות על החוק.

המפקד הצבאי הישראלי הוציא ב-1971 צו שענינו תכנון ובניה.[6] צו זה, וכן תוספות ותיקונים שנוספו לו, שינו רבות מהוראות החוק הירדני. הצו מאפשר למפקד האזור ולגוף התכנוני העליון גם להתעלם לחלוטין מהוראות החוק:

> על אף האמור בסעיף 5 ובחוק [החוק הירדני], רשאית מועצת התכנון העליונה:
>
> (1) לתקן, לבטל או להתלות תקפם של כל תכנית או רשיון;
>
> ...
>
> (4) לפטור כל אדם מחובת רשיון שנדרש על פי החוק.[7]

ישראל יצרה שתי מערכות תכנון ובניה נפרדות למתנחלים ולפלסטינים, תוך אפליה בוטה לטובת הראשונים. מערכות אלה, הפועלת במלוא התוקף בשטחי C עד היום, יתוארו בפרק זה.

א. רשויות התכנון והבניה

1. לגבי הפלסטינים

תוצאות החקיקה הישראלית בנושא זה היו, עבור הפלסטינים, שתיים:

א. החלפת הפלסטינים (והירדנים) ברשויות התכנון העליונות בישראלים

צו מס' 418 קבע כי הסמכויות שניתנו בחוק הירדני לשר הפנים יועברו ל"ממונה", שיתמנה על-ידי מפקד האזור.[8] בעקבות זאת הוחלפו כל בעלי התפקידים הירדנים והפלסטינים בקצינים ובעלי תפקידים ישראלים או בממונים מטעמם.

---

3. לנושא זה ר' למשל Anthony Coon, **Town Planning under Military Occupation: An Examination of the Law and Practice of Town Planning in the Occupied West Bank** (Ramallah: Al-Haq, 1992) (להלן: קון, **תכנון ערים**);
Meron Benvenisti and Shlomo Hayat, **The West Bank and Gaza Atlas** (Jerusalem: The West Bank Data Base Project, 1988) (להלן: בנבנישתי וחיט, **אטלס**). See esp. text at pp. 55-63 and maps at pp. 78-98;
Raja Shehadeh, **Occupier's Law**, Revised Edition (Washington, D.C.: Institute for Palestinian Studies, 1988) (להלן: שחאדה, **חוק הכובש**), עמ' 50-59; **בצלם, הגבלות על בניה למגורים בגדה המערבית**, (דף מידע, אוגוסט 1990) (להלן: **בצלם**, **הגבלות על בניה**).
4. לדיון בחוק זה ר' קון, **תכנון ערים**, עמ' 40-55.
5. "חוק לתכנון ערים, כפרים ובנינים מס' 31" מ-1955, שהחליף בתורו את התחיקה המנדטורית הבריטית בנושא.
6. "צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובנינים (יהודה והשומרון) (מס' 418)", תשל"א-1971 (קמצ"מ תשל"ב 1000; תשל"ו 1422, 1494, תשמ"א 246; תשמ"ב, 718, 872; תשמ"ג, מס' 57, ע' 50; תשמ"ד, מס' 66, ע' 30).
7. סעיף 7 לצו מס' 418.
8. סעיף 2(1) לצו.

הריסות ביתו של עאמר מחמוד עודה, כפר קוסרא.

בשלוש ועדות-המשנה של מועצת התכנון העליונה, לענייני התנחלויות; לענייני הריסות בתים; ולתכנון מקומי (העוסקת בתכנון ופיתוח ביישובים הפלסטיניים), מספר הפלסטינים מועט, וכולם עובדי המינהל האזרחי וממונים לוועדות מטעמו. כך הדבר גם לגבי לשכת התכנון המרכזית, שהיא הגוף המקצועי-טכני המרכזי. לראש הלשכה מונה סגן פלסטיני, אך זה מחוסר כל סמכויות ממשיות.[9] בוועדת המשנה להתישבות, העוסקת בהתנחלויות, ובוועדת המשנה לפיקוח, המוציאה צווי הריסה, אין ולו פלסטיני אחד.

יוצא שמערכת התכנון המרכזית בגדה היא כמעט על טהרת הישראלים. יצויין כי מדובר במערכת אזרחית, המטפלת בנושא אזרחי מובהק. לו פעלו השלטונות הישראליים על-פי הוראות המשפט הבינלאומי, וביקשו להשפיע רק על התחומים בהם עלולה להיות פגיעה בצרכיהם הצבאיים, ניתן היה להסדיר זאת באמצעות גוף פיקוח ותאום, או באמצעות ייצוג של הצבא ברשויות התכנון, לאו דווקא באמצעות השתלטות מוחלטת של הצבא עליהן תוך נישול הפלסטינים מהן. יש לזכור כי זכות הווטו של המפקד הצבאי על החלטות המערכת קימת בכל מקרה, ואינה סותרת את המשפט הבין-לאומי ככל שהמדובר בצרכי צבא הכיבוש.

ב. שלילת סמכויות תכנון מגופי תכנון מקומיים

על-פי החוק הירדני, מועצות העיריות והמועצות הכפריות, שהיו ככלל גופים נבחרים, פעלו גם כוועדות תכנון מקומיות. התכנון לגבי הכפרים שבהם לא פעלו מועצות כפריות נעשה בידי ועדות תכנון מחוזיות, ששלוש מהן פעלו בגדה המערבית, ואשר כללו, לצד נציגי השלטון המרכזי, נציג של האוכלוסיה המקומית באזור.[10]

ערב הכיבוש היו בגדה 25 עיריות ו-86 מועצות כפריות.[11] תהליך הקמת מועצות כפריות[12] בשאר כפרי הגדה הוקפא למעשה תחת הכיבוש.

צו מס' 418 שלל לחלוטין את סמכויות התכנון המקומי באזורים הכפריים והגביל את אלה של העיריות:

---

9. להשוואה מפורטת של מבנה רשויות התכנון בגדה בתקופה הירדנית עם תקופת השלטון הישראלי ר' קון, **תכנון ערים**, ע' 43.

10. ר' קון, **תכנון ערים**, ע' 42.

11. ר' בנבנישתי וחיט, **אטלס**, ע' 51.

12. עפ"י בנבנישתי וחיט, מועצות כאלה הוקמו, ככלל, בכפרים בני למעלה מ-1,000 תושבים. ר' **שם**.

סמכויות הוועדות המחוזיות הועברו למועצת התכנון העליונה.[13]

סמכויות מועצות הכפרים הועברו לוועדות נפתיות לתכנון הכפרים.[14] בגדה הוקמו שבע ועדות כאלה, הכפופות למועצת התכנון העליונה. בוועדות אלה חברים אמנם גם פלסטינים, אך אלה ממונים מטעם השלטונות, אינם נבחרים על-ידי התושבים ובוודאי אינם יכולים לייצג את האינטרסים של תושבי כל כפר וכפר בנפה. בכל מקרה משמשות ועדות אלה לא יותר מאשר צינור דרכו מועברות בקשות והצעות תכנון. סמכויות ההחלטה נשמרות ללשכת התכנון המרכזית ולמועצת התכנון העליונה.[15]

סמכויות מועצות העיריות לא נשללו, ואלה הוסיפו לתפקד כוועדות תכנון מקומיות. עם זאת קוצצו סמכויותיהן במידה ניכרת. בהקשר זה יש לציין גם כי בין 1976 לפינוי הערים הפלסטיניות ב-1995 לא איפשר המימשל הצבאי הישראלי את קיומן של בחירות למועצות הכפריות ולעיריות הפלסטיניות. רבים מראשיהן הנבחרים פוטרו ובמקומם מינו המפקדים הצבאיים אנשים מטעמם. בכך נפגע הייצוג המקומי בוועדות התכנון פגיעה נוספת.

בחלק מהזמן כיהנו קצינים של צה"ל כראשי עיר. בחברון שונו הגבולות המוניציפאליים העירוניים במאי 1984, בהסכמת ראש העיר דאז (קצין צה"ל), בכדי להרחיב את שטח השיפוט של קרית-ארבע. צעדים אחרים שנקטה העיריה הצבאית באותן שנים, כגון פינוי תחנת האוטובוסים והעברתה לרשות המתנחלים, איפשרו את הרחבת ההתנחלויות היהודיות בלב חברון.[16]

2. לגבי המתנחלים

סעיפים אחדים בצו מספר 418 יוחדו להתנחלויות, בלא שהדבר יצויין במפורש. התוצאה היתה מערכת נפרדת ומפלה לטובה עבור ההתנחלויות.

יצוין כי לא ניתן ללמוד מלשון הצווים הצבאיים עצמם כי צו זה או אחר חל כעיקרון רק על התנחלויות או מתנחלים, להבדיל מיישובים או תושבים פלסטינים — או להפך. ההחלה הלכה-למעשה נעשתה על-פי נספח או תוספת לצו המפרטת את הישובים בהם הוא חל, ולעתים רק כעניין של מדיניות מעשית.

כך "צו בדבר ניהול מועצות מקומיות" יכול היה, תאורטית, לבשר הקמתן של מועצות מקומיות פלסטיניות. בתוקף "צו בדבר מינויים לפי חוק המוכתרים" יכול היה המפקד הצבאי למנות מוח'תארים בהתנחלויות הכפריות. "צו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים" יכול לכאורה להיות מוחל ביישובים פלסטיניים כבהתנחלויות, וגם "ועדות תכנון מיוחדות" שמוסמך מפקד האזור למנות יכולות לקום גם בכפרים הפלסטיניים.

למעשה הוקמו רק מועצות מקומיות יהודיות, מונו מוח'תארים רק לכפרים פלסטיניים, ה"מקומות המסוימים" היו כולם התנחלויות, ו"ועדות תכנון מיוחדות" הוקמו רק בהתנחלויות.

הצו, שביטל כאמור את ועדות התכנון המקומיות בכפרים, הסמיך חרף זאת את מפקד האזור "למנות, לגבי אזור תכנון מסוים, ועדת תכנון מיוחדת אשר בידיה תהיינה נתונות סמכויות ועדה מקומית לתכנון..."[17] וזאת בתנאי ש..."אזור התכנון אינו כולל תחום של עיריה או מועצה כפרית",[18] כלומר אינו כולל יישוב פלסטיני.

בנוסף קבע הצו, שהעביר כאמור את סמכויותיהן של ועדות התכנון המחוזיות למועצת התכנון העליונה, כי "מפקד האזור רשאי לקבוע... כי בידי ועדת התכנון המיוחדת תהיינה גם סמכויות הועדה המחוזית לתכנון ערים, כפרים ובנינים לגבי אזור התכנון שלגביו נתמנתה."[19]

בתוקף סעיפים אלה הוקמו, תחת הכותרת של "ועדות תכנון מיוחדות", ועדות מקומיות לתכנון במועצות המקומיות הגדולות ובכל המועצות האזוריות שהוקמו בהתנחלויות. סמכות הוועדות המחוזיות היא בידי ועדת המשנה להתיישבות, העוסקת בהתנחלויות בלבד.

אף "ועדת תכנון מיוחדת" לא הוקמה ברשות מקומיות פלסטינית.

---

13. סעיף 2(2) לצו.
14. סעיף 2(4) לצו.
15. ר' קון, **תכנון ערים**, ע' 61.
16. ר' שחאדה, **חוק הכובש**, עמ' 55-56.
17. סעיף 2א(א) לצו.
18. סעיף 2א(ב) לצו.
19. **שם**.

הריסות ביתו של מוחמד א-שכארנה, כפר נחאלין.

באופן פרדוקסלי, הקפידו הרשויות הצבאיות לקיים את הוראות החוק הירדני דווקא לגבי ההתנחלויות. תושביהן נהנים מוועדות תכנון מקומיות המורכבות מנציגיהם הנבחרים (בחירות לרשויות המקומיות היהודיות מתקיימות בסדירות וללא הפרעה), וועדות אזוריות, שגם בהן מיוצגים המתנחלים. רשויות התכנון המרכזיות מורכבות כולן מישראלים, ובהם מתנחלים. החברים הפלסטינים בוועדות המשנה של רשויות אלה ממונים מטעם השלטונות, ולא ניתן לראות בהם נציגים של התושבים הפלסטינים.

מהפלסטינים באזורים הכפריים נשללו איפוא כל ייצוג והשפעה שהבטיח להם החוק הירדני — אם ברמת הרשות המקומית ואם ברמת הוועדה האזורית. לעיריות עדיין יש סמכויות תכנון, אך אלה קוצצו, והעיריות עצמן אינן נבחרות עוד.

נושאי התכנון, הבניה והרישוי מוכרעים במערכת המרכזית, בה אין ייצוג פלסטיני ממשי. בגופים אלה לא מגיעים לכלל ביטוי רצונותיה של האוכלוסיה הפלסטינית, המסורות, הדתות, התרבות, הגישות האסתטיות, האינטרסים המסחריים, התעשייתיים והחקלאיים, או ההעדפות המקצועיות של מומחים פלסטינים.

בהקשר זה נודעת משמעות סמלית לעובדה שגופי התכנון המרכזיים שוכנים בתוך בסיס צבאי (במשרדי המינהל האזרחי בבית-אל), אך עבור הפלסטינים יש לכך בעיקר משמעות מעשית — קשיים בגישה הפיסית אל גופים אלה.

ב. תכנון יישובים ופיתוחם

1. כללי

תכניות פיתוח הן הקובעות את דמותו ואופיו של אזור, ישוב, שכונה או חלקת קרקע. כך למשל מותוות בתכניות הפיתוח למיניהן הדרכים המקשרות בין יישובים, משורטטים גבולות שטחי השיפוט של ערים וכפרים, מוקצים שטחים בערים לאזורי מגורים, תעשייה, מסחר או "ריאות ירוקות", ומוגדר השטח המותר לבניה במגרש נתון.

החוק הירדני מספר 79 חזה מערכת של תכניות מתאר (כלומר תכניות פיתוח): אזוריות, כלליות, מפורטות, ופרצלציה,[20] כלומר רבדים של תכניות פיתוח בפרוט גובר והולך. על-פי החוק, ייערכו תחילה התכניות האזוריות, עם אישורן יחל אישור תכניות המתאר

20. מוגדרות בסעיפים 15, 19, 23 ו-28 של החוק, בהתאמה.

המקומיות (הכלליות), וכן הלאה.[21] הירדנים לא הספיקו, עם זאת, להכין תכניות פיתוח אזוריות חדשות. גם תחת השלטון הישראלי לא אושרו תכניות כאלה.

בשל כך נותרו בעינן שתי תכניות מתאר אזוריות שתכננו הבריטים בשנות ה-40, אחת מכסה את דרום הגדה, כולל אזור ירושלים, והשנייה את צפון הגדה.[22] כיוון שתוכננו לפני יותר מחצי מאה, והן, כדברי חיט ובנבנישתי "משקפות תנאים ואמות-מידה תכנוניות של שנות ה-40",[23] שתי התכניות חוזות, למשל, אוכלוסיה בהיקפים קטנים בהרבה מאלה הקיימים היום. כך יועדה התכנית S15 (לצפון הגדה) לאוכלוסיה של 33,500 נפש ב-63 כפרים פלסטיניים, בעוד כי ניתן להעריך את אוכלוסיתם של אלה ב-1995 בכ-156,000 נפש.[24] במלים אחרות, חצי מאה עברה, האוכלוסיה גדלה פי ארבע, אך התכניות שאוכפים עליה השלטונות הישראליים לא השתנו.

התכניות הבריטיות הן עד היום הבסיס החוקי לכל תכנון, פיתוח, בניה או הריסה באזורי C בגדה. אלא שעובדה זו יוצרת מגבלות על הפיתוח והבניה באזורים הכפריים הפלסטיניים בלבד, ולא בהתנחלויות, כפי שיוסבר להלן.

2. *בישובים הפלסטיניים*

בערים: הבריטים הכינו ואישרו תכניות מתאר לתשעת היישובים בגדה שהיו מוכרים כערים. הירדנים הכריזו על שישה עשר ישובים נוספים כערים, הכינו ואישרו תכניות מתאר לשמונה מהן, ותיקנו תכניות בריטיות של שמונה ערים נוספות. בתקופת הכיבוש הישראלי אושרו תכניות מתאר חדשות לשש ערים (אל-בירה, דורא, בית ג'אלא, חלחול, סלפית ובני זיד), מהם חמש בשנות ה-70 ואחת בשנות ה-80.[25] ערב יישומם של הסכמי אוסלו היו תכניות לערים אחרות נתונות בשלבים שונים של תכנון ואישור. מהנדסים פלסטינים הכינו בתחילת שנות ה-80 הצעות לתכניות מתאר עבור אחת-עשר ערים. אף אחת מהן לא אושרה.[26]

התלונה העיקרית בפי מהנדסי הערים השונות[27] היא על גודלם של שטחי השיפוט בערים הפלסטיניות, ביחס לאוכלוסיה הגדלה והולכת. כיום נתון כאמור נושא התכנון והבניה בערים הפלסטיניות בידי הרשות הפלסטינית. עם זאת תוחמו אזורי הערים הגדולות (אזורי A) על-פי **שטחי השיפוט, המצומצמים כאמור, של הערים**. בחלק מהערים אזורי A גם קטנים מתחום השיפוט של העיריות (למשל: שכם, חברון ובית-לחם). שטח הגידול הטבעי של ערים אלה נתון בחלקו לשליטה מלאה של ישראל (אזורי C), וכפוף אפוא למדיניות המתוארת בדו"ח זה.

בכפרים: עד סוף שנות ה-80 היתה תכנית מתאר מאושרת רק לכפר אחד (א-טייבה שבנפת רמאללה) מתוך כ-400 כפרי הגדה המערבית. בהעדר תכניות מפורטות יותר, תכניות הפיתוח היחידות התקפות עבור הכפרים הינן שתי התכניות הבריטיות הארציות RJ/5 ו-RS15 משנת 1942. בתכניות אלה אין גבולות הכפרים משורטטים על-פי תווי-מתאר — מתוכננים או קימים — של הכפרים אלא בעיגולים סכמאטיים ותו לא.[28] בתחילת שנות ה-80 הכין המינהל האזרחי והפקיד להסתייגויות קרוב ל-300 תכניות מתאר לכפרים פלסטיניים בגדה המערבית, אך אף אחת מתכניות אלה לא אושרה. בין 1984 ל-1987 הכינו מהנדסים פלסטינים, במימון משותף של ממשלת ירדן ולשכת התכנון המרכזית, תכניות מתאר ליותר מ-50 כפרים פלסטיניים. התכניות, שניסו לתת מענה מפורט

---

21. בנושא זה ר' קון, **תכנון ערים**, עמ' 42-49.

22. Jerusalem District Outline Regional Planning Scheme RJ/5 שאושרה ב-1942, ו-Samaria Regional Planning Scheme RS15. על-פי בנבנישתי וחיט, אושרה האחרונה ב-1945. על-פי קון, הופקדה התכנית להתנגדויות אך לא אושרה מעולם. ר' בנבנישתי וחיט, **אטלס**, טקסט בע' 55 ומפות בעמ' 85-86; קון, **תכנון ערים**, עמ' 65-83.

23. בנבנישתי וחיט, **אטלס**, ע' 55.

24. קון, **תכנון ערים**, עמ' 80-83, העריך ב-1991 את האוכלוסיה ב-138,000. לזאת הוספנו את הגידול הממוצע של האוכלוסיה בגדה בשנים 1992-1994 על-פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, **שנתון סטטיסטי לישראל 1996 (מס' 47)** (ירושלים: הלשכה, 1996), טבלה 27.1 בע' 573.

25. כך על-פי קון, **תכנון ערים**, ע' 92. על-פי בנבנישתי וחיט אושרה בתקופת השלטון הישראלי רק תכנית מתאר עירונית אחת, זו של בית ג'אלא. ר' **אטלס**, ע' 58.

26. קון, **תכנון ערים**, ע' 92.

27. בשיחות שקיים **בצלם** איתם במסגרת התחקיר שקדם לכתיבת דו"ח זה.

28. ר' בנבנישתי וחיט, **אטלס**, טקסט בע' 55 ומפות בעמ' 85-86.

לצרכי האוכלוסייה הפלסטינית, נדונו בלשכת התכנון, אך רק 13 מהן הופקדו להסתייגויות עד היום, ואף אחת לא אושרה עד לתחילת יישומם של הסכמי אוסלו.[29] מימון התכניות הופסק ב-1986.[30]

תכניות להגבלת הבניה הפלסטינית ("תכניות תיחום")

החל מ-1989 הופקדו להסתייגויות תכניות לכפרים הפלסטיניים, שתוכננו בידי לשכת התכנון המרכזית. כל תכנית כזו נושאת את השם "תכנית מתאר מקומית מיוחדת חלקית". על-פי נתונים שמסר ל**בצלם** מתכנן הערים ד"ר ראסם ח'מאיסה, אושרו עד תחילת יישומם של הסכמי אוסלו ב-1995 למעלה מ-300 תוכניות כאלה.[31]

הסעיף העוסק בתכניות אלה, בפרוטוקול של ישיבת לשכת התכנון המרכזית ב-9.12.87, הוכתר "תיחום כפרים",[32] כלומר — מטרתן הגלויה של תכניות אלה הינה להגביל ("לתחם") את גבולות הכפרים, ואת השטח שעליו ניתן לבנות בהם, ולאו דווקא לתכנן תכנון מקיף במטרה לענות על צורכי התושבים. כך תאר את "תכניות המתאר המקומיות, מיוחדות, חלקיות" האדריכל ומתכנן הערים זאב ברן, אשר ביצע עבודות תכנון רבות בגדה המערבית:

> רובן אינן תוכניות מתאר, אלא תוכניות תיחום. לקחו צילומי אויר, ראו איפה יש אזור מיושב ומתחו סביבו קו. בעצם על הנייר סגרו אותם. מעבר לקו הזה אי אפשר לבנות.[...] לכפרים שתוכנית המיתאר שלהם צריכה היתה לכלול כמה אלפי דונמים, הוקצו כמה מאות.[33]

- *תכניות סטנדרטיות שאינן מתחשבות בצרכים ייחודיים של כל יישוב*

חרף הגדרת כל תכנית כ"מיוחדת", התכניות כתובות כולן על תקנון אחיד לגמרי בן תשעה עמודים. משתנים מכפר לכפר רק שמו ושמות האזורים עליהם חלה התכנית, מפת התכנית, מספרה ושטחה. בתכניות מוגדר השטח המותר לבניה למגורים, ברמות שונות של צפיפות.

- *הגבלת הבניה לשטח הכפר, ולשטחים פרטיים*

ככלל, תוחמות התכניות את הבניה העתידית המותרת לשטח הבנוי כבר, ואינן כוללות קרקעות פרטיות מעבר לשטח זה. קרקעות פלסטיניות ציבוריות, כלומר כאלה שהיו או שהוכרזו "אדמות מדינה", הן מחוץ לתחום התכניות.

- *התעלמות מאופי החברה הכפרית הפלסטינית*

בעיית גידול האוכלוסייה אמורה להפתר בדרך של infill, כלומר התרת בניה צפופה יותר, ובאחוזים גבוהים יותר (בניה לגובה) בתוך השטח התחום. בכך מתעלמות התכניות מאופי הכפרים הפלסטיניים, כמו גם מהמבנה החברתי ומהנורמות החברתיות של האוכלוסייה בהם. בחוות דעת שהגיש מתכנן הערים ד"ר ראסם ח'מייסה לבג"צ (**בבג"צ בודרוס**),[34] הוא מסביר כי בקרב האוכלוסייה הכפרית קימת נכונות מועטה לבנות בצביון עירוני של בניה צפופה. התכנית השאירה חלק מהתושבים ללא קרקע משלהם בתוך התחום המוצע. בנוסף, לא כל מהתושבים מוכנים להקצות קרקעות שבבעלותם למגורי בני משפחותיהם.[35] תמונת מצב דומה קימת בכל הכפרים הפלסטיניים בגדה.

- *העדר התיעצות בפלסטינים*

התכניות נעשו בלא כל התייעצות בתושבי הכפרים, או אף נציגיהם (כגון מועצה כפרית ומוח'תארים).

- *אפליה*

תכניות התיחום עומדות בניגוד חריף לתכניות המקיפות והמפורטות שנעשו לגבי התנחלויות. להלן דוגמה:

---

29. הנתונים נמסרו ל**בצלם** בידי ד"ר ראסם ח'מאיסה.
30. ר' קון, **תכנון ערים**, ע' 88.
31. נתונים שנמסרו ל**בצלם**.
32. חלק זה של הפרוטוקול הוגש כנספח מש/1 לתצהיר התשובה של פרקליטות המדינה בבג"צ 1598/93, **מוחמד עליאן עבד אל-כרים ואח' נגד שר הבטחון ואח'** (להלן: **בג"צ בודרוס**).
33. ר' מלכי דרורי, "קטסטרופה: תחקיר 'מבנים' על מצב הבנייה למגורים לאוכלוסיה הערבית ביו"ש", **מבנים**, 1993, עמ' 24-38.
34. נספח ע/31 לעתירה, **בג"צ בודרוס**.
35. עמ' 3-4 בחוות הדעת.

כפר פלסטיני (בודרוס) מול התנחלות (תקוע) – השוואה של תכניות מתאר

	בודרוס	תקוע
יוזם התכנית	לשכת התכנון המרכזית בגדה	הוועדה המקומית לתכנון ולבניה, גוש עציון
מבצע התכנית	לשכת התכנון המרכזית	משרד הבינוי והשיכון, האגף לבניה כפרית (הכוונה למשרד הממשלתי הישראלי)
בעלות על הקרקע	פרטית בלבד (אדמות מדינה – מחוץ לתחום התכנית)	אדמות מדינה בלבד
סוג התכנית	"תכנית מתאר מקומית מיוחדת חלקית"	תכנית מתאר (תקנית)
אוכלוסיה (ב-1990 – נתונים שהיו בבסיס התכניות)	כ-900 נפש	כ-400 נפש
שטח בניה למגורים	185 דונם	1016 דונם
הקצאת שטחים לצורכי ציבור	"המתכננים יצאו מן ההנחה שמדובר... בכ-30% [מהשטח המיועד לבניה] לצרכי ציבור, בתכנון עתידי" (תשובת המדינה, סעיף 15). עם זאת בתכנית נקבעו זכויות בניה למגורים פרטיים על **כל** השטח	הוגדרו וסומנו שטחים למערך דרכים, למלאכה, למתקנים הנדסיים, למתקני ספורט, לבית קברות ועוד

■ *תכניות בניגוד לחוק*

בתשובת המדינה לעתירה שהגישו תושבי הכפר בודרוס כנגד תכנית התיחום שיועדה לכפרם מתאר עו"ד מיכאל בלאס את התכנית כך:

> התכנית בה מדובר הינה תכנית כללית חלקית לפי סעיפים 19-20 לחוק הירדני בדבר תכנון ערים כפרים ובנינים...

בחוק הירדני, כולל בסעיפים שהוזכרו, אין איזכור כלשהו ל"תכנית כללית חלקית," ל"תכנית מתאר מקומית, מיוחדת, חלקית" או לתכניות תיחום תחת כל שם אחר. סעיף 19 בחוק מפרט את דרישות התכנון לגבי תכנית כללית, ותכניות התיחום אינן עומדות בדרישות אלה. כך לא נערכו סקרים מפורטים בנוגע לתנאים הטופוגרפים והגיאולוגים של כל אזור, מבנהו החברתי של הכפר והרכב אוכלוסייתו, ולא נקבעו האזורים והמקומות המיועדים לצרכים ציבוריים כגון בתי ספר, מרפאות וגנים ציבוריים.

בתשובתה המדינה מודה בעובדות אלה:

> המשיבים ערים לכך כי התכנית אינה כוללת את כל מרכיבי התכלית הכללית המנויים בסעיף 19 לחוק, אולם עמדתם היא כי אין כל מניעה משפטית לכלול בתכנית כללית בשלב ראשון, חלק מן השימושים בקרקע על מנת לפתור מצוקת דיור הנובעת מחוסר תכנון של עשרות שנים, ולאפשר מתן היתרי בניה.[36]

בהמשך טוענת המדינה כי לו נדרשה לתכנן לפי כל דרישות החוק הירדני, "הרי משמעות הדבר היא הארכת משך הכנתה של כל תכנית למספר שנים ועצירה מוחלטת של כל הליך הכנת התכניות לכפרים."[37]

36. סעיף 20(א) בתשובת המדינה, **בג"צ בודרוס**
37. סעיף 20(ב) לכתב התשובה.

המדינה מודה אפוא גם בהזנחה רבת שנים של תחום התכנון בכפרים הפלסטיניים. עם זאת, היא מתעלמת מהעובדה שרשויות התכנון סרבו, כאמור, לאשר עשרות תכניות מתאר שתכננו מהנדסים פלסטינים, ואשר עמדו גם עמדו בדרישות החוק. תכניות תיחום אושרו גם בכפרים בהן הוכנו תכניות כאלה, תוך התעלמות מהן.

בתשובת המדינה לטענת העותרים **בבג"צ בודרוס** כי פלסטינים לא שותפו בהכנת התכנית כותב עו"ד בלס:

> פרסום התכנית לעיון הציבור והדיון בהתנגדויות המוגשות על ידי התושבים יש בו משום שיתוף הציבור בהליך התכנוני.[38]

תכניות לקויות אלה, שמטרתן, כאמור, היא הגבלתה של הבניה בכפרים הפלסטיניים למינימום, משמשות את הרשויות הישראליות לצורך מדיניות הריסת הבתים באזורי C.[39]

3. בהתנחלויות

המנעות שלטונות התכנון מהכנת תכניות על-פי דרישות החוק עומדת בניגוד מוחלט לתכנון היזום, המלא, המפורט והמודרני הנעשה בהתנחלויות, תכנון הלוקח בחשבון את צורכי המתנחלים, ובהם צרכים ארוכי טווח, תוך הקצאה נדיבה של קרקעות ציבור פלסטיניות, ושיתוף מלא של המתנחלים בתכנון.

א. **בניה על קרקע פלסטינית ציבורית.** חלק מההתנחלויות הוקמו על קרקע פרטית שנתפסה "לצרכים צבאיים" או "לצרכי ציבור", ומיעוט קטן על קרקע שנרכשה מידי פלסטינים או על קרקע של "נפקדים". עם זאת, רובן המכריע הוקמו על קרקע פלסטינית ציבורית ("אדמות מדינה"). ב-1985 קבעה מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, כי "מבין היישובים היהודיים שהוקמו [בשטחים], כ-90% הוקמו על אדמות מדינה..."[40]

ב. **תכנון מפורט.** בסוף שנות ה-60 ובשנות ה-70 הוקמו התנחלויות, במספר זעום, בצורה בלתי מתוכננת, לעתים במבנים ארעיים וללא כל תשתית, כגון בחברון ב-1968, בסבסטיה ב-1975 וברוגייב ב-1979. ואולם המאפיין את תהליך הקמתן של הרוב המכריע של ההתנחלויות היא בניה על יסוד תכנון מקצועי, קפדני ויסודי, שמטרתו לענות על כל צרכיה של האוכלוסייה המיועדת להתיישב בכל אחת מהן.[41] גם ההתנחלויות שתחילתן בפעולה בלתי מתוכננת מוקמו בסופו של דבר ביישובי קבע על יסוד תכנון מפורט. התכניות כללו תשתית מפותחת, שטחים פתוחים, שטחים למבני ציבור, אזורי מסחר ותעשייה, בתי קברות וכיו"ב.

ג. **הקצאת שטחים רחבים לבניה ולבניה עתידית.** המתכננים פעלו על בסיס הערכות ארוכות טווח ומירביות בבואם להקצות שטחים להתנחלויות. שטח השיפוט של חלק מההתנחלויות שתוכננו להפוך ערים גדול משטחן של הערים הפלסטיניות המאוכלסות ביותר. כך שטח השיפוט של מעלה אדומים, התנחלות בת כ-25,000 תושבים,[42] משתרע על-פני כ-55,000 דונם,[43] ושל עמנואל, בה חיים כ-700 משפחות,[44] כ-17,000 דונם.[45] להשוואה, שטח השיפוט של שכם, עיר בת 145,000 תושבים, הוא 26,800 דונם.[46] בטול כרם, עיר בת כ-65,000 תושבים, שטח השיפוט העירוני הוא 10,000 דונם.[47]

ד. **שיתוף המתנחלים וגורמים ישראליים אזרחיים בתכנון.** רוב ההתנחלויות בשטחים הוקמו

---

38. תשובת המדינה, **בג"צ בודרוס**, ע' 9.
39. ר' למשל הודעה מטעם פרקליטות המדינה, **בג"צ אל-מטור** (ר' הערה 75 להלן).
40. ר' אלבק, "קרקעות ביהודה ושומרון" (ועד מחוז תל-אביב-יפו, לשכת עורכי הדין: מפעל ימי עיון) תדפיס הרצאה שהתקימה ביום 28.5.85 בבית הפרקליט, ע' 3.
41. על תכניות הפיתוח להתנחלויות ר' למשל בנבנישתי וחיט, **אטלס**, טקסט בעמ' 54-55, 58-60, ומפות בעמ' 78-84, 87, 95.
42. נתוני מרכז המידע של עיריית מעלה אדומים, נמסרו ל**בצלם** ב-18.9.97.
43. נתוני המרכז למידע ולניתוח כלכלי של משרד הבינוי והשיכון, הובאו ב**הארץ**, 22.1.95.
44. הנתון נמסר ל**בצלם** מהמועצה המקומית עמנואל ב-18.9.97. לא ניתן היה להשיג מספר מדויק של תושבים.
45. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 44 לשנת 1993 ולחשבונות שנת הכספים 1992**, ע' 1124.
46. הנתונים נמסרו על ידי מהנדס העיר. ב-1967 מנתה אוכלוסיית שכם כ-61,000 תושבים, ושטח שיפוטה היה 18,000 דונם. יצויין כי רק 18,000 דונם משטח השיפוט העירוני מצויים בשטח A.
47. הנתונים נמסרו על ידי מהנדס העיר. ב-1967 מנתה אוכלוסיית טול כרם כ-42,000 תושבים. שטח השיפוט לא השתנה מאז.

בעקבות החלטה של "ועדת השרים להתיישבות", גוף המשותף לממשלת ישראל ולהסתדרות הציונית העולמית. צה"ל, הגוף השולט לכאורה בשטחים, מיוצג בוועדה זו רק כאחד משורה ארוכה של "נציגים מקצועיים" המשתתפים בישיבותיה "לפי הנושא המועלה בה לדיון".[48] למעשה צומצם תפקידו של צה"ל בנושא התכנון והבניה לתחומים צרים ביותר, ואת רוב התפקידים נטלו משרדי ממשלה וגופים ציבוריים אחרים.

בין גופים אלה ניתן למנות את המינהל לבניה כפרית ואגפי הבניה העירונית של משרד השיכון, החטיבה להתיישבות של ההסתדרות הציונית העולמית, מינהל מקרקעי ישראל ועוד.

את התכניות עצמן מכינות ועדות מקצועיות, בהן מיוצגת באופן קבוע המועצה המקומית או האזורית שבשטחה מתוכננת ההתנחלות. מובן שתושבי ההתנחלויות גם רשאים לערער על התכניות.

עם אישורה של תכנית מתאר להתנחלות, מוסמכת המועצה האזורית או המקומית, כ"וועדת תכנון מיוחדת" מקומית, ליזום ולאשר שינויים בתכנית, לבצע תכנון מפורט יותר, וכן להעניק רישיונות בניה למתנחלים במקום.

ה. **אי-שיתוף תושבים או גופים פלסטינים בתכנון.** בכל הגופים היוזמים, מתכננים או מאשרים את תכניות הבניה להתנחלויות אין יצוג פלסטיני. תושבים פלסטינים רשאים לערער על התכנית, עם הפקדתה להתנגדויות. גם בגופים הדנים בערעורים אלה אין יצוג פלסטיני.

לאורך השנים אושרו מאות תכניות מיתאר ותכניות מפורטות להתנחלויות, ואלה מכסות כיום למעשה את כל ההתנחלויות.[49]

למותר לציין כי תכניות המתאר שהוכנו ואושרו להתנחלויות לא היו "תכניות מתאר מקומיות, מיוחדות, חלקיות", אלא תכניות מתאר שלמות וכוללות.

ג. עבירות על חוקי התכנון והבניה ביישובים הפלסטיניים באזורי C והטיפול בהן

עברות על חוקי הבניה, ובראשן בניה ללא רישיון, נפוצות מאוד בשטחים, אצל הפלסטינים ואצל המתנחלים כאחד. החוק הירדני קובע הליכים לטיפול בהפרת חוקים אלה, אך מותיר לרשויות אפשרות להתחשב במצבם של הבונים, כגון להתיר המשך הישיבה בבית שנבנה ללא רישיון עד לתקופה של 10 שנים,[50] ובכך לפתוח אפשרות להעניק רישיון בניה בדיעבד. הרשויות יכולות גם להחליט אם לטפל בעבירה בהליך מינהלי או באמצעות בתי-המשפט. אלא שמרחב פעולה זה מנוצל בידי השלטונות הישראליים בדרך מפלה.

עם העברת הסמכויות בנושא תכנון ובנייה באזורי B לרשות הפלסטינית, שוב אין בעיית הרישיונות קימת אלא בשטחי C. עם זאת יש לזכור כי מדובר בכ-70% משטחי הגדה, וכי אזורי ה-B של כפרים רבים מקבילים לתחומי "תכניות התיחום" שקבעו הרשויות הישראליות.

ניסיון להשיג רישיון בניה בשטחי C באזורים הכפריים הפלסטיניים בגדה המערבית הינו קשה ומסובך ביותר, בשל הסיבות הבאות:

1. החוק הירדני אוסר על מתן רישיון בניה היכן שאין תכנית תכנון מאושרת.[51] כזכור לא היו תכניות כאלה כמעט באף כפר פלסטיני, עד אישור "תכניות המתאר המיתאר המיוחדות, מקומיות, חלקיות". מעבר לתחומי תכניות אלה, יש תוקף רק לתכניות המתאר הארציות הבריטיות, שכאמור הן רחוקות מלענות על צורכי התכנון העכשוויים.
2. מיליוני דונמים הוצאו מרשותם של הפלסטינים, "לצרכים צבאיים"; בהליך של "הכרזה על קרקעות כאדמות מדינה"; ובדרכים אחרות.
3. לא הוקצו כל קרקעות מדינה לבניה עבור התושבים הפלסטינים.
4. רישיון בניה בקרקע פרטית ניתן על בסיס הוכחת בעלות על הקרקע. אך בעוד החוק הירדני מגדיר

---

48. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 34 לשנת 1983 ולחשבונות שנת הכספים 1982**, ע' 81.
49. ר' קון, **תכנון ערים**, הערה 130 בע' 200.
50. סעיף 32 לחוק מס' 79.
51. סעיף 34 לחוק מס' 79.

"בעל קרקע" לצורכי תכנון בצורה רחבה, הכוללת "שותף, נאמן, אדם המקבל דמי שכירות, תושב..",[52] נדרש הפלסטיני תחת שלטון ישראל להוכיח בעלות מלאה. רישום הקרקעות בגדה המערבית מיושן ולוקה בחסר, רבים מבעלי הקרקע יצאו מהגדה ב-1967 או אחריה.

יתרה מזו, המפקד הצבאי בגדה המערבית הקפיא ("התלה" — בלשון הצו) עוד ב-1968 את הליך הסדר הקרקעות, כלומר רישום הבעלות עליהן, בו החלה הממשלה הירדנית.[53] הקפאה זו עומדת בעינה, כלומר בשלושים השנים האחרונות נמנע מבעלי קרקע פלסטינים בגדה להסדיר את בעלותם, צעד שהוא חיוני בדרך להשגת רישיון בניה.

5. גם הליך של פרצלציה, כלומר חלוקה מחדש של שטח, למשל בין יורשים, לצורך בניה, מצריך על-פי החוק הירדני תכנית תכנון מאושרת.[54] הכנת בקשה לפרצלציה הינה ממושכת ויקרה, ורוב הבקשות אינן מאושרות, אם בשל העדר הוכחה מספקת לבעלות על השטח או בשל היות השטח מחוץ לתכניות — מאושרות או לא — של רשויות התכנון.

6. המפקד הצבאי ביטל, כאמור, את סמכותן של המועצות הכפריות לפעול כוועדות תכנון מקומיות ובתוקף כך להוציא רישיונות בניה. ביטול זה עומד בתוקפו באזורי C. רישיונות באזורים אלה מוענקים על ידי הוועדה לתכנון מקומי, הכפופה למועצת התכנון העליונה. אין איפוא ייצוג כלשהו לתושבי הכפרים בוועדות המעניקות רישיונות בניה.

7. הליך בקשת הרישיון[55] כולל עמידה בפני "ועדת אינפורמציה", הפוסלת כל בקשה לבניה מחוץ לתכניות התיחום, קרוב לדרך קימת או מתוכננת (התוכניות אינן נמסרות לפונים) או על "אדמות מדינה", שטחים צבאיים וכד'.

8. הצווים הצבאיים הסמיכו, כאמור, את רשויות התכנון להעניק רישיון בניה, או להמנע מלהעניק רישיון כזה, בלא כל קשר לעמידתו או אי עמידתו של מבקש הרישיון בתנאים שמציב החוק.[56]

בתנאים כאלה, הפכה הענקת רישיונות בניה מהליך ביורוקרטי מסודר לצעד המוכתב על-ידי שיקולי השלטון הישראלי — ענייניים או לא — והנתון באופן מוחלט לשרירות ליבו.

בשל התנאים הקשים שתוארו לעיל, ובשל העובדה שרוב הבקשות לרישונות בניה מושבות ריקם, מול הצורך החיוני של אוכלוסיה פלסטינית גדלה והולכת לקורת גג, בניה ללא היתר היתה ועודה נפוצה מאוד באזורים הכפריים הפלסטינים בגדה המערבית. ב-1990 העריכו מהנדסים פלסטינים כי בגדה המערבית לבדה ניצבים כ-13,000 בתים שבנו פלסטינים ללא היתר.[57]

מדיניות השלטונות הישראליים כלפי בניה ללא היתר עברה שינויים במשך השנים. עד אמצע שנות השמונים העדיפו השלטונות לפנות לבתי-משפט מקומיים על-מנת שאלה יפסקו כי על בית ליהרס, ונמנעו מלהרוס בתים שהיו מאוכלסים תקופה ארוכה.[58]

המדיניות נשתנתה החל מ-1986. השלטונות עברו להריסה בצו מטעם ועדת המשנה לפיקוח על הבניה, הכפופה למועצת התכנון העליונה. מדיניות זו ננקטת עד היום באזורי C.

צו הריסה ניתן בעילה שהבית נבנה על קרקע חקלאית בניגוד לאחת מהתכניות הבריטיות, שלא ניתנה הוכחה מספקת לבעלות על הקרקע, ששטח החלקה אינו חוקי, שלא נעשתה פרצלציה, שהבית ניצב של תוואי של דרך קימת או מתוכננת וכדומה.

בעל הבית רשאי לערער בפני וועדת המשנה לתכנון מקומי בתוך תקופה מסוימת, הנעה משבעה ימים ועד חודש. במקרה שהוועדה דוחה את הערעור, נסתמת הדרך המשפטית, להוציא פניה לבג"צ. בפועל פונים פלסטינים לראש המינהל האזרחי, או למליאת מועצת התכנון המרכזית, בכעין "בקשת חנינה".

אם נדחית הבקשה, הורסים אנשי המינהל האזרחי את הבית, לרוב באמצעות דחפורים, בלא התראה נוספת.

---

52. סעיף 2(26) לחוק מס' 79.
53. "צו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה ושומרון) (מס' 291)," תשכ"ט-1968 (קמצ"ט תשכ"ט, 591).
54. סעיף 28 לחוק מס' 79. בנושא זה ר' קון, **תכנון ערים**, עמ' 112-114, 117-118.
55. לתאור מפורט של הליך זה ר' **שם**, עמ' 121-126.
56. ר' לעיל, ע' 5.
57. ר' **בצלם**, **הגבלות על בניה**, ע' 4.
58. ר' למשל מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 33 לשנת 1982 ולחשבונות שנת הכספים 1981**, ע' 500.

2. נתונים

א. הריסות בתים בגדה המערבית בעשר השנים האחרונות

להלן נתונים של ארגוני זכויות אדם וגורמים ישראליים רשמיים לגבי הריסת בתי פלסטינים בעילה של העדר רישיון בעשר השנים האחרונות:

שנה	מס' הריסות	מקור
1987	[59]103	מקורות פלסטיניים
1988	[60]423	מרכז המידע הפלסטיני לזכויות האדם (PHRIC)[61]
1989	[62]347	PHRIC
1990	102	PHRIC
1991	227	PHRIC
1992	[63]160	PHRIC
1993	[64]111	PHRIC
1994	[65]120	היועץ המשפטי לממשלה[66]
1995	[67]43	PHRIC
1996	[68]140	שר הבטחון[69]
[70]1997	109	שר הבטחון[71] + עתונות + תחקיר **בצלם**

הערה לגבי נתונים

קימים הבדלים בין המקורות השונים, הן לגבי מהות הנתונים (בתי מגורים/מבנים אחרים, כוללים/לא כוללים את מזרח ירושלים) והן לגבי המספרים עצמם. משום כך יש להתיחס לנתונים בזהירות, אף כי ההערכות כאן הינן מינימליות.

על-פי מקורות שונים ניתן אפוא להעריך, כי מאז 1987 הרסו השלטונות הישראליים "מינהלית" לפחות **1,800 בתים** של פלסטינים בגדה המערבית, ומאות מבנים אחרים. בהנחה שמספרם הממוצע של הדיירים

---

59. עפ"י ראסם ח'מאיסה, **הריסת בתים שנבנו ללא רישיון בגדה המערבית בתקופת האינתיפאדה** (בערבית) (נצרת, 1990), ע' 21. על-פי שר הבטחון דאז, יצחק רבין ז"ל (בכנסת, 13.7.89), נהרסו בשטחים ב-1987 196 מבנים שנבנו ללא רישיון. הנתונים כללו את רצועת עזה, אך מספר ההריסות ה"מנהליות" שם היה זעום ביותר.
60. על-פי שר הבטחון דאז (**שם**) נהרסו ב-1988 505 מבנים. על-פי נתוני המנהל האזרחי, שנמסרו ל**בצלם**, נהרסו בשנה זו 503 מבנים. ר' **בצלם, הפרות זכויות האדם בשטחים 1990-1991** (ירושלים, 1992), ע' 127.
61. המידע של PHRIC כולל את מזרח ירושלים, ומתייחס לבתי מגורים בלבד.
62. 431 על-פי המנהל האזרחי.
63. על-פי נתונים שליקטה עמותת **עיר שלם** מתוך מסמכים רשמיים של משרד הפנים ועיריית ירושלים, ביצעה העירייה באותה שנה 12 צווי הריסה מינהליים. מעמותת **עיר שלם** נמסר ל**בצלם** ב-10.9.97 כי בשנים שלפני 1992 עסקה רק העירייה בהריסת מבנים שנבנו ללא רישיון, וכי אין ברשות **עיר שלם** נתונים לגבי שנים אלה.
64. על-פי נתונים שליקטה **עיר שלם**, הרסו עיריית ירושלים ומשרד הפנים 48 מבנים במזרח ירושלים בשנה זו.
65. על-פי נתונים שליקטה **עיר שלם**, הרסו עיריית ירושלים ומשרד הפנים 29 מבנים במזרח ירושלים בשנה זו.
66. במכתב לח"כ רון נחמן. ר' **הארץ**, 22.1.95. במכתב מוזכרים "מבנים", והנתון אינו כולל את מזרח ירושלים.
67. על-פי נתונים שליקטה **עיר שלם**, הרסו עיריית ירושלים ומשרד הפנים 25 מבנים במזרח ירושלים בשנה זו.
68. על-פי נתונים שליקטה **עיר שלם**, הרסו עיריית ירושלים ומשרד הפנים 17 מבנים במזרח ירושלים בשנה זו.
69. בתשובה לשאילתא ישירה 617 של ח"כ נעמי חזן, ניתנה בכתב ב-22.5.97. הנתון אינו כולל את מזרח ירושלים.
70. עד 21.9.97.
71. בתשובה לשאילתא של ח"כ נעמי חזן, מסר שר הבטחון כי עד 31.3.97 נהרסו בגדה 56 מבנים.

הפוטנציאלים או המנושלים לבית במשך שנים אלה דומה לממוצע בגדה המערבית כולה,[72] ניתן להעריך כי יותר מ-**10,000 פלסטינים** איבדו את ביתם במשך עשר השנים האחרונות כתוצאה מהריסה "מנהלית" של בתים.

צווי הריסה נוספים

על-פי שר הבטחון, היו קיימים בסוף מארס 1997 צווי הריסה נגד **850 בתים** נוספים. ועדת המשנה של מועצת התכנון העליונה מוסיפה להוציא צווי הריסה.[73]

ב. הריסת בתים מאז 30 ביולי 1997

הנתונים בטבלה שלהלן נאספו במסגרת תחקיר שערכו עובדי השטח של **בצלם**.

בתי מגורים שנהרסו בעילה מנהלית החל מה-30.7.97

מס' סידורי	תאריך ההריסה	שם ראש המשפחה*	כפר/נפה	מצב הבית בשעת ההריסה	מס' הדיירים**	מס' חדרים	דיור נוכחי	עלות ההשקעה בבית בש"ח***
1	31.7.97	אחמד אסמאעיל שמאסנה	קטנה/ רמאללה	גמור וריק	4	2	אצל הוריו, בחדר אחד	30,000
2	31.7.97	עבד אל-ג'באר די'ב נסרה	ביר נבאללה/ רמאללה	דירה אחת גמורה ומאוכלסת, דירה שניה לא גמורה	4	6	אצל הוריו, בחדר אחד	295,000
3	3.8.97	מוסטפא אבו סנינה	א-ראס/ רמאללה	גמור וריק		3		
4	3.8.97	עבד אל-קאדר מוחמד עלי	ענתה/ רמאללה	שלד				
5	4.8.97	נביל עוודה עבד אל-קאדר עוודה	אל-עייזריה/ בית-לחם	שלד	8	4		75,000
6	4.8.97	מוחמד עוודה עבד אל-קאדר עוודה	אל-עייזריה/ בית-לחם	שלד	6	10		360,000
7	5.8.97	חסן ר'ית'	סעיר/ חברון	שלד	8	4		70,000

72. בעשר השנים האחרונות נע הממוצע סביב 6.0. ר' **שנתון סטטיסטי לישראל 1996**, טבלה 27.14 בע' 585.
73. ר' רשימות מפורטות של צווי הפסקת עבודה והריסה שאסף ארגון המחקר הפלסטיני אל-עריג', באתר האינטרנט של הארגון, http://www.arij.org.

מס' סידורי	תאריך ההריסה	שם ראש המשפחה*	כפר/נפה	מצב הבית בשעת ההריסה	מס' הדיירים**	מס' חדרים	דיור נוכחי	עלות ההשקעה בבית בש"ח***
8	5.8.97	פאיד שאכר ג'רדאת	סעיר/ חברון	גמור ומאוכלס	7	10	בבית אחיו בסעיר, הזוג+3 בחדר אחד, ההורים בחדר אחר	244,000
9	7.8.97	בשיר מחמוד סביח	תיאסיר/ ג'נין	שלד	6	2	בבית בן 54 מ"ר, הזוג +2 בחדר, אמו ואחותו בחדר השני	17,000
10	7.8.97	ד'יאב עבד ד'יאב עליאן	קטנה/ רמאללה	גמור ומאוכלס	9	2	בשני חדרים	100,000
11	13.8.97	מוחמד עיד ברכאת	נבי סמואל/ רמאללה	גמור ומאוכלס	4	חדר ומטבח	בחדר בן 49 מ"ר	7,000
12	13.8.97	עיד מוחמד ברכאת	נבי סמואל/ רמאללה	גמור ומאוכלס	5	2 ומטבח	במטבח, שלא נהרס	7,000
13	13.8.97	עאיד מוחמד ברכאת	נבי סמואל/ רמאללה	שלד ומאוכלס	5	2	בחדר בן 20 מ"ר	10,000
14	13.8.97	איבראהים האשם איבראהים אבו מחמיד	פרידיס/ בית לחם	גמור וריק	4	4	אצל הוריו בחדר אחד	13,000
15	13.8.97	ראיד מוחמד ברכאת	נבי סמואל/ רמאללה	לא גמור ומאוכלס	4	2	אצל הוריו בחדר אחד	33,000
16	17.8.97	אחמד מוחמד שמאסנה	קטנה/ רמאללה	גמור וריק	8	2	בדירה שכורה בבידו	70,000
17	18.8.97	נעמאן עמראן שבאנה	בני נעים/ חברון	גמור וריק	1	5	נמצא בכלא	123,000
18	25.8.97	מוחמד אחמד שכארנה	נחאלין/ בית-לחם	שלד	4	5	במבנה ישן ומסוכן, בן חדר אחד	90,000
19	25.8.97	חמזה מחמוד פנון	נחאלין/ בית-לחם	שלד	4	10	בבית הוריו בנחאלין, בחדר אחד	80,000

מס' סידורי	תאריך ההריסה	שם ראש המשפחה*	כפר/נפה	מצב הבית בשעת ההריסה	מס' הדיירים**	מס' חדרים	דיור נוכחי	עלות ההשקעה בבית בש"ח***
20	25.8.97	מוחמד אבו הוא	א-זעים/ בית-לחם	שלד	9			
21	25.8.97	שריף שוויכיא	א-זעים/ בית-לחם	שלד	11			
22	26.8.97	עאמר מחמוד עודה	קוסרא/ שכם	שלד	6			
23	26.8.97	מרמר מחמוד עודה	קוסרא/ שכם	שלד	4			
24	28.8.97	כנעאן מוחמד כנעאן	פרוש בית דגין/בקעת הירדן	גמור ומאוכלס	10	3	תחת כיפת השמים	7,000
25	28.8.97	רבחי רמדאן אבו אל-כבאש	פרוש בית דגין/בקעת הירדן #	גמור ומאוכלס	7	6	תחת כיפת השמים	4,000
26	28.8.97	יוסף אבו עואד	פרוש בית דגין/בקעת הירדן	גמור ומאוכלס	9	2	תחת כיפת השמים	2,000
27	28.8.97	סלימאן אבו אל-כבאש	פרוש בית דגין/בקעת הירדן	גמור ומאוכלס	7	4	תחת כיפת השמים	3,500
28	28.8.97	וליד אבו אל-כבאש	פרוש בית דגין/בקעת הירדן	גמור ומאוכלס	2	2	תחת כיפת השמים	1,500
29	28.8.97	ראול לוטפי עיסא	חווארה/ שכם	שלד	7	3		79,000
סה"כ					**163**			**1,721,000**

* כפי שנמסר ל**בצלם**. הכוונה למשפחה שהתגוררה, או עמדה להתגורר, בבית שנהרס.

** או מי שעמד להתגורר בבית.

*** הערכת בני המשפחה שמסרו עדות ל**בצלם**.

\# בפרוש בית דגין נהרסו בעיקר בתים בבניה קלה המשמשים למגורי קבע של פלסטינים בדואים. מכיוון שמדובר בבתים הקבועים והיחידים של המתגוררים בהם, **בצלם** רואה בהם בתי מגורים לכל דבר.

ריכוז נתונים

29 בתי מגורים של פלסטינים נהרסו באזורי C בגדה המערבית מאז ה-30.7.97. לפחות 163 אנשים, ובהם לפחות 70 ילדים, איבדו את ביתם. בנוסף ירדו לטימיון השקעות של לפחות 1,700,000 שקלים חדשים.

יצויין כי בכל המקרים מדובר בכספיהם של אנשים פרטיים. כל הבתים נבנו לצורך מגורי הבעלים או בני משפחותיהם, ואף לא אחד לצורכי השקעה, השכרה או כל צורך אחר.

3. שיקולים פסולים בהריסה "מנהלית" של בתי פלסטינים

הריסת הבתים בשטחי C בגדה היא לכאורה צעד מנהלי טהור, הנובע משיקולים תכנוניים ותו לא.

אך מבדיקה של מיקום ההריסות, תיזמונן, והשוואתן למדיניות התכנון בהתנחלויות, עולה כי למעשה משרתת מדיניות ההריסה ההמונית מטרות שאין בינהן ובין שיקולים תכנוניים ולא כלום.

א. הריסת בתים באקט פוליטי

בתי פלסטינים נהרסים במסגרת מדיניות גלויה של חיזוק ההתנחלות הישראלית בגדה המערבית, הרחבתה, ויצירת עובדות של קבע בשטח לקראת המשך יישומם של הסכמי אוסלו והמשא-ומתן על הסדרי הקבע. כך נהרסים בתי פלסטינים לצרכים הבאים:

- **סלילת כבישים עוקפים**. כבישים עוקפים נועדו לאפשר תנועה של מתנחלים ושל כוחות הצבא המגנים על ההתנחלויות. ברור כי בסלילתם אין כל התיחסות לאינטרסים של התושבים הפלסטינים, וברור גם כי אינטרסים אלה אף נפגעים ישירות, בוודאי כשביתם נהרס.[74] הנימוק של היות הבית המיועד להריסה על תוואי של כביש עוקף קיים או מתוכנן הינו נפוץ ביותר.[75] על-פי אל-עריג', סלילת הכבישים העוקפים, הקיימים והמתוכננים, תביא בסך-הכול להפקעתם של למעלה מ-100,000 דונם.[76]
- **סילוק פלסטינים מאזורים הסמוכים להתנחלויות**. השלטונות הישראליים הורסים בעקביות מבנים של פלסטינים הנתפסים כמפריעים לתכניות הקמתן והרחבתן של התנחלות. דוגמה מובהקת לכך היא סילוקם של מאות אנשי שבט הג'אהלין מאזור התנחלות מעלה אדומים בשנים 1994-1997. מבין הבתים שנהרסו באוגוסט השנה, בתיהם של האחים עאמר ומרמר עוודה מכפר קוסרה שבנפת שכם היו מרוחקים כ-400 מטר מהתנחלות "מגדלים."[77] הבתים שנהרסו בפרוש בית דג'ן היו מרוחקים כקילומטר מהתנחלות "חמרה" בבקעת-הירדן.[78] בית משפחת עליאן בכפר קטנה בנפת רמאללה, היה קרוב ביותר לאזור בו מתבצעות עבודות להרחבת התנחלות "הר אדר."[79] מובן כי קירבת הבתים להתנחלויות לא עלתה כנימוק רשמי להריסה במקרים אלה.

---

74. על הכבישים העוקפים ר' **בצלם**, **ההתנחלות בשטחים כהפרת זכויות אדם: היבטים משפטיים ועקרוניים** (ירושלים, מארס 1997), עמ' 31-33.

75. כך למשל צווים ח34/95 (ביתו של נסר מוחמד קאעוד); ח19/95 (ביתו של סמיר מוחמד קראג'ה); ח33/95 ביתו של שחאדה עלי מרעב). לגני כל שלושת הבתים הוצא צו סופי להריסה ב-26.6.96, בעילה של המצאותם בתחום איסור הבנייה של כביש מס' 60, העוקף את חברון ממזרח. עניינם תלוי ועומד בפני בג"צ, בעקבות עתירה של LAW. ר' גם הודעה מטעם פרקליטות המדינה, בג"צ 1030/97, **מוחמד ראשיד אל-מטור ואח' נגד ועדת המשנה לפיקוח על הבנייה של מועצת התכנון העליונה באיו"ש ואח'** (להלן: **בג"צ אל-מטור**), סעיף 19, המדבר על תחום איסור הבניה בתוואי המתוכנן של כביש מס' 35, העוקף את חברון מצפון. אחד משלושת הבתים הנזכרים בהודעה נהרס, ושני האחרים צפויים להריסה, לאחר שהעתירה נדחתה.

76. על-פי הארגון, נסללו כבר 276 ק"מ, וכ-452 ק"מ נוספים מתוכננים להסלל. התוצאה תהיה, בהתחשב באזורי הבטחון שמשני צדי הכביש, "הפקעתם והריסתם של כ-10,920 הקטאר של קרקעות פלסטיניות, רובן חקלאיות." ר' אתר האינטרנט של אל-עריג', http://www.arij.org.

77. ר' מס' 22 ו-23 בטבלה.

78. ר' מס' 24-28 בטבלה.

79. ר' מס' 10 בטבלה.

- **מגיעת מסירת שטח לפלסטינים בהמשך תהליך השלום**. דוגמה בולטת לפעולה לצורך זה, המשתלב במטרות דלעיל, היא ניסיון השלטונות להרוס שכונה בכפר קליל שבנפת שכם.[80] בשכונה שבעה בתים גמורים, ובהם מתגוררים (חלקם זה שלוש ואף ארבע שנים) 72 איש אישה וילד, ושני בתים שבנייתם טרם הושלמה, ובהם אמורים להתגורר 16 אנשים נוספים. השכונה נמצאת כ-100 מטר בלבד מהאזור המוניציפאלי של שכם, כלומר מאזור A, וקילומטר מאזור B — כלומר בתוך אי קטן של אזור C בין אזורים בהם התכנון והבנייה הם בידי הפלסטינים. שכונה זו היא "מועמדת טבעית" להעברה לרשות הפלסטינית אם וכאשר תתחדשנה ה"פעימות". קשה להבין את התעקשותם של השלטונות להרוס את השכונה ולהותיר עשרות רבות של פלסטינים בלא קורת גג, בלב אזור מגורים פלסטיני, מעבר לרצון למנוע התפתחות כזאת. ההריסות עוכבו לעת עתה, בעקבות פניית LAW לבג"צ.

ב. הריסת בתים כמעשה נקמה

על-פי נתונים שאסף **בצלם**, הרסו שלטונות צה"ל בחודש שלאחר הפיגוע במחנה יהודה 29 בתים. זאת בהשוואה ל-7 בתים שנהרסו בחודש יולי, 2 שנהרסו בחודש יוני ו-16 שנהרסו בחודש מאי.[81] עליה קיצונית זו נובעת מהחלטה פוליטית של הממשלה.

בעקבות אותו פיגוע אכן דווח באמצעי התקשורת כי הקבינט המדיני-בטחוני החליט על שורה של צעדי תגובה, ובהם הריסת בתים בגדה המערבית בכלל ובמזרח-ירושלים בפרט.[82]

כזכור הריסה "מנהלית" של בתים אינה, על-פי השלטונות הישראליים עצמם, צעד בטחוני, אלא קיצו של הליך אדמיניסטרטיווי טהור.

החלטתו של הקבינט המדיני-בטחוני, ויישומה הלכה-למעשה בשטח, מעידות כי השיקולים התכנוניים מאחורי ההריסה ההמונית של בתי פלסטינים בשטחים הם לכל היותר משניים לשיקולים אחרים, שאין בינהם ובין פיקוח על הבניה ולא כלום. במקרה זה העדיפה ממשלת ישראל לפרוק את זעמה — המוצדק — כלפי מבצעי מעשה טרור, על פלסטינים חפים מפשע, שברור כי אין להם כל קשר למבצעי הפיגוע ואין כל הצדקה להענישם בגינו.

ג. הריסת בתים ומדיניות האפליה בשטחים

ב-6 במאי 1997 הרסו חיילי צה"ל שלושה מבנים שבנו מתנחלים בסמוך להתנחלות "יצהר." על-פי המתנחלים עצמם, היתה זו הפעם הראשונה שממשלה הורסת מבנים בלתי חוקיים של מתנחלים.[83] עם זאת לא היתה זו, בשום אופן, הפעם הראשונה בה נבנו בתים בהתנחלויות ללא רישיון.

כאמור קדמו להקמתן של רוב ההתנחלויות סקרים מקיפים ותכנון מדוקדק. עם זאת, לא הקפידו הגופים המיישבים — ובראשם משרד השיכון — להביא את התכניות לאישור במוסדות המתאימים בטרם יחלו להכשיר את השטח או לבנות, כמתחייב בחוק. כמעט כל ההתנחלויות הראשונות נבנו בניגוד לחוקי התכנון הבניה הירדניים ולצווים הישראליים כאחד. ב-1979, עת היו קימות בגדה המערבית למעלה מ-40 התנחלויות, כתב מבקר המדינה:

> פרט לתכניות המיתאר של ישוב אחד, לא הובאו תכניות מיתאר של היישובים לדיון ולהחלטה של מועצת התכנון העליונה ועבודות הבניה נעשו ללא קבלת רשיונות מוועדות התכנון והבניה.[84]

באותה שנה, כנראה בעקבות מימצאי דו"ח זה, אושרו בדיעבד תכניות מיתאר ל-21 התנחלויות.[85] גם שבע ההתנחלויות הראשונות ברצועת עזה הוקמו כולן ללא תכניות מיתאר מאושרות.[86]

בניה ללא היתר ובניגוד לחוק נמשכת מאז ועד היום, כפי שמעידים דו"חות מבקר המדינה.

---

80. ר' עתירה למתן צו על תנאי וצו ביניים, בג"צ 2215/97, **מנצור ראעד ואח' נגד שר הבטחון ואח'**.
81. על-פי העתונות הפלסטינית בחודשים אלה.
82. למשל **מבט**, הערוץ הראשון של הטלוויזיה הישראלית, 30.7.97; **הארץ**, 31.7.97.
83. ר' **הארץ**, 9.5.97.
84. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 30 לשנת 1979 ולחשבונות שנת הכספים 1978**, עמ' 802-803.
85. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 31 לשנת 1980 ולחשבונות שנת הכספים 1979**, ע' 778.
86. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 33 לשנת 1982 ולחשבונות שנת הכספים 1981**, ע' 495.

הריסות ביתו של עאמר מחמוד עודה, כפר קוסרא. ברקע, התנחלות "מגדלים".

ב-1983 כותב מבקר המדינה על חוקיות הבניה בהתנחלויות העירוניות:

> עד לסיום הביקורת בנובמבר 1983 טרם קיבלו תוקף חוקי תכניות המתאר לישובים העירוניים היהודיים ביהודה ובשומרון: אלפי-מנשה, אריאל, מעלה אפרים, אפרתה, קרית ארבע וגבעת זאב. רק תכניות המתאר של מעלה-אדומים וקרני-שומרון קיבלו תוקף חוקי.[...] בהעדר תכניות מתאר מתאימות תקפות, מתבצעת הבנייה לפי תכנון מפורט מקומי: בעבור רוב הישובים העירוניים הכין המשרד, לצורכי פעולותיו, תכניות אב משלו, שכאמור לא ניתן להן מעמד חוקי... מן הממצאים עולה שהקמת הישובים ביהודה ובשומרון נעשתה בלא הקפדה על סדרי התכנון המחייבים.[87]

להלן ציטוטים מדו"חות המבקר לגבי רשויות מקומיות ספציפיות. אלה הם רק חלק משורה ארוכה של ביקורות דומות שכתבו מבקרי המדינה לאורך השנים.[88]

- **אריאל**

"עד מארס 1982 הוקמו באריאל מאות יחידות דיור, מבני ציבור ומבני תעשייה רבים, חלקם הגדול על ידי משרד הבינוי והשיכון, ללא אישור מועצת התכנון העליונה של מיפקדת האיזור, שהיא בעלת הסמכות העליונה לענייני תכנון ובנייה באזור [...] בתחילת 1984, החלו חברות הבנייה בהקמת שלב ב' של היישוב, ללא תכנית מיתאר מאושרת כחוק וללא היתרי בנייה [...] בנייה עצמית של בתי מגורים ביישוב, נעשתה על סמך אישור עקרוני, שניתן למרבית המתיישבים בהתאם לתכנית שהוגשה לוועדה, ובלא שקיבלו היתר בנייה כחוק... רבים מהתושבים ביצעו תוספות ושינויים בנכסים שבבעלותם ללא קבלת היתר בנייה."[89]

- **עמנואל**

"אחד הנימוקים העיקריים של המשרד [משרד השיכון], לאישור החברה בתחילת 1982 כחברה

---

87. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 34 לשנת 1983 ולחשבונות שנת הכספים 1982**, ע' 778.

88. ר' גם, לגבי אלפי מנשה, **דו"ח שנתי 34 לשנת 1983**, ע' 107; לגבי המועצה האזורית שומרון, **דו"ח שנתי 34 לשנת 1983**, ע' 862; לגבי קרית ארבע, **דו"ח שנתי 36 לשנת 1985**, חלק ב', ע' 1252; לגבי המועצה האזורית מטה בנימין, **דו"ח שנתי 37 לשנת 1986**, חלק א, ע' 1227; לגבי אורנית, **דו"ח שנתי 47 לשנת 1996**, ע' 1025.

89. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 35 לשנת 1984 ולחשבונות שנת הכספים 1983**, עמ' 1178-1180.

משכנת להקמת הישוב עמנואל, היה, שלחברה בעלות על קרקע פרטית במקום, ובאותה עת היא כבר בנתה עליה מאות יחידות דיור.

מבירורים, שערכה הביקורת אצל רשם המקרקעין ביהודה ושומרון, עולה, שעד דצמבר 1986, כחמש שנים לאחר אישור החברה כחברה משכנת, לא הוסדר על ידי הגורמים המוסמכים רישום בעלות על שם כלשהו, על הקרקע, וממילא אף לא על שמה של החברה."[90]

- **המועצה המקומית גבעת זאב**

"על אף היעדר רישום כאמור [של בעלות "המדינה" על הקרקע], ואי מתן היתרי בנייה נוספים, בוצעה בפועל בנייה נרחבת של בנייני מגורים באתר מורשת בנימין א'. הבנייה התבצעה בניגוד לדיני התכנון ולתכניות המיתאר החלות על השטח ובחלקה — אף בניגוד לתכניות המוצעות או המופקדות.

עוד עולה מן המסמכים, כי חברת הבנייה בנתה בשנת 1988, ואף לאחר מכן, גם באתר מורשת בנימין ב', בלי שקיבלה לכך היתר בנייה כדין. כמו כן, תושבים הקימו בתים גם בשכונה נקראת מורשת בנימין ג', אשר לגביה אין כל תכניות (מופקדות או בהכנה), והיא אף נמצאת מחוץ לתחום השיפוט של המועצה המקומית גבעת זאב. גם באתרי בנייה שלבעליהם נמסרו התראות להפסקת עבודה, נמשכה הבנייה הבלתי חוקית, וביתר שאת."[91]

נושא הבנייה הבלתי חוקית בגבעת זאב הגיע עד בג"צ, ובסופו של דבר הוקם צוות משותף למשרד המשפטים ולמערכת הביטחון. הצוות הסמיך, בדיעבד, את המועצה המקומית להעניק היתרי בנייה ב"אתר מורשת בנימין ב'", ולמעשה אושרה בדיעבד כל הבניה הבלתי חוקית בהתנחלות.[92] עם זאת העירה מבקרת המדינה בסכמה את הנושא:

"השתלשלות העובדות בנוגע לשכונות מורשת בנימין כמפורט לעיל, מצביעה על אוזלת ידם של גורמים באזור יהודה והשומרון, שתפקידם לפקח על קיומו של שלטון החוק באזור, למרות התרעות של גורמים שונים במשך שנים על הפרת החוק."[93]

- **אלקנה**

"באוגוסט 1991 פנה ראש המועצה למת"ע, כדי שתאשר את תכנית המיתאר לקריית החינוך. התכנית נידונה מספר פעמים במת"ע, שקבעה כבר בשנת 1991 שיש לערוך חוזה חכירה בין הממונה על הרכוש הממשלתי לבין המועצה, כאחד התנאים לאישור תכנית המתאר. רק ביוני 1994, לאחר שהמבנים כבר הוקמו ואוכלסו, נחתם ההסכם האמור. עד למועד סיום הביקורת תכנית המיתאר המפורטת טרם אושרה."[94]

באף אחד מהדו"חות לא מוזכר ולו מקרה אחד בו הרסו השלטונות מבנה שנבנה בהתנחלויות ללא היתר. מבקר המדינה מתאר רק ניסיון אחד לבצע הריסה כזו, בקריית ארבע:

"בדצמבר 1983 הסמיך הממונה על פי הצו, את מהנדס המועצה לפעול נגד בנייה בלתי חוקית באזורי התפיסה הצבאית [רוב שטחה של קרית ארבע נתפס בשעתו "לצרכים צבאיים"]. על פי סמכות זו הוציא מהנדס המועצה צווי הריסה וצווים לסילוק יד למספר רב של גורמים. באוגוסט 1984 בוטלה הסמכת המהנדס, ונקבע כי מפקחי המועצות יפעלו לאיתור חריגות בנייה, וידווחו ליחידת הפיקוח של מפקדת האזור, אשר תדאג להוציא התראות, ולפעולות אחרות המתחייבות מהדיווח. עד מועד סיום הביקורת לא בוצעו בקרית-ארבע צווי הריסה לגבי בנייה בלתי חוקית."[95]

בניה נרחבת ללא היתר מתבצעת גם בכפרים הפלסטיניים וגם בהתנחלויות. בכפרים הפלסטיניים בונים פרטים, שנואשו מהעדר תוכניות העונות לצורכי האוכלוסיה, מהעדר אישורים לבניה על קרקעותיהם,

---

90. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 37 לשנת 1986 ולחשבונות שנת הכספים 1985**, חלק א', ע' 202.
91. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 43 לשנת 1992 ולחשבונות שנת הכספים 1991**, ע' 912.
92. **שם**, עמ' 912-913.
93. **שם**, ע' 914.
94. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 47 לשנת 1996 ולחשבונות שנת הכספים 1995**, ע' 1030.
95. מבקר המדינה, **דו"ח שנתי 36 לשנת 1985 ולחשבונות שנת הכספים 1984**, חלק ב', ע' 1258.

או מסירוב השלטונות להעניק להם רישיונות בניה.
השלטונות מגיבים על בניה כזאת בתקיפות, הרסו
במשך שנות הכיבוש אלפי בתים, בלא שיציעו פתרון
של ממש למצוקת הדיור.
בהתנחלויות נבנו אלפי יחידות דיור, מבני ציבור
ומבנים תעשייתים ללא רישיון. חלק גדול מבניה זו
נעשתה על ידי משרדים ממשלתיים, ובראשם משרד
השיכון. גם חברות בניה פרטיות ומתנחלים בנו ללא
רישיון ברוב ההתנחלויות. השלטונות נוהגים
בסלחנות כלפי בניה ללא רישיון בהתנחלויות,
ונמנעים — להוציא מקרה אחד ויחיד, ככל הידוע לנו,
מלהרוס בתים שנבנו ללא רישיון. במקום זאת
מאשרים השלטונות בדיעבד תכניות שנתנו תוקף חוקי
לבניה כזו.

4. שני מקרים לדוגמה

העדויות שלהלן ממחישות את מצבן של משפחות אשר נקלעו למצב בו נאלצו לבנות ללא רישיון, ולחיות תחת פחד מתמיד מהריסה, ושל כאלה אשר ביתן אכן נהרס.

נסיבות חייהם של בני משפחת חסן, שביתם נמצא תחת איום הריסה

עדותו של כמאל עבד אל-חמיד ח'ראש חסן, בן 29, נשוי+2, תושב כפר קוסרא/ שכם

נגבתה בידי נג'יב אבו רקייה בבית העד ב-12.10.97

באפריל 1995 התחלתי לבנות בית לי ולמשפחתי. את הבית בניתי על אדמתי הפרטית בכפר קוסרא. האדמה נרכשה בידי אבי לפני כחמישים שנה.

בניתי את הבית הזה לבנה-לבנה, את כל הלבנים הובלתי ממפעל הבלוקים בעגלה רתומה לטרקטור. פרקתי אותם באתר הבנייה — כ-7,000 לבנים בסך-הכול. בדרך זו הובלתי גם 45 טון מלט, ב-900 שקים, אותם פרקתי בעצמי. את היסודות חפרתי בעצמי. עבדתי עם הבנאי — תפקדתי כעוזר שלו, הגשתי לו לבנים, כופפתי וריתכתי ברזלים, עשיתי כל עבודה שלא דרשה ממש מקצועיות של בנאים — הכול במטרה לחסוך בהוצאות. כסף הרבה אין לי.

אני, אישתי דלאל ושני ילדי, היבה בת התשע ואוסאמה בן השש, השתכנו בחלק מהבית, והחלק השני משמש מסגריה, בה אני עובד. עכשיו אישתי בחודש השביעי להריונה.

הבית לא עומד על תוואי של כביש ולא מפריע לאף אחד. השקעתי בבית 100 אלף שקל. במארס השנה קיבלתי צו הפסקת בנייה. הייתי בוועדה בבית-אל, תחילה בלי עורך-דין ואחר-כך עם, אבל שום דבר לא עזר. במאי קיבלתי צו סופי להפסקת בנייה ולהריסה. גם הערעור לא התקבל. זאת אומרת שבכל יום, בכל רגע, הם עלולים לבוא ולהרוס את הבית.

אם יהרסו את הבית, לא יהיה לי ולילדי איפה לגור וגם לא איך להתפרנס.

נסיבות הריסת ביתו של דיאב עליאן בכפר קטנה/רמאללה ב-7.8.97

עדותו של ד'יאב עבד ד'יאב עליאן, בן 44, נשוי+7, פועל בנין, תושב הכפר קטנה

נגבתה בידי פואד אבו חאמד ב-14.8.97

התחתנתי עם חלימה, כיום בת 38, לפני 21 שנה בערך. בתחילה גרנו בחדר אחד בבית של הורי בכפר קטנה. אבל עם כל ילד שנולד נעשה יותר ויותר צפוף. עברנו לגור אצל אחי, ליד כפר בידו. הוא נתן לי שני חדרים אצלו במחסן. גרנו שם עד 1993. במשך השנים נולדו לנו ילדים נוספים — היום יש שבעה. החדרים במחסן של אחי קטנים ולא מאווררים — באחד אין חלונות בכלל. שני החדרים שימשו בו-זמנית מטבח, חדר אורחים, חדר אוכל וחדר שינה. אני ואשתי וחלק מהילדים ישנו בחדר אחד, ושאר הילדים בשני. השירותים היו בחוץ. לילדים שהיו צריכים לעשות את צרכיהם בלילה הייתי שם דלי, כי הם פחדו לצאת בלילה החוצה.

אני פועל בנין פשוט. חסכתי כסף מהמשכורת משך שנים. אבי העניק לי חלקת אדמה בכפר קטנה בכדי שאבנה בית לי ולמשפחתי. את חלקת האדמה אבי ירש מאביו. את הבית בניתי מהחסכונות, וגם אחי עזרו לי.

כבר ב-1989 הגשתי בקשה לרישיון בניה בחלקה זו, אבל הבקשה נדחתה. לקראת סוף 1993 החלטתי שאני בונה בכל זאת. לא יכולתי לשאת את הסבל היומיומי שלי ושל בני משפחתי במחסן בו גרנו.

בחודש אוקטובר 1993 התחלתי לבנות. בניתי במהירות, ותוך חודשיים סיימתי את הבנייה. הוצאתי למעלה ממאה אלף שקל. נאלצתי ללוות כסף מחברים בכדי להשלים את הבית.

ביתו של כמאל חסן, כפר קוסרא, מאויים בהריסה.

שטח הבית היה 150 מטר. היו בו שני חדרי שינה, חדר אורחים, חדר למשפחה, מרפסת גדולה, מטבח ושירותים. עברנו לגור בבית ברגע שהושלמה הבניה.

זמן קצר אחר-כך באו אנשי המנהל האזרחי ומסרו לי צו הפסקת עבודה. מיניתי עורך-דין מרמאללה, שהצליח להקפיא את ההריסה. בהמשך הוא הודיע לי על כוונה לעתור לבג"צ.

ביום 7 באוגוסט השנה, לאחר שגרנו בבית יותר משלוש וחצי שנים, ובלי שום התראה, הגיעו כוחות גדולים של צבא לסביבת הבית שלנו. יחד איתם היו נציגים של המנהל האזרחי. אחד מהם הודיע לי שהם הולכים להרוס את הבית. בכלל לא התכוננתי לאפשרות זאת — עורך-הדין לא אמר לי שזה צפוי, ולא קיבלתי שום צו נוסף.

הם נתנו לנו רק חצי שעה לפנות את החפצים מהבית. לא הספקנו להוציא הכול. הרבה מהחפצים האישיים של הילדים נשארו בפנים. ואז הם הרסו את הבית.

אני ובני משפחתי חזרנו לגור במחסן של אחי.

5. ההיבט המשפטי - המשפט הבינלאומי, מדיניות השלטונות בגדה ועמדת בג"צ

במעמדם של שטחי C כמעט שלא חל כל שינוי בעקבות הסכמי אוסלו, ואין חולק על כך כי שליטתו של צה"ל בהם היא בבחינת כיבוש, או "תפיסה לוחמתית", הכפופה להוראות המשפט הבינלאומי ההומניטרי.

העובדה שישראל מגבילה באופן קיצוני את האפשרות לבנות ברישיון בשטחי C, ובמקביל נוקטת מדיניות של הריסת בתים בעילה של העדר רישיון בגדה המערבית, סותרת את הוראות המשפט הבינלאומי, הן זה הנוגע לזכויות אדם והן זה שעניינו דיני מלחמה, ואשר חל על השטחים ככלל ועל שטחי C בפרט. בג"צ, כדרכו בכל הנוגע להפרות זכויות האדם בשטחים, אישר את מדיניותם זו של השלטונות הישראליים ונתן לה הכשר משפטי.

א. זכויות אדם – הזכות לדיור

אין חולק על כך כי לכל אדם זכות בסיסית לדיור נאות. ישראל שותפה לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות,[96] שהיא אחת מאבני היסוד של החקיקה הבינלאומית בדבר זכויות האדם. סעיף 11(א) באמנה זו קובע:

> המדינות השותפות לאמנה זו מכירות בזכותו של כל אדם לרמת חיים נאותה לו ולמשפחתו, כולל מזון, ביגוד **ודיור מספיקים** [ההדגשה שלנו].

ההצהרה בדבר קידמה חברתית ופיתוח[97] מגדירה כאחת ממטרותיה, בסעיף 10(ו), כך:

> לספק לכול, ובמיוחד לאנשים השייכים לקבוצות בעלות הכנסה נמוכה ומשפחות גדולות, **דיור נאות** ושירותים קהילתיים נאותים [ההדגשה שלנו].

מאליו יובן אפוא, כי הריסת בית מגוריו היחיד של אדם פוגעת בזכותו הבסיסית לקורת גג, וכי אסור לשלטונות לנקוט בצעד כזה, אלא כמפלט אחרון, היכן שהקמת הבית מסכנת אינטרסים ציבוריים חיוניים, ואין כל דרך אחרת לשמור עליהם. לדעת **בצלם**, אין לאפשר הריסה של בית כזה – ובוודאי לא כאשר הוא מאוכלס – אלא בהחלטה של בית-משפט, ובכפוף לחקיקה מגבילה.[98]

ב. דיני מלחמה – הגנה על רכוש

סעיף 46 לתקנות האג מ-1907, שענינן שטחים תחת כיבוש, קובע:

> כבוד המשפחה וזכויותיה, יכובדו, כמו גם חיי אדם ורכוש פרטי, וכן אמונות וטקסים דתיים.[99]

סעיף 53 באמנת ג'נווה הרביעית מ-1949, שישראל שותפה לה, קובע:

> אסור למעצמה הכובשת להחריב נכסי מקרקעים או להשמיד נכסי מטלטלים השייכים ליחיד או לרבים או למדינה או לרשויות ציבוריות אחרות, או לארגונים חברתיים או שיתופיים, אלא אם כן היו פעולות צבאיות מחייבות לחלוטין את ההחרבה וההשמדה האלה.

גם תנאי מלחמה וכיבוש אינם מתירים אפוא לצבאות לעשות ככל העולה על רוחם ברכוש פרטי או ציבורי. על הצבא הכובש חל איסור מוחלט להרוס רכוש כזה, שלא לצרכיו הצבאיים המובהקים.

---

96. החלטת העצרת הכללית של האו"ם 2200 A(XXI) מ-16.12.1966. ישראל הצטרפה לאמנה ב-1991.
97. החלטת העצרת הכללית של האו"ם 2542 (XXIV) מ-11.12.1969.
98. החוק הישראלי, כמוהו כחוק הירדני, מאפשר הריסה "מנהלית" של מבנה כלשהו, לצד הריסה בצו שיפוטי. עם זאת, בחוק הישראלי לא ניתן להרוס "מנהלית" בנין המאוכלס תקופה העולה על שלושים יום. ר' סעיף 238א.(א)(3) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ו-1966.
99. השוו סעיף 27 באמנת ג'נווה הרביעית.

מכאן נובע שעצם כניסתו של צה"ל לנושא הריסת בתים מטעמים **אזרחיים** מובהקים — העדר רישיון וכדומה — לוקה על פניה באי-חוקיות. את חובתו הבסיסית, כצבא כיבוש, "להבטיח את הסדר והביטחון הציבוריים"[100] חייב היה צה"ל לקיים בדרך של הבטחת פעולתם התקינה של מוסדות התכנון והבנייה המקומיים, ולא בדרך של החלפתם בגופים ובאנשים מטעמו.

ג. האיסור על אפליה

כאמור התנחלויות-קבע בשטחים מהווה הפרה של המשפט ההומניטרי הבינלאומי. גם לשיטתן של ממשלות ישראל, לפיה המתנחלים הינם תושבים לגיטימיים בשטחים, אין המדיניות הישראלית עומדת במבחן האיסור על אפליה בין אדם לאדם במשפט הבינלאומי.

השיוויון בין בני אדם הוא מהבסיסיות שבזכויות האדם. סעיף 1 של "ההכרזה העולמית בדבר זכויות האדם"[101] קובע:

> כל בני האדם נולדו בני חורין ושווים בערכם ובזכויותיהם.

סעיף 2 של ההכרזה קובע:

> (1) כל אדם זכאי לחרויות שנקבעו בהכרזה זו ללא אפליה כלשהי מטעמי גזע, צבע, מין, מוצא לאומי או חברתי, קנין, לידה או מעמד.
>
> (2) גדולה מזו, לא יופלה אדם על-פי מעמדו המדיני, על-פי סמכותה או על-פי מעמדה הבינלאומי של המדינה או הארץ שאליה הוא שייך, **בין שהארץ היא עצמאית, ובין שהיא נתונה לנאמנות. בין שהיא נטולת שלטון עצמי ובין שריבונותה מוגבלת כל הגבלה אחרת** [ההדגשה שלנו].

ישראל הצטרפה לאמנות העיקריות השוללות אפליה בין בני אדם, ובהן "האמנה הבינלאומית בדבר הזכויות החברתיות והפוליטיות,"[102] "האמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות," שנזכרה לעיל, וכן "האמנה הבינלאומית בדבר ביטולה של אפליה גזעית על כל צורותיה."[103] סעיף 5 באמנה זו מפרט את התחומים העיקריים בהם על המדינות השותפות "לאסור ולבטל אפליה גזעית על כל צורותיה ולהבטיח את זכותו של כל אדם, בלא הבדל גזע, צבע או מוצא לאומי או אתני, לשיוויון בפני החוק." בין התחומים הללו מוזכרת במפורש, בסעיף 5(e)(iii), "הזכות לדיור."

ד. בג"צ – הצהרות כלליות "ליברליות" והחלטות מעשיות שרירותיות

להלכה לא התכחש בג"צ לחובתם של השלטונות הישראליים בשטחים על-פי עקרונות המשפט הבינלאומי שתוארו לעיל. בג"צ אף הפליג, בשורה של פסקי-דין,[104] בתאור ההגבלות על סמכותו של צה"ל לפעול בשטחים, חובתו לפעול למען האוכלוסיה המקומית והאיסור על אפליה בין פלסטינים למתנחלים.

ב**בג"צ אגודת המורים** כתב השופט אהרון ברק:

> אין המפקד הצבאי רשאי לשקול את האינטרסים הלאומיים, הכלכליים, הסוציאליים של מדינתו שלו, עד כמה שאין בהם השלכה על האינטרס הביטחוני שלו באזור או על האינטרס של האוכלוסיה המקומית. אפילו צורכי הצבא הם צרכיו הצבאיים ולא צורכי הביטחון הלאומי במובנו הרחב.[105]

---

100. סעיף 43 בתקנות האג.

101. החלטת העצרת הכללית של האו"ם 217 A(III) מ-10.12.1948.

102. החלטת העצרת הכללית של האו"ם 2200 A(XXI) מ-16.12.1966. ר' במיוחד סעיף 2(2). ישראל אישררה אמנה זו ב-1991.

103. החלטת העצרת הכללית של האו"ם 2106 A(XX) מ-21.12.1965.

104. ר' במיוחד בג"צ 69/81, **אבו עיטה ואח' נ' מפקד אזור יהודה ושומרון ואח'**, פ"ד ל"ז(2) 493; בג"צ 393/82, **ג'מעית אסכאן אלמעלמון וכו' נ' מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון ואח'**, פ"ד לז(4) 785 (להלן: **בג"צ אגודת המורים**). להן נתיחס לאחרון, בעיקר לנוכח העובדה כי פסק-הדין בו נכתב בידי השופט אהרון ברק, היום נשיא בית-המשפט העליון.

105. עמ' 794-795.

ועוד קבע השופט ברק בפסק-דין זה, בהתיחסו לתקנות האג:

> בית-משפט זה פועל על-פי תקנות האג, וזאת כל עוד לא שונו על-ידי מנהגים חדשים או בהסכם בינלאומי התופס בישראל. עם זאת, במסגרת התקנות עצמן, יש מקום להתייחס אל כוחותיו ותפקידיו של ממשל מתוקן, וזאת לא על-פי השקפות חברתיות, אשר שררו לפני מאה שנים ויותר, אלא על-פי המקובל והנהוג בין עמים בני תרבות בימינו ובזמננו. על-כן, התוכן הקונקרטי שניתן להוראתה של תקנה 43 לתקנות האג בדבר הבטחת הסדר והחיים הציבוריים לא יהיה על-פי הסדר והחיים הציבוריים על סוף המאה התשע-עשרה, אלא על-פי הסדר והחיים הציבוריים של מדינה מודרנית ותרבותית בסוף המאה העשרים.[106]

בג"צ אף אסר במפורש אפליה בין פלסטינים למתנחלים, זאת בעת שצה"ל חילק מסכות גאז למתנחלים אך לא לפלסטינים בשטחים ערב מלחמת המפרץ. בהענות לעתירה שביקשה לשנות מדיניות זו קבע אז השופט ברק חד-משמעית:

> אכן, המפקד הצבאי צריך לנהוג שויון באזור. אסור לו להפלות בין תושבים לתושבים.[107]

אלא שמעבר למקרה הספציפי של חלוקת מסכות גאז, לא היתה להצהרות כלליות אלה כל השפעה מעשית על עמדתו של בג"צ ביחס למדיניות צה"ל בשטחים בכלל, ובנושא הריסות בתים "מנהליות" בפרט.

בג"צ מעכב, לעתים, הריסות בתים "מנהליות" בשטחים באמצעות צו ביניים, ובמקרים אחרים הוציא גם צו על-תנאי. אולם גם צעדים אלה נעשו **בתוך הפראמטרים של מדיניות ישראל בנושא התכנון והבניה בשטחים, ותוך קבלת אלה כמוצדקים, ואף כמובנים מאליהם**. זאת בעוד מדיניות ההריסה ההמונית של כתי פלסטינים עומדת בסתירה ברורה להוראות המשפט הבינלאומי כפי שבג"צ עצמו פירש אותן.

עמדה תמוהה ובלתי עקבית זו מתמצית בפסק-דין קצר ומייצג, שכתב השופט אהרון ברק **בבג"צ אל-מטור**,[108] ואשר עניינו צווי הריסה לבתים של שניים מתושבי הכפר סעיר בנפת חברון. פסק-דין זה מובא, להלן, במלואו:

> הבניה של העותרים היא בניגוד לחוקי התכנון והבניה. הוצאו צווי הריסה. כנגד צווים אלה מכוונת העתירה שבפנינו. באת כוח העותר טוענת כי הבתים עומדים כבר למעלה משנתיים, וכי יש מקום לשנות האזור מאזור חקלאי. מה גם שמבקשים לסלול כביש במקום. אין בטענות אלה כדי לבסס עילה להתערבותנו בהחלטת המשיבים. השיקולים הפוליטיים שהועלו בפנינו אין בהם כדי לבסס עילה להתערבותנו. את השיקולים הפוליטיים יש לכוון לגורמים הפוליטיים. העתירה נדחית.

באי כוח העותרים, עורכי-הדין אלגרה פצ'קו והית'ם אל-קאדי, מ-LAW, העלו בעתירתם[109] את עיקר הקביעות שהובאו כאן בנוגע למחוייבותה של ישראל על-פי הוראות המשפט הבינלאומי. השופט ברק העדיף להתעלם מאלה כליל.

יתרה מזו, ברק מתעלם לחלוטין גם מקביעותיו שלו, למשל **בבג"צ אגודת המורים**.

קשה להבין כיצד מיישם השופט ברק את הצורך בקיום "הסדר והחיים הציבוריים של מדינה מודרנית ותרבותית בסוף המאה העשרים" עם הריסת בית על בסיס הטענה כי נבנה "בניגוד לתקנון התכנית R]/5,"[110] שנערכה בחצי הראשון של מאה זו.[111]

קשה להבין כיצד מיישם השופט ברק את "כוחותיו ותפקידיו של ממשל מתוקן... על-פי המקובל והנהוג בין עמים בני תרבות בימינו ובזמננו" עם הריסת בית בטענה כי "אין הוכחת בעלות,"[112] כאשר הליכי רישום הקרקעות מוקפאים בצו המפקד הצבאי זה כשלושים שנה.

---

106. ע' 800.
107. בג"צ 168/91, **מורקוס נ' שר הביטחון**, פ"ד 45(1) 467, ע' 467, 471.
108. **בג"צ אל-מטור**, החלטה מיום 20.3.97.
109. עתירה דחופה למתן צו על תנאי וצו ביניים, **בג"צ אל-מטור**, 13.2.97.
110. הודעה מטעם פרקליטות המדינה, **בג"צ אל-מטור**, פיסקה 19א-ד (לגבי העותר מס' 1); פיסקה 21א-ב, ד-ה (לגבי עותר מס' 2).
111. העותרים ב**בג"צ אל-מטור** מעלים עובדה זו, בפיסקה 2(2-3) לעתירה.
112. הודעה מטעם פרקליטות המדינה, **בג"צ אל-מטור**, סעיף 19ה (לגבי עותר מס' 1); ו-21ג (לגבי עותר מס' 2).

כמאל חסן במסגריה בביתו המאויים בהריסה.

מעבר לכך, במדינה "מודרנית ותרבותית" נציגיהם הנבחרים של התושבים הם האחראים על מערכת התכנון והבניה, ודואגים כי החלטותיה יביאו בחשבון את האינטרסים של התושבים. כך היה המצב בגדה המערבית תחת שלטון ירדן. העברת מערכת התכנון והבנייה לאחריותה הבלעדית של ישראל והמשכו של מצב זה באזורי C עד היום לא רק שאינם יאים ל"סוף המאה העשרים" או למדינה מודרנית ותרבותית. מקומם יכירם רק במדינות שטרם עברו מודרניציה או בדיקטטורות צבאיות. כאמור מדובר בתחום אזרחי מובהק, ולאינטרסים הצבאיים של צה"ל כצבא כובש ניתן היה לדאוג בלא להזדקק לשלילה גורפת של זכות התושבים הפלסטינים להחליט על גורלם.

קשה גם להבין כיצד מיישם השופט ברק את קביעתו כי "אסור לו [למפקד הצבאי] להפלות בין תושבים לתושבים" עם התעלמותו המוחלטת מטענה כזו **בבג"צ אל-מטור**[113] (ולחילופין הגדרתה כ"שיקולים פוליטיים"). השופט ברק מתעלם מהעובדה, שנוכח הקיפאון המוחלט בתכנון לשטחים הכפריים הפלסטיניים וריבוי ההריסות של בתיהם, הוכנו עשרות רבות של תכניות מתאר מפורטות ומתחשבות, המתאימות ל"מדינה מודרנית ותרבותית בסוף המאה העשרים", אך זאת עבור המתנחלים, ועבורם בלבד. למתנחלים — ולהם בלבד — הוקצו למעשה כל אדמות הציבור שהוקצו לבנייה בגדה המערבית,[114] ובאותם מקרים רבים בהם נבנו בהתנחלויות מבנים ללא רישיון, נמנעו כאמור השלטונות מלהרוס אותם ואישרו את חוקיותם בדיעבד.

לשווא יחפש הקורא התיחסות לכל אלה בפסק-דינו של השופט ברק, או בפסקי-דין אחרים של בג"צ שענינם תכנון ובנייה בשטחים. בג"צ, שהטיב לנסח את חובותיו של הכובש כל עוד מדובר בעקרונות תאורטיים וכלליים, נכשל במילוי חובתו האמיתית. דהיינו יישום עקרונות אלה הלכה-למעשה, על מנת שיגנו על אנשים מהשורה מפני שרירות ליבו של השלטון.

113. עתירה דחופה, **בג"צ אל-מטור**, פיסקה 2(7-10). ור' גם התייחסות העותרים לאיסור על אפליה במשפט הבינלאומי, בפיסקה 4(6-8).

114. כמו גם קרקעות פרטיות רבות שהוכרזו "אדמות מדינה". על כך ר' **בצלם**, **ההתנחלות בשטחים כהפרת זכויות אדם**, עמ' 26-30.

סיכום ומסקנות

ישראל מנהלת בשטחי C בגדה המערבית מדיניות הריסה המונית של בתי פלסטינים. זו משתלבת במדיניות תכנון, פיתוח ובניה שבבסיסה שני עקרונות עיקריים, המשולבים זה בזה:

- הגבלת הבנייה של תושבים פלסטינים, ובמיוחד שטחי הבניה, למינימום האפשרי
- הקצאת שטחים רחבים ככל האפשר לביסוס ההתנחלות היהודית והרחבתה.

העקרון הראשון מיושם, ראשית, בדרך של הקפאת המצב התכנוני בכל האמור לתושבים הפלסטינים. תכניות מתאר בנות חמישים שנה ויותר משמשות לאישור – ולרוב לדחייה – של בקשות לרישיון בנייה. רישום הקרקעות הוקפא זה שלושים שנה, ובהעדרו קל לדחות בקשה לרישיון בנימוק של העדר הוכחה על בעלות. רשויות הבנייה מנוהלות בידי ישראל, ואין ייצוג לתושבים הפלסטינים. פלסטיני המבקש לבנות ברישיון על אדמתו באזורי C חיב לעבור הליך ממושך, מסורבל ויקר, שסופו לרוב דחיית בקשתו.

במצב זה, ובלית ברירה, נאלצים פלסטינים רבים לבנות בלא רישיון. אין מדובר באקט פוליטי או צעד של התרסה, אלא בבני אדם שלאור מדיניות ישראל זו נוקטים בדרך היחידה שנותרה להם על-מנת להגיע לקורת גג להם ולבני משפחותיהם.

נוכח מצב זה מנצלת ישראל את עוצמת שלטונה המוחלט, והורסת עשרות ומאות בתים מדי שנה. ההריסות מתרבות או מתמעטות עם שינוי הכיוון הפוליטי של הממשלה. באוגוסט השנה נעשה שימוש מודע וגלוי בהריסות "מנהליות" לצורכי ענישה ונקמה. בתיהם של עשרות פלסטינים נהרסו בתגובה על פיגוע טרור, שאין חולק על כך כי איש מדיירי הבתים לא נטל בו כל חלק.

הריסות הבתים ההמוניות גם מבטיחות כי פלסטינים לא יבנו בסמוך להתנחלויות, לכבישים עוקפים או בשטחים שישראל מבקשת להחזיק בהם גם בעתיד. כך ממומש גם העיקרון השני. בהתנחלויות קימת מערכת דינאמית ומודרנית של תכנון ורישוי בניה, ותכניות מתאר מקיפות נערכו לכל ההתנחלויות. חרף זאת נבנו אלפי מבנים בהתנחלויות בלא רישיון. אך בהתנחלויות משכילים השלטונות להמנע מלהרוס בתים, ובמקום זאת ניתן אישור בדיעבד לבניה הבלתי חוקית.

הפתרון למצב זה אינו בנקיטת מדיניות מתחשבת יותר מצד רשויות התכנון הישראליות, או השלטונות הישראליים בכלל. ישראל חיבת לפרק את רשויות התכנון שהקימה ולהעביר את נושאי התכנון והבניה בשטחי C לידי הפלסטינים. זאת על-פי הוראות החוק הירדני האמור לחול על שטחי C, אותן עיוותה ישראל בשלושים השנים האחרונות.

נושא התכנון והבנייה הוא נושא אזרחי טהור. זכותם של השלטונות הצבאיים להתערב בתחומי התכנון והבנייה מוגבלת לנושאי בטחון מובהקים. לעומת זאת, זכותם הבסיסית של בני אדם לקחת חלק בקביעת גורלה של סביבתם כוללת בהכרח את זכותם לבחור ולהנהיג את רשויות התכנון והבניה, וגם במצב של כיבוש אין כל הצדקה לשלול זכות זו.

כשלב ראשון, על ישראל לקיים את הוראות סעיף 27 בפרוטוקול האזרחי של "הסכם אוסלו 2", על-פיו התחייבה ישראל להעביר בהדרגה את הסמכויות בתחומים אלה לידי הפלסטינים, במגבלות מסוימות.