



המכון לאסטרטגיה ציונית  
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

# **מצב אכיפת החוק ביו"ש : בנייה, מיס ותעבורה**

כתיבה : נתנאל שמחה נחשון

עריכה : נועה לזימי

אוגוסט 2018

אב תשע"ח



המכון לאסטרטגיה ציונית  
THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

**המכון לאסטרטגיה ציונית** הוא גוף עצמאי הפועל למען שמירת צביונה היהודי והדמוקרטי של מדינת ישראל על פי עקרונות מגילת העצמאות. המכון פועל לשמירת זכויות האדם במדינת ישראל ברוח עקרונות החירות, הצדק, היושר והשלום של מורשת ישראל.

המכון פועל למען הידוק הקשר בין יהודי התפוצות למדינת ישראל על פי ערכי הציונות. המכון עוסק בעריכת מחקרים, כתיבת תכניות והגשתן, הדרכת מנהיגים צעירים, ייזום כינוסים, סמינרים, סיורים ופעילויות אחרות למען חיזוקה של מדינת ישראל כביתו הלאומי של העם היהודי.

**The Institute for Zionist Strategies** is an independent non-partisan organization dedicated to the preservation of the Jewish and democratic character of the state of Israel, according to the principles of Israel's Declaration of Independence.

The Institute strives to promote human rights within Israel in the spirit of the principles of freedom, justice, integrity, and peace as prescribed by the Jewish Heritage.

The Institute strives to fortify the bond between the Jews in the Diaspora and the state of Israel, according to the values of Zionism.

The Institute engages in research, formulation and advancement of programs, training of young leadership, organization of policy conferences, seminars, and field study missions, and in other activities to strengthen the State of Israel as the National Homeland of the Jewish People.

בית החברה האזרחית, יפו 224, מיקוד : 94383 ירושלים

224 Jaffa St., 94383 Jerusalem

Tel. +972 2 581 7196

[info@izs.org.il](mailto:info@izs.org.il); [www.izs.org.il](http://www.izs.org.il)

## תוכן עניינים

2	תקציר
5	מבוא
12	בנייה בלתי חוקית
12	פתיח ורקע היסטורי
13	אופן האכיפה
15	ביקורת מבקר המדינה
23	סיכום ביניים
27	דיני המיס
27	פתיח ורקע היסטורי
30	האכיפה הלקויה של דיני המיס
32	נגישות למיס כזכות אדם ושאלת האחריות
37	סיכום ביניים
39	דיני תעבורה
39	פתיח ורקע היסטורי
40	האכיפה הלקויה של דיני התעבורה
42	מצב תשתיות התעבורה ביו"ש וסיכום ביניים
45	סיכום
51	רשימת מקורות

## תקציר

מחקר זה בדק את אופן אכיפת החוק ביו"ש בשלושה מקרי בוחן : אכיפת דיני הבנייה, אכיפת דיני המים ואכיפת חוקי התעבורה. מטרת המחקר היא להציג את המציאות בשטח, בעיקר על פי דו"חות מבקר המדינה שנכתבו על הנושא, להסביר את הבעיות בנושא ואת הקשרן הרחב. להלן הממצאים העיקריים :

- **בתחום הבנייה** נראה כי ישנה אכיפת חסר משמעותית. פירוש הדבר שמבנים בלתי חוקיים רבים אינם נהרסים. דבר זה נובע מכשלים בתיאום ובמדיניות בשלבים שונים של תהליך ההריסה. כמו כן, לא מתקיימת אכיפה פלילית כנגד מפרי חוקי הבנייה.
- **בתחום המים** חוסר התיאום בין כלל הגופים המעורים בסוגיה מביא לכך שגניבות מים ביו"ש נעשות כמעט באין מפריע. הרשויות אינן מצליחות לאטום באופן יעיל את הקידוחים הבלתי חוקיים ולנתק את החיבורים הפיראטיים, וכן לא מקיימות אכיפה פלילית כנגד מפרי החוק בתחום זה.
- **בתחום התעבורה** קיימות ביו"ש שתי מערכות חוק; הפלסטינים נשפטים בפני בית משפט צבאי והישראלים נשפטים בפני בית דין ישראלי. מחלוקת על סמכויות בין

הפרקליטות הצבאית לבין משטרת מחוז ש"י גורמת לכך שנהגים פלסטינים שנחשדו בעברות תנועה כמעט ולא מובאים לדין בבתי הדין הצבאיים.

לאור ממצאים אלו נראה שהמצב ביו"ש הוא אכן מצב של "לית דין ולית דיין", כאשר הפרות חוק נעשות באופן תדיר ואין כנגדן אכיפה יעילה. מצב זה פוגע קשות באיכות חייהם של התושבים בשטח, יהודים וערבים, שכן כולם נפגעים מתרבות הנהיגה המסוכנת הנובעת מאי שמירה על חוקי התנועה, מהמחסור במים הנובע בין השאר מגניבות המים ומהיעדר התשתיות ומהבנייה המסוכנת, הנגרמת מבנייה בלתי חוקית ובלתי מפוקחת.

מחקר זה בדק גם את ההקשר הרחב של ריבוי הפרות החוק ומצא גורמי עומק נוספים הנושאים באחריות להפרות החוק הקיימות:

• **בשלושת התחומים שנבדקו יש חוסר בתשתיות; באישור**

בנייה חוקית (לשתי האוכלוסיות), מצוקת מים (בקרבת האוכלוסייה הפלסטינית) ובתשתיות תחבורה ראויות. לדעתנו קיומן של בעיות תשתית אלו הוא בעיית עומק שבלא שתיפתר, כל אכיפה, יעילה ככל שתהיה, לא תצליח למגר את ההפקרות בשטח.

- **בתחום המים ניתן לראות כי לרשות הפלסטינית יש חלק לא מבוטל ביצירת מחסור במים לאוכלוסייה הפלסטינית.**
- **בתחום התעבורה מצאנו כי שטחי C מאופיינים בתרבות נהיגה פרועה במיוחד. כדי לפתור בעיה זו ביסודיות, יש להשקיע משאבים נוספים החורגים מתחום האכיפה.**

מכיוון שהאזור שרוי במחלוקת פוליטית, לדעתנו לא יהיה אפשר לפתור בעיות עומק אלו לטווח הרחוק אלא בהחלת ריבונות ישראלית בשטח. החלת הריבונות תאפשר הקצאת תשתיות באופן מסודר ובהתאם לצרכי האוכלוסייה, תעביר לידי ישראל את ניהול נושא המים באופן בלעדי ויעיל וכן תאפשר לשרש את הרגלי הנהיגה המסוכנים הרווחים בשטח.

## מבוא

שנים רבות מובעת ביקורת כי החוק הפלילי והאזרחי לא נאכף כראוי בתחומי יו"ש. טענות אלו מושמעות גם מפי תושבים באזור וגם על ידי גורמים ברשויות השלטון, והם זכו לאישוש בדו"חות שונים של מבקר המדינה בשנים האחרונות. תופעות של גניבות מיס, הפרת חוקי תכנון ובנייה ועברות תעבורה, לצד בעיות נוספות,<sup>1</sup> נפוצות באזור זה ופוגעות בניהול החיים התקין של האזרחים, יהודים כערבים, החיים בו. מצבו המיוחד של אזור זה, מבחינה פוליטית ומשפטית, הופך בעיות אלו לשכיחות באופן מיוחד והיו שכינו אותו אפילו "מערב פרוע".<sup>2</sup> מטרת מחקר זה היא לבחון את בעיית אכיפת החוק בשטחים המוגדרים "שטחי C" ביו"ש, בהם מדינת ישראל אחראית על ניהול החיים הן בפן האזרחי והן בפן הביטחוני.

גורם מרכזי לאכיפת החסר בשטחים המדוברים הוא מצבו המשפטי המיוחד של אזור זה. ב-7 ביוני 1967 פרסם אלוף עוזי

---

<sup>1</sup> דוגמאות לבעיות שלא נתעסק בהם במחקר זה: בעיות בהגנת הסביבה (זיהום מיס, אוויר, קרקע ופינוי פסולת), פיקוח על תוצרת חקלאית, שהיית פלסטינים באופן בלתי חוקי בישובים יהודיים והיעדר יישום תקנות בדבר ניהול תחנות דלק ובדבר חופי רחצה (בצפון ים המלח). כל הבעיות הללו מופיעות בדו"חות מבקר המדינה המוצגים בהצעת מחקר זו.

<sup>2</sup> למשל, בדו"ח של ארגון השמאל "יש דין": אייל הראובני, **המרחב הפרוע: העברת סמכויות שיטור וביטחון לרכזי ביטחון שוטף צבאיים (רבש"צים) בהתנחלויות ובמאחזים**, יוני 2014.

נרקיס, מפקד פיקוד מרכז, מנשר ובו נטל אחריות על השטחים שנכבשו על ידי ישראל במלחמת ששת הימים. במנשר זה נכתב כי צה"ל נוטל את השליטה ואת האחריות על קיום הסדר הציבורי באזור, וגם שהחוק הקיים בשטח יישאר בתוקפו כל עוד אינו עומד בסתירה לצווים שיינתנו על ידי מפקד כוחות צה"ל באזור. בהתאם לכך, החוק התקף כיום בשטחי יו"ש מבוסס על החוק העות'מאני, בשינויים שונים שהוכנסו בו בתקופת המנדט ובתקופת השלטון הירדני, עד 1967. בנוסף, צווים של צה"ל החילו במהלך השנים חלק מחוקי מדינת ישראל גם על שטחי יו"ש. הפערים הנובעים בין החוק הנוהג במדינת ישראל לבין החוק ביו"ש אינם תמיד גדולים, אך קיומם, תוצאה ישירה של היעדר ריבונות ישראלית מלאה בשטח, מקשה על אכיפת החוק ופוגע בחיי התושבים.

בדו"ח מבקר המדינה משנת 2013 נמתחה ביקורת על אכיפת החוק באזור זה, ונטען שבעיה מרכזית היא התיאום הלקוי בין רשויות השלטון השונות האחראיות על הטיפול בשטחים אלו. מערכות שלטון שונות מטפלות באלמנטים שונים של ניהול השטח ואכיפת החוק בו, והתיאום ביניהן לוקה בחסר. בין מערכות השלטון הפועלות בשטח ניתן למנות את צה"ל, המנהל האזרחי, משטרת ישראל וצוות בין משרדי בראשות המשנה לפרקליט המדינה ובו



נציגים מפרקליטות המדינה, הצבא, המשטרה והשב"כ. מבקר המדינה מותח ביקורת על גופים אלו ועל התיאום ביניהם. בדו"ח נכתב שבין הגופים יש מחלוקות על סמכויות, קשיי העברת מידע ושיתוף פעולה, ובנוסף, בחלק מן הגופים ישנן בעיות פנימיות הפוגעות ביעילותם.

בשנת 2016 פורסם דו"ח נוסף של מבקר המדינה העוסק בעיקר באכיפת החוק בנושאי מקרקעין בשטחי יו"ש. בדו"ח זה נטען כי הגופים האמונים על הסדרת הבנייה באזור זה לוקים בבעיות חמורות ולא פועלים כמצופה. יש לציין שהתקופה בה בדק מבקר המדינה נושא זה היא לאחר פרסום הדו"ח הקודם, שגם הוא כלל חלק העוסק בענייני תכנון ובנייה. מבט בשני דו"חות חמורים אלו מגלה תמונה עגומה של כשל ניהולי והיעדר ריבונות – איש הישר בעיניו יעשה. לכל זאת אפשר להוסיף מחקרים נוספים שנעשו על ידי ארגונים שונים, משמאל ומימין, והתמקדו בכשלים שונים של מערכת אכיפת החוק בשטח.

במחקר המוצע תיבחן סוגיה זו תוך התייחסות להיעדר הריבונות הישראלית בשטח. להשערתנו, המצב העכשווי של שטחי C ביו"ש – מצב של "לא פה ולא שם" הוא גורם חשוב לכשלים שנמנו בדו"חות מבקר המדינה וייסקרו במחקר. אנו סבורים כי החלת

ריבונות בשטח יכולה לשפר את מצבם של התושבים בשטח, גם של האוכלוסייה הערבית וגם של זו היהודית, ובכך למנוע פגיעה משמעותית בזכויות האדם שלהם, המתרחשת היום בשל היעדר אכיפה.

מטרה נוספת של המחקר היא מתן הצעות לשיפור ולייעול מערכת אכיפת החוק במצב הקיים היום, אף ללא החלת ריבונות בשטח. בכוונתנו להציע פתרון לבעיות נקודתיות אך מהותיות הקשורות למצב אכיפת החוק ביו"ש, שיכולות להקל על חיי התושבים שם ולשמור על חייהם, רכושם וביטחונם.

לצורך כך נתמקד בשלושה מקרי בוחן : בעיות אכיפה בנושא תכנון ובנייה, בעיות ועברות בתחומי התעבורה ושיטור תנועה, ובעיות בתחום גניבות המים. אלו שלושה תחומים שונים ומרכזיים (אך כמובן לא היחידים) בהם נראים כשלי אכיפה ביו"ש. שלושתם מופיעים בדו"חות מבקר המדינה ויש עליהם דיון ציבורי. כמו כן, בשלוש סוגיות אלו קיימת השלכה של התחום הפלילי לנושא זכויות האדם. אנו סבורים שבחינת הסוגיות הללו תוכל לתת תמונה חלקית אך מייצגת של הבעיות בתחום האכיפה ביו"ש, אשר ממנה אפשר יהיה להכליל באופן גס על התמונה המלאה.

נציג בכמה מילים כל אחד ממקרי בוחן אלו. נושא ראשון הוא נושא התכנון והבנייה. דומה שזהו הנושא המשפטי שאכיפתו זוכה לסיקור התקשורתי הרב ביותר. ביו"ש קיימת תופעה נרחבת של בנייה בלתי חוקית וישנה בעיה משמעותית באכיפת החוק ובביצוע הריסת מבנים לא חוקיים. על פי דו"ח מבקר המדינה משנת 2016, מרבית המבנים הבלתי חוקיים שאתרה יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי לא נהרסו מסיבות שונות, זאת בנוסף לכך שיחידה זו כושלת באיתור בנייה בלתי חוקית.

נושא שני הוא נושא גניבות המים. על פי הסכם הבינים באוסלו (1995), מדינת ישראל אחראית על מערכות מים המשרתות ישראלים בלבד, והרשות הפלסטינית אחראית על מערכות מים המשרתות פלסטינים בלבד. על מערכות המשרתות את שתי האוכלוסיות הופקדה ועדת מים משותפת. אולם בשל כשלים שונים נפוצה באזורים אלו בעיה של גניבות מים וקידוחי מים בלתי חוקיים. תופעה זו גורמת לבזבוז מים עצום ולפגיעה בתשתיות המים ביו"ש. גם בנושא זה, בשל כשלי תיאום ופיקוח, ישנה אכיפת חסר הפוגעת באוכלוסייה, למשל בשל ניתוקי מים הפוגעים בזכויות האדם של התושבים.

נושא שלישי הוא נושא התעבורה. אכיפת חוקי התעבורה ביו"ש, המוטלת על מחוז ש"י של המשטרה, לוקה בחסר. דבר זה יוצר סיכון חיים ממשי לנהגים ולנוסעים בכבישי האזור. יש להוסיף לכך את העובדה, המופיעה בדו"ח המבקר משנת 2013, שתשתיות התחבורה בשטח זה ברובן אינן בטיחותיות ואינן עומדות בתקנים הנדרשים. על פי דו"ח המבקר המוזכר, בשל חילוקי דעות בדבר סמכויות שיפוט, תיקים שנפתחו בתחום התעבורה לתושבים הפלסטינים אינם נדונים בבית המשפט ולפיכך יש חוסר אכיפה משמעותי בתחום זה.

עבור כל אחד ממקרי הבוחן האלו נציג תחילה את המצב הקיים כפי שהוא מופיע בנתונים רשמיים או בדו"חות העוסקים בכך. בהמשך נדון בגופים השונים המטפלים בתחום זה ובחלוקת הסמכויות ביניהם, תוך התייחסות למצב המשפטי הרלוונטי. לבסוף, נציע לגבי כל אחד ממקרי הבוחן פתרונות והצעות לשיפור. בסיכום המחקר נתכלל את שלושת מקרי הבוחן לתמונה אחת של מצב אכיפת החוק ביו"ש, נציע הצעות ברמה המערכתית ונתייחס לסוגיית הריבונות.

טווח הזמן שייבחן הוא תחילת העשור השני של המאה ה-21 שכן דו"חות המבקר עוסקים בטווח זמן זה, וקשה למצוא נתונים

עדכניים יותר. כאשר הדבר יהיה רלוונטי, נעשה שימוש גם במקורות מוקדמים יותר. שיטת המחקר תהיה איכותנית, תוך שימוש במחקרים ובדו"חות. נשתדל להציג תמונה מאוזנת ואובייקטיבית ככל הניתן, תוך איזון בין מקורות שונים והתייחסות למקורם, אך כמובן שהמחקר יהיה נאמן לערכי ההומניזם וזכויות האדם וכן יבוא מנקודת מבט לאומית וליברלית.

## **בנייה בלתי חוקית**

### **פתיח ורקע היסטורי**

ביו"ש קיימת תופעה נרחבת של בנייה בלתי חוקית. תופעה זו קיימת הן במגזר היהודי והן במגזר הערבי, והיא עומדת במרכז של סיקור תקשורתי ובמחלוקת פוליטית וציבורית. במחקר זה נעסוק בבעיה זו: בגורמים לה, בהיקפה, בהשלכותיה ובפתרונות אפשריים לבעיה – מלאים או חלקיים. לשם כך, ראשית נסקור את המצב הקיים ואת יסודותיו המוסדיים, בהמשך נציג את הבעיה עצמה ואת נגזרותיה, ולבסוף ננסה להציג ניתוח ובו דעתנו על המצב ופתרונות לו.

מאז כבשה מדינת ישראל את שטחי יו"ש במלחמת ששת הימים, הפך מפקד פיקוד מרכז בצה"ל למפקד כוחות צה"ל באזור הנמצא בשליטה צבאית, ובאחריותו לדאוג לשמירת הסדר שם, לרבות אכיפת החוק. בשנת 1981 הוציא אלוף פיקוד המרכז צו המורה על הקמת "המנהל האזרחי", גוף אשר תפקידו לנהל את ההיבטים האזרחיים של החיים בשטחים אלו. מטרת הקמת המנהל האזרחי הייתה הקלה באספקת השירותים האזרחיים לתושבים מחד גיסא, וייסוד גוף של צה"ל המתמחה בנושא, במטרה להקל על

פיקוד מרכז מאידך. המנהל האזרחי הוכפף למפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים, ובראשו עומד תת אלוף.<sup>3</sup>

בשנת 1983 הוקמה במנהל האזרחי "היחידה המרכזית לפיקוח" שאחד מתפקידיה הוא פיקוח ואכיפה בתחום התכנון והבנייה ביו"ש.<sup>4</sup> לאחר הסכמי אוסלו, הצטמצם שטח הפעילות של היחידה לשטחי C בלבד, בהם השליטה הישראלית מלאה. יחידה זו היא האחראית על בדיקת והקצאת הקרקעות המיועדות לבנייה ביו"ש, על פיקוח ואיתור בנייה בלתי חוקית ועל הוצאת צווים להריסתה.<sup>5</sup> תחומים בהם לא עוסקת היחידה הם הריסת הבתים בפועל, וחקירה פלילית של מפרי חוקי התכנון והבנייה – עליהם אחראיים גורמים מבצעיים אחרים. בשנת 2014 תקציב היחידה עמד על 7.5 מיליון ₪ והועסקו בה 57 עובדים.<sup>6</sup>

## אופן האכיפה

בכדי לטפל בבנייה הבלתי חוקית, עורכים פקחי היחידה המרכזית לפיקוח סיורים בשטח במטרה לאתר מבנים בלתי חוקיים. כאשר

---

<sup>3</sup> הסקירה מבוססת על: מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 66ב, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2016, (להלן, מבקר המדינה, 2016), עמ' 75-74.

<sup>4</sup> תחומים נוספים בהם עוסקת היחידה הם: מקרקעין, הגנת הסביבה, חופי רחצה, שטחי אש, פיקוח על מחצבות, אספקת מים, תקשורת, חשמל, ותשתיות נוספות.

<sup>5</sup> מבקר המדינה, 2016, שם.

<sup>6</sup> שם, עמ' 75.

מאותר מבנה בלתי חוקי, פקחי היחידה מתעדים זאת ונותנים צו הפסקת עבודה לבעל הנכס. לאחר מכן נאספים מסמכים רלוונטיים, ולאחר שהוחלט כי ניתן להוציא צו הריסה למבנה, חותמים על צו ההריסה אלוף פיקוד המרכז וראש המנהל האזרחי. לאחר חתימת שני המפקדים, ניתן להוציא את ההריסה אל הפועל, אך, מן הסתם, אין זה אומר בהכרח שההריסה תיעשה באופן מידי. במקרים חריגים, כמו בניית קבע בעלת כמה קומות במגזר הפלסטיני, מבנה ציבור, או הריסת מאחז שלם במגזר היהודי, מובא התיק לאישור הרמטכ"ל ושר הביטחון.<sup>7</sup>

בשל ההיקף הנרחב של הבנייה הבלתי חוקית ביו"ש, המנהל האזרחי יצר לעצמו סדרי עדיפות להריסת המבנים. ישנו סדר עדיפות נפרד למבנים במגזר היהודי וסדר עדיפות למבנים במגזר הערבי. במגזר היהודי הריסת בנייה חדשה היא בעדיפות הגבוהה ביותר, במטרה למנוע הקמה של מאחזים חדשים ללא אישור;<sup>8</sup> לאחר מכן נמצאים מבנים לגביהם יש פונה שהוכיח זיקה לקרקע; אחריהם בתור מבנים שמהווים סכנה לשלום האזור או לסדר הציבורי; בהמשך מבנים שהוקמו על אדמה פרטית; לאחריהם

---

<sup>7</sup> שם, עמ' 81-82.

<sup>8</sup> גם בתוך הקטגוריה הזו יש דירוג בין כמה סוגים של מבנים חדשים.



מבנים שהוקמו על אדמות מדינה ללא אישור; ולבסוף יתר המבנים.

במגזר הערבי נמצאים מבנים הנמצאים במקומות אסטרטגיים (כנראה מדובר במבנים בעלי סיכון ביטחוני) לפי החלטת הדרג המדיני בעדיפות הגבוהה ביותר; לאחריהם מבנים שמהווים סכנה לשלום האזור או לסדר הציבורי; בהמשך מבנים הנמצאים על אדמות מדינה; לאחר מכן מבנים הנמצאים על קרקע בבעלות פרטית; ולבסוף כל יתר המבנים.<sup>9</sup>

במידה וניתן צו הריסה למבנה, יכול בעל הנכס להגיש ללשכת התכנון במנהל האזרחי בקשה להיתר תכנוני למבנה. אם תתקבל בקשתו – צו ההריסה יבוטל, אם תידחה – יכול בעל הנכס להגיש ערעור לוועדת ערר של המנהל האזרחי, או לעתור לבג"ץ נגד ביצוע צו ההריסה.<sup>10</sup>

### ביקורת מבקר המדינה

בשנת 2014 ערך מבקר המדינה בדיקה של היחידה המרכזית לפיקוח והביקורת התפרסמה בדו"ח מבקר המדינה בשנת 2016.<sup>11</sup>

---

<sup>9</sup> שם, עמ' 80.

<sup>10</sup> שם, עמ' 82.

<sup>11</sup> שם, עמ' 65-129.

בבדיקתו העלה המבקר ליקויים רבים בניהול היחידה, כמו אי הגדרת תכנית שנתית, אי מודעות לחלקים בתכנית השנתית של המנהל האזרחי הרלוונטית ליחידה, אי סדרים בהזנת הנתונים למערכת המידע הממוחשבת בה משתמשת היחידה ועוד. רלוונטיים יותר לענייננו כשלים הקשורים בבעיות מהותיות בתחום התכנון והבנייה.

כשל אחד עליו עומד המבקר הוא חוסר היכולת של היחידה המרכזית לפיקוח לאתר את כל המבנים שנבנו באופן בלתי חוקי. על פי המבקר, בין השנים 1997-2013, איתרה היחידה 13,481 מבנים בלתי חוקיים במגזר הערבי ו-6,605 במגזר היהודי.<sup>12</sup> אולם זהו רק חלק מן הבנייה הבלתי חוקית הקיימת בפועל. המבקר מצטט את ראש המנהל האזרחי, שאמר בדיון בשנת 2013: "אחת הבעיות המשמעותיות בהן לא עסקנו בדיון הינה העובדה שיש לא מעט עברות תכנון ובנייה אליהן אנו כלל לא נחשפים... ישנם מקרים רבים בהם 'העבריינות משתלמת' ואין באמת אכיפה מאסיבית ומספקת".<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> שם, עמ' 80.

<sup>13</sup> מצוטט שם, עמ' 89.

תנועת רגבים, בדו"ח קודם לביקורת של המבקר מעלה טענה זו, ואף מפתחת אותה ומגבה אותה בנתונים. לדידה, הפיקוח ואיתור הבנייה הבלתי חוקית במגזר היהודי אפקטיבית למדי, אך במגזר הפלסטיני איתור הבנייה הבלתי חוקית מגיע רק לכשליש מכמות המבנים בפועל.<sup>14</sup> בהתאם לכך, הערכתה של תנועת רגבים היא שהבנייה הבלתי חוקית הפלסטינית מגיעה ל-35,000 מבנים. המקור שלהם לטענה זו הוא ציטוט שיש בידיהם לכאורה של נציגי המנהל האזרחי לפיו המנהל האזרחי פועל בצורה סטטיסטית באזורים "חישוביים", ובפועל מאתר רק שליש מהמבנים.<sup>15</sup> לציטוט זה אין מקור הניתן לבדיקה, ולפיכך יש לקחת טענה זו בזהירות רבה. עם זאת, מכיוון שטענה זו תואמת לדברי המבקר, אפשר לקבל את הטענה שהבנייה הבלתי חוקית הפלסטינית ביו"ש נפוצה הרבה יותר מהעולה מן הנתונים שבידי יחידת הפיקוח, אך ללא טענה כמותית בכמה היא נפוצה יותר.

בעיה נוספת שהעלה מבקר המדינה היא שלא קיימים נהלי עבודה מסודרים וקבועים לרישום ולמעקב אחר הבנייה הבלתי חוקית. כתוצאה מכך, איכות המידע נפגעת, ודבר זה מקשה על אכיפת החוק באופן יעיל. גם לגבי הטיפול בבנייה הבלתי חוקית לאחר

<sup>14</sup> תנועת רגבים, **הבלוף הגדול 2**, ירושלים: תנועת רגבים, 2014, (להלן: רגבים, 2014), עמ' 5.

<sup>15</sup> שם, בהערת שוליים מס' 3.

שנרשמה אין נהלים, בכל הקשור להקצאת זמן וליעילות. הטיפול בבנייה מצריך שיתוף פעולה בין גורמים רבים, כמו לשכת התכנון של המנהל האזרחי, וועדות שונות והיועץ המשפטי ליו"ש. למנהל האזרחי אין תקני זמן לטיפול של כל אחד מהגופים בכל מקרה של בנייה בלתי חוקית, ובשל כך, כל אחד מהגורמים יכול לעכב מאוד את האכיפה בנוגע לכל מקרה ומקרה.<sup>16</sup>

בעיה שלישית שהעלה מבקר המדינה קשורה לטיפול של מוסדות התכנון בבקשות להיתר בנייה. כאמור, ניתן להגיש לגבי כל מבנה שהוצא נגדו צו הריסה, בקשה להיתר בנייה, שימנע את הריסת המבנה. עם זאת, תהליך קבלת ההיתר הוא ארוך מאוד ובלתי יעיל, דבר שמעכב את הריסת הבתים, שכן עד שלא התקבלה החלטה לא ניתן לבצע את ההריסה. המבקר מציין כי במרץ 2014 היו כ-1,900 מבנים בתהליכי טיפול בוועדת התכנון, כמעט רבע מכלל המבנים שאותרו ביו"ש בין 2008 ל-2013.<sup>17</sup> על פי המבקר, יש רק עובד אחד המטפל בבקשות במגזר הפלסטיני, דבר הגורם באופן טבעי לכך שזמן הטיפול יהיה ארוך והאכיפה לא תתבצע.

---

<sup>16</sup> מבקר המדינה, 2016, עמ' 83.

<sup>17</sup> שם, עמ' 87.

גם לאחר דחיית הבקשה להיתרי בנייה, עומדת בפני בעל הנכס המיועד להריסה האפשרות לערער לוועדת ערעורים או לפנות לבג"ץ. אפשרות זו מנוצלת בהרחבה על ידי בעלי הנכסים, וגם כאן, עד שלא נגמר הדיון המשפטי לא ניתן לבצע הריסה. על פי המבקר, במרץ 2014 היו 1,079 מבנים בלתי חוקיים שדיון אודותיהם התנהל בבג"ץ, ודבר זה מנע את הריסתם. כמות העתירות העצומה שמגיעה לבג"ץ יוצרת "פקק בקבוק" נוסף בתהליך ההריסה. חמורה יותר היא העובדה שסדר העדיפות של המנהל האזרחי להריסת הבתים לא בא לידי ביטוי בסדר העיסוק בעתירות לבג"ץ. דבר זה מביא לכך שבשל עיסוק רב מדי במבנים שחשיבות הריסתם מועטה, בתים שהריסתם דחופה לא מקודמים.<sup>18</sup>

בעיה רביעית עליה עומד המבקר היא שגם לאחר שהושלם כל התהליך הנדרש בכדי להרוס מבנה, רבים מהמבנים אינם נהרסים בפועל. מדובר גם על מקרים המדורגים גבוה בסדר העדיפות אותו קבע המנהל האזרחי עצמו. על פי נתוני המנהל האזרחי, אותם מצטט המבקר, יותר ממחצית המקרים שנמצאו בסדר עדיפות גבוה להריסה במרץ 2014 – לא נהרסו.<sup>19</sup> יחידת הפיקוח טענה בתגובה כי העומס הגדול המוטל עליה דרש ממנה לערוך סדר

---

<sup>18</sup> שם, עמ' 90-88.

<sup>19</sup> שם, עמ' 90.

עדיפות גם בתוך המקרים המדורגים בעדיפות גבוהה להריסה, אך סדר עדיפות זה, לטענת המבקר, לא הוגדר מעולם.

לטענת ארגון רגבים, בדו"ח שהוזכר, טענת המבקר היא חמורה הרבה יותר. הם סוברים כי אין מדיניות הריסה כלפי המגזר הערבי ביו"ש כמעט בכלל, אלא שלעיתים המנהל האזרחי עורך הריסות בתים "לצרכי סטטיסטיקה"<sup>20</sup>. לטענתם, הרוב המוחלט של המבנים הפלסטיניים אותם הרס המנהל האזרחי אינם מבני מגורים אלא אוהלים, בורות מים, צריפים וכיוצא בזה. דבר זה מקומם במיוחד לאור טענת המנהל האזרחי כי הוא אוכף על פי סדר עדיפות שבראשו עומדים השיקולים הביטחוניים.

כנגד טענת ארגון רגבים, האגודה לזכויות האזרח סוברת כי דווקא הפלסטיניים הם אלו שמופלים בכל הנוגע לאכיפת דיני הבנייה. הם גורסים כי הערבים מופלים לרעה הן בכמות צווי ההריסה המוצאים להם, ביחס למבנים יהודיים, והן בהריסות הבתים בפועל.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> רגבים, 2014, עמ' 8-9.

<sup>21</sup> לימור יהודה ואחרים, שלטון אחד, שתי מערכות חוק: משטר הדינים של ישראל בגדה המערבית, האגודה לזכויות האזרח, 2014, עמ' 64. (להלן, לימור יהודה, 2014).

לצורך הכרעה בסוגיה זו פנינו אל המנהל האזרחי בבקשה לקבל מידע על היקף הריסת המבנים ביו"ש מאז 2013, על פי מגזרים. המנהל בתגובה הביא נתונים חלקיים ביותר שאינם יכולים לסייע להבנה מעמיקה של הנושא. מהנתונים נראה כי במגזר הפלסטיני אכן יש יותר איתורים ויותר הריסות, אך באופן יחסי (מכלל האיתורים) ישנה הריסה משמעותית יותר של בתים במגזר היהודי.<sup>22</sup> מתשובת המנהל לא ניתן ללמוד אלו סוגים של מבנים נהרסו בכל מגזר, ובשל העובדה שהם אינם מפולחים לפי שנים, לא ניתן לזהות מגמות בנושא זה. בשל כך, אין בכוונתנו להכריע בשאלת אפליה זו, אולם עצם קיומו של הוויכוח מאשש את דברי המבקר – לא מתרחשות מספיק הריסות בתים בפועל.

בעיה חמישית עליה עומד המבקר קשורה לחקירה פלילית של חשודים בתחום עברות הבנייה. בדו"ח קודם של מבקר המדינה משנת 2013, נבדקו חלוקת הסמכויות והתיאום בין הגופים השונים ביו"ש הקשורים לאכיפת החוק. בהקשר לתחום התכנון הבנייה, נכתב שם כי איתור המבנים הבלתי חוקיים בשטח וקידום הריסתם מוטל על המנהל האזרחי ועל כך אין מחלוקת, אך לא ברור מי אחראי על העיסוק בחקירה פלילית נגד מפרי חוקי

---

<sup>22</sup> על פי הנתונים שסיפק המנהל האזרחי נמצאו בתקופה זו 412 בניות בלתי חוקיות במגזר היהודי ומתוכן נהרסו 171. במגזר הפלסטיני אותרו 984 בניות בלתי חוקיות ומתוכן נהרסו 189.

הבנייה, במידה והיא נדרשת.<sup>23</sup> משטרת מחוז ש"י מתנגדת לקחת את האחריות על תחום זה, שכן לטענתה אין לה כוח אדם לכך, וגם בתחומי מדינת ישראל דבר זה לא מוטל עליה אלא על הרשויות המקומיות. גם יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי אינה מוכנה לקבל על עצמה את הטיפול בנושא בשל טענות (דומות) על מחסור בכוח אדם ועל כך שדבר זה עשוי לפגוע ביכולת שיתוף הפעולה שלה עם התושבים ביו"ש. דבר זה מביא לכך שאין גוף שאחראי על תחום זה, וחקירות פליליות כמעט ולא נעשות.<sup>24</sup> לאחר הביקורת בשנת 2013 הייתה התייחסות לנושא זה הן בתגובת וועדת ביקורת המדינה של הכנסת לדו"ח<sup>25</sup> והן בהתייחסות ראש הממשלה אליו,<sup>26</sup> אולם בדו"ח המבקר משנת 2016 נאמר שלא נעשה דבר בנדון.<sup>27</sup>

טענה מעניינת בנושא זה העלה ארגון בישי"ע, בדו"ח העוסק בבדיקת אכיפת החוק ביו"ש במגזר היהודי והערבי. בישי"ע טוענים

---

<sup>23</sup> מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 63ב, ירושלים: משרד מבקר המדינה, 2013, (להלן: מבקר המדינה, 2013), עמ' 139.

<sup>24</sup> המבקר מספר כי החקירות הבודדות שנעשות נערכות בדרך כלל בשל תלונה של תושב יהודי כנגד שכנו בתחום שיפוט של אחד מהישובים היהודיים. שם, עמ' 140.

<sup>25</sup> הוועדה לביקורת המדינה של הכנסת, סיכומים והצעות לדו"ח מבקר המדינה 63ב, ירושלים: כנסת ישראל, 2013, עמ' 4.

<sup>26</sup> משרד ראש הממשלה, הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה, מערכת הביטחון, 63ב, ירושלים: משרד ראש הממשלה, 2013, עמ' 61-62.

<sup>27</sup> מבקר המדינה, 2016, עמ' 100-101.



כי "לאחרונה (הדו"ח פורסם בשנת 2008) החל צוות אכיפת החוק ביו"ש להפעיל נוהל של הגשת כתבי אישום פליליים למי שנחשדו בעבירות על חוקי התכנון והבנייה – התנהלות שאין לה כל מקבילה כלפי אוכלוסיות אחרות בשני צידי הקו הירוק".<sup>28</sup> הם טוענים כי אכיפה זו קיימת רק כלפי המגזר היהודי, והם מגדירים אותה כ"תמוהה ומקוממת כאחד".<sup>29</sup> טענה זו סותרת את הנאמר בדו"חות המבקר, לגבי היעדר האכיפה הפלילית בתחום זה. נראה, לדעתנו, שמדובר בחקירות על מקרים שהתרחשו בתוך הישובים היהודיים בשל סכסוכים בין שכנים, דבר שהופיע בדו"ח המבקר. דבר זה הוא מבורך, ומעיד על יחס חיובי יותר דווקא כלפי האוכלוסייה היהודית, ולא להיפך.

### סיכום ביניים

בחינת דו"ח המבקר מלמדת כי ישנה בעיה משמעותית באכיפת חוקי הבנייה ביו"ש. מציאות זו גורמת לפגיעה ניכרת בזכויות האדם של התושבים, יהודים וערבים. המבקר עצמו מסביר כי בנייה בלתי חוקית יש בה בכדי לגרום לנזקים משמעותיים בפיתוח השטח בעתיד לתועלת הציבור, ביכולת לפתח תשתיות כמו מים,

---

<sup>28</sup> ביש"ע, אכיפת החוק ביו"ש, מידע מוצק – עובדות ולא סיסמאות, 2008, עמ' 28.

<sup>29</sup> שם.

חשמל, ביוב ותעבורה, הכבדה על התשתיות הקיימות, סכנת פגיעה וזיהום בקרקע במים או באוויר וכן חוסר יכולת לבדוק אם הבנייה נעשית כיאות, דבר הנדרש בכדי למנוע אסונות (קריסת בתים וכיוצא בזה) שיכולים לעלות בחיי אדם.<sup>30</sup>

עם זאת, יש להבין את הבנייה הלא חוקית הנרחבת בהקשר רחב יותר, החושף בעיית שורש עמוקה המשפיעה על הליקויים אותם חשף המבקר. ביו"ש מאושרת בנייה חדשה, הן במגזר היהודי והן במגזר הערבי, בצמצום רב. הביקוש למגורים באזור זה במגזר היהודי, בו יש עתודות קרקע ואיכות חיים גבוהה יחסית הוא גבוה, ובמגזר הערבי, שרוב מוחלט של תושביו אינם מוגדרים אזרחי ישראל ולכן לא יכולים להתגורר במקום אחר, על אחת כמה וכמה. למרות זאת, מדינת ישראל, מסיבות פוליטיות, לא מספקת היצע מגורים חוקי ומספיק לאף אחת מן האוכלוסיות באזור.

לדוגמה, כאשר ביוני 2017 הוחלט בקבינט המדיני-ביטחוני על בניית 14,000 יחידות דיור למגזר הערבי בקלקיליה, התעוררה סערה ציבורית שגרמה לדיון מחודש בפרויקט ובביטולו. הסיבות לביטול היו פוליטיות, מדיניות או ביטחוניות, ולא התייחסו לשיקולים מקצועיים של היצע הדירות ביו"ש. כך גם במגזר

---

<sup>30</sup> מבקר המדינה, 2016, עמ' 91.

היהודי, בשנת 2009 הוקפאה לראשונה הבנייה במגזר היהודי ביו"ש למשך 10 חודשים. זאת בשל סיבות מדיניות שלא מתחשבות במצב הדיור באזור. גם לאחר שנגמרה הקפאת בנייה זו, שלא הייתה האחרונה, הבנייה בשטחים אלו נעשית במשורה, ובכפוף לשיקולים מדיניים שונים.

מצב זה יוצר, באופן טבעי, מחסור חמור במבנים, שמפוצה בחלקו על ידי בנייה בלתי חוקית.<sup>31</sup> אין בכך, כמובן, הצדקה לבנייה זו. להיפך, אנו סבורים כי יש לייעל את האכיפה כלפי הבנייה הבלתי חוקית, מתוך דאגה לחייהם ורווחתם של התושבים. אולם פתרון אמתי לבעיית הבנייה הבלתי חוקית יתאפשר רק כאשר יימצא פתרון למצוקת הדיור באזור.

החוסר בבנייה חוקית מסיבות פוליטיות, מדיניות וביטחוניות, נובע באופן ישיר מכך שאזור יו"ש מוטל במחלוקת פוליטית, מדינית וביטחונית. מכיוון שבמשך יותר מ-50 שנים לא התקבלה החלטה במדינת ישראל על גורל השטחים הללו, התעוררה מחלוקת עזה בנושא. לפיכך, כל שינוי בסטטוס קוו, בהכרח יהיה שנוי במחלוקת, שכן אם חושבים שיש לפעול למען הקמת מדינה

---

<sup>31</sup> על מצוקת הבנייה הפלסטינית ראו: לימור יהודה, 2014, עמ' 62-63.

פלסטינית בשטחים הללו הרי שאין לאפשר בנייה יהודית. באופן דומה, היחס כלפי בנייה ערבית מושפע מסיבות פוליטיות.

אנו סבורים כי יש כאן בעיית עומק, שנידרש לה בסיום מחקר זה והיא היעדר הריבונות. אולם, גם בטרם החלת הריבונות הישראלית ביו"ש ישנם תהליכים אותם ניתן לבצע שייעלו את האכיפה בתחום הבנייה בשטח. יש לבצע את המלצות המבקר ולהגדיר את הסמכויות של הגופים השונים במדויק. מן הראוי לייצר מנגנון שיתוף פעולה יעיל בין הגופים על מנת להפוך את התהליך למתוקן וסדיר. מעבר לכל האמור, יש לדאוג לכך שהחוק ייאכף בפועל ושהבנייה הבלתי חוקית, לכל הפחות זו המוגדרת כבעלת עדיפות גבוהה להריסה, תיהרס בפועל. אנו סבורים כי יישום לקחים אלו ישפר את המצב בתחום זה ויועיל ליצירת מצב של חוק וסדר, דבר שיועיל בראש ובראשונה לאוכלוסייה החיה באזור.

## דיני המים

### פתיח ורקע היסטורי

בשטחי יו"ש קיימת תופעה נרחבת של גניבת מים, הן באמצעות שימוש בלתי חוקי בתשתיות מים קיימות, והן באמצעות קדיחת בארות מים באופן בלתי חוקי. גניבת המים נעשית כמעט רק על ידי האוכלוסייה הפלסטינית,<sup>32</sup> והיא משפיעה על איכות חייהם של כלל תושבי האזור. השלכות גניבת המים הן גם פגיעה באספקת המים השוטפת לתושבי השטח, שמתבטאת בהפסקות מים בחודשי הקיץ, וגם פגיעה בעתודות מי התהום שבאקוויפר ההר, שעשויה לגרום לזיהום סביבתי ולנזק ארוך טווח.

פרק זה מטרתו לבחון בעיה זו של גניבות מים וקידוחי מים בלתי חוקיים ואת הכשלים באכיפת החוק בנושא זה. נציג את היקף התופעה, את הגורמים לה ואת הרקע להתרחשותה; נתייחס לגורמים האחראים לטיפול בדיני המים ולכשלים בפעילותם, ולבסוף נציג פתרונות חלקיים לבעיה.

כאשר כבשה ישראל את שטחי יו"ש בשנת 1967 היא קיבלה אחריות על מקורות המים באזור. עם הקמת המנהל האזרחי בשנת

---

<sup>32</sup> מבקר המדינה 2013, עמ' 146.

1981, הועבר הטיפול בנושא המים בשטחים אלו לאחריותו, ובאוגוסט 1982 מונה "קמ"ט מים" האמון על עניין זה. בנספחים להסכם אוסלו א', שנחתם בין אש"ף למדינת ישראל בשנת 1993 נקבע כי יתקיים שיתוף פעולה בין מדינת ישראל לרשות הפלסטינית בתחום המים. הצהרה זו קיבלה ביטוי קונקרטי ומעשי בהסכמי אוסלו ב' משנת 1995, בהם (בסעיף 40) נידון נושא המים ביו"ש בהרחבה. בהסכמים אלו הכירה ישראל בזכויות המים של הפלסטינים ביו"ש, ושני הצדדים הסכימו על ניהול משותף של משאבי המים. נקבע כי מדינת ישראל תהייה אחראית על תשתיות מים המשמשות יהודים בלבד, הרשות הפלסטינית תהייה אחראית על תשתיות מים המשמשות ערבים בלבד, ותשתיות המשמשות את שתי האוכלוסיות ינוהלו במשותף באמצעות ועדת מים משותפת (הומ"מ-JWC), לה יהיו כפופים צוותי פיקוח ואכיפה משותפים.

הומ"מ, לאור זאת, היא הגוף המקצועי האמון על חלוקת המים ביו"ש. בוועדה זו יש מספר שווה של נציגים ישראלים ופלסטינים, וההחלטות בה מתקבלות פה אחד. לוועדה יש ארבע וועדות משנה: וועדה הידרולוגית שדנה בבקשות לקידוחי מים ואישורן, וועדה למפעלי מים הדנה בתשתיות שונות להובלה ואגירת מים, וועדה

לנושאי ביוב וועדה לנושא מחירי המים.<sup>33</sup> על הוועדה המשותפת נמתחו ביקורות לאורך השנים. נטען כי היא איננה מערכת של שיתוף פעולה אלא מערכת שמשמרת את יחסי הכוח של הישראלים על פני הפלסטינים; שלכל צד יש זכות וטו על פעולות הצד שכנגד ושאינן מנגנון ליישוב מחלוקות; שאין שיתוף פעולה בין צוותי האכיפה הנפרדים לישראלים ולפלסטינים; ושיש הערמת קשיים מצד הפלסטינים בכל הנוגע ליישום מוצלח של שיתוף הפעולה.<sup>34</sup> כמו כן, בשנים האחרונות הוועדה לא מתכנסת באופן תדיר אך מקיימת חליפת תכתובות.<sup>35</sup>

מכיוון שעל פי הסכם זה הרשות הפלסטינית היא האחראית על אספקת המים לאוכלוסייה הפלסטינית, גם זו המתגוררת בשטחי C שבאחריות מדינת ישראל, הרי שיש חשיבות בנושא זה לנהלי חלוקת המים בין הרשות לבין מדינת ישראל ולמדיניות ניהול המים של הרשות הפלסטינית. בהסכם אוסלו ב' נקבע כי מדינת ישראל תספק לרשות 28.6 מיליון מטר מעוקב לשנה, מתוכם 5 מיליון נועדו לשימוש האוכלוסייה בעזה ו-23.6 מיליון נועדו

---

<sup>33</sup> אורי טל ספירו, שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני בתחום המים, הכנסת: מרכז המחקר והמידע, פברואר 2011, (להלן, ספירו, 2011), עמ' 7-8.

<sup>34</sup> שם, עמ' 8.

<sup>35</sup> הרשות הממשלתית למים ולביוב, דו"ח פעילות לשנת 2015, (להלן: הרשות הממשלתית למים ולביוב, 2015), עמ' 89.

לשימוש האוכלוסייה הפלסטינית ביו"ש.<sup>36</sup> הוסכם כי היקף אספקת המים יתעדכן על פי התפתחויות רלוונטיות.

על פי דו"ח של רשות המים הישראלית משנת 2009, מדינת ישראל עמדה בהתחייבויותיה אלו, ואף סיפקה לרשות כ-50% יותר מהיקף המים לו התחייבה.<sup>37</sup> עם זאת, האוכלוסייה הפלסטינית, בשל סיבות שנויות במחלוקת שנדון בהן בקצרה בהמשך, עדיין סובלת ממצוקת מים. בישובים פלסטיניים רבים, גם כאלו הנמצאים בשטחי C, ניכר מחסור במים, ואיכות המים המסופקת לתושבים ירודה.

### האכיפה הלקויה של דיני המים

על פי דו"ח מבקר המדינה משנת 2013, המסתמך על נתוני חברת "מקורות", היקף גניבות המים מתשתיות מים ישראליות מגיע ל-5 מיליון קוב בשנה.<sup>38</sup> בנוסף, הפלסטינים קודחים בארות מים בלתי חוקיות. על פי דו"ח רשות המים, מאז חתימת הסכמי אוסלו, הפלסטינים קדחו בשטחי יו"ש כ-250 בארות מים בלתי חוקיות, רובן בשטחי A ו-B בצפון השומרון, וכמות המים

---

<sup>36</sup> רשות המים, סוגיית המים בין ישראל לפלסטינים, מרץ 2009, (להלן: רשות המים, 2009), עמ' 8.

<sup>37</sup> רשות המים, 2009, עמ' 9.

<sup>38</sup> מבקר המדינה, 2013, עמ' 146. מעניין כי מספר זה גבוה משמעותית מהמספר הנקוב בדו"ח רשות המים, 2009, עמ' 11, שנכתב רק ארבע שנים קודם לדו"ח המבקר: 3.5 מיליון קוב.



הנשאבת מהם היא כ-10 מיליון קוב לשנה.<sup>39</sup> מבקר המדינה לא מציין את מספר הבארות, אך נוקב בכמות מים גבוהה יותר, בין 15 ל-25 מיליון קוב לשנה.<sup>40</sup>

דו"ח רשות המים טוען כי מספר הקידוחים הבלתי חוקיים בשטחי C בהם צריך המנהל האזרחי לטפל הוא קטן יחסית, וכמות המים שנשאבת מהם זניחה, והוא תולה זאת בפיקוח יעיל של המנהל האזרחי כנגד מפרי חוקי המים.<sup>41</sup> עם זאת, מבקר המדינה מציג תמונה קודרת יותר של אכיפת החוק בתחום זה ביו"ש.

מבקר המדינה מסביר כי הסמכויות בנוגע לאכיפת דיני המים מפוצלות בין גורמים שונים. קמ"ט המים במנהל האזרחי הוא זה שתפקידו לרכז ולתאם בין כלל הפועלים בתחום זה, אלא שהתיאום לקוי. בין היתר פועלים בתחום: יחידת הפיקוח של המנהל האזרחי המבצעת אכיפה מנהלית בתחום המים; צוותי פיקוח ואכיפה של רשות המים; היועץ המשפטי של יו"ש המלווה תחום זה מן הבחינה המשפטית; חברת מקורות המטפלת בקווי הצנרת שלה; יחידות צה"ל שונות האחראיות לשמור על קווי מים במסגרת הביטחון השוטף; משטרת ישראל האחראית על אכיפה

---

<sup>39</sup> שם, עמ' 10.

<sup>40</sup> מבקר המדינה, 2013, עמ' 148.

<sup>41</sup> רשות המים, 2009, עמ' 12.

פלילית, מעצר והגשת כתבי אישום ; ובתי המשפט הצבאיים ביו"ש

השופטים עבריינים בתחום זה.<sup>42</sup>

הסיבה שקמ"ט המים לא מצליח לרכז ולתאם בין שלל הארגונים העוסקים בתחום, על פי המבקר, היא מפני שהוא לא זוכה לסמכויות מספיקות ולגיבוי מצד מפקד המנהל האזרחי. המבקר המליץ לשקול לחזק את תפקיד קמ"ט המים ולהרחיב את סמכויותיו.<sup>43</sup> בנוסף, המבקר עמד על כך שבין הגורמים השונים העוסקים בתחום יש כשלים בהעברת מידע ובסנכרון, והוא המליץ על הקמת מאגר נתונים רחב ואחיד.<sup>44</sup>

### נגישות למים כזכות אדם ושאלת האחריות

לאכיפה יעילה של דיני המים יש חשיבות רבה, שכן היעדר האכיפה מביא למצב בו אין פיקוח ואסדרה מספיקים של אספקת מים. ישנה פגיעה מתמשכת בתשתיות המים, וכן זיהום וניצול בלתי מבוקר של מי אקוויפר ההר, דבר שעשוי לגרום, ואף גורם בפועל, לחוסר במים לתושבי האזור ולפגיעה באיכות המים המגיעים אליהם. בטווח הארוך, שאיבה בלתי מבוקרת מהאקוויפר ופגיעה

<sup>42</sup> מבקר המדינה, 2013, עמ' 145-146.

<sup>43</sup> שם, עמ' 149.

<sup>44</sup> שם, עמ' 150.

בתשתיות<sup>45</sup> יכולה לגרום לזיהומים ולנזק בלתי הפיך למקור מים זה, שהוא חשוב במיוחד הן לישראל והן לרשות הפלסטינית.<sup>46</sup>

בנייר עמדה של ארגון "בצלם" משנת 2000, שכתב יחזקאל ליין, הוצגה הזכות למים כזכות אדם.<sup>47</sup> נטען כי הזכות לנגישות מספקת למים הוכרה ב"הכרזה העולמית בדבר זכויות האדם" ומעוגנת באמנות בין לאומיות שונות. ליין אף טוען כי הזכות למים היא זכות קולקטיבית המוענקה לכל עם במסגרת זכויותיו הלאומיות, כנגזרת של הזכות להגדרה עצמית; כי חל איסור במשפט הבין לאומי לערוך אפליה בחלוקת המים בין עמים שונים; וקובע, בהסתמך על ארגון הבריאות העולמי והסוכנות האמריקאית לסיוע בינלאומי, כי כמות המים הנדרשת לאדם ליום, כחלק מזכויות האדם שלו, בהתחשב בצרכיו של האדם במובנם הרחב ביותר היא 100 ליטרים ליום.<sup>48</sup> אף על פי שאנו מסתייגים מהכללת

---

<sup>45</sup> וכן טיפול לקוי בשפכים, נושא החורג מתחום העיסוק של מחקר זה.

<sup>46</sup> על פי דו"ח של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20% מצריכת המים של ישראל מסופקת על ידי אקוויפר ההר. ראו: ספירו, 2011, עמ' 2. כמו כן, על פי הסכם אוסלו ב' אספקת המים לרשות הפלסטינית תגיע מאקוויפר ההר. ראו: רשות המים, 2009, עמ' 5.

<sup>47</sup> יחזקאל ליין, צמאים לפיתרון – מצוקת המים בשטחים ופתרונה במסגרת הסדר הקבע, בצלם, יולי 2000, עמ' 15-20 (להלן: ליין, 2000).

<sup>48</sup> צרכיו של האדם במודל זה כוללים 50 ליטרים לצריכה אישית: 5 ליטרים לשתייה, 20 לתברואה, 15 להיגיינה אישית ו-10 להכנת מזון. בנוסף מחושיבים 50 ליטרים כנגד כל נפש לצרכים חברתיים וכלכליים. שם, עמ' 19.

הזכות למים כזכות לאומית,<sup>49</sup> וסוברים כי 100 ליטרים הם כמות מוגזמת,<sup>50</sup> אנו מקבלים את טענתו הבסיסית של לייך כי הזכות למים היא זכות אדם, ודווקא משום כך יש חשיבות עליונה לאספקת מים תקינה ומוסדרת לתושבי יו"ש, הפלסטינים והיהודים. הכשלים באכיפת חוקי המים, אם כך, גורמים לפגיעה משמעותית בזכויות האדם של התושבים באזור.

בדו"ח של בצלם שהוזכר, נטען כי קיים מחסור במים לאוכלוסייה הפלסטינית ביו"ש. נטען כי צריכת המים של הערבים נמוכה משמעותית מזו של היהודים, ופחותה אף מהכמות שהוגדרה כזכות אדם בסיסית.<sup>51</sup> האשמה בכך, על פי הדו"ח, היא מדינת ישראל שנוהגת במדיניות מפלה ולא הוגנת לגבי זכויות המים של

---

<sup>49</sup> טענתו של לייך מבוססת על הסעיף הראשון של האמנה בדבר הזכויות האזרחיות והפוליטיות של העמים והסעיף הראשון של האמנה בדבר הזכויות הכלכליות, החברתיות והתרבותיות של העמים. בסעיפים אלו נכתב כי לעמים יש זכות להגדרה עצמית, וכחלק מכך הם רשאים להשתמש באופן חופשי במשאביהם הטבעיים. מסעיפים אלו אכן משתמע כי לעמים יש זכות לעשות שימוש במאגרי המים שברשותם, אך לא נגזר מכך בהכרח שהם זכאים, במסגרת זכות לאומית, לאספקת מים כקולקטיב. לייך לא הביא סימוכין לפרשנות רדיקלית זו של האמנות. לדעתנו יש לראות בזכות למים זכות אינדיווידואלית והומניטרית בלבד.

<sup>50</sup> לדעתנו כמות המים הנדרשת לנפש שהוצגה אצל לייך, ומסתמכת לטענתו על "ההערכות המקובלות" היא מוגזמת. האם כל אדם משתמש בכל יום ב-10 ליטרים להכנת מזון או ב-20 ליטרים לתברואה? אפילו אם בחברת שפע אכן משתמשים בכמות כזו של מים, האם ניתן להגדיר כמות זו כ"זכות אדם" שמטרתה "קיום אנושי"? מדובר, לדעתנו בפרשנות מרחיבה באופן קיצוני. בנוסף, אנו חולקים על ההנחה שכל אדם זכאי, בנוסף ל-50 הליטרים המיועדים לצריכה אישית גם ל-50 ליטרים המיועדים לצרכים חברתיים וכלכליים. דרישה לכמות כזו של מים יכולה להיות מבוססת על זכות לאומית למים, שאנו, כאמור בהערה הקודמת, מערערים עליה, אך קשה להצדיק זאת במסגרת זכות אדם אינדיווידואלית.

<sup>51</sup> לייך, 2000, עמ' 44-41.

האוכלוסייה הפלסטינית. נאמר כי המדיניות הישראלית, עוד מאז מלחמת ששת הימים, הייתה לא לפתח את משק המים הפלסטיני בשטח, ומדיניות זו ממשיכה גם לאחר הסכמי אוסלו.<sup>52</sup> כמו כן, נטען כי חלוקת המים לאחר הסכמי אוסלו לא שיפרה משמעותית את מצבה של האוכלוסייה, וכי אופן פעילות הומו"מ, בו לכל אחד מן הצדדים יש זכות וטו, מונעת פיתוח פלסטיני של שאיבת מים ואספקתם.<sup>53</sup>

כנגד טענות אלו יוצא חיים גבירצמן. במאמר שפרסם בנושא טען כי אופן הצגת הנתונים מצד הפלסטינים הינו מעוות.<sup>54</sup> לטענתו, צריכת המים של הערבים איננה נמוכה משמעותית מזו של היהודים, אלא שהפלסטינים משתמשים בנתונים באופן מניפולטיבי.<sup>55</sup> אף שהוא מכיר בכך שישנה מצוקת מים לאוכלוסייה הערבית הוא איננו תולה אותה במדיניות הישראלית. לטענתו הערבים הם אלו שהפרו את הסכמי אוסלו, ודרישתם להוגנות בחלוקת המים איננה מבוססת לא על העובדות בשטח ולא על החוק הבין לאומי. גבירצמן סבור כי לפלסטינים יש אחריות

---

<sup>52</sup> שם, עמ' 36-33.

<sup>53</sup> שם, עמ' 39-36.

<sup>54</sup> חיים גבירצמן, סוגיית המים בין ישראל לפלסטינים – העמדה הישראלית, אקולוגיה וסביבה 2, 2010, עמ' 46-56.

<sup>55</sup> שם, עמ' 50-49.

רבה למצוקת המיס, בשל העובדה, לדוגמה, שמערכת המיס שהם מפעילים הינה בזבזנית וקיים אצלם ניצול לא יעיל של המיס.<sup>56</sup> לדעתו אל לישראל לוותר על מאגרי המיס שלה בשל טענות ההוגנות של הפלסטינים. למאמרו של גבירצמן השיב גדעון ברומברג, המנכ"ל הישראלי של ארגון "ידידי כדור הארץ מזה"ת", וטען כי חלק מהנתונים עליהם התבסס גבירצמן אינם מדויקים, ולכן מסקנותיו לא הכרחיות.<sup>57</sup> עם זאת, גם הוא סבור כי אין להסיר אחריות מן הרשות הפלסטינית למצוקת המיס בשטח.

נייר עמדה של ארגון NGO MONITOR משנת 2016, עוסק גם הוא בסוגיית המיס בין ישראל לרשות הפלסטינית, ומטרתו להפריך טענות של ארגוני חברה אזרחית לפיהן ישראל פוגעת בזכויות המיס של הפלסטינים.<sup>58</sup> טענתו של נייר עמדה זה דומה לזו של גבירצמן. NGO MONITOR טוענים כי בניגוד לטענת ארגוני החברה האזרחית, המנהל האזרחי מאשר תכניות פיתוח של הפלסטינים בתחום המיס והביוב, אלא שהרשות הפלסטינית

---

<sup>56</sup> שם, עמ' 53.

<sup>57</sup> גדעון ברומברג, תגובה למאמר: סוגיית המיס בין ישראל לפלסטינים – העמדה הישראלית, אקולוגיה וסביבה 3, 2010, עמ' 4.

<sup>58</sup> NGO MONITOR, שקרים מול עובדות: ארגונים לא ממשלתיים וקמפיין המיס נגד ישראל, מרץ 2016.

מתעכבת בהשלמתן, וכן שאין ניצול יתר של המים ביו"ש על ידי האוכלוסייה היהודית בשטח.

נראה אם כן, שעצם קיום בעיית מים ביו"ש מוסכם על הצדדים כולם, אלא שקיים ויכוח בסוגיית האחריות לבעיה זו. נדגיש כי לבעיה זו, לדעתנו, יש קשר הדוק לסוגיית האכיפה של דיני המים באזור.

### סיכום ביניים

אנו סוברים כי טיפול בבעיות הקשורות באכיפת דיני המים אכן יסייע לשמירה על זכויות האדם של תושבי האזור, ולכן יש להתייחס במלוא הרצינות לבעיות עליהן הצביע המבקר. כמו כן, מומלץ, לדעתנו לבחון לעומק את תפקודה של הומו"מ ואת יעילותה בטיפול במצוקת המים ובאספקתם לתושבים.<sup>59</sup> עם זאת, כפי שהצגנו, קיימת ביו"ש בעיה מהותית של חוסר במים, בעיקר לאוכלוסייה הפלסטינית, שסיבותיה שנויות במחלוקת. אנו נוטים לסבור כי לרשות הפלסטינית קיים חלק משמעותי במצוקת המים ביו"ש. גם אם ממשלת ישראל אכן מעמיסה קשיים על אספקת

---

<sup>59</sup> יש לציין כי וועדה זו לא מתכנסת לעיתים בשל בעיות מדיניות, דבר שפוגע משמעותית ביכולת לנהל את משק המים ביו"ש. לדוגמה, בשנת 2015, לא התכנסה וועדה זו כלל. ראו: הרשות הממשלתית למים ולביוב, 2015, עמ' 89.

המים לפלסטינים, נראה מהסקירה שהוצגה כי לא ניתן לנקות את הרשות הפלסטינית מאחריות. יתר על כן, נראה שעצם מציאות קיומה של רשות פלסטינית האחראית על אספקת מים באופן נפרד לאוכלוסייה הפלסטינית הינה מכשלה ובעיה בדרך לאספקת מים יעילה לכל תושבי האזור, שכן נושא זה של זכויות אדם הופך להיות נתון במחלוקת פוליטית, דבר המהווה פגיעה באיכות חייהם של התושבים הערבים. בכל מקרה, גם אם הבעיה נוצרת על ידי הרשות הפלסטינית הרי שהיא מוטלת לפתחה של מדינת ישראל. בסיכום העבודה נעסוק בבעיה זו והשלכותיה על בעיית אכיפת דיני המים.



## דיני תעבורה

### פתיח ורקע היסטורי

בעיה נוספת באכיפת החוק ביו"ש היא בתחום התעבורה. גם בתחום זה נראה שיש אכיפת חסר בשטח, דבר שמביא לתאונות דרכים ומסכן חיים. בשטח קיימת תרבות נהיגה קלוקלת, בעיקר מצד נהגים פלסטינים,<sup>60</sup> שיחד עם תשתיות תחבורה גרועות גורמות לתאונות דרכים רבות, מהן גם קטלניות. על פי דיווח של עופר חדד בחדשות ערוץ 2, רק במחצית הראשונה של 2017 נהרגו 31 בני אדם בכבישי יו"ש, רובם המכריע (75%) בתאונות בין כלי רכב פלסטיניים.<sup>61</sup> בשל כך, יש חשיבות רבה לאכיפה יעילה של דיני התעבורה בשטח, אך זו, כאמור, לוקה בחסר. אין צורך להכביר במילים על ההשלכות של מצב זה על איכות חייהם של התושבים באזור, ישראלים וערבים.

על אכיפת דיני התנועה ביו"ש מופקד מחוז ש"י של משטרת ישראל, והיא נעשית על פי הצו בדבר התעבורה (התשנ"ב), שהוחל

---

<sup>60</sup> על כך ראו: פרוטוקול מס' 277 משיבת וועדת הפנים והגנת הסביבה, 8 בנובמבר 2010 (להלן: וועדת הפנים, 2010).

<sup>61</sup> יוחאי עופר, דרך לא דרך: הסכנה מס' 1 בכבישי יו"ש, מקור ראשון, ינואר 2018. אוחזר מ:

<https://www.makorrishon.co.il/news/14181>

על ידי המפקד הצבאי בשטח.<sup>62</sup> בכבישי יו"ש נוסעים גם יהודים וגם פלסטינים, אולם נושא השיפוט של עברייני תעבורה שונה בין האוכלוסייה היהודית לבין האוכלוסייה הפלסטינית. בעוד שהאוכלוסייה היהודית נשפוט בפני בית משפט ישראלי, האוכלוסייה הערבית נשפוט בפני בית משפט צבאי והטיפול בה מן הבחינה המשפטית נעשה על ידי הפרקליטות הצבאית.

### האכיפה הלקויה של דיני התעבורה

דו"ח מבקר המדינה משנת 2013 דן בנושא אכיפת דיני התעבורה ביו"ש וגילה ממצאים מדאיגים. על פי מבקר המדינה משנת 2008, התביעה הצבאית הפסיקה לטפל בתיקים העוסקים בבעיות תעבורה של נהגים פלסטינים למעט במקרים של תאונות דרכים קטלניות ובמקרים של תאונות "פגע וברח".<sup>63</sup> משטרת ישראל התלוננה על מדיניות זו בפני צה"ל. בשנת 2009 מפקד פיקוד ש"י של המשטרה, ניצב חגי דותן, כתב נגד מדיניות זו למפקד פיקוד מרכז, ובשנת 2010 התלונן על כך המפכ"ל, רב ניצב דודי כהן, בפני הרמטכ"ל. במכתבו של המפכ"ל הוא הזכיר כי עד אותה שנה

---

<sup>62</sup> מבקר המדינה, 2013, עמ' 153.

<sup>63</sup> שם.

הצטברו כ-100 תיקים של תאונות דרכים, חלקם חמורים, בידי הפרקליטות הצבאית והם לא טופלו.<sup>64</sup>

מבקר המדינה בדק את פעילות אכיפת החוק בנושא זה והוא טוען כי גם המשטרה איננה חפה לחלוטין מאחריות. לטענתו הפרקליטות הצבאית והמשטרה לא קבעו נהלים לחלוקת העבודה ביניהן בתחום אכיפת דיני התנועה על נהגים פלסטינים, וגם דבר זה הוא גורם לאכיפת החסר.<sup>65</sup> לטענת הפרקליט הצבאי, המשטרה, באמצעות פרקליטות מחוז ש"י, אמורה לטפל במרבית התיקים העוסקים בבעיות תעבורה של פלסטינים, כאשר הפרקליטות הצבאית תטפל בעיקר בתיקים העוסקים בתאונות דרכים קטלניות. בכל מקרה, חלוקת עבודה זו היא נוהל שהתגבש והיא לא מופיעה בכתובים. המשטרה, כך לפי המבקר, התנערה מהצגה זו של חלוקת העבודה וטענה כי האחריות כולה על טיפול בתיקים בתחום זה מוטלת על הפרקליטות הצבאית. העובדה שהמשטרה אכן טיפלה בחלק מן התיקים נעשתה, לטענתה, בלית בררה.<sup>66</sup>

---

<sup>64</sup> ש.ם.

<sup>65</sup> ש.ם, עמ' 154.

<sup>66</sup> ש.ם.

על פי מבקר המדינה, עד מאי 2011, נוהלה אכיפת החוק בתחום זה על ידי אגף התנועה באמצעות שלושה שוטרים שמטרתם הרשמית הייתה פעילות שטח, אך בפועל הם שימשו כתובעים משפטיים. רק במאי 2011 הוחלף אחד מהם בתובע בעל השכלה משפטית.<sup>67</sup> גם היעדר הקצאת כוח אדם בעל השכלה משפטית לטיפול בתחום זה הביאה לקשיי אכיפה. מיעוט כוח האדם המיומן הביא לכך שהתובעים המשפטיים נאלצו לעסוק בכ-5,000 תיקים בשנה. כתוצאה מעומס העבודה הרב, תיקים רבים בתחום התעבורה נסגרו מחמת התיישנות בלא שטופלו.<sup>68</sup>

לאור האמור, מבקר המדינה המליץ לייצר נהלי חלוקת עבודה כתובים ומוגדרים בין משטרת ישראל לבין צה"ל בנוגע לטיפול בתיקי פלסטינים החשודים בעברות תעבורה. המלצה נוספת של המבקר היא להעביר מידע באופן יעיל ושוטף בין הרשויות השונות בנושא זה, שכן גם בתחום זה נראו ליקויים.<sup>69</sup>

### מצב תשתיות התעבורה ביו"ש וסיכום ביניים

גם בנושא התעבורה, ברצוננו לבחון את ההקשר הרחב והרקע של החוסר באכיפה. כמו בנושא הבנייה ובנושא המים, גם כאן נראה

---

<sup>67</sup> שם.

<sup>68</sup> שם.

<sup>69</sup> שם, עמ' 155.

שישנן בעיות עקרוניות יותר, שיש להבין את אכיפת החסר לאורן – היעדרן של תשתיות תעבורה ראויות בשטחי יו"ש ותרבות נהיגה קלוקלת.

מבקר המדינה פותח את החלק בדו"ח העוסק באכיפת דיני התעבורה בכך שתשתיות התעבורה ביו"ש אינן בטיחותיות, וכי קיימת באזור תרבות נהיגה המתאפיינת בחוסר זהירות ובאי ציות לדיני התנועה.<sup>70</sup>

ב-8 בנובמבר 2010 התקיימה ישיבה של ועדת הפנים של הכנסת, שכונסה לאור הצעות לסדר היום של ח"כ אריה אלדד וח"כ אורי מקלב ועסקה בנושא זה.<sup>71</sup> בישיבה הוצגו נתונים מדאיגים ביחס למציאות בכבישים ביו"ש. ראש אגף התנועה במחוז ש"י, דורון ישראלי, טען כי האכיפה של המשטרה היא מאסיבית. לטענתו בשנת 2009 רשם אגף התנועה של מחוז ש"י 51,402 דו"חות<sup>72</sup> אולם הוא מונה בעיות, שהוצגו לאחר מכן אצל מבקר המדינה. הבעיה שהודגשה בהמשך דיוני הוועדה היא חוסר בתשתיות תנועה מתאימות שיקלו על מניעת תאונות, תשתיות כמו: כיכרות

---

<sup>70</sup> שם, עמ' 153.

<sup>71</sup> וועדת הפנים, 2010.

<sup>72</sup> כ-34,000 לפלסטינים וכ-17,000 לישראלים. שם, עמ' 4.

תנועה,<sup>73</sup> שוליים לכבישים, רמזורים, מעברי חצייה ותאורה.<sup>74</sup> כמו כן, נידונה בהרחבה סוגיית תרבות הנהיגה המסוכנת בשטח.

בנושא נעשו גם תחקירים עיתונאיים, לדוגמה, באתר ערוץ 7 פורסם בפברואר 2018 תחקיר ובו הועלו ממצאים חמורים בנוגע למצב התחבורתי ביו"ש. בין השאר נטען כי הבעיה חמורה יותר מאשר הצגתה בדו"חות רשמיים, וכי יש בעיות של כוח אדם, של תשתיות, ושל מדיניות.<sup>75</sup>

לסיכום, נראה שיש בעיה חמורה של אכיפת חסר בתחום התעבורה ביו"ש, שנובעת מכשלי תיאום וממדיניות לקויה של הגופים האחראים לטיפול בתחום זה. כמו כן, נראה שבעיה זו ניצבת על רקע היעדר תשתיות תחבורה מתאימות בשטח לצד תרבות נהיגה פרועה ומסכנת חיים אשר מהווה פגיעה בזכויות האדם של התושבים באזור, ערבים ויהודים, החשופים לסכנה מתמדת בכבישים.

---

<sup>73</sup> שם עמ' 6.

<sup>74</sup> שם, עמ' 11.

<sup>75</sup> דביר עמר, **ארץ ללא חוק**, ערוץ 7, פברואר 2018. אוחר מתוך :

<https://www.inn.co.il/News/News.aspx/365346>

## סיכום

במחקר זה נבחנה סוגיית אכיפת החוק ביו"ש באמצעות שלושה מקרי בוחן : חוקי התכנון והבנייה, חוקי המים וחוקי התעבורה. שלושת התחומים שנבדקו הם תחומים חשובים מאוד לאיכות חייהם ולשלומם של תושבי האזור, יהודים וערבים. רבות נכתב בסוגיות אלו, בראש ובראשונה דו"חות של מבקר המדינה. נייר זה התבסס עליהם וניסה להציג תמונה רחבה של נושא האכיפה. להלן עיקרי הממצאים :

**מן הנתונים עולה כי בשלושת התחומים ישנה אכיפת חסר של החוק ביו"ש בשטחי C.** גופים שונים כמו המנהל האזרחי, הפרקליטות הצבאית ומשטרת מחוז ש"י מטילים את האחריות על אכיפת החוק זה על זה, ובשלושת התחומים נראה שאין תיאום תקין בין הגופים השונים. דבר זה מתבטא הן במחלוקת על סמכויות והן באי העברת מידע בין הארגונים.

### • **בתחום הבנייה, נמצא כי היעדר האכיפה בא לידי ביטוי בכל**

**שלבי האכיפה.** החל משלב איתור המבנים הבלתי חוקיים –

רבים מהם אינם מאותרים ; דרך הטיפול בבקשות היתר

בנייה ובטיפול המשפטי בהריסת הבית ; וכלה בשלב ההריסה

בפועל – כאשר מבנים רבים שניתן להם צו הריסה, והם

בעדיפות גבוהה להריסה, עדיין לא נהרסים בפועל. כמו כן, כמעט ולא מתקיימת חקירה פלילית כלפי מפרי חוקי הבנייה.

• **בתחום דיני המיס, נראה כי לא קיים תיאום בין הגופים הרבים הפועלים בנושא זה, כשל הנובע מקשיי קמ"ט המיס במנהל האזרחי להשיג שיתוף פעולה. חוסר התיאום גורם לכך שאכיפת החוק בנושא זה לוקה בחסר.**

• **בתחום דיני התעבורה, נראה כי ישנה אכיפה סבירה כלפי נהגים ישראלים, אך כאשר הדבר מגיע לשיפוט עברייני תנועה פלסטיניים בפני בית דין צבאי, מתקיים היעדר אכיפה. מחלוקת על הגדרת הסמכויות בין המשטרה לפרקליטות הצבאית גורמת לכך שתיקים בנושא זה כמעט ואינם מטופלים.**

בנוסף, נראה כי בשלושת התחומים שנבדקו הארגונים האמונים על אכיפת החוק באזור : צה"ל באמצעות המנהל האזרחי ומשטרת ישראל באמצעות מחוז ש"י, אינם מבצעים את תפקידם באופן הראוי, כפי שעומד על כך המבקר. מן הנתונים שהצגנו ניתן להבחין בכשלים מערכתיים רבים של ארגונים אלו. זוהי מציאות הדורשת תיקון.



במהלך המחקר לא הגבלנו עצמנו לעיסוק בכשלי האכיפה גרידא, אלא שאפנו להציג תמונה רחבה של ההקשר להפרות החוק הרבות שכלפיהן האכיפה לקויה. נראה כי בשלושת התחומים קיים חוסר בתשתיות רלוונטיות, המעודד הפרת חוק בנושא זה. לדידנו, החוסר בתשתיות משפיע על מציאות ה"מערב הפרוע" הקיימת ביו"ש לפחות כמו היעדר האכיפה, ואם רוצים להשליט שם חוק וסדר הרי שיש למצוא פתרונות מתאימים לבעיות היסוד.

- **בתחום הבנייה נראה כי לא מאושרת מספיק בנייה באופן חוקי, הן לאוכלוסייה הפלסטינית והן לאוכלוסייה היהודית, וזאת מסיבות פוליטיות. אי היכולת לבנות באישור מגדילה את הבנייה הבלתי חוקית.**
- **בתחום המיס נראה כי ישנה מצוקת מיס ביו"ש, בעיקר לאוכלוסייה הפלסטינית, שעל מקורותיה יש מחלוקת טעונה פוליטית. הרשות הפלסטינית ותומכיה טוענים כי ישראל פוגעת בזכויות המיס של הפלסטינים ומנגד, טוענת ישראל כי הרשות הפלסטינית היא זו האשמה במשבר המיס. אנו סבורים כי לרשות הפלסטינית חלק לא מבוטל במחסור במיס אשר תורם באופן ישיר לבעיה של שאיבה בלתי חוקית.**

- **בתחום התעבורה נראה כי תשתיות התחבורה ביו"ש גרועות, הכבישים לא משופצים, וקיים חוסר בכיכרות, רמזורים, תאורה וכיוצא בזה. גם היעדר התשתיות בתחום זה תורם לריבוי עברות התעבורה ביו"ש.**
- **בנוסף, עמדנו על כך כי הפרות החוק הרבות נובעות גם מתרבות נהיגה פרועה במיוחד הרווחת באזור זה. אנו סבורים כי הטיפול בבעיית עומק זו חורג מתחום האכיפה ומצריך משאבים נוספים לצורך הנחלת הרגלי נהיגה משופרים אשר יביאו לצמצום הפגיעה בחיי אדם.**
- לטענתנו, המלכודת הפוליטית ששטחי יו"ש נמצאים בה לא מאפשרת פתרון יעיל ובר קיימא של בעיית היעדר הדין והדיין בשטח. גם אם תיועל האכיפה, דבר שצריך להיעשות, כל עוד לא תהיינה תשתיות ראויות, תמשיך להיות פריעת חוק בשטח.**
- הפתרון הנכון והיעיל ביותר ליצירת שלטון חוק ביו"ש, לדעתנו, הוא ביצירת ריבונות בשטח (מחקר זה עסק בשטחי C) והחלת חוקי מדינת ישראל על שטח זה. כך תוכלנה להיבנות תשתיות מתאימות שיקלו על חיי התושבים, ובהמשך לכך אכיפת החוק תהייה פשוטה יותר ויעילה יותר.**

החלת החוק הישראלי הפלילי והאזרחי בתחומי יו"ש תאפשר בתחום הבנייה לאשר תכניות בנייה מרובות יותר, הן למגזר היהודי והן למגזר הערבי, שיאפשרו לגור בהיתר במבנים עם תשתית מתאימה ובטיחותית. דבר זה ייתר את הצורך בבנייה בלתי חוקית פרועה. כמו כן, ניתן יהיה לבצע אכיפה אפקטיבית, בדומה לנעשה בשטחי מדינת ישראל הריבונית.

בתחום חוקי המיס, אנו סבורים כי המציאות בה אספקת המיס קשורה למחלוקות פוליטיות ולהאשמות הדדיות בין ישראל לרשות הפלסטינית, מקשה על חיי התושבים, ויוצרת מחסור. כמו כן, חוסר היעילות של הרשות הפלסטינית באספקת המיס תיפתר במידה וישראל תהיה האחראית הבלעדית על תשתיות המיס בשטח זה. כל זאת יגרום לצמצום תופעת גניבות המיס ולאכיפה פשוטה יותר של החוק.

גם בתחום התעבורה, החלת החוק ביו"ש תקל על בנייה של כיכרות, הצבת תמרורים ויצירת תשתיות נוספות הקשורות לתחבורה ותהפוך את הנסיעה בכבישי יו"ש לבטיחותית יותר. החלת החוק תאפשר גם להיאבק בתרבות הנהיגה המסוכנת בכבישים, על ידי תכניות להגברת הבטיחות הדרכים (הקיימות

כבר בתחומי ארץ ישראל הריבונית) לצד אכיפה יעילה שתתבצע  
באמצעות מערכת חוק אחת.

גם במידה ולא מוחלת ריבונות בשטח, יש לייעל את האכיפה, כפי  
שכבר דרש מבקר המדינה. יש ליצור מערכות תיאום בין הגופים  
השונים הפועלים באזור ולדאוג לכך שכל אחד מהם יפעל באופן  
יעיל במסגרת סמכותו המוגדרת והמדויקת. לדעתנו שיפור כזה של  
האכיפה, גם אם הוא לא יפתור את בעיות היסוד, יכול בכל זאת  
להקל על חיי התושבים בשטח, יהודים וערבים.

## רשימת מקורות

ביש"ע, אכיפת החוק ביו"ש, מידע מוצק – עובדות ולא

סיסמאות, 2008.

[file:///C:/Users/User/Downloads/20081211083821%20\(2\).](file:///C:/Users/User/Downloads/20081211083821%20(2).pdf)

[pdf](#)

גדעון ברומברג, "תגובה למאמר: סוגיית המיס בין ישראל לפלסטינים – העמדה הישראלית", אקולוגיה וסביבה 3, 2010, עמ' 4.

<file:///C:/Users/User/Downloads/86.pdf>

גבירצמן, חיים, "סוגיית המיס בין ישראל לפלסטינים – העמדה הישראלית", אקולוגיה וסביבה 2, 2010, עמ' 46-56.

<file:///C:/Users/User/Downloads/52.pdf>

הועדה לביקורת המדינה של הכנסת, סיכומים והצעות לדו"ח מבקר המדינה 63ב, ירושלים: כנסת ישראל, 2013.

<https://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/bikoret>

[19.pdf](#)

הרשות הממשלתית למים ולביוב, דו"ח פעילות לשנת 2015.

<http://www.water.gov.il/Hebrew/about-reshut-hamaim/DocLib/water-authority-report-2015.pdf>

טל ספירו, אורי, שיתוף פעולה ישראלי-פלסטיני בתחום המים,

הכנסת : מרכז המחקר והמידע, פברואר 2011.

<https://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02767.pdf>

יהודה, לימור ואחרים, שלטון אחד, שתי מערכות חוק: משטר

הדינים של ישראל בגדה המערבית, האגודה לזכויות האזרח,

2014. [https://www.acri.org.il/he/wp-](https://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2014/11/Two-Legal-Systems.pdf)

[content/uploads/2014/11/Two-Legal-Systems.pdf](https://www.acri.org.il/he/wp-content/uploads/2014/11/Two-Legal-Systems.pdf)

ליין, יחזקאל, צמאים לפיתרון – מצוקת המים בשטחים

ופתונה במסגרת הסדר הקבע, בצלם, יולי 2000.

[https://www.btselem.org/hebrew/publications/summaries/200007\\_thirsty\\_for\\_a\\_solution](https://www.btselem.org/hebrew/publications/summaries/200007_thirsty_for_a_solution)

[s/200007\\_thirsty\\_for\\_a\\_solution](https://www.btselem.org/hebrew/publications/summaries/200007_thirsty_for_a_solution)

מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 63ב, ירושלים: משרד מבקר

המדינה, 2013, עמ' 129-157.

[http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_315/bfc2](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_315/bfc2c75a-3d38-4a2e-b020-b6696d24e935/31-ayosh.pdf)

[c75a-3d38-4a2e-b020-b6696d24e935/31-ayosh.pdf](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_315/bfc2c75a-3d38-4a2e-b020-b6696d24e935/31-ayosh.pdf)

מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה 66ב, ירושלים : משרד מבקר  
המדינה, 2016, עמ' 129-65.

[http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report\\_501/5b8942d8-d81f-48be-9f9c-739334a441b8/201-IOSH.pdf](http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_501/5b8942d8-d81f-48be-9f9c-739334a441b8/201-IOSH.pdf)

משרד ראש הממשלה, הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר  
המדינה, מערכת הביטחון, 63ב, ירושלים : משרד ראש הממשלה,  
2013.

[http://www.pmo.gov.il/BikoretHamedina/files/hearot\\_63b.pdf](http://www.pmo.gov.il/BikoretHamedina/files/hearot_63b.pdf)

עופר, יוחאי, "דרך לא דרך : הסכנה מס' 1 בכבישי יו"ש", מקור  
ראשון, 24/01/2018. אוחזר מ :

<https://www.makorrishon.co.il/news/14181>

עמר, דביר, "ארץ ללא חוק", ערוץ 7, 01/02/2018. אוחזר מתוך :

<https://www.inn.co.il/News/News.aspx/365346>

פרוטוקול מס' 277 משיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה, 8  
בנובמבר 2010.

רשות המים, סוגיית המים בין ישראל לפלסטינים, מרץ 2009.

<http://www.water.gov.il/Hebrew/about-reshut-hamaim/The-Authority/FilesWatermanagement/IsraelRashut.pdf>

תנועת רגבים, הבלוף הגדול 2, ירושלים : תנועת רגבים, 2014.

<http://www.sos-israel.com/contentManagment/uploadedFiles/2014/2/29/%D7%94%D7%91%D7%9C%D7%95%D7%A3%20%D7%94%D7%92%D7%93%D7%95%D7%9C2%23%20%D7%A4%D7%91%D7%A8%D7%95%D7%90%D7%A8%202014.pdf>

NGO MONITOR, שקרים מול עובדות: ארגונים לא ממשלתיים וקמפיין המים נגד ישראל, מרץ 2016.

<https://www.ngo-monitor.org.il/reports/water-myths-facts>