

2.1.2022

לכבוד	לכבוד
מר נפתלי בנט	עו"ד אביחי מנדלבליט
ראש הממשלה	היועץ המשפטי לממשלה
בפקס: 02-5605000	בפקס: 02-6467001

שלום רב,

הנדון: "תכנית לעידוד צמיחה דמוגרפית בת קיימא ביישובי מ.א. גולן וקצרין לשנים 2022-2025"

בשם מרכז אלמרסד לזכויות אדם בגולן ומרכז עדאלה, הרינו לפנות אליכם בבקשה לבטל את החלטת הממשלה שבנדון, וזאת בהיותה מנוגדת למשפט הבינלאומי ההומניטרי ומשפט זכויות האדם הבינלאומי החלים על רמת הגולן בהיותה שטח כבוש.

1. ביום 26.12.2021 התקבלה החלטת ממשלה מספר 864 - "תכנית לעידוד צמיחה דמוגרפית בת קיימא ביישובי מ.א. גולן וקצרין לשנים 2022-2025" (להלן: החלטת הממשלה או התכנית). מטרת ההחלטה הינה "עידוד צמיחה דמוגרפית בת קיימא ביישובי מ.א. גולן ובקצרין", כאשר היעד שנקבע לכך, לפי הודעת דוברות הממשלה, הוא הכפלת אוכלוסיית קצרין ויישובי מועצה אזורית גולן - הוספה של 23,000 מתנחלים ותוספת עתידית של כ-7,300 יחידות דיור בטווח זמן של כחמש שנים, 3,300 יח"ד בקצרין ו-4,065 יח"ד ביישובי מועצה אזורית גולן. לשם כך ההחלטה מבקשת לקדם בחינת הקמתן של שתי התנחלויות חדשות בגולן (אסיף ומטר - שמות זמניים) בקיבולת כוללת של כ-4000 יחידות דיור; הקמת או העתקת מפעלים ליצירת מקומות תעסוקה קולטת לאוכלוסייה החדשה; פיתוח וחיזוק החקלאות ומיזמים חקלאיים במועצה אזורית גולן; להנחות את משרד הבינוי והשיכון לקדם תכנית מתאר כוללנית מעודכנת לקצרין, כך שיעד האוכלוסייה שלה יעמוד על 50,000 תושבים עד לשנת 2040 ועוד. התכנית התקבלה בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), תשס"ט-2009, בנושא אזורי עדיפות לאומית. ולפיכך הוכרזו המועצה האזורית גולן ויישוביה והמועצה המקומית קצרין כיישובים בעלי עדיפות לאומית לעניין ההחלטה הנדונה. התקציב הכולל של התכנית נאמד בהיקף של כמיליארד ש"ח.

ניתן למצוא את החלטת הממשלה בקישור הבא:

https://www.gov.il/he/departments/policies/dec_864_2021

ניתן למצוא את הודעת דוברות הממשלה בקישור הבא:

https://www.gov.il/he/departments/news/spoke_golan261221

2. הלכה למעשה, התכנית מבקשת להכפיל את אוכלוסיית המתנחלים ברמת הגולן ולגרום לגזל נוסף של קרקעות עליהם יורחבו התנחלויות קיימות ויוקמו חדשות, יורחבו ויוקמו אזורים תעשייה, כבישים, אדמות חקלאיות, אזורים תיירות ועוד, כפי שפורט בתכנית. נזכיר בהקשר הזה, כי מתוך 1,154 קמ"ר שטח הגולן, כ- 1,100 קמ"ר נמצאים בשטח שיפוט רשויות מקומיות המאגדות התנחלויות (מועצה אזורית גולן ורשות מקומית קצרין), דהיינו כ- 95% משטחי הגולן נמצאים תחת שליטת רשויות מקומיות המאגדות את ההתנחלויות, שתושביהן מהווים כיום כ- 50% מתושבי רמת הגולן (ראו מפה מס' 1 - חלוקת שטחי שיפוט). חלוקה זו גרמה במשך השנים למצוקת קרקע והתפתחות ומגורים ביישובים הערביים הסוריים אשר שרדו את המלחמה, בהם מתגוררים כיום כ- 28,000 תושבים ואשר שטחי שיפוטם הוגבלו אך ורק כ- 5% מהשטח (כ- 56 קמ"ר), כאשר גם בשטחים מצומצמים אלה הוטלו מגבלות רבות, בין היתר, כ- 11 קמ"ר המוכרזות כשמורות טבע ומגבלות כתוצאה מתת"ל/47 "תכנית לטורבינות רוח בצפון רמת הגולן".

3. התכנית הנ"ל באה על רקע גירוש כ- 95% מתושבי הגולן הסוריים במהלך המלחמה ב- 1967, אשר מספרם מוערך בכ- 500,000 פליטים כיום, ומניעת שלטונות ישראל חזרתם של הפליטים הנ"ל לבתיהם, כפריהם ואדמותיהם. ישראל הרסה כ- 341 כפרים, לפי סקר של מרכז אלמרסד לזכויות אדם בגולן (ראו מפה מס' 2 - כפרים הרוסים).

ניתן למצוא את הסקר בקישור הבא :

<https://golan-marsad.org/wp-content/uploads/2021/12/map-book-English.pdf>

4. נכסיהם של הפליטים הנ"ל נחשבים, על פי המשפט הבינלאומי, כקניין פרטי בשטח כבוש ובהעברתו לשימוש מתנחלים טמונה הפרה בוטה של המשפט הבינלאומי, כפי שיפורט להלן.

5. על פי המשפט הבינלאומי, רמת הגולן הסורית נחשבת כשטח כבוש עליו חלים הוראות המשפט הבינלאומי ההומניטרי. דינים אלו מעוגנים בעיקר באמנת האג בדבר דיני המלחמה משנת 1907 והתקנות הנלוות לה, בהוראות אמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנה על אזרחים בעת מלחמה משנת 1949, בהוראות המנהגיות הקבועות בפרוטוקולים הנלווים לאמנות ג'נבה משנת 1977, ובעקרונות הכלליים של המשפט הבינלאומי. לענייננו, אמנת האג גם משקפת משפט בינלאומי מנהגי ועל כן חלה על פעילות הצבא בשטחים הסורים הכבושים ומחייבת את רשויות מדינת ישראל שם. כמו כן חל על האזור גם משפט זכויות האדם הבינלאומי.

6. הצעדים החד צדדיים בהם נקטה ישראל להחלת המשפט, השיפוט והמנהל של מדינת ישראל על שטח רמת הגולן באמצעות חקיקתו של חוק רמת הגולן, התשנ"ב-1981 והכרה אמריקאית "ברביבונות" ישראלית ברמת הגולן, אינם משנים את מעמדו של השטח כשטח כבוש. הסיפוח הנ"ל גונה בהחלטה מס' 497 של מועצת הביטחון באומות המאוחדות מיום 17.12.1981 בה הכריזה מועצת הביטחון על בטלות פעולות ישראל החקיקתיות המפעילות את החוק הישראלי על רמת הגולן, וקבעה כי פעולות אלה חסרות כל אפקט מבחינת החוק הבינלאומי. החלטה זו מבחירה, כי פעולת הסיפוח החד צדדית הנ"ל לא שינתה את מעמדה המשפטי של רמת הגולן הסורית לפי המשפט הבינלאומי והוא נותר, כפי שהיה ערב הסיפוח, שטח סורי כבוש ותושביו הינם תושבים מוגנים על פי אמנת ג'נבה הרביעית.¹

¹ <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3->

7. הכלל לפיו אין השימוש בכוח יכול להוביל או לגרום להעברה או לשינוי כלשהו של ריבונות, מהווה אחד מעקרונות היסוד של המשפט ההומניטארי הבינלאומי. ביטוי לעיקרון יסוד זה מצוי גם בסעיף 47 לאמנת ג'נבה הרביעית משנת 1949, אשר קובע, בין היתר, את תחולת האמנה על האוכלוסייה בשטח הכבוש, גם אם הוא סופח לכוח הכובש. עיקרון זה נמנה גם על שלושת עקרונות היסוד, אשר מנחים במשולב את דיני הכיבוש: (א) העיקרון לפיו אין השימוש בכוח או הכיבוש מקנים ריבונות ואינם יכולים להוביל או לגרום להעברה או לשינוי כלשהו של ריבונות של שטח מסוים; (ב) הכוח הכובש מופקד על ניהול החיים האזרחיים והציבוריים בשטח הכבוש; (ג) כיבוש חייב להיות זמני.

8. בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ), בחוות דעתו המייעצת (Advisory Opinion) מיום 9.7.2004 בעניין חומת ההפרדה שנבנית על ידי ממשלת ישראל בגדה המערבית, הדגיש שוב את מעמדם של כלל השטחים שנכבשו על ידי ישראל בשנת 1967, כולל רמת הגולן, כשטחים כבושים.² בית הדין קבע באופן חד משמעי, כי צעדים בהם נקטה ישראל לאחר הכיבוש, על מנת לשנות את מעמד מזרח ירושלים, לא יכולים לשנות ממעמדו של השטח כשטח כבוש ומעמדה של ישראל כמעצמה כובשת.³ דבריו אלה של בית הדין יפים גם לענייננו.

9. על כן, ההחלטות הנדונה מתנגשות עם עקרונות המשפט הבינלאומי שחל על רמת הגולן. תקנה 43 לתקנות האג מהווה כלשונו של בג"ץ "מסגרת מעין חוקתית של דיני התפיסה הלוחמתית" (בג"ץ 2164/09 יש-דין נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית פסקה 8 (נבו 26.12.2011)) ולפיה, חובתו המרכזית של הכוח הכובש היא הבטחת צרכיה של האוכלוסייה המקומית הנמצאת תחת כיבוש וכן איסור לשקול שיקולי מדיניות הנוגעים לצרכיה של המדינה הכובשת. המשפט הבינלאומי ההומניטארי מטיל איסור על מדינת ישראל, כמעצמה כובשת, לנצל שטחים כבושים לצרכיה הפוליטיים ולצרכי אזרחיה, כולל בניית התנחלויות.

10. תקנות האג (ובמיוחד תקנה 55) מחייבות את הכוח הכובש להתייחס למשאבי הקרקע אך ורק בתור נאמן לטובת האוכלוסייה האזרחית וכל איסור ברור על המפקד הצבאי להפוך את מדינתו כנהנית מנכסים אלה. ועוד, סעיף 147 לאמנת ג'נבה הרביעית משנת 1949 קובע כי נטילה נרחבת של הנכסים של האוכלוסייה המוגנת (Extensive Appropriation) מהווה הפרה בוטה לאמנת ג'נבה הרביעית. יצוין, כי הפקעה נרחבת של קניין שאינה מתבקשת מצרכים צבאיים נחשבת כפשע מלחמה על פי חוקת רומא (Rome Statute) המקימה את בית הדין הפלילי הבינלאומי (סעיף (iv) (a) (2) 8 לחוקה).

11. בניגוד לדין החל, החלטת הממשלה הנדונה מרחיבה השתלטות על שטח כבוש, משנה את ייעודו ומבקשת ליצור עובדות חדשות בשטח שמונעות מהתושבים הסורים ליהנות באופן חופשי מעושרם וממשאביהם הטבעיים.

12. התכנית הממשלתית הנדונה גם פוגעת קשות בזכותם של בעלי הקרקע מבין הפליטים הסורים לקניין. החלטת הממשלה, הלכה למעשה, מבקשת להפקיע שטחים מידי האוכלוסייה הערבית הסורית תוך

CF6E4FF96FF9%7D/Golan%20Heights%20SRES497.pdf
על עקרונות אלה חזרה העצרת הכללית של האומות המאוחדות בהחלטה מס' 61/120 מיום 14.12.2000 (, וכן החלטה 62/181 מיום 19.12.2007. http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/61/120&Lang=E
http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/62/181
² פסקאות 98-99 לחוות הדעת, <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>
³ פסקאות 75 ו-78 לחוות הדעת, <http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>

העדפה מוחלטת של האינטרסים של הישראלים. בניית ההתנחלות על קרקעות הפליטים הסורים מהווה ללא ספק הפרה של הזכות לקניין.

13. לצורך השתלטות על קניין הפליטים מפעילה ישראל את חוק נכסי נפקדים תש"י – 1950 (להלן: חוק נכסי נפקדים), המשמש כחוק מפקיע של זכויות הפליטים לטובת מתנחלים ואינטרסים פוליטיים של ישראל. כיום, קיימת תמימות דעים כי חוק נכסי נפקדים הינו החוק שרירותי, מפלה, גורף ודרקוני ביותר ועל כן אם היה נחקק לאחר חוקי היסוד בשנת 1992, לא היה צולח את מבחן פיסקת ההגבלה. לא בכדי הבהיר בית המשפט העליון כי "בהחלט ייתכן כי לפחות חלק מההסדרים שבחוק, אילו היו נחקקים היום, לא היו עומדים במבחנים החוקתיים." (ע"א 5931/06 דאוד חטאב חסיין נ' שאול כהן (2015), פסקה 20 לפסק הדין (להלן: "עניין חסיין")). שרירותיות החוק, הדרקוניות שלו והאבסורד במצבים עליהם הוא חל, הובילה בעבר לכך כי יועצים משפטיים החליטו להקפיא את פועלו על נכסי הפלסטינים בירושלים המזרחית. כך למשל, בשנת 1968 הנחה היועץ המשפטי לממשלה דאז, מאיר שמגר, את הרשויות המופקדות שלא להפעיל את החוק על נכסי תושבי הגדה המערבית בירושלים המזרחית. כך גם היה בשנת 2005, עת הורה היועץ המשפטי לממשלה דאז, מר מנחם מזוז, באופן חד משמעי "על הפסקה מיידית של הפעלת חוק נכסי נפקדים על נכסים במזרח ירושלים של תושבי איו"ש".

14. בעניין חסיין, בית המשפט הבהיר, כי לאור הקשיים הנובעים מתחולת החוק והחלתו, "אין מקום לעשות שימוש בסמכויות אלה לגבי הנכסים האמורים, אלא במצבים חריגים שבחריגים", בית המשפט העליון סמך את מסקנתו הנ"ל, בין היתר, על העובדה כי הפעלת החוק לנטילת נכסי פלסטינים תושבי הגדה המערבית שבירושלים המזרחית מעוררת בעייתיות במישור המשפט המינהלי והמשפט הבינלאומי. אמנם פסק הדין בעניין חסיין ניתן בהקשר של פלסטינים תושבי הגדה המערבית ביחס לנכסיהם שבירושלים המזרחית, אך הגיונם של הדברים חל על פי אחת כמה וכמה בהקשר הפליטים הסורים ממלחמת 1967 המתגוררים כעת מחוץ לשטחי רמת הגולן. הקביעות בפסק הדין באשר לאפליה, השרירות והגורפות שבחוק וכן הבעיות שהוא מעלה בהקשר המשפט המנהלי והבינלאומי חלות גם כאן. בדומה לפלסטינים, נפקדותם של הסורים הפליטים משנת 1967 גם נובעת מניסוחו הרחב של החוק, מתחולתו הנמשכת, ומשרירותיות הסיפוח של שטחי רמת הגולן. מסקנה זו מתבקשת גם לאור עמדת היועמ"ש בדבר אי החלת החוק על אזרחי המדינה המתגוררים בגדה המערבית למשל, כשההיגיון מאחוריה היא הבעייתיות בגורפות הגדרותיו של החוק ומהמשך תחולתו, כאמור לעיל.

15. החרמת רכושם הפרטי של הפליטים הסורים בשטח רמת הגולן באמצעות חוק ישראלי, מהווה הפרה בוטה לחובות המוטלות על מדינת ישראל. סעיף 46 לתקנות האג קובע את הצורך בכיבוד זכות הקניין והוא אוסר באופן מפורש על הפקעת רכוש הפרט.

"Family honour and rights, the lives of persons, and private property, as well as religious convictions and practice, must be respected. **Private property cannot be confiscated.**"

16. הפקעה כאמור נופלת גם תחת הגדרת גזל, "plunder" כפי שזה שימש במשפטי נירנברג. כך למשל היה בתיק US Military Tribunal at Nuremberg, US v. Alfred Krupp et al. בו היתה התייחסות להפקעת נכסים לאחר סיום הלחימה במלחמת העולם השנייה. בית הדין קבע, בין היתר, כי הפקעת רכוש הפרט מהווה הפרה של סעיפים 43 ו-46 לתקנות האג:

"We conclude from the credible evidence before us that the confiscation of the Austin plant based upon German inspired anti-Jewish laws and its subsequent detention by the Krupp firm constitute a violation of Article 43 of the Hague Regulations which requires that the laws in force in an occupied country be respected; that it was also a violation of Article 46 of the Hague Regulations which provides that private property must be respected [...]"

US Military tribunal at Nuremberg, **US v. Alfreid Krupp et al.** pp. 1351-1352.
<http://werle.rewi.hu-berlin.de/KRUPPCase%20Judgment.pdf>

17. החלטת הממשלה מנוגדת גם לסעיף 49 לאמנת ג'נבה הרביעית, האוסר על העברת אוכלוסייה אזרחית של הכוח הכובש לשטח הכבוש. החלטת הממשלה מבקשת לקדם השתלטות על שטח כבוש, שינוי ייעודו ויצירת עובדות חדשות בשטח שמונעות מהתושבים הסורים ליהנות באופן חופשי מעושרם וממשאביהם הטבעיים. יצויין בהקשר זה עוד, כי העברת אוכלוסייה אזרחית של הכוח הכובש לשטח הכבוש נכללה כפשע מלחמה בחוקת רומא (Rome Statute) המקימה את בית הדין הפלילי הבינלאומי (סעיף (b) (2) 8 VIII לחוקה). להזכיר, כי אחת הסוגיות העומדות על הפרק במסגרת החקירה הראשונית בבית הדין הפלילי הבינלאומי הינה נושא ההתנחלויות בגדה המערבית ומזרח ירושלים והדבר מלמד על חשיבות נושא זה בהקשר המשפט הבינלאומי.

18. ההחלטה האמורה גם מפרה את עקרון הריבונות הקבועה על המשאבים הטבעיים והזכות הקבוצית לניצול משאבים אלה, אשר בא לידי ביטוי בהכרזת העצרת הכללית של האומות המאוחדות מדצמבר 1962 (Permanent Sovereignty over Natural Resources) (General Assembly resolution 1803 (XVII)). עקרון זה גם בא לידי ביטוי באמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות והאמנה הבינלאומית בדבר זכויות כלכליות וחברתיות אשר שתיהן מדגישות, בסעיף 1 לכל אמנה, את זכותם של עמים להחזיק בעושרם ומשאביהם הטבעיים. בהקשר הזה החלטת העצרת הכללית של האומות המאוחדות מיום 3.5.2006 מדגישה שוב את זכותם הבלעדית של תושבי רמת הגולן על משאבי הטבע שבשטח וקורא לישראל שלא לנצל או להזיק למשאבים אלה⁴.

לאור כל האמור לעיל, הנכם מתבקשים בזאת לפעול לביטול החלטת הממשלה הנ"ל ולהימנע מיישומה.

בכבוד רב,


כראמא אבו סאלח, עו"ד
אלמרסד

סוהאד בשארה, עו"ד

עדאלה
suhad@adalah.org

⁴<https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/c25aba03f1e079db85256cf40073bfe6/d070feb5bc8b649f852571850061b057?OpenDocument>



