MICHAEL SFARD | LAW OFFICE | **ميخائيل سفارد** | مكتب محاماة | **מיכאל ספרד** | משרד עריכת דין

12 David Hachmi st.
Tel Aviv 6777812 Israel
Tel +972-3-6206947/8/9
Fax +972-3-6206950
contact@sfard.co.il

شارع دافيد حخامي 12
تل أبيب 6777812
هاتف: 03-6206947/8/9
فاكس: 03-6206950
contact@sfard.co.il

רחוב דוד חכמי 12
תל אביב 6777812
טלפון 03-6206947/8/9
פקס 03-6206950
contact@sfard.co.il

Michael Sfard, Adv.
Alon Sapir, Adv.
Snir Klein, Adv.

ميخائيل سفارد, محامي
الون سابير, محامي
سنيركلاين, محامي

מיכאל ספרד, עו"ד
אלון ספיר, עו"ד
שניר קליין, עו"ד

08–07–2024

לכבוד:

שר הביטחון	מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית	ראש המינהל האזרחי
ח"כ יואב גלנט	אלוף יהודה פוקס	תא"ל הישאם אבראהים
minister@mod.gov.il	Pniot.tzibur.il@gmail.com	mnz@mgar.co.il
פקס: 073-3233322	פקס: 02-5305714	פקס: 02-9977341

העתק: יועמ"ש איו"ש – yoayosh@idf.il

הנדון: דרישה לביטול מיידי של הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (תיקון מס' 33) (יהודה והשומרון) (מס' 2195), תשפ"ד-2024
וכן לביטול מיידי של כתב המינוי והאצלת סמכויות לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים מיום 29.5.2024

בשם מרשי, האגודה לזכויות האזרח בישראל (ע.ר. 580011567) ויש-דין -ארגון מתנדבים לזכויות אדם (ע.ר. 580442622)[1]

שלום רב,

זוהי פנייה טרם נקיטה בהליכים משפטיים מתאימים, שעניינה הפגמים החוקיים החמורים שנפלו בחתימה על **הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (תיקון מס' 33) (יהודה והשומרון) (מס' 2195), תשפ"ד-2024** ועל **כתב המינוי והאצלת סמכויות לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים מיום 29.5.2024** (להלן: "הצו", ו"כתב המינוי האצלת סמכויות" בהתאמה).

הנכם מתבקשים לבטל מיידית את הצו ואת כתב המינוי והאצלת הסמכויות.

נמתין 30 ימים למענה מכם טרם נשקול נקיטה בצעדים משפטיים.

---

[1] יש דין הוא ארגון שעיקר מימונו הוא מישויות מדיניות זרות. רשימת התורמים לנו מפורטת באתר רשם העמותות ובאתר האינטרנט שלנו. יש דין גאה להיות ממומן על ידי מדינות שסבורות כמונו, שהכיבוש הוא לא עניין פנים-ישראלי ותורמות לקידום זכויות אדם.

א. הצו וההאצלה

1. ביום 29.5.2024 חתם מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית, המכותב לפנייה זו, על הצו שבנדון, ובאותו היום חתם ראש המינהל האזרחי, המכותב אף הוא לפנייה זו, על כתב המינוי והאצלת הסמכויות שבנדון.

2. דבר החתימה על הצו ועל כתב המינוי והאצלת הסמכויות לא פורסם בשבועות לאחר שנחתמו, ודבר קיומם נודע לח"מ ולמרשיו שבנדון רק ביום 13.6.2024 מדיווחים שונים שהגיעו לאזנם. הנוסח הרשמי של שני דברי התחיקה האמורים פורסם רק כעבור מספר ימים באתר הפרקליטות הצבאית.

3. מכל מקום, הצו מאפשר העברת נתח עצום, בזהירות נאמר – רוב רובן הגדול - של הסמכויות המנהליות המצויות בידי ראש המנהל האזרחי, **לידי גורם אזרחי שאינו כפוף לדרג הצבאי**. הצו קובע שראש המינהל האזרחי ימנה אדם שיכהן כ"סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים" ולאותו אדם הוא רשאי להאציל מסמכויותיו הפזורות לאורכה ולרוחבה של תחיקת הביטחון שהותקנה במשך 57 שנות הכיבוש הישראלי של הגדה המערבית.

4. יצויין הברור לכל מי שמעיין בצו וברשימת החיקוקים שבנספח לו, והוא שבהתאם לצו **סגן רמ"א לעניינים אזרחיים אינו כפוף לרמ"א, אינו מקבל הוראות ממנו ואף אינו מחוייב לדווח לו או להיוועץ בו בקשר למימוש הסמכויות שהואצלו לו, ולפיכך תוארו כ"סגן רמ"א" הוא תואר סתמי ומטעה. מרגע שהסמכויות עוברות אליו הוא משמש הלכה למעשה כרמ"א החדש / האמיתי.**

5. **יש לציין שבין הסמכויות שרמ"א רשאי להאציל לסגן, מצויה גם הסמכות להתקין תקנות, כלומר שהסגן הופך למחוקק משנה.**

6. סגן רמ"א לעניינים אזרחיים יהיה כפוף, בהתאם למבנה השלטוני החדש שעוצב בהסכם מיום 23.2.2023 בין שר הביטחון לשר הנוסף במשרדו, למינהלת ההתיישבות (להלן: "המינהלת"). המינהלת הוקמה במאחז שהקים השר הנוסף במשרד הביטחון, בצלאל סמוטריץ, במשרד הביטחון. בהתאם להסכם בין השר והשר הנוסף, מינהלת ההתיישבות היא שתגבש מדיניות שלטונית לאזור בעניינים שאינם ביטחוניים מובהקים, והיא שתנחה את סגן רמ"א לעניינים אזרחיים במימוש הסמכויות שיועברו לו. המינהלת עצמה כפופה לשר הנוסף. במילים אחרות: **<u>המאציל (רמ"א) מתפרק לחלוטין מסמכויותיו ומעבירם למואצל שאף אינו כפוף לו.</u>**

7. עוד קובע הצו, שבקשר לסמכויות שיועברו כאמור לידי סגן רמ"א לעניינים אזרחיים, הייעוץ המשפטי שיינתן להפעלת הסמכות **לא יינתן עוד על-ידי הפרקליטות הצבאית (יועמ"ש איו"ש) אלא ע"י "היועץ המשפטי למערכת הביטחון או מי מטעמו".** בפועל המדובר בעורכי/ות הדין שגויסו אל מנהלת ההתיישבות וגם הם כפופים לשר הנוסף.

8. בשורה התחתונה – סגן רמ״א לעניינים אזרחיים, שהוא רמ״א החדש בפועל, כפוף לשרשרת היררכית שבראשה השר הנוסף במשרד הביטחון תוך שהצבא הוצא לחלוטין מתהליך קבלת ההחלטות ביחס לסמכויות שהועברו לסגן.

9. האפשרות להוציא כאמור את הסמכויות המנהליות מידי הגורם הצבאי (רמ״א) והעברתן לידי גורם אזרחי הכפוף לדרג הממשלתי הישראלי האזרחי (סגן רמ״א) – מומשה בחתימת כתב המינוי והאצלת הסמכויות שנחתם בידי רמ״א ביום בו נחתם הצו.

10. כתב המינוי והאצלת הסמכויות מינה לתפקיד סגן רמ״א לעניינים אזרחיים **אזרח** (בשם הלל רוט) והאציל לו מאות, סמכויות מנהליות בכל תחומי הניהול של השטח הכבוש, מניהול מקרקעין, דרך תכנון ובנייה כולל פיקוח ואכיפה, רשויות מקומיות, רישוי מקצועות, מסחר וכלכלה וכלה בניהול שמורות טבע ואתרי עתיקות. וכן העניק לו את כל הסמכויות להתקין תקנות שניתנו בתחיקת הביטחון האמורה לרמ״א.

11. כאמור בצו, האצלת סמכויות אלו העבירה, מניה וביה, את הסמכויות הנתונות ליועמ״ש איו״ש בדברי החקיקה המופיעים בנספח לצו, ואת הסמכות לייעץ משפטית לסגן רמ״א לעניינים אזרחיים בנוגע לסמכויותיו לפי חיקוקים אלה – ליועצים המשפטיים שבמינהלת ההתיישבות.

12. הצו וכתב המינוי והאצלת הסמכויות ביצעו הלכה למעשה **חוקן מינהלי** (סליחה על הדימוי) בראש המינהל האזרחי, ועקרו את מרבית סמכויותיו שהופכות אותו ל״ראש״ המינהל האזרחי. למען האמת בכלל לא ברור מה נותר בידו של ״ראש״ המינהל האזרחי, בהינתן שה״סגן״ מחזיק במרבית סמכויותיו.

13. אם נתאר את הדברים בצורה ציורית: מאז החתימה על הצו וכתב המינוי והאצלת הסמכויות מסתובב לו במפקד האוגדה בבית אל קצין, מתהדר בתואר ״ראש המינהל האזרחי״, אך בהינתן מערך הסמכויות החדש, נראה שהוא מובטל מעבודה ויכול להקדיש את זמנו לאירגון פעילות תרבות ופנאי לפקודיו. שמישהו יספר לו שאולי הוא ראש אבל לראש הזה אין גוף.

ב. הפיכה משטרית וסיפוח משפטי

14. אלא שהעברת סמכויות מקציון הכפוף למפקד כוחות צה״ל בגדה, אל אזרח הכפוף למינהלת ההתיישבות ולשר הנוסף במשרד הביטחון, יש לה משמעויות הרבה מעבר לשינוי תורנויות וסדרי עבודה.

15. **הצו וכתב המינוי והעברת סמכויות מהווים הלכה למעשה <u>הפיכה חוקתית באשר הם יוצרים שינוי יסודי של המבנה המשטרי של השטח הכבוש, משטח שמנוהל על-ידי ממשל צבאי לשטח המנוהל באופן ישיר על-ידי פקידי ממשל ונבחר ציבור ישראלים.</u>**

16. **הסביר זאת השר הנוסף בעצמו בנאום שנשא בכנס של פעילי מפלגתו:**

"יצרנו מערכת אזרחית נפרדת, יש משרד בתוך משרד הביטחון. יש שם שר. יש שם מינהלת, זה כמו משרד. יש מנכ"ל למינהלת הוא מוקבל למנכ"ל של משרד ממשלתי, יש מערכת שלמה בתוך המינהלת. יש סגן ראש מינהל אזרחי שהוא אזרח, עובד משרד הביטחון, **כפוף לא לראש המינהל האזרחי, לא לאלוף הפיקוד, כפוף למינהלת האזרחית** קיבל ישירות מראש המינהל אצילה של כל הסמכויות, כל החקיקה והפרטים המשפטיים גם על זה היו הרבה מאבקים, אבל יש צו אלוף שנחתם **הסמכה של סגן ראש המינהל האזרחי על כל הסמכויות האזרחיות... הסמכויות בידיים של הלל רוט, כל הסמכויות: הוא חותם על הצווים, הוא מכנס את מת"ע, הוא מכריז על אדמות מדינה, הוא חותם על קוים כחולים, הוא מנהל את הקמ"טים, הוא מוציא מכרזים לכוח אדם, הוא חותם על הפקעות של כבישים, הכל הכל אצלו.** כל הסמכויות האזרחיות."

17. **הצו וכתב המינוי והעברת הסמכויות מהווים יחדיו מעשה של <u>סיפוח משפטי (De Jure) של הגדה המערבית לישראל</u>, באופן שמהווה הפרה בוטה וחמורה של אחד האיסורים החשובים ביותר שנקבעו בדין הבינלאומי לאחר מלחמת העולם השנייה.**

18. **ולצד כל אלה, ואולי הכי חשוב, הצו וכתב המינוי והאצלת הסמכויות ממסד, מבַּטֵן ומעמיק את פשע האפרטהייד המתבצע בגדה המערבית. <u>החיקוקים עליהם חתמתם מעגנים, מבצרים ומעצימים את המציאות שבמסגרתה העליונות בזכויות ובמשאבים של קבוצה אחת המתגוררת בגדה (המתנחלים הישראלים), משמשת לקיבוע השליטה והדיכוי של קבוצת הרוב הנחותה בזכויות ובמשאבים (הפלסטינים תושבי הגדה).</u> החיקוקים עליהם חתמתם, הופכים את ההשפעה העקיפה שהיתה למתנחלים הישראלים ברשויות השלטון של האזור עד היום, דרך זכויותיהם האזרחיות והפוליטיות וכוחם בשלטון הישראלי וכפיפות הצבא אליו, <u>לשליטה ישירה דרך נציגיהם, תוך הוצאת הצבא מהמשוואה</u>.**

19. **הצו וכתב המינוי והאצלת הסמכויות עליהם חתמתם יובילו <u>בהכרח</u> לפגיעה נוספת וחמורה בזכויותיהם של הפלסטינים בגדה, וזאת מסיבות משפטיות, פוליטיות ופרקטיות:**

    א. משפטית - שכן תחת שלטון צבאי אשר כפוף באופן ישיר לדיני התפיסה הלוחמתית <u>ואמור</u> לשרת את התושבים המוגנים ולדאוג לרווחתם, נוצר שלטון שהמחוייבות היחידה שלו היא קידום האינטרסים של החברה הישראלית (כפי שממשלת ישראל מבינה ומגדירה אותם);

ב. פוליטית – משום שבניגוד לצבא שיכול להתנהל במידה מסויימת (ומוגבלת) של עצמאות, ובמנותק משיקולים פוליטיים, סגן רמ"א והמנהלת נוצרו כדי לשרת את היעדים הפוליטיים של מי שמינה אותם, ואין להם כל עצמאות בעניין;

ג. ופרקטית – משום שהמינויים שנעשו וייעשו לסגן רמ"א, למינהלת ולייעוץ המשפטי לה, הוא של א.נשים המזוהים פוליטית עם תנועת ההתנחלות, ועוד עם הפלג הרדיקאלי שלה, והם מונו כדי לנשל את הפלסטינים מכבשת הרש שלהם ולהעביר ולהקצות את כל משאבי השטח הכבוש לצרכי פיתוח הקולוניזציה הישראלית, ועל-חשבון מה שנותר לפלסטינים.

20. כל אחת מטענות אלה מלמדת על כך שהצו וכתב המינוי והאצלת הסמכויות **מפירים באופן חזיתי וחמור עקרונות יסוד ואיסורים חשובים הקבועים במשפט הבינלאומי, ולפיכך מדובר בחיקוקים פסולים שיש לבטלם לאלתר**.

ג. אי חוקיות קיצונית

21. את החיקוקים עליהם חתמתם יש לבטל משום שהם טובלים באי חוקיות. כאמור לעיל, הם יוצרים סיפוח משפטי של שטח כבוש ומפירים בכך את הכלל היסודי של הדין הבינלאומי המודרני לפי אין קונים ריבונות בכוח הזרוע; הם מהווים פעולה של העמקת פשע האפרטהייד המתבצע בגדה המערבית ובכך מהווים **מעשה של עיגון פשע נגד האנושות** (כן, עד כדי כך!); והם מייצרים תשתית להחרפה עצומה בפגיעה הנרחבת והשיטתית בזכויות היסוד של הפלסטינים תושבי השטח שהם אזרחים מוגנים בהתאם לדיני התפיסה הלוחמתית.

נפרט.

I. סיפוח אסור

22. בהתאם לדין הבינלאומי (דיני התפיסה הלוחמתית – או דיני הכיבוש - שהם ענף של דיני המלחמה הבינלאומיים), סמכויות הניהול של השטח הכבוש מצויות **באופן זמני** בידי הכוח הכובש (כמשמעות מונח זה בדיני התפיסה הלוחמתית), קרי, במקרה של הכיבוש הישראלי - בידי צה"ל.

23. יצירת ממשל צבאי בשטח כבוש משרתת את מטרות-העל של דיני הכיבוש – דאגה לביטחון ולרווחת הנכבשים, מבלי לאפשר הרחבת הריבונות של הכובש לשטח הכבוש. אף שהצבא כפוף לממשלה של מדינתו, היותו הגורם המנהל את השטח הכבוש יוצר חיץ מסויים בין ממשל הכיבוש לריבון של המעצמה הכובשת, ובדמוקרטיה הריבון הם אזרחיה. וכך במשך 57 שנים הצבא החזיק בסמכויות הניהול והמנהל בגדה המערבית ולאזרחי ישראל הייתה השפעה עקיפה בלבד – דרך ממשלתם – במתרחש בגדה.

24. השינוי המשטרי שבוצע באמצעות הצו וכתב המינוי והאצלת הסמכויות, מוציא את הצבא ממערך הניהול של הגדה ויוצר משילות ישירה של אזרחי המעצמה הכובשת בשטח הכבוש, קרי **מותח את קווי הריבונות על מעבר לגבול ואל השטח הכבוש.**

25. השינוי הזה איננו תיאורטי או פילוסופי. המדובר בשינוי במערך האינטרסים המובנה שהממשל אמור לקדם ובפועל הוא משרת. מממשל שאמור לשרת ביטחון ואת טובת הנכבשים ("האזרחים המוגנים" בשפת אמנת ג'נבה הרביעית בדבר הגנה על אזרחים בימי מלחמה, 1949 – להלן "אמנת ג'נבה"), לממשל שנאמנותו ומחויבותו היא לאזרחי ישראל באופן כללי, ולאזרחי ישראל החיים בשטח הכבוש באופן קונקרטי. מממשל שאמור לפעול בראש ובראשונה בהתאם להוראות הדין הבינלאומי לממשל שמבחינתו הדין הישראלי ובעיקר הדין המנהלי הישראלי הוא שחולש על פעילותו.

26. לפיכך המדובר בהפרה של האיסור על סיפוח, תוך פגיעה במטרות ובתכליות שהאיסור נועד לקדם, ומימוש הרעות אותן האיסור נועד למנוע.

27. סעיף 47 לאמנת ג'נבה מבטא את האיסור הזה בקובעו שאין להכיר בשינויים שהונהגו "עקב הכיבוש, במוסדותיו או בממשלתו של השטח הכבוש... ולא בגלל סיפוחו של השטח הכבוש - כולו או מקצתו". הצו וכתב המינוי והאצלת הסמכויות חותרים תחת סעיף 47 שהוא בגדר משפט בינלאומי מנהגי המחייב את ישראל.

II. פשע האפרטהייד ופגיעה בזכויות של פלסטינים

28. פשע האפרטהייד מוגדר כמעשים בלתי אנושיים המבוצעים בהקשר משטרי של דיכוי ושליטה שיטתיים של קבוצה אחת על אחרת, ושנעשים במטרה לקבע את אותו משטר (ראו סעיף 7(2)(h) לאמנת רומא – חוקת בית הדין הפלילי הבינלאומי). כל משטר כיבוש הוא משטר של דיכוי ושליטה, והח"מ והארגונים שהוא מייצג כבר הגיעו למסקנה, עוד לפני החתימה על הצו ועל כתב המינוי והאצלת הסמכויות, שאופיו של משטר הכיבוש הישראלי, בשל המדיניויות והפרקטיקות מסויימות המתבצעות במסגרתו, לצערנו מקיימים את רכיבי הפשע.

29. אלא שהצו וכתב המינוי והאצלת הסמכויות מעמיקים באופן משמעותי את אופיו של הממשל בגדה כמשטר אפרטהייד.

30. הסיבה הראשונה לכך היא שהשינוי המבני שהם יוצרים יחריפו את אלמנט ה**דיכוי** של הקהילות הפלסטיניות ואת הנישול שלהם מזכויותיהם. הדבר נובע מכך שכפי שהוסבר לעיל המבנה המשטרי החדש בהכרח מעצים את האינטרס המתנחלי ומחליש עד לאיפוס מוחלט את המשקל של האינטרסים של הפלסטינים. הישראלים המתגוררים בגדה מצביעים, נבחרים ורשאים להתמנות לתפקיד ציבורי במוסדות שעתה מחליטים על הנורמות החלות בה ועל המדיניות והפרקטיקות המוצאות בה לפועל. הפלסטינים, שגם עליהם חלות הנורמות, המדיניויות והפרקטיקות האמורות - לא.

31. הסיבה השנייה שהצו וכתב המינוי והאצלת הסמכויות מעמיקים את אופיו של הממשל בגדה כמשטר אפרטהייד היא שהם מיועדים **לקבע** את עליונות המתנחלים ונחיתות הפלסטינים בזכויות ובמשאבים, את השליטה והדיכוי של הפלסטינים, ולייצר משטר שאיננו זמני ושגם אינו עושה שימוש באיצטלה של זמניות.

ד. הפרדה בין סמכות ואחריות

32. המבנה המשטרי החדש מעניק לשר הנוסף, למינהלת ההתיישבות ולסגן רמ"א לעניינים אזרחיים סמכויות רבות, אך מותיר את האחריות על הביטחון בידי הצבא. הפרדה זו בין סמכויות ואחריות היא פצצה מתקתקת.

33. כל פעולה שנעשית בגדה המערבית – הפקעה לצרכי ציבור, הקמה של יישוב ישראלי, הרחבתו, אכיפה של דיני התכנון והבניה וכו' – עלולים להצית תבערה. הגדה היא שטח שמתנהל בו סכסוך בין שני עמים וכל פעולה בו יש לה פוטנציאל לגרום לאלימות.

34. ברגע שגוף אחד הוא בעל הסמכויות הציבוריות וברצותו ינקטו פעולות במקום ובזמן שיבחר, וגוף אחר אחראי לביטחון – הדבר מבטיח פגיעה קשה בביטחון של אזור ובתוכו בביטחון האזרחים המוגנים.

35. גם מטעם זה יש לבטל את הצו ואת כתב המינוי והאצלת הסמכויות, שכן מדובר בתחיקה שעוקרת סמכות מהנושא באחריות וככזו היא בלתי סבירה באורח קיצוני.

ה. סוף דבר

36. מכל הסיבות האלו, הצו וכתב המינוי והאצלת הסמכויות הוא בלתי חוקי, מפר איסורים מובהקים של הדין הבינלאומי, ואף מעמיק ביצוע של פשע נגד האנושות.

37. מכל הסיבות האלו הנכם נדרשים לבטל אותם לאלתר.

38. נמתין 30 ימים למענה מכם בטרם נשקול את צעדינו המשפטיים.

בכבוד רב,

מיכאל ספרד, עו"ד