8

מדינת ישראל

משרדי הממשלה

משרד _____ יחידה _____

אוטונומיה

התישבות - תקציבים ומבנים -

מדור משפטי

1978 - 1979

סח"ל סמכות

מחלקה

12

משה דרורי

האוטונומיה באזור יהודה והשומרון

תוכן הענינים

מטה משרד הפנים
נושא זה חובר ע"י משה דרורי

סודי ביותר

ויק מר ל ויאנק 18
כולל 8 דפים

האוטונומיה באזור יהודה ושומרון

1. רקע -

בהסכם המסגרת לשלום במזרח התיכון אשר נחתם בקמפ-דויד נקבע כי באזור יהודה ושומרון והעזה תוקם רשות לשלטון עצמי (self-governing authority) אשר תיבחר על ידי תושבי אזוריה אלה ואשר רשות זו היא אשר תהיה באזור במשך תקופה שלא תעלה על 5 שנים. בהסכם נאמר כי הגדרה של הכוחות, הסמכויות, התפקידים והיקף האחריות של רשות זו יקבעו בהסכם שהצדדים לו יהיו מצרים, ישראל וירדן (ירדן ומצרים יוכלו לצרף למשלחתם גם פלשטינאים שיוסכם עליהם פה אחד).
לפיכך, ניתן לומר כי מירב הנושאים הקשורים באוטונומיה נשארו פתוחים גם לאור הסכמי קמפ-דויד ובכלל זאת הנושאים הקשורים לפעולות משרד הפנים והמשטרה באזור יהודה ושומרון (למעט נושא אחד שהוסדר בהסכמי קמפ-דויד, אף כי בלשון כללית: הקמת משטרה חזקה שתכלול אזרחים-ירדניים).

יש לזכור כי ממשלת ישראל הציעה בדצמבר 1977 את תכנית האוטונומיה לשלטון-עצמי של ערביי א"י ביהודה ושומרון ועזה ויש להניח כי בעת הדיונים לקביעת הסמכויות המדויקות של הרשות האוטונומית הנ"ל נקודת המוצא של עמדת ישראל תהיה תכנית האוטונומיה.

מטרת מסמך זה להציג את הבעיות הקשורות למשרד הפנים עם כינון האוטונומיה ולהעלות הצעה לעמדות ישראל בעת המו"מ על הסמכויות המפורטות של האוטונומיה. כן יכלול במסמך הצעות לפעולות שניתן לבצע מיידית עתה, עוד בטרם כינון האוטונומיה הן בישראל והן ביהודה ושומרון.

2. מיון הבעיות -

יש להתייחס אל שלושה היבטים עיקריים:
(1) התיישבות הישראלית: יש להבטיח את המשך קיומם של הישובים הישראליים וזיקתם לישראל ואת האפשרות להקים ישובים חדשים ולפתח את הישובים הקיימים.
(2) סמכויות הגופים האוטונומיים שישפיעו על ההתיישבות הישראלית, כגון: פיקוח על עירייות ורשויות תכנון ערביות כדי שאלה לא יסכלו את ההתיישבות הישראלית.
(3) סמכויות הגופים האוטונומיים שיש להם זיקה לנושאים כלליים בעלי ענין לישראל, כגון: פיקוח על רישום לידות ופטירות באזור כדי שבעוד 5 שנים לא נופתע מול מספרי אוכלוסיה מוגזמים.

דרך אחרת למיון הנושאים היא התייחסות לשאלה במסגרת איזו מערכת משפטית הם יפתרו: האם במסגרת השיטה המשפטית החלה באזור יהודה ושומרון, או במסגרת המשפט הישראלי (והדברים יבוארו ביתר פירוט בהמשך).
בנקודת מבט נוספת קשורה למימד הזמן: יש נושאים שניתן כבר עתה לפותרם ולהסדירם על ידי חקיקה וארגון מתאים כדי שהדבר יהיה בבחינת עובדה מוגמרת לפני כינון האוטונומיה; יש נושאים שיש לדון בהם עם הצד הערבי ערב כינון האוטונומיה ולמצוא דרכים ל"שרייץ" אותם במסגרת האוטונומיה; יש נושאים שישארו לשיקול הדעת של רשויות האוטונומיה אשר יוכלו לעשות בהם כרצונם, במסגרת האוטונומיה.

סודי ביותר

להבדלים אלה שבמימד הזמן חשיבות מרובה אם תתקבל הצעת ישראל לסעיף 19 לתכנית האוטונומיה אשר על פיו רעדה משותפת (בה יהיו נציגי ישראל ירדן והתושבים) תקבע איזה חוקים ישארו בעינם, יבוטלו או ישונו. במילים אחרות, לישראל תהיה זכות וטו ביחס לשינוי או ביטול חוקים קיימים באזור עם כינון האוטונומיה (יש למצוא דרך שזכות וטו זו תשימר גם במשך החמש שנים, כי אם לא יהיה כך, לא תהיה כל מניעה לאוטונומיה לבטל את החוקים והצווים במשך חמשת השנים).

לאור סעיף 19 הנ"ל עדיף כבר עתה-וכמה שיותר מהר - לחקוק חוקים או צווים במיוחד אלה שיתייחסו להתיישבות ישראלית ואזי צווים אלה כבר חקוקים ויהיה דיון האם לבטלם או לשנותם; דבר זה שונה בתכלית מהשאלה האם המועצה המינהלית שלה יהיו סמכויות חקיקה באזור הסכים לחוקק חוקים אלה, כאשר יש להניח כמעט בודאות כי חקיקה לטובת האינטרס הישראלי, בכלל, וההתיישבות, בפרט, לא תעשה על ידי המועצה המינהלית.

מסמך זה ידון להלן בנושאים הנוגעים לפעולות משרד הפנים, פחות או יותר על פי ההלוקה לאגפים ולמחלקות במשרד. במסגרת כל נושא ידונו הבעיות בשלושת ההיבטים שפרטנו בראשית פרק זה ויוצע, בקצרה, פתרון או כמה אלטרנטיבות לפתרון, תוך התייחסות לבעית מימד הזמן, כאמור לעיל.

3. שלטון מקומי -

3.1 המעמד המוניציפלי של ההתיישבות הישראלית

ביהודה ושומרון קיימים ישובים ישראליים בעלי אופי שונה: ישובים חקלאיים (קיבוצים, מושבים שיתופיים ומושבי עובדים); ישובים קהילתיים; ישובים עירוניים.

הישובים החקלאיים מאורגנים באגודות שיתופיות על פי החקיקה הישראלית וכל ההסדרים בתוך הישוב מתנהלים על פי תקנון הישוב (אף כי יש בעיות לאכוף החלטות ועד הישוב או החלטות שיפוטיות הקשורות בהוצאת מחייב וסילוקו). הישובים הקהילתיים החלו להתארגן כאגודות על פי המשפט הפרטי, אך אין זה פותר את כל הבעיות של ישוב בעל אופי כזה והעדר סמכות חוקית של הועד מקשה על פעילות הישוב. עיקר הבעיה היא המעמד המוניציפלי של הישובים העירוניים. האם יש צורך באקט חקיקתי שיקבע עקרונות בסיסיים, כגון: סמכות הגוף הנבחר-מועצה או ועד; סמכות גביית מסים; פיקוח על בניה, רישוי עסקים וכדומה. העדר חקיקה כזו (למעט קרית-ארבע) מקשה על החיים הידמיומיים בישובים העירוניים כיום וזאת לא יעשה לפתרון הבעיה בימים הקרובים, הרי עם כינון האוטונומיה לא יהיה סיכוי להסדרתה. בעיה דומה, אם כי בהיקף מצומצם יותר, מתייחסת למסגרת הארגונית שתקיף את הישובים הקטנים. הכוונה למעין מועצה אזורית שתסדיר נושאים על-ישובים כגון: בתי-ספר, תברואה, בריאות, כיבוי-אש וכו'.

קמת עיריות ומועצות אזוריות מחייב, התייחסות לסוגיות הבאות:

צו מכונן: יש לכונן גופים אלה על ידי אקט חקיקתי כדי שגופים אלה יהיו בעלי סמכות על פי השיטה המשפטית החלה באזור יהודה והשומרון. כיום, עד כינון האוטונומיה, בעל סמכות החקיקה הוא מפקד האזור ועל-כך יש צורך בצו שיתחם על-ידו שיכונן גופים אלה. עם כינון האוטונומיה יש לקבוע הסדרים בחקיקה הישראלית לפיה יועברו סמכויות הפיקוח המצויות בצו הכינון לידי רשויות משרד הפנים הישראלי.

גבולות השיפוט: אחת מנקודות המפתח בהתייחס להתיישבות הישראלית הוא המרחב שינתן לרשויות מקומיות אלה. כאן יש להחליט באומץ על שטח שיפוט רחב וגדול כדי שיכלול לא רק את היקף הישוב כיום אלא גם את הרזרבות העתידיות כדי שהאוטונומיה לא תוכל ל"השתלט" על שטחים המיועדים לפיתוח ההתיישבות הישראלית. כמובן שיש לבדוק כל ישוב וישוב באופן ספציפי תוך התייחסות לבעלות על הקרקעות, סוגיה שנדון בה מיד.

מקרקעין: הישובים הישראליים הוקמו על קרקעות מסוגים שונים: ממשלתיות, נפקדים, נוכחים וקרקעות שנרכשו על יד המינהל. אין זה ברור מה יהיה גורל כלל המקרקעין הממשלתיים והנפקדים עם כינון האוטונומיה ויש להניח כי נושא זה יהיה אחד מסלעי המחלוקת הקשים במו"מ לכינון האוטונומיה. מכל מקום, מוצע בשלב זה פתרון ביניים כדלקמן: המקרקעין שיהיו בגבולות השיפוט של הרשות המקומית (בגבולות רחבים, כאמור לעיל), יוחכרו לרשות המקומית ל- 99 שנה עם השלום מהרון מראש ומתן רשות לרשות המקומית להחכיר בחכירת משנה את המקרקעין והבתים למתיישבים (עם פיקוח של מינהל מקרקעי ישראל).

בדרך זו יש סיכוי רב יותר למנוע מרשויות האוטונומיה להתערב בהתיישבות הישראלית תוך שימוש באיצטלה של בעלי המקרקעין.

היקף הסמכות: לרשויות המקומיות המוצעות יוענקו סמכויות הדומות לרשויות כאלה בישראל (בעקרון, הצו המכונן יבוסס על חקיקה ישראלית מקבילה). בדם, יש מקום לשקול הרחבת סמכויות הרשויות המקומיות הללו כדי שישמשו "צינור" דרכו יפעלו משרדי הממשלה הישראליים באזור יהודה והשומרון. כבר אמרנו כי לעירייה ביהודה והשומרון יהיו סמכויות בנושאי המקרקעין כחוכרת ראשית של הקרקעות וכמחכירת-משנה למתיישבים. כן יש להוסיף סמכויות בנושאי הינוך, בריאות (במיוחד עם חקיקת חוק ביטוח בריאות בישראל) ועוד.

בחירות: עקרונות הבחירות יהיו זהים לאלה הנהוגים בישראל. יש ליצור זיקה לרשויות משרד הפנים המפקחים על הבחירות בישראל. כמו-כן מוצע כי יום הבחירות יהיה אותו יום בחירות המתקיים בישראל, ובכך תודגש עוד יותר "הישראליות" של ההתיישבות ביהודה ושומרון.

בית משפט עירוני: יש להקים ערכאה שיפוטית אשר תהיה מוסמכת לדון את מפירי חוקי העזר העירוניים (עבריני בניה, ניהול עסק ללא רשיון). יש מקום לשקול להרחיב סמכות במ"ש זה גם לנושאים אזרחיים הקשורים לעירייה, כגון: אי-השלום מסים. כמו-כן יש מקום לבחון אפשרות להעניק לבית משפט זה סמכות רחבה יותר בענייניים אזרחיים ופליליים שאינם קשורים דווקא לרשות המקומית (אך נושא זה יש להסדיר במסגרת פתרון כולל של הזיקה של המתיישבים למערכת השיפוט הישראלי, נושא החורג מתזכיר זה והמחייב החלטה בשיתוף עם משרד המשפטים וגורמים אחרים). מכל מקום, אף אם בית המשפט יהיה עירוני בלבד יש להסדיר את אכיפת פסקיו על ידי הקמת מערכת חוצאה לפועל עצמאית או כשלוחה של ההוצאה לפועל בישראל וכן לקבוע הסדרים לשימוש באינסטנציות הישראליות בהקשר זה (כגון: מתן סמכות לבית סוהר בישראל להחזיק אסיר שנידון בבית משפט עירוני ועוד).

3.2 הרשויות המקומיות הערביות -

בכלל, יש להניח כי ההתערבות שלנו ברשויות המקומיות הערביות תהיה מינימלית. אומנם כמשך השנים תיקנו את חוק העיריות (רחוקים אחרים המתייחסים לעיריות ולמועצות הכפריות), אך נראה לי כי ככלל אין אינטרס ישראלי עליון המחייב לדרוש ל"שריין" חקיקה זו וניתן להשאיר הנושא לשיקול דעת רשויות האוטונומיה (אם כי, למען הזהירות, ראוי לעבור באופן שיטתי על כל החקיקה כדי שלא להיות מופתעים). גם החקיקה שלנו בתחום הבחירות לעיריות כגון: מתן זכות בחירה לנשים, אינה בבחינת יהרב וכל יעבור וניתן להשאיר את המצב כמות שהוא ואם יוצר רשויות האוטונומיה לעשות רגרסיה ולהחזיר לקדמותו את המצב של אי מתן זכות בחירה לנשים, נראה לי כי אין להתערב בכך.

במישור היחסים שבין העיריות והממשל הישראלי יש לפתור כמה בעיות כגון: אישור תקציבים שניתנו ע"ל פרוייקטים רב-שנתיים; פרעון הלוואות שניתנו לעיריות ועוד.

אשר לנושאים שישפיעו על ההתיישבות הישראלית, יש ל"שריין" את גבולות העיריות (הן הגבול המוניציפלי והן גבול "אזור התכנון") כדי שהעיריות לא יוחיבו את אזור שליטתן ו"יבלעו" ישובים ישראליים ויחנקו כל סיכוי לפיתוחם. דוגמא קונקרטית לכך תוכל ל"מש חברון (אגב, קרית-ארבע הוקמה בחלקה על אזור השייך לגבולות עיריית חברון והנושא הוסדר בכך הכינון שקבע כי חוקי העזר של חברון לא יחולו על קרית ארבע, אם כי בדרך עקיפה. יש לוודא כי הסדר זה ישוריין ועם כינון האוטונומיה לא תתעורר הבעיה מחדש).

סודי ביותר

מרשם אוכלוסין -

במסגרת זו יש, ראשית, לפתור בארפן משפטי משביע רצון את מעמדם של המתיישבים הישראלים. הם מבחינה פורמלית לפחות, איננם תושבי ישראל, כי מרכז חייהם ומקום מגוריהם הקבוע הוא מחוץ לתחום שבו חל המשפט הישראלי. לפיכך, מבחינה משפטית, סכך רב מהם ניתן לתת להם תעודות זהות ובמיוחד אין זה חוקי, על מי המצב כיום, לרשום בתעודה הזהות את כתובתם ביהודה ושומרון. יש, איפוא, לשנות את החוק הישראלי בנושאים אלה.

אשר לאוכלוסיה הערבית יש להחליט עקרונות: האם להשאיר את נושאי המרשם בידנו או להעבירם לתושבים המקומיים (כי תישמע הטענה: אם במסגרת האוטונומיה איננו רשאים להוציא תעודות זהות, היכן האוטונומיה?), או שמא לעשות חלוקה בין סמכויות שיהיו בידי הרשויות הישראליות לאלה שיהיו בידי האוטונומיה ולקבוע בצורה מדוייקת את הגבולות ביניהם.

נצביע להלן על כמה סוגיות בתחומי המרשם המחייבות פתרון לשאלת הסמכות:

(1) רישום לידות: כיום יש לנו פיקוח על-כך במסגרת בתי החולים (אם כי יש להניח כי פיקוח על לידה מחוץ לבית חולים קשה יותר). השארת הענין לתושבים המקומיים יכול להביא פחות לעליה ניכרת בילודה (מבחינת הריטומים המובן).

(2) רישום פטירות: אם כיום יש לנו מידה מסויימת של שליטה על-כך, אף כי לא מלאה (העיד על-כך העובדה שארגו"א נותן תמיכה לרבים שאינם בחיים), ברורה ההשלכה הפוליטית מאי-עדכון רישום הפטירות על מספר האוכלוסין הרשום בעוד חמש שנים.

(3) מתן תעודת זהות: כיום סמכות זו בידנו והיא משקפת את העובדה כי מחזיק התעודה הוא תושב קבע באזור. אם סמכות זו תינתן לשלטונות האוטונומיה יוכלו לתת תעודת זהות גם למבקרים ותיירים ויקשה לגרשם מהאזור (ראה גם להלן).

(4) כניסה לאזור: מתן סמכויות פיקוח כאלה לרשויות האוטונומיה יגרמו לכניסת אלמנטים מסוכנים וגורמי פח"ע. אף כי כיום יש כניסה כמעט חופשית, במיוחד במסגרת ביקורי הקיץ, הפיקוח שלנו חשוב והעדרו יבא לבעיות בטחוניות. יש להסדיר גם כניסה לא רק דרך הגשרים אלא גם דרך ישראל.

(5) יציאה מהאזור: כאן ניתן לתת חופש רב יותר לרשויות האוטונומיה, אך יש לשמור על מידה מסויימת של שליטה שלנו (למשל, סגירת הגשרים בפני חשודים סמוך לאחר ביצוע פיגוע). בעיה חשובה ובעלת חשיבות עקרונית כרוכה בתעודות שינתנו לתושבי האזור החפצים לנסוע לחו"ל. אשר לאזרחים ירדניים ניתן יהיה להשאיר המצב הקיים ולאפשר להם להשתמש בדרכונים הירדניים. אך מה יעשה ביחס לחסרי האזרחות המשתמשים כיום בתעודת מסע ישראלית? יש מקום להניח כי דרישת הערבים תהיה כי לאוטונומיה יותר להוציא תעודות בינלאומיות ואפילו דרכונים ועלינו לשקול האם להתנגד לכך (כי קבלת דרישה זו כמוה כהכרה במדינה או בישות בינלאומית) או להסכים לכך, או שמא ליצור תעודה מיוחדת בה יהיה מקום הן לנו והן להם וגם הפיקוח על הוצאתה יהיה משותף.

(6) תושבים בישראל: כידוע עובדים עשרות אלפים מתושבי האזור בישראל וחלקם שוהה במקומות עבודתם בחנאים-לא-חנאים במשך רוב ימי השבוע, כולל לינה. עד כה הבעיה הודחקה מתחת לשטיח. עם כינון האוטונומיה, וקראתה, יש להערך לבעיה ומבחינת משרד הפנים יש לבדוק האם רצוי כי ישארו בישראל זמן כה ממושך ומה יהיה מעמדם?

(7) ירושלים המזרחית: בהנחה שהאוטונומיה לא תחול על ירושלים המזרחית, מכל מקום יש לפקח על תנועת אנשים לצורך מגורי קבע בין ירושלים המזרחית לבין יהודה והשומרון, כאשר יש לקבוע מדיניות: האם נעודד מעבר כזה ואם כך האם חד-סטרי או דו-סטרי?

(8) אזרחות: על פי סעיף 14 לתוכנית האוטונומיה יש לתושבים אופציה שאחת מהאלטרנטיבות שלה היא רכישת אזרחות. על פי סעיף 15 לתכנית הנ"ל לתושב כזה תינתן אזרחות ישראלית על פי חוקי האזרחות הישראליים. יש להערך לקראת זאת, כולל התקנת תקנות וכו'. אמנם, אין לצפות לתורים ארוכים של מועמדים, אך מבחינה הסברתית יש מקום לשקול דרוקא לפיסם כי הכלים הארגוניים והמשפטיים לכך כבר קיימים כדי להראות על רציונות כרונולוגית באופציה זו.

5. תכנון רכניה

התיישבות ישראלית: גם כאן נקדים תחילה דיון בהתיישבות הישראלית. כידוע, כל ההתיישבות הישראלית באזור יהודה והשומרון מוקמת שלא על פי תכניות מתאר מאושרות וללא כל רשיונות בניה כחוק. אמנם, בצד המושל נקבע כי ניתן להקים ועדות תכנון מיוחדות (כאשר הכוונה היא להתיישבות הישראלית), אך טרם נעשה שימוש בצד זה. יש להקים לאלתר ומיידית ועדות תכנון כאלה שבה יהיו נציגי הישובים ולקבוע את גבולות סמכויותיהם.

אם לענין גבולות השיפוט והסמכות של הרשויות המקומיות הדגשנו את החשיבות בגבולות רחבים הצופים פני העתיד, קל וחומר שיש לנהוג כך ביחס לגבולות התכנון. אזורי התכנון הישראליים יכללו את בקעת הירדן וגושי ההתיישבות סביב ירושלים, גוש עציון, ומבוא חורון. כך יש להכניס למסגרת זו את האזורים בהם הוקמו לאחרונה הישובים הקהילתיים במסגרת של רצועות אורך ורוחב שיחצו את האזור, וכל זאת במסגרת תכנית מיתאר מחייבת של כל האזור.

תכנון של הערבים: לרשויות הערביות יש לחת חופש תכנוני רחב כמעט ללא הגבל (זולת האמור להלן). כן יש לאפשר להם תכנון של חבלים שלמים ושל האזור כולו למעט ההתיישבות היהודית והאמור להלן.

מכאן שמועצת התכנון העליונה תהיה מורכבת מהמושבים הערבים באזור. כמו, יש לקבוע הסדרים משוריינים לפיהם לא יוכלו רשויות התכנון הערביות לפלוש לתחומי התכנון הישראליים לכל יצור את ההתיישבות הישראלית. זה כולל הגבלות בנושאים מגוונים כגון: הגבלות בניה, הכרזה על שמורות טבע וכו' והכל בתחום ההתישבות הישראלית.

בניה בטחונית וצירים: שתי סוגיות יש להפקיע מידי רשויות התכנון הערביות: ראשית, כל הקשור והכרוך בהקמת מחנות צבא ומבנים בטחוניים. שנית, אחריות לקביעת דרכים וצירי תנועה תשאר בידיו החל מתכנון ועד לביצוע (בידי מע"ץ) ושילוט (משרד התחבורה).

6. עיתונות וצנזורה

כידוע יוצאים העיתונים המתפרסמים באזור יהודה והשומרון מטעם מערכות המצויות במזרח ירושלים ועל כן המיקוח נעשה על ידי הרשויות הישראליות על פי החקיקה הישראלית. אם תכונן האוטונומיה יש מקום רב להניח כי העיתונאים יבקשו להשתחרר מכבלי הרישוי הישראלי ויעבירו את המערכות ליהודה ושומרון. האם לקראת זאת עלינו להערך על ידי חקיקה מתאימה שתחול על יהודה ושומרון ותופעל על יד הרשויות הישראליות? מצד אחד, תישמע כסבירה טענה של הערבים כי כל עוד חירות ביטוי וכי רישוי העיתונות תעשה על ידי האוטונומיה; מאידך ביסא, לא קשה לנחש את הקו של העיתונים (לפחות חלקם) ונמצא בפני עובדה מוגמרת של כלי ביטוי שיהווה מקור הסתה נגד ישראל.

הבעיה מתריפה והולכת כאשר עוברים אנו לצנזורה הבטחונית. צנזורה מופעלת כיום על יד הצנזור הצבאי על פי תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945 . האם סמכות זו תישאר בידו? מוצע כי הסמכות תועבר לאישיות אזרחית - פקיד משרד הפנים, אך בכל מקרה יש לשמור על סמכות זו.

צנזורה נוספת, הצנזורה המוסרית על סרטי קולנוע ותיאטרון, אף היא מחייבת התייחסות. כמו, כאן-יש מקום ליתר ליברליות ואיני רואה בשלב זה אינטרס ישראלי עליון אשר יחייב מתן מלוא הסמכויות בנושא זה לתושבים הערבים.

סוגיה אחרונה במסגרת זו היא: יבוא עיתונים ודברי דפוס אחרים לאזור. כידוע, יבוא הדפוס הללו כפוף לרישוי ולפיקוח ובדרך זו נמנע יבוא דברי שיטנה רבים לישראל ובמיוחד ספרי לימוד. אם רוצים להשאיר מכשיר זה בידנו יש להסדיר זאת מבחינה משפטית. גם מבחינה ארגונית יש להעדיף לקראת זאת (במסגרת כוללת של התייחסות למעברי הגבול ומיקומם של הישראלים בהם, על כל רשויותיהם: משטרת הגבולות, התחמת דרכונים, מכס ועוד).

7. רישוי נשק -

המתיישבים הישראלים מחזיקים נשק על פי רשיון שניתן על ידי משרד הפנים בישראל. יש לקבוע הסדרים משפטיים שיאפשרו המשך מדבר זה, לרבות מתן רשיונות נוסכים למבקשים זאת, או במסגרת החלה כללית של המשפט הישראלי על המתיישבים (ראה להלן), או בהסדר מיוחד לנושא זה. יש להניח שתתעורר הבעיה של רישוי נשק לערבים באזור. המשטרה המקומית תחזיק בנשק כמתחייב מהפקידה (וראה על כך להלן), אך מה דין תושב-אדם פרטי-המבקש להחזיק בנשק ברשיון? נראה לי שסמכות זו אין להעביר לאוטונומיה ויש להשאירה בידנו. מה יש מקום לבדוק שמא רצוי שסמכות זו תהיה בידי משרד הפנים הישראלי כגוף אזרחי המטפל בנושאי מנים, או שמא יש להעביר האחריות לרישוי לצה"ל כמי שאחראי לבטחון באזור.

8. מל"ח -

מל"ח במסגרת הישובים הישראליים יאורגן כמו בישראל, כי הצר המכונן אותם יהיה דומה לחקיקה הישראלית המסדירה את נושא המל"ח ורקובעת כי הרשויות המקומיות אחראיות לתפעולו. מכל מקום יהיה צורך באורגון מערך מל"ח לאור גושי ההתיישבות וקביעת מערכת זיקות בינם לבין הישובים הסמוכים בעבר זה של הקו הירוק.

יש מקום לדון בשאלה האם ישראל רואה עצמה כאחראית על נושאי המל"ח של הערבים הכפריים בתחומי האוטונומיה. לי נראה כי בכל מקרה, אף אם נחליט שאין זה במסגרת אחריותינו, בירם פקודה ניתבע ונידרש לספק לתושבים לחם, דלק וכו'. לפיכך, יש להערך כבר עתה לכך בין באמצעות צה"ל ובין דרך הרשויות המקומיות הערביות באזור (אף זו החלטה שיש לקבל).

9. המשטרה -

הסכם קמפ-דיוויד קובע מפורשות כי תקום משטרה חזקה באזור שתורכב מתושבים מקומיים וניתן יהיה לצרף אליה גם אזרחים ירדניים. מצד שני, ניתן במסגרת המילים לומר כי גם ישראל זכאית להקים משטרה, רזאת כחלק מההגנה על בטחונה היא. בגבולות הסמכויות בין שתי משטרות אלה לא נקבעו ובשלב זה ניתן רק לומר כי בכו"מ להקמת האוטונומיה יש לדרוש סמכויות רחבים עד כמה שניתן למשטרה הישראלית, במיוחד בנושאים בטחוניים ברורים כגון: מעצר וחיפושים של מחבלים, חקירה והכנת תיקים לאישים אנשי פח"ע ועוד.

שאלות רבות עדיין פתוחות בהתייחס למשטרה כגון: באיזה בית משפט יועמדו לדין העבריינים שיחקרו על ידי המשטרה הישראלית; בית משפט צבאי (וזה היכן ימוקם: באזור או בישראל), בית משפט ישראלי, או שמא בית משפט מקומי.

במשרד שאחראי לשוטרים יש להחליט ולגבש עמדה ביחס למעמדם של השוטרים המקומיים שהועסקו על ידנו, לרבות זכויותיהם לפנסיה, והמשך תשלום לפנסיונרים שכבר יצאו לגימלאות (הסדרים אלה יהיו צריכים להיות מתואמים עם המדיניות שתיקבע ביחס ליתר עובדי הממשל המקומיים).

10. המתיישבים הישראליים והמשפט הישראלי -

על פי המצב כיום, ויש להניח כי מצב זה לא ישונה עם כינון האוטונומיה אלא אולי יורע, המשפט הישראלי ככזה אינו חל על המתיישבים הישראליים המצויים ביהודה ושומרון. אין הם מבחינה משפטית תושבי ישראל וחלק ניכר מדברי החקיקה הישראלים לא חל עליהם מבחינה פורמלית ורק עקב הסדרים מינהליים ואחרים בפועל מחילים עליהם חלק מהמשפט הישראלי. דבר זה אינו משביע רצון כיום ויש להסדירו עתה בטרם תפרוס האוטונומיה את "חסותה" על המתיישבים הישראליים, במסגרת פעולותיה באזור.

אינני סבור שאיכשר דרא עתה להחיל את המשפט השיפוטי והמינהלי הישראליים על הטחים המיועדים להתיישבות ישראלית. "סיפוח" כזה נעשה ביחס למזרח ירושלים בלבד סמוך למלחמת ששת הימים ואין להניח כי יעשה שימוש נוסף בדרך זו בעתיד הנראה לעין.

ברם, יש מקום להשוב על דרך אחרת: במקום החלת המשפט הישראלי באופן טריטוריאלי על שטחים ביהודה ושומרון, החלתו באופן פרסונלי על האנשים הישראליים ביהודה ושומרון. לפיכך מוצע כי הכנסת תחוקק חוק שיקבע כדלקמן:

"המשפט השלפוט והמינהל הישראליים יחולו על אזרחי מדינת ישראל, או על כי שרשום במרשם האוכלוסין בישראל, המתגורר דרך קבע באזור יהודה והשומרון, והם ייחשבו כתושבי ישראל לצורך כל דין".

חוק כזה יהיה פריצת חוב של כבוד למתיישבים ויראה להם כי יש להם גיבוי משפטי פורמלי בכך שישראל קובעת שהמשפט הישראלי יחול עליהם. גם מבחינה הסברתית ניתן לנמק חוק כזה ברצון להבטיח את זכויות אזרחי ישראל שיימצאו במסגרת האוטונומיה.

11. צורים שנחקקו מאז 1967 -

מאז מלחמת ששת הימים נחקקו ביהודה והשומרון מאות רבות של צווים על ידי ממקד האזור ומאות דברי חקיקה נוספים על ידי גופים אחרים (קמ"טים, עיריות וכו'), אשר חלק לא קטן מהם נוגע לפעולות משרד הפנים. לחלק מצווים אלה התייחסנו לעיל, אך יתכן ויש צווים נוספים. מוצע לערוך בדיקה שיטתית של כל דברי החקיקה שנחקקו באזור יהודה והשומרון מאז 1967 ולהחליט על ההתייחסות אליהם על פי אחת או יותר מהאלטרנטיבות הבאות:

(1) להשאירם בתוקף כמות שהוא.

(2) לבטלם כליל.

(3) לשנותם ולתקנם לאור האוטונומיה.

(4) להעביר סמכויות מרשויות ממשל לרשויות האוטונומיה או למשרדי ממשלה בישראל.

12. בחירות -

נושא מרכזי שיהווה את אחד ממוקדי ההתעניינות בארץ ובעולם הוא הבחירות לרשויות האוטונומיה המינהלית (וזה מימלא מעלה את השאלה שנשארה פתוחה: האם יהיו באוטונומיה רשות מחוקקת ורשות מבצעת נפרדת או שהמועצה המינהלית תהיה הרשות המחוקקת והמבצעת גם יחד, כפי שמשמע מהצעת האוטונומיה הישראלית). בהסכמי קמפ-דויד לא נאמרו דברים מפורשים בסוגיה זו וכל שנאמר הוא שהרשות לשלטון מקומי תהיה נבחרת. בתכנית האוטונומיה הישראלית יש פירוט יתר הסעיפים 4-6 שעיקרם:

(1) הבחירות כלליות, ישירות, אישיות, שוות וחשאיות (סעיף 6).

(2) זכות בחירה ניתנת לכל תושב מגיל 18 ומעלה ללא התחשבות באזרחות (סעיף 4).

(3) זכות להיבחר ניתנת לכל תושב מגיל 25 ומעלה ללא התחשבות באזרחות (סעיף 5).

הוראות המתייחסות לצד הטכני של הבחירה אינן מרפיעות, כמובן, בתכנית האוטונומיה ותפקיד זה יהיה מוטל עלינו להכין. יתכן ותהיה דרישה מהצד הערבי כי הפיקוח על הבחירות (ובעיקר סוגיות רגישות כמו: הכנת רשימת הבוחרים, אישור הרשימות ועוד) יעשה על ידם או לפחות על ידי גוף משותף בהשתתפותם ובהשתתפות גורמים נוספים (מצרים, ירדן, ואולי אף האו"ם או ארה"ב). מכל מקום, מבחינתנו יש להכין מערך חקיקתי מפורט בנושא זה כדי שלפחות אנו נהיה מוכנים ונוכל לדרוש שהנושא יהיה באחריותינו.

במסגרת ראש פרק זה של בחירות ראוי לציין כי כיום המתיישבים הישראליים משתתפים בבחירות לכנסת על פי תיקון של החוק הישראלי. יש לבדוק, במירחד ארגונית, האם הסדר זה יוכל להימשך עד כינון האוטונומיה ואם לאו-איזה שינויים ותיקונים יש לערוך בחקיקה הישראלית, כדי להבטיח את זכות הבחירה של המתיישבים הישראליים במערכת הבחירות לכנסת (אשר לבחירות לרשויות המקומיות ראה מה שכתבנו לעיל).

13. סיכום -

1. יש לחקוק מיידית צורים המכדירים את המעמד המוניציפלי של ההתיישבות הישראלית.
2. יש להקים מיידית את רשויות התכנון של הישובים הישראליים באזור יהודה והשומרון, ולאשר את תכנית המיתאר של האזור.
3. יש להחליט ביחס לשאלות שנשארו פתוחות המתייחסות להיקף סמכויות האוטונומיה ולקבוע על אלה נושאים יתנהל מו"מ קשוח בבחינת "יהדג וכל יעבור", והחילו נושאים יוכנסו למו"מ לצורך מיקוח וד"ל, וזאת תוך תיאום עם משרדי הממשלה האחרים.
4. יש לערוך בדיקה יסודית של כל דברי החקיקה שנתקקו מאז 1967 באזור ולקבוע עמדה ביחס להמשך תוקפם.
5. יש להציע לכנסת לחוקק חוק אשר יחיל את המשפט הישראלי בארפן פרסונלי על המתיישבים הישראליים.

סודי ביותר

מדינת ישראל
משרד הפנים

עותק מס' 18 מתוך 20 עותקים
מסמך זה כולל 17 דפים

האוטונומיה וההתיישבות הישראלית באזור יהודה ושומרון

1. הצבת הבעיה
2. מסגרת ארגונית מוניציפאלית
   - 2.1 ישובים הקלאיים
   - 2.2 ישובים קהילתיים
   - 2.3 מועצות אזוריות
   - 2.4 ישובים עירוניים
   - 2.5 צו מכונן
   - 2.6 גבולות השיפוט
   - 2.7 מקרקעין
   - 2.8 היקף הסמכות
   - 2.9 בחירות
   - 2.10 בית משפט עירוני
   - 2.11 משטרת ישובים
   - 2.12 תכנון ובניה
3. המעמד של המתיישבים הישראליים
4. המערכת השיפוטית וההתיישבות הישראלית
   - 4.1 משפט אזרחי
   - 4.2 בי"ד לעבודה
   - 4.3 בי"ד רבניים
   - 4.4 המשפט הפלילי
   - 4.5 בג"צ
5. סיכום ודרכי פתרון

סודי ביותר

משרד הפנים

עותק מס'... מתוך ... עותקים

מסמך זה כולל .....

דיון ראשון – מעמד משפטי ביהודה

ההתיישבות הישראלית באזור יהודה ושומרון

1. **הצגת הבעיה:**

ההתיישבות הישראלית מעוררת את הבעיה של התנגשות בין המשפט הטריטוריאלי לבין המשפט הפרסונלי.

באזור יהודה ושומרון מורכב המשפט משני רבדים: הראשון, הדין המקומי שהיה בתוקף עד מלחמת ששת הימים (שהוא עצמו כולל מורשת עותומנית, מנדטורית וירדנית). והשני, צווים ותקנות שנתקבלו מאז 1967 על ידי רשויות הממשל הצבאי הישראלי. (על צווים אלה בהרחבה בספר "החקיקה באזור יהודה ושומרון" הוצאת המכון למחקרי חקיקה ומשפט השוואתי, האוניברסיטה העברית ירושלים, תשל"ה).
משפט זה תחולתו טריטוריאלית והוא מחייב את כל הנמצא בשטחים המוחזקים: ערבים וישראלים כאחד.

מאידך גיסא, חלק ניכר מהחקיקה הישראלית חלה רק בתחומי מדינת ישראל ואינה חלה על מישהו מתושבי מדינת ישראל או על אזרחים הנמצאים מחוץ לגבולות המדינה.

נוצר אם כך מצב בו המתיישבים הישראליים באזור יהודה ושומרון כפופים למערכת המשפטית החלה באזור ואילו מרבית חוקי מדינת ישראל אינם חלים עליהם.

מצב בעייתי זה נשאר במשך 11 השנים האחרונות והנסיונות שנעשו כדי להסדירו היו מעטים, שטחיים ומקריים, ללא פתרון מרכזי וללא יד מכוונת, על אף שבמשך השנים הללו היו למעשה סמכויות החקיקה – הן בישראל והן ביהודה ושומרון – באותם ידיים. עם כינון האוטונומיה ישתנה המצב תכלית שינוי. סמכויות החקיקה באזור יהודה ושומרון יועברו למועצה המינהלית, ומימלא צו או חוק שניתן היה לחוקקו עד 1978 יהיה מעתה תלוי ברצונם של חברי המועצה המינהלית, אשר לא קשה לנחש מהי עמדתם ביחס להתיישבות הישראלית באזור. אף אם ישארו סמכויות חקיקה בידי הממשל הצבאי, כפי שמוצע על ידי משרד המשפטים, יש להניח כי עתה קל יותר לחקוק למען ההתיישבות מאשר בעתיד עם כינון האוטונומיה ומיקוד תשומת הלב הציבורית לנושא.

יתרה מזו, אותם הסדרים משפטיים מועטים שהתייחסו להתיישבות הישראלית (כפי שנראה להלן), יבחנו במסגרת ועדה משותפת ישראלית ירדנית ונציגי המועצה המינהלית, אשר תיקבע האם להשאירם בעינם, לבטלם או לשנותם (סעיף 19 לחכנית האוטונומיה). אמנם על פי הסיפא לאותו סעיף החלטות הועדה יהיו פה אחד ומלא לישראל יש זכות ווטו, אך גם כאן לא קשה לשער את הויכוחים הצפויים והעימותים שיהיו בועדה, ואשר יש להניח כי יצאו מחדרי הועדה החוצה ויפגעו לא מעט באויריה שבכוונת ישראל ליצור. מצד שני ניתן להפיק מסעיף 19 הנ"ל תועלת לא מעטה: לחקוק כבר עתה סמוך לכינון האוטונומיה חוקים או צווים שיתייחסו להתיישבות הישראלית ואז צווים אלה כבר חקוקים ויהיה דיון האם לבטלם או לשנותם, דבר השונה בתכלית מהשאלה האם המועצה המינהלית תסכים לחוקק מיוזמתה חוקים או צווים שיתייחסו להתיישבות הישראלית באזור יהודה ושומרון.

2. מסגרת אירגונית מוניציפאלית :

אחת השאלות הבסיסיות ביותר המלווה את ההתיישבות הישראלית בשטחים המוחזקים בכלל, ובאזור יהודה ושומרון, בפרט, הוא המעמד הארגוני מוניציפאלי של הישובים. נחלק הדיון לישובים לסוגיהם.

א. ~~2.1~~ ישובים חקלאיים :

אשר לישובים החקלאיים (קיבוץ, מושב שיתופי ומושב עובדים) הבעיה קלה יחסית: הם מאוגדים כאגודות שיתופיות חקלאיות במסגרת תנועות ההתיישבות ומכוח זאת כל ישוב הוא אישיות משפטית (אם כי רק לפי המשפט הישראלי ולא על פי המשפט באזור יהודה ושומרון) וכך הוא משיר להתקשר בחוזים, לנהל מו"מ, לקנות, למכור לפתוח חשבון בנק וכו'. הכללים לקבלת חבריו לישוב והוצאתם ממנו מוסדרים בתקנון האגודה וכל חבר מקבל על עצמו כללים אלה. מבחינה משפטית מדוקדקת אין בכל זאת פתרון מושלם לשאלת האכיפה. במילים אחרות, מהו האורגן המשפטי אשר יבצע את החלטות האגודה (או החלטות של רשם האגודות המשמש כבורר ופוסק בסכסוכים בין חברי האגודה): האם רשויות המשפט הישראליות (בית משפט והוצאה לפועל) או בתי המשפט וההוצאה לפועל באזור יהודה ושומרון - ישירות או על ידי ביצוע ההחלטה של הרשויות הישראליות. העדר פתרון משביע רצון בשאלה זו יש בו כדי לפגוע

קשה ביצירות של הישובים והוא פותח פתח לכל הרוצה להשתמש מתשלום מסים לועד הישוב ומסכל את כוחו של ועד הישוב לכפות מרותו על המתיישבים, לרבות הקשיים הניכרים בהוצאה מהישוב של מי שאינו עומד בתנאי התקנון (יתכן ויש בכך ברכה מבחינת השקפת עולם ליברלית, אך בהשוואה לישוב דומה בתחומי ישראל יש להבדל זה משמעות מרובה). לפתרון בעיות סילוק החבר עושים שימוש בכך שהוא בר-רשות מבחינת ההסתדרות הציונית העולמית (חוברת הקרקע מהרשויות הממשל). אך אם ינתן מקום משפטי לזכויות המתיישב הספציפי בקרקע, לא ניתן יהיה יותר להשתמש בדרך זו.

ישובים קהילתיים :

אשר לישובים עירוניים או עירוניים למחצה (כגון: המרכז האזורי אלון שבות והישובים הקהילתיים - העירוניים שמוקמים על ידי גוש אמונים) שונה המצב. אמנם החלו נסיונות להקים את הישובים הקהילתיים כאגודות שיתופיות, אך האופי הפלורליסטי של ישוב עירוני מתיישב בקושי רב עם המתכונת של אגודה שיתופית חקלאית. כך, למשל, האם תושב ישוב קהילתי דתי ששולח את בנו לבי"ס חילוני יחשב כמפר את כללי התקנון ויורחק מהישוב? האם יוכל תושב ישוב קהילתי למכור את ביתו לכל מאן דבעי או שמא יוכל ועד הישוב להטיל וטו על קונה פוטנציאלי זה או אחר, ואם כן על פי אילו שיקולים (דת, השקפה פוליטית, גיל הרכב משפחה וכו')? האם יוכלו בישוב קהילתי להתארגן קבוצת הורים ולדרוש הקמת בית ספר השונה באופיו מבית הספר הקיים או שמא יוכל הועד לנפנף בתקנון הקובע כי יוקם בישוב הקהילתי רק בי"ס אחד בעל מתכונת אחת? אם בעיות אלה נשארו פתוחות עתה קל וחומר שלא יפתרו בהינף אחד תוך כמה חודשים, ויש להניח כי החיים יעשו את שלהם, כפוף לחריג אחד. אם עד כינון האוטונומיה היתה פתוחה הדרך בפני המיעוט המקופח לפנות לבית משפט ישראלי, אין זה ברור מה יהיו סמכויותיו של בית משפט זה לאחר כינון האוטונומיה. ברם, אם ייקבע בתקנון האגודה של הישוב הקהילתי כי לבית משפט ישראלי תהיה סמכות לדון בסכסוכים בין חברי האגודה - יהיה הוקף לסעיף זה ולבית המשפט תהיה הסמכות.

2.3 מועצות אזוריות :

עד כה ראינו כי המבנה הארגוני של הישובים הוסדר על ידי המשפט הפרטי: ציבור המתיישבים התארגן כאגודה שיתופית ללא צורך באקט הקיקתי של המחוקק. לכך משמעות רבה: היוזמה חייבת להיות של המתיישבים ואלמנט הכפיה אינו ברור, כפי שהסברנו לעיל. אם עוברים אנו לשירותים ברמה על-ישובית יש צורך במנגנון אכיפה ויש הכרח בגושפנקא חקיקתית למתן תוקף להחלטות גוף זה. בדרך כלל בישראל מוקמות לשם כך מועצות אזוריות על ידי שר הפנים מכח החוק הישראלי. בשטחים המוחזקים טרם הוקמו מועצות כאלה, אף שדיבורים על כך והצעות לניסוח צווים כאלה היו לרוב וגם ריי רצעות מיוחדות של שולחן הממשלה. אך בכל פעם שהדבר היה על סף ביצוע חיסם הגורם המדיני ל"חתון", כנראה בשל חשש לתגובה הצפויה, בעיקר בעולם ובארה"ב. המצב למעשה בשטח הוא זה: כל קבוצת ישובים באזור יהודה ושומרון "מאומצת" על ידי מועצה אזורית סמוכה בישראל: המועצה ה האזורית מטה יהודה מאמצת את ישובי גוש עציון והסביבה, המועצה האזורית עמק הירדן מאמצת את ישובי הבקעה וישובי אזור ים המלח מאומצים על ידי המועצה האזורית תמר. המועצה משמשת בעיקר צינור להזרמת כספים ממשרד הפנים לישובים באזור יהודה ושומרון, אף כי לא אחת מסייעות המועצות האזוריות בעצה, הדרכה ולעיתים גם בשיתוף במתן שירותים מוניציפליים. ברור שאין זה הפתרון האידאלי, אך בשטח הסדר זה עבד במשך העשור האחרון. האם כך גם יתנהלו הדברים במסגרת האוטונומיה? מסופקנו ראוי, לפחות עתה, להחליט על הקמת המועצות האזוריות הללו וליתן להם סמכויות והקציבים באופן ישיר, ללא היזקקות לצינור של המועצה המאמצת בישראל, וכך יהיו הדברים גלויים על השולחן, ומימלא פשוטים יותר ויעילים יותר. מבחינה מינהלית יש לקבוע בבירור כי סמכויות האשור של התקציבים והפיקוח יהיו בידי רשויות משרד הפנים הישראלי ולא בידי הממשל הצבאי.

3. 2.4 ישובים עירוניים :

באזור יהודה ושומרון הוקמו גם ישובים עירוניים, אשר מתוכננים להיהפך לעיירות המאוכלסות ~~באלפי~~ רבים תושבים, ~~ובעתיד לאכלס אף רבבות~~. לישובים אלה אין פתרון ~~בצורת~~ האגודה השיתופית ישים. יש צורך בגוף מוניציפאלי בעל סמכות שרשאי לגבות מסים, להסדיר ולפקח על רישוי העסקים, חכנון ובניה ועוד, ובעיקר להפעיל מרות משפטית על כל תושב ותושב בישוב.

~~המגלה התעוררה הבעייה בקרית ארבע~~. אמנם החקיקה הירדנית בתחום המוניציפלי היא מפותחת ומודרנית יחסית (ראה מאמר: "~~מערכת היחסים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי ביהודה ושומרון מנקודת ראות משפטית~~", ~~עיר ואזור, כרך ב, חוברת 3~~, אדר תשל"ה - פברואר 1976, ~~עמ' 67-69 וכן המאמרים באנגלית על הבחירות לעיריות באזור יהודה ושומרון אשר פורסמו בכתב העת הישראלי למשפט - ישראל יילוא ו'אויון'~~ כרך 9 (1974), עמ' 97-116, כרך 12 (1977), עמ' 526-540). ברם, ~~קשה לראות~~ את קריית ארבע ~~כמשוגה~~ שגויה במסגרת חוק ירדני לפיו שר הפנים הוא הממנה את ראש העיר והבחירות לפועצת העיר נערכות על פי כללים שנקבעו בחוק הירדני הכוללים בין היתר צנזוס כללי כתנאי ~~מקדמי~~ מוקדמי לזכות להשתתף בבחירות. (המיגבלה של זכות בחירה לנשים בוטלה ב-1976, לפני הבחירות השניות לעיריות בגדה), מאידך גיסא, שר הפנים אינו רשאי לכונן עיריה בקרית ארבע מכוח פקודת העיריות הישראלית, כי קריה ארבע הינה מחוץ לתחום הטריטוריאלי של מדינת ישראל, וממלא לא ניתן להשתמש בפקודה הישראלית ולכונן מכוחה עיריה באזור יהודה ושומרון. הפחרון שנמצא היה כדלקמן: מפקד אזור יהודה ושומרון חקק צו שהכיל את עיקרי ההוראות של החקיקה המוניציפלית הישראלית ובצו קבע כי קרית ארבע תנוהל על ידי גוף הקרוי "מינהלת הקריה" ולה ניתנו סמכויות הדומות בעיקרן לסמכויות של מועצה מקומית בישראל. (ראה: צו בדבר ניהול קרית ארבע (יהודה ושומרון) (מס' 561), תשל"ה-1974 והתקנון שנחקק מכוחו ביום 3.10.74) אך בצו חידוש מעניין: מינהלת הקריה לא כללה רק את הנציגים הנבחרים של תושבי הישוב; המינהלה הורכבה ממי שמונה על ידי הרשויות והוא למעשה ראש העיר, הקרוי בצו מנהל ענייני הקריה - וכן מ-5 נציגי התושבים, כאשר לפי שממלא בפועל את תפקיד ראש העיר יש זכות ווטו בכל הדיונים של המינהלה. תחילה היה איש זה קצין צבא ולאחר מכן מונה האיש מבין מומלצי שר הפנים. לפנינו, איפוא, דימוקרטיה בערבון מוגבל; אמנם ניתנה להושבים הזכות להשתתף בעיצוב גורלם, אך הגוף המסורבל שהוקם, שבו יש זכות ווטו לאדם מבחוץ, פוגם באווירה והושמעו על כך תלונות לא מעטות. מבחינה עקרונית יש לזכור כי מינהלה קרית ארבע אינה בכל רשות מקומית בישראל ואף אינה כרשות מקומית באזור יהודה ושומרון והיאוצור מיוחד - סוי'גריס. מכל מקום, ראוי לציין כי בשנים האחרונות החלה להתעתח מערכת מסועפת של חוקי עזר של המינהלה בנושאים מגוונים: ארנונה, רישוי עסקים וכו'.

הקדים זה של צו מינהלת קרית ארבע נותר בבדידותו המזהרת והוא פרי לחצים של אנשי קרית ארבע שהצליחו ברגע המתאים להשיג את המעמד המוניציפלי המיוחד שניתן להם (עם כל הביקורת שתוארה לעיל). הישובים העירוניים האחרים, כגון: מעלה אדומים, ניסו ללכת בדרך זו, ולמעלה אדומים הובטח על ידי כל הגורמים המוסמכים, הן בתקופת הממשלה הקודמת והן בשנה האחרונה, כי גם לה ינתן מעמד מוניציפלי, אך ההחלטה הסופית התעכבה

ללא גבול עד היום. (ראוי, איפוא, גם ביחס לישובים העירוניים לצעוד קדימה ולחקוק צווים שיקבעו באופן ברור את המעמד המוניציפלי של הישובים העירוניים הישראליים באזור יהודה ושומרון, ללא יצירת שעטנז של מינהלה ~~הוצאלית~~ בה לנציג השלטון המרכזי יכות וטו. יש להבהיר בצווים כי עם כינון האוטונומיה יועברו סמכויות מהממשל הצבאי למשרד הפנים הישראלי.)

המשך בעמ' 9

2.5 צו מכונן:

יש לכונן גופים אלה על ידי אקט חקיקתי כדי שגופים אלה יהיו בעלי סמכות על פי השיטה המשפטית החלה באזור יהודה ושומרון. כיום, עד כינון האוטונומיה, בעל סמכות החקיקה הוא מפקד האזור ועל כן יש צורך בצו שיחתם על ידו שיכונן גופים אלה. עם כינון האוטונומיה יש לקבוע הסדרים בחקיקה הישראלית לפיה יועברו סמכויות הפיקוח המצויות בצו הכינון לידי רשויות משרד הפנים הישראלי.

2.6 גבולות השיפוט:

אחת מנקודות המפתח בהתייחס להתיישבות הישראלית הוא המרחב שינתן לרשויות מקומיות אלה. כאן יש להחליט על שטח שיפוט רחב ונדיב כדי שיכלול לא רק את היקף הישוב כיום אלא גם את הרזרבות העתידיות כדי שהאוטונומיה לא תוכל ל"השתלט" על שטחים המיועדים לפיתוח ההתיישבות הישראלית. כמובן שיש לברוק כל ישוב וישוב באופן ספציפי תוך התייחסות לבעלות על הקרקעות, סוגיה שנדון בה מיד.

2.7 מקרקעין:

הישובים הישראליים הוקמו על קרקעות מסוגים שונים: ממשלתיות, נפקדים, נוכחים וקרקעות שנרכשו על יד המינהל. אין זה ברור מה יהיה גורל כלל המקרקעין הממשלתיים והנפקדים עם כינון האוטונומיה ויש להניח כי נושא זה יהיה אחד מסלעי המחלוקת הקשים במו"מ לכינון האוטונומיה. מכל מקום, מוצע, בשלב זה, פתרון ביניים כדלקמן: המקרקעין שיהיו בגבולות השיפוט של הרשות המקומית (גבולות רחבים, כאמור לעיל), יוחכרו לרשות המקומית ל-99 שנה עם תשלום מהוון מראש ומתן רשות לרשות המקומית להחכיר בחכירה משנה, את המקרקעין והבתים, למתיישבים (עם פיקוח של מינהל מקרקעי ישראל).

בדרך זו יש סיכוי רב יותר למנוע מרשויות האוטונומיה להתערב בהתיישבות הישראלית תוך שימוש באיצטלה של בעלי המקרקעין.

לאמתו צה"ל מבורכת בלוח להחלה ביטון קדיתי מוצגים המינהלות של יישובי יהודה ושומרון

2.8 היקף הסמכות:

לרשויות המקומיות המוצעות יוענקו סמכויות הדומות לרשויות כאלה בישראל (בעקרון, הצו המכונן יבוסס על הקיקה ישראלית מקבילה). ברם, יש מקום לשקול הרחבת סמכויות הרשויות המקומיות הללו כדי שישמשו "צינור" דרכו יפעלו משרדי הממשלה הישראליים באזור יהודה והשומרון. כבר אמרנו כי לעיריה ביהודה והשומרון יהיו סמכויות בנושאי המקרקעין כחוכרת ראשית של הקרקעות ומחכירתן-משנה למתיישבים. כן יש להוסיף סמכויות בנושאי חינוך, בריאות (במיוחד עם הקיקת חוק ביטוח בריאות בישראל) ועוד.

2.9 בחירות:

עקרונות הבחירות יהיו זהים לאלה הנהוגים בישראל. יש ליזום זיקה לרשויות משרד הפנים המופקחים על הבחירות בישראל. כמו-כן מוצע כי יום הבחירות יהיה אותו יום בחירות המתקיים בישראל, ובכך תודגש עוד יותר "הישראליות" של ההתיישבות ביהודה ושומרון.

2.10 בית משפט עירוני:

יש להקים ערכאה שיפוטית אשר תהיה מוסמכת לדון את מפירי חוקי העזר העירוניים (עבריני בניה, ניהול עסק ללא רשיון). יש מקום לשקול להרחיב סמכות במ"ש זה גם לנושאים אזרחיים הקשורים לעיריות, כגון: אי-תשלום מסים. כמו-כן יש מקום לבחון אפשרות להעניק לבית משפט זה סמכות רחבה יותר בענייניים אזרחיים ופליליים שאינם קשורים דווקא ברשות המקומית (אך נושא זה יש להסדיר במסגרת פתרון כולל של הזיקה של המתיישבים למערכת השיפוט הישראלי, נושא החורג מתזכיר זה והמחייב החלטה בשיתוף עם משרד המשפטים וגורמים אחרים). מכל מקום, אף אם בית המשפט יהיה עירוני יש להסדיר את אכיפת פסקיו על ידי הקמת מערכת תוצאה לפועל עצמאית או כשלוחה של ההוצאה לפועל בישראל וכן לקבוע הסדרים לשימוש באינסטנציות הישראליות בהקשר זה (כגון: סמכות לבית סוהר בישראל להחזיק אסיר שנידון בבית משפט עירוני ועוד).

2.11 משטרת ישובים

על רקע האמור לעיל יש להתייחס להצעה - שפורטה במסמך על המשטרה - לפיה יהיה לישובים הישראלים כח שיטור שלהם. כח זה יכול להיות בזיקה מקצועית למשטרת ישראל, אך מכל מקום ראוי שיהיה כפוף או בזיקה הדוקה לגופים המוניציפליים שהוארו לעיל.

2.12 תכנון ובניה

על תכנון ובניה הוקדש מסמך נפרד. מכל מקום ראוי להדגיש כי על פי המוצע בו יהיה לאזורי התתיישבות הישראליים רשויות תכנון מיוחדות שהרכבן יכלול ישראלים בלבד. בין הישראלים שיהיו בגופי תכנון אלה יכללו נציגי הישובים והגופים המוניציפליים שהוארו לעיל.

המשך עמ' 6

3. המעמד של המתיישבים הישראליים

אם נזדקק בלשון החוק נגיע למסקנה די מעניינת ביחס לישראלים הגרים בשטחים המוחזקים. הם אינם תושבי ישראל ועל כן לא חל עליהם חוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה- 1965 וביחוד לומר כי שר הפנים אינו רשאי לתת להם תעודת זהות, כי סעיף 24 לאותו חוק קובע כי "תושב הנמצא בישראל שמלאו לו 16 שנה רשאי לקבל תעודת זהות", ואילו המתגורר בקרית ארבע או מעלה אדומים אינו נכנס למסגרת הגדרת זו. אף אם נאמר כי ניתנה בעבר לתושבים אלה תעודת זהות בעת היותם גרים בתחומי הקו הירוק, עדיין אין זה ברור כלל מבחינה חוקית האם ניתן לרשום בתעודת הזהות כי כתובתם היא בישוב בו הם חיים באזור יהודה והשומרון. תקנות מרשם האוכלוסין (כתובות), תשכ"ו-1966 קובעות רשימה סגורה של ישובים שמפורטים בתוספת לפקודת העיריות ולצו המועצות המקומיות והאזוריות וכן רשימה הכלולה בתקנות עצמן, ואשר רק ישובים אלה ניתן לציין לצורך הכתובת במרשם האוכלוסין ובתעודת הזהות. העדר רשימת הישובים באזור יהודה ושומרון מהתקנות משמעותה היא כי אין פקיד המרשם רשאי לציין ככתובת ישובים אלו. ידוע אמנם כי כפועל רשומים תושבי השטחים במרשם האוכלוסין הישראלי וכתובותיהם כוללים את הישובים שבהם הם גרים, אך יתכן וכשיגיע

הישראלים הגרים ליהודה

תעניין לערכאות יובהר כי אין הדבר חוקי (ברם, הסיכוי שתעניין יגיע לבג"צ הוא קטן ביותר, כאשר תושב יהודה ושומרון לא יקבול על כך ואילו המתנגד להתיישבות בשטחים שירצה לפנות לבג"צ לא יענה בשל העדר זכות עמידה כי הוא "מתערב על ריב לא לו").

לעובדה שהמתגוררים ביהודה ושומרון אינם תושבי ישראל יש השלכות רבות לצורך סוגיות משפטיות מגוונות. נהגים הדבר: סעיף 42 לחוק לשכת עורכי הדין תשכ"א-1961 קובע כי אחד מתנאי הכשירות להיות עורך דין הוא: תושב ישראל. חדל עורך הדין להיות תושב ישראל - הפקע הברותו על פי סעיף 42(2) לאותו חוק. ואכן קרו כבר מקרים בהם עזב עו"ד את הארץ והשתקע מחוץ לגבולותיה והוצא מלשכת עוה"ד (בג"צ 242/65, וויל נ' לשכת עורכי הדין, מד"י, כרך ב(1), 276). אמנם אין כוונתנו להשוות את עו"ד וויל שירד ללונדון לעו"ד העצני (בחור דוגמא בלבד) שעלה להרי חברון, אך בבחינה פורמלית זה כמו זה אינם תושבי ישראל וגורלם חייב להיות זהה. יתרה מזו, אם נשאל כל תושב השטחים מהו מקום מושבו ומרכז חייו יגיד זה בבירור שמרכז חייו הוא קרית ארבע או מעלה אדומים ולא ירושלים או תל-אביב, שם גר קודם (אף שיתכן שיש לו שם עדיין דירה או משרד). לעובדה כי המתיישבים הישראליים אינם תושבי האזור נודעת חשיבות מרובה במיוחד ביחס לסמכויות בתי המשפט, ובמיוחד בסמכות ביה"ד הרבני המוסמך לדון בענייניהם של תושבי ישראל.

ג. הקיקה אחרת איבה חלה על המתיישבים כגון: חוקי המועצות לשיווק החקלאיות.

א. המערכת השיפוטית והתיישבות הישראלית .

הסוגיה הבעייתית ביותר, כאשר בה מתגלמות שאלות עקרוניות המסמלות ריבונות, היא הסמכות של בתי המשפט לדון בעניינים של המתיישבים הישראליים.

ראשית נקדים ונאמר כי בתי המשפט על פי החוק הישראלי יושבים לדון רק בישראל ולא מחוץ לגבולות המדינה, מושכל בסיסי זה נתמך בעקרונות הכלליים של הסמכות הטריטוריאלית של בתי המשפט ואף ניתן להסיקו מחוק בתי המשפט והוא גובש בהנחיית 21.151 של היועץ המשפטי לממשלה ביום 1.11.68 שהמשפט המסיים שלה הוא: "בית משפט לא ישב לעולם מחוץ לגבולות המדינה". מלמלא ברור שביה"מ משפט ישראלי לא ישב לדון באזור יהודה והשומרון ועל כן עלינו לבדוק האם בית משפט ישראלי בישיבתו בישראל מוסמך לדון בענינים של המתיישבים הישראליים באזור יהודה והשומרון.

אקדים ואומר, כי סוגיה זו סבוכה והלים בה כללים של המשפט הבינלאומי הפרטי, כפי שבאו לישראל באמצעות המשפט האנגלי דרך סימן 46 לדבר המלך במועצתו 1922 ~~שלהם יש להוסיף~~ דברי חקיקה ישראליים, הן כלליים שיש לפרשם בהתייחס לסיטואציה המיוחדת בשטחים והן חוקים ותקנות שנחקקו במיוחד לאחר 1967 לטם הסדרת הבעיה, אך נגעו רק בחלקים ממנה. הדיון להלן הינו תמציתי בלבד. בשלב מאוחר יותר יהיה מקום לגיבוש המלצות מפורטות יותר בדיונים משותפים עם משרד המשפטים.

(1) משפט אזרחי

לפי שיטת המשפט הישראלי השטחים המוחזקים הם אזורים בהם חלים שיטות משפט אחרות ועל כן אם ברצונך התובע להמציא לנתבע כתבי בית דין עליו לבקש מבית משפט היתר להמצאה מחוץ לתחום השיפוט על פי תקנה 467 לתקנות סדר הדין האזרחי, תשכ"ג-1963. ברם, בשנת 1969 נחקקו תקנות סדרי הדין (המצאת מסמכים לשטחים המוחזקים), תש"ל-1969 וכהם נקבעו נוהלים בסוגייתנו. תקנות אלה קובעות כי המצאת מסמכים בשטחים נעשית כמו המצאה בישראל (בדואר או על ידי מסירה אישית) וכי יש לצרף לכל מסמך הרגות לערכית מאושר על ידי עו"ד שהוא מתאים למקור. בבר"ע 55/71 אלכיר ובניו קו עזה נ' ואן דר הורסט רוטרדם,

עותק מס'.... מתוך.....
מסמך זה כולל.....

פד"י, כרך כה' (2), עמ' 13 קבע השופט דוסמן, מל שמכהן כיום כנשיא בית המשפט העליון, כי מכח התקנות משנת 1969 אין צורך בהיתר מבית משפט להמציא מסמכים לפי תקנה 467 ודי בתרגום לערבית ולהמצאת רגילה כדי לתקנות לבית המשפט הישראלי סמכות. אף כי מסק דין זה זכה לביקורת בספרות המשפטית הוא כיום מתייב בארץ ומשמעותו ברורה: למעט התרגום לערבית (קשה להבין מה צורך יש בתרגום אם הצדדים ישראליים. בפועל-אם זה המצב- לא מקפידים על **גזירת** הדין השטחים כדין ישראל לענין המצאת מסמכי בית דין וממילא גם לענין הסמכות, זה יכול להיות הפתרון גם עם כינון האוטונומיה, אם כי יתכן ותהיא בעיה להסתמך על מתימנות תדואר חרשות של האוטונומיה. (אלא אם כן ישארו שירותי הדואר בידיים ישראליות - בושא שטרם חוכרע, למיטב ידיעתי) מכל מקום די סביר שדואר לישובים הישראליים ימשיך להיות בידיים ישראליות).

יש שעוררו את השאלה מה הסמכות המקומית לדון בהביעה. אמנם התקנות משנת 1969 פותרות את השאלה האם בית משפט ישראלי מוסמך בכלל לדון בהביעה ומשיבות על כך בחיוב, אך איזה בית משפט מקומי מוסמך לדון בהביעה: בית המשפט בירושלים, תל-אביב או חיפה? אם התקיימו תזיקות שבתקנה 3 לתקנות סדר הדין האזרחי (כגון מקום אירוע הנזק או מקום ההתחייבות היה בישראל)- ניתא, אך אם אין כל זיקה כזו יש אומרים כי אין כלל לבית משפט סמכות, כי אם אין סמכות מקומית אין סמכות בכלל. יתרה מזו אם הענין הוא תובענה שבמקרקעין הרי לפי תקנה 4 לתקנות מקום השיפוט הוא במקום הימצא המקרקעין ואם המקרקעין הם באזור יהודה והשומרון לאיזה בית משפט ישראלי יהיה סמכות לדון בענין ? מוצע איפוא, ~~שיקבע~~ בתקנות כי בכל מקרה תהיה סמכות לבית המשפט בירושלים.

אך אין זו תמונה שלמה: אם הענין האזרחי ניתן להידון מראש יכולים הצדדים להתבונה מראש על הסמכות של בית המשפט. כך, למשל אם עורכים צדדים חוזה מכר, שותפות, הסכם עבודה, או תקמת אגודה להתיישבות כפי שהוסבר לעיל וכדי יכולים הם לכלול בחוזה או בהתקנון ~~שיפוט~~ לפיו מוסמך בית משפט ישראלי לדון בענין ואזי לבית המשפט יש סמכות; ~~באותו אופן אפשר לקבוע~~ בחוזה מהו הדין שיחול (אין אנו דנים כאן בשאלת איזה דין יחול בפני בית משפט ישראלי, כי לשם כך

יש צורך לדון בדוקטרינות שונות של המשפט הבינלאומי הפרטי כגון: דין מקום כריתת החוזה, מקום ביצוע החוזה, מקום אירוע הנזק, והדוקטרינה החדשות: "דין חוזה" ו"דין הנזק". דרך נוספת לפתרון הבעיה היא על ידי קביעה בחוזה כי תענין ידון בבוררות ואז פסק הבוררות יאכף בבית משפט ישראלי.

אבל בכך לא הסתיימה הדרך. מה יעשה התובע שבידו פסק דין של בית משפט ישראלי, כיצד יממשו? לשם כך נחקק ביהודה ושומרון צו בדבר עזרה משפטית (יהודה והשומרון) (מס' 348), תש"ל-1969 אשר קובע כי ניתן להוציא לפועל בחוצאה לפועל באזור פסק ישראלי כאילו היה פסק של בית משפט גדיתי. פתרון זה יעיל ביחס לנתבעים שהם ערבים ואכן לא אחת נגבו סכומים גבוהים שנפסקו בבית משפט ישראלי באמצעות ההוצאה לפועל בבית לחם או רמאללה. אם הנתבע הוא ישראלי נחקק לאחרונה צו מיוחד לפיו ניתן לאכוף הפסק על ידי לשכת הוצאה לפועל בבתניה, אבל, את הקיקה ישראלית סימטרית לפיה אפשר לבצע ולאכוף בישראל פסק שניתן על ידי בית משפט מקומי בשטחים המוחזקים. ראה: צו-שעת-חרום (השטחים המוחזקים על ידי צבא הגנה לישראל - עזרה משפטית) (מס' 2), תשל"ז-1976.

4.2 בי"ד לעבודה

אותם עקרונות שפרטנו ביחס לבתי המשפט האזרחיים ישימים גם בבתי הדין לעבודה ואף ביחס להמצאת כתבי בי דין של בי"ד לעבודה לשטחים נחקקו תקנות דומות לאלת שחוארו לעיל (גם כאן מתעורר הקושי איזה חוק יחול דיני העבודה הישראליים או הגדתיים, אך נושא זה חורג ממסגרת רשימה זו). גם בעית הסמכות המקומית תהיה קשה כמו במשפט האזרחי, כי הדבר תלוי במקום עבודת העובד או במקום המפעל של המעביד ואם שניהם באיזור יהודה ושומרון לא תהיה סמכות מקומית. כן יש להעיר כי אם אחד הצדדים הוא המוסד לביטוח לאומי על פי תקנה 2(6) לתקנות בית הדין לעבודה (סדרי דין), תשכ"ט-1969, מקום השיפוט הוא בי"ד שבמקום מגורי התובע. אם התובע גר באזור יהודה והשומרון איזה בי"ד יהיה בעל סמכות? פתרון בעיה זו ניתן להעשות במסגרת החקיקה הישראלית הפנימית ולקבוע בה כי בכל מקרה תהיה הסמכות לביה"ד האזורי בירושלים.

עותק מס'..... מתוך....
מסמך זה כולל .....

(2) הישבות הכלל

בחשל"ה. עיקרון: בית משפט ישראלי מוסמך לדון ישראלים וישראלים המתיישבים בשטחים המוחזקים על עבירות שביצעו בשטחים, כאילו ביצעו את העבירה בישראל ובית המשפט המוסמך הוא בית המשפט שאזור שיפוטו סמוך למקום ביצוע העבירה.

הסדר זה משביע רצון ולדעתי אין כל צורך לשנותו עם כינון האוטונומיה (האוטונומיה מעוררת בעיה אחרת שאינה קשורה דווקא להתיישבות הישראלית והיא: האם בתי המשפט הצבאיים ימשיכו בתפקידם ואם כן האם ישבו בישראל או ביהודה והשומרון . לדעתי יש להשאיר את בתי המשפט הצבאיים על כנם, כי אם צה"ל שומר על הבטחון באזור יש להשאיר בידיו גם את המכשיר המשפטי של בתי משפט צבאיים המוסמכים לדון את העוברים על הקיקת הבטחון. אכן ברוח זו תיו המלצות ועדת הבטחון שהמליצה על הקמת גוף מיוחד רשות הבטחון שבו יהיה במ"ש הדומה לבמ"ש הצבאי).

(3) ~~הבג"צ~~

קצר המצע מלפרט את המקרים הרבים בהם פנו לבג"צ בענינים הקשורים לשטחים המוחזקים והעתידות משתרעות על כל שטחי החיים תחל מענייני עבודה, חשמל, בחירות לעיריות, גירוש, ביקור באזורים, ביקורת על בתי משפט צבאיים ומקומיים, חוקיות, ההתנחלות ופינוי פתחת רפיח ועוד. במקום אחד הארכתי כשאלת הסמכות של הבג"צ לדון בעניינים בהם הממשל הצבאי היבו צד לדיונים, לאור היותו מחוץ לגבולות ממשלת ישראל והוא רשות הפועלת על פי דין (ראה במפורט: החוקיקה באזור יהודה והשומרון, עמ' 90-74). עם כינון האוטונומיה נראה לי כי לבג"צ לא יהיה סמכות להמעיל ביקורת שיפוטית עליה כי אין היא חלק מהרשויות הפועלות על פי שיטת המשפט הישראלי. המצב שיווצר יהיה נוח פחות למתיישבים הישראליים בשל העדר "שוטי" משפטי זה, ועל כן נותר האמצעי הפוליטי כדרך יחידה לפיקוח על האוטונומיה לבל תיסטה מתפקידיה וממטרותיה והנהג בהתאם לחוק.

עותק מס'.... מתוך.....
מסמך זה כולל.....

5. סיכום: דרכי פתרון

הבעיות שתוארו לעיל מראות כי מדינת ישראל הזניחה עד כה את המתיישבים הישראליים באזור יהודה והשומרון והותירה אותם ללא "אב משפטי", כאשר רק חלק קטן מהבעיות הוסדר בחקיקה ואף היא כוללת לא מעט טלאים ואין בה הסדר מושלם.

פתרון ראשון אפשרי לבעיה הוא החלת המשפט והשיפוט והמינהל הישראלי על שטחים בהם מרוכזת התתיישבות הישראלית, כפי שנעשה הדבר בירושלים המזרחית. דרך זו הנוחה ביותר מבחינה מעשית ומשפטית, אך מגבלותיה ברורות לאור המצב המדיני.

דרך שניה מוצעת היא לנקוט באקט תחיקתי מרכזי אחד (ואם יהיה צורך להוסיף לו אקטים ספציפיים לפתרון בעיות שלא יפתרו עם חקיקתם). אשר יחוקק ע"י הכנסת כדלקמן:

"המשפט, השיפוט והמינהל הישראלי יחולו על אזרחי מדינת ישראל או על מי שרשום במרשם האוכלוסין בישראל המתגורר דרך קבע באזור יהודה והשומרון והם יחשבו כתושבי ישראל לצורך כל דין".

הניסוח מזכיר קצת את הסעיף שבחוק בשנת 1967 ואשר מכוחו אוחדה ירושלים, אך יש שוני עקרוני בין השניים: החוק מ- 1967 החיל את המשפט הישראלי על טריטוריה מסויימת (וכך הוחל החוק על ירושלים המזרחית), ואילו הצעתנו היא כי החוק הישראלי ימשיך לחול על הישראליים וכמובן זה ימשיך לחול עליהם המשפט הפרסונלי שלהם.

חקיקת כזו מהווה פריצת הוב של כבוד להלוצים שנשלחו על ידי המדינה להתיישב באזור יהודה והשומרון והיא תוכיח כי מדינת ישראל רואה בבנים אלה חלק מהציבור הישראלי, שווים בזכויות ובחובות לכלל אזרחי ישראל, כאשר מדינת ישראל נותנת להם גיבוי וביצבת מאחריהם כאשר מרוסה עליהם מיטריית האוטונומיה.

חקיקה כזו תובן גם בעולם וניתן להסבירה כחלק מחובת המדינה לדאוג לאזרחיה והושביה הנמצאים עתה תחת שלטון האוטונומיה.

עותק מס'.... מתוך.....
מסמך זה כולל .....

ערי־אנן לכך כי משפטנים תיאורטיקנים והסטוריונים יטיחו בפני: "הרי אתה חוזר למשטר הקפיטולציות של המאה ה- 19 וממיר את המשפט הטריטוריאלי במשפט פרסונלי. כיצד נעשית רגרסיה כזו בשלהי המאה ה- 20 ?" תשובתי היא כי אכן אין זה פתרון מושלם אך כפי שאמר אחד מאדריכלי המדיניות הישראלית בשטחים המוחזקים: על המשפטן למצוא פתרון שישרת את הדרך המדינית, במקום להערים קשיים ולהציב בעיות משפטיות תאורטיות בישום דרך זו.

חקיקת חוק זה היא ענין הנתון בידינו והכנסת היא המוסמכת להקוק חוק כזה. בד בבד עם זאת יש לערוך בדיקה מדוקדקת של כל הסוגיות שהעלנו ואחרות ולבדוק האם חוק כללי זה יש בו כדי לפתור את כל הבעיות ואם התשובה שלילית יש להוקק צווים ספציפיים באזור יהודה והשומרון מיד כדי שעד יום כינון האוטונומיה יהיה המצב המשפטי, לפחות מכהינתנו, משביע רצון והועדת שתקום על פי סעיף 19 לתכנית האוטונומיה תדון האם להשאיר הסדרים אלה בעינם (כשלישראל זכות וטו), במקום לצפות להסדי האוטונומיה כדי שבעוד כמה חודשים או שנים תסכים להוקק חוקים שיהיו נוחים למתיישבים הישראליים באזור. למותר לציין כי תקנות וחוקים בתחום השיטה המשפטית הישראלית ניתן לחקוק בעת הנוחה לנו וגם כאן ככל שנקדים ייטב.

טודי ביותר

דף מס' 1 מתוך 21
עותק מס' 1 מתוך 10

האוטונומיה וההתיישבות הישראלית
תמצית ההמלצות

~~טיוטה~~
מיזם משפטי - המלצות

1. כללי

באזור יהודה ושומרון התיישבות ישראלית כדלקמן: ישובים הקלאיים (בבקעת הירדן וגוש עציון) ישובים קהילתיים (בעיקר באזור השומרון) וישובים עירוניים (קרית ארבע ומעלה אדומים).

כיום אין לישובים מעמד מוניציפלי מוכר (למעט קרית ארבע) והיחסים בתוך הישובים מתנהלים על בסיס חברי, ללא יכולת כפיה משפטית. המשפט השיפוט והמינהל הישראלי אינם חלים לא על הישובים ועל המתיישבים. באופן מעשי בכמה תחומים פועלים רשויות ישראליות, אך מבחינה משפטית אין לכך במרבית המקרים כיסוי חוקי. יש לזכור כי המשפט החל כיום על ההתיישבות הישראלית ביהודה ושומרון הוא שיטת המשפט הכללית של האזור, קרי: השיטה הירדנית בתוספת החקיקה הצבאית שנחקקה בחריסר השנים האחרונות.

2. מטרות ויעדים

המטרה או היעד המרכזי הוא: המשך פיתוחה ושגשוגה של ההתיישבות הישראלית ביהודה ושומרון, הן ההתיישבות הקיימת והן זו שעתידה להיות מוקמת לאחר כינון האוטונומיה. במסגרת זו יש, כמובן, מספר מטרות-משנה, למשל דאגה לתשתית לישובים (קרקע, מים, דרכים, טלקומוניקציה) ועוד. ~~כדשאים המטופלים במסגרת משרדים אחרים. מטרת מסמך זה היא להציג את המעמד המשפטי והארגוני של הישובים ומידת זיקתם לרשויות הישראליות דעל כך~~ המטרה ~~המגדרת~~ היא: זיקה עד כמה שאפשר אמיצה למשפט השיפוט והמינהל הישראלי והקמת מסגרת ארגונית-מינהלית שתהיה קבילה מבחינה משפטית ויעילה מבחינה מינהלית לשם קידום מטרה זו.

3. אלטרנטיבות

~~אין אלטרנטיבות~~

~~להלן נציג שלוש אלטרנטיבות~~ לפתרון המצב הקיים:

א. <u>החלת המשפט הישראלי</u>: הממשלה, מכח פקודת סדרי השלטון והמשפט, תקבע כי באזורי ההתיישבות הישראליים יחולו המשפט השיפוט והמינהל הישראליים (כפי שנעשה הדבר

סודי ביותר

בשנת 1967 ביחס לירושלים המזרחית). פתרון זה יעיל ביותר, כוללני ומונע הווצרות בעיות נוספות בהמשך. ברם, יש בו מעין הודאה בפשרה טריטוריאלית. פתרון זה נראה עדיף, אף כי אין להתעלם מהשלכות המדיניות שלו.

ב. ההלת נורמות ישראליות על ידי הממשל הצבאי: אם יהיו אילוצים מדיניים שימנעו הפתרון הראשון (שהוא כאמור המועדף) יש להחיל באופן סלקטיבי נורמות ישראליות באמצעות הממשל הצבאי, אשר על פי מירב ההצעות ימשיך להיות הגוף המחוקק בשטח. פתרון זה מעצם מהותו איננו כוללני ומחייב בדיקה של כל סוגיה וסוגיה ותמיד ידביק את המאורעות ויכבה שריפות במקום להיות תמרור דרך לפני המעשה. מכל מקום אם יתקבל פתרון זה יש לעבד כבר עתה את החוקים הישראליים אשר יש להחילם ביהודה ושומרון, ועדיף להחיל בכך (ואולי אף לסיים חלק ניכר מכך) לפני כינון האוטונומיה.

ג. החלה פרסונלית של המשפט הישראלי על המתיישבים: רק אם הפתרון הראשון לא יתקבל בשל אילוצים מדיניים, כי אז כאלטרנטיבה פחות טובה מוצע החלה פרסונלית של המשפט הישראלי על המתיישבים. פתרון זה איננו כה יעיל כמו החלה טריטוריאלית של המשפט, השיפוט והמינהל (אלטרנטיבה א'), אך יש בו כדי לפתור חלק מהבעיות. מבחינה ציבורית, כולל ארה"ב, דעת קהל וכו' ניתן להציג פתרון זה כחלק מחובתה של ישראל לדאוג לאזרחיה.

ד. פונקציונרים ישראליים מכח חוקים מקומיים: הפתרון הפחות טוב, אף כי יכול להועיל לחלק מהבעיות, הוא השארת החוק הירדני בתוקף, מתן הסמכויות על פיו לפונקציונרים ישראליים שיפעילום בתחומי ההתיישבות הישראלית.

4. מסגרת ארגונית מוניציפלית

על פי כל אחת מ- 3 האלטרנטיבות האמורות יהיה צורך בהקמת מסגרת ארגונית-מוניציפלית להתיישבות הישראלית: מועצות אזוריות לישובים החקלאיים והקהילתיים ועיריות (או מועצות מקומיות) לישובים העירוניים. צווים מפורטים תוכנו על ידי משרד הפנים. אם לא תתקבל האלטרנטיבה הראשונה יהיה צורך לחזק מסגרת ארגונית-מוניציפלית זו ולנסות להעביר דרכה את רשויות המינהל הישראליות, כך, למשל, יש להעניק לרשות המוניציפלית סמכויות רחבות בנושאי חינוך, בריאות וכו', להכפיף לה את המשטרה ולהעניק לבית המשפט העירוני סמכויות רחבות יותר מאשר בתחום העירוני הצר אל עבר

סודי ביותר

דף מס'..... מתוך.....
עותק מס'..... מתוך .....

סמכויות פליליות ואזרחיות.

איגודי ערים

יש לקבוע הסדרים שיאפשרו שיתוף פעולה ותיאום בין רשויות מוניציפליות שונות ברמות שונות, ועד לאיגודי ערים. כך, למשל, יש לאפשר איגוד ערים בין עיר בישראל לבין רשות מוניציפלית ישראלית בשטחים (כגון: ירושלים ומעלה אדומים) ולשם כך, אם יהיה צורך, יתוקן התוק הישראלי; יש לאפשר איגוד ערים בין עיר ערבית ועיר יהודית ביהודה ושומרון (כגון: חברון וקרית ארבע); יש לאפשר איגוד ערים בין עיר ערבית ביהודה ושומרון ועיר ישראלית סמוכה בישראל (כגון: קלקיליה וכפר סבא). איגודי ערים אלה יש להשתית על בסיס הצורך בפתרון קונקרטי של בעיות יום-יום המחייבות שיתוף פעולה הדוק (כמו: ביוב) או לשם חיסוכן ויעילות מינהלית (כגון: כבאות).

~~הערה: מסמך מפרט יותר המציג את הבעיות ואת המסגרת המוניציפלית והמשפטית מצורף בזה.~~

סודי ביותר

עותק מס. 18 מתוך 20 עותקים
מסמך זה כולל 6. דפים

תכנון ובניה - עקרונות משפטיים וארגוניים

1. כללי
2. המצב המשפטי והארגוני באזור יו"ש
   - 2.1 מוסדות תכנון
   - 2.2 אזורי תכנון ותכניות מיתאר
   - 2.3 הכרזה על אזורי תכנון
3. אזורי תכנון מיוחדים לישובים ישראליים ביהודה ושומרון.
4. בניה בטחונית
5. המצב הקיים - סיכום
6. הערכות לקראת האוטונומיה - הצגת הבעיות
7. פתרונות מוצעים
   - 7.1 אזורי תכנון
   - 7.2 מועצות תכנון נפרדות
   - 7.3 מועצת תכנון משותפת
   - 7.4 שילוב עם מערכת התכנון בישראל
   - 7.5 הערות סיכום

מני ריוס

טורדי ביותר

עותק מס. 8 מתוך 36 עותקים
מסמך זה כולל 6 ... דפים

תכנון ובניה - עקרונות משפטיים וארגוניים

תכנון ומשפט בישראל

מ. עלילי

~~מסמך זה~~ ~~ותכנז באספקטים המשפטיים~~ והארגוניים של רשויות התכנון והבניה ביהודה ושומרון חוך שימת לב מיוחדת לתתייטבות הישראלית ובעיותיה. ההיבטים המרכזיים של התכנון והבניה, קרי: עקרונות התכנון, תכנית המתאר של האזור ויעדי הבניה הוצגו במפה ובתקנון ע"י תאגף לתכנון ~~ממשרד הפנים~~.

1. המצב המשפטי והארגוני באזור יו"ש

החוק הירדני - חוק תכנון ערים כפרים ובנינים, מס' 79 לשנת 1966 - הוא החוק שחל מרימוריאליח באזור יהודה והשומרון. חוק זה לא הופעל באופן ממשי לפני מלחמת ששת הימים והוא הופעל למעשה על ידי רשויות הממשל הצבאי אשר מינו את הגופים התכנוניים בהתאם לחוק.

צו בדבר חוק תכנון ערים כפרים ובנינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), תשל"א-1971, הקים את מועצת התכנון העליונה אשר **הורכבה** מ-6 קמ"טים ישראליים ולה הוענקו סמכויות הועדה המחוזית ומועצת התכנון העליונה על פי החוק. סמכויות הועדות המקומיות הוענקו לעיריות - בתחומי הערים ולגופים מקומיים בתחומי הכפרים (ועדת תכנון הכפרים כוללת 3 מקידי ממשל ערביים - מהנדס לשכת התכנון, מהנדס מע"צ המחוזי והרופא המחוזי). להלן נתונים על מוסדות התכנון ואזורי התכנון ביו"ש.

2.1. מוסדות תכנון

(1) מועצת תכנון עליונה (6 נציגי ממשל בראשות קמ"ט פנים).

סמכויות ותפקידים: החלטה לקראת הכרזה על אזורי תכנון וסיגוויים;
איתור תכניות מיתאר אזוריות
ביטול היתרי בניה הנוגדים את החוק.

(2) ועדת תכנון מחוזית (הרכב זהה למועצת התכנון העליונה)

סמכויות ותפקידים: איטור תכניות מיתאר עירוניות ודיון בהחלטות של ועדות תכנון מקומיות.

(3) לשכה מרכזית לתכנון כפרים (מנהל לשכה ישראלי + עובדים מקומיים: 3 מהנדסים, מקחים ושרטט.)

סמכויות ותפקידים: הדרכת הרשויות המקומיות בהכנת תכניות מיתאר עירוניות, ריטוי ופיקוח על הבניה באזורים הכפריים.

(4) ועדות לתכנון כפרים (5 ועדות ברחבי יו"ש).

סמכויות ותפקידים: איטור בקטות לבניה באזורים טאין בהם ועדות תכנון עירוניות.

נוגע ל-424 כפרים עם אוכלוסיה של כ-385,000 נפש (עפ"י דו"ח מבקר המדינה).

2.2. אזורי תכנון ותכניות מיתאר

25 אזורי תכנון עירוניים - ל-25 ערים ביו"ש. ל-16 מתוכם יש תכניות מיתאר, בחלקן עוד לפני 1967.

מלבד שטחי הערים הנמצאים תחת סמכות ועדות התכנון העירוניות, נמצאים שטחי הכפרים תחת סמכויות הועדות לתכנון כפרים.

יש לציין ולהדגיש כי אזורי התכנון אינם בהכרח חופפים את תחומי השיפוט המוניציפליים. תחום התכנון העירוני יכול שיתרע מעבר לתחום השיפוט המוניציפלי.

2.3. הכרזה על אזורי תכנון

ההכרזה נעשית על ידי מפקד אזור יו"ש מכח סמכותו לפי הצו בדבר תכנון ערים, כפרים ובנינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), תשל"א-1971, בהתאם לסעיף 13(1) לחוק תכנון ערים, כפרים ובנינים, מס' 79 לשנת 1966 (=ירדני), ועל פי החלטת מועצת תכנון עליונה ומנהל הלשכה המרכזית לתכנון הערים והכפרים. להכרזה מצורפת מפת גבולות אזור התכנון.

סודי ביותר

עותק מס' 10 מתוך 20 עותקים
מסמך זה כולל 5 דפים

2. איזורי תכנון מיוחדים ליהודים ישראלים ביהודה ושומרון

א. בישיבתה מיום ה' סיון תשל"ה (18.5.75) החליטה הממשלה בהחלטה מס' 747 א':

"א. לאחר התקנת צו של מפקד אזור יהודה ושומרון שיאפשר הכנת תכניות לאזורי תכנון מיוחדים שלא באמצעות הוועדות המקומיות הקיימות.

ב. כל הכרזה על "אזור תכנון מיוחד" על פי הצו הנ"ל תיעשה בתיאום עם שר הפנים ותהיה טעונה אישור הועדה להתיישבות המשותפת לממשלה ולסוכנות היהודית.

ג. הרכבן של ועדות התכנון המיוחדות יהיה ככל האפשר בהרכב ועדות התכנון והבנין הנהוג בישראל, על-פי חוק התכנון והבניה".

בעקבות החלטת הממשלה הוצעה הקמתם של שלשה איזורי תכנון מיוחדים:

(1) מעלה אדומים;

(2) קריית ארבע;

(3) גוש עציון.

וכן הוצע הרכב לועדת תכנון הכוללת נציגים של משרדי ממשלה ושל היישובים הכלולים בתחום איזורי התכנון המיוחדים.

מכח החלטה זו נחקק צו מס' 604 אשר תיקן את צו 418 וקבע כי יהיו איזורי תכנון מסוימים שבהם יוקמו ועדות תכנון מיוחדות. ברם מינויים ומשות מכח צו זה לא נעשו.

3. בניה בשחונית

הבניה הנעשית במחנות צבא ואף באתרים בשחוניים אחרים (כמו משוף בגשרי הירדן), אינה מאושרת על-ידי רשויות התכנון בישראל, כידוע, יש ועדה מיוחדת למתקנים בשחוניים. ועדה כזו לא הוקמה באזור יהודה והשומרון.

סודי ביותר

עותק מס' 1 מתוך 10

דף מס' 1 מתוך 11

הצעת להחלטה בענין קביעת מעמדם המוניציפלי של ישובים ישראליים בשטחים

מצב קיים: מאז מלחמת ששת הימים הוקמו בשטחים עשרות ישובים ישראליים, אולם רק לגבי שניים מהם - קריית ארבע ואופירה - נקבעו בתחיקת הבטחון ההסדרים לניהולם המוניציפלי, יתר הישובים פועלים מבחינת הניהול המוניציפלי שלא לפי הוראות התחיקתיות.

ניתן לסווג את הישובים הישראליים בשטחים לשלשה סוגים מבחינת אופי הישוב:

א. ישובים חקלאיים ;

ב. ישובים כפריים שאינם חקלאיים ;

ג. ישובים עירוניים (בסדר גודל של מועצה מקומית);

ד. ישובים מסוגים א' ו- ב' המצדיקים המשכת זיקתם למועצות אזוריות בתחום הקו הירוק.

ה ח ל ט ה: מוצע להסדיר את אופן הניהול המוניציפלי של הישובים באופן דומה לניהול המוניציפלי של הישובים שבתחום הקו הירוק לפי הקבוצות:

1) מועצות אזוריות הכוללות ישובים המנוהלים כל אחד על ידי ועד מקומי;

2) מועצות מקומיות .

הישובים מסוגים א' ו- ב' יכללו במועצות אזוריות שיוקמו על-פי צו, בדומה לצו שלפיו הוקמו מועצות אזוריות שבתחום הקו הירוק, והישובים מסוג "ג" ינוהלו כדרך שמנוהלות מועצות מקומיות בתחום הקו הירוק. צווי ההקמה יפרטו את קבוצות הישובים ותחומיהם.

מן הראוי לתת את הדעת גם לאכשרות של צרוף ישובים הסמוכים למועצות אזוריות קיימות לאותן מועצות.

צווי ההקמה באמצעות מי שימונה לשם כך לפי הסמכה בצו ממפקד האזור כשההסמכה תקבע את סמכות הממונה לפרט בצו הן את עצם ההקמה והן את דרכי פעילותן וסמכויותיהן של המועצות שיוקמו.

מוצע כי בישובים מסוג "א" ו- "ב" יחולו עיקרי ההוראות שבצו המועצות האזוריות בנושאים שלהלן:

1) הקמת מועצה אזורית ומינוי נציגים כהברי המועצה וראשיה יהיו על ידי מי שייקבע כ"ממונה" לצורך זה. מינוי הנציגים יהיה עד לבחירות במועד שייקבע.
2) כשירות חברים למועצה ;
3) ניהול ראשות המועצה וועדותיה;
4) עובדי המועצה ;
5) מעמדה המשפטי של המועצה וסמכויותיה;
6) הניהול הכספי של המועצה ונכסיה;
7) סמכויות לחקיקת חוקי עזר ;
8) הנהלה מקומית של הישובים הנמצאים בתחום המועצה באמצעות ועדים מקומיים, מינוי ועדים, בחירתם, דרכי פעולתם, סמכויותיהם.

ישובים מסוג "ג" ינוהלו לפי עיקרי הוראות בדומה להוראות שבפקודת המועצות המקומיות ובצו המועצות המקומיות שהוצא לפי הפקודה האמורה כפי שהם חלים בישראל; עיקרי ההוראות הן בדומה להוראות החלות על מועצות אזוריות פרט לשניים: בחירת המועצה והעדר הוראות בדבר ועדים מקומיים שאין להם משמעות במועצה מקומית.

<u>בנספח</u> חלוקה מוצעת של הישובים באזורים השונים לפי קבוצות של מועצות אזוריות ומועצות מקומיות. הרשימה עובדה תוך התייעצות עם מינהל התכנון במשרד הפנים.

סודי ביותר

עותק מס' 1 מתוך 10
דף מס' 3 מתוך 11

ציבורי

רשימת יחידות השלטון המקומי והמועצות בשטחים

א. רמת הגולן

1. מועצות מקומיות

קצרין

חיספין

בני יהודה

2. מועצות אזוריות

א. המועצה האזורית הגולן העליון

נוה אטי"ב

אודם

אל-רום

מרום גולן

עין-זיון

דלוויה

קשת

תל-פארג'

עניעם

גשור

תבוריה

שעל

גמלה

יונתן

ב. המועצה האזורית הגולן התחתון

רמת מגשימים

רמות

נוב

אלעד

גבעת יואב

נאות גולן

נחל גולן

אפיק

כפר חרוב

מבוא חמה

ג. לא מזוהה

ארגוב

אבני איתן

1. ~~רצועה עזה ופיאתה הדרומית~~

1. מועצה מקומית

ימית

2. מועצה אזורית

שמשון

~~כפר דרום~~

~~נחל קטיף~~

נחל מורג

נתיב העשרה

שדות

דיקלה

נחל סיני

3. צרוף למועצה אזורית עזתה

נצרים

יהודה ושומרון 2.

1. מועצות מקומיות

✓ קריה ארבע
✓ הר גילה
✓ מעלה אדומים
✓ מעלה אפרים
✓ אלון שבות

2. מועצות אזוריות

(א) המועצה האזורית הירדן

✓ ~~בחל~~ רועי
✓ בקעות
✓ המרה
✓ מכורה
✓ גיתית
✓ ארגמן
✓ משואה
✓ פצאל
✓ גילגל
✓ נתיב הגדוד
✓ נערן

(ב) המועצה האזורית יצהר

✓ כפר עציון
✓ ראש צורים

עותק מס'..1.. מתוך..10..
דף מס'..6.. מתוך..11..

✓ אלעזר
✓ תקוע
✓ מגדל עוז

(3) המועצה האזורית הרי אפרים

✓ עפרה
✓ נוה-צוף
~~נוה-צאלה~~
✓ בית-אל
✓ כוכב השחר
✓ מבוא שילה

בבאים
אלון
אריאל
ריאון

(4) המועצה האזורית הרי שומרון

✓ אלון מורה
✓ שומרון
✓ קרני שומרון
~~בית חורמה~~
~~פאר-ש (מסרה)~~

תפוח
דגן

(5) יצורף למועצה אזורית בקעה בית שאן

✓ מחולה

(6) יצורף למועצה אזורית מבשת

✓ מי-עמי ב' (נחל ריחן)

(7) יצורף למועצה אזורית מודיעים

~~כפר מתתיהו~~
~~שילת~~
✓ חורון ב'
✓ מבוא חורון (ארלי נטע יהודה)

בית אלון

5 /..

סודי ביותר

עותק מס'...1... מתוך.10..
דף מס'...7... מתוך...11...

ח. יצורף למועצה אזורית תמר

קליה
אלמוג
מצפה שלם
יתיר
לוציפר

ד. ס י נ י

1. מועצה מקומית

אופירה

2. מועצה אזורית שלמה

נביעות
די-זהב

3. יצורף למועצה אזורית רמת נגב

קדש ברנע

מדינת ישראל

משרד המשפטים

דף מס' 8 מתוך 11 דפים

עותק מס' 1 מתוך 10 עותקים

טדי בירור.

ירושלים, ט"ו באייר תשל"ח

22 במאי 1978

אל: מר ח. קרברסקי, מנכ"ל משרד הפנים

לתן דעתו מכתב היועץ המשפטי לממשלה נשיא הפנים מיום 22.5.78

~~בנושא הנדון~~: הקמת גופים מוניציפליים בשטחים.

~~בהמשך לדברכם בענין הנ"ל, הרינו לשובכם כי~~ "ההחלטה בעניין זה, מן הדין שתתקבל על ידי הגורמים הפוליטיים, בין שאר השיקולים, מן הדין לקחת בחשבון את העובדה, - המסתברת מהאמור הנ"ל, ~~שקבלתי, על פי הקשור המשפטי עבר המרבי~~ - כי במספר ניכר של מקרים, הקמת הגופים המוניציפליים הנזכרים יהיה בה משום גזיעה מתורמי השיפוט של הרשויות המקומיות הקיימות".

ב כ ב ו ד ,

(-)

פרופ' שהרון ברק

היועץ המשפטי לממשלה

מזכיר הממשלה

ירושלים, י"א בשבט תשל"ט
8 בפברואר 1979

ס ו ד י

עותק מס. 5 מתוך 6 עותקים

אל : שר הבטחון
שר החקלאות

רבותי השרים,

הנני מתכבד להביא להשומת-לבכם החלטת מס. ב/77 של ועדת השרים לענייני בטחון, מישיבתה ביום י' בשבט תשל"ט (7.2.79):

"ב/77. **ענייני התנחלות**

מ ח ל י ט י ם :

א) להקים את היישוב "אפרת" באזור גוש-עציון.

ב) להקים את היישוב "שתיהו" באזור מודיעין."

ב ב ר כ ה
אריה נאור
אריה נאור

העתק: ראש-הממשלה
שר האוצר

משרד הבינוי והשיכון

המנהל הכללי

ירושלים, ג' בכסלו תשל"ט

3 דצמבר 1978

אל: ד"ר א. בן אלישר, המנהל הכללי, משרד ראש הממשלה ויו"ר ועדות המנכ"לים לענייניק,אוטונומיה

הנדון: הצעת משרד הבינוי והשיכון לתכנית

התישבות יהודית באיו"ש ורצועת עזה

מאחר ונציגינו לא שותפו בועדת המשנה שהוקמה לענין זה, הנני מצרף לבקשתך הצעת משרדנו אשר מתיחסת בעיקרה להתישבות עירונית וישובים קהילתיים.

באשר לישובים חקלאיים, הצעתנו מבוססת על נתונים ידועים לנו מאת הגורמים המיישבים אך לא נכנסנו לפרוט בהעדר ידע בדבר אפשרויות המצאות קרקע חקלאית זמינה.

כמו כן מביאה הצעתנו בחשבון את עיקרי הצרכים בתשתית כגון כבישים, חשמל וכו'.

פרטים מפורטים ימסרו על ידי נציגנו בעת דיוני הוועדה, או בכל פורום שיקבע.

בברכה

שלמה אבני

המנהל הכללי

העתק: מר ג. פת, שר הבינוי והשיכון
מר י. מרגלית, ראש המינהל לבניה כפרית וישובים חדשים
מר מ. שוהמי, מנהל אגף הכבישים
מר ז. ברקאי, מנהל אגף הפרוגרמות
מר ש. כהן, מנהל מחוז ירושלים

משרד הבינוי והשיכון

הצעה לתכנית התיישבות יהודית באיו"ש וברצועת עזה

נובמבר 1978

I. כ ל ל י

במסגרת ההערכות במדינה לקראת השינויים הפוליטיים, הכלכליים והגיאוגרפיים הצפויים בעקבות ההסכם עם מצרים, הוכנו ע"י גורמי פיתוח שונים תוכניות המותאמות לשינויים הצפויים.

מסמך זה נועד להציג את עמדת משרד הבינוי והשיכון לתכנון ופיתוח ההתיישבות היהודית באיזורי פיתוח בכלל ובאיו"ש ורצועת עזה בפרט.

המסמך כולל את הפרקים כדלקמן:

II. מבוא.

III. עקרונות המדיניות בפיתוח ההתיישבות היהודית.

IV. פרוט הצעות התכנית לפי האיזורים השונים (*).

V. המלצות.

VI. נספח: מפת צירי כבישים ראשיים.

(*) כולל טבלה

II. מבוא

מדיניות פיתוח ההתישבות היהודית במדינה בכלל וביו"ש בפרט כפופה לאלוצים כדלקמן:

א. הצורך בהגשמה בו זמנית של מטרות לאומיות שונות העומדות בהתחרות ולעיתים אף בנגוד אינטרסים (כגון: פיזור האוכלוסיה, הטבת תנאי מגורים לשכבות חלשות, יהוד הגליל, פיתוח הנגב, הגברת הנוכחות היהודית באיו"ש, סיוע לזוגות צעירים ולדור ההמשך בהתישבות הכפרית, שמירת המאזן הדמוגרפי בירושלים, שמירה על קרקע חקלאית, עידוד העליה והפניתה לאיזורי פיתוח, יעול המשק הלאומי והפנית מירב המשאבים לפיתוח היצור וכו').

ב. ההתחרות על משאבים אנושיים וכלכליים לפיתוח סקטורים שונים של המשק - בין סקטור העירוני (ישובים "פתוחים") לבין הסקטור הכפרי (חברות "סגורות"); בין הסקטור האזרחי לבין הסקטור הבטחוני-צבאי; בין הסקטור היהודי לסקטורים לא יהודיים..

ג. גידול האוכלוסיה היהודית (ע"י רבוי טבעי ועליה בנכוי הירידה) שהוא בסדר גודל של כ-2,0% לשנה בלבד, מאפשר קצב אכלוס איטי שאינו תואם את ציפיות הגידול של הישובים באיזורי פיתוח התישבות למיניהם (כולל ירושלים). יחד עם זאת יש לציין כי גידולו המהיר של אזור שפלת החוף והמחסור הקיים והצפוי של דירות ושטחים לבניה למגורים ולתעשיה, עשוי לאפשר פיתוח עירוני, בעיקר בשומרון, כבר בטווח המידי.

ד. הקשיים הכלכליים של המדינה והצרכים התקציביים של מערכת הבטחונית מצמצמים באופן דרסטי את המשאבים הציבוריים המוקצבים לפיתוח ישובים חדשים ולביסוס והשלמתם של ישובים קיימים.

לאור האילוצים הנ"ל חיוני לגבש מדיניות תכנונית לאומית המקובלת על ומתואמת בין הגורמים השונים האחראיים למגזרים השונים של פיתוח המדינה.

לשם גיבוש מדיניות תכנונית לפיתוח ההתישבות יש להבחין בין שלשה סוגי איזורים המאופיינים ע"י תנאים פוליטים ותכנונים שונים.

א. איזורים שלגביהם קיימת מדיניות תכנונית מגובשת - הגליל, ירושלים ובמידה גדולה גם הגולן.

ב. איזור שלאור השינויים הפוליטיים האחרונים יש לגבש מדיניות תכנונית לאור לחץ של פיתוח בהיקף גדול תוך זמן קצר ביותר - הנגב.

ג. איזורים המאופיינים ע"י העדר מדיניות תכנונית מתואמת בין גורמי הפיתוח השונים במדינה- איו"ש ורצועת עזה ובמידה מסויימת בקעת הירדן.

מסמך זה מגדיר את עמדת משרד הבינוי והשיכון לגבי עקרונות הפיתוח של שלושת סוגי האיזורים הנ"ל עם התמקדות על האיזור השלישי.

III עקרונות המדיניות בפיתוח ההתישבות היהודית באיו"ש וברצועת עזה

התווית בתכנית מונחית ע"י העקרונות כדלקמן:

א. איזון הפיתוח הלאומי- חלוקה סבירה של משאבי פיתוח ממלכתיים בין איו"ש לבין איזורים אחרים (גליל, ירושלים, נגב, וכו') בהתאם למטרות הלאומיות ולמדיניות ממשלתית המתבטאת במערכת עדיפויות ברורה.

ב. ריכוז המאמץ- גיבוש פיתוחם של ישובים קיימים וצמצום תוספת ישובים חדשים (פרט לישובים חקלאיים) במטרה ליצור מערכת התישבותית המורכבת בעיקר ממספר מצומצם של ישובים עירוניים. מערכת ישובים המורכבת ממספר קטן יחסית של ישובים גדולים עדיפה על פני מערכת המורכבת מהרבה ישובים קטנים הן מבחינה פוליטית והן מבחינה כלכלית (ניצול יתרונות לגודל).

ג. העדפת השקעות בבנית קבע- במטרה לצמצם השקעות בישובים או במתקנים זמניים ובכדי לחת לאוכלוסיה הקיימת והפוטנציאלית הרגשה של קביעות וההתקשרות לישוב.

ד. פיתוח מערכות תשתית איזוריות- המשמשות במשולב את הישובים האזרחיים ואת המערכת הבטחונית ומתקניה. (לדוגמה, על המערכת התחבורתית למלא במשולב שתי פונקציות; העברת כוחות וציוד בהתאם לצרכי צה"ל וקשירות הישובים האזרחיים בינם לבין עצמם ואל איזורים יהודיים אחרים).

ה. ניצול מירבי של תרומת המערכת הבטחונית לפיתוח כלכלתם של הישובים האזרחיים באיזור. המערכת הבטחונית מקבלת מהמשק האזרחי שרותים שונים לאנשיה (כגון מגורים לאנשי צבא קבע ואזרחים עובדי צה"ל) ולתפעולם של מתקניה. הפניית חלק מהביקוש הזה של שרותים לישובי איו"ש (ובעיקר לעירוניים שבהם) תתרום הרבה לפיתוחם של ישובי איו"ש.

ו. השענה מירבית של הישובים הכפריים על מערכת השרותים הצבוריים והמסחריים של הישובים העירוניים. (לדוגמה- השענתם של ישובי הבקעה והמורדות המזרחיים של השומרון על מעלה אפרים כמרכז איזורי לקבלת שרותים על מקומיים).

ז. יצירת מקורות תעסוקה מקומית באיו"ש במטרה למנוע הווצרות "ערי שינה" והשענות יתירה על תעסוקה במישור החוף. (משמעותה אינטנסיפיקציה נוספת על הפעילות הכלכלית במישור החוף).

ח. עידוד יוזמות פרטיות במגמה להקל על הלחץ והמעורבות של הסקטור הציבורי בבניית מגורים ובפיתוח מקורות תעסוקה. משמעות הדבר הוא יצירת תמריצים לקבלנים ומשקיעים פרטיים לפיתוח מפעלים ופרוייקטים וכן עידוד בנייה פרטית במסגרת "בנה ביתך".

ט. אבטחת קצב פיתוח מינימלי של כל ישוב ובמיוחד של הישובים הקהילתיים והעירוניים בכדי למנוע מהמתישבים תחושת סטגנציה או העדר מחויבות מצד הגורמים המיישבים. תכנית פיתוח רב-שנתית (הכוללת תכנון ותיקצוב) לכל ישוב עשויה להבטיח רציפות והמשכיות הגידולו.

י. ארגון מערכת התישבות יהודית "עצמאית" ובלתי תלויה בסביבה המקומית מבחינת שרותים ותשתית. במילים אחרות, על ישובי איו"ש ורצועת עזה להגיע למידה נכרת של אוטרקיה מבחינת שרותים ותשתית ורק בהשלמתם להשען על מערכות התשתית והשרותים היהודיים במישור החוף ובאיזור ירושלים.

יא. פיתוח מבוקר של מקורות תעסוקה במגמה להתמקדות על מפעלים עתירי הון וידע המצמצמים את ההזדקקות לכוח אדם מקומי.

יב. שמירת ערכי נוף, טבע ותרבות במטרה למנוע פגיעה באופי האיזור וניצול תכונותיו לפיתוח תיירות ולהעלאת איכות החיים. מן הראוי לציין ששרותי התיירות עשויים להוות את אחד הענפים החשובים של ישובי איזור בהתחשב בתכונות הטבעיות של איו"ש. כמו כן ברור שאיכות הסביבה מהווה גורם רציני בשקוליהם של מתישבים הבאים מאיזורים מטרופוליטניים.

IV. פרוט הצעת התכנית לפי האיזורים השונים

1. שומרון

באיזור השומרון (בין סנור בצפון, נוה צוף בדרום וכביש ירושלים-שכם במזרח) קיימים כיום 6 ישובים קהילתיים ושני ישובים המוגדרים כעירוניים (חרס וקרני-שומרון).

בהתאם למוסכם בין גורמי הפיתוח השונים נועדה חרס להוות את הישוב העירוני המרכזי בשומרון כשתפקידו, בין היתר, לספק שרותים ותעסוקה לישובים היהודים שבאיזור.

קרני שומרון נועדה, בהתחשב במלאי קרקעות המדינה שבאתר זה, להוות ישוב עירוני משני.

איזור השומרון מאופיין ע"י סמיכותו לאיזור החוף, סמיכות שיצרה מערכת של השפעות ויחסי גומלין הדדיים. אי לכך יש לתכנן את פיתוח מערכת הישובים היהודים בשומרון בכלל, ואת הישובים העירוניים בפרט לאור הנסיון והמציאות של פיתוח ישובי איזור החוף.

מבחינה תחבורתית ישענו ישובי השומרון על ציר הרוחב חוצה שומרון (מורשה-כפר-קאסם-תפוח מעלה אפרים) ועל כביש האורך מערבי (דותן-גינצפוט-נביצלח-בית חורון) כשחרס ממוקמת ליד הצטלבות הצירים הללו.

סה"כ האוכלוסיה המתוכננת לשומרון במערכת הישובים הנ"ל היא כ- 15,000 משפחות בהתאם לפרוט כדלקמן:

- חרס כ- 8,000-12,000 משפחות.
- קרני שומרון כ- 1,000-2,000 משפחות
- 6 ישובים קהילתיים (אלקנה, קדום, שמרון, דותן (סנור), תפוח, נוה-צוף). המונים כ- 250 משפחות כל אחד.

2. יהודה

איזור יהודה מתחלק לשלוש גזרות-מערבית (מורדות הרי חברון), מרכזית (גוש עציון) ומזרחית.

א. במורדות הרי חברון בין איזור עדולם-בית גוברין בצפון לבין איזור כרמים-דהריה בדרום יש מקום למספר ישובים חקלאים וקהילתיים חדשים.

ב. בגזרה המרכזית של גוש עציון יפותח ישוב חקלאי העשוי, בשלוב עם אלון-שבות, להוות את המרכז האיזורי של גוש עציון.

2. ג. הגזרה המזרחית כוללת את איזור תקוע וישובים העשויים להתפתח לאורך הציר המוצע בין מעלה אדומים וירושלים לערד והנגב (ישובים חקלאיים וקהילתיים כפריים).

3. ירושלים רבה

בהתאם למדיניות שאומצה זה מכבר ע"י המשרד יש לראות את עבוי ירושלים ע"י פיתוח מספר "ערי לווין" מצפון ממזרח ומדרום לה. ערים אלו - גבעון בצפון, מעלה אדומים במזרח וקרית ארבע מדרום - מיועדות לאוכלוסיה של לפחות 5000 משפחות כל אחת (ומעבר לזה אם מצאי הקרקעות יאפשר זאת). סדר גודל זה של אוכלוסית מאפשר מידת גבוהה של אוטרקיה באספקת שרותים ציבוריים ומסחריים. עם זאת, בשל מגבלות פיתוח תעשיה באיזור בכלל ובגבעון וקרית-ארבע בפרט, מוגבלות האפשרויות לתעסוקה מקומית בערים אלו והן תשענה מבחינה זו במידה ניכרת על שוק העבודה של ירושלים.

מבחינה תחבורתית תשען גבעון על ציר הרוחב מעלה בית חורון (מודיעין-גבעון מעלה-אדומים), מעלה אדומים תשען על צומת חשובה של שני צירי רוחב (ציר ירושלים - יריחו וציר בית חורון) עם ציר האורך המזרחי (ערד-ירושלים מעלה אפרים - תענך); וקרית ארבע תשען על ציר האורך באר- שבע - חברון - ירושלים וציר הרוחב לכיש - תקומיא - חברון).

4. "המדרונות המזרחיים" של השומרון

באיזור זה שפיתוחו ישען בעיקר על ציר האורך המזרחי ערד - מעלה אדומים - מעלה אפרים - תענך (הידוע בכביש אלון), יפותחו בעיקר ישובים קהילתיים וכפ"תים בחלקו הדרומי וישובים חקלאים בחלקו הצפוני. החלק הדרומי (בין מעלה אפרים למעלה אדומים) כולל כיום את מצפה יריחו, עופרה ובית אל ואת המאחזים רימונים, כוכב השחר ומבוא שילה (שהגדרתם התנועתית והמשקית טרם נקבעה סופית). לגבי ישובים אלה ימוצו מירב אפשרויות החקלאיות בסביבה לרבות בבקיעה וכן יתבססו חלקית על תעסוקה בישובים העירוניים הסמוכים כגון מעלה אפרים ומעלה אדומים.

החלק הצפוני של איזור זה (בין מעלה אפרים לסביבת רועי - בקעות) כולל ישובים חקלאיים קיימים ומתוכננים בהתאם לאפשרויות הפיתוח החקלאי באיזור. מבחינת שרותים על- מקומיים תשען אוכלוסית ישובים אלה על מעלה אפרים.

5. בקעת הירדן

איזור הבקעה, מקליה ואלמוג בדרום ועד מחולה בצפון, נשען על כביש הבקעה ומהווה רצף של ישובים חקלאיים. המשך פיתוחו מבוסס על תוספת ישובים חקלאיים למיצוי הפוטנציאל החקלאי של הבקעה.

מבחינת שרותים על מקומיים חיוני שפרט לשרותי חינוך יסודי שכל הישובים שמצפון ליריחו ודרומה למחולה ישענו על מעלה אפרים כמרכז עירוני איזורי.

6. רצועת עזה

מוצע להקים 2 ישובים נוספים מתוכננים באיזור ה"קטיפים" וכן ישובים חקלאיים נוספים, במידה ותימצא קרקע זמינה. כמו כן מוצע להקים מרכז גושי שישרת הישובים החלקאיים באזור זה - בעבר התנגדנו למרכז זה מתוך כוונה שיַמִּית תתן השרותים לאזור, אך לרגל השינוי הפוליטי בערבות קמפ-דיויד, מוצע להחיש הקמת המרכז הנ"ל.

7. עקרונות לפיתוחם של איזורים אחרים

הנגב

א. בחבל שלום יפותחו ישובים חקלאיים חדשים כתחליף לישובי חבל ימית שישרותו על ידי המרכז הקיים בצוחר ו/או יסתייעו בקבלת שרותים בעיירת אופקים.

ב. באזור רמת הנגב יפותחו מספר ישובים חקלאיים נוספים בהתאם לפוטנציאל החקלאי של האיזור וישוב בעל אופי עירוני שיהווה גם מרכז שרותים לישובים הנ"ל.
המרכז העירוני המוצע להיות מוקם באזור ניצנה והזא עשוי להיות תחליף לאוכלוסית ימית ואופירה שירצו בכך. כמו כן יהווה המרכז העירוני מרכז שרותים ומגורים למתחמי צ.ה.ל שיפותחו באזור.

ג. בערבה יתווספו מספר ישובים חקלאיים בתהאם לאפשרויות החלקאיות וימשך פיתוחו של מרכז ספיר כמרכז שרותים איזורי לצפון הערבה ומרכזה. כמו כן תיבחן אפשרות להקמת מרכז עירוני קטן באיזור פארן, במידה ומחנות צ.ה.ל ועובדיו באיזור, יצדיקו זאת.

הגליל

התכנון והפתוח חייבים להתמקד על הגליל המרכזי וזאת באמצעות פיתוחם של ישובים בגושי שגב, תפן וצלמון. השלמת סלילתו של כביש תפן (מעלות-כרמיאל) וסלילת כביש כרמיאל-שגב יצור ציר אורך בגליל המרכזי שרבה חשיבותו לפיתוח האיזור, ברחבי הגליל מוצע על ידינו הקמת לפחות 20 ישובים חקלאיים וכפריים תוך שנתיים.

גולן

בהתאם לפוטנציאל של האיזור ולתכניות הקיימות תושלם פריסת הישובים הכפריים בגולן ע"י תוספת של 8 - 6 ישובים חקלאיים וכפתיים, במקביל יוחש פיתוחה של קצרין בקצב של לפחות 300 יחידות מגורים לשנה בכדי שתתפקד כישוב המרכזי המספק שרותים למגזר הכפרי ולמערכת הבטחונית באיזור.

איפיון היישובים העירוניים באי"ש

הישוב	מס' משפחות מתוכנן	קצב גידול שנתי רצוי	תיפקוד ואופי הישוב	בסיס תעסוקתי	מיגבלות קרקעיות	פעולות מומלצות
חרס	8000-12000	300	ישוב עירוני מרכזי בשומרון ואבטחת ציר חוצה שומרון	תעשיה שרותים לישובים קהילתיים שבאזור	דרושה תפיסה של כ-5000 דונם (כולל אזור תעשיה)	יש למשוך גרעינים ומתיישבים בודדים וכן מפעלים תעשיתיים
קרני שומרון	1000-2000	100	מיקבץ של 3-4 ישובים קהילתיים, ישוב "פרברי" עם רוחת חיים גבוהה	מלאכה שרותים מיוחדים (ביי"ס שדה, ישיבה)	יש קרקעות מדינה (רצויה רק השלמת תפיסה מסוימת)	יש לעניין גורמי פיתוח פרטיים וגרעיניים נוספים
מעלה אפרים	2000-3000	200	מרכז עירוני עבור ישובי הבקעה והמורדות המזרחיים של השומרון	תעשיה שרותים לישובי האזור ולמערכת הבטחונית	יש תפיסה מספקת	יש לפעול לגיבוש מעמד הישוב כמרכז האיזורי של הבקעה
גבעון	5000	250	"עיר לווין" לעיבוי ירושלים רבתי ואבטחת ציר בית חורון	מלאכה ושרותים הישענות על ירושלים	יש סגירה של 1500 דונם בלבד, מחייב תפיסה	יש לקבל החלטה להפעלת ביצוע
מעלה אדומים	5000-8000	500	עיבוי ירושלים רבתי, אבטחת הצטלבות צירי אורך ורוחב חשובים	תעשיה הישענות על ירושלים	יש תפיסה ל-5000 יחידות בלבד	
אלון שבות בי'	300-500		הרחבת גוש עציון הגדלת המרכז האיזורי לגוש עציון	שרותים לגוש הישענות על ירושלים	יש קרקעות מדינה	לשלב הישוב באלון שבות ולהפכם למרכז איזורי
קרית ארבע	5000-6000	250	העמקת הנוכחות היהודית באיזור, חידוש הקהילה היהודית בחברון	תעשיה קלה הישענות על ירושלים	יש תפיסה ל-1800 יחידות בלבד, מחייב תפיסת השטח הסגור המיועד לכ-2500 יחידות	שיפור תדמית הישוב ע"י משיכת אוכלוסיה הטרוגנית

V. המלצות

לסיכום עיקרי התכנית ניתן להציג המלצות עיקריות כדלקמן:

1. יש לפעול במרץ לתפיסת הקרקעות הדרושות לפיתוחם של הישובים הכפריים והעירוניים המתוכננים. הצורך בתפיסה, בולט במיוחד בישובים עירוניים כחרס וגבעון שיקדום פיתוחם מותנה בכך וכן בקרית ארבע (שבה פרוש אי הפיכת הסגירה של גבעת החרסינה לתפיסה עלולה להוות החמצת מועד וסתימת האפשרות לפיתוח).

2. חיוני לפתח את איו"ש על סמך תכנון איזורי שישלב ויתאם את צרכי הפיתוח של הישובים האזרחיים (הכפריים והעירוניים) ושל הבסיסים והמתקנים הצבאיים. פיתוח משולב של מערכות תשתית (כגון חשמל, מים, תקשורת, מתקני ביוב) ושרותים ציבוריים (כגון חינוך יסודי ועל יסודי, שרותי בריאות, שרותי תרום וכו'), ימנע כפילויות והשקעות ציבוריות מיותרות, ייעל את אחזקת מערכות התשתית וישפר את רמתם של שרותים ציבוריים.

3. הכרחי להבטיח תאום בתיקצוב ובפיתוח המרכיבים שונים של פיתוח ההתיישבות, (לדוגמא: חיוני שתקצובם ופיתוח של מערכות תקשורת או חשמל יעשו במקביל עם תקצובם ובנייתם של מבני המגורים בכדי למנוע עכובים באכלוס). תאום כזה מצריך שיתוף פעולה הדוק בין גורמי הפיתוח השונים אך בהעדרו יש להעדיף הקצאת התקציבים המיועדים למרכיבי הפיתוח השונים לגורם המרכזי בתכנון ובבצוע הפיתוח.

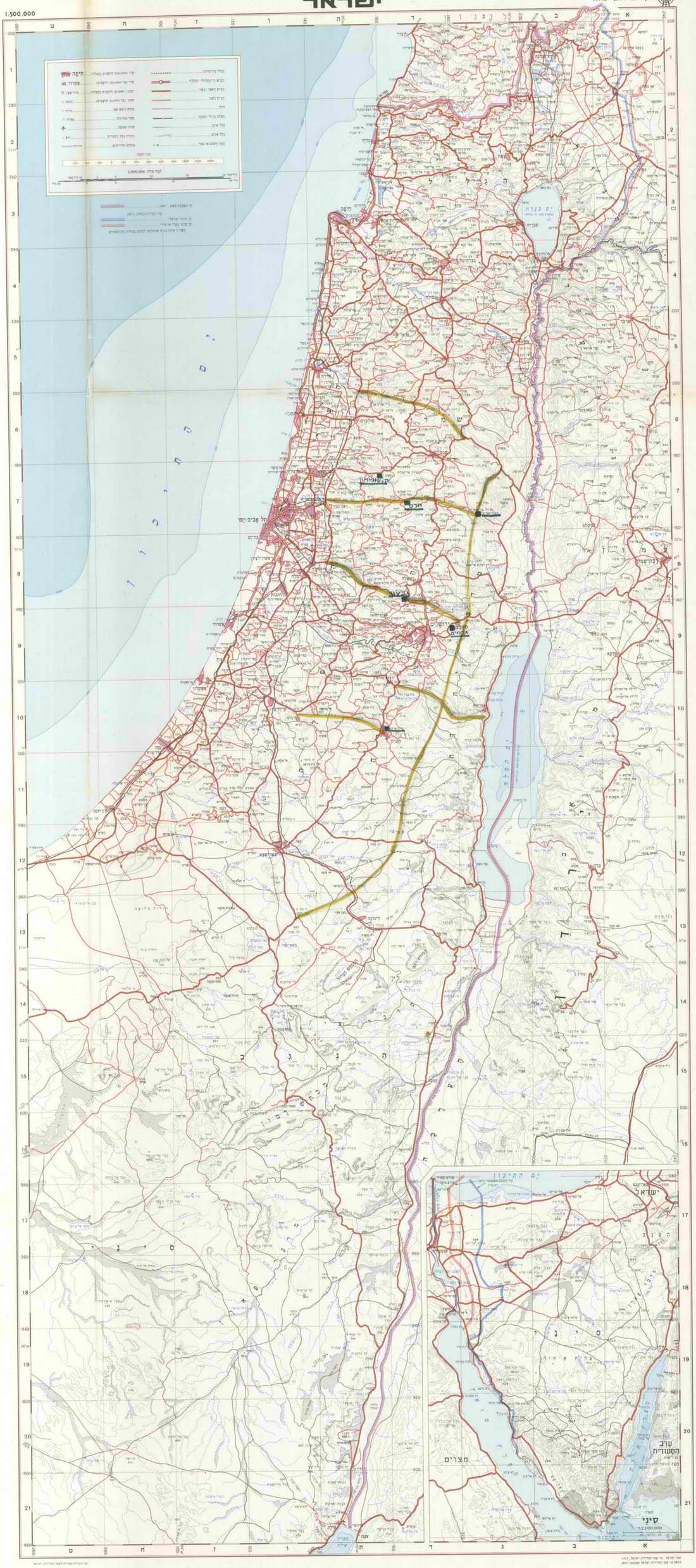
4. יש להחיש את פיתוחם של מקורות תעסוקה בישובים, ובפרט בישובים כחרס ומעלה אפרים שהתפתחום מותנית בדרגה גבוהה של תעסוקה מקומית. מומלץ שמשרד תמ"ת יעשה מאמצים מיוחדים להכוונתם של מפעלים מתאימים לישובי איו"ש.

5. על גורמי הפיתוח הממלכתיים לקבוע באופן ברור ומתואם את חלוקת המשאבים בין איזורי הפיתוח השונים (הנגב, ירושלים השומרון, הגליל וכו'), ובין ישובי כל איזור ואיזור וזאת על סמך מדיניות של עדיפויות מבחינת המשק הלאומי, ומשאבי כח האדם המהווים המגבלה העיקרית.

אגף המדידות, ישראל

ישראל

1:500,000



עבד ושרטט ע״י אגף המדידות, ישראל, 1974
הודפס ע״י אגף המדידות, ישראל, ספטמבר 1974

מדינת ישראל

משרד המשפטים

המנהל הכללי

ירושלים, ז' בתשרי תשל"ט
8 באוקטובר 1978

אל: מר א. בן-אלישר,
מנכ"ל משרד ראש הממשלה

הנדון: קביעת המעמד המוניציפלי של
הישובים הישראליים בשטחים

... כמדובר, אני מעביר אליך את עיקרי ההצעה בענין הנ"ל.

יהיה עלינו לגבש מספר סוגיות, ובעיקר את נושא "הממונה" מטעם הממשל, אשר יוסמך לפעול לפי הצו, עד להקמת האוטונומיה ולאחר הקמתה.

בברכה,

מאיר גבאי
המנהל הכללי

ירושלים • רחוב צאלח א־דין 29 טלפון 271111 • ת"ד 1087 • מיקוד 91000

קביעת מעמדם המוניציפלי של ישובים ישראליים בשטחים

א. נתונים קיימים

מאז מלחמת ששת הימים הוקמו בשטחים עשרות ישובים ישראליים, אולם רק לגבי שניים מהם - קרית ארבע ואופירה - נקבעו בתחיקת הבטחון ההסדרים לניהולם המוניציפלי. יתר הישובים פועלים מכחינת הניהול המוניציפלי שלא לפי הוראות תחיקתיות.

ניתן לסווג את הישובים הישראליים בשטחים לשלשה סוגים מבחינת אופיים:

א. ישובים חקלאיים וישובים כפריים שאינם חקלאיים;

ב. ישובים עירוניים (בסדר גודל של מועצה מקומית);

ג. ישובים מסוג א' המצדיקים המשכת זיקתם למועצות אזוריות בתחום הקו הירוק.

ב. הצעה לפתרון

מוצע להסדיר את אופן ניהולם המוניציפלי של הישובים באופן דומה לניהול המוניציפלי של הישובים שבתחום הקו הירוק בהתאם לחלוקה הקבוצתית הבאה:

(1) מועצות אזוריות הכוללות ישובים המנוהלים כל אחד על ידי ועד מקומי;

(2) מועצות מקומיות.

הישובים החקלאיים והישובים הכפריים שאינם חקלאיים (קבוצה א') יכללו במועצות אזוריות שיוקמו על-פי צו, בדומה לצו שלפיו הוקמו מועצות אזוריות שבתחום הקו הירוק. הישובים העירוניים (קבוצה ב') ינוהלו כדרך שמנוהלות מועצות מקומיות בתחום הקו הירוק. צווי ההקמה יפרטו את קבוצות הישובים ותחומיהם.

מן הראוי לתת את הדעת גם לאפשרות של צירוף ישובים הסמוכים למועצות אזוריות קיימות לאותן מועצות.

צווי ההקמה ייעשו באמצעות מי שימונה לשם כך לפי הסמכה בצו מ מ פ ק ד ה א ז ו ר. ההסמכה תקבע את סמכות הממונה לפרט בצו הן את עצם ההקמה והן את דרכי פעילותן וסמכויותיהן של המועצות שיקומו.

מוצע כי בקבוצה א' יחולו עיקרי ההוראות שבצו המועצות האזוריות בנושאים שלהלן:

(1) הקמת מועצה אזורית ומינוי נציגים כחברי המועצה וראשיה יהיו על-ידי מי שייקבע כ"ממונה" לצורך זה. מינוי הנציגים יהיה עד לבחירות במועד שייקבע.

(2) כשירות חברים למועצה;

(3) ניהול ראשות המועצה וועדותיה;

(4) עובדי המועצה;

(5) מעמדה המשפטי של המועצה וסמכויותיה;

(6) הניהול הכספי של המועצה ונכסיה;

(7) סמכויות לחקיקת חוקי עזר;

(8) הנהלה מקומית של הישובים הנמצאים בתחום המועצה באמצעות ועדים מקומיים, מינוי ועדים, בחירתם, דרכי פעולתם, סמכויותיהם.

הישובים בקבוצה ב' ינוהלו לפי עיקרי הוראות בדומה להוראות שבפקודת המועצות המקומיות ובצו המועצות המקומיות שהוצא לפי הפקודה האמורה כפי שהם חלים בישראל; עיקרי ההוראות הן בדומה להוראות החלות על מועצות אזוריות פרט לשניים: בחירת המועצה והעדר הוראות בדבר ועדים מקומיים שאין להם משמעות במועצה מקומית.

35/680

ס ו ד י

א ג ף ת כ נ ו ן

מח' תכנון אסט' מדיני

טל 4489

כסלו תשל"ט

1978 דצמ' 29

אוטונומיה - יהודים

משרד החקלאות /מר מאיר בן מאיר

המזכיר הצבאי של שר הבטחון

✓ ר' לשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה

ר' לשכת מנכ"ל משרד החוץ

רל"ש ראש אג"ת

רל"ש אלוף פיק' מרכז

ע' ראש אג"מ

מפקדת קחל"ר - המפקד

הנדון: נתוני צה"ל עבור הועדה למעמד הישובים היהודיים במסגרת האוטונומיה

בהמשך למכתבנו מנ-35-249-166 מיום 1 דצמ' 78.
ומכתב מלשכת סגן הרמטכ"ל כספת/01952 מיום 17 דצמ'.

1. רצ"ב מכתבו של הפצ"ר המתיחס להחלת הדין הישראלי על הישובים היהודיים ביו"ש ובעזה.

2. המכתב הוכן לפי הוראתו של הרמטכ"ל שהנחה להפיץ הגדרה מפורשת לפיה החוקים הישראליים יחולו על הישובים הישראליים בתחומי האוטונומיה.

3. אנא הוסף את המסמך לדו"ח ועדת המשנה שבראשותך.

אליעזר המנן - אל"מ

ראש המחלקה

ס ו ד י

ס ו ד י

ה ע ת ק

מפק' פרקליט צבאי ראשי 9605
לשכת המפקד
טל 2911
חק-33(100) 708
כסלו תשל"ט
26 דצמ' 1978

הנדון: נתוני צה"ל עבור הועדה למעמד הישובים היהודיים במסגרת האוטונומיה

א. אכן קיימת דרך משפטית לכך שהדין הישראלי הוא שיחול בתחומי הישובים הישראליים ביהודה והשומרון ובחבל עזה. סעיף 10ב' לפקודת סדרי השלטון והמשפט, תש"ח - 1948 מורה כי "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה יחולו בכל שטח של ארץ ישראל שהממשלה קבעה בצו". הממשלה מוסמכת על כן לעשות שימוש במכשיר משפטי זה ולהחיל את המשפט הישראלי על הישובים היהודיים שיימצאו באזורי האוטונומיה.

ב. עם זאת, ניתן לדעתנו להביע ספק באשר למידת הקבילות של דרך הפעולה האמורה על דעת הצדדים האחרים למו"מ באשר לעתיד יהודה והשומרון וחבל עזה, שכן משמעותה הממשית של דרך פעולה זו היא כספוחם של האזורים האמורים לישראל.

(-)

צבי ענבר, תא"ל
פרקליט צבאי ראשי

ס ו ד י

מ ז כ ר

(להתכתבות פנימית במשרד החוקה)

אל: אלי כהן-אלישר

מאת: [illegible]

התאריך: 29.11.78

תיק מס':

הנדון:

אלי,

לשער, בקשר לכל הקשרים
נראה קלה אם בארגון
הפגישה לגבי אנא,
נא לתזכיר בי
[illegible]

בברכה

[illegible]

מדף 1010

מדינת ישראל

תאריך: 5.12.78

מספר:

מעמד הישובים ביהודה, שומרון ועזה

כללי

לאחר בחינה מקפת של המרכיבים המהווים את מרקם החיים הדרוש לקיומם של הישובים, החל מפעילות יום-יומית בכלכלה, במינהל ובשרותים, דרך בעיות בטחון ויחסי גומלין עם האוכלוסיה המקומית, וכלה במעולת פתוח והתישבות, עולה מסקנה כי קיומם של הישובים היהודיים מותנה בהענקת מעמד, הזהה במהותו למעמד הישובים שבתוך הקו הירוק.

מסמך זה אינו מציע את הנוסחה המשפטית, אלא נותן בשוי לצרכי חיים וקיום שאין לוותר עליהם.

קרקעות

1. שטחי הקרקע שבבעלות המדינה (כ-850,000 ד').
2. שטחי הנפקדים (כ-400,000 ד').
3. שטחי המרשים (כ-500,000 ד').
4. שטחי הקרקע המהווים תשתית לכל הפעילות הכלכלית של הישובים.
5. רצף קרקע המחבר את הישובים למדינת ישראל ואותם בינם לבין עצמם.
6. רזרבות הדרושות לפתוח הישובים עצמם, ישובים חדשים ושרותים צבוריים.

כל הקרקעות אלו ישאו מעמד משפטי, המקנה למדינת ישראל את כל האופציות הדרושות על מנת לממש ולהגן על האינטרסים שלה בתחום הפתוח, ההתישבות, המינהל, התשתית והבטחון.

צירי תנועה ואספקת שרותים

צירי תנועה בין הישובים וישראל ובינם לבין עצמם, המשמשים לתנועת בני אדם, והמהווים תשתית להולכת שרותי חשמל, מים, תקשורת וכו', צריכים להיות במעמד המקנה ליהודים, הן אלה החיים בשטחי יהודה, שומרון ועזה, והן אלה החיים בתוך הקו הירוק, חופש תנועה ופעולה זהים לאלה שבישראל.

2/...

נדרש 1040

ලෙඩා හොඳට වෙනුවෙන්, ඔබේද දෙන

වෙද

රෝහල වෙත ලබා දී තිබෙන්නේ හතරවැනි අදියර හෙදියන් පමණි. එක් සෙල්ලම් වෙද-දෙමහල් කාමරයක්, කෙරෙන් රෙදිපිළි, ගිලන් පෙට්ටි සොයා ගැනීමේ සිය දිවි පරදුවට තබා සිටිති. දැන් කෙලින් කොළඹ සිට ලැබෙන ලිපි ගොනුවක්, රෝහල සෙල්ලම් කර ඇති අයුරු, ඔවුන් කොහෙන් ලැබුණේ, කවුද ඒවා ගෙනා බව, ඔවුන් කොහේ යන්නේ කියා ලියා තිබේ.

කෙටි වන අතර ඔවුන් ඔබේ හමුවට පැමිණි, අපි බලා සිටි කෙනෙක් බැවින් ඒවා කියවීමට අපි කැමැත්තෙමු.

ලැබුණු

1. කෙනෙක් අලුතින් ඇරඹුණු කොළඹ (c-000,028 r`).
2. කෙනෙක් පැමිණෙමින් (c-000,004 r`).
3. කෙනෙක් හොරෙන් (c-000,002 r`).
4. කෙනෙක් අලුතින් පහළට වැටී තමන්ගේ කේන්ද්‍රය අත්හැරලා.
5. එක් ලැබුණු පොත්ත හා පැරණි කොළ කිහිපයක් ඉතිරි වෙලා.
6. රෝගීන් හැරුණු විට වෙනත් කිසිවෙක් නැතිව ඉන්නවා.

ලැබුණු දේ එක් කෙනෙක් අතින්, පසුගිය දවසක, පොත්තක් හා කොළ කිහිපයක් ලියා තිබෙනවා. පොත්ත, පැරණි ලිපි, කොළවල, පොත්ත පැරණි කැබලි.

දෙවැනි පැරණි රහස්‍ය ගබඩාව

දෙවැනි පැරණි රහස්‍ය ගබඩාව සොයා ගිය, පොත්ත කියවූ, පොත්තේ පිටුවක් පමණි, අපි, පැමිණි දිනක්, දෙවැනි පැරණි කෙලින් පසුගිය පසුගිය දිනක්, ඒ අපි හොයන්න කෙනෙක් නොවෙයි, ඔබේ අලුතින් ලැබුණු, ඒ අපි හොයන්න කෙනෙක් නෙවෙයි, ඔබේ කෙලින් පැමිණි කෙනෙක්.

תאים מוניציפאליים - גבולות והחולת החקיקה

יש להחיל גבולות מוניציפאליים על הישובים היהודיים ולהקים שם תאים מוניציפאליים על כל הצורות הקיימות בישראל. יתר על כן יש להניח כי חקיקה זו תצטרך לחול על נושאים החורגים מהחקיקה המוניציפאלית גרידא, על מנת לאפשר לתאים המוניציפאליים להיות צנור יניקה לנושאי פעילות שונים של השלטון בישראל, ואשר מצבם המיוחד של הישובים, יקשה עליהם לתפקד בתחומים אלה.

חוקי התכנון והבניה

בכל נושאי התכנון, הבניה ופתוח החשתית, ממסגרת חיי הפרט ועד לפעילות ממשלתית, הן בתוך התחומים המוניציפאליים של הישובים היהודיים והן מחוץ להם, תשמר הזיקה הבלעדית לממשלת ישראל או לכל גוף מטעמה.

חקלאות

א. הישובים היהודיים, הפעילות החקלאית כולה של הישובים היהודיים ביהודה, שומרון ועזה תוסף להיות נגזרת של משרד החקלאות הישראלי על כל שלוחותיו.

ב. הישובים הערביים, כל פעילות חקלאית אשר יש לה השפעה מכרעת על הפעילות החקלאית בתוך הקו הירוק, כגון יצוא ויבוא חקלאיים, בריאות בעלי חיים, תינק את סמכותה מקור הסמכות הישראלי.

[illegible] – [illegible]

[illegible] [illegible] [illegible] [

30/573

נספח א'

אל: _____

הנדון: מעמד הישובים ביו"ש במסגרת האוטונומיה - היבט ביטחוני

כ ל ל י

1. מסמך זה יפרט בקווים כלליים את דרישותינו בנושאי בטחון הישובים במסגרת האוטונומיה, לישובים קיימים, והישובים אשר יוקמו בעתיד.

2. מעמד הישובים (אשר יקבע) במסגרת האוטונומיה חייב לאפשר קיום דרישותינו.

3. נושאי בטחון שיפורטו הם:-

   א. הגדרת תחום הישוב.

   ב. הגדרת מעמדם של שטחי העיבוד ואיזורי תעשיה הנמצאים מחוץ לתחום הישוב.

   ג. נשק,כוחות אבטחה, ביצורים, וקשר.

   ד. התגוננות אזרחית.

תחום הישוב

4. יש להגדיר את תחום הישוב מבחינה בטחונית, כאיזור המכיל בתוכו את הישוב הבנוי במסגרת גדרות הבטחון.

5. ישוב המשולב במסגרת מתחם/מרחב מוגן, יהיה מעמדו זהה לזה שינתן למתחם/מרחב, מוגן.

שטחי עיבוד ואיזורי תעשיה (הנמצאים מחוץ לתחום הישוב)

6. לשטחי עיבוד ואיזורי תעשיה, יש לקבוע מעמד זהה למעמד שיקבע לישוב עצמו.

ס ו ד י

7. מעמד שטחי העיבוד ואיזורי התעשלה צריך לאפשר אבטחת העובדים, הגידולים, והרכוש, תוך אפשרות החזקת כוחות בטחון יהודיים בעוצמה כפי שתדרש.

8. יש לקבוע דרכי גישה מאובטחות מהישוב לשטחי עיבוד ולאיזורי תעשיה.

נשק, כוחות אבטחת, ביצורים, וקשר.

9. לישוב יותר להחזיק נשק בכל כמות וסוג הדרושים להגנתו, כפי שיקבע ע"י המפקד הצבאי.

10. בישוב יבנו מחסני נשק ותחמושת כפי הנדרש.

11. צריך להבטיח כי יתאפשר תיגבורו של הישוב לצרכי אבטחה בכוחות בטחון (יהודיים) ללא הגבלה, וימנע מגופי האוטונומיה להכנס לישוב ע"מ לעסוק בתחום הבטחון. כן יש לקבוע שכוחות בטחון יוכלו לבצע מרדף מחוץ לגבולות הישוב כפי שידרש כתוצאה מהתפתחות בשטח.

12. בכל ישוב יקבע אחראי על הבטחון בישוב, אשר מעמדו יהיה זהה למעמד חיילי צה"ל בתחום האוטונומיה.

13. תושבי הישובים יוכלו לשאת נשק להגנתם בכל השטחים כפי שיקבע ע"י המפקד הצבאי.

14. בישוב יבנו ביצורים, יפרצו/יסללו דרכים, ויקויים קשר קווי ורדיו כפי שידרש להגנתו ללא הגבלה.

התגוננות אזרחית (הג"א)

15. תקנות הג"א החלים על הישובים בתחומי הקו הירוק יחולו על הישובים היהודיים בתחומי האוטונומיה.

מצ"ב נספח: נושאי הגמ"ר בתחומי הישובים הישראליים ביהודה והשומרון וחבל עזה לאחר כינון המנהל העצמי.

עמנואל בוכולטר - אל"מ

לשמר כ

ס ו ד י

מפקדת פרקליט צבאי ראשי

לשכת	המפקד
טל.	2911
חק- 33(100)-	
חשון	תשל"ט
29 נובי	7 8

הנדון: נושאי הגמ"ר בתחומי הישובים הישראליים ביהודה והשומרון וחבל עזה לאחר כנון המנהל העצמי

1. על פי עמדתנו, הרשות השלטונית של המנהל העצמי אשר תכונן ביהודה והשומרון וחבל עזה לא תוכל להפעיל את סמכויותיה בתחומי הישובים הישראליים באזורים אלו. אלא, הסמכויות השלטוניות בתחומים אלו יקבעו ויופעלו על פי דבר חקיקה שיוצא על ידי מפקדי האזורים יהודה והשומרון וחבל עזה ואשר ישאר בתקפו משך כל תקופת המינהל העצמי.

2. דבר החקיקה האמור יתייחס לשני הנושאים שלהלן:
א) דרכי ההקמה ,הארגון והפעולה השוטפת של הגופים המוניציפליים בישובים הישראלי
ב) סמכויותיהם של הגופים המוניציפליים האמורים.

3. דבר החקיקה האמור ינוסח בהסתמך על התחיקה המוניציפלית החלה בישראל. עם זאת יוכלל בו הוראות המתייחסות לתחומי חיים רחבים ולנושאים רבים החורגים מעניינה של התחיקה המונציפלית הישראלית. זאת, בהתחשב במצבם המיוחד של הישובים הישראליים באזורים.

4. בין הנושאים האמורים ניתן יהא להתייחס אף לנושאים הצריכים להבטיח את המשך הכללות של הישובים האמורים במסגרת מערך ההגנה המרחבית של צה"ל,זאת, בנוסף לסדרים שי בפקודות הצבא המתייחסות לנושא ההגמ"ר. בין נושאים אלו ניתן להצביע על הנושאים ש
א) שמירה - כבר כיום, על פי תחיקת הבטחון החלה ביהודה והשומרון וחבל עזה קיימי הסדרים להסדרת נושא השמירה בישובים הישראליים. הסדרים אלו מושתתים על ההסד המקבילים המצויים כיום בדין הישראלי. דבר החקיקה האמור יכלול את ההוראות הנו בנושא זה.
ב) החזקת נשק - יקבעו הסדרים לבנפקת ולהחזקת כלי נשק בתחומי הישובים הישראליים כדוגמא להוראות אלו יכולות לשמש הוראות חוק כלי היריה, תשי"ט - 1949 החל בי בנוסף לכך, יקבעו הסדרים שעל פיהם תותר נשיאת נשק על ידי התושבים הישראלי תחומי יהודה והשומרון וחבל עזה.

ג) ביצורים - במסגרת ההוראות בנושא התכנון והבניה בישובים הישראליים ימצאו הסדרים הנחוצים כדי להבטיח אפשרות הקמתם של הביצורים הנחוצים בישובים האמורים

ד) הגנה אזרחית - בדבר החקיקה דלעייל יכללו ההוראות הנחוצות בנושא ההגנה האזרחית. הוראות אלו יושתתו על ההוראות המקבילות החלות בישראל על פי חוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א - 1951.

ה) מעמד מאזי"ם רבשי"ם ורבשצי"ם - מעמדם של בעלי תפקידים אלו כיום הינו של עובדים בשליחות הצבא על פי סעיף 8(3) לחוק השיפוט הצבאי תשט"ו - 1955 מאחר שחוק זה הוא פרסונאלי ולא טריטוריאלי - מעמדם של בעלי התפקידים האמורים יוכל להמשיך להיות מוסדר על פיו אף בתקופת המנהל העצמי.

ו) תחומי הישובים - יקבע באופן ברור בתחום הטריטוריאלי שבגדרו יחולו סמכויות הגופים המוניציפליים של הישובים הישראליים.

ז) תנועת צה"ל - עקרון יסוד בתקופת המנהל העצמי יהא חופש התנועה הבלתי מוגבל של צה"ל בתחומי יהודה והשומרון וחבל עזה ולא רק בתחומי הישובים הישראליים.

צבי ענבר , תא"ל
פרקליט צבאי ראשי

ממא/עב

לכבוד

לבית מחוז מרכז המנהל הבלתי מרכזי 27.11.78
תל

תוכנית פריסת ההתיישבות

נובמבר 1978

הנחות יסוד ומגמות

(1) תוכנית כוללת לפריסת ההתישבות במדינת ישראל, חייבת להתבסס על יעדים והערכות מצב לטווח ארוך, ולגזור מזה את שלבי הביניים והמטרות הקרובות לגבי האיזורים השונים. בלי שיתקיים תנאי זה - אין וודאות לגבי הצעדים המיידיים וכן לוקים החינוך וההסברה, שהם הבסיס למודעות ציונית.

(2) מטרת היסוד של הציונות: ריכוז העם היהודי בביתו הלאומי - ארץ-ישראל. כל תוכנית פריסה התיישבותית חייבת להתבסס על היעד של הגדלת האוכלוסיה היהודית בארץ-ישראל במהירות האפשרית לפחות כפליים ממספרה כיום.

בראייה כוללת וארוכת-טווח, חייבים לראות את ההישגים שהושגו עד עתה בארץ - רק כתחילת הדרך.

(3) הגורמים הקובעים בכל צעד הנקט להבטחת עתידה של מדינת ישראל הם :

בטחון הקיום.
אופייה היהודי-ציוני ואיכות החיים במדינה.
יחסי ישראל והתפוצות והעליה לארץ.
מערכת היחסים עם ערביי ארץ ישראל והמדינות השכנות.

האספקטים האלה הם במידה מכרעת פועל יוצא של פריסת ההתיישבות והאוכלוסייה היהודית והערבית בארץ-ישראל.

מבחינת בטחון קיומנו - כל יישוב יהודי הופך להיות ערך בר-הגנה. כך נקבעה מפת הארץ מעיקרה בעבר, וכך תקבע גם בעתיד. לפעמים נקבע מיקום היישוב גם מתוך שיקולי בטחון לוקאליים, אולם בעיקרו של דבר תפקידה של מערכת הבטחון (כוחות צה"ל, בסיסים, מתקנים וכו') הוא להגן על יישובים קיימים ועל מרחקי התיישבות ופיתוח פוטנציאליים.

מבחינת אופייה היהודי והציוני של המדינה - יש להבטיח שנוכל לפתח את המפעל הציוני להשגת יעדיו, תוך הקטנת הקונפליקט היהודי-ערבי ככל האפשר.

פריסה התיישבותית אופטימלית דרושה גם משיקולי איכות חיים במדינה וגם משיקולי בטחון: חיוני ביותר לשנות את התמונה הנוכחית של ריכוז כ-75% מהאוכלוסייה בשידרה האורבאנית, ההולכת ומתעבה ברצועת החוף.

(4) במקביל להכנת תוכנית כוללת להתיישבות היהודית, הכרח לבחון את פריסת ההתיישבות הערבית הקיימת, הצפויה והמתוכננת. יש להניח קיומו או לפחות אפשרות קיומו של "תיק התיישבות ערבית" בכל הגזרות ועם כל המשתתפים האפשריים. זה חשוב להערכת המצב העתיד להתהוות בגבולותיה של מדינת ישראל והשלכותיו על קביעת מדיניות ההתיישבות והבטחון.

בכל האמור לעיל, אין כדי לכפור באפשרות של שלום קרוב או רחוק עם כל מדינות ערב או עם חלקן, אולם באותה מידה אין להוציא מכלל אפשרות התגברות על מגמות התוקפנות נגדנו, המסכנות באופן מיידי או לטווח ארוך את קיום המדינה ואת בטחונה.

(5) שיקום המודעות הציונית בעם, הצבת אתגרים לפעולה, והסברה אמיתית ויעילה להבנת הצרכים החיונים של המדינה - הם חוסן דרוש במצב הנוכחי. חיסון נפשי של האוכלוסייה הוא מרכיב בטחוני ממדרגה ראשונה והוא מותנה בקיום מודעות מוצקה לגבי מטרות ויעדים. לכן ישנה חשיבות בהגדרה קולעת וממצה שתעמוד כנגד הסיסמאות הערביות: "חזרה לגבולות 67", הזכויות הליגיטימיות של הפלשתינאים" וכו'.

(6) תוכנית לפריסת התיישבות כוללת לטווח ארוך - היא תנאי הכרחי להערכה נכונה של השטחים הדרושים ולקביעת גבולות המדינה בכל משא ומתן. במיסמך זה נסקרו עקרונות התוכנית. יש לגשת בדחיפות לתכנון ולקביעת קדימויות ושלבי ביצוע.

א. שומרון, יהודה ובקעת-הירדן

1. כ ל ל י

התפיסה הרואה בפריסת ההתיישבות ופיזור האוכלוסייה, גורם חשוב בהבטחת מעמדה הבטחוני של המדינה, מחייבת בניית תוכנית התיישבותית שבעיקרה חורגת מהתהליכים "הטבעיים", המתרחשים והצפויים במרכזי אוכלוסייה קיימים כיום ואף מאזנת אותם.

הסתירה הקיימת בין הצרכים הבטחוניים של המדינה ומימוש יעדיה הציוניים, לבין עובדת היותה מדינה קטנה וצרת מימדים, הנשענת על רצועת חוף צרה, המאוכלסת בצפי-פות, מחייבת שינוי הפיזור והעתקת מרכז הכובד מזרחה ממרכז הכובד הקיים. העתקה זו ניתנת להשגה בכמה דרכים :

א) הרחבת איזור החוף המיושב בכיוון מזרח מספר קילומטרים.
ב) התיישבות יהודית על גב ההר.
ג) יצירת שדרת התיישבות מקבילה לרצועת החוף בבקעת הירדן ובמדרונות המזרחיים של השומרון, הריקים כמעט מאוכלוסיה ערבית.

פריסת האוכלוסייה המוצעת באלטרנטיבה ג', במידה ותתבצע הלכה למעשה, תעמיד את ירושלים במרכז, כאשר מאמצי הפיתוח והאיכלוס יזוזו מזרחה לירושלים.

יש להבהיר שלמרות איחוד ירושלים תחת שלטון ישראל ב-1967 עדיין אין מעמדה של ירושלים כליבה של המדינה מובטח למעשה. היא אינה ממוקמת גיאוגרפית בלב היישוב היהודי בארץ, מה שאין כן לגבי מקומה בפריסת היישוב הערבי ביהודה ושומרון. הרצף העירוני הצפוף, הסמוך לירושלים והמשתרע מרמאללה ועד חברון, מכיל כ-350,000 תושבים ערבים. איזור זה שהוא ליבו של האיזור הערבי, הופך בהדרגה להיות האיזור העירוני הצפוף ביותר בארץ. גורם זה וכן האינטרסים של דתות שונות, עושים את ירושלים אובייקט ללחצים פיסים ומדיניים בלתי פוסקים.

עיבוי ירושלים עצמה בתחומיה המוניציפאליים אומנם מגדיל את האוכלוסייה היהודית בתוכה, אולם גם תורם לעיבוי האוכלוסייה הערבית. פיתוח השידרה המזרחית בא איפוא לענות הן על בעיית ההתיישבות היהודית באיזור יהודה ושומרון והן על בעיית מרכזיותה של ירושלים, והגדלת אוכלוסיית העורף של הבירה.

2. <u>פיתוח ירושלים רבתי</u>

מ ו צ ע :

1) להעתיק את מאמץ הפיתוח וההתישבות מזרחה, תוך הקמת שורה של ערי לוויין על שיפולי ההרים המזרחיים בקו ערד - מעלה אפריים.

היישובים העירוניים ימוקמו עקרונית לאורך "ציר המדרונות", המקביל לכביש הבקעה, היוצא בצפון באיזור בית קד-ג'נין, יורד מערבית לגלבוע לכיוון מעלה אפרים, נמשך משם לאורך התוואי הקיים עד כוכב השחר, מתפצל לירושלים (הר הצופים), ולמעלה אדומים, וממשיך לכיוון תקוע וערד. ההתיישבות החקלאית בבקעה תימשך בהתאם לנתוני קרקע ומים. ההתיישבות היהודית במזרח יהודה ושומרון תתפרס איפוא עקרונית לאורך שני צירים: לאורך ציר הבקעה ובסמוך לו - התישבות חקלאית בעיקר, ולאורך "ציר המדרונות" - התישבות עירונית במסות גדולות והתיישבות חקלאית בהתאם לתנאים.

"ציר המדרונות" הוא ציר חשוב ביותר בתשתית התחבורה הארצית. "ערי הלוויין" והישובים לאורכו של כביש זה מתוכננים לאוכלוסייה של עד 400,000 נפש. הם ימוקמו במרחק נסיעה שלא יעלה על 60 ק"מ מירושלים וניתן לרכז שטחים מתאי-מים לצורך זה. כל זאת תוך עקיפת ריכוזי האוכלוסייה הערבית. המיקבצים העירו-ניים (8-10 במספר) יתוכננו ל-50,000 נפש כ"א.

2) ערי הלוויין תהיינה מבוססות על תעשייה, על מפעלי תיירות ועל תעסוקה בירושלים. יש לתכנן באיזור זה אתרי תעשייה גם לתעשיות מתוחכמות וגם לתעשיות כבדות. האפשרות להסתמך במידה רבה על תעסוקה בירושלים וסביבתה הקרובה היא גורם חשוב בפרט לגבי תקופת ההתחלה של ערים אלה, אולם יש לפעול ביעילות להפנייית תעשייה ומקורות תעסוקה, פרטיים וממלכתיים (תע"ש) לאיזור זה.

קירבת הערים לירושלים מצד אחד ולים-המלח מצד שני, וכן ישיבתן על הדרך המזרחית המובילה לערבה ולסיני, תאפשר פיתוח ענף התיירות. הקשרים המתוכננים עם ערד, באר-שבע ודימונה - יתרמו לביסוסה של תעשייה ושל מערכת תעסוקה המבוססת על התשלובת הכימית, על הקריה למחקר גרעיני ועל פעילות מחקר שימושי באוניברסיטאות ירושלים ובאר-שבע.

3) יש לתכנן את הישובים העירוניים כך שתושבים יימשכו אליהם עקב היתרונות שעשויים להיות למקום בגלל הקירבה לירושלים והאפשרות להשיג איכות מגורים מעולה (בניינים חד-משפחתיים, חלקות פרטיות), העשויים למשוך גם את בני הארץ וגם עולים מארצות הרווחה.

4) הקמת ערי הלוויין ממזרח לירושלים תהפוך את ירושלים למרכז של אוכלוסייה יהודית, העשויה להגיע עד סוף המאה לכמיליון נפש (אקוילנטי לגוש דן). פירוש הדבר, בין השאר, התרחבות השירותים השונים בירושלים, והתבססות מוסדות ציבור בה, אשר תביא למשיכת אוכלוסייה נוספת לירושלים, ללא צורך מיוחד בתמריצים (תהליך "משיכה" במקום התיישבות ב"דחיפה").

5) ירושלים תיהפך לצומת דרכים מרכזית במדינה. הצירים המרכזיים שיתחברו אליה:

א) כביש ירושלים - ערד - דימונה, המרחק בקו אויר בין ירושלים לערד כ-50 ק"מ. כביש זה מקצר את המרחק מירושלים לערד, דימונה, ישובי הערבה, אילת מפרץ שלמה.

ב) כביש ירושלים - יריחו - ים-המלח - בקעת הירדן. כביש קיים זה משמש את האוכלוסייה בבקעת הירדן ואיזור ים-המלח וכן מחבר את בית-שאן וטבריה לירושלים.

ג) "כביש המדרונות", ירושלים - כוכב השחר - תענך - עפולה. כביש זה יתחבר לעמק יזרעאל לנצרת ולצפת (כמו-כן יקצר את הקשר ירושלים - בקעת כנרות).

ד) כביש ירושלים - שכם - ג'נין קיים ומשרת את האוכלוסייה על גב ההר, ולאורכו אוכלוסייה ערבית צפופה.

ה) כביש ירושלים - תל-אביב קיים ומחבר את שפלת החוף עם הבירה.

ו) כביש ירושלים - באר-שבע (דרך בית גוברין, עמק האלה) - כביש זה יקוצר לכ-88 - 90 ק"מ, והדרך לירושלים תהיה קצרה מאשר מבאר-שבע לתל-אביב (120 ק"מ).

ז) הכביש הקיים ירושלים - חברון - באר-שבע קושר את איזור יהודה לבירה, ולאורכו אוכלוסייה ערבית צפופה.

המאמצים לפיתוח ירושלים וסביבתה - חייבים להיות מופנים בראש וראשונה לישובי השידרה המזרחית. רק הסטת המאמץ ההתיישבותי לכיוון זה, במקום הדחיסה והעיבוי של העיר עצמה בגבולותיה המוניציפאלים, תקבע את מעמדה הנכון של ירושלים והתפתחותה בהתאם למטרות שקבענו לעצמנו, תמנע התפתחות שלילית ותשמש משקל נגד לתהליך הפיכתה למרכז האיזור הערבי דווקא.

ירושלים כמרכז בין שתי השידרות המיושבות של המדינה וירושלים כצומת דרכים מרכזית במדינה - זוהי המשמעות הפיסית האמיתית שיש להקנות לירושלים כבירתה של מדינת ישראל.

3. ה ש ו מ ר ו ן

הבסיס להתיישבות יהודית בשומרון, כמו ביהודה, מעוגן בצורך לקבוע נוכחות יהודית בחבל ארץ זה, לבנות את החוליה המרכזית בשידרה המזרחית ולהבטיח בכך את עתידו הפוליטי ומקומו הנכון בפריסת ההתיישבות היהודית בארץ. זה יתרום לפיזור אוכלוסיה אפקטיבי ולביצור גבולה המזרחי של המדינה באיזור זה.

התוכנית המוצעת כאן, מושתתת על פריסה פונקציונלית של אוכלוסיה יהודית אשר תענה על הצרכים הבטחוניים של המדינה מחד ועל חיזוקה של ירושלים כעיר בירה מאידך.

בנוסף לצירי התנועה הקיימים כיום בשומרון יפרצו צירי אורך ורוחב כדלהלן :

(א) צירי רוחב

(1) ציר צפון השומרון (בקעה אל גרביה - בזק).

(2) ציר חוצה שומרון (כפר קאסם - מעלה אפרים). ציר זה מתוכנן למעשה כך שעיקר הטיפול בו מתמקד בזירוז הביצוע.

(3) השלמת ציר מודיעין - גבעון - מעלה אדומים.

(ב) צירי אורך

(1) ציר סנור - מבוא חורון.

(2) ציר ירושלים - כוכב השחר - תענך.

ההתיישבות היהודית בשומרון התרכזה בצירי האורך :

הציר המערבי - (ציר סנור - מבוא חורון) - עובר במדרונות המערביים וכולל את היישובים: סנור, שומרון, קדום, קרני שומרון, חמנת חרס - תפוח, נבי צלאח, מבוא חורון.

הצירים המזרחיים: (ציר הבקעה וציר המדרונות) כולל את ההתיישבות בבקעה מאז 1967 ואת היישובים מעלה אדומים, מבוא שילה, כוכב השחר, מעלה אפריים, גיתית, מכורה, חמרה, בקעות.

משיקולים של פיזור אוכלוסייה ובמטרה לחזק את מעמדה של ירושלים - יש לתת עדיפות ברורה לפיתוח מואץ של ההתישבות לאורך השידרה המזרחית דווקא, מה שגם שזה איזור כמעט ללא אוכלוסייה ערבית.

גם באופן טבעי וגם במכוון, יש למקם את מרכזי המקבצים על מקומות ההצטלבות של צירי הרוחב עם הצירים המזרחיים (באיזור ההצטלבויות יש למקם את המרכזים והמפע-לים האזוריים).

בקטע הדרומי של הציר (בקטע ירושלים - מעלה אפרים) תתרכז אוכלוסייה עירונית אשר תקיים זיקה לירושלים ואילו החלק הצפוני שלו עד תענך יאוכלס בישובים כפריים (מושבים וקיבוצים).

בקטע הדרומי של הציר (ירושלים - מעלה אפריים), באיזור כוכב השחר (25-30 ק"מ מהר הצופים), ניתן להקים תעשיות עתירות ידע שתהיינה קשורות לאוניברסיטה בהר הצופים. בין הר הצופים למעלה אפריים תוקמנה שכונות עירוניות אשר אוכלוסיתן תעבוד בירו-שלים, בכוכב השחר ובמעלה אפרים.

ציר הר הצופים - מעלה אפרים יושתת על צפיפות בנייה נמוכה, וזאת במטרה לספק איכות מגורים גבוהה, תוך פריסה על שטחים נרחבים ככל האפשר.

החלק המרכזי של ציר ירושלים - גלבוע כולל את הישובים גיתית, מכורה, חמרה ובקעות, בחלק הצפוני שלו יש למקם ישובים חקלאיים נוספים, מושבים וקיבוצים.

4. <u>י ה ו ד ה</u>

ההתיישבות הקיימת ביהודה מתרכזת בגוש עציון, קרית-ארבע מעלה אדומים ותקוע. בישובים אלה קיימת אוכלוסייה המונה 3,500 נפש. במסגרת התוכנית הנוכחית מוצעים ארבעה צירי תנועה ואיכלוס כדלקמן :

(א) <u>ציר-רוחב עמק האלה - מצפה שלם</u> - הפעילות בציר זה תתמקד בשני תחומים: חיזוק ההתיישבות הקיימת ובניית מרכז עירוני גדול באיזור הר הורדוס ותקוע. בתחום חיזוק ההתיישבות הקיימת תנקטנה הפעילויות הבאות :

(1) חיזוק גוש עציון ע"י הרחבת אלון שבות.

(2) הקמת ישוב קהילתי באפרת תוך שמירת אופציה להפיכתו למרכז עירוני.

(3) הקמת שכונות עירוניות בהצטלבות עם ציר האורך ירושלים - ערד.

(ב) <u>ציר-רוחב ירושלים - יריחו</u> - בהצטלבות ציר זה עם ציר המדרונות ממוקמת היום מעלה אדומים אשר תשמש בעתיד כעיר-לווין לירושלים. בחלק המזרחי של הציר מתוכננת הקמת ישוב קהילתי במעלה יריחו.

(ג) <u>ציר-אורך מזרחי ירושלים - ערד</u> - לאורך ציר תנועה מתוכנן זה, שאורכו יהיה כ-65 ק"מ, ימוקמו ישובים עירוניים ומרכזי תעשייה ותיירות, (מוצע להעביר חלק מהתעשייה הבטחונית ממרכז הארץ לאיזור). בהצטלבות ציר זה עם ציר הרוחב עמק האלה - מצפה שלם, באיזור תקוע, ימוקם ישוב עירוני בנוסף על הישוב הקהילתי הקיים, וכן אזורי תעשייה ותיירות בגבול מדבר יהודה ואיזור ההר.

הציר המוצע יקרב את מרכזי התעשיה הכימית ומפעל האשלג לירושלים. איכלוס מסיבי של הציר באוכלוסייה יהודית, יאפשר יצירת חיץ בין האיזור המאוכלס בצפיפות בגב ההר לבין המדבר. פרט לקשר היבשתי שיווצר עם הקמת ציר זה בין ירושלים לדרום הארץ, מוצע לבחון הקמת שדה תעופה צפוני לערד במרחק של כ-40 ק"מ מירושלים.

(ד) <u>ציר-אורך מערבי ירושלים בית-גוברין - עמק-האלה - באר-שבע</u>. ציר זה יאפשר חיזוק נוסף לירושלים. במרכזו של הציר המוצע נבחנת עתה האפשרות להקמת ישובים באיזור נחושה - דהריה.

5. בקעת הירדן

היקף האוכלוסייה האזרחית בבקעה מגיע ל-1,200 נפש המאכלסים 15 ישובים קיימים (10 מושבים ו-5 קיבוצים), פרט לכך קיימות 3 האחזויות (למעט כוכב השחר). קצב האיכלוס של בקעת הירדן מפגר איפוא ביחס לאיזורים אחרים וביחס לרצוי מבחינת התפרסות האוכלוסייה היהודית.

אחת הסיבות העיקריות לקצב האיכלוס האיטי בבקעת הירדן הוא הקושי בפיתוח פוטנציאל המים.

הפעילות העתידה בבקעת הירדן תכלול :

(א) הגדלת אוכלוסיית הישובים הקיימים.

(ב) פיתוח מלוא פוטנציאל המים, לרבות פיתוח מערכות הולכה ליצירת התאמה בין מקורות המים המפותחים לבין הביקוש להם באיזורים השונים.

(ג) הגדלת מספר הישובים בבקעה:

- הקמת שני ישובים חדשים באיזור נועימה (בין עוג'ה ליריחו).
- הקמת ישוב בין קליה ליריחו (אלמוג ב').
- הקמת ישוב בין פצאל ומשואה (רותם).
- הקמת ישובים נוספים בצפון הבקעה ובדרום - מערב הגלבוע.

פעולות האיכלוס במרכז וצפון הבקעה תסייענה בהשלמת הרצף ההתיישבותי הנדרש.

6. קווי פעולה לעתיד

כדי להגיע לנוכחות יהודית משמעותית ביהודה ושומרון ולחזק את מעמדה של ירושלים, יש לקבל את ההחלטות העקרוניות בנושאים הבאים :

(א) העדפת האזורים המוצעים לאיכלוס מבחינת הקצאת הון לפיתוח תעשייתי וחקלאי. יש להקצות לפחות 40% - 30% מכלל ההזמנות הממשלתיות בתחום המפעלים התעשייתיים לשידרה המזרחית.

(ב) ריכוז מרכית הפעילות הכלכלית הציבורית בירושלים ומזרחית לה, לרבות העברת משרדי הממשלה ומפעלים ממלכתיים וציבוריים אחרים לבירה ולפרבריה המזרחיים.

(ג) הפניית משאבים לעיבוי הישובים הקיימים והגברת האיכלוס בהם.

יש לגשת מיד לפירוט התכנון ליהודה ושומרון בנושאים הבאים :

(1) תכנון תוואי צירי התנועה המוצעים והשלמת צירים קיימים.

(2) הגדרת יעדים מבחינת היקף האוכלוסייה הגלובלי באיזורים המוצעים ותכנון התפרסותה בשטח.

(3) תכנון התשתית הנדרשת לאוכלוסייה המיועדת.

(4) תכנון מקומות התעסוקה לאוכלוסייה והתפרסותם בשטח.

(5) תכנון פיתוח פוטנציאל המים באיזורים השונים.

(6) טיפול בנושא בעלויות הקרקע.

(7) תכנון הפיתוח החקלאי.

(8) תכנון מרכזי תיירות באיזור.

כדי לזרז את הגשמת התוכנית הכוללת, יש לגשת לביצוע מיידי בתחומים הבאים :

(1) סלילה והשלמה של צירי התנועה העיקריים :

- ציר ירושלים - כוכב-השחר - תענך.
- ציר ירושלים - ערד.
- ציר צפון השומרון.
- ציר חוצה שומרון.
- ציר מודיעין - מעלה אדומים.
- ציר עמק האלה - מצפה שלם.

(2) הכנת תוכניות מתאר והקצאת מגרשים לבנייה פרטית בישובים העירוניים המוצעים.

(3) הפנייית תקציב לתכנית דיור מאסיבית בישובים הקיימים החדשים בשנתיים הקרובות.

ב. איזור הדרום

1. רצועת עזה

מטרת ההתישבות באיזור הרצועה הינה יצירת גוש התיישבות יהודי בדרום-מערב הרצועה.

ההתיישבות משתרעת מנצר חזני בצפון מזרח ועד לגבול הבין-לאומי בדרום הרצועה.

התוכנית כוללת את שלושת ישובי קטיף הקיימים, מרכז גושי ותוספת 3-2 ישובים חדשים.

המרכז הגושי יספק שירותים שאינם בתחום היכולת של הישוב הבודד ויצור מרקם איזורי, שיחזק את קיומם של הישובים היהודיים בתנאים הקשים אשר יווצרו ע"י מתן אוטונומיה לרצועה.

יש צורך חיוני בכביש מחבר בין גוש ישובים זה לבין איזור כרם שלום.

2. הרחבת ההתיישבות בנגב

התוכנית נועדה להיות צעד ראשון בפיתוח רב-מימדים של הנגב ומכוונת להוסיף ישובים באיזורים הבאים :

איזור הבשור, חולות חלוצה, בארותיים-ניצנה, מורדות הר חברון, חבל יתיר, רמת הנגב, הערבה ואיזור אילת.

מטרת התוכנית בטווח הארוך: לפתח ישובים חקלאיים בנגב לשם איכלוסו, קליטת עליה וליצירת עורף התיישבותי לישובים העירוניים.

עם העתקת בסיסי צה"ל לנגב, עולה חיוניות התוכנית,כאמצעי למניעת היווצרות צביון קסרקטיני לכל מרחבי הר הנגב, ולשם תיאום עם מטרות פריסת ההתיישבות האזרחית.

תכנון פריסת הישובים בטווח הקצר:

האיזורים שבהם מוצע להקים 25-30 ישובים בתקופת שלוש שנים, הם: איזור הבשור, הערבה, איזור ניצנה ואיזור ים-המלח.

כאזורי התיישבות בבשור מיועדים השטחים המשתרעים מזרחית לקו הגבול הבין-לאומי בין ישראל לסיני. באיזור זה מוצע להקים גוש ישובים - עיקרם חליפים לישובי פיתחת-רפיח.

באיזור הערבה הדרומית מוצעים להקמה כ-6 ישובים.

באיזור בארותיים-ניצנה - הר קרן יש להקים בטווח הקצר ישוב אחד - באר מלכה.

באיזור ים-המלח וכיכר סדום מוצעים להקמה כ-5 ישובים נוספים.

3. <u>הערבה הדרומית</u>

ההתישבות המוצעת משתרעת בתחום המועצה האיזורית אילות. התוכנית מציעה פתוחו של האיזור ותוספת של כ-6 ישובים. התוכנית מושתתת על הנסיון החקלאי המעודד והמבטיח בניצול התנאים המיוחדים של הערבה ועונה על הצורך לצופף את ההתיישבות לשם מניעת הבדידות של ישובי הערבה הקיימים.

משאבי יסוד שנבחנו ונבדקו, מוכיחים כי בנוסף לישובים הקיימים יש מקום להקמת 5 ישובים בין יהל לקטורה וישוב נוסף אחד באיזור חולות תמנע - סמר.

התוכנית מבוססת על ניצול 25,000 דונם קרקע ראויה לעבוד באיזור יהל - קטורה ו-12,000 דונם באיזור חולות תמנע.

מקור המים לפיתוח האיזור הוא 15-20 קידוחים שנקדחו לאקוויפר אבן החול הנובית.

4. חבל ים-המלח, כיכר סדום ומדבר יהודה

המטרה לפעול לאיכלוס חבל ים-המלח ומדבר יהודה,תוך פיתוח היתרונות הייחודיים: חקלאות מיוחדת, תיירות פנים וחוץ ותיירות מרפא.

מרכיבי התוכנית :

1) פיתוח חקלאי: תוספת של כ-5 ישובים חקלאיים, באזור נאות-הכיכר, ובחינת אפשרויות לפיתוח חקלאות מיוחדת והתיישבות בהתאם בצפון מדבר יהודה.

2) פיתוח תיירי:

א) השלמת פיתוח איזור עין בוקק - חמי זוהר.
ב) פיתוח מוקד תיירי צאלים-מצדה.

3) פיתוח עירוני:

א) איכלוס תוואי כביש המדרונות (ירושלים-ערד) כדי ליצור רצף התיישבותי לירושלים.

ב) יצירת עורף עירוני לפיתוח התיירי והתעשיות הקיימות. היישובים העירוניים ישובצו לאורך עורקי התחבורה: ציר האורך ירושלים-ערד ומזרחה ממנו וכן לאורך צירי הרוחב מצפה שלם-עמק האלה וערד - ים-המלח.

5. מורדות הר חברון

מטרת התוכנית: איכלוס האיזור הפרוץ במרחב המזרחי של חבל לכיש, מעדולם בצפון (מטה יהודה) ועד חבל יתיר - להב בדרום.

היום קיימים במרחב כולו 4 ישובים כלבד: בית ניר, בית גוברין, לכיש ואמציה. התוכנית המוצעת אמורה להוציא את הישובים מבדידותם.

בדיקת המשאבים באיזור מוכיחה כי ניתן להקים ישובים נוספים במרחבים המערביים שבין בית גוברין, לכיש ואמציה, וכן בין אמציה לגוש להב.

האתרים המוצעים לבדיקה הינם :

1) נחושה.

2) רהט - במפגש נחל מרשה עם דרך הפטרולים ע"י באר רהט.

3) בתוך המשולש אמציה - לכיש - בית-גוברין..

4) אדוריים -ע"י סכר אדוריים.

5) תל חרקים - כ-5 ק"מ מדרום למושב לכיש.

6) גבעת מרשם - בין אמציה לדביר.

ג. איזור הצפון

1. רמת הגולן

התוכנית שלהלן באה לעדכן ולהשלים את תוכנית הפיתוח המקורית של רמת הגולן שהוגשה בשנת 1968.

מטרות התכנית:

א) פריסת ישובים כפריים נוספים ברמת הגולן בהתאם לצרכים לאומיים ובטחוניים ועל בסיס משאבים כלכליים.

ב) העלאת מספר הישובים ל-34, מהם 33 ישובים חקלאיים ומרכז עירוני אחד.

ג) הגדלת האוכלוסייה הכוללת עד 45000 נפש.

ד) הקמת 12 ישובים במרכז וצפון רמת הגולן והגדלת האוכלוסיה הכפרית ל-15000 נפש.

ה) הגדלת העיר קצרין וביסוסה כישוב מרכזי בגולן והגדלת האוכלוסיה העירונית ל-30000 נפש.

פריסת הישובים תהא בשני צירי אורך וציר רוחב כדלקמן:

ציר מזרחי מנוה אטיב בצפון, דרך ישובי גוש קוניטרה, קשת יהונתן במרכז.
ציר מערבי, מגוש ווסט בצפון, דרך קצרין עד למסעף גמלא ורמת מגשימים.
ציר רוחב דרומי, ממבוא-חמה דרך גוש בני יהודה בואכה חספית.

2. הגליל המרכזי

אחד מסימני ההיכר הבולטים של הגליל המרכזי, הוא מיעוטה של האוכלוסיה היהודית בו.

עובדה זו נובעת מסיבות שונות אשר העיקריות בהן :

1) מיעוט המשאבים הכלכליים.
2) פריסת הבעלות הערבית.

ההתפשטות המתרחבת והולכת של אוכלוסית המיעוטים אל מחוץ לתחומי כפריה וישוביה ופלישה אל קרקעות המדינה ושטחי אש, תביא להשמטת האחיזה היהודית במרכז הגליל ותמנע בעתיד אפשרות של פריסת ישובים יהודים.

התוכנית נועדה להבטיח ריכונות יהודית בפועל, בגליל המרכזי.

אוכלוסיית המיעוטים באיזור זה מונה כ-100,000 נפש לעומת האוכלוסייה היהודית המונה כ-10,000 נפש בלבד.

שלבי ביצוע התוכנית :

בגלל מיגבלות חומריות ומיגבלות של כוח אדם, מוצע לבצע את התוכניות בשני שלבים:

בשלב ראשון (בטווח הקצר): הקמתם של כ-30 מצפים ע"י גרעינים קטנים לשם סגירתם של שטחים נרחבים וקיום פעילות שונות בתוכם, כגון: יערנות, נוף, צאן ומקנה.

חלקם של מצפים אלה יהפך במרוצת השנים למאחזים של קבע. מוצע לבצע התוכנית בתוך שלוש שנים, ולזרזה ככל האפשר.

בשלב שני (בטווח הארוך) מציעה התוכנית למלא חלל ריק בין גוש שגב במערב ובין גוש צלמון במזרח.

התוכנית מציעה פריסת ישובים כפריים ותפיסת שטחים בארבעה צירים הרריים שבהם מרוכזות אדמות בבעלות המדינה, כדלקמן :

ציר א'	מצפון לבקעת סכנין.
ציר ב'	יכלול את רכס ידפת.
ציר ג'	הר טורען.
ציר ד'	איזור צפורי.

3. מערב וצפון שומרון

ההצעה שלהלן דנה ברצועה המתמשכת לאורך הקו הירוק מטול כרם בדרום ועד לתענך בצפון.

ההצעה נגזרת מעובדת ההתפרסות של רצף התישבותי ערבי בכל השטחים שבין הישובים היהודיים, דבר העשוי למנוע רצף וקשר אפשריים בעתיד בין הישובים היהודיים לבין עצמם.

ריכוז ערבי זה הולך ונעשה לריכוז הגדול מבחינת עוצמת ההתפרסות ומגמות התפתחותה. אם תמשכנה המגמות הנוכחיות ושני הישובים היהודיים ישארו בבדידותם (מי עמי ונחל ריחן) ייהפך האיזור לריכוז ערבי גדול ואקסקלוסיבי עם קשר רצוף ואמיץ לכל התפתחות צפויה או בלתי צפויה ביהודה ושומרון.

התוכנית המוצעת מטפלת במרחבי הביניים הקריטיים ומציעה מערך של מספר נקודות ישוב חדשות.

מערך הישובים המוצע משתרע לאורך שני צירים :

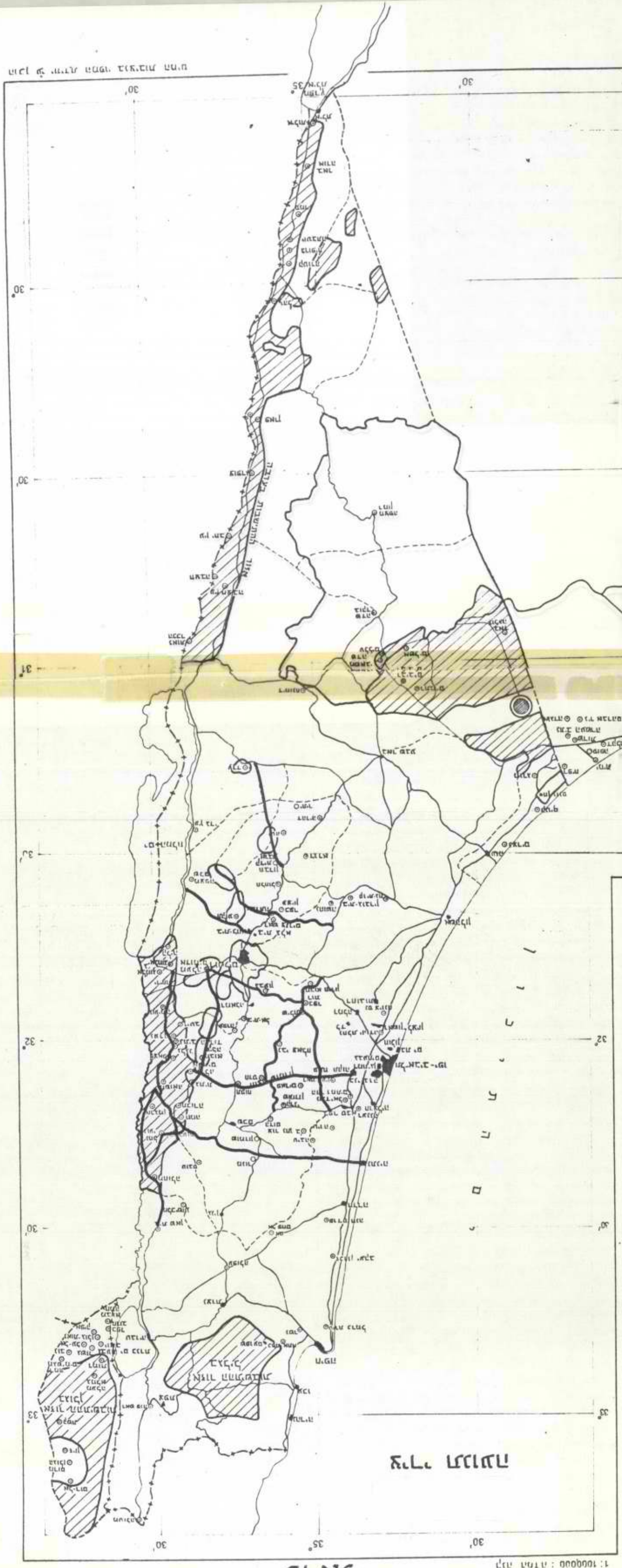
הציר הראשון והעיקרי הוא לאורך הקו הירוק, והציר השני הוא בין ג'נין לבין בקעה אל גרביה.

ישראל

קנה המדה : 1:1000000

1978

הוכן ע' יחידת המפוי בנציבות המים



1: 1000000 : مقياس الرسم

מדינת ישראל

משרד החקלאות

תוכנית פריסת ההתיישבות

נובמבר 1978

מדינת ישראל

משרד החקלאות

תוכנית פריסת ההתיישבות

נובמבר 1978

הנחות יסוד ומגמות

(1) תוכנית כוללת לפריסת ההתישבות במדינת ישראל, חייבת להתבסס על יעדים והערכות מצב לטווח ארוך, ולגזור מזה את שלבי הביניים והמטרות הקרובות לגבי האיזורים השונים. בלי שיתקיים תנאי זה - אין וודאות לגבי הצעדים המיידיים וכן לוקים החינוך וההסברה, שהם הבסיס למודעות ציונית.

(2) מטרת היסוד של הציונות: ריכוז העם היהודי בביתו הלאומי - ארץ-ישראל. כל תוכנית פריסה התיישבותית חייבת להתבסס על היעד של הגדלת האוכלוסיה היהודית בארץ-ישראל במהירות האפשרית לפחות כפליים ממספרה כיום.

בראייה כוללת וארוכת-טווח, חייבים לראות את ההישגים שהושגו עד עתה בארץ - רק כתחילת הדרך.

(3) הגורמים הקובעים בכל צעד הנבנקט להבטחת עתידה של מדינת ישראל הם :

בטחון הקיום.
אופייה היהודי-ציוני ואיכות החיים במדינה.
יחסי ישראל והתפוצות והעליה לארץ,
מערכת היחסים עם ערביי ארץ ישראל והמדינות השכנות.

האספקטים האלה הם במידה מכרעת פועל יוצא של פריסת ההתיישבות והאוכלוסייה היהודית והערבית בארץ-ישראל.

מבחינת בטחון קיומנו - כל יישוב יהודי הופך להיות ערך בר-הגנה. כך נקבעה מפת הארץ מעיקרה בעבר, וכך תקבע גם בעתיד. לפעמים נקבע מיקום היישוב גם מתוך שיקולי בטחון לוקאליים, אולם בעיקרו של דבר תפקידה של מערכת הבטחון (כוחות צה"ל, בסיסים, מתקנים וכו') הוא להגן על יישובים קיימים ועל מרחקי התיישבות ופיתוח פוטנציאליים.

מבחינת אופייה היהודי והציוני של המדינה - יש להבטיח שנוכל לפתח את המפעל הציוני להשגת יעדיו, תוך הקטנת הקונפליקט היהודי-ערבי ככל האפשר.

פריסה התיישבותית אופטימלית דרושה גם משיקולי איכות חיים במדינה וגם משיקולי בטחון: חיוני ביותר לשנות את התמונה הנוכחית של ריכוז כ-75% מהאוכלוסייה בשידרה האורבאנית, ההולכת ומתעבה ברצועת החוף.

(4) במקביל להכנת תוכנית כוללת להתיישבות היהודית, הכרח לבחון את פריסת ההתיישבות הערבית הקיימת, הצפויה והמתוכננת. יש להניח קיומו או לפחות אפשרות קיומו של "תיק התיישבות ערבית" בכל הגזרות ועם כל המשתתפים האפשריים. זה חשוב להערכת המצב העתיד להתהוות בגבולותיה של מדינת ישראל והשלכותיו על קביעת מדיניות ההתיישבות והבטחון.

בכל האמור לעיל, אין כדי לכפור באפשרות של שלום קרוב או רחוק עם כל מדינות ערב או עם חלקן, אולם באותה מידה אין להוציא מכלל אפשרות התגברות על מגמות התוקפנות נגדנו, המסכנות באופן מיידי או לטווח ארוך את קיום המדינה ואת בטחונה.

(5) שיקום המודעות הציונית בעם, הצבת אתגרים לפעולה, והסברה אמיתית ויעילה להבנת הצרכים החיוניים של המדינה - הם חוסן דרוש במצב הנוכחי. חיסון נפשי של האוכלוסייה הוא מרכיב בטחוני ממדרגה ראשונה והוא מותנה בקיום מודעות מוצקה לגבי מטרות ויעדים. לכן ישנה חשיבות בהגדרה קולעת וממצה שתעמוד כנגד הסיסמאות הערביות: "חזרה לגבולות 67", הזכויות הליגיטימיות של הפלשתינאים" וכו'.

(6) תוכנית לפריסת ההיישבות כוללת לטווח ארוך - היא תנאי הכרחי להערכה נכונה של השטחים הדרושים ולקביעת גבולות המדינה בכל משא ומתן. במיסמך זה נסקרו עקרונות התוכנית. יש לגשת בדחיפות לתכנון ולקביעת קדימויות ושלבי ביצוע.

(4) ccqcré čncen nrcern créčn čnnrrwcrn hrnrrrn, ncrn čcnrr xn crron nnnrrwcrn nwrcrn ncrrcn, nwcrn rnonrccen. rn čncrn qrrnr xr čcnrn xnwrrn qrrnr vé "nrq ncrrwcrn yrcrn" ccé nxrcrn rqn cé nnvnncrn nxnwrrrd. rn nwrc čnqrrcn nqxc nwnrr čnnnrrn cxcréčnxrn vé nrrcn rwrxé rnvčcrnrr yé qcrqn nrrcrrn nnnrrwcrn rnconrr.

ccé nxnrr čxxé, xrr crr čcnrr cxnwrrn vé wčrn qrrc xr rnrcn qn cé nrrcrrn yrc xr qn nčqr, xrčn rxrnn nrrn xrr čnrxrx ncčé xnwrrn nnxcrrn yé nxnrn nnrqnrrn cxrrr. nnnccrn cxrqr nrrrc xr čnrrn xrrr xn qrrn nnrrcn rxn cnnrcn.

(5) qrnrn nnrrycrn nxrrcrn cxn, nxcn xnxrrn čnqrčn, rnncrn xnrxrn rrqycčn cncrn nxrcrn nnrrcrn vé nnrrcn - nn nrqr rrrn cnxc nrrcnr.nrqr cnxr vé nxrrčr-nrrn nrx nrcrr cnrrcr nnrrcn rxwrcn rxrx nrnrn cnrrn nrrqrn nxqn čxcr nnrrn rrqrrn. čqr rxcn nvrcrn cnxrrn qrčqn rnnxn nnynrr ccnr nnrnnxrn nqnrrrn: "nrrn čxcrčrn rn", nrcrrrn nčxxrnrnrrn vé nnčnnrcxrn" rcr'.

(6) nrnrrn čnrrqn nnrrwcrn crččn čnrrn xrrr - nrx nrxr nrcnr čnqrcn rcrcn vé nnnnrn nrrrwrn rčqcrqn rcrččn nnrrcn ccé nxn rnnr. čnrnnr rn cnqrr rnrrrrn nnrcrrn. rn čxnn crnrcrn čncrrr rčqcrqn qrrnrrrn rwčcr crqrq.

1. כ ל ל י

התפיסה הרואה בפריסת ההתישבות ופזור האוכלוסיה, גורם חשוב בהבטחת מעמדה הבטחוני של המדינה, מחייבת בנית תכנית התישבות החורגת בעקרה מהתהליכים הסטיכיים המתרחשים והצפויים במרכזי האוכלוסיה ובשידרה המערבית.

קיימת סתירה חריפה בין הצרכים הבטחוניים של ישראל לבין היותה מדינה צרת מימדים וקטנה, הנשענת על רצועת חוף צרה ומאוכלסת בצפיפות. סתירה זו פוגעת לא רק בצרכים הבטחוניים אלא אף ביעדיה הציוניים של המדינה ולכן היא מחייבת העתקת מרכז הכובד של האכלוס מזרחה.

פריסה זו מזרחה צריכה להשיג ארבעת יעדים מרכזיים:

א) יצירת עומק התישבותי, ע"י פריסה לאורך שידרה מרכזית בין הירדן לקו הירוק, שתתבסס על ישובים - עיקרם בצמתות, שיחלשו על שטחים בעלי חשיבות אסטרטגית.

ב) ביצור גבולה המזרחי של המדינה ע"י פריסה לאורך שידרה מזרחית. פריסה זו תמנע גם רצף ערבי מאוכלס ממזרחו של הירדן ועד לקו הירוק.

ג) הקניית השליטה בגב ההר לישראל, ע"י חיבור רצועות האורך בקווי רוחב, לשם יצירת קשר תחבורתי ורצף קרקעות בין ישראל בגבולות הקו הירוק והיישובים היהודיים, מעבר לו.

ד) הטיית מאזן האוכלוסיה במטרופולין של ירושלים לטובת היהודים, ע"י יצירת רצף התישבות יהודית ממזרח לירושלים, בין ערד, גוש עציון ומעלה אפריים.

יש להבהיר שלמרות איחוד ירושלים תחת שלטון ישראל ב-1967 עדיין אין מעמדה של ירושלים כליבה של המדינה מובטח למעשה. היא אינה ממוקמת גיאוגרפית בלב היישוב היהודי בארץ, מה שאין כן לגבי מקומה בפריסת היישוב הערבי ביהודה ושומרון. הרצף העירוני הצפוף,הסמוך לירושלים והמשתרע מרמאללה ועד חברון, מכיל כ-350.000 תושבים ערבים. איזור זה שהוא ליבו של האיזור הערבי, הופך בהדרגה להיות האיזור העירוני הצפוף ביותר בארץ. גורם זה וכן האינטרסים של דתות שונות, עושים את ירושלים אובייקט ללחצים פיסים ומדיניים בלתי פוסקים.

עיבוי ירושלים עצמה בתחומיה המוניציפאליים אומנם מגדיל את האוכלוסייה היהודית בתוכה, אולם גם תורם לעיבוי האוכלוסייה הערבית. פיתוח השידרה המזרחית בא איפוא, לענות הן על בעיית ההתיישבות היהודית באיזור יהודה ושומרון והן על בעיית מרכזיותה של ירושלים, והגדלת אוכלוסיית העורף של הבירה.

2. פיתוח ירושלים רבתי

מ ו צ ע :

1) להעתיק את מאמץ הפיתוח וההתישבות מזרחה, תוך הקמת שורה של ערי לוויין על שיפולי ההרים המזרחיים בקו ערד - גוש עציון - מעלה אפריים.

היישובים העירוניים ימוקמו עקרונית לאורך "ציר המדרונות", המקביל לכביש הבקעה, היוצא בצפון באיזור בית קד-ג'נין, יורד מערבית לגלבוע לכיוון מעלה אפרים, נמשך משם לאורך התוואי הקיים עד כוכב השחר, מתפצל לירושלים (הר הצופים), ולמעלה אדומים, וממשיך לכיוון תקוע וערד. ההתיישבות החקלאית בבקעה תימשך בהתאם לנתוני קרקע ומים. ההתיישבות היהודית במזרח יהודה ושומרון תתפרס איפוא עקרונית לאורך שני צירים: לאורך ציר הבקעה ובסמוך לו - התישבות חקלאית בעיקר, ולאורך "ציר המדרונות" - התישבות עירונית במסות גדולות והתיישבות חקלאית בהתאם לתנאים.

"ציר המדרונות" הוא ציר חשוב ביותר בתשתית התחבורה הארצית. "ערי הלוויין" והישובים לאורכו של כביש זה מתוכננים לאוכלוסייה של עד 400,000 נפש. הם ימוקמו במרחק נסיעה שלא יעלה על 60 ק"מ מירושלים וניתן לרכז שטחים מתאי-מים לצורך זה. כל זאת תוך עקיפת ריכוזי האוכלוסייה הערבית. המיקבצים העירו-ניים (8-10 במספר) יתוכננו ל-50,000 נפש כ"א.

2) ערי הלוויין תהיינה מבוססות על תעשייה, על מפעלי תיירות ועל תעסוקה בירושלים. יש לתכנן באיזור זה אתרי תעשייה גם לתעשיות מתוחכמות וגם לתעשיות כבדות. האפשרות להסתמך במידה רבה על תעסוקה בירושלים וסביבתה הקרובה היא גורם חשוב בפרט לגבי תקופת ההתחלה של ערים אלה, אולם יש לפעול ביעילות להפנייית תעשייה ומקורות תעסוקה, פרטיים וממלכתיים (תע"ש) לאיזור זה.

קירבת הערים לירושלים מצד אחד ולים-המלח מצד שני, וכן ישיבתן על הדרך המזרחית המובילה לערבה ולסיני, תאפשר פיתוח ענף התיירות. הקשרים המתוכננים עם ערד, באר-שבע ודימונה - יתרמו לביסוסה של תעשייה ושל מערכת תעסוקה המבוססת על התשלובת הכימית, על הקריה למחקר גרעיני ועל פעילות מחקר שימושי באוניברסיטאות ירושלים ובאר-שבע.

3) יש לתכנן את הישובים העירוניים כך שתושבים יימשכו אליהם עקב היתרונות שעשויים להיות למקום בגלל הקירבה לירושלים והאפשרות להשיג איכות מגורים מעולה (בניינים חד-משפחתיים, חלקות פרטיות), העשויים למשוך גם את בני הארץ וגם עולים מארצות הרווחה.

4) הקמת ערי הלוויין ממזרח לירושלים תהפוך את ירושלים למרכז של אוכלוסייה יהודית,העשויה להגיע עד סוף המאה לכמיליון נפש (אקויולנטי לגוש דן). פירוש הדבר, בין השאר, התרחבות השירותים השונים בירושלים, והתבססות מוסדות ציבור בה, אשר תביא למשיכת אוכלוסייה נוספת לירושלים,ללא צורך מיוחד בתמריצים (תהליך "משיכה" במקום התיישבות ב"דחיפה").

5) ירושלים תיהפך לצומת דרכים מרכזית במדינה. הצירים המרכזיים שיתחברו אליה:

א) כביש ירושלים - ערד - דימונה, המרחק בקו אוויר בין ירושלים לערד כ-50 ק"מ. כביש זה מקצר את המרחק מירושלים לערד, דימונה,ישובי הערבה, אילת מפרץ שלמה.

ב) כביש ירושלים - יריחו - ים-המלח - בקעת הירדן. כביש קיים זה משמש את האוכלוסייה בבקעת הירדן ואיזור ים-המלח וכן מחבר את בית-שאן וטבריה לירושלים.

ג) "כביש המדרונות", ירושלים - כוכב השחר - תענך - עפולה. כביש זה יתחבר לעמק יזרעאל לנצרת ולצפת (כמו-כן יקצר את הקשר ירושלים - בקעת כנרות).

ד) כביש ירושלים - שכם - ג'נין קיים ומשרת את האוכלוסייה על גב ההר, ולאורכו אוכלוסייה ערבית צפופה.

ה) כביש ירושלים - תל-אביב קיים ומחבר את שפלת החוף עם הבירה.

ו) כביש ירושלים - באר-שבע (דרך בית גוברין, עמק האלה) - כביש זה יקוצר לכ-88 - 90 ק"מ, והדרך לירושלים תהיה קצרה מאשר מבאר-שבע לתל-אביב (120 ק"מ).

ז) הכביש הקיים ירושלים - חברון - באר-שבע קושר את איזור יהודה לבירה, ולאורכו אוכלוסייה ערבית צפופה.

המאמצים לפיתוח ירושלים וסביבתה - חייבים להיות מופנים בראש וראשונה לישובי השידרה המזרחית. רק הסטת המאמץ ההתיישבותי לכיוון זה, במקום הדחיסה והעיבוי של העיר עצמה בגבולותיה המוניציפאלים, תקבע את מעמדה הנכון של ירושלים והתפתחותה בהתאם למטרות שקבענו לעצמנו, תמנע התפתחות שלילית ותשמש משקל נגד לתהליך הפיכתה למוכז האיזור הערבי דווקא.

ירושלים כמרכז בין שתי השידרות המיושבות של המדינה, המערבית והמזרחית, וירושלים כצומת דרכים מרכזית במדינה - זותי המשמעות הפיסית האמיתית שיש להקנות לירושלים כבירתה של מדינת ישראל.

3. <u>ה ש ו מ ר ו ן</u>

הבסיס להתישבות יהודית בשומרון מושתת על כמה צרכים חיוניים:

א) מתן עומק אסטרטגי למדינת ישראל.

ב) עצירת מגמות ההתפרסות של הגוש הערבי הצפוף מערבה, אל עבר איזוריה הצרים של המדינה.

ג) קביעת נוכחות יהודית בחבל ארץ זה.

ד) ביצור גבול המדינה ממזרח לקו הירוק.

פריסה כזאת תתרום להעתקת מרכז הכובד של הפעילות היהודית בא"י מן השידרה המערבית אל השידרה המרכזית ותהווה ציר מחבר בין השידרה המזרחית ומדינת ישראל. כמו"כ צריכה פריסה זאת לגרום לאזון בפזור האוכלוסיה אשר 75% ממנה מתרכזת היום בשידרה המערבית.

בשידרה המרכזית הוקמו עד כה 11 ישובים קהילתיים עירוניים (דותן, סנור, מעלה נחל, שומרון, קדומים, קרני שומרון, אלקנה, חרס, תפוח נוה צוף ובית חורון עליון). אוכלוסיתם של ישובים אלה תנוע בין אלפים ספורים לישוב (קדומים, נוה צוף) ובין רבבות יהודים לישוב (חרס, סנור, קרני שומרון).

בנוסף לצירי התנועה הקיימים כיום בשומרון יפרצו צירי אורך ורוחב כדלהלן:

(א) <u>צירי רוחב</u>

(1) ציר צפון השומרון (חדרה - נחל חביבה - סנור - טובאס - בקעות).

(2) ציר חוצה שומרון (כפר קאסם - מעלה אפרים). ציר זה מתוכנן למעשה כך שעיקר הטיפול בו מתמקד בזירוז הביצוע.

(3) השלמת ציר מודיעין - גבעון - מעלה אדומים.

(ב) <u>צירי אורך</u>

(1) ציר סנור - מבוא חורון.

(2) ציר ירושלים - כוכב השחר - תענך.

ההתיישבות היהודית בשומרון התרכזה בצירי האורך:

<u>הציר המערבי</u> - (ציר סנור - מבוא חורון) - עובר במדרונות המערביים וכולל את היישובים: סנור, שומרון, קדום, קרני שומרון, תמנת חרס - תפוח, נבי צלאח, מבוא חורון.

<u>הצירים המזרחיים</u>: (ציר הבקעה וציר המדרונות) כולל את ההתיישבות בבקעה מאז 1967 ואת היישובים מעלה אדומים, מבוא שילה, כוכב השחר, מעלה אפריים, גיתית, מכורה, חמרה, בקעות.

גם באופן טבעי וגם במכוון, יש למקם את מרכזי המקבצים על מקומות ההצטלבות של צירי הרוחב עם הצירים המזרחיים (באיזור ההצטלבויות יש למקם את המרכזים והמפע-לים האזוריים).

בקטע הדרומי של הציר (בקטע ירושלים - מעלה אפרים) תתרכז אוכלוסייה עירונית אשר תקיים זיקה לירושלים ואילו החלק הצפוני שלו עד תענך יאוכלס בישובים כפריים (מושבים וקיבוצים).

בקטע הדרומי של הציר (ירושלים - מעלה אפריים), באיזור כוכב השחר (25-30 ק"מ מהר הצופים), ניתן להקים תעשיות עתירות ידע שתהיינה קשורות לאוניברסיטה בהר הצופים. בין הר הצופים למעלה אפריים תוקמנה שכונות עירוניות אשר אוכלוסיתן תעבוד בירו-שלים, בכוכב השחר ובמעלה אפרים.

ציר הר הצופים - מעלה אפרים יושתת על צפיפות בנייה נמוכה, וזאת במטרה לספק איכות מגורים גבוהה, תוך פריסה על שטחים נרחבים ככל האפשר.

החלק המרכזי של ציר ירושלים - גלבוע כולל את הישובים גיתית, מכורה, חמרה ובקעות. בחלק הצפוני שלו יש למקם ישובים חקלאיים נוספים, מושבים וקיבוצים.

4. <u>יהודה</u>

ההתיישבות הקיימת ביהודה מתרכזת בגוש עציון, קרית-ארבע מעלה אדומים ותקוע. בישובים אלה קיימת אוכלוסייה המונה 3,500 נפש. במסגרת התוכנית הנוכחית מוצעים ארבעה צירי תנועה ואיכלוס כדלקמן :

(א) <u>ציר-רוחב עמק האלה - מצפה שלם</u> - הפעילות בציר זה תתמקד בשני תחומים: חיזוק ההתיישבות הקיימת ובניית מרכז עירוני גדול באיזור הר הורדוס ותקוע. בתחום חיזוק ההתיישבות הקיימת תנקטנה הפעילויות הבאות :

(1) חיזוק גוש עציון ע"י הרחבת אלון שבות.

(2) הקמת ישוב קהילתי באפרת תוך שמירת אופציה להפיכתו למרכז עירוני.

(3) הקמת שכונות עירוניות בהצטלבות עם ציר האורך ירושלים - ערד.

(ב) <u>ציר-רוחב ירושלים - יריחו</u> - בהצטלבות ציר זה עם ציר המדרונות ממוקמת היום מעלה אדומים אשר תשמש בעתיד כעיר-לווין לירושלים. בחלק המזרחי של הציר מתוכננת הקמת ישוב קהילתי במעלה יריחו.

(ג) <u>ציר-אורך מזרחי ירושלים - ערד</u> - לאורך ציר תנועה מתוכנן זה, שאורכו יהיה כ-65 ק"מ, ימוקמו ישובים עירוניים ומרכזי תעשייה ותיירות, (מוצע להעביר חלק מהתעשייה הכטחונית ממרכז הארץ לאיזור). בהצטלבות ציר זה עם ציר הרוחב עמק האלה - מצפה שלם, באיזור תקוע, ימוקם ישוב עירוני בנוסף על הישוב הקהילתי הקיים, וכן אזורי תעשייה ותיירות בגבול מדבר יהודה ואיזור ההר.

הציר המוצע יקרב את מרכזי התעשיה הכימית ומפעל האשלג לירושלים. איכלוס מסיבי של הציר באוכלוסייה יהודית, יאפשר יצירת חיץ בין האיזור המאוכלס בצפיפות בגב ההר לבין המדבר. פרט לקשר היבשתי שיווצר עם הקמת ציר זה בין ירושלים לדרום הארץ, מוצע לבחון הקמת שדה תעופה צפוני לערד במרחק של כ-40 ק"מ מירושלים.

(ד) <u>ציר-אורך מערבי ירושלים בית-גוברין - עמק-האלה - באר-שבע</u>. ציר זה יאפשר חיזוק נוסף לירושלים. במרכזו של הציר המוצע נבחנת עתה האפשרות להקמת ישובים באיזור נחושה - דהריה.

5. <u>בקעת הירדן</u>

היקף האוכלוסייה האזרחית בבקעה מגיע ל-1,200 נפש המאכלסים 15 ישובים קיימים (10 מושבים ו-5 קיבוצים), פרט לכך קיימות 3 האחזויות (למעט כוכב השחר). קצב האיכלוס של בקעת הירדן מפגר איפוא ביחס לאיזורים אחרים וביחס לרצוי מבחינת התפרסות האוכלוסייה היהודית.

אחת הסיבות העיקריות לקצב האיכלוס האיטי בבקעת הירדן הוא הקושי בפיתוח פוטנציאל המים.

הפעילות העתידה בבקעת הירדן תכלול :

(א) הגדלת אוכלוסיית הישובים הקיימים.

(ב) פיתוח מלוא פוטנציאל המים, לרבות פיתוח מערכות הולכה ליצירת התאמה בין מקורות המים המפותחים לבין הביקוש להם באיזורים השונים.

(ג) הגדלת מספר הישובים בבקעה:

- הקמת שני ישובים חדשים באיזור נועימה (בין עוג'ה ליריחו).
- הקמת ישוב בין קליה ליריחו (אלמוג ב').
- הקמת ישוב בין פצאל ומשואה (רותם).
- הקמת ישובים נוספים בצפון הבקעה ובדרום - מערב הגלבוע.

פעולות האיכלוס במרכז וצפון הבקעה תסייענה בהשלמת הרצף ההתיישבותי הנדרש.

6. <u>קווי פעולה לעתיד</u>

כדי להגיע לנוכחות יהודית משמעותית ביהודה ושומרון, לחזק את מעמדה של ירושלים ולבלום את ההתפשטות הערבית מערבה, יש לקבל את ההחלטות העקרוניות בנושאים הבאים:

(א) העדפת האזורים המוצעים לאיכלוס מבחינת הקצאת הון לפיתוח תעשייתי וחקלאי. יש להקצות לאיזורים אלה לפחות 40% - 30% מכלל ההזמנות הממשלתיות בתחום המפעלים התעשייתיים.

(ב) ריכוז מרבית הפעילות הממשלתית בירושלים, לרבות העברת משרדי הממשלה ומפעלים ממלכתיים וציבוריים אחרים לבירה ולפרבריה המזרחיים.

(ג) הפנייית משאבים לעיבוי הישובים הקיימים ביהודה, בשומרון ובבקעה והגברת האיכולוס בהם.

יש לגשת מיד לפירוט התכנון ליהודה ושומרון בנושאים הבאים:

(1) תכנון תוואי צירי התנועה המוצעים והשלמת צירים קיימים.
(2) הגדרת יעדים מבחינת היקף האוכלוסייה הגלובלי באיזורים המוצעים ותכנון התפרסותה בשטח.
(3) תכנון התשתית הנדרשת לאוכלוסייה המיועדת.
(4) תכנון מקומות התעסוקה לאוכלוסייה והתפרסותם בשטח.
(5) תכנון פיתוח פוטנציאל המים באיזורים השונים.
(6) טיפול בנושא בעלויות הקרקע.
(7) תכנון הפיתוח החקלאי.
(8) תכנון מרכזי תיירות באיזור.

כדי לזרז את הגשמת התוכנית הכוללת, יש לגשת לביצוע מיידי בתחומים הבאים:

(1) סלילה והשלמה של צירי התנועה העיקריים:
- ציר ירושלים - כוכב השחר - תענך.
- ציר ירושלים - ערד.
- ציר צפון השומרון.
- ציר חוצה שומרון.
- ציר מודיעין - מעלה אדומים.
- ציר עמק האלה - מצפה שלם.

(2) הכנת תוכניות מתאר והקצאת מגרשים לבנייה פרטית בישובים העירוניים המוצעים.

(3) הפניית תקציב לתכנית דיור מאסיבית בישובים הקיימים החדשים בשנתיים הקרובות.

ב. איזור הדרום

1. רצועת עזה

מטרת ההתישבות באיזור הרצועה הינה יצירת גוש התיישבות יהודי בדרום-מערב הרצועה.

ההתיישבות משתרעת מנצר חזני בצפון מזרח ועד לגבול הבין-לאומי בדרום הרצועה.

התוכנית כוללת את שלושת ישובי קטיף הקיימים, מרכז גושי ותוספת 2-3 ישובים חדשים.

המרכז הגושי יספק שירותים שאינם בתחום היכולת של הישוב הבודד ויצור מרקם איזורי, שיחזק את קיומם של הישובים היהודיים בתנאים הקשים אשר יווצרו ע"י מתן אוטונומיה לרצועה.

יש צורך חיוני בכביש מחבר בין גוש ישובים זה לבין איזור כרם שלום.

2. הרחבת ההתיישבות בנגב

התוכנית נועדה להיות צעד ראשון בפיתוח רב-מימדים של הנגב ומכוונת להוסיף ישובים באיזורים הבאים :

איזור הבשור, חולות חלוצה, בארותיים-ניצנה, מורדות הר חברון, חבל יתיר, רמת הנגב, הערבה ואיזור אילת.

מטרת התוכנית בטווח הארוך: לפתח ישובים חקלאיים בנגב לשם איכלוסו, קליטת עליה וליצירת עורף התיישבותי לישובים העירוניים.

עם העתקת בסיסי צה"ל לנגב, עולה חיוניות התוכנית,כאמצעי למניעת היווצרות צביון קסרקטיני לכל מרחבי הר הנגב, ולשם תיאום עם מטרות פריסת ההתיישבות האזרחית.

הלכנון פריסת הישובים בטווח הקצר:

האיזורים שבהם מוצע להקים 30-25 ישובים בתקופת שלוש שנים, הם: איזור הבשור, הערבה, איזור ניצנה ואיזור ים-המלח.

כאזורי התיישבות בבשור מיועדים השטחים המשתרעים מזרחית לקו הגבול הבין-לאומי בין ישראל לסיני. באיזור זה מוצע להקים גוש ישובים - עיקרם חליפים לישובי פיתחת-רפיח.

באיזור הערבה הדרומית מוצעים להקמה כ-6 ישובים.

באיזור בארותיים-ניצנה - הר קרן יש להקים בטווח הקצר ישוב אחד - באר מלכה.

באיזור ים-המלח וכיכר סדום מוצעים להקמה כ-5 ישובים נוספים.

3. <u>הערבה הדרומית</u>

ההתישבות המוצעת משתרעת בתחום המועצה האיזורית אילות. התוכנית מציעה פתוחו של האיזור ותוספת של כ-6 ישובים. התוכנית מושתתת על הנסיון החקלאי המעודד והמבטיח בניצול התנאים המיוחדים של הערבה ועונה על הצורך לצופף את ההתיישבות לשם מניעת הבדידות של ישובי הערבה הקיימים.

משאבי יסוד שנבחנו ונבדקו, מוכיחים כי בנוסף לישובים הקיימים יש מקום להקמת 5 ישובים בין יהל לקטורה וישוב נוסף אחד באיזור חולות תמנע - סמר.

התוכנית מבוססת על ניצול 25,000 דונם קרקע ראויה לעבוד באיזור יהל - קטורה ו-12,000 דונם באיזור חולות תמנע.

מקור המים לפיתוח האיזור הוא 20-15 קידוחים שנקדחו לאקוויפר אבן החול הנובית.

4. חבל ים-המלח, כיכר סדום ומדבר יהודה

המטרה לפעול לאיכלוס חבל ים-המלח ומדבר יהודה,תוך פיתוח היתרונות הייחודיים: חקלאות מיוחדת, תיירות פנים וחוץ ותיירות מרפא.

מרכיבי התוכנית :

1) פיתוח חקלאי: תוספת של כ-5 ישובים חקלאיים, באזור נאות-הכיכר, ובחינת אפשרויות לפיתוח חקלאות מיוחדת והתיישבות בהתאם בצפון מדבר יהודה.

2) פיתוח תיירי:

א) השלמת פיתוח איזור עין בוקק - חמי זוהר.
ב) פיתוח מוקד תיירי צאלים-מצדה.

3) פיתוח עירוני:

א) איכלוס תוואי כביש המדרונות (ירושלים-ערד) כדי ליצור רצף התיישבותי לירושלים.

ב) יצירת עורף עירוני לפיתוח התיירי והתעשיות הקיימות. היישובים העירו-ניים ישובצו לאורך עורקי התחבורה: ציר האורך ירושלים-ערד ומזרחה ממנו וכן לאורך צירי הרוחב מצפה שלם-עמק האלה וערד - ים-המלח.

5. <u>מורדות הר חברון</u>

מטרת התוכנית: איכלוס האיזור הפרוץ במרחב המזרחי של חבל לכיש, מעדולם בצפון (מטה יהודה) ועד חבל יתיר - להב בדרום.

היום קיימים במרחב כולו 4 ישובים בלבד: בית ניר, בית גוברין, לכיש ואמציה. התוכנית המוצעת אמורה להוציא את הישובים מבדידותם.

בדיקת המשאבים באיזור מוכיחה כי ניתן להקים ישובים נוספים במרחבים המערביים שבין בית גוברין, לכיש ואמציה, וכן בין אמציה לגוש להב.

האתרים המוצעים לבדיקה הינם :

1) נחושה.

2) רהט - במפגש נחל מרשה עם דרך הפטרולים ע"י באר רהט.

3) בתוך המשולש אמציה - לכיש - בית גוברין.

4) אדוריים -ע"י סכר אדוריים.

5) תל חרקים - כ-5 ק"מ מדרום למושב לכיש.

6) גבעת מרשם - בין אמציה לדביר.

ג. איזור הצפון

1. רמת הגולן

התוכנית שלהלן באה לעדכן ולהשלים את תוכנית הפיתוח המקורית של רמת הגולן שהוגשה בשנת 1968.

מטרות התכנית:

א) פריסת ישובים כפריים נוספים ברמת הגולן בהתאם לצרכים לאומיים ובטחוניים ועל בסיס משאבים כלכליים.

ב) העלאת מספר הישובים ל-34,מהם 33 ישובים חקלאיים ומרכז עירוני אחד.

ג) הגדלת האוכלוסייה הכוללת עד 45000 נפש.

ד) הקמת 12 ישובים במרכז וצפון רמת הגולן והגדלת האוכלוסיה הכפרית ל-15000 נפש.

ה) הגדלת העיר קצרין וביסוסה כישוב מרכזי בגולן והגדלת האוכלוסיה העירונית ל-30000 נפש.

פריסת הישובים תהא בשני צירי אורך וציר רוחב כדלקמן:

ציר מזרחי מנוה אטיב בצפון, דרך ישובי גוש קוניטרה, קשת יהונתן במרכז.
ציר מערבי, מגוש ווסט בצפון, דרך קצרין עד למסעף גמלא ורמת מגשימים.
ציר רוחב דרומי, ממבוא-חמה דרך גוש בני יהודה בואכה חספית.

2. הגליל המרכזי

אחד מסימני ההיכר הבולטים של הגליל המרכזי, הוא מיעוטה של האוכלוסיה היהודית בו.

עובדה זו נובעת מסיבות שונות אשר העיקריות בהן :

1) מיעוט המשאבים הכלכליים.
2) פריסת הבעלות הערבית.

ההתפשטות המתרחבת והולכת של אוכלוסית המיעוטים אל מחוץ לתחומי כפריה וישוביה ופלישה אל קרקעות המדינה ושטחי אש, תביא להשמטת האחיזה היהודית במרכז הגליל ותמנע בעתיד אפשרות של פריסת ישובים יהודים.

התוכנית נועדה להבטיח ריבונות יהודית בפועל, בגליל המרכזי.

אוכלוסיית המיעוטים באיזור זה מונה כ-100,000 נפש לעומת האוכלוסייה היהודית המונה כ-10,000 נפש בלבד.

שלבי ביצוע התוכנית :

בגלל מיגבלות חומריות ומיגבלות של כוח אדם, מוצע לבצע את התוכניות בשני שלבים:

בשלב ראשון (בטווח הקצר): הקמתם של כ-30 מצפים ע"י גרעינים קטנים לשם סגירתם של שטחים נרחבים וקיום פעילות שונות בתוכם, כגון: יערנות, נוף, צאן ומקנה.

חלקם של מצפים אלה יהפך במרוצת השנים למאחזים של קבע. מוצע לבצע התוכנית בתוך שלוש שנים, ולזרזה ככל האפשר.

בשלב שני (בטווח הארוך) מציעה התוכנית למלא חלל ריק בין גוש שגב במערב ובין גוש צלמון במזרח.

התוכנית מציעה פריסת ישובים כפריים ותפיסת שטחים בארבעה צירים הרריים שבהם מרוכזות אדמות בבעלות המדינה, כדלקמן :

ציר א' מצפון לבקעת סכנין.
ציר ב' יכלול את רכס ידפת.
ציר ג' הר טורען.
ציר ד' איזור צפורי.

3. <u>מערב וצפון שומרון</u>

ההצעה שלהלן דנה ברצועה המתמשכת לאורך הקו הירוק מטול כרם בדרום ועד לתענך בצפון.

ההצעה נגזרת מעובדת ההתפרסות של רצף התישבותי ערבי בכל השטחים שבין הישובים היהודיים, דבר העשוי למנוע רצף וקשר אפשריים בעתיד בין הישובים היהודיים לבין עצמם.

ריכוז ערבי זה הולך ונעשה לריכוז הגדול מבחינת עוצמת ההתפרסות ומגמות התפתחותה. אם תמשכנה המגמות הנוכחיות ושני הישובים היהודיים ישארו בבדידותם (מי עמי ונחל ריחן) ייהפך האיזור לריכוז ערבי גדול ואקסקלוסיבי עם קשר רצוף ואמיץ לכל התפתחות צפויה או בלתי צפויה ביהודה ושומרון.

התוכנית המוצעת מטפלת במרחבי הביניים הקריטיים ומציעה מערך של מספר נקודות ישוב חדשות.

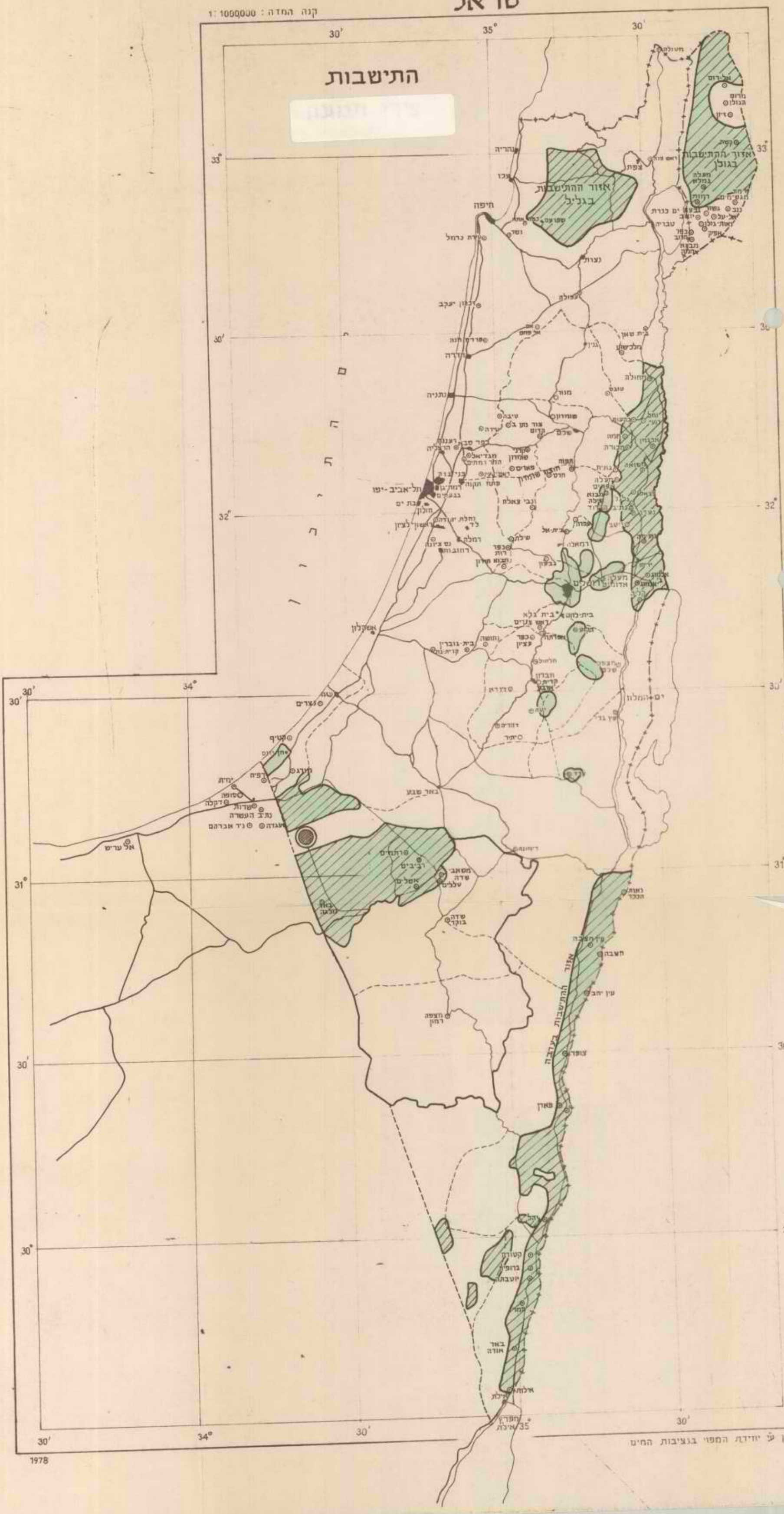
מערך הישובים המוצע משתרע לאורך שני צירים :

הציר הראשון והעיקרי הוא לאורך הקו הירוק, והציר השני הוא בין ג'נין לבין בקעה אל גרביה.

ישראל

קנה המדה : 1:1000000

התישבות



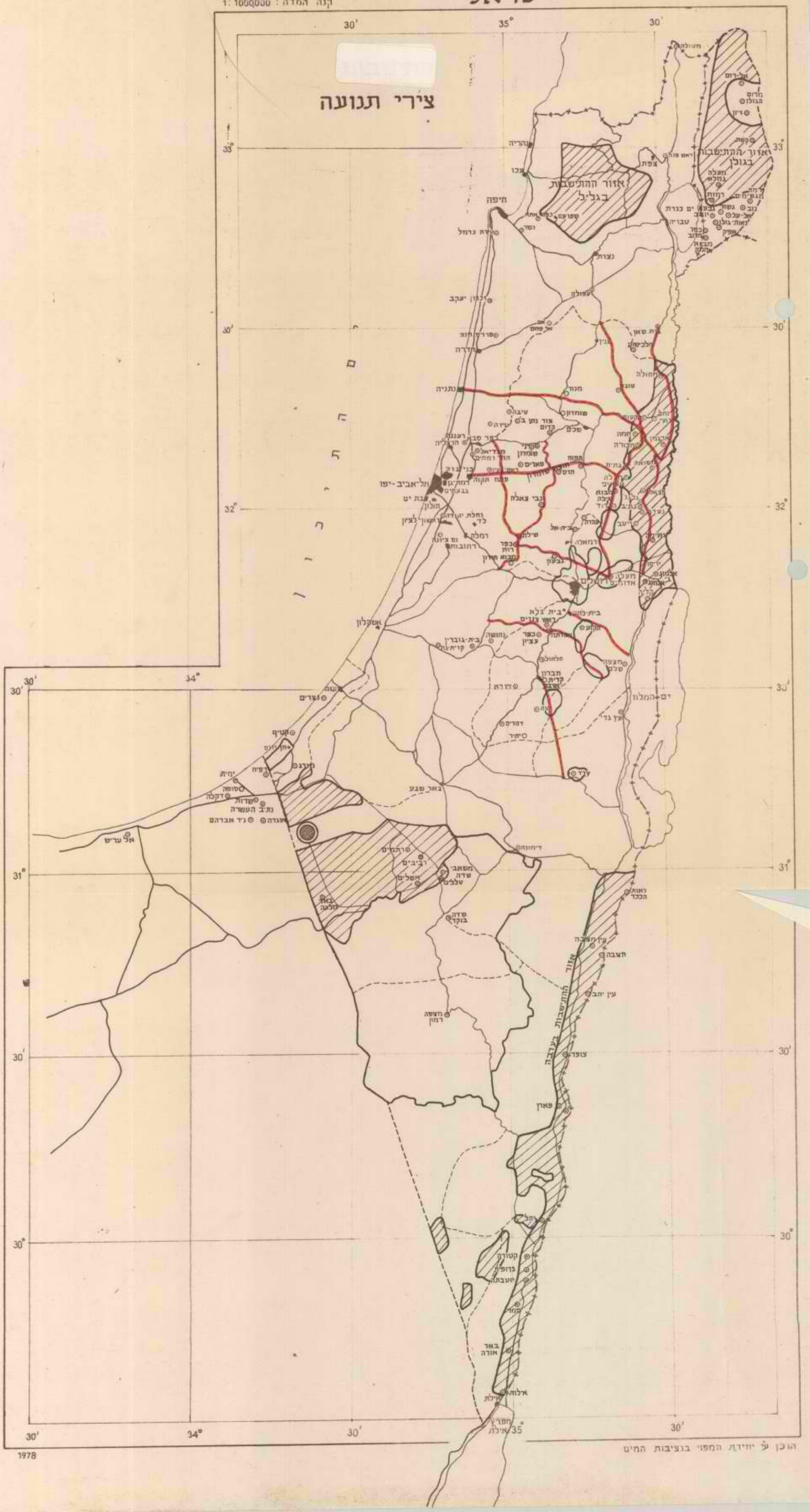
הוכן ע"י יחידת המפות בנציבות המים

1978

ישראל

קנה המדה : 1:1000000

צירי תנועה



הוכן על יחידת המפות בגיבעות המים

ההסתדרות הציונית העולמית
חטיבת ההתישבות
רחוב קפלן 17, תל־אביב
ת.ד. 7053 - טל. 258211

מס' .....

תאריך ו' בכסלו תשל"ט
6 בדצמבר 1978

לכבוד
ד"ר א. בן-אלישר
מנכ"ל משרד ראש הממשלה
ירושלים

א.נ.,

הנדון: תכניות התישבות באזורי יהודה, שומרון וחבל עזה

בהמשך לשיחתך עם ראש החטיבה ולנתונים שהעברנו למר נ. ענר, להלן פרטים נוספים בקשר לתכניות ההתישבות:

חבל עזה

בשלושת הישובים האזרחיים הקיימים בחבל עזה מספר היחידות הקיימות בפועל הינו 68. ס"ה מתוכננות בישובים אלו 210 יחידות. בנוסף לכך, מתוכננים 3 ישובים נוספים, בצרוף מרכז אזורי, בגוש הדרומי של קטיף. בכל ישוב 120 יחידות ובמרכז 100 יחידות וס"ה מתוכננת תוספת של 460 משפחות בחבל עזה.

בגלל חוסר באמצעי ייצור בסביבתן הקרובה אין תכנית להפוך את האחזות נח"ל נצרים והמאחזים כפר-דרום ומורג לישובי קבע.

ס"ה ההשקעה המתוכננת לכל משפחה נוספת הינה כ-3 מיליון ל"י למשפחה - מחצית לתשתית, דיור ומבני צבור ומחצית לאמצעי ייצור.

מכאן, שס"ה ההשקעה המתוכננת בחבל עזה לתוספת המשפחות בישובים הקיימים ובחדשים הינה כ-1,7 מיליארד ל"י.

בקעת-הירדן

ב-16 הישובים האזרחיים בבקעה מתבגרות כיום כ-500 משפחות. התכנון לישובים אלו הינו ל-100 יחידות לישוב, מכאן שניתן להשלים בישובים הקיימים עוד 1100 משפחות.

ליו"ר הועדה להתישבות הוגשה תכנית להקמת 18 ישובים חדשים נוספים בבקעת-הירדן שמתוכננים להכיל 2700 משפחות. 14 מהישובים הנ"ל הינם ישובים חקלאיים בני 100 - 120 יחידות לישוב ו-4 ישובים בגוש כוכב-השחר מיועדים להיות ישובים קהילתיים או תעשייתיים בעלי אוכלוסיה גדולה יותר לישוב.

ההשקעה המתוכננת לכל יחידה נוספת בבקעת-הירדן הינה כ-2 מיליון בישוב קיים (בעלי תשתית קיימת כבר) וכ-2,5 מיליון ל"י בכל יחידה בישוב חדש. ס"ה ההשקעה המתוכננת, לתוספת האוכלוסיה בבקעת-הירדן, הינה כ-8 מיליארד ל"י (לא כולל הישוב העירוני מעלה-אפרים שאינו בתחום טפולנו).

יהודה ושומרון

באזורים חקלאיים קלסיים קיים היזון חוזר בין ההחלטה המדינית על קצב, עיתוי ומיקום הישובים לבין האפשרויות. לעומת זאת, באזור יהודה ושומרון, החסר כמעט לחלוטין משאבים חקלאיים, הרי קצב, עיתוי ומיקום הישובים המיועדים הינם בעיקרם תוצאה של החלטה פוליטית וכמובן הקצאת משאבים כספיים. ההיזון החוזר מהגוף המקצועי המישב יכול להיות לגבי האפשרויות האקלימיות והטופוגרפיות במיקום גיאוגרפי מסויים. ההחלטה לגבי שיטת ההתישבות - פיזור מכסימלי בשטח, התרכזות לאורך צירי כבישים, "אגרופי" התישבות מרוכזים, כל אלו הן אלטרנטיבות שהממשלה תצטרך להחליט למני שתכנית התישבות אופרטיבית תושלם. מקורות התעסוקה לאותו מספר מתישבים וישובים שיוחלט עליהם ממילא הם ניטרליים ברובם (תעוש, מלאכה, תיירות וחינוך וכד'), ולכן הם פונקציה ישירה של מספר המשפחות שצריך למצוא להם פרנסה ולא תולדה של מלאי אמצעי ייצור מקומיים.

2/...

בהנחות אלו ניתן לסקור את המצאי הקיים בתכניות.

ב-18 ישובי יהודה ושומרון הנמצאים בטפולנו יש כיום 850 משפחות. ישובי גוש-עציון ושתי האחזויות הנח"ל בשומרון מתוכננים ל-100 משפחות לישוב וכל ישוב קהילתי אחר מתוכנן להגיע ל-250 - 300 משפחות. מבחינה זו יש איפוא מקום לתוספת כ-3200 משפחות בישובים הקיימים. (כפוף לאפשרות הרחבה פיזית של המחנות מבחינת גיוס קרקעות).

לגבי ישובים חדשים קיימות תכניות אופרטיביות ל-7 ישובים חצי-חקלאיים (3 באזור יחיר - לוציפר, 3 באזור ריחן - מי-עמי וישוב אחד באזור סלעית). ס"ה תוספת של 700 משפחות בישובים אלו. לכל תוספת משפחה באזור זה יש לקחת בחשבון השקעה של כ-2 מיליון ל"י - מחצית לדיור ותשתית ומחצית ליצירת מקום עבודה במעשיה או בחקלאות מתוחכמת . ס"ה ההשקעה החזויה בישובים הקיימים ובמתוכננים בבר הינה איפוא כ-8 מיליארד ל"י.

לגבי תוספת ישובים קהילתיים באזור גב ההר מוכרח לך בודאי הצעתו של ראש החטיבה, מר מ. דרובלס, הכוללת הצעה לתוספת עוד כ-38 ישובים נוספים, המרוכזים מסביב לישובים הקיימים כבר.

לגבי ישובים אלו אין בידינו עדיין תכניות אופרטיביות מפורטות פרט לסקר בעלויות קרקע וידע כללי ביותר על תנאי האקלים והטופוגרפיה. כל תכנון אופרטיבי מחייב ראשית הנחיה של הגורם הפוליטי לגבי היקף ההתישבות ואופי פריסתה הרצוי בשטח, וכן פתרון רדיקלי בנושא ריכוז קרקעות, שהוא תנאי הכרחי להקמת ההתישבות הנ"ל. עם זאת, יש לקחת בחשבון כהערכה גסה אמדן לעלות ההשקעות כ-2,5 מיליון ל"י ליחידה לפי הפרוט הבא:

- 0,5 מיליון ל"י לתשתית אזורית
- 1 מיליון ל"י לשכון, מבני צבור ותשתית מקומית
- 1 מיליון ל"י להשקעה ביצירת מקום עבודה למשפחה בתעשיה.

ברצוני להעיר שהנתונים המפורטים אינם כוללים את המצב הקיים בשבעת הישובים העירוניים הנמצאים בטפול משרד הבינוי. כמוכן ההשקעות המיועדות מתחלקות כמובן בין משרדים שונים והון עצמי של המתישבים.

ב ב ר כ ה

שמעון רביד
מנהל כללי

העתק:
מר מ. דרובלס - ראש החטיבה