פברואר 2021

שלום רב,

בחירות 2021 – סיפוח דה-יורה ודה-פקטו בשטחים הכבושים, חקיקה ישירה של הכנסת על השטחים והסדרי רישום מקרקעין בשטחים

אחד הנושאים שעל סדר היום של רבות מהמפלגות המתמודדות בבחירות 2021, הוא **סיפוח השטחים הכבושים בגדה המערבית**. רבים מהמועמדים/ות ומהמפלגות מצהירים על כוונתם לספח באופן פורמלי (דה-יורה) את השטחים, ולהפוך אותם לחלק אינטגרלי ממדינת ישראל.

לצד זאת, אנו עדים בשנים האחרונות **למהלכי סיפוח דה-פקטו של השטחים**. דהיינו, קידום של פרקטיקות והסדרים שונים שמהווים סיפוח בפועל של השטחים הכבושים. בין השאר אפשר לציין את חוק ההסדרה שאושר בכנסת (ואחר כך נפסל על ידי בג"ץ, בתמיכת היועץ המשפטי לממשלה); שלל פעולות דחיקה של האוכלוסייה הפלסטינית משטחי C (בין השאר – אי חיבור למים והריסת בארות ומתקני מים, היעדר תכנון עבור האוכלוסייה, אי חיבור לתשתיות); חקיקה ישירה של הכנסת על השטחים; וכעת גם קידום של הסדרי רישום מקרקעין.

לסיפוח בחוק (דה-יורה) או בפועל (דה-פקטו) יש השלכות מרחיקות לכת על זכויות האדם של האוכלוסייה הפלסטינית המתגוררת בשטחי C בגדה, המונה מאות אלפי אנשים.

השלטון והחוק שחלים בשטחים

השטחים הכבושים נתונים למשטר צבאי של כיבוש. זהו משטר שבו המפקד הצבאי, אלוף פיקוד מרכז, הוא הסמכות העליונה. החוקים החלים בשטחים מורכבים מהחוקים שחלו בהם לפני הכיבוש, בתוספת שינויים שהכניסה בהם ישראל במשך השנים באמצעות צווים של המפקד הצבאי, ואשר אמורים להיות כפופים לדיני הכיבוש.

דיני הכיבוש הם חלק מהמשפט ההומניטרי הבינלאומי העוסק בזכויות אדם בעת לחימה וסכסוך. הם נועדו להבטיח מצד אחד את קיומו של המשטר הצבאי הזמני, שאמון על החוק והסדר בשטח הכבוש; ומצד שני, את ההגנה על זכויות התושבים/ות המקומיים הפלסטינים, המכונים "תושבים מוגנים" (התושבים המקומיים בשטח הכבוש זקוקים להגנה עקב היותם נטולי מעמד פוליטי, המעניק זכויות אזרחיות, ונטולי יכולת להשפיע על המדיניות והחקיקה אשר מנהלות את חייהם).

כמו כן, בהתאם לקביעת בית המשפט הבינלאומי לצדק, בשטחים חל גם המשפט הבינלאומי לזכויות האדם, שמתייחס לזכויות האדם של כל בני האדם, לאו דווקא בעת לחימה או כיבוש. לפי המשפט הבינלאומי למדינת ישראל יש חובה מיוחדת כלפי התושבות/ים המקומיים בשטח הכבוש, והיא נושאת באחריות מיוחדת לספק להם הגנות, בין היתר, על חייהם, רכושם, כבודם, אורחות חייהם, אמונתם וזכויותיהם המשפחתיות.

מה קורה בפועל? מלכתחילה ישראל לא הכירה בשטחים ככבושים, וכך התנערה מלקיים את ההוראות של דיני הכיבוש. בהמשך ישראל הודיעה כי, לפנים משורת הדין, היא תקיים את "הוראותיה ההומניטריות" של אמנת ג'נבה הרביעית, העוסקת בהגנה על אזרחים. במהלך השנים, משטר הכיבוש בשטחים התאפיין בסטייה הולכת ומתרחבת מהדין הבינלאומי, מדיני הכיבוש ומההגנות על התושבים

הפלסטינים. כך למשל, ישראל הקימה התנחלויות ויישבה אזרחים שלה בשטח הכבוש, דבר שאסור על פי הדין ההומניטרי הבינלאומי.

סיפוח זוחל של השטחים – סיפוח דה פקטו

התהליך המשמעותי ביותר שהתרחש במהלך השנים הוא סיפוח זוחל של השטחים, באמצעות החלת הדין הישראלי על ההתנחלויות ותושביהן – כך שמבחינה מעשית מדובר בסיפוח דה-פקטו של השטחים. סיפוח זה יוצר שתי מערכות חוק נפרדות, מפלות ושונות לשתי האוכלוסיות החיות באותו שטח, על בסיס אתני-לאומי: יותר ויותר הגנות וזכויות לאוכלוסייה היהודית/ישראלית בשטחים, ובמקביל, הסרה של הגנות בינלאומיות מהאוכלוסייה הפלסטינית, וקיבוע של הסדרים ודינים מפלים. תהליך הסיפוח הזוחל מתבצע בשלל אמצעים, שכל אחד מהם משמעותי כשלעצמו, ושביחד הופכים את הסיפוח לעובדה ברורה ובעלת השלכות דרמטיות על זכויות האדם של הצדדים ועל המציאות הפוליטית באזור.

מעבר להקמת מפעל ההתנחלויות ולהחלת הדין הישראלי על התושבים/ות היהודים החיים בהן, פועלת ישראל, כאמור לעיל, לסילוק תושבים/ות פלסטינים משטחי C, בין היתר באמצעות היעדר תכנון ומניעת נגישות למים ולשטחים חקלאיים. עוד היא פועלת למחיקת הקו הירוק על ידי קידום מיזמים המבטלים את ההפרדה בין ישראל לבין השטחים הכבושים, לרבות תשתיות תחבורה, הקמת אוניברסיטה והכפפתה למועצה להשכלה גבוהה, ועוד.

פרקטיקות סיפוח דה-פקטו חדשות שעל הפרק

בשנים האחרונות הועמקה השיטה של סיפוח דה-פקטו, ועמה הפגיעה בזכויות האדם של הפלסטינים, בשלל אמצעים, לרבות חקיקה ישירה של הכנסת על השטחים הכבושים, והסדרי רישום מקרקעין חדשים.

חקיקה ישירה של הכנסת על השטחים: בשנים האחרונות קודמה חקיקה ישירה של הכנסת על השטחים הכבושים, להבדיל משימוש בצווים צבאיים של המפקד הצבאי. הדבר התבצע באמצעות מספר מהלכים שנקטה הממשלה. ב-2017 נקבע כי ועדת השרים לחקיקה לא תקדם חקיקה בלי לבחון אם יש צורך להחיל את החוק המוצע בשטחים ומה הדרך לעשות זאת, והוקם אשכול ייעודי במשרד המשפטים לעניין החלת הדין הישראלי בשטחים. כמו כן הוקמה בכנסת ב-2016 ועדת משנה לענייני איו"ש (תת-ועדה של ועדת החוץ והביטחון), העוסקת בסוגיות אזרחיות הנוגעות לשטחים ומטפלת בקידום ענייניהם של המתנחלים בשטחים. והעיקר: בתקופת כהונתה של הכנסת ה-20 נחקקו שמונה חוקים ותיקוני חקיקה החלים ישירות על הגדה המערבית. כמה מהם, ובראשם חוק ההסדרה, משנים בצורה משמעותית את אופן השליטה הישראלית בשטחים, ומשפיעים ישירות על זכויותיהם של הפלסטינים/ות.

לתהליכי החקיקה הישירה והעמקת הסיפוח יש השלכות דרמטיות על זכויות האדם של הפלסטינים בשטחים. החקיקה מערערת על עקרונות הכיבוש הקבועים במשפט הבינלאומי: עקרון הזמניות, שמירה על הדין הקיים, וסוגיית הריבונות המוטלת בידי המפקד הצבאי. בנוסף, הדבר מעמיק את קיומן של שתי מערכות חוק המבדילות בין אוכלוסיות על רקע מוצא לאומי. פריצת הגבולות של הכנסת ה-20, המחוקקת מחוץ לשטחה הריבוני של מדינת ישראל, נוגדת מן היסוד את הכללים החלים על שטח כבוש, ומצמצמת את הזכויות שדיני הכיבוש אמורים להעניק לתושבים המוגנים. במציאות

זו, של ערבוב בין כיבוש לסיפוח, יוצאים הפלסטינים/ות קרחים מכאן ומכאן: ללא ההגנות והזכויות של הדין ההומניטרי הבינלאומי והדין הבינלאומי, וללא אלו של המשפט הישראלי. מצב זה אינו חוקי, ובלתי נסבל מבחינת השמירה על זכויות האדם.

להרחבה: דוח האגודה, נובמבר 2018; שאלות ותשובות, אוגוסט 2019.

הסדרי רישום מקרקעין חדשים: בשנה האחרונה היו ניסיונות לקדם הסדר מקרקעין חדש בגדה המערבית, שעיקרו רישום בטאבו של הזכויות בקרקע. כיום, רק שליש מהאדמות בגדה המערבית רשומות בטאבו. הליך הסדרת רישום הקרקעות החל בזמן המנדט הבריטי והמשיך בזמן השלטון הירדני. אחרי הכיבוש הישראלי, בשנת 1968 הקפיא המפקד הצבאי את הליך ההסדר, בשל היותו סופי, ולמעשה – מעשה סיפוח, דבר המנוגד להיותו של הכיבוש זמני (לפחות לכאורה). סיבה נוספת להקפאה היתה שרבים מבעלי/ות הקרקעות בגדה המערבית עזבו את האזור לאחר המלחמה הקשה וראשית הכיבוש ("נפקדים"), וגם מי שאינו נפקד, במקרים רבים מסמכיו לא בידיו אלא בירדן.

כל הרציונלים הללו עדיין תקפים, וביתר שאת. למרות זאת, הוצע כעת להסדיר באופן קבוע את רישום הקרקעות בגדה. זהו עוד מהלך של סיפוח דה-פקטו, שמטרתו להפקיע כמה שיותר אדמות מבעליהן הפלסטיניים ולסכל את אפשרותם להשיב לעצמם את האדמות באמצעות הליכים משפטיים. מהלך זה יוצא אל הפועל לאחר שהסיכוי לסיפוח מלא ירד, בעקבות חילופי הממשל בארצות הברית, ולאחר שחוק ההסדרה בוטל. במסגרת ההסדר המתוכנן, כל אדמה שבעליה לא יוכיח בעלות עליה, תהפוך להיות אדמת מדינה לצמיתות, ומבלי שאפשר יהיה לערור על המהלך. גם אם בשלב מאוחר יותר ישיג האדם את מסמכי הבעלות שלו (הרישום בטאבו), הרי שבניגוד לרישום הראשון או להליך ההכרזה שקיים כיום, הרישום כבר יהיה סופי, ואפשר יהיה לערור עליו רק במקרים נדירים, כמו במקרי רמייה.

הרישום בטאבו מנוגד לשני העקרונות הבסיסיים של דיני הכיבוש (עקרון הזמניות – הרישום הופך את המצב לקבוע ומהווה סיפוח; עקרון הנאמנות – הכובש אמור לנהל את השטח כנאמן עבור האוכלוסיה המוגנת, בעוד שהקצאת אדמות מוכרזות נעשות כמעט תמיד לטובת ההתנחלויות). לפיכך, ניהול הליך רישום קבוע (טאבו), בניגוד להליכי רישום ראשון והליכי הכרזה, עומד בניגוד גמור לדין הבינלאומי, ומהווה מעשה סיפוח אסור.

להרחבה: הסדר המקרקעין בשטחים – שאלות ותשובות, פברואר 2021

סיפוח פורמלי – סיפוח דה-יורה

מפלגות ומועמדים שונים, וכן הממשלה בשנים האחרונות (למשל בתוכנית טראמפ), מבקשים לקדם סיפוח פורמלי של השטחים, או לכל הפחות של ההתנחלויות – כלומר להחיל עליהם את הריבונות הישראלית ואת החוק הישראלי במלואם.

יצוין, שהבקעה מוזכרת לעיתים כיעד ראשון לביצוע הסיפוח, אולי בגלל התפיסות המוטעות כלפיה שהיא אינה חלק אינטגרלי מהשטחים הכבושים, תפיסה שישראל שקדה להשריש בתודעת הציבור, ואולי בגלל האינטרס לכתר את השטחים מכל עבר בריבונות ישראלית. ראו הבהרות לעניין מעמד הבקעה כאן.

השלכות הסיפוח על זכויות האדם:

לסיפוח, אם יתבצע, יהיו השלכות דרמטיות על זכויות האדם של הפלסטינים בשטחים.

א. משמעות הסיפוח היא שהכנסת והממשלה (והממשל האמריקאי, ככל שיהיה מעורב), שאף לא אחת מהן מייצגת את התושבות/ים הפלסטינים, שמות את עצמן בנעלי הריבון והמחוקק בשטחים, ובנוסף מכריזות כי מדובר בריבונות קבועה.

ב. סיפוח חלק מהגדה המערבית יהפוך את הכיבוש, שעל פי המשפט הבינלאומי ההומניטרי אמור להיות מצב זמני, למצב של קבע.

ג. סיפוח יחיל על השטח המסופח את החוק הישראלי במלואו, בלי כל מחויבות לכבד את החוק שהיה קיים לפני הכיבוש, ותוך התעלמות מהמגבלות שקובע הדין ההומניטרי הבינלאומי.

ד. סיפוח משמעותו שהאינטרסים הלאומיים-טריטוריאליים הישראליים, דהיינו ביטחון המתנחלים והרחבת ההתנחלויות, הם שיעצבו את המדיניות בשטחים המסופחים, ואילו חובות המפקד הצבאי על פי המשפט הבינלאומי לשמור על האינטרסים והזכויות של האוכלוסייה הפלסטינית יידחקו הצידה, עוד יותר מאשר במצב הקיים היום.

ה. סיפוח יבסס ויעמיק את המציאות של **שתי מערכות חוק** וייצור באופן רשמי משטר של אפרטהייד, כך שבאותו שטח עצמו יפעלו שתי מערכות חוק שונות לחלוטין. החלת החוק הישראלי על השטחים תשייך למדינת ישראל הריבונית את ההתנחלויות וכל שטח נוסף שיסופח, ותבטיח את מלוא הזכויות לתושבים היהודים בשטחים. לעומת זאת משטר הכיבוש הצבאי ימשיך לחול על האוכלוסייה הפלסטינית שתושאר מחוץ לשטחים המסופחים, כאילו דבר לא השתנה. הכניסה לשטחים המסופחים – כולל להתנחלויות, אך גם לכבישים ולשטחים חקלאיים – תותנה בקבלת היתר, כמו בכניסה לישראל.

ו. **סכנת פינוי, סילוק וגירוש:** בכל השטחים המיועדים פוטנציאלית לסיפוח מתגוררות קהילות שישראל אינה מכירה בהן ואינה מכירה בדרך החיים המסורתית שלהם. באזור הבקעה ישנן קהילות רועים רבות, בדרום הר חברון מתגוררות קהילות רבות שסובלות גם עתה מניסיונות גירוש חוזרים ונשנים. באזור מעלה אדומים יש כפרים לא מוכרים דוגמת חאן אל אחמר, ובאזור גוש עציון נמצאת ח'ירבת זכאריה. במקרה של סיפוח, הקהילות הפלסטיניות שמתגוררות בכפרים שבהם תבחר ישראל שלא להכיר יהיו מצויות בסכנת גירוש גדולה מתמיד, שכן ישראל תעדיף לספח את השטח ללא התושבים.

במשך שנים רבות ישראל נמנעה מלהכיר באותם כפרים וקהילות ומנעה כל אפשרות להתפתחות ותכנון עבורם, וזאת בשונה מהמדיניות שלה לגבי ההתנחלויות. בהיעדר הכרה בכפר אי אפשר לרשום את תושביו כתושבי הכפר, וברישומים מצוין כאילו הם מתגוררים בעיירה או בכפר סמוך. במקרה של סיפוח הרישום הזה עלול להוביל את הרשויות להגדיר את תושבי הקהילות כפולשים, ואם יישארו בבתיהם יהפכו לשוהים לא חוקיים בהם, דבר שמגביר את סכנת הגירוש שלהם.

ז. **פגיעה בזכות הקניין** : בעליהם של אדמות שיסופחו עלולים לאבד את אדמותיהם – בין אם באופן רשמי, על ידי הגדרת האדמות כאדמות נפקדים או הפקעתן, ובין אם על ידי מניעת גישה וקיום משטר היתרים. פגיעה בקניין תוביל גם לפגיעה בפרנסה.

ח. **מעמד הפלסטינים בשטח המסופח (היתרי שהייה):** קיימת אפשרות שהשטחים (או חלקם) יסופחו ביחד עם תושביהם הפלסטינים, בדומה למה שנעשה בירושלים המזרחית, או גרוע מכך – שיוענקו לפלסטינים/ות החיים בהם היתרי שהייה צבאיים זמניים. משטר היתרים כזה יביא

לבידול השטח שיסופח מהגדה המערבית, יפגע במרקם החיים של התושבים, וייצור לכשעצמו קשיים בהקשר של הגנה על זכויות האדם של התושבים הפלסטינים המסופחים, לרבות פגיעה בזכות להגדרה עצמית ולחופש התנועה בארצם. הסיפוח ינתק משפחות פלסטיניות שיסופחו מקהילתם ומבני משפחה אחרים. ההיתרים שיוענקו להם לא יעניקו מעמד קבוע, והמחזיקים בהם יהיו עלולים לאבד את מעמדם לפי מדיניות של ממשלה שאין להם השפעה עליה.

ט. **משטר היתרים פוגעני (היתרים לגישה לאדמות) – פגיעה בגישה לאדמות וליכולת לעבדן ולהתפרנס:** במסגרת הסיפוח צפויה הפקעת קרקעות וגזילתן מבעליהן החוקיים. אבל גם מי שאדמתו תסופח ללא תהליך הפקעה רשמי יאבד גישה לאדמתו, או שיצטרך לקבל היתר לצורך גישה לאדמות, שיהיו למעשה שייכות עתה למדינה אחרת. קבלת היתרים לצורך גישה לאדמות כרוכה בבירוקרטיה מתישה ופוגענית, ובפגיעה קשה בפועל באפשרות הגישה והעיבוד של הקרקעות.

את המשמעות של משטר ההיתרים למדו על בשרם הפלסטינים/ות שמתגוררים בגדה, ושאדמותיהם מצויות בתוך השטח המכונה קו התפר, לאחר שישראל הקימה את גדר ההפרדה. יש מי שחיים בשל כך בהיתרי שהייה בביתם שלהם, מפני שמצאו עצמם בצידה הלא נכון של החומה, שנבנתה במקרים רבים על ובין הבתים עצמם. רבים איבדו את היכולת לעבד את אדמותיהם ואיבדו את פרנסתם בשל אי עמידה בקריטריונים המצומצמים מאד לקבלת היתרים (מי יכול לקבל גישה לאדמות ולהגיע לעבד אותן, אילו וכמה כלי עבודה ובעלי חיים מותר להכניס וכיוצ"ב), שהלכו והחמירו עם השנים, וכן בשל הבירוקרטיה האינסופית להנפקת היתר שכזה או לחידושו, בשל כך שהוא תקף לתקופות קצרות בלבד.

במקרה של החלת משטר היתרים על השטחים המסופחים, רבים נוספים ייפגעו, בכל תחומי החיים. בין השאר באפשרות לקשר עם קהילתם, בגישה לאדמותיהם, בפרנסתם, וכן בקשריהם החברתיים והמשפחתיים – כאשר כל תנועה אל השטח המסופח וממנו תהא כפופה להיתר.

י. **פגיעה בחופש התנועה**: כבר היום פוגעות ההתנחלויות פגיעה קשה בחופש התנועה של פלסטינים/ות בגדה המערבית. כבישים ראשיים רבים חסומים בפני פלסטינים, בין אם בחסימות פיזיות ובין אם בצווים צבאיים. ההתנחלויות והשטחים שמסביבן מוכרזים גם הם כשטחים צבאיים, שהכניסה אליהם אסורה לפלסטינים. בכל אפשרויות הסיפוח שנמצאות על הפרק כיום, יסופחו בנוסף להתנחלויות גם דרכים ראשיות וצדדיות. גם היום צריכים פלסטינים רבים להשתמש במערכת דרכים עוקפות, הבנויה מכבישים צרים, שחלקם לא סלולים, כדי להגיע ממקום למקום. סיפוח דרכים לישראל יסגור בפניהם דרכים נוספות, יעמיק את ההפליה וההפרדה בכבישים ויאריך ויסרבל את האפשרות לנוע ממקום למקום ברחבי הגדה המערבית.

פגיעה קשה במיוחד צפויה לכפרים קטנים, שסיפוח דרכים לידם עלול לנתק אותם מהערים שסביבם. הניתוק מהערים ייקר מאוד הובלת מזון ומים, ויקשה על קבלת טיפולים רפואיים ושירותי חינוך.

כמו כן, מעבר אלנבי, שמהווה את המעבר היחיד של הפלסטינים/ות בגדה לירדן, מצוי בבקעת הירדן. סיפוח השטחים שסביב המעבר או הדרכים אליו ינתק את הפלסטינים מהעולם, ויקשה עליהם לצאת מהגדה המערבית לירדן לביקורי משפחה, לטיולים, ללימודים, למסחר ועוד. כל יציאה כזו כרוכה גם היום בהיתר מעבר מטעם המפקד הצבאי. הצורך לעבור בשטח המסופח יצריך

גם היתר כניסה לשטחים המסופחים. ישראל אינה מקלה במתן היתרים לכניסה לשטחה, וההשפעת הסיפוח של אזור מעבר אלנבי יכולה ליצור מצב של מניעת תנועה כבדה מהגדה המערבית ואליה.

יא. **פגיעה בשירותים בסיסיים של רווחה, בריאות וחינוך:** כיום כלל השירותים האזרחיים, כגון חינוך, רווחה ובריאות, ניתנים לכלל האוכלוסייה הפלסטינית בגדה על ידי הרשות הפלסטינית. זאת גם בשטחי C, שרבים נוטים לחשוב שהניהול האזרחי בהם מצוי בידי ישראל. סיפוח של חלקים מהשטח יטיל על ישראל לספק את השירותים הללו למי שנמצא בשטחים שסיפחה, או שקבלת שירותים תהיה כרוכה במעברי גבול תכופים. אם הפלסטינים/ות בשטח המסופח לא יקבלו מעמד קבוע אלא היתרי שהייה, הם לא יהיו זכאים לביטוח רפואי או לביטוח לאומי. את כל אלה יאלצו לקבל בשטחי הרשות הפלסטינית, שהם אינם מתגוררים בה.

זכויות אלה ייפגעו גם משום שמורות/ים, עובדות/ים סוציאליות ורופאות/ים שמגיעים לקהילות מרוחקות כעניין שבשגרה יזדקקו להיתרים מיוחדים, אם יבקשו לעשות כן. נוסף על כך, הפגיעה בחופש התנועה בשל סיפוח כבישים תאריך את הדרך לבתי החולים ולבתי ספר למי שסופח וגם למי שאינו מסופח, ותפגע בזכויות היסוד לבריאות ולחינוך.

מה הבעיה עם הסיפוח כפי שהוצע במתווה טראמפ?

לכאורה, סיפוח בהסכמת הצדדים כחלק מהסדר שלום, תוך שמירה על זכויות האדם של כל מי שחי במקום, אמור להיות לגיטימי. אלא שבמקרה של מתווה טראמפ מדובר בהצעה חד צדדית לספח שטחים פלסטיניים כבושים בגדה המערבית, באישור הממשל האמריקאי, ולא במסגרת הסדר שמוסכם על ישראל והפלסטינים. ישראל וארצות הברית אינן רשאיות להחליט על דעת עצמן, באופן חד צדדי, על הפרה של הדין הבינלאומי ושל זכויות האדם. הן אינן רשאיות להחליט לבד על סיפוח שטחים. הן אינן יכולות לשנות את מעמדם של שטחים שונים מבלי להתייחס כלל למעמדם של הפלסטינים המתגוררים בהם ולעובדה שהם עלולים להיות מנותקים ממולדתם. ההצעה מחזקת את קיומן של שתי מערכות חוק נפרדות בגדה המערבית, והופכת באופן רשמי את המשטר הקיים למשטר אפרטהייד – שבו חלים הסדרים חוקיים שונים לגבי אוכלוסיות שונה על רקע מוצא אתני.

בכבוד רב ובברכה,

שירה ליבנה	רוני פלי, עו"ד	דבי גילד-חיו, עו"ד
מנהלת מחלקת שטחים	מחלקת שטחים	קידום מדיניות וחקיקה