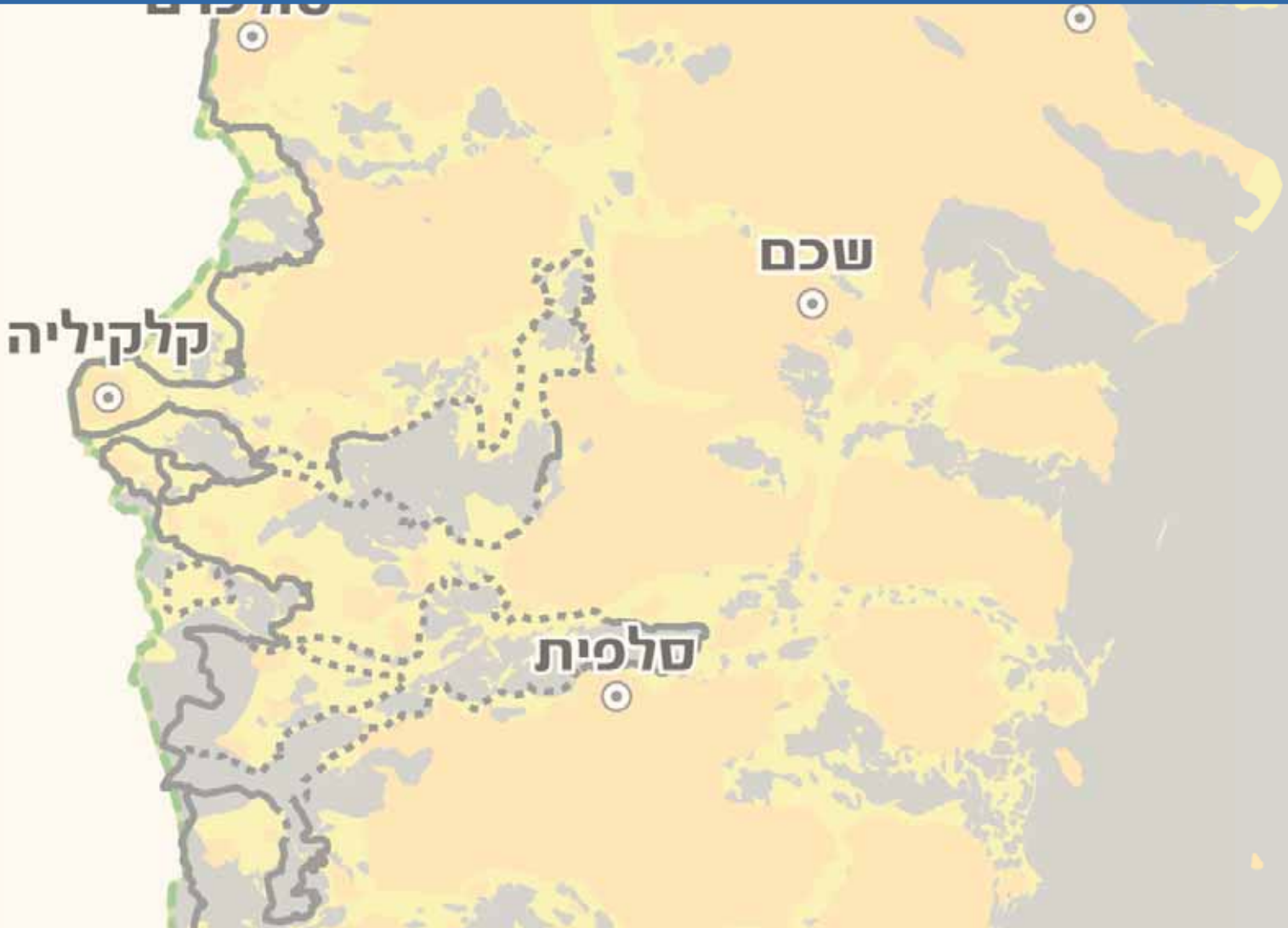




**דוח מיוחד**  
דצמבר 2009



## הגבלת המרחב:

# משטר התכנון והבנייה שישראל מיישמת בשטח C של הגדה המערבית

משטח C, שטחים שרובם כבר בנויים. כתוצאה מכך, פלסטינים החפצים לבנות נאלצים לעשות כן באורח 'לא חוקי', תוך הסתכנות בהריסת המבנים ובעקירתם בכפייה. למשטר ההיתרים הנוכחי תוצאות מרחיקות לכת, הנוגעות לכלל האוכלוסייה הפלסטינית בגדה המערבית.

דוח מיוחד זה של OCHA דן במשטר התכנון והבנייה שישראל מיישמת בשטח C של הגדה המערבית. בכפוף למשטר זה, אסורה הבנייה הפלסטינית הלכה למעשה ב-70% משטח C, ואילו ב-30% הנותרים, שוללת שורת הגבלות את האפשרות לקבל היתר בנייה. בפועל, הרשויות הישראליות מתירות בדרך כלל בנייה פלסטינית אך ורק במסגרת תוכנית בנייה שאושרה על ידי ישראל; תוכניות מאושרות מעין אלה מכסות פחות מאחוז אחד

מותרת להלכה, אבל עליה לעלות בקנה אחד עם אפשרויות הבנייה המצומצמות שמתירות התוכניות האזוריות המנדטוריות משנות הארבעים, הקובעות למרבית שטח C ייעוד "חקלאי" ואין בכך כדי לתת מענה לצרכים עכשוויים. הפרשנות הצרה והמגבילה שהרשויות הישראליות מעניקות לתוכניות הללו אינה מאפשרת למעשה לפלסטינים להשיג היתר בנייה בהתבסס עליהן.

במשטר שהמנהל האזרחי הישראלי מיישם כעת, הפלסטינים אינם ממלאים כל תפקיד בתכנון הייעוד של קרקעות שטח C. בנוסף על כך הם אינם רשאים ליטול חלק בפיתוח תוכניות עבור הקהילות שלהם עצמם, או באישור היתרי בנייה; השינויים הישראליים בחוק התכנון הירדני, שהיה בתוקף בתחילת הכיבוש, שמו קץ להשתתפותה של הקהילה הפלסטינית בתהליך התכנון והבנייה, וריכזו את הסמכות למשימות הללו בתוך המנהא"ז הישראלי.

כתוצאה ממשטר תכנון מגביל זה, לעשרות אלפי פלסטינים, הרוצים לבנות במרבית חלקי שטח C, לא נותרת ברירה אלא לבנות על אדמותיהם בנייה לא מורשית, בניסיון לתת מענה לצרכי הדיור שלהם, ולהסתכן בכך בהריסת המבנים וכתוצאה מכך בעקירתם בכפייה. ב-2009 תיעד המשרד לתיאום עניינים הומניטריים של האו"ם (אוציה) בשפ"כ כיצד הרסו הרשויות הישראליות 180 מבנים בבעלות פלסטינית בשטח C, ועקרו בכפייה מבתיהם 319 פלסטינים, בהם 167 ילדים. קהילות אלה נמנות עם הפגיעות והחלשות ביותר בגדה המערבית. ואף שמאז אמצע יולי 2009 לא היו הריסות בתים, המשיכו הרשויות הישראליות לחלק צווי הפסקת עבודה והריסה לתושבי שטח C, כך שעל אלפי מבנים מרחפת סכנת הריסה; על פי מידע שפרסמה פרקליטות המדינה הישראלית בתחילת דצמבר 2009, במהלך 12 השנים האחרונות נהרסו בשטח C כ-2,450 מבנים בבעלות פלסטינית, משום שהוקמו בלא היתר.<sup>3</sup>

משטר התכנון הישראלי בשטח C תורם ישירות לתנאי החיים העלובים בהם שרויים רבים מתושבי הגדה הפלסטינים. בנוסף על הקשיים עימם מתמודדים העקורים בכפייה שבתיהם נהרסו, אי היכולת לבנות בנייה חוקית פוגעת ישירות כמתן שירותים בסיסיים, כמו גם במחיה. כך למשל, בעוד שבמסגרת הסכם הביניים הועברה האחריות למתן שירותי בריאות וחינוך בשטח C לידי הרש"פ, הרי שהקושי להשיג היתרי בנייה מהמנהל האזרחי הישראלי, לשם בנייה או הרחבה של

מאז תחילת הכיבוש, ב-1967, יישמה ממשלת ישראל שורת אמצעים המגבילים את אפשרויות השימוש של הפלסטינים בקרקע ובמשאבים בשטח הפלסטיני הכבוש (שפ"כ). אחת הדרכים העיקריות שבהן עשתה זאת ישראל הייתה הטלת משטרי תכנון ובנייה מגבילים על קהילות פלסטיניות. הגבלות כאלה עדיין מוטלות על למעלה מ-60 אחוזים משטחי הגדה המערבית שסווגו כשטח C בהסכמי אוסלו, משנות התשעים.<sup>1</sup>

הסכם הביניים משנת 1995 קרא להעברה הדרגתית של סמכות ואחריות בתחום התכנון והבנייה בשטחי C מידי המנהל האזרחי הישראלי (מנהא"ז) לידי הרשות הפלסטינית (רש"פ), אבל העברה זו לא בוצעה מעולם.<sup>2</sup> כתוצאה מכך, אף שההסדרים שנקבעו בהסכמי הביניים נועדו להישאר בתוקפם עד לא יאוחר מ-1999, כעבור עשר שנים כל בנייה בשטח C, בין אם של בית פרטי, מחסה לבעלי-חיים, או מיזם תשתית ממומן בכספי תרומות, עדיין מצריכה את אישור המנהא"ז הישראלי, הכפוף למשרד הביטחון הישראלי.

משטר התכנון שמשליט המנהל האזרחי הישראלי אוסר למעשה על כל בנייה פלסטינית שהיא בכ-70 אחוזים משטח C, או כ-44 אחוזים מהגדה המערבית, בשטחים שיועדו ברובם להתנחלויות ישראליות או לצבא הישראלי. אלה כוללים שטחים שהועברו לתחום השיפוט של מועצות מקומיות ואזוריות של התנחלויות ישראליות (שטחים שרובם הוכרזו קודם לכן "אדמות מדינה"), שטחים שנסגרו על ידי הצבא הישראלי והפכו לשטחי אימונים, לצד שמורות טבע, בסיסי צבא ישראליים ו"אזור חיץ" סביב הגדר. כ-30 אחוזים הנותרים של שטח C (כ-18 אחוזים משטחי הגדה המערבית) קיים מגוון של הגבלות אחרות, המצמצמות מאוד כל אפשרות להשיג היתר בנייה.

על מנת להשיג היתר בנייה, על המבנה המוצע להתאים לתוכנית בניין עיר מאושרת - תוכנית אזורית, תוכנית מתאר או תוכנית מפורטת. אבל למעשה, הרשויות הישראליות מרשות ככלל בנייה פלסטינית רק בגבולות של תוכנית מפורטת, או מיוחדת, של המנהל האזרחי הישראלי, והתוכניות הללו מכסות פחות מאחוז אחד של שטח C ואינן נותנות מענה לצורכי האוכלוסייה הפלסטינית. בנוסף על כך, הן אינן כוללות את מרבית הקרקעות בבעלות פרטית או קהילתית הממוקמות בשולי הקהילות הללו, והדרושות לפיתוחן.

ברוב הכפרים בשטח C, שלהם אין תוכניות של המנהל האזרחי הישראלי, בנייה פלסטינית בהיקף מוגבל

השלכות משמעותיות על האוכלוסייה הפלסטינית, לרבות הפחתת השטחים הזמינים לשימוש ופיתוח פלסטיניים, הטלת הגבלות גישה חמורות, וחשיפה לאלימות שיטתית מצד מתנחלים.

## המלצות

כמעצמה הכובשת, ישראל אחראית, מתוקף החוק ההומניטרי הבינלאומי להבטיח מתן מענה לצרכיה הבסיסיים של האוכלוסייה הנכבשת. בנוסף, ישראל מחויבת לנהל את הכיבוש באורח שיטיב עם האוכלוסייה הפלסטינית המקומית, ולא להעביר את אוכלוסייתה היא אל השטח הכבוש. בדומה לכך, מכוח חוק זכויות האדם הבינלאומי, על ישראל להבטיח שבני האדם הנתונים לשיפוטה ייהנו ממימוש זכויות האדם שלהם, לרבות הזכות לדיור, בריאות, חינוך ומים, בין היתר.<sup>8</sup>

על מנת לשפר את המצב הנוכחי, ממשלת ישראל צריכה לחדול מייד מהריסות מבנים בשטח C,<sup>9</sup> ולאמץ אמצעים שיבטיחו מתן מענה לצרכי התכנון הפלסטיניים. בנוסף על כך, לאור אי-החוקיות של ההתנחלויות מכוח החוק ההומניטרי הבינלאומי, על ישראל לחדול להעביר את אוכלוסייתה האזרחית אל השפ"כ, להקפיא את כל פעילות ההתנחלות ולפרק מאחזי התנחלויות. בה-בעת, אמצעים כמו פתיחת שטחים שכרגע הם מחוץ לתחום לפיתוח פלסטיני, לרבות שטחים צבאיים / שטחי "אש" סגורים ושמורות טבע, יחוללו שיפור במצב ההומניטרי. פתיחת שטח C לשימוש ופיתוח פלסטיניים יכולה לתמוך ולקדם צעדים חיוביים שנעשו לאחרונה, כגון רפורמה ביטחונית ברש"פ ומאמצים לשיפור כלכלת הגדה המערבית.

העברת השליטה בחלקים משטח C מידי ישראל לשליטה פלסטינית, כפי שצפה הסכם הביניים, תהווה צעד חשוב לקראת טיפול, לא רק בצורכי הדיור והפיתוח, אלא גם בצורכי הכלכלה, החקלאות והמים של פלסטינים בגדה המערבית. בטווח הארוך, צעדים מידיים מן הסוגים שהותוו לעיל יתרמו להבטיח ציון לחוק הבינלאומי ולהחלטות האו"ם, ויניחו את היסודות לפיתרון פוליטי בר קיימא בשטח הפלסטיני הכבוש.

בהיעדר שיפורים ממשיים מעין אלה, חיוני שהקהילה הבינלאומית תזהה את הצרכים לטווח קצר, בינוני וארוך הנובעים מן הנהלים הישראליים הנהוגים כעת בשטח C, ובמיוחד הצרכים ההומניטריים של תושבי שטח C, ותפתח אסטרטגיות תגובה הולמות. ברוח זו פיתחה הקהילה ההומניטרית בשפ"כ מסגרת לסיוע הומניטרי בשטח C, המתמקדת במתן אפשרות

בתי ספר ומרפאות, מעכב במידה רבה את מימושה של אחריות זו. בדומה לכך, הרש"פ אינה מסוגלת לקבל על עצמה הקמת כל מיזם תשתיות רחב היקף בשטח C בלי אישור המנהאי"ז הישראלי. פרנסתם של רועים ואיכרים נפגעת משום שהם אינם יכולים להקים דירים ורפתות לבעלי חיים ותשתיות חקלאיות, בנוסף על הגבלות הגישה לקרקעות שהוגדרו כשטחי אימונים צבאיים ושמורות טבע. בכל האמור בקהילה הבין-לאומית, הקשיים בהשגת היתרי בנייה, לרבות עבור מיזמי התשתית הבסיסיים ביותר, מקשה על הניסיונות לספק סיוע הומניטרי בסיסי לכמה מהקהילות הפגיעות והחלשות ביותר בגדה המערבית.

## גידול טבעי ומניעת פיתוח של קהילות פלסטיניות

שליטתה המתמשכת של ישראל בשטח C אינה משפיעה רק על הקהילות בשטח C, אלא גם על אלפי התושבים בשטחי A ו-B שהם בעלי קרקעות בשטח C. בנוסף על כך, הואיל ושטח C הוא הרצף הטריטוריאלי היחיד בגדה המערבית, נודעת לו חשיבות מכרעת לאוכלוסייה כולה, משום שהוא מכיל שטחי מרעה וחקלאות ומשאבי מים יקרי ערך, ואת עתודות הקרקע הדרושות להתרחבותם של מרכזי האוכלוסין הפלסטיניים בשטחי A ו-B ולפיתוח תשתיות לאומיות. ככל שהאוכלוסייה הפלסטינית גדלה, הנזק שגורם משטר התכנון והבנייה הנוהג כעת מחרף יותר, ומתעצם עם הצורך הגדל של הפלסטינים במרחב שיוכל להכיל את הגידול הטבעי של קהילותיהם. בנוסף על כך, כפי שציין הבנק העולמי, שליטתה המתמשכת של ישראל בתכנון ובבנייה בשטח C "הפכה למגבלה הולכת ומחמירה על הפעילות הכלכלית [הפלסטינית]."<sup>4</sup>

לעומת המגבלות החמורות שהטיל על הבנייה הפלסטינית בשטח C, עבור המתנחלים יסד המנהאי"ז הישראלי נהלים המאפשרים את שגשוג ההתנחלויות הישראליות. אף שלכפרים הפלסטיניים בשטח C לא הנפיק די תוכניות, אישר לעומת זאת תוכניות מפורטות כמעט לכל ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית. בנוסף על כך, בעוד הפלסטינים מודרים מתהליך התכנון, ההתנחלויות משתתפות באופן מלא בפעילויות תכנון ובנייה ובדרך כלל הן אחראיות לפעילויות אכיפה בתוך שטחי ההתנחלות.<sup>5</sup> מדיניות תכנון זו תרמה להתרחבותן של ההתנחלויות הישראליות, תוך הפרה של החוק הבינלאומי.<sup>6</sup> אף שבשלהי נובמבר הודיע ראש הממשלה הישראלי על הקפאה חלקית של הבנייה החדשה בהתנחלויות, הקפאה זו מוגבלת בהיקפה ובמשכה.<sup>7</sup> להקמתן של ההתנחלויות הישראליות נודעו

המיידיים של הקהילות בשטח C, ובמיוחד אלה שעליהן מאיימת סכנה קרובה של הריסה ועקירה בכפייה, ולטפל בצרכים היותר ארוכי-טווח של קהילות הנכגעות מן הנהלים הישראליים בשטח C. ברוח זו, חשובה במיוחד תמיכה לצורכי סיוע משפטי, יוזמות תכנון ותמיכה במקורות המחיה. במקביל לאמור לעיל, יש צורך גם במאמצים מתואמים למעקב וניתוח השפעת המדיניות הישראלית בשטח C, על מנת למתן השפעות אלה ואת השלכותיהן ולפעול לקראת פיתרונות בני קיימא.

לשותפים בה לענות על הצרכים הדחופים של קהילות פגיעות וחלשות בתחומי החינוך, המחסה, המים והתברואה. פיתוחה של מסגרת זו הינו צעד ראשון חיובי, אבל העבודה עדיין רבה, לרבות זיהוי אסטרטגיות תגובה בסוגיות מפתח אחרות המשפיעות על שטח C (למשל הגבלות גישה, אלימות מתנחלים וכו'). בנוסף על כך, קיים צורך ברור בפיתוח אסטרטגיות תגובה מקיפות יותר על מנת לתת מענה להשפעות השליטה הישראלית המתמשכת בשטח C, למשל, על הכלכלה הפלסטינית ועל מאמצי בניית המדינה הפלסטיניים.

בהקשר של האמור לעיל, תמיכת התורמים הינה חיונית, במיוחד על מנת לתת מענה לצרכים ההומניטריים

## הגדרת שטח C

אף שהשטח המהווה את שטחי A ו-B<sup>10</sup> זוהה בבירור בהסכמים שהתקבלו בתהליך המשא ומתן, לא כך קרה בכל האמור בשטח C. הסכם הביניים הגדיר את שטח C כישטחי הגדה המערבית שמחוץ לשטחי A ו-B, אשר, למעט סוגיות שיידונו במשא ומתן למעמד הקבע, יועברו בהדרגה לשיפוט פלסטיני בהתאם להסכם זה.<sup>11</sup>

בהדרתן של "סוגיות אשר יידונו במשא ומתן למעמד הקבע" מכלל שטח C, סיכלו ההסכמים כל אפשרות לקבוע כמה שטח בדיוק כלול בשטח C. כך למשל, במקרה של התנחלויות, שהן סוגייה במסגרת מעמד הקבע, האם הקרקע שהוצאה מכלל שטח C תהיה השטח הבנוי, השטח המוניציפלי או תחום השיפוט של ההתנחלות? כתוצאה מערפול זה, הוגדר בסופו של דבר שטח C על ידי מרבית המשקיפים כאותו שטח של הגדה המערבית, להוציא ירושלים המזרחית, שלא הוגדר כשטח A או B.<sup>12</sup> זו הגישה שאומצה בדוח זה.

בשלב שבו נקטעו השיחות בשנת 2000, הוכרו כ-36% מן הגדה המערבית כשטחי A ו-B, ועליהם נוספו עוד שלושה אחוזי קרקעות שהוקצו לשמורת טבע, אשר הייתה אמורה להיות מועברת לרשות הפלסטינית מתוקף מזכר נהר וואיי, שהמשא ומתן עליו התקיים בשנת 1998 עם ראש ממשלת ישראל דאז, בנימין נתניהו. עקב כך נותרה מרבית הגדה המערבית כשטח C. מאז תחילת האינתיפאדה השנייה, בספטמבר 2000, לא חל כל שינוי רשמי בחלוקה זו. כתוצאה מכך, אף שהסדרי הביניים היו אמורים להיות זמניים, קיבל מצב זה צביון קבע, הואיל וכל הסדר פוליטי סופי לא התקבל. חשוב לציין שחלוקת הגדה המערבית לשטחי A, B ו-C לא שינתה את מעמדה של הגדה המערבית כולה כשטח כבוש.

## הגבלות על בנייה פלסטינית בשטח C

### שטחים משמעותיים שהם מחוץ לתחום עבור פלסטינים

התכנון והבנייה בשטח C מוכתבים על ידי חוק התכנון הירדני, בהתאם לשינוי שנעשה בו באמצעות צו צבאי ישראלי שהוצא ב-1971.<sup>13</sup> תחת החוק הירדני, שנכנס לתוקפו זמן קצר לפני תחילת הכיבוש הישראלי ב-1967, כמעט כל בנייה שהיא מצריכה היתר בנייה. ברם, במרבית שטח C אסרה ישראל למעשה על כל בנייה פלסטינית, הואיל וזו נכללת באחת מהקטגוריות הבאות:

### • קרקע שיועדה להתנחלויות ישראליות

**ויאדמת מדינה<sup>14</sup>:** כ-39 אחוזים מהגדה המערבית נכללים בתחום השיפוט של מועצות מקומיות או אזוריות ישראליות, הרשויות המקומיות המנהלות את ההתנחלויות. שטח זה גדול כמעט פי 40 מהשטח שתופס האזור הבנוי של ההתנחלויות, וגדול פי חמישה משטחן המוניציפאלי. מרבית השטח באזור זה הינן אדמות שהממשלה הישראלית הכריזה עליהן כעל "אדמת מדינה", בנוסף על אדמות שנרשמו כאדמות "ממשלה" בפנקס המקרקעין בתקופת המנדט הבריטי או השלטון הירדני; היתר נתפס באמצעים אחרים, לרבות תפיסה למטרות צבאיות, הפקעה וכי.<sup>14</sup> הרשויות הישראליות סירבו בעקביות להקצות קרקע כזו לשימוש פלסטיני.<sup>15</sup> בשטחים המוניציפאליים של התנחלויות (להבדיל מתחום השיפוט הגדול בהרבה של המועצות האזוריות), הסמכות להנפיק היתרי בנייה נתונה בידי ועדת התכנון המקומית המיוחדת של ההתנחלות, שלא תאשר בנייה פלסטינית.

בנוסף על כך, אחרי הסכם הביניים הוציא הצבא הישראלי צו שהכריז על השטחים המוניציפאליים של ההתנחלויות למיניהן כשטחים צבאיים סגורים בפני פלסטינים, שפלסטיני אינו יכול להיכנס לתוכם בלי היתר.<sup>16</sup>

כמות האדמות הכלולות בתחומי השיפוט של מועצות ההתנחלויות חשובה במיוחד בבקעת הירדן ובאזור ים המלח, שם נכלל כמעט כל השטח בתחום השיפוט של שתי מועצות אזוריות (ערבות הירדן ומגילות). ההשלכה המעשית לכך הינה שבנייה פלסטינית אסורה בכל בקעת הירדן כמעט.

### • שטחי "אשי" / אימונים ושטחים צבאיים

**אחרים:** מאז 1967 ייעדה ישראל קרוב ל-18 אחוזים מן הגדה המערבית כשטח צבאי סגור לצורכי אימונים צבאיים (להבדיל מהשטחים צבאיים הסגורים סביב התנחלויות ישראליות, בין הגדר לקו הירוק, וכי). רוב שטחי האימונים הללו ממוקמים בבקעת הירדן ולאורך המדרונות המזרחיים של נפות בית לחם וחברון. חלק ניכר מהאדמות הללו חופף לשטח הנכלל בתחום השיפוט של המועצות האזוריות הישראליות. בעוד שהגישה הפלסטינית לאזורים הללו אסורה, מידת האכיפה של הגבלות הגישה הללו משתנה והגבלות המדויקים של השטחים הסגורים אינם מסומנים בכירור על הקרקע. בנוסף על כך, בסיסי צבא ישראליים ורצועת ביטחון לאורך הגבול עם ירדן תופסים יותר משני אחוזים מהגדה המערבית.

### • שמורות טבע: ישראל הקצתה 10 אחוזים בקירוב

מן הגדה המערבית לשמורת טבע, שבה אסורה בנייה פלסטינית. מכלל הקרקע שיועדה לשמורת טבע, כ-48 אחוזים חופפים לשטחי האימונים הצבאיים הסגורים. בנוסף על כך, במסגרת מזכר נהר וואיי משנת 1998, שמורות טבע, המהוות שלושה אחוזים בקירוב מן הגדה המערבית, היו אמורות להיות מועברות לשליטת הרשי"פ ולהיות מוקצות כשטח ירוק/שמורת טבע, בתנאי שלא יותרו בהן כל שינויים בקרקע (כלומר, בנייה כלשהי). נכון לעכשיו לא הורשתה הרשי"פ לעשות שימוש בשטח זה.

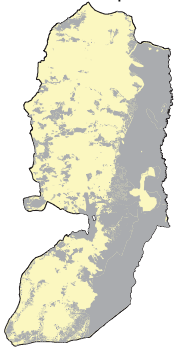
### • "אזור חיץ" לגדר: על פי הצווים הצבאיים

הישראלים השימים לצפון הגדה המערבית, הבנייה אסורה באזורים מוגדרים לאורך הגדר, הנעים בשטחם מ-150 מטרים מכל צד במקומות מסוימים, עד ל-850 מטרים בסך הכול, תלוי במיקום. "אזור החיץ", כולל הגדר, משתרע על אחוז אחד בקירוב מאדמות הגדה המערבית.<sup>71</sup> בתוך השטח הסגור שבין הגדר לקו הירוק (אזור "התפרי"), התושבים כפופים לאותו תהליך של הגבלות בנייה כמו בחלקים אחרים של שטח C, כמפורט להלן.

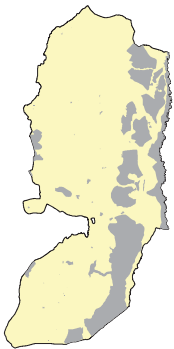
כפי שצוין לעיל, רבות מהקטגוריות שלעיל חופפות זו לזו, כמו למשל שטחי מועצה אזורית הכוללים שטח שהצבא הישראלי הכריז עליו שטח אימונים סגור, כמו



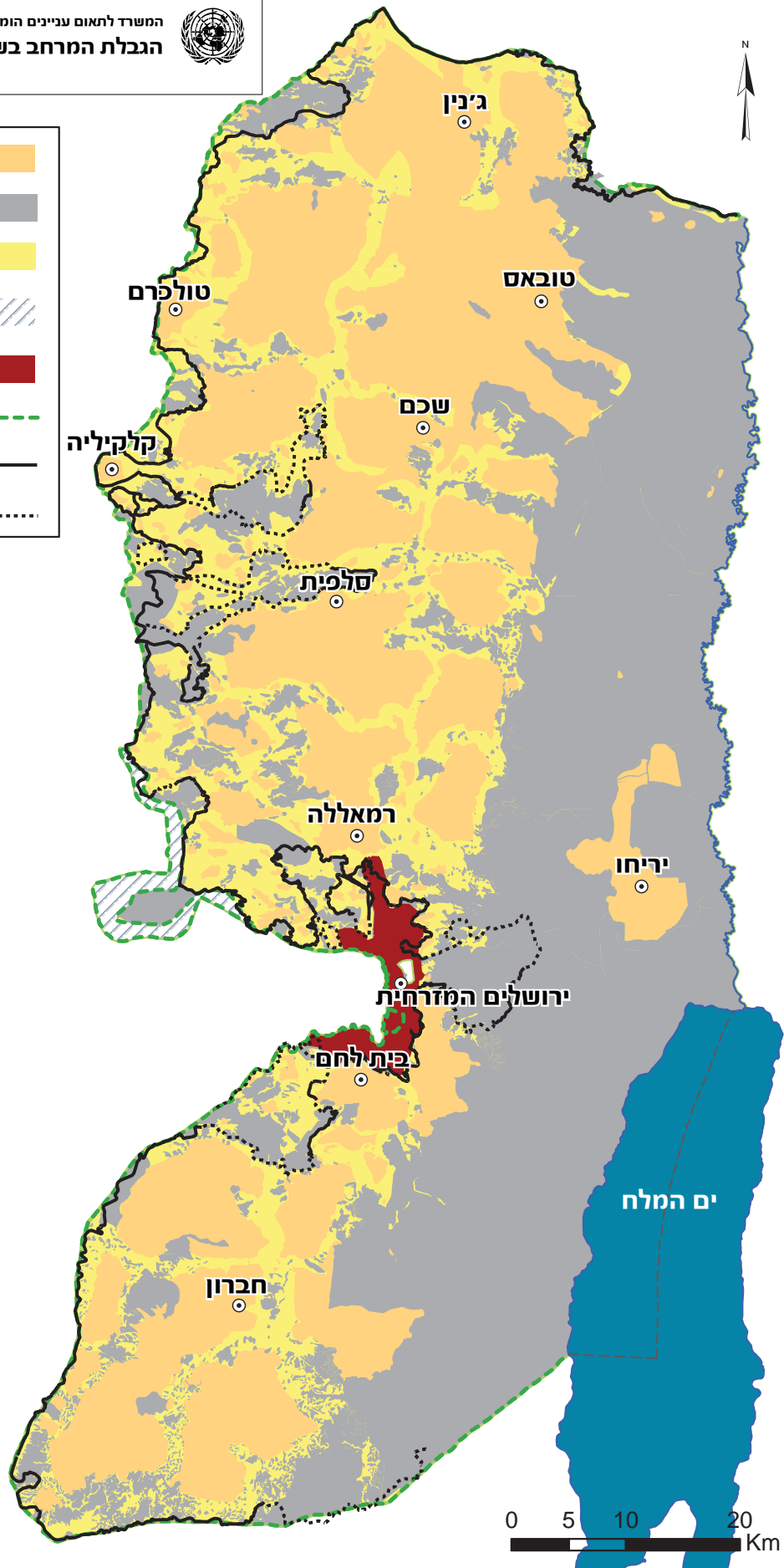
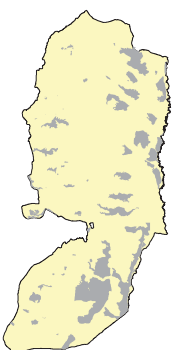
שטחי ההתנחלויות, כולל שטח שיפוט של מועצות מקומיות ואזורים



אזורים צבאיים כולל ישטחי אש"ף



שמורות טבע





גם שמורות טבע. כאשר מביאים בחשבון חפיפות, הכמות נטו של שטחים שמכסות הקטגוריות שלעיל מייצגת כ-44 אחוזים משטחי הגדה המערבית. באחוזים, משמע הדבר שבנייה פלסטינית אסורה למעשה בכ-70 אחוזים משטח C, שהשטח שהוקצה לו מהווה בכללו יותר מ-60 האחוזים משטח הגדה המערבית.<sup>18</sup>

ב-30 האחוזים הנותרים של שטח C, שורה של גורמים שיותו להלן שוללים למעשה כל אפשרות להשגת היתר בנייה. גורמים אלה כוללים היעדר תוכניות מפורטות דיון

לכפרים פלסטיניים, הפרשנות המגבילה של המנהאי"ז הישראלי לתוכניות המיושנות שכן קיימות, ובמקרים מסוימים קשיים של הפלסטינים להוכיח בעלות על הקרקע שעליה אמורה הבנייה המוצעת להתבצע. למעשה, כפי שיוסבר להלן, המנהל האזרחי הישראלי מתיר לפלסטינים לבנות באופן חופשי בכחות מאחז אחד של שטח C, באדמות שחלק ניכר מהן כבר בנוי.

## אוכלוסיית שטח C

חלוקת הגדה המערבית לשטחי A, B ו-C הייתה חלוקה טריטוריאלית ומנהלית שלא תאמה ישירות את השטחים הבנויים של אזורים פלסטיניים. כתוצאה מכך, רק לעיתים נדירות ערים וכפרים נכללים בשלמותם בשטח אחד, וקשה לוודא נתונים מדויקים על גודל האוכלוסייה. כך למשל, ביותר מ-400 כפרים בגדה המערבית, חלק מהשטח הבנוי (יותר מ-1%) מצוי בשטח C, אבל פחות מ-150 מהם ממוקמים בשלמותם בשטח C.<sup>19</sup>

גורם נוסף המכשיל כל ניסיון לקבוע בדיוק מה גודלה של אוכלוסיית שטח C הינה העובדה שפיזור האוכלוסין בכפר נתון אינו ידוע (למשל, אף שככלל ניתן לקבוע איזה אחוז מהשטח הבנוי ביישוב שוכן בשטח C כנגד שטח A או B, אין בנמצא נתונים שיצביעו על פיזור האוכלוסייה בשטחים הללו). אי-בהירויות ביחס לשאלה איזה אזור בדיוק כלול בתוך "שטח C", המזוהה בזאת, מוסיפים לסבך סוגיה זו.

בהתחשב בשיקולים הללו מעריך הארגון הישראלי "במקום" שבשטח C מתגוררים עד 150,000 פלסטינים.

## תכנון לא מספיק ולקוי לקהילות פלסטיניות<sup>20</sup>

על מנת להשיג היתר בנייה, על פלסטינים לעמוד במספר קריטריונים, לרבות הקריטריונים שלהלן:

- א. על מגיש הבקשה להיות מסוגל להוכיח שהוא הבעלים או בעל זכות השימוש בקרקע; וכן
- ב. על המבנה המוצע להתאים לתוכנית בניין מאושרת מפורטת דיה לאפשר הנפקת היתר בנייה.<sup>21</sup>

שתי הדרישות הללו מסתברות כמכשולים הקשים ביותר לפלסטינים המנסים להשיג היתר בנייה ב-30 האחוזים הנותרים של שטח C.

בכל האמור ברישום מקרקעין, אם האדמה רשומה אצל רשם המקרקעין, מספיק להגיש למנהל האזרחי הישראלי נסח רישום. אם האדמה אינה רשומה - וכך הדבר לגבי מרבית הקרקעות בגדה המערבית<sup>22</sup> - יצטרך המבקש להגיש מסמכי מס רכוש. אם מסמכי מס הרכוש אינם רשומים על שם המבקש, נדרשים

מסמכי ירושה שיוכיחו כי המבקש ירש את הקרקע. כאשר, כפי שקורה לעיתים קרובות, לחלקה אחת יש כמה יורשים, המנהאי"ז הישראלי דורש מכל אחד מהם לחתום על הבקשה. לעיתים קרובות דרישה זו הופכת את הבקשה להיתר בנייה לבלתי אפשרית, כמו למשל כאשר כמה מהיורשים אינם נמצאים פיזית, או נחשבים ל"נפקדים".<sup>23</sup>

יחד עם זאת, רוב הבקשות הפלסטיניות להיתרים נדחות בנימוק שהבנייה המוצעת אינה עולה בקנה אחד עם התוכניות הקיימות. שני סוגי תוכניות ישימים לגבי הכפרים הפלסטיניים בשטח C: תוכניות מתאר מיוחדות חלקיות שהוכנו על ידי המנהאי"ז, ותוכניות המתאר האזוריות מימי המנדט הבריטי.

## תוכניות מתאר מיוחדות חלקיות

תוכניות מתאר מיוחדות חלקיות (להלן "תוכניות מיוחדות") הינן יציר כפיו של המנהאי"ז (בחוק התכנון הירדני אין מאום בדומה להן). ככלל, לא הצליחו התוכניות הללו לענות על צרכי הקהילות הפלסטיניות, והן יכולות אף להחמיר את מצב התכנון בכפר נתון.

אחד מקרקעות שטח C.<sup>92</sup> למעשה, חלק זה של שטח C, ששטח ניכר מתוכו כבר בנוי, הוא היחיד שבו מתיר המנהאיז בנייה פלסטינית.

התוכניות המיוחדות הישראליות אושרו רק עבור קהילות פלסטיניות - לאף התנחלות אין תוכנית מיוחדת; תחת זאת, אישר המנהאיז הישראלי תוכניות מפורטות כמעט לכל ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית, ואלו מנוגדות ניגוד חריף לתוכניות שהוכנו עבור כפרים פלסטיניים. כך למשל, אחוזי הבנייה למגורים בתוכניות המיוחדות לכפרים פלסטיניים מאפשרים בנייה של מ-24 עד 70 יחידות דיור ל-0.01 קמ"ר / 10 דונמים ברוטו; עבור התנחלויות ישראליות, הטווח האופייני הוא 2.7 עד 12.8.<sup>30</sup> לדברי מומחי תכנון, לרמות צפיפות גבוהות (כלומר, יותר מ-40 עד 60 יחידות דיור ל-0.01 קמ"ר ברוטו) "נלווה נזק בלתי נסבל לאיכות החיים של התושבים".<sup>31</sup> רבות מהתוכניות המיוחדות שהמנהאיז אישר לכפרים פלסטיניים צופות צפיפות דיור גבוהה פי 11 בקירוב מרמתה בקהילות כפריות בישראל, ויותר מפי שניים מן הרמה בערים ישראליות.<sup>32</sup>

### תוכניות מתאר אזוריות מנדטוריות

עבור כפרים בלי תוכניות מיוחדות ישראליות לא קיימת שום תוכנית אחרת, כך שניסיונות הבנייה שלהם חייבים להתאים לאפשרויות הבנייה המוגבלות שמתירות תוכניות המתאר האזוריות המנדטוריות. תוכניות אלו<sup>33</sup> אושרו על ידי ממשלת המנדט הבריטית בפלשתינה בשנות הארבעים, והן אינן מספיקות למתן מענה לצורכי התכנון הפלסטיניים העכשוויים.<sup>34</sup> הן מגדירות את מרבית שטח C כאזור חקלאי. חרף זאת, התוכניות האזוריות מאפשרות בנייה (למגורים ולמטרות אחרות) באזור החקלאי. על פי "במקום", בתחילת הכיבוש הישראלי הונפקו התרי בנייה מרובים לבנייה בכפרים פלסטיניים בגדה המערבית, על בסיס התוכניות המנדטוריות. עד לשלהי שנות השבעים, ובמקביל להתרחבות ההתנחלויות הישראליות, הפכה פרשנותן של הרשויות הישראליות לתוכניות הללו ליותר ויותר צרה ומגבילה, והולידה מצב (הנמשך עד עתה) שבו נדחות מרבית הבקשות להיתרי בנייה בנימוק שהן אינן עומדות בתנאים שמציבות תוכניות המתאר האזוריות המנדטוריות.<sup>35</sup>

ככלל, "במקום" מדווח שבאחוזי האישורים של בקשות פלסטיניות להיתרים ניכרה ירידה חדה מאז תחילת שנות השבעים, שבהן אושרו יותר מ-95 אחוזים מהבקשות להיתרי בנייה.<sup>36</sup> עם הגידול בשיעורי הדחיות, פחת יותר ויותר מספר הפלסטינים שהגישו בקשות להיתרים, מאחר שאיבדו כל תקווה להצלחה להשיג היתר שכזה. נכון לעכשיו, הבקשות להיתרים מוגשות בדרך כלל

בעוד שחוק התכנון הירדני מחייב כפרים ועיירות קטנות בתוכניות מתאר מפורטות (דהיינו, תוכניות המכסות את כל שטח הקהילה ובה-בעת כוללות הוראות מפורטות),<sup>24</sup> התוכניות המיוחדות הישראליות אינן עונות על דרישה זו. בתוך גבולות התוכניות המיוחדות, השטח מחולק לשלושה אזורים מגורים, הנבדלים זה מזה באחוזי הבנייה המותרים (מספר יחידות הדיור ל-0.01 קמ"ר / 10 דונמים). התוכניות הללו אינן מקצות קרקעות למבני ציבור, לגנים ציבוריים, ולעיתים קרובות אינן מספקות אף פיתרונות תכנון נאותים לכבישים. בנוסף על כך, הן אינן מראות את גבולות חלקות הבנייה הקיימות, או את אלו המיועדות לבנייה עתידית.

במונחים של נהלי המנהאיז, היסוד המשמעותי בתוכניות המיוחדות הינו הקו התוחם את גבולות התוכנית. כללית, קווים תוחמים של התוכניות המיוחדות משורטטים בצמוד לשטח הבנוי העיקרי של כל קהילה. באורח אופייני, קרקעות השוכנות בשולי אזור זה זמינות לפיתוח אינן נכללות בתחומיו. כמעט בכל המקרים, התוכנית המיוחדת מותירה מחוץ לגבולותיה מבנים שכבר קיימים בזמן אישורה. בנוסף על כך, על פי קריטריונים שאישרה מועצת התכנון העליונה של המנהאיז בשנות השמונים, הקו התוחם של התוכניות המיוחדות אסור לו לכלול אדמות מדינה או קרקעות שהופקעו על ידי הצבא הישראלי.<sup>25</sup> כפי שצוין לעיל, קרקע כזו הוכללה בשטח שבתחום שיפוטן של מועצות אזוריות ומקומיות של התנחלויות ישראליות.

בתוך הקו, תקנות הבנייה נאכפות רק לעיתים נדירות ומבנים כמעט שאינם נהרסים. ברם, מעבר לו הבנייה אסורה למעשה, והאיסור נאכף באמצעות הריסת מבנים. כתוצאה מכך, בעוד שאישורה של תוכנית מיוחדת יסיר את סכנת ההריסה מעל משפחות שבתיהן נכללים בתוך התוכנית, רמת הסיכון המאיים על מי שמודרים מתחומי השטחים המאושרים תגבר למעשה.<sup>26</sup>

בעבר (קודם להסכם הביניים משנת 1995), הוכנו מאות תוכניות מיוחדות ישראליות לכפרים הנמצאים כעת בשטח B. עם זאת, לדברי "במקום", המנהאיז הכין תוכניות מיוחדות רק למיעוט קטן - 16 - של כפרים פלסטיניים השוכנים כעת בשלמותם בשטח C.<sup>27</sup> בנוסף על כך קיימות כ-80 תוכניות מיוחדות לקהילות מעורבות, שחלקן נכלל בשטח C.<sup>28</sup> יש עוד מספר תוכניות מיוחדות אחרות שהוכנו על ידי המנהאיז, אבל נגד התוכניות הללו הוגשו התנגדויות בנימוק שהן אינן עונות על צורכי הפלסטינים. בסך הכול, התוכניות המיוחדות הללו מכסות פחות מאחוז





## אי-השתתפות פלסטינית בתהליך התכנון והבנייה

הצו הצבאי הישראלי משנת 1971, שהוסיף תיקונים לחוק התכנון הירדני, ביטל מספר תנאים שהתירו את השתתפותן של קהילות בתהליך התכנון והבנייה. כתוצאה מכך, המשטר הנוכחי המיושם בקהילות פלסטיניות הוא ריכוזי מאוד ונתון בידי המנהל האזרחי הישראלי, בלא השתתפות של הקהילה הפלסטינית בהכנת תוכניות, בתהליך האישור או בהנפקת היתרי בנייה. וזאת בניגוד להתנחלויות הישראליות, המשתתפות באופן מלא בתכנון התנחלויות ואחריות להנפקת רישיונות ולפיקוח על פעילויות הבנייה באזורים הללו.

כך למשל, על פי החוק הירדני, החברים במועצה העליונה לתכנון, שכעת היא הגוף היחיד בעל הסמכות לאשר תוכניות אזרחיות, תוכניות מתאר ותוכניות מפורטות, אמורים לבוא מתוך השלטון המרכזי והמקומי. ברם, בתהליך כמות שתוקן על ידי הצו הצבאי הישראלי, המועצה העליונה לתכנון מורכבת אך ורק מחברי סגל של המנהל האזרחי הישראלי.

בדומה לכך, החוק הירדני הסמיך ועדות תכנון מקומיות לתכנן בשטחים ספציפיים, להכין תוכניות מתאר

רק לאחר קבלת צו הפסקת עבודה, כשהפלסטינים מנסים להציל את המבנים שלהם מהריסה. הנפקת צו הפסקת עבודה מעידה על כך שהמנהליים כבר זיהו הפרה לכאורה של חקיקת התכנון, והצו הינו הצעד הראשון בתהליך ההריסה. בהקשר זה מאושרים רק היתרים מעטים; על פי מידע רשמי שהגיש משרד הביטחון הישראלי לכנסת הישראלית, פחות משישה אחוזים מהבקשות שהוגשו בין 2000 ל-2007 אושרו.<sup>37</sup>

מן הראוי לציין, על פי "במקום", שהתוכניות המנדטוריות היו יכולות לענות על צורכיהן של קהילות רבות בגודל קטן עד בינוני, לו היו רשויות התכנון הישראליות מתירות חלוקת משנה של חלקות מקרקעין, נוהג שלרוב הן מסרבות לאשרו. התוכניות המנדטוריות מתירות לבנות על כל חלקת קרקע מבנה מגורים דו-קומתי יחיד שיספק דיור לארבע משפחות לכל היותר; ברם, אם מחלקים את החלקה בחלוקת משנה, ניתן להקים מבנה מגורים אחד על כל אחת מחלקות המשנה. כך למשל, אם ניתן לחלק חלקת קרקע בשטח של 40 דונם לחלקות משנה קטנות יותר, עם קרקע שתוקצה לצורכי ציבור כמו כבישים, גורם "במקום" כי על אותה חלקה בת 40 דונם ניתן יהיה להקים עד 20 מבני מגורים דו-קומתיים, שיספקו דיור לעד 80 משפחות, והכול תוך עמידה בתנאי התוכניות המנדטוריות.<sup>38</sup>

הסמיכו הצווים הצבאיים הישראליים את המפקד הצבאי הישראלי למנות ועדת תכנון מקומית מיוחדת (ותמי"מ) ב"אזור תכנון חדש" שלא היה קיים קודם ל-1967, בתנאי שאזור התכנון לא יכלול בתחומיו מועצת עיר או כפר. חרף ההגדרה המתוחכמת, התוצאה ברורה: ותמי"מ יכולות להתמנות רק עבור התנחלויות ישראליות. כפועל יוצא מכך הוכרזו כל אזורי המועצות המקומיות והאזוריות של ההתנחלויות כאזורי תכנון חדשים, וכמעט לכל ההתנחלויות יש ותמי"מ.<sup>39</sup> הוועדות הללו מנפיקות היתרי בנייה בהתאם לתוכניות שאושרו על ידי ועדת התכנון העליונה של המנהא"ז, והן אחראיות לאכיפתם בשטחי ההתנחלויות.<sup>40</sup> בנוסף על כך הקים המנהא"ז ועדת-משנה נוספת - ועדת המשנה להתיישבות- האחראית על התכנון בהתנחלויות ישראליות. הוועדה מאוישת בעובדי המנהא"ז.

ותוכניות מפורטות ולהנפיק היתרי בנייה בהתאם לתוכניות מאושרות. הצווים הצבאיים הישראליים, לעומת זאת, ביטלו את הוועדות הללו, שפעלו עבור כפרים פלסטיניים. את תפקידי הוועדות ממלאות כעת ועדות המשנה המקומיות לתכנון ורישוי מטעם המנהל האזרחי הישראלי, ללא ייצוג פלסטיני.

באותה רוח, הצווים הצבאיים הישראליים ביטלו גם את הוועדות המחוזיות, שהורכבו מנציגים של השלטון המקומי והמרכזי והיו מוסמכות לאשר תוכניות מפורטות לשטחים ולשמוע ערעורים והתנגדויות לסוגיות והחלטות שונות שנגעו לתכנון. את התפקידים הללו ממלאות כיום או ועדת התכנון העליונה, או ועדות משנה שונות של המנהא"ז, בלא ייצוג לקהילה הפלסטינית.

## השתתפות מתנחלים ישראלים בתכנון התנחלויות

בעודם מבטלים רבים מן האמצעים בחוק התכנון הירדני משנת 1966, אשר התירו השתתפות קהילתית,

## סכנות הבנייה הלא מורשית: הריסות ועקירה בכפייה

לסוף אותה שנה הגיע מספר המבנים שנהרסו כמעט לרמתו ברבע הראשון של 2008, בתקופה שקדמה להקפאה (אף שרמת העקירה בכפייה פחתה במידה ניכרת).<sup>51</sup>

ההריסות והעקירות בכפייה בשטח C נמשכו ב-2009. בשבעת החודשים הראשונים של השנה, תיעד המשרד לתיאום עניינים הומניטריים ממוצע חודשי של 26 הריסות ו-46 נפשות שנעקרו בכפייה בשטח C, לעומת הממוצע החודשי של 2008, שעמד על 21 מבנים שנהרסו ו-48 נפשות שנעקרו בכפייה. מאז ה-15 ביולי 2009 לא תיעד המשרד לתיאום עניינים הומניטריים הריסת מבנה בגין היעדר היתר בשטח C.

בין המבנים שנהרסו ב-2009 היו:

- 56 מבני מגורים, לרבות אוהלים ופחונים.
- 6 דוכני ירקות ופירות
- 70 מחסות לבעלי-חיים
- 21 תנורי "טבון" מסורתיים
- 7 בריכות מים (בורות מים לא מקורים)
- 2 בורות מים בנויים חלקית, בין יתר המבנים שנהרסו.

כתוצאה ממדיניות התכנון והבנייה המגבילה שתוארה לעיל, כ-70 אחוזים בקירוב משטח C הבנייה הפלסטינית אסורה כמעט לחלוטין. כ-30 האחוזים הנותרים שורה שלמה של הגבלות מקשה מאוד על פלסטינים לקבל היתר בניה. בהקשר זה, פלסטינים הרוצים לבנות נאלצים לעשות זאת באופן "בלתי חוקי" (כלומר, בלי היתר) ולחיות עם הסיכון שהמנהא"ז עלול להרוס את המבנים שהקימו. בנוסף, תחת הצווים הצבאיים הישראליים בנייה בלא היתר היא עבירה פלילית, שהעונש עליה הוא קנס או מאסר, אף שדומה שנכון לעכשיו אין אוכפים זאת.<sup>49</sup>

על פי מידע שפרסמה פרקליטות המדינה הישראלית בתחילת דצמבר 2009, במהלך 12 השנים שעברו נהרסו בסך הכול כ-2,450 מבנים בבעלות פלסטינית בשטח C - או 200 בשנה בממוצע - בגין היעדר היתר.<sup>50</sup>

אף שב-2008 היו רמזים - בדמות הפוגה בת כמה חודשים בהריסות - לכך שהממשלה הישראלית עשויה לשנות את מדיניות הריסת מבנים "בלתי חוקיים" בשטח C, ההקפאה הלא רשמית שהחלה באפריל 2008 לא האריכה ימים. ההריסות התחדשו באוגוסט 2008 ועד

שטח C זוהה על ידי הקהילה ההומניטרית כאזור בקדימות עליונה לסיוע ההומניטרי. עם זאת, למשטר ההיתרים שמיישם המנהאיז נודעת השפעה משמעותית על היכולת לבצע מיזמי סיוע ההומניטרי בשטח C, שבו מתגורות כמה מהקהילות החלשות והפגיעות ביותר בגדה המערבית.

לא זו בלבד שההגבלות השונות שתוארו בדוח זה תרמו ישירות לתנאי חייהם הקשים של תושבי שטח C, אלא שהן מקשות על ביצוע מיזמים שנועדו להקל את צורכיהן הדחופים ביותר של הקהילות הללו. כך למשל, בנייה או הרחבה של בתי ספר או מרפאות, בניית מחסות נאותים ושיקום תשתית המים - לצורך כל אלה קהילות וארגוני סיוע נדרשים לעבור תהליך בקשת היתרים ממושך ומורכב, שבסופו לא מובטח להם שאכן יקבלו את ההיתר.

על פי הבנק העולמי, המנהל האזרחי נחשב ל"מגבלה רצינית" לביצוע מיזמים בשטח C.<sup>41</sup> בדוח מאפריל 2009 הדגיש הבנק העולמי את האופן שבו הגבלות הבנייה מסכלות את פיתוחו של מגזר המים הפלסטיני: "באמצעות הסמכויות של הממשל הצבאי משנת 1967, המצריכות היתרים לכל תשתיות המים, ישראל מפקחת ומתערבת על מנת לשלוט בכל הפעילויות הקשורות במים בשטח C. בנוסף נעשה גם שימוש בשליטה צבאית בשטח C כדי לאכוף מרות ישראלית על משאבי מים... אפילו בורות לאצירת מי גשמים נהרסו על ידי צה"ל."<sup>42</sup>

על פי אשכול WASH,<sup>43</sup> כ-60,000 פלסטינים החיים כרגע ב-71 קהילות בשטח C אינם מחוברים לרשת מים כלשהי. בדרום הגדה המערבית קיימות בשטח C כ-42 קהילות המקבלות שירותי מים ירודים, פחות מ-60 ליטר לנפש ליום (ל/ג'י), הרבה מתחת לתקן של ארגון הבריאות העולמי, העומד על 100 ל/ג'י; רבות מהקהילות הללו משלמות יותר מ-20 ש"ח לכל מ"ק מים המסופקים במיכליות - מחיר הגבוה פי ארבעה עד עשרה ממחיר המים שמספקת רשת המים (4.8 ש"ח למ"ק). נכון לעכשיו זיהה אשכול WASH 15 מיזמים המצריכים פיתרון מיידי על מנת לתת מענה לצרכים ההומניטריים הדחופים של כ-52,000 בני אדם ב-17 קהילות שונות בשטח C.<sup>44</sup> הארגון מעריך שהמיזמים הללו מהווים רק 10 אחוזים ממיזמים תלויים ועומדים הנוגעים למים ולתברואה.<sup>45</sup>

משטר התכנון המגביל מקשה גם על מתן מענה לצורכי החינוך של תלמידים בשטח C. אשכול החינוך זיהה בשטח C 25 מתקני חינוך, המספקים השכלה ללמעלה מ-5,000 תלמידים, אשר נתקלים בקשיים בשל עיכובים ממושכים במתן היתרים, או משום שכנגד בתי-ספר או תשתיות בתי-ספר הוצאו צווי הפסקת עבודה או הריסה.<sup>46</sup>

בשל הקשיים בכיצוע עבודות מורשות בשטח C, סוכנויות רבות מנעות מכך כליל או שאינן מסוגלות להשיג את המימון הדרוש לכיצוע העבודה.<sup>47</sup> לעומת זאת, ארגונים אחרים מבצעים מיזמים שאינם מצריכים היתר, אבל הם יעילים פחות, יקרים יותר ואינם מציעים פתרונות בני קיימא לבעיית היסוד (למשל הבאת מים במיכליות לקהילות מרוחקות, במקום שיקום של בורות מים קיימים). מי שבונים בלי היתר מסתכנים בהריסה.

מספר תקריות שדווחו למשרד לתיאום עניינים ההומניטריים של האו"ם (אוציה) בשנת 2009 מצביעות על כך שהמנהאיז מחמיר יותר ויותר את הגבלותיו במונחים של סוגי הפעילויות המותרות בשטח C בלי היתר: במאס 2009, אירגון לא ממשלתי בינלאומי, שניקה בורות מים בקהילה בדואית (דקייקה) בשטח C בדרום חברון, קיבל מן המנהאיז צו הפסקת עבודה בגין היעדר היתר. הייתה זו התקרית הראשונה שדווחה לאוציה, שבו נעצר מיזם מסוג זה בגין תקנות היתר.<sup>48</sup>

## מניעת התפתחות של הקהילות הפלסטיניות

בלמעלה מ-400 קהילות פלסטיניות השטח הבנוי נמצא, בחלקו או בשלמותו, בתוך שטח C. מבין אלו, פחות מ-150 ממוקמות בשלמותן בשטח C.<sup>52</sup> רובן מעורבות בין שטח C לשטח A או B, או שניהם. בעוד שהרשות הפלסטינית אחראית לתכנון ובנייה בשטחי A ו-B, יכולתה לעשות כן מושפעת ואף מוגבלת מהיעדר השליטה שלה בסוגיות תכנוניות והיתרי בנייה באותם חלקים של הקהילה הממוקמים בשטח C. בנוסף להשפעה על התכנון, החלוקות הללו משפיעות גם על מחירי קרקעות, כשלאור אפשרויות הפיתוח המוגבלות, שוויון של קרקעות בשטח C נמוך במידה ניכרת משוויון של קרקעות צמודות השוכנות בשטח A או B.<sup>53</sup>

תכנון קהילות בשטחי A ו-B מושפע גם מן העובדה שצורכי הדיור הנובעים מגידול האוכלוסין הטבעי בקהילות אלו יכולים לקבל מענה רק בשימוש בקרקעות אזורי C השייכות לקהילות הללו. בדומה לכך, לקהילות הללו צורכי תשתיות, שלעיתים קרובות גם הם יכולים לקבל מענה רק בשטח C, באזורים מרוחקים מאזורים עירוניים. כך למשל, אין להקים מתקן לטיפול בשפכים או אזור תעשייה בקרבת בתי מגורים. במקרים רבים המקום המתאים היחיד לתשתיות כלליות ממין זה נמצא בשטח C.

C שאת הריסתם תיעד המשרד לתיאום עניינים הומניטריים בשנת 2009 השתייכו לקהילות רועים וכללו אוהלים, פחונים וסוגים אחרים של מחסות בסיסיים ביותר. במהלך כמה מההריסות הללו תפס הצבא הישראלי ציוד חיוני למחייתן של הקהילות הללו (למשל טרקטור, מיכלית מים וכיו"ו) וחייב את הקהילות לשלם קנס לכני שחרורו.

בנובמבר 2009 נמסרו בפעם הראשונה תשעה צווי גירוש נגד תושבי קהילת רועים ליד הכפר אל מועייר (רמאללה), שנדרשו לפנות את בתיהם בשל מיקומם בשטח צבאי סגור. הצווים משפיעים על 21 תושבים ו-20 דירים של בעלי-חיים, ומעמידים 13 משקי בית הכוללים 98 נפשות, בהן 67 ילדים, בסכנת עקירה בכפייה. אף שהצווים הורו לפנות את המבנים המסומנים תוך 48 שעות, מאוחר יותר נאמר למשפחות שיש להן שבוע נוסף לעזוב בו את ביתן. בשעת כתיבת דוח זה טרם בוצע הגירוש.

בין אם הם מתגוררים בכחון לא מורשה ב"שטח אשי" או במבנה בטון בחלק השייך לשטח C בקהילה מעורבת בין שטחי B ו-C, התושבים המושפעים מן הפעולות הללו חיים באווירת אי-היציבות המתמשכת הנלווית לסכנת ההריסה, והעקירה בכפייה שבעקבותיה. על פי מידע רשמי שמסר משרד הביטחון הישראלי ב-2007, למעלה מ-3,000 צווי הריסה שטרם טופלו תלויים ועומדים נגד מבנים בשטח C.<sup>57</sup>

מש כשם שתכנון בקהילות פלסטיניות שונה מאוד מתכנון בהתנחלויות ישראליות, כך יש גם הבדל משמעותי בין שיעורי הביצוע של צווי ההריסה. בשנת 2008 דיווחה תנועת "שלום עכשיו" הישראלית כי

ביוני 2009 תיעד המשרד לתיאום עניינים הומניטריים בשפ"כ את סך הכול החודשי הגבוה ביותר של הריסות בשטח C שנרשם מאז פיתח הארגון את מסד הנתונים שלו להגנה על אזרחים, באמצע שנת 2005; באותו חודש נהרסו 109 מבנים בבעלות פלסטינית, לרבות 27 אוהלי מגורים,<sup>54</sup> וכתוצאה מכל נעקרו בכפייה 162 פלסטינים.

בסך הכול נעקרו בכפייה בשנת 2009 319 פלסטינים, מהם 167 ילדים. 392 פלסטינים נוספים, מהם 254 ילדים, הושפעו מהרס מבנים שאינם מבני מגורים, או מבני מגורים שלא היו מאוכלסים בעת הריסתם.<sup>55</sup>

אף שמאז אמצע יולי לא תועדה אמנם הריסת מבנה בשטח C, המשיך המנהל האזרחי הישראלי לחלק צווי הפסקת עבודה והריסה. בנובמבר 2009 בלבד תיעד הארגון לתיאום עניינים הומניטריים חלוקה על ידי המנהיגים של יותר מ-65 צווי הפסקת עבודה והריסה, שהוצאו נגד מבנים בבעלות פלסטינית בשטח C בגין היעדר היתר, ובכך איימו לעקור בכפייה לפחות 120 פלסטינים, בהם 70 ילדים.<sup>56</sup>

### רוב ההריסות ב-2009 התבצעו בשטחים צבאיים / "שטחי אשי" סגורים

המטרה העיקרית של ההריסות של שנת 2009 בשטח C, בשיעור של יותר מ-80 אחוזים, היו קהילות רועים המגוררות באזורים שהוכרו על ידי הצבא הישראלי כשטחי אימונים, או "שטחי אשי". רוב ההריסות הללו נעשו בהקשר של גירושן בכפייה של הקהילות הללו, שרבות מהן התגוררו באזורים אלה קודם להכרזתם כשטחים סגורים. למעשה, כל מבני המגורים בשטח

פרקליטות המדינה הישראלית, ואשר הובאו לעיל, במהלך 12 השנים האחרונות נהרסו כ-1,230 מבנים לא מורשים בבעלות ישראלית, לעומת כ-2,450 מבנים בבעלות פלסטינית.

מתוך 2,900 צווי הריסה שהונפקו על בנייה לא מורשית בהתנחלויות ישראליות, הוצאו אל הפועל 199 הריסות - שבעה אחוזים. וזאת בהשוואה ל-33 אחוזים של הריסות שבוצעו בקהילות פלסטיניות בשטח C (1,663 מתוך 4,993) בין 2000 ל-2007.<sup>58</sup> על פי הנתונים שמסרה

## תגובות הומניטריות לעקירה בכפייה הנובעת מהריסות

פעילויות הליכה כוללות ניטור מתמשך, תיעוד, דיווח, העלאת טענות הנכגעים והגברת מודעות. בנוסף על כך, בחודשים האחרונים שמו השותפים דגש מיוחד על שיפור הגישה לסעד וסיוע משפטיים בחינם ולחיזוק תגובת החירום בטווח המידי, בטווח הביניים ובטווח הארוך. זה כולל, למשל, מתן סיוע מידי ב-48 השעות הראשונות, מתן ייעוץ מחייה ותמיכה תוך 30 יום, ומתן סיוע פסיכולוגי-חברתי ועזרה אחרת בטווח הארוך יותר.

לשליטתה המתמשכת של ישראל במרחב שטח C נודעות השפעות רחבות טווח על האוכלוסייה הפלסטינית. כפי שציין דוח זה, הסכם הביניים הניח שחלוקתה של הגדה המערבית לשלושה שטחים, שלכל אחד מהם מעמד מנהלי שונה, תהיה צעד זמני בהקשר של המשך השיחות שיובילו להסכם קבע בין ישראל לפלסטינים.

מאות פלסטינים בגדה המערבית, לרבות ירושלים המזרחית, מאבדים מדי שנה את בתיהם כתוצאה מהמדיניות הישראלית של הריסת מבנים שנבנו בלי היתר. ביותר ממחצית (52 אחוזים) מהמקרים המתועדים של עקירה בכפייה באמצעות הריסות בגדה המערבית ב-2009 היו העקורים ילדים. אלפי פלסטינים אחרים חיים באי-יציבות מתמשכת בשל צווי הריסה התלויים ועומדים נגדם והאפשרות שיקבלו צווים נגד בנייה "בלתי חוקית".

לעקירת בכפייה של משפחות וקהילות פלסטיניות נודעות השפעות הומניטריות חמורות, הן מיידיות והן ארוכות טווח, על המושפעים על ידן, והן נמנות עם גורמי הדאגה העיקריים של הקהילה ההומניטרית. לא זו בלבד שנכסיהם העיקריים של העקורים בכפייה נשללים מהם, לרבות מקורות לביטחון פיסי וכלכלי, אלא שלעיתים קרובות העקירה בכפייה מביאה לאובדן מחיה, ירידה ברמת החיים וגישה מוגבלת לשירותים בסיסיים כמו מים, חינוך וטיפול רפואי.<sup>59</sup> על פי מחקר שערך לאחרונה ארגון *Save the Children UK*, אשר בדק שטחים המאופיינים כמצויים "בסיכון גבוה"<sup>60</sup> לעקירה בכפייה, רבים מן הנתונים בסיכון נמנים מלכתחילה עם קהילות פגיעות וחלשות: 70 אחוזים בקירוב מהתושבים באזורים בסיכון גבוה מצויים מתחת לקו העוני,<sup>61</sup> ו-45 אחוזים מהמפרנסים באזורים המצויים בסיכון גבוה איבדו את משרתם או מקורות מחייתם מאז 2000. כמחצית מהמשיבים תושבי אזורים בסיכון גבוה החליפו את מקום מגוריהם באופן זמני או קבוע מאז שנת 2000.<sup>62</sup>

המניעה ומתן מענה לנכגעי העקירה הכפויה נותרת בגדר עדיפות עליונה לקהילה ההומניטרית בשפי"כ. משום כך, קבוצת העבודה לנושא העקירה בכפייה (DWG), פורום מסור המאגד יחד ארגונים לא-ממשלתיים פלסטיניים וישראליים וסוכנויות של האו"ם, הוקם על מנת לשפר ולתאם את המאמצים שמטרתם למנוע עקירה בכפייה, באמצעות טיעון בזכות הנכגעים ותמיכה משפטית, וכשעקירה אכן מתבצעת, להבטיח שהנכגעים יקבלו די עזרה וסיוע חירום.





אחד מכמה אוהלים עליהם מרחפת סכנת הריסה בכפר הבדואי חירבת אל-סמרה, לאחר שקבלו צווי פינוי במאי 2009 בשל מיקום הקהילה בישטח אשי/שטח צבאי סגור. צילום על יד פטריק צול

## סיכום

בכחות מאחוז אחד של שטח C, שמרביתו כבר בנויה ממילא.

האופן שבו מפעילה ישראל שליטה בתכנון ובבנייה לקהילות פלסטיניות בשטח C הינו חלק מנוהל רחב יותר, המגביל את השימוש שעושים פלסטינים במרחב ואשר הינו מאפיין מפתח של הכיבוש הישראלי של הגדה המערבית, לרבות ירושלים המזרחית, מאז 1967.<sup>65</sup> ההגבלות על השימוש במרחב כוללות הפקעת אדמות בגדה המערבית לבניית התנחלויות ישראליות; תפיסת אדמות לבניית הגדר ולמטרות צבאיות בלתי מפורטות; סגירת אזורים כישטחי אשי ושמורות טבע, ומכשולי חסימה המונעים גישה פלסטינית למקומות עבודה, לשירותים חיוניים (כמו בריאות וחינוך), למקומות תפילה ולאדמות מרעה וחקלאות, בין היתר.

לעומת ההגבלות החמורות שהטיל על בנייה פלסטינית בשטח C, לרבות כמעט כל שטח בקעת הירדן, עבור ההתנחלויות הישראליות יסד המנהאיז נהלים מקבילים. אף שלא הצליח לדאוג לתכנון מספיק לכפרים פלסטיניים בשטח C, אישר תוכניות מפורטות כמעט לכל ההתנחלויות הישראליות בגדה המערבית. כמו כן, בעוד שהפלסטינים מודרים מתהליך התכנון, התנחלויות משתתפות השתתפות מלאה בפעילויות

לשליטתה המתמשכת של ישראל בשטח C נודעות השפעות שליליות על הזדמנויות הדיור והפיתוח לאוכלוסייה הפלסטינית, הן תושבי שטח C והן רבים אחרים בשטחי A ו-B. משטר התכנון והבנייה המגביל שכופות הרשויות הישראליות בשטח C, כמות שהותווה בדוח זה, מדיר פלסטינים מכל מעורבות בפעילויות תכנון ובנייה, שולל מפלסטינים דיור נאות, מונע את התרחבות הקהילות הפלסטיניות ומביא להריסה מתמשכת של בתים פלסטיניים.

למדיניות של ישראל בשטח C נודעת גם השפעה ישירה על הפיתוח הכלכלי הפלסטיני. הבנק העולמי ציין שייככל שהאוכלוסייה הפלסטינית גדלה וצורכי המשאבים והפיתוח שלה עולים, מצב ממושך זה [שליטתה של ישראל בתכנון ובבנייה בשטח C] הופך למגבלה מחריפה והולכת על פעילות כלכלית.<sup>63</sup> ההגבלות על בנייה פלסטינית בשטח C גרמו להאמרת מחירי הקרקעות בשטחי A ו-B, שבהם מתגוררת מרבית האוכלוסייה הפלסטינית, ויצרו מחסור מלאכותי באדמות.<sup>64</sup> כרגע הבנייה הפלסטינית אסורה למעשה בכ-70 אחוזים משטח C. ב-30 האחוזים הנותרים קיימת שורה של הגבלות אחרות, המצמצמות במידה רבה את האפשרות להשיג היתר בנייה. למעשה, המנהאיז מתיר לפלסטינים לבנות באופן חופשי רק



## מדיניות תכנון מגבילה באופן דומה בירושלים המזרחית

המדיניות הישראלית המגבילה את הבנייה הפלסטינית אינה מיוחדת לשטח C לבדו; התושבים הפלסטינים של ירושלים המזרחית מוצאים עצמם גם הם מתמודדים עם מחסור קשה כדיור כתוצאה ממשטר התכנון והבנייה המגביל של הרשויות הישראליות, לרבות מניעת תכנון נאות משכונות פלסטיניות.<sup>68</sup>

בעוד ש-35 אחוזים משטחי ירושלים המזרחית הוקצו להתנחלויות ישראליות, רק 13 אחוזים יועדו לבנייה פלסטינית, שטח שמרביתו כבר בנויה. באותם אזורים בהם מותרת בנייה, פלסטינים המנסים להשיג היתר בנייה נתקלים בקשיים חמורים, משום שתהליך בקשת ההיתר הוא ממושך, מסובך ויקר. מספר ההיתרים הניתנים לפלסטינים מדי שנה אינו עונה על הביקוש הקיים לדיור. הפער בין צורכי הדיור המבוססים על גידול האוכלוסייה לבין הבנייה בהיתר חוקי נאמד בלפחות 1,000 יחידות דיור בשנה.

כתוצאה מכך, בדומה לתושבי שטח C, לתושביה הפלסטינים של ירושלים המזרחית המבקשים למצוא מענה לצורכי הדיור שלהם לא נותרת ברירה אלא לבנות באופן "בלתי חוקי", ולהסתכן בהריסת המבנים שלהם ובעקירתם בכפייה. המשרד לתיאום עניינים הומניטריים מעריך שלפחות 28 אחוזים מן הבתים הפלסטיניים בירושלים המזרחית נבנו תוך הפרת זרישות הבנייה הישראליות. כתוצאה מכך, מעל ראשיהם של לפחות 60,000 תושבים פלסטיניים מרחפת הסכנה שבתיים ייהרסו. זהו אומדן שמרני, כך שהנתון עלול להגיע אף ל-46 אחוזים.<sup>69</sup> בין ה-1 בינואר ל-30 בנובמבר תיעד המשרד לתיאום עניינים הומניטריים את הריסתם של 64 מבנים בבעלות פלסטינית, לרבות 51 מבני מגורים, בירושלים המזרחית, ועקב כך את עקירתם בכפייה של 300 פלסטינים. מהם 149 ילדים.<sup>70</sup> מקורות מהימנים מוסרים שייתכן כי עיריית ירושלים מתכננת את הריסתם של מבנים פלסטיניים נוספים רבים בעיר עד לסוף השנה.

החקיקה ומוסדות התכנון בירושלים המזרחית, לרבות אלה המסמיכים ומבצעים צווי הריסה, שונים מאלה בשטח C. עיריית ירושלים ומשרד הפנים מפקחים על סוגיות תכנון, ומסמיכים ומפקחים על הריסת בתים בירושלים המזרחית. בשטח C אחראי המנהל האזרחי הישראלי לעניינים אלה. אבל חרף ההבדלים הללו, המציאות בשני האזורים דומה למדי: הבנייה הפלסטינית במרבית השטחים הללו אסורה, והרשויות הישראליות הופכות אותה באופן כמעט אוטומטי לעבירה פלילית. גם השפעותיה של המדיניות דומות - החמורות שבהן הן העקירה בכפייה המתמשכת של משפחות פלסטיניות וצמצום המרחב לפיתוחן של הקהילות הפלסטיניות בשפ"כ.

גם לנהל את הכיבוש באופן שייטיב עם האוכלוסייה הפלסטינית המקומית, ולא להעביר את אוכלוסייתה היא אל תוך השטח הכבוש. בדומה לכך, מתוקף חוק זכויות האדם הבינלאומי, על ישראל להבטיח שבני האדם שתחת שיפוטתה ייהנו ממימוש זכויות האדם שלהם, לרבות הזכות לדיור, בריאות, חינוך ומים, בין היתר.

על מנת לשפר את המצב העכשווי, על ממשלת ישראל לחדול מייד מהריסת שטח C, ולאמץ אמצעים שיבטיחו מתן מענה לצורכי הבנייה הפלסטיניים. בנוסף על כך, לאור אי-החוקיות של ההתנחלויות מתוקף החוק ההומניטרי הבינלאומי, על ישראל לחדול להעביר את האוכלוסייה האזרחית שלה אל התנחלויות בשפ"כ, להקפיא כל פעילות בהתנחלויות ולפרק מאחזי התנחלויות. בה-בעת, אמצעים כמו פתיחת שטחים שכרע הם מחוץ לתחום לפיתוח פלסטיני, לרבות שטחים צבאיים ו"שטחי אש" סגורים ושמורות טבע,

תכנון ובנייה, ובדרך כלל הן אחראיות לפעילויות אכיפה בתוך שטחי ההתנחלויות. מדיניות תכנון זו תרמה להתפשטותן של התנחלויות ישראליות, תוך הפרת החוק הבינלאומי.<sup>66</sup> אף שבשלהי נובמבר הכריז ראש הממשלה הישראלי על הקפאה חלקית של הבנייה החדשה בהתנחלויות, ההקפאה מוגבלת בהיקפה ובמשכה. לאחר מכן צוטט ראש הממשלה בנימין נתניהו באמצעי התקשורת הישראליים, כשרמז כי ההקפאה היא "חד-פעמית וזמנית".<sup>67</sup> להקמת ההתנחלויות הישראליות נודעו השלכות משמעותיות על האוכלוסייה הפלסטינית, לרבות צמצום השטחים הזמינים לשימוש ולפיתוח פלסטיניים, הטלת הגבלות גישה חמורות, וחשיפה ל אלימות שיטתית מצד מתנחלים.

## המלצות

כמעצמה הכובשת, ישראל אחראית, מכוח החוק ההומניטרי הבינלאומי, להבטיח מתן מענה לצרכים הבסיסיים של האוכלוסייה הכבושה. ישראל מחויבת

העבודה עדיין רבה, לרבות זיהוי אסטרטגיות תגובה בסוגיות מפתח אחרות המשפיעות על שטח C (למשל הגבלות גישה, אלימות מתנחלים וכו'). בנוסף על כך, קיים צורך ברור בפיתוח אסטרטגיות תגובה מקיפות יותר על מנת לתת מענה להשפעות השליטה הישראלית המתמשכת בשטח C, למשל, על הכלכלה הפלסטינית ועל מאמצי בניית המדינה הפלסטיניים.

בהקשר של האמור לעיל, תמיכת התורמים הינה חיונית, במיוחד על מנת לתת מענה לצרכים ההומניטריים המידיים של הקהילות בשטח C, ובמיוחד אלה שעליהן מאיימת סכנה קרובה של הריסה ועקירה בכפייה, ולטפל בצרכים היותר ארוכי-טווח של קהילות המושפעות על ידי הנהלים הישראליים בשטח C. ברוח זו, חשובה במיוחד תמיכה לצורכי סיוע משפטי, יוזמות תכנון ותמיכה למחיה. במקביל לאמור לעיל, יש צורך גם במאמצים מתואמים למעקב וניתוח השפעת המדיניות הישראלית בשטח C, על מנת למתן השפעות אלה ואת השלכותיהן ולפעול לקראת פיתרונות בני קיימא.

תשפר את המצב ההומניטרי. פתיחת שטח C לשימוש ופיתוח פלסטיניים יכולה לתמוך ולקדם צעדים חיוביים שנעשו לאחרונה, כגון רפורמה ביטחונית ברשי"פ ומאמצים לשיפור כלכלת הגדה המערבית.

העברת השליטה בחלקים משטח C מידי ישראל לשליטה פלסטינית, כפי שצפה הסכם הביניים, תהווה צעד חשוב לקראת טיפול, לא רק בצרכי הדיור והפיתוח, אלא גם בצרכים הכלכליים, החקלאיים וצורכי המים של הפלסטינים בגדה המערבית. בטווח הארוך, סוגי הצעדים המידיים שהותוו לעיל יתרמו להבטיח ציות לחוק הבינלאומי ולהחלטות האו"ם, ויניחו את היסוד לפיתרון פוליטי בר-קיימא בשטח הפלסטיני הכבוש.

בהיעדר שיפורים ממשיים כגון אלה, חיוני שהקהילה הבינלאומית תזהה את הצרכים לטווח קצר, בינוני וארוך, הנובעים מהנהלים הישראליים העכשוויים בשטח C, ובמיוחד הצרכים ההומניטריים של תושבי שטח C, ותפתח אסטרטגיות תגובה הולמות. ברוח זו פיתחה הקהילה ההומניטרית בשפ"כ מסגרת לסיוע הומניטרי בשטח C, המתמקדת במתן אפשרות לשותפים בה לענות על הצרכים הדחופים של קהילות פגיעות וחלשות בתחומי החינוך, המחסה, המים והתברואה. פיתוחה של מסגרת זו הינו צעד ראשון חיובי, אבל

## הערות

1. שיחות אוסלו בין ישראל לארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) קראו להעברה הדרגתית של הסמכות מידי הצבא הישראלי והמנהל האזרחי שלו לידי הרשות הפלסטינית. כחלק מתהליך הדרגתי זה, הסכימו הצדדים על חלוקת הגדה המערבית (למעט ירושלים המזרחית) לשלושה שטחים: A, B ו-C. הרשויות הישראליות מטילות הגבלות תכנון דומות גם בירושלים המזרחית. ראו המשרד לתיאום עניינים הומניטריים בשפ"כ, "משבר התכנון בירושלים המזרחית: הבנת תופעת הבנייה הבלתי חוקית", אפריל 2009.
2. הסכם הביניים, סעיף 27.2, התייחס לתכנון ובנייה: "בשטח C, הסמכויות והאחריות הקשורות לתחום התכנון והבנייה יועברו בהדרגה לתחום השיפוט הפלסטיני, שיכסה את הגדה המערבית ושטח רצועת עזה, למעט סוגיות שיידונו במשא ומתן להסדר הקבע, במהלך השלבים הנוספים של הפריסה מחדש, אשר יושלמו תוך 18 חודשים ממועד השבעתה של המועצה". לתשומת לב: המועצה המחוקקת הפלסטינית הושבעה במארס 1996.
3. דיווח רשות השידור הישראלית, ה-7 בדצמבר 2009, חדשות השעה 07:00 בבוקר.
4. הבנק העולמי, "ההשפעות הכלכליות של הגבלת הגישה לאדמות בגדה המערבית", אוקטובר 2008, עמ' iv.
5. לדברי הארגון הישראלי "במקום - מתכננים למען זכויות תכנון", סמכותם של ועדי ההתנחלויות להנפיק היתרים ולבצע פעילויות פיקוח הושעתה זמנית והועברה למנהל האזרחי הישראלי למשך ההקפאה הזמנית של בנייה חדשה

בהתנחלויות, שהוכרזה בשלהי נובמבר 2009.

6. התנחלויות ישראליות שהוקמו בגדה המערבית הן בלתי חוקיות מכוח החוק ההומניטרי הבינלאומי (החוק ההומניטרי הבינלאומי), האוסר על העברתם של אזרחים משטחי המעצמה הכובשת אל שטח כבוש. ראו סעיף 49, פסקה 6 לאמנת גינבה הרביעית המתייחס להגנה על אזרחים בעימות מלחמה. החוק ההומניטרי הבין לאומי אוסר גם על המעצמה הכובשת לתפוס ו/או להרוס רכוש פרטי או ציבורי בשטח כבוש, אלא אם פעולות צבאיות מחייבות זאת לחלוטין. ראו למשל סעיף 46 של תקנות האג משנת 1907 וסעיף 53 לאמנת גינבה הרביעית.

7. ההקפאה נקבעה למשך 10 חודשים בלבד. היא אינה כוללת את ירושלים המזרחית ולא תשפיע על בנייה הנמצאת כרגע בעיצומה; כמו כן לא תשפיע על מגוון של תשתיות ציבוריות. הצהרת ראש הממשלה נתניהו על החלטת הקבינט להקפיא את הבנייה החדשה ביהודה ושומרון, ה-25 בנובמבר 2009.

8. הגופים המפקחים על אמנת זכויות האדם של האו"ם (למשל מועצת זכויות האדם, המועצה לזכויות הילד וכו') מצאו באופן עקבי שישראל מחויבת ליישם בשפ"כ את האמנות לזכויות האדם שעליהן היא חתומה. קונצנזוס זה אושר על ידי בית המשפט הבינלאומי לצדק בחוות הדעת שלו משנת 2004 על "התוצאות המשפטיות של בניית גדר בשטח הפלסטיני הכבוש", ראו סעיפים 107-113. בנוסף על הזכויות הספציפיות המזכרות בתקציר המנהלים, זכויות אדם אחרות שהושפעו לרעה או נשללו בגין הנהלים הישראליים

- בשטח C כוללות בין היתר את הזכות לחופש התנועה, לרמת חיים מספקת, לגישה למשאבים טבעיים, להגדרה עצמית ולחופש מאפליה.
9. בין אפריל לאוגוסט 2008 השיגה לשכת נציג הרביעייה הבינלאומית לענייני המזרח התיכון (הקוורטט) דחייה בת חודשים אחדים להריסת מבנים בשטח C. דחייה זו באה לאחר מעקב ניכר מצד נציג הרביעייה. למגוון האמצעים שעליהם ממליץ נציג הרביעייה ביחס לשטח C, לרבות הפחתת ההריסות למחצית, ראו הצהרה בכתב מאת נציג הרביעייה טוני בלייר לוועדת יחסי החוץ של הסנאט, ה-14 במאי 2009, הניתנת לקריאה ב: <http://foreign.senate.gov/testimony/2009/BlairTestimony090514p.pdf>.
10. שטח A כלל את הערים הפלסטיניות המרכזיות והשליטה האזרחית והביטחונית בו ניתנה לפלסטינים. שטח B כלל את מרבית הקהילות הכפריות הפלסטיניות. בשטח זה הועברה הסמכות האזרחית לרשות הפלסטינית בעוד שהסמכות הביטחונית התחלקה בין הישראלים לפלסטינים.
11. הסכם הביניים הישראלי-פלסטיני בדבר הגדה המערבית ורצועת עזה, פרק 2, סעיף IX, פסקה 3c.
12. גם "שטח מפורד" אינו נכלל בהגדרה זו.
13. חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים מס. 79 לשנת 1966, שתוקן בצו צבאי ישראלי, צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה והשומרון) (מס' 418) 'תשל"א-1971.
14. על פי "במקום", ישראל רואה בכמעט 30 אחוזים משטח הגדה המערבית "אדמות מדינה". הגדרה זו כוללת כ-13 אחוזים של אדמה שנרשמה כאדמות "ממשלה" בתחילת הכיבוש ב-1967. ראו "במקום", "התחום האסור, מדיניות התכנון הישראלית בכפרים פלסטיניים בשטח C", יוני 2008, עמ' 29.
15. יוצא מן הכלל ראוי לציון הינו המקרה של העברת הבדואים משבט הגיהלון לאדמות מדינה בנפת ירושלים, ליד המזבלה העירונית. במקרה זה החליטו הרשויות הישראליות להקצות אדמות מדינה לפלסטינים מפני שרצו לגרש את הבדואים משבט הגיהלון מקרקע שיועדה להרחבת ההתנחלות הסמוכה, מעלה אדומים. ראו "במקום", "התחום האסור", עמ' 33.
16. "במקום", "התחום האסור", עמ' 17, ו"בצלם", "גזל הקרקעות: מדיניות ההתנחלות הישראלית בגדה המערבית", עמ' 70.
17. לפרטים נוספים ומפת אזור ה"חיץ", ראו המשרד לתיאום עניינים הומניטריים בשפ"כ, "השפעה ההומניטרית של הגדר בגדה המערבית על קהילות פלסטיניות", מארס 2005, עמ' 15-16.
18. במידה מוגבלת יש לכך יוצאים מן הכלל. כך למשל, אישר המנהאי"ז הישראלי תוכניות מיוחדות לאזורים הכלולים בתחום השיפוט של מועצות אזוריות ומקומיות של התנחלויות. ברם, היוצאים מן הכלל הללו מוגבלים במידה קיצונית, ובאופן כללי, האזורים הללו נותרים ברובם מחוץ לתחום לבנייה פלסטינית.
19. נתונים אלה אינם כוללים עשרות קהילות רועים קטנות יותר, שהשלכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה אינה אינן מזהה כיישובים נפרדים.
20. תודת המשרד לתיאום עניינים הומניטריים בשפ"כ נתונה ל"במקום" - מתכננים למען זכויות תכנון" על עזרתם בהכנת הפרקים הנוגעים לתכנון בדוח זה.
21. בנוסף על מסמכי בעלות על קרקע, נדרשת מפת מדידה עדכנית של החלקה האמורה. את המפה צריך להכין מודד מאושר על ידי המנהאי"ז הישראלי. עליה להראות את כל המבנים הקיימים וכן את המבנים החדשים שעבורם מבוקש ההיתר. בנוסף, צריכה המפה לספק גם נתונים על גודל החלקה, האזור שבו יוקם המבנה המוצע, וכיו. דרישות אחרות כוללות הצגת קבלה המראה כי המבקש שילם את דמי הבקשה, המיועדים לכיסוי הוצאות מנהליות, בין אם הבקשה תאושר ואם לאו.
22. רישום המקרקעין בפלשתינה החל רק במאה העשרים. עד 1967, נכללו רק כ-30 אחוזים מאדמות הגדה המערבית במרשם המקרקעין. זמן קצר אחרי תחילת הכיבוש הקפואה ישראל את תהליך רישום הקרקעות. לרקע לסוגיית רישום המקרקעין בהקשר הפלסטיני, ראו הבנק העולמי, "ההשפעות הכלכליות של הגבלת הגישה לאדמות בגדה המערבית", אוקטובר 2008, עמ' 10, ו"במקום", "התחום האסור", עמ' 29.
23. בהקשר זה, "נפקד" הינו אדם שעזב את שטח את הגדה המערבית לפני מלחמת 1967, במהלכה או אחריה. במקרים רבים "נפקדים" הם גם פליטים. ככלל, ישראל סירבה ומסרבת להתיר לפליטים ממלחמת 1967 לחזור לגדה המערבית.
24. ראו "במקום", "התחום האסור", עמ' 138.
25. שם, עמ' 102-103.
26. כך למשל, תהליך חלוקת צווי ההריסה בשטח C מתחיל כשאגף הפיקוח של המנהאי"ז מזהה מבנה פלסטיני שכבר נבנה או נמצא בתהליך בנייה בלא היתר, מחוץ לגבולות מה שמכונה תוכניות המתאר המיוחדות החלקיות. לפרטים נוספים ראו המשרד לתיאום עניינים הומניטריים בשפ"כ, "הריסות מבנים בשטח C בגין היעדר אישורי בנייה ועקירת התושבים הנובעת מהן", מאי 2008.
27. על פי "במקום", נכון ליוני 2008.
28. יש 65 תוכניות נוספות הכוללות קרקעות בשטח C, אבל כמותן זניחה. "במקום", "התחום האסור", עמ' 102.
29. השטח מחושב בהתבסס על שכבת תוכניות מיוחדות מאושרות של המנהאי"ז במערכת מידע גיאוגרפי (ממ"ג), ש"במקום" סיפק למשרד לתיאום עניינים הומניטריים בשפ"כ. את השכבה סיפק המנהאי"ז ל"במקום" בשנת 2009.
30. "במקום", "התחום האסור", עמ' 133.
31. שם. הציטוט לקוח מתוך מאמרו של מייק טרנר, "צפיפות בנייה, שטחים פתוחים ואיכות חיים בשכונות מגורים", מתוך איכות הסביבה העירונית, ישראל קמחי (עורך), מכון ירושלים לחקר ישראל - המרכז למדיניות סביבה, 2005, עמ' 101.
32. "במקום", "התחום האסור", עמ' 131.
33. תוכנית 5/RJ בדרום הגדה המערבית, תוכנית 15/S בצפון, תוכנית 6/R באזור לטרון ותוכנית 1/R בשטח קטן בדרום-מערב הגדה המערבית.
34. לפרטים נוספים על מגבלותיהן של תוכניות אלה, ראו Anthony Coon, *Town Planning Under Military Occupation*, Dartmouth Publishing Company, London, 1992, pgs. 65 - 83.
35. "במקום", "התחום האסור", תקציר אנגלי, עמ' 4-5. במקרים אחרים, בקשות להיתרים נדחות בנימוק ש: (א) המבקש לא הצליח להוכיח בעלות על הקרקע (לרוב נטען, בנוסף על כך, שהקרקע האמורה הינה "אדמת מדינה"); (ב) הבנייה

46. שלל בעיות אחרות משפיעות על מתקני החינוך בשטח C, לרבות, למשל, אלימות מתנחלים וקשיי גישה של קהילות מרוחקות לבתי-הספר.
47. ראו הבנק העולמי, הערת מגזר.
48. המשרד לתיאום עניינים הומניטריים בשפ"כ, דוח שבועי בנושא הגנה על אזרחים, ה-25 - 31 במארכ 2009.
49. בעוד שבחוק התכנון הירדני בנייה בלא היתר גרידא אינה נחשבת לעבירה פלילית, בשנת 2007 הוציא הצבא הישראלי צו שהפך פעילות מעין זו לעבירה פלילית. ראו צו בדבר תכנון ערים, כפרים ובניינים (תיקון מס' 19) (יהודה ושומרון) (מס' 1585), שנחתם ב-25 בינואר 2007. "במקום", "התחום האסור", עמ' 38.
50. דוח רשות השידור הישראלית, ה-7 בדצמבר 2009, חדשות שעה 07:00 בבוקר. נתונים אלה פורסמו כחלק מתגובתה של פרקליטות המדינה לטענות ארגון המתנחלים הישראלי "רגבים".
51. המספר הכולל של מבנים שנהרסו בין אוגוסט לנובמבר 2008 היה קרוב למספר הבתים שנהרסו בין ינואר לאפריל 2008 (112 לעומת 124). שיעור מבני המגורים שנהרסו בין אוגוסט לנובמבר 2008 היה גבוה מעט (60 אחוזים לעומת 50 אחוזים), ברם, מרבית מבני המגורים הללו לא היו מאוכלסים בעת ההריסה, כפי שמעיד מהמספר הנמוך משמעותית של בני אדם שנעקרו בכפייה כתוצאה מההריסה (151 לעומת 435).
52. חלוקת הגדה המערבית לשטחי A, B ו-C הייתה חלוקה טריטוריאלית ומנהלית, שלא תאמה באופן מדויק את השטחים הבנויים של יישובים פלסטיניים. רק במקרים נדירים עיירות וכפרים נכללים בשלמותם בשטח אחד.
53. הבנק העולמי, "ההשפעות הכלכליות של הגבלת הגישה לאדמות בגדה המערבית", 2008, עמ' 23-24.
54. נתון זה כלולים שמונה מקרים שבהם הרסו פלסטינים מבנים שהיו בסכנת הריסה.
55. בקטגוריה זו כלולות משפחות רועים שמחסות המגורים העונתיים שלהם נהרסו בעת שלא התגוררו בהם (למשל, מחסות חורף שנהרסו בחודשי הקיץ), משפחות שמקור הכנסתם נשחק בשל ההריסה, למשל של דירים ורפתות לבעלי-חיים, משפחות שבורות מים שלהן נהרסו וכו'.
56. נתונים עד וכולל ה-24 בנובמבר 2009.
57. נתוני משרד הביטחון הישראלי כפי שפורסמו על ידי "שלום עכשיו", פברואר 2008. הנתונים נכונים לספטמבר 2007.
58. שם.
59. ראו למשל "בתים הרוסים, מתן מענה להשפעת הריסות הבתים על משפחות וילדים פלסטיניים", מרכז הייעוץ הפלסטיני, Save the Children UK ואגודת הרווחה, אפריל 2009.
60. שטחים המזוהים כמצויים "בסיכון גבוה" היו שטח C בגדה המערבית ומקומות ליד אזורי הגבול ברצועת עזה, הידועים בשם "אזור החיץ".
61. קו העוני המשמש להגדרה זו הינו קו העוני שקבעה הלשכה הפלסטינית המרכזית לסטטיסטיקה, 2,200 ש\$ (583 דולר ארה"ב) לחודש למשפחה המונה שני מבוגרים וארבעה ילדים.
62. Save the Children UK, "עקירה בכפייה בשטח הפלסטיני הכבוש", מסמך תדרוך, אוקטובר 2009, עמ' 6-7.
- היא בשטח שהוכרז על ידי צה"ל כשטח סגור; (ג) הכנייה היא בתוך שטח שנאסר לבנייה מטעמים אחרים (למשל ליד כבישים קיימים או מתוכננים); (ד) הכנייה ממוקמת על קרקע שיועדה לשמורת טבע או לאתר ארכיאולוגי, בין סיבות אחרות.
36. "במקום", "התחום האסור", עמ' 10-11.
37. הנתונים על צווי הריסה והריסות בקהילות פלסטיניות הינם נתונים סטטיסטיים רשמיים שמשרד הביטחון הישראלי הגיש לכנסת הישראלית, ואשר פורסמו לאחר מכן על ידי "שלום עכשיו" - שטח C: נתוני בנייה פלסטינית והריסת מבנים - פברואר 2008, ניתן לקריאה ב: <http://www.peacenow.org.il>.
38. "במקום", "התחום האסור", עמ' 62-63.
39. המועצות המקומיות והאזוריות משמשות כוועדה.
40. על פי "במקום", רק לעיתים נדירות מבצע המנהא"ז פעילויות פיקוח בתוך תחומי התנחלויות המצוידות בתוכנית מפורטת מאושרת. עם זאת, הצו הצבאי הישראלי שהודיע על הקפאה מוגבלת שת התנחלויות ביטל לאחרונה באופן זמני את סמכותן של ועדות התכנון המקומיות המיוחדות (ותמ"מ) להנפיק היתרים. החקיקה הצבאית התקפה כרגע מתירה למנהא"ז לקבל על עצמו את הסמכויות ותחומי האחריות של הוותמ"מ, לרבות פיקוח ואכיפה. בקצרה, סמכותן של הוותמ"מ להנפיק היתרים ולבצע פעילויות פיקוח הושעתה זמנית והועברה לידי המנהא"ז.
41. הבנק העולמי, הערת מגזר, הערכת ההגבלות על פיתוח מגזר המים הפלסטיני, אפריל 2009, עמ' 54-55.
42. שם.
43. WASH (water, sanitation and hygiene) (הנו אשכול של סוכנויות איים ואירגונים לא ממשלתיים העוסקים במיזמים בתחום מים, תברואה והיגיינה; מאגד את כל הגופים הפועלים למתן סיוע חירום בתחום המים, התברואה וההיגיינה, לשם פיתוח תוכנית עבודה ולמתן מענה לחסרים מרכזיים ומזוהים. בזירה העולמית אשכול זה מונחה על ידי יוניצף (קרן החירום הבינלאומית לילדים מטעם האו"ם).
44. על פי מחקר של הבנק העולמי, הרשויות הישראליות הכשילו את ניסיונותיה של הרשות הפלסטינית לפתור כמה מן הסוגיות הקשות ביותר בתחום ניהול המים ומי השופכין בגדה המערבית. בדוח מאפריל 2009 ציין הבנק העולמי שעל פי רשות המים הפלסטינית (רמ"פ), למעלה מ-100 מיזמי מים פלסטיניים תלויים ועומדים, חלקם מאז שנת 1999. על פי הדוח, מיזמים אלה היו "מביאים חיבור לרשת המים או אספקת מים משופרת ל-1,090,000 מוטבים, מחצית מאוכלוסיית הגדה המערבית". בנוסף מדווחת רמ"פ כי 12 מיזמי מי שופכין בהיקף גדול, שהוגשו לוועדת המים המשותפת, רובם בשנות התשעים של המאה העשרים, לא אושרו או שנדחו בסופו של דבר על ידי המנהא"ז. מיזמים אלה היו "יוצרים או משפרים שירותי תברואה ל-790,000 בני אדם, שליש מאוכלוסיית הגדה המערבית". על פי ארגון WASH, אם צורכי הקהילות באזור C היו זוכים למענה באמצעות מיזמי הפיתוח לטווח ארוך יותר שנזכרו בדוח הבנק העולמי, היה מצבן ההומניטרי הנוכחי של הקהילות בשטח C דוחק פחות. לפרטים נוספים ראו הבנק העולמי, הערת מגזר, הערכת ההגבלות על פיתוח מגזר המים הפלסטיני, אפריל 2009, עמ' 49.
45. לפרטים נוספים על מיזמי מים ותברואה תלויים ועומדים, ראו נספח מעודכן 2, מיוני 2009 ופורסם באוגוסט 2009, ביחס לבנק העולמי, הערת מגזר.

63. הבנק העולמי, "ההשפעות הכלכליות של הגבלת הגישה לאדמות בגדה המערבית", עמ' iv, 2008.
64. שם.
65. לפרטים נוספים ראו המשרד לתיאום עניינים הומניטריים בשפ"כ, "משבר התכנון".
66. ההתנחלויות הישראליות שהוקמו בגדה המערבית אינן חוקיות מתוך החוק ההומניטרי הבינלאומי, האוסר על העברת אזרחים משטחי המעצמה הכובשת לשטח כבוש. סעיף 49, פסקה 6 של אמנת ג'נבה הרביעית בדבר ההגנה על אזרחים בזמן מלחמה קובע כי " המעצמה הכובשת לא תגרש ולא תעביר חלקים מאוכלוסייתה האזרחית שלה לשטח הכבוש על ידה". החוק ההומניטרי הבינלאומי אוסר גם על המעצמה הכובשת להחרים ו/או להרוס רכוש פרטי או ציבורי בשטח כבוש, אלא אם כן הדבר הכרחי בהחלט לביצוע פעולות צבאיות. ראו למשל סעיף 45 של תקנות האג משנת 1907, וסעיף 53 של אמנת ג'נבה הרביעית.
67. למשל ראו חיים לבינסון ומזל מועלם, "ראש הממשלה: הקפאת הבנייה היא חד פעמית וזמנית", הארץ, ה-2 בדצמבר 2009.
68. לפרטים נוספים על משבר הדיור בירושלים המזרחית ועוד פרטים על המידע המובא בחלק זה של הדוח, ראו המשרד לתיאום עניינים הומניטריים בשפ"כ, "משבר התכנון בירושלים המזרחית: הבנת התופעה של בנייה 'בלתי-חוקית', י אפריל 2009.
69. לפרטים על הערכות אלה, ראו המשרד לתיאום עניינים הומניטריים בשפ"כ, "משבר התכנון בירושלים המזרחית", עמ' 33.
70. הנתונים כוללים מבנים שנהרסו על ידי פלסטינים אחרי קבלת צו הריסה מן הרשויות הישראליות.

### הנוסח המחייב הוא המקור בשפה האנגלית, לקריאתו פנו לאתר OCHA:

[http://www.ochaopt.org/documents/special\\_focus\\_area\\_c\\_demolitions\\_december\\_2009.pdf](http://www.ochaopt.org/documents/special_focus_area_c_demolitions_december_2009.pdf)



**האומות המאוחדות**  
**המשרד לתאום עניינים הומניטריים - OCHA**  
**השטח הפלסטיני הכבוש**



**טל': +972 (0)2 582 9962**  
**פקס: +972 (0)2 582 5841**  
**ochaopt@un.org**

**ת.ד. 38712**  
**מזרח ירושלים 91386**  
**www.ochaopt.org**