



# חיבור לתשתיות והקמה של מבני ציבור במאחזים

נייר עמדה

עמותת במקום – זכויות אדם ותכנון

יולי 2024



## מבוא

ב-12.2.2023 הקבינט המדיני ביטחוני קיבל החלטה לפעול באופן מתמשך להסדרתם של מאחזים ביהודה ושומרון. כצעד ראשוני הקבינט החליט להסדיר 10 מאחזים כ-9 יישובים עצמאיים. כמו כן, מינהלת ההתיישבות של סמוטריץ', בתיאום עם ראש הממשלה, תוכל להכריז על מאחזים נוספים כ"אתרים להסדרה". מאחזים אלה יוכלו להיות מחוברים לתשתיות וניתן יהיה להקים בהם מבני ציבור, מבלי שיהיה צורך להמתין לסיום תהליכי הסדרתם. בנוסף, הליכי האכיפה נגדם יוקפאו. בהתאם להחלטה זו, השר סמוטריץ' הודיע ב-23.2.2024 על 63 אתרים להסדרה, הכוללים 70 מאחזים. כמו כן, הוא מדגיש כי לא מדובר ברשימה ממצה וכי ניתן יהיה לבחון הסדרה של מאחזים נוספים בהמשך.

החלטת הממשלה והודעת השר שבאה בעקבותיה מבקשות לעקוף את החוק החל בשטחים הכבושים, אשר מאפשר לחבר לתשתיות רק מבנים שנבנו לפי היתר בנייה. דבר זה כמובן אינו אפשרי במאחזים, שנבנו שלא בהתאם לתוכנית מאושרת וללא היתרי בנייה. בהחלטות הנ"ל מצוין כי הליכי ההסדרה, החיבור לתשתיות והבנייה של מבני ציבור ייעשו לפי הדין, אבל אלה לא יותר ממילים ריקות, שכן ההחלטה מנוגדת ביסודה לדין. נציגי המתנחלים בכנסת ניסו במהלך השנים להסדיר בחוק את הצעדים האלה באמצעות הצעות חוק שונות<sup>1</sup>, אך אלה מעולם לא אושרו. כך למשל, היועמ"ש התנגד באופן נחרץ להצעת חוק "יישובים ושכונות בהליכי הסדרה", שהוגשה על ידי סמוטריץ' ב-2018, בשל היותה לא חוקתית. בדיון ועדת השרים לענייני חקיקה בהצעת החוק נציג היועמ"ש ציין שההצעה "עלולה להביא לפגיעה גורפת בזכות הקניין ומעוררת קשיים משפטיים רבים בהקשרים של שוויון בפני החוק ושלטון החוק"<sup>2</sup>. אותה ההצעה הוגשה שוב ב-2020, 2021 ו-2022, אך גם לא אושרה. ראוי להזכיר כי במשך שנים רבות המדינה הייתה מעורבת בבנייה בלתי חוקית ובמתן שירותים למאחזים<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> ראו לדוגמה את הצעות החוק שכונות ויישובים בתהליכי הסדרה, התשפ"ג (1406/25/פ) ואת הצעת החוק חיבור בתים בהתיישבות הצעירה לחשמל, התשפ"ג (2482/25/פ).

<sup>2</sup> שחר חי וטובה צימוקי. השרים אישרו לקדם את "חוק ההסדרה 2", היועמ"ש: "לא חוקתית", אתר ynet, 16.12.2018. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5426996,00.html>

<sup>3</sup> טליה ששון. חוות דעת (ביניים) בנושא מאחזים בלתי מורשים, 2005. [https://www.gov.il/BlobFolder/news/spokemes090305/he/sitecollectiondocuments\\_pmo\\_communica\\_tion\\_spokesman\\_sason2.pdf](https://www.gov.il/BlobFolder/news/spokemes090305/he/sitecollectiondocuments_pmo_communica_tion_spokesman_sason2.pdf); שלום עכשיו. קומבינת המאחזים, ינואר 2017. [https://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2020/11/TheCombina\\_Heb1.pdf](https://peacenow.org.il/wp-content/uploads/2020/11/TheCombina_Heb1.pdf); מבקר המדינה. המועצה האזורית בנימין: כוח אדם וניהל תקציבים בלתי רגילים, 9.7.2018. <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/Shilton2018/2018-Shilton-212-MateBinyamin.pdf>



וכי המהלך הנוכחי הוא ניסיון להקל על התמיכה בפיתוח המאחזים על ידי הפיכתה לרשמית. כאשר מדובר במהלך חוקי, ניתן להקצות לו תקציבים גדולים יותר ולפשט את תהליכי הביצוע שלו.

### משמעויות ההחלטה של סמוטריץ'

להחלטה בדבר "אתרים בהסדרה" ישנן משמעויות רבות, שהעיקריות הן משפטיות, תכנוניות, כלכליות, מדיניות וביטחוניות. היקף ההסדרה (70 מאחזים מתוך 4200<sup>4</sup>) וחיבור אותם המאחזים לתשתיות טרם הוצאת היתרי בנייה בהם משדרים מסר חזק וברור שעבריינות בנייה משתלמת, כל עוד היא נעשית על ידי יהודים. עבריינות זו חמורה במיוחד, שכן היא כרוכה הן בהשתלטות על קרקעות ציבוריות והן בפגיעה בקניין פרטי פלסטיני. ב-49 מתוך 63 ה"אתרים בהסדרה" הייתה השתלטות בהיקפים שונים על שטחים פרטיים של פלסטינים ובחמישה אתרים נוספים הייתה השתלטות על שטחים שהבעלות עליהם לא מוסדרת. נתונים אלה אינם כוללים מקרים של ההרחקה של פלסטינים משטחים מסביב למאחזים ולהשתלטות על שטחי מרעה מסורתיים שמוגדרים כציבוריים<sup>5</sup>. דבר זה נעשה הן על ידי מתנחלים והן על ידי הצבא. בשם ההגנה על אותם עברייני בנייה, שכל מטרתם דחיקה של האוכלוסייה הפלסטינית מהאזור, הצבא מגביל, או אוסר לגמרי, את הגישה של פלסטינים לאדמותיהם הסמוכות למאחזים.

על כך יש להוסיף את האפליה של האוכלוסייה הפלסטינית שההחלטה הזאת מעמיקה. לעומת הגמישות והרצון הטוב המופגנים ביחס למאחזים, במקרים של בנייה לא מורשית של פלסטינים, המדינה עומדת בעקביות ובתקיפות על העיקרון שתכנון קודם לבנייה וממציאה כלים חדשים להגביל את היכולת של פלסטינים לנסות להסדיר את הבנייה<sup>6</sup>. המדינה פועלת

<sup>4</sup> <https://peacenow.org.il/settlements-watch/matzav/population>

<sup>5</sup> ראו: בצלם. בשליחות המדינה: השתלטות המדינה על קרקעות בגדה המערבית באמצעות אלימות של מתנחלים, 2021.

[https://www.btselem.org/sites/default/files/publications/202111\\_state\\_business\\_heb.pdf](https://www.btselem.org/sites/default/files/publications/202111_state_business_heb.pdf); יש דין.

מסלול הנישול, 2013. [https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/files.yesh-din.org/%D7%9E%D7%A1%D7%9C%D7%95%D7%9C+%D7%94%D7%A0%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%9C/MaslulHanishul\\_Heb\\_Web.pdf](https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/files.yesh-din.org/%D7%9E%D7%A1%D7%9C%D7%95%D7%9C+%D7%94%D7%A0%D7%99%D7%A9%D7%95%D7%9C/MaslulHanishul_Heb_Web.pdf); יש דין. רועים בשדות זרים: חוות צאן של מתנחלים ישראלים בגדה המערבית והפגיעה שלהם בזכויות אדם של הפלסטינים, 2021. <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/files.yesh-din.org/shepherding+outposts+2021/shepherding+outposts+HEB.pdf>; כרם נבות. משכוכית.

<https://www.keremnavot.org/%D7%9E%D7%A9%D7%9B%D7%95%D7%9B%D7%99%D7%AA>

<sup>6</sup> Bimkom. *Destructive Planning Policies: West Bank, 2018-2022*. <https://bimkom.org/wp-content/uploads/BimkomDemolitionsChangesReport.pdf>



במרץ להכין תוכניות ליישובים ישראליים, שמתוקפם ניתן אח"כ להוציא היתרי בנייה ולהתחבר לתשתיות, ורק בשנים האחרונות אישרה עשרות תוכניות עבורם. מנגד, המינהל האזרחי כמעט ואינו מתכנן עבור יישובים פלסטיניים בשטח סי ותוכניות שמוגשות על ידי הפלסטינים עצמם אינן מאושרות. מתוך 240 יישובים פלסטיניים ששטחם הבנוי נמצא במלואו בשטח סי, רק ל-21 יש תוכנית מתאר בתוקף. אלה חלות על פי רוב רק על חלק מהשטח שהיה בנוי ערב תכנון ואילו שטחים בנויים נרחבים נשארו מחוץ לגבולותיהן. מאז 2011 פלסטינים הגישו 115 תוכניות להסדרה של בנייה קיימת בכפרים ותיקים, אך רק 7 מהן אושרו. להשלמת התמונה, יש לקחת בחשבון את הפער האדיר בהיקף השטחים המיועדים לפיתוח עבור כל אוכלוסייה. בעוד שהשטח בו הפלסטינים יכולים לבנות באופן חוקי מהווה סך הכול 0.5% משטח C, התוכניות המאושרות להתנחלויות מתפרסות על 28% משטח C.

על האפליה של האוכלוסייה הפלסטינית בהחלטה לחבר את ה"אתרים להסדרה" לתשתיות ניתן ללמוד מתשובת המדינה לעתירה לחבר את הכפר הפלסטיני דאהר אל-מאלח לחשמל (בג"צ 826/16 חוסין חטיב ואח' נ' ראש המינהל האזרחי בגדה המערבית ואח'). הכפר הוקם בשנות ה-20 של המאה ה-19, אך רק ב-2011, 44 שנים אחרי כיבוש הגדה המערבית על ידי ישראל, המינהל האזרחי החל להכין לו תוכנית. בהעדר תוכנית מאושרת הכפר לא יכול להתחבר לתשתיות ולכן, לאחר חמש שנים בהן המדינה התמהמה בקידום התוכנית, הוגשה עתירה בה ביהמ"ש התבקש להורות לראש המינהל האזרחי להפעיל את סמכותו מכוח הסעיפים 37א(ז) 1 ו-2 לחוק תכנון ערים כפרים ובניינים (חוק זמני) מס' 79 לשנת 1966 לקבוע כי ההוראה המחייבת הצגה של היתר בנייה כתנאי לחיבור לחשמל לא תחול על שטח הכפר דאהר אל-מאלח, על רקע הנסיבות המיוחדות המתקיימות בעניינו של הכפר, בהן הצורך ההומניטארי. בתשובתם מה-26.5.2016 המשיבים טענו כי סמכות ראש המינהל האזרחי בנושא זה נשמרת למקרים של חריגים קיצוניים בלבד, מה שלעמדתם לא מתקיים במקרה של הכפר. כמו כן, הם עמדו על הצורך לאשר תוכנית לכפר טרם יותר חיבור המבנים בו לתשתיות. לצורך השוואה להחלטה ביחס ל"אתרים בהסדרה", ראוי להביא שני ציטוטים מתגובת המשיבים:

"כך, העותרים מבקשים חיבורם של עשרות מבנים שנבנו באופן לא חוקי, ואשר ביחס לחלק מהם הוצאו צווי הריסה. לעמדת המשיבים, בינוי בלתי חוקי אינו מבסס נסיבות חריגות שמחייבות מתן הפטור, לא כל שכן, מקום שהמינהל האזרחי מקדם הליכי תכנון בניסיון לגבש פיתרון תכנוני לכפר[...]" (פסקה 6).

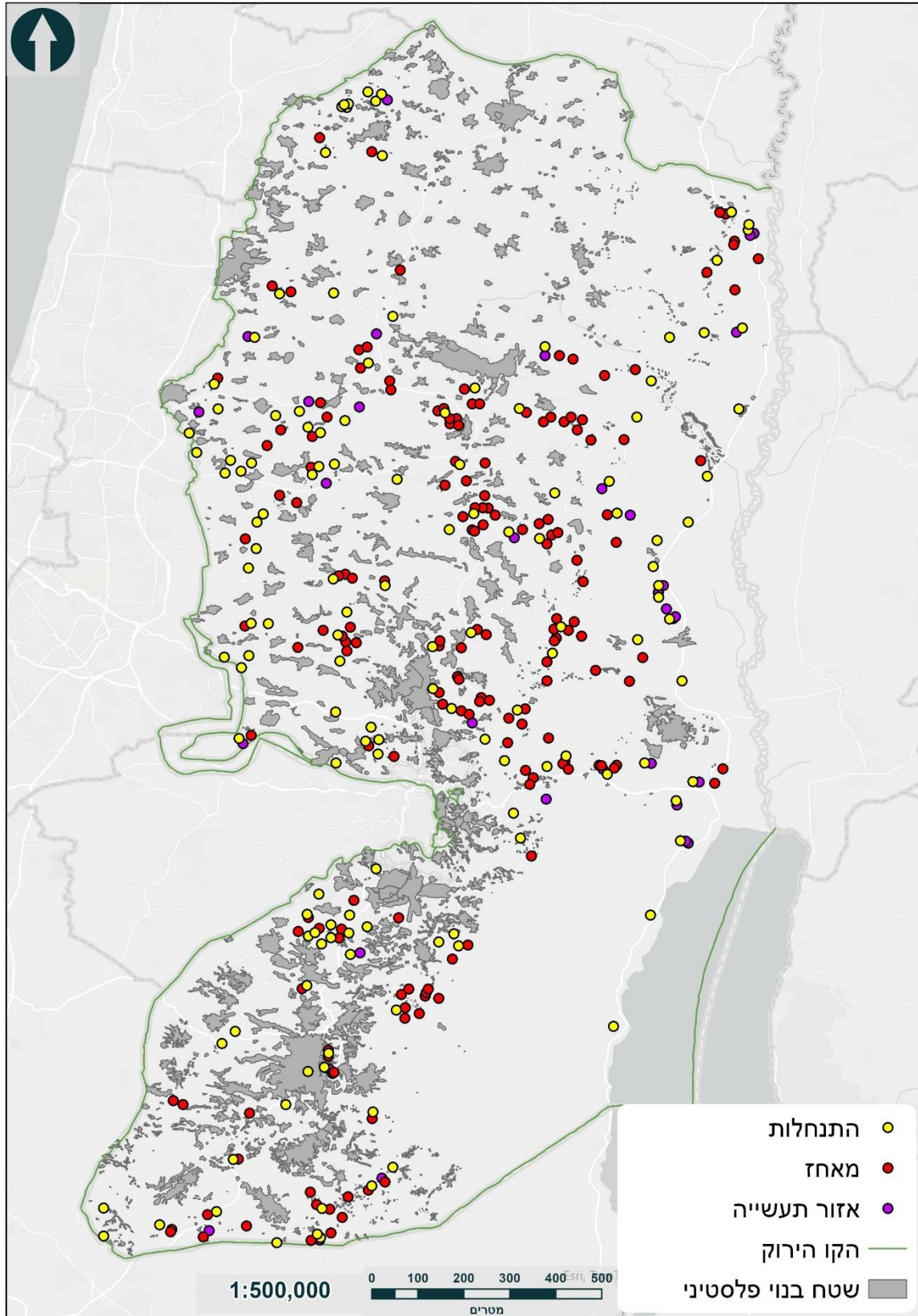
"מכלול הדברים מלמד, כי שיקולים מנחים נגד חיבורם של מבנים בלתי חוקיים לרשת החשמל הינם השמירה על שלטון החוק בעצם החיבור של המבנים בלתי חוקיים



לחשמל, שיקולי שוויון לאור טענה פוטנציאלית של בעלי מבנים דומים נוספים בדרישה לחברם לרשת החשמל גם כן, פגיעה בגמישות פעילות הרשות לאור טענות של בעלי הבתים כי בחיבורם לתשתיות כדי הבעת עמדה ביחס לחוקיותם, כמו-גם שיקולים ציבוריים לפיהם חיבור לחשמל של מבנה בלתי חוקי מהווה השקעה בלתי ראויה של משאבים ושיקולים בטיחותיים" (פסקה 29).

על רקע דברים אלה יש לתהות כיצד תוכל המדינה להצדיק חיבור רחב היקף לתשתיות של מאחזים, בהם כ-3,700 מבנים שנבנו בניגוד לחוק.

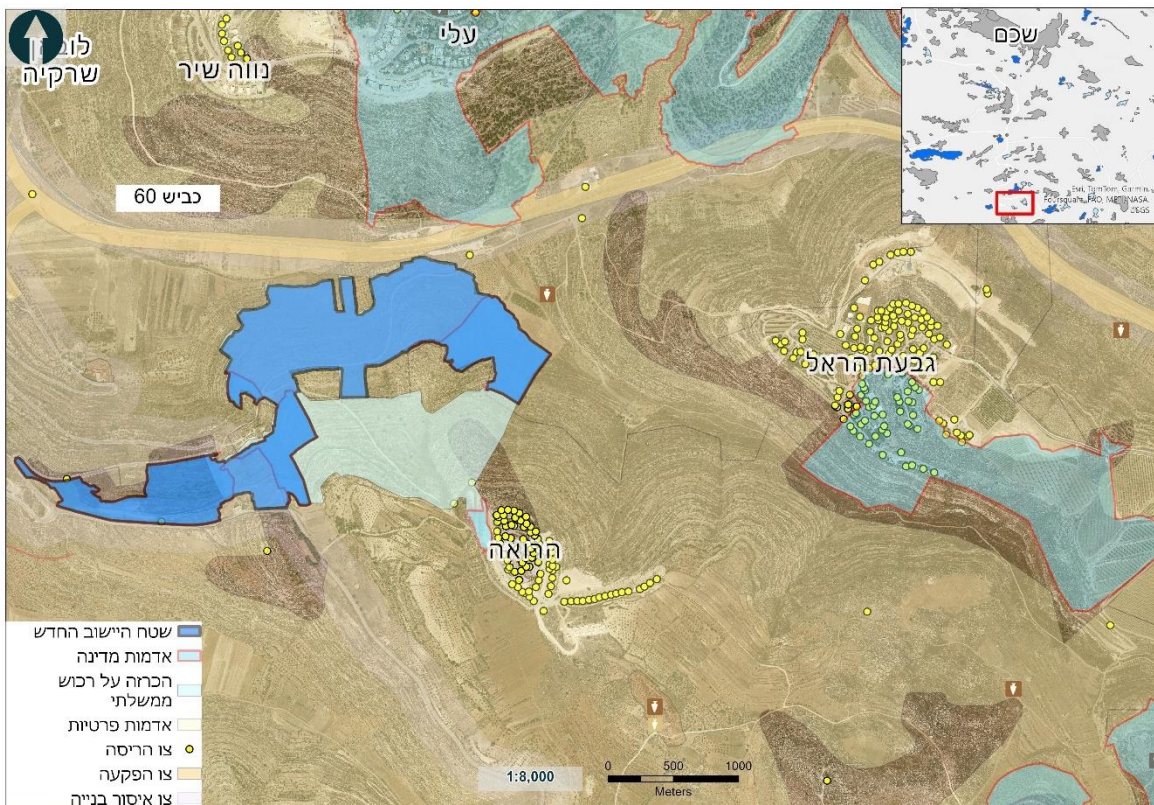
בנוסף, ההחלטה של הממשלה מראה שבנייה בלתי חוקית של מתנחלים היא שמובילה את התכנון המרחבי בשטח סי. במקום שהמינהל האזרחי יתכנן את המרחב שבאחריותו בהתאם לשיקולים תכנוניים ולטובת האוכלוסייה הפלסטינית המוגנת, המציאות מעוצבת על ידי המתנחלים, בהתאם לאינטרסים שלהם. אלה קובעים עובדות בשטח ומערכת התכנון נרתמת לאחר מעשה בהוראת הדרג המדיני להכשיר את הבנייה ולהרחיב אותה. כך למעשה מערכת התכנון משמשת ככלי שרת בידי המתנחלים להגשמת יעדיהם – השתלטות על כמה שיותר שטח, תוך דחיקה של פלסטינים מהאזור ויצירה של קיטוע מרחבי שמונע אפשרות של פיתוח פלסטיני.





יתר על כן, ההחלטה מרוקנת את תהליך התכנון מתוכן, מכיוון שהיא מאפשרת לייצר יישובים מתפקדים, שמחברים לתשתיות, נהנים משירותים ויש בהם מבני ציבור, כל זאת טרם אושרה במקום תוכנית. דבר זה פוגע במוטיבציה לקדם תוכנית וגם אם וכאשר תאושר אחת (מה שכלל אינו מובטח), לבעלי המבנים שיצטרכו להיהרס על מנת להתאים לתוכנית לא תהיה מוטיבציה לעשות זאת, שהרי הם כבר נהנים משירותים ותשתיות ולא צריכים לחשוש מאכיפה.

לבסוף, יש לתת את הדעת על המחיר שהציבור הישראלי ישלם עבור ההחלטה הזאת. החיבור של עשרות יישובים מבודדים לתשתיות, ההקמה של מבני ציבור ואמצעי ביטחון והכנת תוכניות לאותם היישובים יעלו לציבור מיליארדים. כל זאת עבור מאחזים קטנים, שברובם, נכון לאמצע 2023 היו פחות מ-50 מבנים (לא כולם מבני מגורים). יש לזכור שרובם הגדול של המבנים שיחוברו לתשתיות יצטרכו להיהרס אם וכאשר תוכן למאחז תוכנית ובעלי המבנים ירצו להוציא היתר בנייה, משמע שההוצאה הציבורית עליהם תרד לטמיון. כך למשל, הקבינט החליט בפברואר 2023 להסדיר את המאחזים גבעת הרואה וגבעת הראל כיישוב עצמאי ובאוקטובר של אותה שנה היישוב הוגדר בצו כיישוב עצמאי. שטח היישוב שסומן בצו אינו כולל את המאחזים הקיימים, שרוב המבנים שלהם נבנו על שטח פרטי ודרכי הגישה שלהם עוברות דרך שטחים פרטיים. כך, מאחזים שלמים שיחוברו לתשתיות אינם יכולים להיות מוסדרים במיקומם הנוכחי ויצטרכו להיהרס כחלק מההקמה של היישוב החדש במקום אחר.



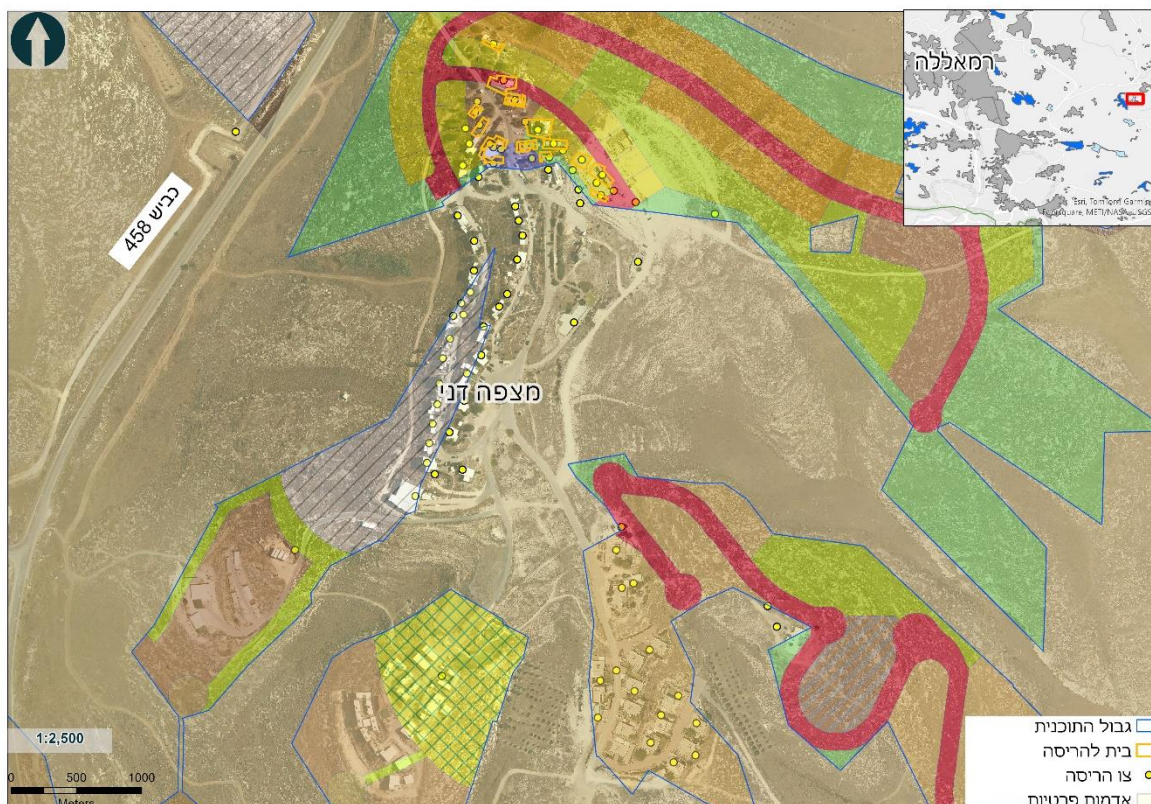


## היתכנות הסדרת המאחזים

ההחלטה לחבר את המאחזים לתשתיות נקשרת לתהליכי הסדרתם ובאופן משתמע מבוססת על ההנחה כי יש היתכנות להסדרתם. בחינה של המאחזים שהוגדרו כ"אתרים להסדרה" מראה כי ברוב הגדול של המקרים לא מתקיימים התנאים הבסיסיים ביותר לקידומה של תוכנית הסדרה: ב-32 אתרים אין כל היתכנות לקידומה של תוכנית הסדרה, ב-12 יש היתכנות נמוכה בלבד, ב-6 יש היתכנות בינונית וב-9 יש היתכנות גבוהה. יש להדגיש שאין בהערכה שיש היתכנות כלשהי לקידום תוכנית למאחז הסכמה של במקום שהסדרתו ראויה מבחינה מקצועית, אלא רק הערכה לגבי הסיכויים שהמדינה תצליח לקדם עבורו תוכנית.

גם ביחס לאלה שיש להם היתכנות כלשהי, צריך לזכור שלכמעט חצי נערכו בעבר ניסיונות הסדרה תכנוניים שלא התקדמו. הרוב הגדול של המאחזים הם בני יותר מ-20 שנה, תקופה מספקת כדי לקדם תוכניות להסדרתם. כמו כן, רשימת האתרים כוללת 4 מאחזים שיש להם תוכנית הסדרה עדכנית מאושרת<sup>7</sup>, אבל לא ניתן לחבר את המבנים שלהם לתשתיות, כי הם מסומנים בתוכנית כמבנים להריסה / לא תואמים ליעודי הקרקע ו/או את החלוקה למגרשים / נמצאים מחוץ לגבולות התוכנית. מכאן שגם לאחר אישורה של תוכנית למאחז, הדרך להסדרה הסופית של הבתים יכולה להיות ארוכה מאוד והשלמתה כלל אינה מובטחת. אם וכאשר יוכנו תוכניות הסדרה לשאר המאחזים, ניתן יהיה לבחון כל תוכנית באופן פרטני וגם במקרים בהם יש היתכנות כלשהי לקידומה של תוכנית, היא יכולה באופן תיאורטי להידחות בכל אחד משלבי התכנון.

<sup>7</sup> מאחזים אלה הם חרשה, מצפה דני, פני קדם ותפוח מערב. ההתנגדויות לתוכנית לתפוח מערב נדחו לאחרונה, אך התוכנית טרם קיבלה תוקף.



המאחז מצפה דני על רקע תוכניות 225/3 ו-225/2 – חלק מהמבנים על שטח פרטי ומבנים אחרים מסומנים להריסה. ייתכן שגם מבנים בחלק הדרומי יסומנו להריסה במסגרת התוכנית המפורטת שתוכן לו.

על מנת להעריך את ההיתכנות לקידומן של תוכניות למאחזים, הם נבחנו רק לפי תנאי הסף הבסיסיים ביותר, בהתאם לסטנדרטים הנדיבים ביותר שהמדינה מחילה ביחס לבנייה של יהודים. בפני ההסדרה של בנייה בלתי חוקית עומדים חסמים רבים, שאת חלקם המדינה עוקפת בקלות רק כאשר מדובר בבנייה של יהודים. אלה כוללים, בין היתר, את החסמים הבאים: העדר צמידות דופן להתנחלות האם, מיקום בתוך שטח אש, אזור בעל רגישות סביבתית גבוהה, או תחומי איסור בנייה של כביש מרכזי. החסמים המשמעותיים ביותר לקידומן של תוכניות, עליהם קשה יותר להתגבר, קשורים לבעלות על הקרקע ולמאפיינייה הפיזיים.

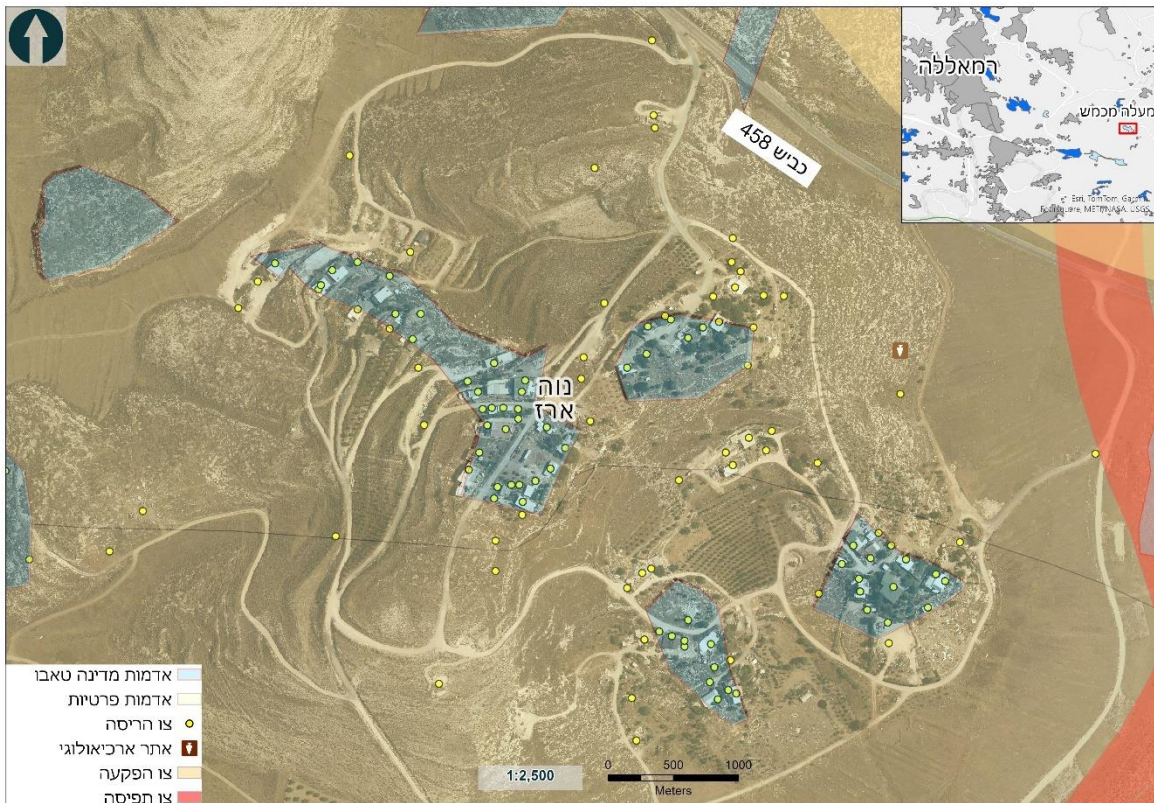
להלן רשימת החסמים:

1. היעדר היתכנות לדרך גישה סטטוטורית בשל מעבר דרך שטחים פרטיים של פלסטינים.
2. היתכנות נמוכה לדרך גישה סטטוטורית בשל סיבות טכניות כטופוגרפיה, קושי ליצור חיבור לכבישים מהירים או קושי משפטי לסלול דרך גישה ליהודים בלבד על מטרות (דרכים ציבוריות בין חלקות). בתוכניות לשניים מהמאחזים נכללו גשרים שעוברים



מעל אדמות פרטיות ומחברים בין אדמות מדינה מנותקות. הפתרון היצירתי הזה נועד ליצור דרך סטטוטורית, תוך התגברות על הקושי להפקיע שטחים פרטיים עבור הסדרת מאחזים. גם אם הגשרים האלה יעברו את המבחן המשפטי, הם ככל הנראה לעולם לא ייבנו בשל עלותם הגבוהה, מורכבותם ההנדסית והעובדה שהרבה יותר פשוט להמשיך להשתמש בדרך הקיימת על שטח פרטי, שלאיש אין כוונה להשיב אותו לבעליו החוקיים<sup>88</sup>.

3. בנייה של כל/חלק ניכר מהמאחז על שטחים פרטיים של פלסטינים.
4. בנייה של כל/חלק ניכר מהמאחז על שטחים לא מוסדרים (סקר, לא מוגדר).
5. קושי לקבוע תחום שיפוט – קו כחול מלפני 2003 והיתכנות נמוכה לקו כחול עדכני מכיוון שהאדמות היו מעובדות כאשר בוצעה ההכרזה.
6. אי התאמת אדמות המדינה לפיתוח יישוב/שכונה בשל גודל השטח, רצף עם אדמות מדינה אחרות וטופוגרפיה קשה.



המאחז נווה ארז – פלישות לשטח פרטי, אין רצף בין אדמות מדינה, אין היתכנות לחיבור סטטוטורי, מרוחק מהתנחלות מאושרת.

<sup>88</sup> פתרון זה חזר במספר מקרים אחרים של מאחזים שיושבים על אדמות מדינה ומוקפים שטחים פרטיים.



## סיכום

במשך השנים נעשו ניסיונות רבים להסדיר את המאחזים בגדה, אך רובם נשארו במצב של אי-חוקיות במשך שנים רבות. במצב דברים זה, המאחזים לא יכולים להתחבר באופן חוקי לתשתיות ולא ניתן להקים בהם מבני ציבור. מראשית תופעת המאחזים רשויות המדינה תמכו בהם מתחת לרדאר, אך בשנים האחרונות נציגי המתנחלים בכנסת החלו לנסות לתקן את החוק, כך שניתן יהיה לחבר מאחזים לתשתיות מהרגע שיוכרז על כוונה להתחיל הליכי תכנון להסדרתם. ניסיונות אלה נכשלו לאור הקשיים המשפטיים הרבים שעולים מהם, אך גם זה לא עצר את נציגי המתנחלים ותומכיהם וב-2023, הממשלה החליטה לנסות לעקוף את החוק באמצעות החלטת קבינט רגילה. למהלך זה השלכות משמעותיות על שלטון החוק, התכנון המרחבי בגדה, הכלכלה הישראלית ועוד, כל זאת בזמן שלרוב ה"אתרים להסדרה" אפילו אין היתכנות להסדרה או שהסיכויים להסדרתם נמוכים. גם איפה שכן יש היתכנות לאישור תוכנית, ההבטחה של חיבור לתשתיות, הקמת מבני ציבור והקפאת אכיפה מעודדת שימור של המצב של אי-החוקיות. לבסוף, ניתן להראות בהחלטה עדות נוספת לכך שבשטחים הכבושים ישנן שתי מערכות חוק נפרדות – אחת לפלסטינים ואחת ליהודים.