

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (תיקון מס' 33) (יהודה והשומרון) (מס' 2195), תשפ"ד - 2024	64
2	כתב המינוי והאצלת סמכויות לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים	69
3	עמודים רלוונטיים מתוך הסקירה על אזורי ממשל	71
4	הסכם בין שר הביטחון לשר הנוסף מיום 23.2.2023	89
5	כתבת Ynet מיום 22.6.2024	98
6	דברי השר הנוסף במשרד הביטחון, ע' 20-27 לפרוטוקול ישיבה של וועדת חו"ב מיום 19.7.2023	102
7	מכתב האלוף פוקס	111
8	הטיעון המשלים מטעם המשיבים בבג"ץ 2435/24 ונספחיו	115
9	הפנייה מיום 7.7.2024	162
10	התזכורת מיום 31.7.2024	170
11	חוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה	174

נספח 1

**צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (תיקון
מס' 33) (יהודה והשומרון) (מס'
2195), תשפ"ד - 2024**

עמ' 64

צבא הגנה לישראל

צו מס' 2195

צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (תיקון מס' 33) (יהודה והשומרון) (מס' 2195), תשפ"ד-2024

בתוקף סמכותי כמפקד כוחות צה"ל באזור הנני מצווה בזאת לאמור:

1. תיקון סעיף 1 בצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981 (להלן – הצו העיקרי), בסעיף 1 לפני ההגדרה "ראש המינהל האזרחי" יבוא:

"סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים" – מי שימונה על ידי ראש המינהל האזרחי להיות סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים;".

2. הוספת סעיף 5א אחרי סעיף 5 לצו העיקרי יבוא:

"סמכויות סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים והיעוץ המשפטי לו" 5א. (א) סמכות הנתונה לראש המינהל האזרחי לפי צו זה או מכוח הדין ותחיקת הביטחון, לרבות הסמכות להתקין תקנות, ובפרט הסמכויות מכוח תחיקת הביטחון המפורטות בתוספת השלישית לצו זה והתקנות שהוצאו מכוחה, רשאי ראש המינהל האזרחי לאצול, כולה, מקצתה, או בסיגים, לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים.

(ב) הואצלו לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים סמכויות בהתאם לאמור בס"ק (א), הרי שעל אף האמור בצו בדבר פרשנות [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1729), התשע"ד-2013, הגדרת המונח "היועץ המשפטי" בדברי החקיקה ובדין לגביהם הוסמך, בכל הנוגע להפעלת סמכויות אלו על-ידי סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים או מי מטעמו, תהיה "היועץ המשפטי למערכת הביטחון".

(ג) על אף האמור בסעיף 1 לצו בדבר פרשנות [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1729), התשע"ד-2013, בכל מקום בו נצרך סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים או מי שכפוף לו לאותו עניין, להיוועץ ביועץ משפטי או לקבל אישורו, בין מכוח דין ובין שלא מכוח דין, ייוועץ סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים או מי שכפוף לו לאותו עניין, ביועץ המשפטי למערכת הביטחון או מי מטעמו."

3. הוספת תוספת שלישית אחרי התוספת השנייה לצו העיקרי יבוא:

"תוספת שלישית"

1. צו בדבר עסקות במקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 25), התשכ"ז-1967.
2. צו בדבר רכוש ממשלתי (אזור הגדה המערבית) (מס' 59), תשכ"ז-1967.
3. צו בדבר שידור ואיתות (אזור הגדה המערבית) (מס' 79), תשכ"ז-1967.

4. הסמכויות בצו בדבר ועדות עררים (אזור הגדה המערבית) (מס' 172), תשכ"ח-1967, בכל הנוגע לפרטים (2), (7), (9), (11), (20), (21), (23), (24), (28) עד (34) לתוספת לצו בדבר ועדות עררים (יהודה ושומרון) (מס' 172), תשכ"ח-1967.
5. צו בדבר החוק הזמני על התיירות (יהודה ושומרון) (מס' 87), תשכ"ז-1967.
6. צו בדבר אימות חתימות (יהודה ושומרון) (מס' 264), תשכ"ח-1968.
7. צו בדבר הסדרת מקומות רחצה ציבוריים (יהודה ושומרון) (מס' 280), תשכ"ח-1968.
8. סעיף 33 לצו בדבר מינויים לפי חוק המלאכות והתעשיות (יהודה ושומרון) (מס' 282), תשכ"ח-1968.
9. צו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה ושומרון) (מס' 291), תשכ"ט-1968.
10. צו בדבר אי החלת תחיקה להגנת דיירים במקרים מסויימים (יהודה ושומרון) (מס' 293), תשכ"ט-1969.
11. צו בדבר חוקי יעור ויערות (יהודה ושומרון) (מס' 306), תשכ"ט-1969.
12. צו בדבר חוק הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (יהודה ושומרון) (מס' 321), תשכ"ט-1969.
13. צו בדבר שמירה על המקומות הקדושים (יהודה ושומרון) (מס' 327), תשכ"ט-1969, למעט הסמכויות המתייחסות לאתרים "מערות המכפלה", "קבר רחל" ו"קבר שמואל הנביא", אשר מוכרים כמקום קדוש, כמשמעותו בצו.
14. צו בדבר עזרה משפטית (יהודה ושומרון) (מס' 348), תש"ל-1969.
15. צו בדבר הגנה על הטבע (יהודה ושומרון) (מס' 363), תש"ל-1969.
16. צו בדבר פארקים (יהודה ושומרון) (מס' 373), תש"ל-1970.
17. צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה ושומרון) (מס' 418), תשל"א-1971.
18. צו בדבר חוק השימוש והחזקה (תצרוף) של האישיות המשפטית בנכסי דלא נידי (יהודה ושומרון) (מס' 419), תשל"א-1971.
19. צו בדבר דיני המקרקעין (יהודה ושומרון) (מס' 450), תשל"ב-1971.
20. צו בדבר תיחום קרקעות ומדידתן (יהודה ושומרון) (מס' 451), תשל"ב-1971.
21. צו בדבר מינויים לפי חוק המלאכות והתעשיות (יהודה ושומרון) (מס' 470), תשל"ב-1972.
22. צו בדבר פטור מרשיונות עסק (יהודה ושומרון) (מס' 471), תשל"ב-1972.
23. צו בדבר תיקון חוק ההגנה על העצים והנטיעות (פקחים) (יהודה ושומרון) (מס' 474), תשל"ב-1972.
24. צו בדבר רישום עסקות במקרקעין מסויימים (יהודה ושומרון) (מס' 569), תשל"ה-1974.
25. סעיף 1 לצו בדבר תיקון חוק מס קרקעות (יהודה ושומרון) (מס' 642), תשל"ו-1976.
26. צו בדבר סמכויות לענין דיני רישוי מודדים מוסמכים (יהודה ושומרון) (מס' 768), תשל"ט-1978.
27. צו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון) (מס' 783), תשל"ט-1979.
28. צו בדבר הסדר נטיעת צמחי נוי (יהודה ושומרון) (מס' 818), תש"ס-1980.
29. צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892), תשמ"א-1981, למעט הסמכויות הנתונות הקבועות בסעיף 3(ב)(9) לנספח מס' 9 "דיני איכות סביבה" לתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), תשמ"א – 1981 שהותקן מכוח הצו.
30. צו בדבר התקנת מערכת חימום מים באמצעות אנרגיה השמש (יהודה ושומרון) (מס' 912), תשמ"א-1981.
31. צו בדבר הקרן לפיתוח האזור (יהודה ושומרון) (מס' 974), תשמ"ב-1982.
32. צו בדבר שיפוט בתי דין רבניים (יהודה ושומרון) (מס' 981), תשמ"ב-1982.
33. צו בדבר מתן היתרים לעבודות בשטחים תפוסים לצרכים צבאיים (יהודה ושומרון) (מס' 997), תשמ"ב-1982, בכל הנוגע לצו תפיסה שהוצאה בו מערכת הנחיות.
34. צו בדבר תיקון חוק המשתלות (יהודה ושומרון) (מס' 1002), תשמ"ב-1982.
35. צו בדבר פיקוח על עצי פרי וירקות (יהודה ושומרון) (צו מס' 1015), תשמ"ב-1982.

36. צו בדבר חוק אגרות רישום מקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 1018), התשמ"ב-1982.
37. צו בדבר שמירת הניקיון (יהודה והשומרון) (מס' 1160), התשמ"ו-1986.
38. צו בדבר חוק העתיקות (יהודה והשומרון) (מס' 1166), התשמ"ו-1986.
39. צו בדבר תיקון חוק הגנת הצייד (יהודה והשומרון) (מס' 1203), התשמ"ז-1987.
40. צו בדבר תיקון חוק בעלי בתים ודיירים (יהודה והשומרון) (מס' 1271), התשמ"ט-1989.
41. צו בדבר אישור הליכי תכנון ובניה (יהודה והשומרון) (מס' 1445), התשנ"ו-1996.
42. צו בדבר מבנים בלתי מורשים (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 1539), התשס"ד-2003.
43. צו בדבר מקרקעין (שימוש מפריע במקרקעין פרטיים) (יהודה והשומרון) (מס' 1586), התשס"ז-2007.
44. צו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה והשומרון) (מס' 1621), התשס"ט-2008.
45. צו בדבר מקרקעין (עיון במרשמים) (יהודה והשומרון) (מס' 1737), התשע"ד-2014, למעט סעיפים 3ב(1) ו-5.
46. צו בדבר מנהלת שירותים אזרחיים (יהודה והשומרון) (מס' 1789), התשע"ז-2017, למעט הסמכויות הקבועות בסעיף 8 לצו.
47. צו בדבר מקרקעין (הערת אזהרה) (יהודה והשומרון) (מס' 1795), התשע"ח-2018.
48. צו בדבר סילוק מבנים חדשים (יהודה והשומרון) (מס' 1797), התשע"ח-2018.
49. צו בדבר חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי מס' 51 לשנת 1958 (תיקון רישום שטח וגבולות) (יהודה והשומרון) (מס' 1815), התשע"ט-2019.
50. צו בדבר שיקום מחצבות (יהודה והשומרון) (מס' 1823), התש"ף-2019.
51. חוק הקרקעות העותומאני, לשנת 1858.
52. חוק הטאבו, לשנת 1858.
53. חוק החורשות והיערות, לשנת 1927.
54. חוק הפיקוח על הדרכים והשמירה עליהם, מס' 51 לשנת 1938.
55. חוק העזבונות לזרים וללא מוסלמים, מס' 8 לשנת 1941.
56. חוק הפיכת הקרקעות מסוג מירי למולכ, מס' 41 לשנת 1953.
57. חוק השכרת ומכירת נכסי דלא נידי לזרים, מס' 40 לשנת 1953.
58. חוק חלוקת נכסי דלא נידי משותפים, מס' 48 לשנת 1953.
59. חוק בעלי בתים ודיירים, מס' 62 לשנת 1953.
60. חוק מס המבנים והקרקעות בתוך אזורי העיריות, מס' 11 לשנת 1954.
61. חוק מס קרקעות, מס' 30 לשנת 1955.
62. חוק החברות, מס' 12 לשנת 1964.
63. חוק אגרות רישום מקרקעין, מס' 26 לשנת 1958, כפי שתוקן בצו בדבר חוק אגרות רישום מקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 1018), התשמ"ב-1982.
64. חוק (תיקון) להוראות הקשורות בנכסי דלא נידי, מס' 51 לשנת 1958, כפי שתוקן בצו בדבר חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי (יהודה והשומרון) (מס' 811), התש"ס-1979 ובצו בדבר חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי (הוראות נוספות) (מס' 1464), התשנ"ט-1999.
65. חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו, מס' 6 לשנת 1964, כפי שתוקן בצו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה והשומרון) (מס' 1621), התשס"ט-2008.
66. תקנות 21, 23 ו-30 לתקנות העתיקות (יהודה והשומרון), התשנ"א-1990.
67. תקנות בדבר העברת טובין (הובלת מבנים יבילים) (יהודה והשומרון), התשנ"ג-1993.
68. תקנות בדבר הכנת תסקירי השפעה על הסביבה (יהודה והשומרון), התשס"א-2001.
69. תקנות רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (סדרי דין בוועדת רישום) (יהודה והשומרון), התשס"ט-2008.
70. תקנות אישור הקמה ופטור מרשיון למבנה חינוך ארעי (הוראת שעה) (יהודה והשומרון), התש"ע-2010.

71. כללי המים (יהודה והשומרון), התשע"ד-2014.
72. תקנות בדבר עסקאות במקרקעין (רישיון עסקה) (יהודה והשומרון), התשע"ה-2015.
73. תקנות המקרקעין (עיון במרשמים) (יהודה והשומרון), התשע"ו-2016.
74. כללי התנהגות בשמורות טבע (יהודה והשומרון), התשע"ז-2017.
75. תקנות אישור הקמה ופטור מהיתר עבור מתקני תשתית בעלי חשיבות אזורית (הוראת שעה) (יהודה ושומרון), התשע"ט-2018.
76. תקנות 1, 6(א) ו-13(א) לתקנות חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי מס' 51 לשנת 1958 (סדרי דין בוועדות תיקון רישום שטח וגבולות) (יהודה והשומרון), התשע"ט-2019.
77. תקנות העתיקות (אגרות למתן אישור פעולות) (יהודה ושומרון), התש"ף-2020.
78. תקנות תכנון ערים כפרים ובניינים (פטור מתכנית ומהיתר להצבת מיגונית ולשימוש בה) (הוראת שעה) (יהודה ושומרון), התשפ"א-2021.

4. תחילה תחילתו של צו זה ביום חתימתו.
5. השם צו זה ייקרא "צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (תיקון מס' 33) (יהודה והשומרון) (מס' 2195), התשפ"ד-2024".

כ"א	אייר	התשפ"ד	אלוף	יהודה	פוקס
29	במאי	2024	מפקד	כוחות	צה"ל
			באזור	יהודה	ושומרון

נספח 2

**כתב המינוי והאצלת סמכויות לסגן
ראש המינהל האזרחי לעניינים
אזרחיים**

עמ' 69

צבא הגנה לישראל

**צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), תשמ"ב-
1981**

**כתב מינוי והאצלת סמכויות לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים
אזרחיים**

בתוקף סמכותי לפי הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-
1981 (להלן – הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי) ויתר סמכויותי על פי דין ותחיקת הביטחון
הנני ממנה בזה את:

מר הלל רוט מ.ז. 066667239

לכהן כסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים.

בהתאם להוראות סעיפים 5(ב), 5(ג) ו-5א(א) לצו בדבר הקמת מינהל אזרחי, אני אוצל לסגן
ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים, את כל הסמכויות שנקבעו בדין ובתחיקת הביטחון
המפורטות בתוספת השלישית לצו בדבר הקמת מינהל אזרחי, לרבות הסמכויות שנקבעו
בתקנות, הוראות, אישורים, תקנונים, היתרים ורישיונות שניתנו מכוחם, לרבות הסמכות
להתקין תחיקת משנה, למנות נושאי משרה במינהל האזרחי ולהסמיך כל אדם לפעול על פי
הדין ותחיקת הביטחון

תחילת תוקפו של כתב מינוי והאצלת סמכויות זה ביום חתימתו.

כ"א	באייר	התשפ"ד	תא"ל	הישאם	אברהם
29	במאי	2024	ראש	המינהל	האזרחי
			באזור	יהודה	ושומרון

נספח 3

עמודים רלוונטיים מתוך הסקירה על אזורי ממשל

עמ' 71

פרק ד'

ס ד ר י ש ל ט ו ן ו מ ש פ ט ב א ז ו ר י ה מ מ ש למעמדה המשפטית של ישראל בשטחים המוחזקים בהתאם לכללי המשפט הבינלאומי

1. מעמדה של ישראל, סמכויותיה וחובותיה בשטחים שנתפסו על ידי צה"ל במלחמת ששת הימים מוסדרים על ידי דיני הכיבוש הצבאי של המשפט הבינלאומי.
2. הלכות המשפט הבינלאומי המודרני בנושא האמור קבועות באמנת ג'נבה בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה מ-12 אוג' 1949 ("האמנה הרביעית") וכן בכללי האג משנת 1907.
3. עם זאת, לגבי אזור יהודה והשומרון ולגבי אזור חבל עזה העמדה הנקוטה בידי ישראל מאז מלחמת ששת הימים הינה שכללי המשפט הבינלאומי האמורים אינם ישימים. הטעם לכך נעוץ בגישתה של ישראל לפיה מצרים לא היתה מעולם בעלת הריבונות בחבל-עזה, וירדן מעולם לא היתה בעלת הריבונות ביהודה והשומרון, ואולם עמדתה של ישראל הינה כי בפועל היא תנהג באזורים האמורים בהתאם להוראות ההומניטריות הקבועות באמנת ג'נבה הרביעית ובכללי האג.
4. בהמשך לגישתה של ישראל ביחס להעדר הריבונות של מצרים לגבי חבל עזה ושל ירדן לגבי יהודה והשומרון, עמדת ישראל - בין השאר לנוכח אופיה של מלחמת ששת הימים במלחמת הגנה עצמית - הינה שביחסים שבין ישראל ומצרים - לישראל זכות עדיפה לריבונות בחבל-עזה וביחסים שבין ישראל וירדן - לישראל זכות עדיפה לריבונות לגבי יהודה והשומרון.
5. על פי כללי המשפט הבינלאומי חובה על המחזיק בשטח שנתפס במלחמה לראווג לבטחון האוכלוסייה המתגוררת בשטח זה וכן לקיום הסדר הציבורי בשטח.
6. נציגה הבכיר של ישראל בכל אזור מוחזק הינו מפקד האזור אשר משמש כבעל הסמכות הגבוהה ביותר באזור, בהתאם לכך גם מוקנות לו סמכויות הפעולה באזור על פי כללי המשפט הבינלאומי. עם זאת, מפקד האזור כהיותו קצין ב-צה"ל כפוף בשרשרת הפקוד ל-רמטכ"ל ונתון למרות הממשלה.

הסמכות ואחריות באזורי הממשל בהתאם להחלטות הממשלה

7. בהחלטת ועדת שרים מיום 11 באוק' 1968 נקבעו עקרונות ממשל ונוהלי עבודה כדלקמן:-
 - א. השלטון היחידי באזור מוחזק בידי מפקד כוחות צה"ל באזור (להלן - "מפקד האזור").
 - ב. מפקד האזור הוא הסמכות הפורמלית היחידה באזור מוחזק, הוא מחוקק, במידת הצורך, הוא השלטון המבצע והוא ממנה את הפקידות המקומית, כולל שופטים מקומיים, במידת הצורך. מפקד האזור הוא הכתובת היחידה לאוכלוסיית האזור.
 - ג. מפקד האזור כפוף לשר הבטחון דרך צינורות פיקודיים של צה"ל.

ד. הפעולות האזרחיות השונות באזור מוחזק יבוצעו ע"י משרדי הממשלה המתאימים, כל משרד בתחום סמכותו ואחריותו התקציבית. נציגי המשרדים יפעלו בתיאום עם מפקד האזור כלפי אוכלוסית האזור. נציגי המשרדים יהיו - כפי הנהוג עד כה - קציני מטה של מפקד האזור.

ה. נציג משרד הפועל בשטחים יפעל על פי הנחיות השר והנהלת משרדו במסגרת התקציב שאושר. פעולות אלה טעונות תיאום עם מפקד האזור ואישורו ... " .

8. לאור זאת, עם כניסת כוחות צה"ל לשטחים המוחזקים, פרסמו המפקדים הצבאיים (מפקדי האזורים) מנשרים הקובעים, בין היתר, כי כל סמכות של שלטון, חקיקה, מינוי ומינהל לגבי האזור או תושביו תהא נתונה בידי מפקד האזור ותופעל על ידו, או על ידי מי שנתמנה לכך על ידו.

סורי החקיקה בשטחים המוחזקים

9. על פי כללי המשפט הבינלאומי המחזיק בשטח שנתפס במלחמה חייב להמשיך ולכבד את הדין שהיה חל בשטח ערב תפיסתו. ואולם, מדינה שתפסה שטח במלחמה רשאית להכניס שינויים בדין המקומי במידה שבטחון האוכלוסייה המקומית או בטחון כוחותיה היא בשטח וכן תנאי הסדר הציבורי בשטח - מחייבים זאת.

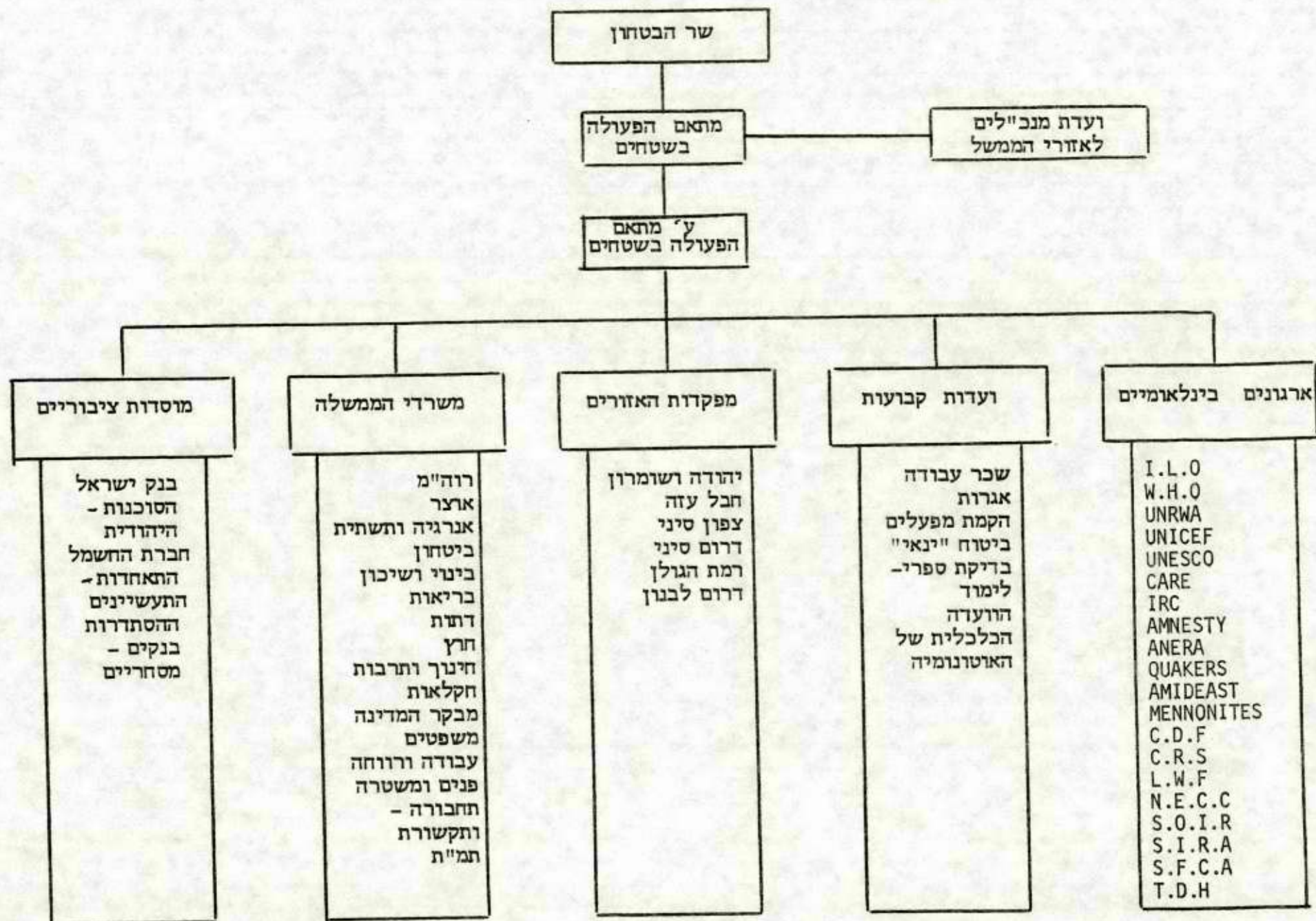
10. בית המשפט העליון בישראל קבע הלכה, לפיה כשהמדובר בשטח המוחזק בעקבות מלחמה למשך תקופה ממושכת - ועל סוג זה של מצבים נמנית ההחזקה הישראלית בשטחים מאז מלחמת ששת הימים - הסמכויות להכניס שינויים בדין המקומי הן רחבות יותר וניתן להפעילן בגמישות רבה יותר. זאת, לטובת האוכלוסייה המקומית - לנוכח נסיבות וצרכי החיים המשתנים בחלוף הזמן והמחייבים הכנסתם של תיקונים בדין המקומי החל בשטח.

11. התחיקה המוצאת ע"י מפקד האזורים מתבססת עד כמה שהדבר ניתן, על יסודות הדין המקומי, על ידי התאמתו לצרכיה המשתנים. כאשר לא נמצא הבסיס לחקיקה בחוקים המקומיים הקיימים, הפעילו מפקד האזור את הסמכויות הנתונות בידם לחקיקת חוקים חדשים. חקיקה כזו מחייבת קבלת החלטות עקרוניות בדרג תיאום הפעולה בשטחים, משרדי הממשלה, ולעיתים אף אישור של הממשלה כולה. לאחר שמתקבלת ההחלטה העקרונית, מנוסחים הצווים על ידי יועצים משפטיים, בתיאום עם היועצים המשפטיים של משרדי הממשלה, לרבות משרד הבטחון. הצעות הצווים מועברות לאישור ענף הדין הבינלאומי ב-מפצ"ר ולעיתים אף מועברים הצווים לעיונו של היועץ המשפטי לממשלה.

הנוסח הסופי עובר לאישור תיאום הפעולה בשטחים וכשניתן האישור, חותם מפקד האזור על הצו.

ת י א ו ם ה פ ע ו ל ה ב ש ט ח י ם

1. מבנה ואופי פעילות המערכת האזרחית בממשל
 - א. ביוני 1967 קיבלה עליה ממשלת ישראל את הטיפול והאחריות בכל הקשור בפעילות האזרחית והכלכלית בשטחים והקשורה לכ-1.1 מיליון תושבים.
 - ב. שר הבטחון נושא באחריות המיניסטריאלית הכוללת לנעשה באזורי הממשל, הן במישור הבטחוני והן במישור האזרחי ובידו הסמכות ליזום, למנוע ו/או להקפיא פעילות של כל אחד משרדי הממשלה כל עוד לא נתקבלה החלטה סופית בנושא בממשלה או כאחת מוועדותיה.
 - ג. מתאם הפעולה בשטחים אחראי ישירות בפני שר הבטחון על מכלול הנושאים הקשורים למינהל והפעולות האזרחיות באזורי הממשל ופועל בהתאם להנחיותיו.
 - ד. הפעולות האזרחיות באזורי הממשל מבוצעות ע"י משרדי הממשלה השונים וכל משרד בתחום סמכותו ואחריותו בישראל - כל זאת במסגרת תיאום הפעולה בשטחים ובמפקדת האזורים.
 - ה. ועדת ה-מנכ"לים לטיפול בנושאים האזרחיים באזורי הממשל הוקמה מכוח החלטת ממשלה; בראשה עומדים מנכ"ל משרד האוצר ומתאם הפעולה בשטחים וחכריה הינם מנכ"לי משרדי הממשלה או נציגיהם.
 - הוועדה מהווה את הפורום הבכיר בנושאים כלכליים ושירותים ודנה בנושאים עקרוניים בתחומים אלה, ובנושאים אחרים לפי הצורך.
 - ו. תיאום הפעולה בשטחים מהווה מעין "ממשלה זוטא" של אזורי הממשל ועוסק בכל הנושאים בהם עוסקת ממשלת ישראל, למעט הבטחון. ע' מתאם הפעולה בשטחים מרכז ומנחה את הפעילות הזו.
 - ז. המרשם הבא מראה את ריכוז פעולת תיאום הפעולה בשטחים והקפה הרב בכל הקשור לתחומים האזרחיים:



- ח. כל משרד ממשלתי מינה מתאם מטעמו בדרג של סמנכ"ל/מנכ"ל המייצג את המשרד במגעו עם התיאום. כן מינה נציג מטעמו הפועל כקצין מטה ליר מפקדת האזור (ובעל מינוי כפול של מפקד האזור ו-מנכ"ל משרד האם).
- ט. בכל אזור קיים המטה האזורי בצד המטה הצבאי ואשר כולל כמובן את מפקד האזור וסגנו וכן ראשי ענפי כלכלה ושירותים אשר מתאמים את קציני המטה האזוריים בפעילותם (ראה נספחים 1 ו-2).

2. הפעילות הכלכלית והשירותים הצבוריים באזורי הממשל

א. התפתחות כלכלית

מאז הקמת הממשל הצבאי נהנו המשקים באזורי הממשל מצמיחה כלכלית ללא תקדים. בתקופה זאת עלה התוצר הלאומי הגולמי ב-איו"ש פי 3.5 והתוצר באזור חבל-עזה פי 3. פירוט מרכיבי ההתפתחות הכלכלית מוצגים בנספח 3.

קצב הגידול היה מהיר יותר בתקופה הראשונה של הממשל וזה בעקבות מיצוי היתרונות שמהם נהנו משקי אזורי הממשל בעקבות השילוב הכלכלי עם ישראל. השילוב הכלכלי עם ישראל איפשר למשקי הממשל למצות את היתרונות שלהם בכוח עבודה זול מצד אחד, כשמצד שני מאפשרת להם ממשלת ישראל לקיים קשרים מסחריים עם השווקים הקודמים שלהם במדינות ערב. בכך נמנעו הזעזועים המכניים, שנלווים בדרך כלל לשינוי דרסטי בשווקים, כדוגמת השינוי שבו נתנסו אזורי הממשל בעקבות מלחמת ששת הימים.

השארית הדינר כהילך חוקי ב-איו"ש איפשרה גם היא מעבר חלק למציאות כלכלית חדשה וחרמה אף היא למניעת הזעזועים הנלווים לשינוי דרסטי במציאות הכלכלית. שילוב המשקים במשק הישראלי חיטל את נגע האבטלה הכרונית והביא את המשקים ממצב של אבטלה למצב של תעסוקה מלאה ממנו הם נהנים עד היום. שינוי זה הביא לשיפור ניכר במעמד הכלכלי של שכבת העובדים יחסית לשכבות אחרות בחברה, שינוי זה גרם גם לחיסול התופעה של האבטלה הסמויה בענף החקלאות לגידול הפריזון למועסק בענף זה. השילוב עם ישראל גרם לשינוי בהרכב ארצות היעד והמוצא של היצוא והיבוא כשמשקלה של ישראל בסחר חוץ עולה (נספח 4).

ב. פעילות הממשל בעידוד ההתפתחות הכלכלית

הצמיחה הכלכלית התאפשרה ע"י פעילות הממשל. מלבד יצירת הבסיס החוקי של שילוב בין שני המשקים ע"י יצירת גבולות מכס חיצוניים משותפים ומתן אפשרות לתנועה חופשית של עובדים וסחורות, נקט הממשל מדיניות יזומה להחשת התהליך בעזרת הכשרה מקצועית ושיפור מיומנות העובדים ועל ידי הכנסת מודרניזציה ושיטות עיבוד

מתקדמות בענף החקלאות. ענף החקלאות הוא הענף המוביל בשני המשקים. במשך העשור הוכשרו במסגרת מרכזי ההכשרה המקצועית שהקים הממשל כ-40 אלף עובדים שהשתלבו בישראל ובאזורים עצמם בעבודה הדורשת מיומנות.

ג. הפעילות בענף החקלאות

במקביל נקט הממשל הצבאי בפעילות אינטנסיבית בשיפור שיטות הייצור בענף החקלאות, שהוא כאמור הענף המוביל בשני האזורים. הפעילות בענף זה התבטאה בתחומים הבאים: החדרת שיטות עיבוד חדישות ומתוחכמות, הגדלת תשומת ההון, ניצול יעיל יותר של גורם הייצור (מים) ושינוי בהרכבי הגידולים לכיוון של גידולים בעלי ערך מוסף גבוה יותר.

הטבלה הבאה מרגימה את תוצאות הפעילות של אנשי יחידת החקלאות בממשל הצבאי:

שם המוצר		איו"ש		אזח"ע וצפון סיני	
		1967/68	1978/79	1967/68	1978/79
גידולי בעל (באלפי דונמים)		1.570	1.524	120	110
שטח בהשקיה (באלפי דונמים)		60	85	90	100
ירקות בעל + שלחין - (באלפי דונמים)		31	61	2	30
שטח חחת פלסטיק (ברונמים)		-	20	-	8
בתי בד חדישים		5	60	-	-
טרקטורים		160	2.000	20	540

ד. מתן שירותים המסופקים ע"י שלטון מרכזי

- (1) במקביל ממלא הממשל הצבאי את כל הפונקציות המוטלות על שלטון מרכזי. הממשל מספק לאוכלוסיה שירותים בכל תחומי החיים ואף הרחיב תחומי השירותים.
- (2) עיקר ההוצאה בתחום השירותים מופנית לחינוך, בעיקרה לתשלום השכר למורים. משקלו של סעיף זה מושפע מהרכב הגילים הצעיר של האוכלוסיה באזורי הממשל ומחמשך קיומם של הסדרי מתן חינוך חנם בבתי-ספר יסודיים מכינים ותיכונים. במסגרת זאת הוכפלו מספר הכיתות במסגרת החינוך הממשלתי מ-3,969 כיתות ב-1968 ל-7,776 ב-1980. נתונים מפורטים על מערכת החינוך מוצגים בנספח 5.

- (3) חל שיפור רציני במערכת הבריאות והחרבת שירותי הבריאות. בנספח מס' 6 ניתן לראות, למשל, הגדלת מספר ימי האישפוז מ-535 אלף ב-1968/69 ל-614 אלף ב-1980. הרחבת הפעילות בתחום התברואה הביאה לירידה בשעור התמותה והגדלת

תוחלת החיים. במקביל גדל מספר הלידות בבתי חולים פי 4, דבר שהוריד את אחוז תמותת התינוקות בהרבה לעומת הסטנדרטים בארצות ערב כפי שמראה הטבלה הבאה:

תמותת תינוקות לכל 1000 לידות

ישראל	יו"ש	לבנון	עזה	ירדן	סוריה	מצרים	סעודיה
22	28.3	59	43	86	93	116	152

בנוסף לכך הונהגה מערכת ביטוח כריאות המעניקה, תמורת תשלום חודשי נמוך, טיפול רפואי מלא וחינם במוסדות רפואיים באזורי הממשל (ובמידת הצורך בנספח 6/א' אישפוז בבתי חולים בישראל לאוכלוסית מבוטחים של 670 אלף נפש. מפורטים תנאי בטוח הבריאות.

(4) הממשל פעל גם בחחום השקעות התשתית בעיקר בהשקעות במפעלי מים וחשמל. מגבלות תקציביות בעיקר בשנים האחרונות הגבילו פעולתו בתחום זה.

ה. עליית רמת החיים

הצמיחה הכלכלית המהירה הביאה לעלייה ברמת החיים. הצריכה הריאלית לנפש עלתה כחקופת קיום הממשל הצבאי בשיעור ממוצע של יותר מ-7%. סממן מובהק לעליית רמת החיים הוא רכישות נכסי צריכה כרי-קימא (כפי שמוצג בנספח 7).

3. אוכלוסייה (נספח 8)

- א. כמשך התקופה הנסקרת גדלה אוכלוסיית אזורי הממשל מ-941 אלף נפש ל-1,150,000 נפש במארט 1981.
- ב. לעלייה ברמת החיים היתה השפעה בולטת על גידול האוכלוסייה כשטחים ובפרט ביהודה ושומרון. כמשך כל התקופה שקדמה לכינון הממשל הצבאי היתה מאזור יהודה ושומרון הגירה שלילית, בפרט של עובדים מקצועיים, בשל היעדר אפשרויות תעסוקה בהיקף מתאים. מגמת ההגירה פסקה בתקופה הראשונה של הממשל וחודשה החל משנת 1975 בעקבות האטה. הפעילות הכלכלית במשק הישראלי ופיתוח מקורות תעסוקה אלטרנטיבים בארצות המפרץ הפרסי.
- ג. הגדלת תוחלת החיים והקטנת תמותת התינוקות, בעקבות השיפור הניכר בשירותי מערכת הבריאות היוו גורם חיובי נוסף בגידול האוכלוסייה.

ד. המאפיינים העיקריים של האוכלוסיה

- (1) המאפיין העיקרי של האוכלוסיה הוא המשקל הגדול של קבוצת הגילים הצעירה, נתון שיש לו השלכות על מערכת החינוך והתעסוקה.
- (2) הרכב הגילים הצעיר של האוכלוסיה מכתיב שימת דגש בהגדלת השירותים של מערכת החינוך ורמת השקעות גבוהה בבניית כיתות לימוד.
- (3) האוכלוסיה בגיל העבודה מהווה רק 53 אחוז מכלל האוכלוסיה לעומת 71 אחוז באוכלוסיה היהודית.
- (4) בגלל מגמות ההגירה בקרב האוכלוסיה הצעירה בגיל העבודה למטרות מציאת עבודה, קיים חוסר איזון בהרכב המינים של האוכלוסיה. בקבוצת הגילים 20 - 40 עולה מספר הנשים על מספר הגברים בכ-10 אחוז.

4. מדיניות הגשרים הפתוחים

- א. מאז 1967 קיימת תנועה דו סטרית של אנשים וסחורות דרך גשרי הירדן. באמצעות מדיניות הגשרים הפתוחים התאפשר לאוכלוסיה אזורי הממשל לשמור על קשריהם המשפחתיים והתרבותיים. קיום מדיניות זו הוא ביטוי למגמת הנורמליזציה שהיא חלק ממדיניות הממשל.
- ב. מדיניות הגשרים הפתוחים איפשרה לאוכלוסיה להמשיך ולקיים את קשריהם המסחריים-כלכליים עם ארצות ערב. בשנת 1980 שווקו דרך גשרי הירדן סחורות בשווי 50.8 מיליון שקל ויובאו דרך גשרי הירדן סחורות בשווי של 28 מיליון שקל.
- ג. במשך שנת 1980 נכנסו דרך הגשרים 447,500 אלף איש ויצאו 469,000 אלף איש.

5. תקציב

- א. תקציב תיאום הפעולה בשטחים נפרד מתקציב הבטחון ומכסא את תוכנית הפעולה והפעילות הממשלתית במיגזר האזרחי באזורי הממשל.
- ב. התקציב מוכן ע"י תיאום הפעולה בשטחים בשיתוף עם מפקדות האזורים ומשרדי הממשלה ולאחר תיאום ואישור האוצר הוא מקבל תוקף במסגרת תקציב המדינה.
- ג. התקציב כולל את פעילות משרדי הממשלה באזורי הממשל ומתחלק לתקציב שוטף, פיתוח ושיקום פליטים ומשמש מכשיר חשוב ביותר בהשפעה על חיי היום יום באזורי הממשל.
- ד. כל משרד ממשלתי הפועל בשטח פועל מתוך נחת הנמצא בתקציב תיאום הפעולה בשטחים ולא מחוץ תקציביו בישראל.
- ה. החל משנת 1976 מסתמך קיצוץ ריאלי בהיקף התקציב והשירותים שמספק הממשל לאוכלוסיה תושבי אזורי הממשל. לתהליך זה נלוות ירידה באחוז השתתפות תקציב המדינה בתקציב תיאום הפעולה בשטחים.

ו. בעיית הקיצוץ הריאלי בהיקף השירותים שמספק הממשל מחריפה על רקע של גידול במספר האוכלוסיה ושל עליה ריאלית בתוצר הלאומי של אזורי הממשל ובעליה ברמת החיים. קיים פער הולך וגדל בין השירותים השוטפים שהתקציב מספק ובין הצרכים ההולכים וגדלים של האוכלוסיה. ככל שעולה התוצר ורמת החיים גדלה, גוברת ההזדקקות לשירותים שמספק הממשל (שירותי בריאות, חינוך, סעד) ולפיתוח תשתית (חשמל, מים, טלקומוניקציה).

הנטל הכלכלי

ז. עובדה בולטת הינה הירידה המתמדת בהשתתפות תקציב המדינה. עובדה זו מחזקת את התוצאה של בדיקת ועדה אוביקטיבית אשר מונתה ע"י משרד האוצר ואשר מצאה כי אזורי הממשל אינם מהווים נטל תקציבי על מדינת ישראל, וזאת לאחר שבדקה את ההכנסות הישירות והמקיפות הנובעות מהשטחים לעומת ההוצאות הישירות המקיפות של השטחים.

תקציב הפיתוח

ח. הפער בין הצרכים לאפשרויות תקציביות של פיתוח תשתית הולך ומתרחב. תקציב הפיתוח אין בו די לענות לנושא הכלאי של התשתית ובפרט במערכת הכבישים והטלקומוניקציה. הקיצוצים בתקציב הפיתוח מותירים חלל ריק שמאפשר הגדלת השפעת גורמים עויינים כאמצעות החדרת כספים.

פיתוח באזורי הממשל בשנת 1981/82 (במיליוני שקל)

ת ק צ י ב פ י ת ו ח			
ה ס ע י ף	איר"ש	אזח"ע וצפון סיני	ס ה " כ
מים	11.0	1.5	12.5
רשויות מקומיות	18.0	9.0	27.0
חינוך	4.0	4.0	8.0
חשמל	9.3	-	9.3
טלפונים	40.0	-	40.0
כבישים	18.0	3.5	21.5
בריאות	5.7	6.4	21.1
שונות	4.6	2.8	7.4
ס ה " כ	110.6	27.2	137.8

ט. ס י כ ו ם

- (1) במשקל השתתפות המדינה במימון הפעילות האזרחית באזורי הממשל חלה ירידה מ-42.5% בשנת 80 ל-33.7% בשנת 81 וזה בהמשך למגמה שהסתמנה בשנים קודמות. קיים פער הולך וגדל בין השירותים אשר ניתן לספק לאוכלוסייה לבין צרכים ההולכים וגדלים.
- (2) הפער בין הצרכים לאפשרויות פיתוח התשתית הולך ומתרחב ותקציב הפיתוח אין בו אף כדי לענות על הבלאי של התשתית.
- (3) על מנת להקטין הפגיעה במינימום בשירותים החיוניים ניתנו עדיפויות בחלוקת התקציב לשירותי החינוך והבריאות וכן ננקטו צעדי יעול ופיטורים במנגנון האזרחי בקרב העובדים המקומיים והעובדים הישראלים.
- (4) יש לזכור שסכום זה, 137.8 מיליון שקל שאולי אם נוסיף לו את תקציב שיקום פליטים בסך כ-35 מיליון שקל ונגיע לסך של כ-173 מיליון שקל שהם כ-17-18 מיליון דולר - הינו אך כ-12% מתוך הסכום שהקציבה ועידת כגדל כל שנה לשטחים (כ-150 מיליון דולר).

10. הערכות לקראת אבטלה

כללי

- א. המדיניות הכלכלית שננקטה ע"י ממשלת ישראל בנובמבר 1979 הציבה לעצמה כיעד שינוי מבנה התעסוקה במשק ובלימת תהליך האינפלציה.
- ב. ביצוע מדיניות זאת עלול להביא ליצירת אבטלה בקרב עובדי השטחים. בהתאם להצהרות של המעסיקים ושל משרד העבודה, עובדי השטחים צפויים ראשונים לפליטה ממעגל העבודה. לעובדים מהשטחים אין מנגנוני הגנה שיש לעובדים מישראל ומענקי אבטלה.
- ג. המדיניות שננקטה עד כה בנושא תעסוקה, יחד עם משרד העבודה, היא שיש להבטיח תעסוקה מלאה לאוכלוסיית השטחים מסיבות חברתיות ופוליטיות ומתוך ידיעה ברורה שאבטלה, ובעיקר בקרב האוכלוסייה הצעירה תביא בעקבותיה להפרות הסדר הציבורי ובשלב נוסף אף לפעילות פח"ע גוברת.
- ד. בהתאם לנתוני ל.מ.ס. מועסקים בישראל למעלה מ-70 אלף עובדים מאזורי הממשל.

תוכניות למניעת אבטלה

- ה. בתחילת שנת 1975, לאור סכנת אבטלה שנצפתה בשטחים, ועל פי החלטת ועדת מנכ"לים, הכינו מפקדות האזורים תוכניות מגירה להערכות למצב של אבטלה. בנוסף לכך ולאותה מטרה אישר האוצר תקציב מיוחד בסך 5 מיליון ל"י לרכישת ציוד להכשרה מקצועית ולפעולות מקדימות אחרות.
- ו. לאור המגמות הנחזות בדבר אבטלה הורינו את מפקדות האזורים לעדכן את תוכניות המגירה, על מנת שניתן יהיה להפעילן בזמן תגובה קצר ככל האפשר.
- ז. פרויקטים המתוכננים לביצוע לצורך מניעת אבטלה מרוכזים בתחומים הבאים: -
 - (1) הכשרה מקצועית.
 - (2) כבישים ואחזקת כבישים.
 - (3) ייעור.
 - (4) שיקום פליטים.

עלות ביצוע תוכניות המגירה

- ח. תוכניות המגירה נועדו לספק עבודה לכ-20,000 עובדים בעלות של כ-12,000 שקל לעובד. סה"כ התקציב הדרוש לביצוע הפרויקטים הוא כ-2.5 מיליארד ל"י (במחירי ינואר 80).
- ט. בפועל דרוש תקציב בסך 1 מיליון שקל להכנות לקראת האבטלה ועל מנת לקצר את זמן התגובה שלנו במקרה של אבטלה. התקציב דרוש לרכישת ציוד להכשרה מקצועית

ולמחלקות עבודות ציבוריות. משרד האוצר סרב לאשר הקצאת הסכום לצורך רכישת הציוד.

מצבת העסקה

י. קיימת מגמה של יציבות במספר המועסקים מהשטחים, אך המשך מגמה זאת תלוי במידת היישום של המדינות האנטי אינפלציוניות שהאוצר מבקש לנקוט בה.

11. השוואת שירותים

א. למרות המגבלות התקציביות שבמסגרתן פועל מנגנון הממשל הצבאי והקיצוצים התקציביים החדשים לבקרים הוקדשו במשך כל השנים מאמצים מרובים בכיוון של שיפור רמת השירותים המיועדת לאוכלוסית אזורי הממשל, מתוך כוונה להביאם לרמת השירותים המקובלת במדינת ישראל. לאור הפער הרב בין רמת השירותים בישראל לרמת השירותים באזורי הממשל ולאור המגבלות התקציביות צריך להבין שמדובר בתהליך ממושך של שנים.

ב. החלטת הממשלה 846 מ-14 אוג' 77 בדבר השוואת שירותים לתושבי השטחים (מחליטים להודיע לתושבים ביהודה, שומרון וחבל עזה כי מגמת הממשלה היא לחיות איתם חיים משותפים, להיטיב את מצבם ולהתייחס אליהם בשוויון כאילו היו תושבי המדינה) - לא שינתה דבר מהתהליך הממושך של השוואת השירותים מאחר ובצירה לא היו כל תקציבים מיוחדים למימושה - זו החלטה שמשתמשים בה שני הצדדים, כל אחד לתועלתו, אך למעשה לא היה לה המשך כלשהו בשטח.

ג. מהפעולות שנעשו עד כה בכיוון של השוואת שירותים וללא כל קשר להחלטת ממשלה זו אלא במסגרת הפעילות הרגילה, יש לציין את הפעולות בתחומים הבאים: -

(1) הרחבת שירותי בריאות

- (א) ביטוח בריאות (ראה נספח 6)
- (ב) בנוסף על כך ועל מנת לשפר את שירותי הבריאות, הורחבו שירותים הניתנים ע"י מערך האישפוז ב-איו"ש וב-אזח"ע כמפורט להלן: -

אזח"ע

הרחבת והגדלת בי"ח שיפא.

איו"ש

- (1) פתיחת בית חולים חדש בשכם (רפדיה).
- (2) הרחבת בתי חולים קיימים ע"י תוספות מחלקות (פיתוח מערכת הבריאות ב-3 השנים האחרונות).

(א) כי"ח בבית ג' אלה נפתחו המחלקות הבאות: יחידה נוירוכירורגית.
מחלקה אורטופדית, מחלקת אלרגיות ועור, מחלקת יולדות, שירות
אונקולוגי אמבולטורי, אישפוז.

(ב) כי"ח ישן בשכם: נפתחה יחידה לכליה מלאכותית, יחידה המטלוגית.

(ג) כי"ח רמאללה (בניית אנף מרפאות חוץ).

(ד) חידוש ציוד ורנטגן בבתי החולים הממשלתיים.

(ה) פיתוח מערך המרפאות ותחנות לאם ולילד (בשנת התקציב 77/78

כלבד נפתחו 24 תחנות חדשות לאם ולילד.

ד. שירותים הניתנים ע"י משרד החקלאות: -

(1) שירותי הדרכה - חקלאים באיזורי הממשל מקבלים שירותי הדרכה
ממדריכים חקלאיים ישראלים ומקומיים שעברו הכשרה מתאימה. שירותי
הדרכה מכוונים לאפיקים של שיפור שיטות הייצור ושינוי הרכב הגידולים
לכוון של גידולים בעלי ערך מוסף גבוה יותר.

(2) הפעלת שירותי וטרינריה לענף בעלי החיים.

(3) ייעוץ ביעול מערכות ההשקיה וניצול גורם יצור מים.

(4) שיפור במערכת אספקת מים.

ה. שירותים הניתנים ע"י משרד הסעד: -

(1) תמיכה במשפחות נזקקות באמצעות תמיכות סעד.

(2) עבודה של שיקום אוכלוסית נתמכי הסעד באמצעות עובדים קהילתיים.

(3) הפעלת מערכת מפתנים לשיקום נערים קשיי הסתגלות.

ו. מערכת שירותי החינוך

(1) מערכת שירות החינוך ב-איו"ש מופעלת בהתאם לדרישות מערכת החינוך

בירדן, וב-אזח"ע מופעלת מערכת החינוך בהתאם לדרישות מערכת החינוך
המצרי.

(2) התלמידים נבחנו בבחינות בגרות ירדניות ב-איו"ש ומצריות ב-אזח"ע.

(3) מכיוון שעל התלמידים לעמוד בדרישות של מערכת החינוך הירדנית או

המצרית, אין מקום לדבר על השוואת שירותים למערכת החינוך הישראלית.

(4) יחד עם זאת, יש לקחת בחשבון שב-איו"ש מיושם חינוך חניס גם בבתי-

הספר התיכונים בהתאם לנהוג בירדן.

(5) דהיינו הממשל ב-איו"ש מספק שירותי חינוך חניס ברמה יסודית ותיכונה

לכ-200 אלף תלמידים הלומדים ב-780 בתי ספר ו-577 כיתות.

ז. עבודה - הכשרה מקצועית

מפקדות האזורים ב-איו"ש וב-אזח"ע מקיימות מערכות הכשרה מקצועית, על מנת לשפר את מיומנות העובדים ולהקל על קליטתם במעגל התעסוקה. מערכת ההכשרה המקצועית הקיפה עד כה כ-40 אלף תלמידים שנקלטו רובם ככולם במעגל העבודה.

ח. פיתוח מקורות מים

מושם דגש מיוחד בשיפור מערכת אספקת המים ב-איו"ש. במסגרת זאת הוקמו בתקופה האחרונה המפעלים הבאים:-

- (1) נפת בית לחם וחברון - פיתוח קידוחי מים בהרודיון ובסמוע ומתיחת קוי מים לפתרון בעיית אספקת המים בהר חברון.
- (2) נפת רמאללה - ציור קידוח שיבחון, בניית בריכת מים בביתוניה ומתיחת קוי מים בא לשפר את אספקת המים כנפת רמאללה.
- (3) נפת שכם - קידוח בית איבה.
- (4) נפת טו"כ - פיתוח קידוח - אזוויה.
- (5) נפת ג'נין - פיתוח קידוח דותן.

ט. חשמל

בשנה האחרונה הושלמו 2 פרויקטים של פיתוח חשמלית חשמל.

- (1) קו מתח הר-טוב חברון - מיועד לתגבור אספקת החשמל לעיר חברון וחשמלית לחשמול כפרי הנפה.
- (2) קו חוצה שומרון - כימים אלה נשלמת הכנת קו חוצה שומרון ב-4 צירים ראשיים בנפות שכם ו-טו"כ. ציר ענבתא סנור, ציר קלקיליה קדומים, ציר כפר קאסם שילה, וציר רוחב קדומים דיר שרף. קו חוצה שומרון יאפשר אספקת חשמל להתישבויות יהודיות שהוקמו לאורך צירים אלה ולכ-50 כפרים ערבים לאורך הצירים.

- ד. על פי המידע שבידינו מוקצבים הכספים לאגודות שיכון כהלוואה בתנאים נוחים לפי מפתח של 7,000 דינר (שהם כ-220,000 שקל) למשתכן.
- ה. כעבר נהגה ירדן להקצות לאגודות שיכון הכספים אך ורק אם האגודה אושרה ע"י רשם אגודות שיתופיות ביחידת קמ"ט עבודה במפקדת האזור. אך לאחרונה הסמיכה ירדן פקידים מטעמה ב-איו"ש הנוהגים להעניק אישורים להקצבה תוך התעלמות ממנגנון הממשל.
- ו. על פי החוק הירדני התקף ב-איו"ש כל שבעה חברים ויותר, יכולים להגיש בקשה להירשם כאגודה שיתופית שמטרתה לקדם מטרה כלכלית. במקרה של אגודות שיכון על האגודה להגיש את איתור הקרקע המיועדת ואישור בעלות או הסכם חכירה על הקרקע.
- ז. תאום הפעולה בשטחים ומפקדת האזור נמנעות במידת האפשר מלאשר את הקמת האגודות השיתופיות לאור המעורבות של כספי הוועדה המשותפת, ושימוש באגודות שיכון לצורך קביעת עובדות גמורות בשטח על קרקעות.
- ח. הקושי המעשי הוא בכך שבמסגרת החוק הקיים כיום אין בידינו סמכות לסרב לרשום אגודה שיתופית שמקימת את תנאי החוק, אלא אם כן ימצא שיסוד האגודה פוגע בבטחון ובסדר הציבורי.

15. מועצות אזוריות ומקומיות ישראליות באזורי הממשל

- א. המועצות האזוריות והמקומיות הישראליות באזורי הממשל פועלות בתוקף צווים אשר פורסמו לאחרונה ואשר הינם העתק של החוקים הקיימים בישראל בתיקונים המתחייבים.
- ב. המבנה הארגוני והמשקי של המועצות זהה בעקרון למבנה הקיים בישראל.
- ג. לאחרונה הוקם בית דין עירוני לאזור יהודה ושומרון שמקום מושבו נקבע בקרית ארבע. בית הדין החל בפעולתו בישיבה ראשונה שנערכה ב-23 יוני 81. עתה מטופל בהקמת בית דין עירוני למועצה האזורית חוף עזה.
- ד. אושרה הקמתם של ועדות התכנון והבנייה במועצות האזוריות:-
- (1) גוש עציון.
 - (2) בקעת הירדן.
 - (3) חוף עזה.
 - (4) שומרון.
 - (5) מטה בנימין - לאחר השלמת ההכנות תאושר הקמת הוועדה.
 - (6) במועצה המקומית מעלה אדומים.
- ה. הקמת ועדות תכנון ובנייה בשאר המועצות נמצאת בתהליך.

ו. תקציב המועצות ממומן ע"י משרד הפנים, משרדי הממשלה השונים בהתאם לצורך וכן ע"י התושבים.

ז. ליד המועצות הוקמו גם מועצות דתיות.

אזור יהודה ושומרון

ח. מועצות אזוריות

- (1) מטה בנימין: - כוכב השחר, רימונים, כפר אדומים, עפרה, בית אל (ישיבה), בית אל ב', שילה, נוה צוף, בית חורון, מבוא חורון, גבעון, חדשה, מצפה יריחו.
בהקמה - מכמש, בית אריה, מתתיהו, נעלה (נילי), נבי סמואל.
- (2) שומרון: - אלון מורה, סלעית, מעלה שומרון, ריחן, חומש, קדומים, קרני שומרון, שבי שומרון, תפוח, חיננית, יקיר, סנור, מבוא דותן.
בהקמה - שבי שומרון ב', קדומים ב', שערי תקווה, קרני שומרון ג', קרני שומרון ה', תרצה, יקיר ב', שקד, אלון מורה ב'.
- (3) גוש עציון: - אלון שבות, אלעזר, אפרת, הר גילה, כפר עציון, מגדל עוז, ראש צורים, תקוע.
בהקמה - מעלה עמוס, מצפה גוברין, מעון, כרמל, יתיר, יתיר ב'.
- (4) בקעת הירדן: - בקעות, גיתית, משואה, פצאל, גלגל, נתיב הגדוד, תומר, מכורה, שלומציון, שלח, נעמה, יביק, מחולה, נערן, יפית, רועי, חמרה, ארגמן, ייטב, שדמות מחולה.
- (5) מגילות: - מצפה שלם, אלמוג, קליה, ורד יריחו.

ט. מועצות מקומיות

- (1) מעלה אדומים.
- (2) קרית ארבע.
- (3) אלקנה.
- (4) אריאל.
- (5) מעלה אפרים.

אזור חבל עזה

- י. מועצה אזורית - חוף עזה: - מושב מורג, נצר חזני, מושב קטיף, מושב גני טל, כפר דרום, נצרים.

רמת הגולן

- יא. מועצה מקומית - קצין.
- יב. מועצה אזורית - גולן: - מבוא חמה, אפיק, חרוב, גשור, נטור, רמת מגשימים, קשת, יונתן, מרום גולן, אלרום, עין זיון, הר אודם, אורטל, נוה אטיב, שעל, אניעם, אבני איתן, נוב, נאות גולן, אליעד, גבעת יואב, רמות, מעלה גמלא, חספין, בני יהודה.
- בהקמה - יקוצה, ג'מיזה, קלעה, שיאון.

המשך פעילות

- יג. בשיתוף עם המוסדות המיישבים אנו פועלים להשלמת תוכניות המיתאר של הישובים.
- (טבלת תוכניות המיתאר ראה נספח מס' 9).
- יד. כן מוסדרים עתה הגבולות המוניציפליים של המועצות, כולל הכללת אדמות המדינה ואדמות היהודים בתוכן.
- טו. סוגיית בתי הדין הרבנים נמצאת לקראת פתרון.
- טז. כן נמצאת בשלבי סיום עבודת ועדת משפטנים אשר בסיומה יותקנו צווים נוספים אשר יסדירו את מירב החוקים הישראלים הדרושים.

16. משק לשעת חרום

- א. העובדה שאזורי הממשל ובפרט איו"ש ורמת הגולן נמצאים בקו העימות, חייבה אותנו להערך לקראת מתן שירותים וטיפול באוכלוסייה המקומית בשעת חרום.
- ב. תאום הפעולה בשטחים מרכז ומתאם נושא משק לשעת חרום בכל אזורי הממשל תוך מתן הנחיות על אופן הביצוע, תאום עם ועדת מל"ח עליונה (עוזר המתאם חבר בוועדה) ותאום גורמי מל"ח במשרדי הממשלה.
- ג. במסגרת זאת הוכנו תיקי תכנון מפורטים, במידת האפשר, בהתחשב בנסיבות המיוחדות של האוכלוסייה העויינת שאיתה יצטרך מערך מל"ח לשרת.

נספח 4

הסכם בין שר הביטחון לשר הנוסף

מיום 23.2.2023

עמ' 89

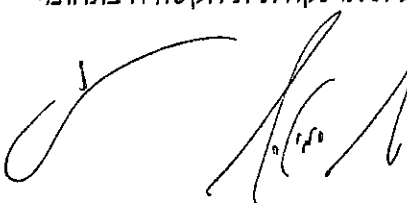
ב אדר תשפ"ג

23/02/2023

מסמך הבנות וחלוקת אחריות וסמכויות
בין שר הביטחון והשר הנוסף במשרד הביטחון

על מנת לשפר את המענה האזרחי של רשויות אזור יהודה והשומרון, ועל רקע מינויו של ח"כ בצלאל סמוטריץ' לשר נוסף במשרד הביטחון (להלן: "השר הנוסף") והסמכתו ע"י הכנסת בעת כינון הממשלה להיות אחראי על יחידות מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן: "מתפ"ש") והמנהל האזרחי (להלן: "מנהא"י"), הסכימו שר הביטחון והשר הנוסף על העקרונות הבאים ועל חלוקת האחריות והסמכויות המפורטת במסמך הבנות זה, בכל הקשור לאזור יהודה והשומרון:

1. אין דבר במסמך זה כדי לשנות את מעמדו החוקי של אזור יהודה והשומרון, את הדין החל בו, ואת סמכויות הדרג המדיני ומשרד הביטחון לגביו. יישום הדברים המפורטים במסמך זה יהיה בהתאם לדין החל באזור, ובהתאם לסמכויות המסורות בידיו של שר הביטחון, כשר הממונה על כוחות צה"ל באזור לפי הוראות חוק יסוד: הצבא.
2. על רקע מינויו של השר הנוסף בהתאם להוראות סעיף 24 לחוק יסוד: הממשלה (להלן: סעיף 24א) והסמכתו ע"י הכנסת בעת כינון הממשלה להיות אחראי על יחידות המתפ"ש והמנהא"י, לשר הנוסף יהיו הסמכויות הנוגעות לאזור יהודה והשומרון, בהתאם לפירוט ולתנאים המפורטים בנספח ב' המהווה חלק בלתי נפרד ממסמך הבנות זה. בכל הנושאים המועברים לטיפולו של השר הנוסף, הוא יישא באחריות מיניסטריאלית לכלל ההיבטים האזרחיים הקשורים בהם.
3. בהתאם להוראת סעיף 24א פעולת השר הנוסף במשרד הביטחון תהיה בכפיפות לשר הביטחון.
4. שימוש בסמכות הכללית המסורה לשר הביטחון כלפי השר הנוסף מכוח הכפיפות הקבועה בסעיף 24א, יכול שיעשה ביחס להחלטה מסוימת או פעולה מסוימת לגביהם ראה שר הביטחון לנכון לעשות שימוש בסמכותו, תוך הצגת הנמקה ~~מכתב~~ ולאחר ששמע את עמדתו של השר הנוסף בעניין. במידה ולאחר שפעל כאמור, ראה שר הביטחון לנכון לשנות את החלטתו של השר הנוסף יעשה זאת באמצעות השר הנוסף ולא באופן ישיר מול המתפ"ש או המנהא"י. השר הנוסף ינחה את המתפ"ש או המנהא"י בהתאם ובאופן מידי.
5. פעולות המצויות תחת אחריותו המיניסטריאלית של השר הנוסף, שלשם ביצוען נדרש סיוע של כח צבאי, תיעשה תוך שמירה על שרשרת הפיקוד הצבאית, בכפוף להערכת מצב ולאישור מפקד פיקוד המרכז או מי מטעמו, ובכפוף להערכת מצב עדכנית.
6. המבנה הארגוני של יחידות מתפ"ש ומנהא"י יהיה בהתאם לתרשים המצ"ב כנספח א', כך שבכפיפות לרמ"א ימונה סגן נוסף שיהיה אזרח עובד משרד הביטחון (להלן: "הסגן האזרחי"). מינוי הסגן האזרחי יהיה באחריות מיניסטריאלית של השר הנוסף ובאישור ראש הממשלה. בכל התחומים שבאחריותו של השר הנוסף כפי המפורט בנספח ב', שר הביטחון מסמיק את השר הנוסף להורות את גורמי המתפ"ש והמנהא"י לכל פעולה כללית או נקודתית הקשורה בתחומי



האחריות של השר הנוסף, בכפוף לאמור בסעיף 5 לעיל. בכל התחומים אשר נמצאים תחת אחריותו של שר הביטחון סמכותו תופעל באופן ישיר אל מול המתפיש.

7. הסגן האזרחי יוסמך בתחיקת הביטחון תוך 30 יום, ביחס לכלל הסמכויות שהועברו לאחריות השר הנוסף לפי נספח ב'. הסגן האזרחי יהיה כפוף פיקודית לרמ"א ומקצועית לראש מנהלת ההתיישבות (יו"ש). הסגן האזרחי יהיה ממונה על הגורמים האזרחיים במנהא"י העוסקים בתחומים המסורים לאחריות השר הנוסף לפי נספח ב'. אנשי צבא העוסקים בתחומים המסורים לאחריות השר הנוסף לפי נספח ב', יהיו כפופים פיקודית לרמ"א ומונחים מקצועית, בתחומים אלו, לסגן האזרחי.

8. תחת השר הנוסף תוקם מנהלת התיישבות (יו"ש), שתפקידה יהיו כדלהלן:

א. ניהול והכוונת פעילות מתפיש ומנהא"י בתחומים המצויים תחת אחריות השר הנוסף כמפורט בנספח ב';

ב. הובלת וביצוע רפורמת "אזרחות שווה" ביהודה ושומרון, שעניינה טיוב וייעול השירותים הניתנים ביהודה ושומרון, בין היתר באמצעות משרדי הממשלה;

ג. ריכוז עבודת מטה לעדכון תחיקת הביטחון ביו"ש בתחומים המסורים לסמכות השר הנוסף באמצעות צווי אלוף;

ד. הסדרת התיישבות בהתאם לחלוקת הסמכויות המפורטת בנספח ב';

ה. כל תפקיד נוסף אשר יטיל עליה השר הנוסף במשרד הבטחון, הנכלל בתחומים שנקבעו בנספח ב' כמסורים לידי השר הנוסף.

9. מדיניות האכיפה באזור תיקבע באופן עיתי על ידי ראש הממשלה, שר הביטחון והשר הנוסף; פעילות יחידת הפיקוח המרכזית במנהא"י (להלן: "יח' הפיקוח") תהיה באחריות הסגן האזרחי ובהתאם לאמור בסעיף 5; פעולות אכיפה יתואמו באופן שוטף ומתמשך במסגרת פורום משותף בראשות השר הנוסף או מי מטעמו ובהשתתפות נציגי שר הביטחון, יח' הפיקוח ופיקוד המרכז, ויבוצעו על ידי יח' הפיקוח וכוחות פיקוד המרכז. במסגרת הפורום המשותף פיקוד המרכז יוכל ליזום פעולות אכיפה הנדרשות מטעמים ביטחוניים.

ביחס לאכיפה הנדרשת כתוצאה מפלישה טריה (בינוי או מקרקעין) ואשר לגביה ישנה דחיפות ביטחונית, עומדת לפיקוד המרכז האפשרות למימוש אכיפה באופן מיידי, גם באמצעות יח' הפיקוח. במקרה כזה, יח' הפיקוח תידע את הסגן האזרחי על הוראה ישירה כאמור, שקיבלה מפיקוד המרכז.

אי הסכמות ביחס לאמור בסעיף זה יובאו להכרעת השרים וככל שלא תושג הסכמה העניין יובא לדיון בפני ראש הממשלה.

10. השר הנוסף יפעל להסדרת היבטי מנגנון, תקינה וכוח אדם הקשורים בהקמת המינהלת, אל מול נציבות שירות המדינה והגורמים הרלוונטיים לכך. שר הביטחון ינחה, את כלל הגורמים הנדרשים לשם כך במשרד הביטחון לשתף פעולה ולהעמיד את שירותיהם לרשות השר הנוסף להקמת ותפעול המינהלת, באופן שלא יצריך אישור נוסף של השר.

11. כל המעטפת הארגונית הנוגעת לבעלי התפקידים שפעילותם תתבצע תחת הסגן האזרחי, לרבות מנגנון, תקינה, כוח אדם, מכרזים, תקציב וכדו', יהיו באחריותו המיניסטריאלית של השר הנוסף, והכל בכפוף לכל דין. פירוט חלוקת המעטפת הארגונית בהתאם לאמור, יסוכם בין השרים.

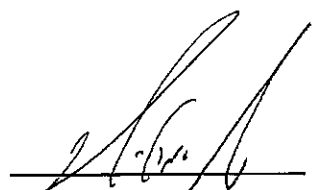
12. לשר הנוסף לא תהיה סמכות ביחס למינויים של אנשי צבא. מינויים במינהל האזרחי למשרות אזרחיות, יהיו תחת אחריותו המיניסטריאלית של השר הנוסף.

13. הייעוץ המשפטי למנהלת, ולמתפיש ולמנהא"ז בתחומים שבאחריות השר הנוסף, יינתן ע"י אגף היועמ"ש למערכת הביטחון. כלל התקנים שיתוקננו עבור פעילות זו ייועדו לטובת ייעוץ משפטי למינהלת ההתיישבות ושטחי הפעולה האמורים. בעניינים שבאחריות השר הנוסף יהיה יועמ"ש מערכת הביטחון כפוף מיניסטריאלית לשר הנוסף בלבד; הייעוץ המשפטי הניתן למתפיש למנהא"ז ולראש המנהא"ז בתחומים המצויים תחת אחריות שר הביטחון, וכן לגורמי פיקוד המרכז בכל נושא, יוסיף להינתן ע"י הפרקליטות הצבאית.

14. גיבוש עמדת הדרג המדיני בהליכים משפטיים המתנהלים בפני ערכאות בהן מיוצגת המדינה על-ידי פרקליטות המדינה, ביחס לנושאים שבתחומי אחריות השר הנוסף – תהיה באחריות השר הנוסף. הגשת עמדות המדינה בהליכים אלו טעונה תיאום עם שר הביטחון וראש הממשלה.

15. כל הסמכויות למתן אישורי דרג מדיני של שר הביטחון בנושאים שבאחריות השר הנוסף יועברו לשר הנוסף. במסגרת כך, ומבלי לגרוע מהאמור, הממשלה תתקן בהתאם את החלטת הממשלה מספר 150 מיום 2.8.1996 וכן החלטה מספר 175/ב מיום 17.03.1999 של ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי.

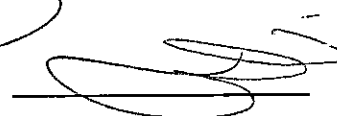
16. לצורך מימוש האמור במסמך הבנות זה, וככל שיהיה בכך צורך, יקודמו תיקוני חקיקה, צווים, תקנות, החלטות ממשלה, תחיקת הביטחון וכדו'.



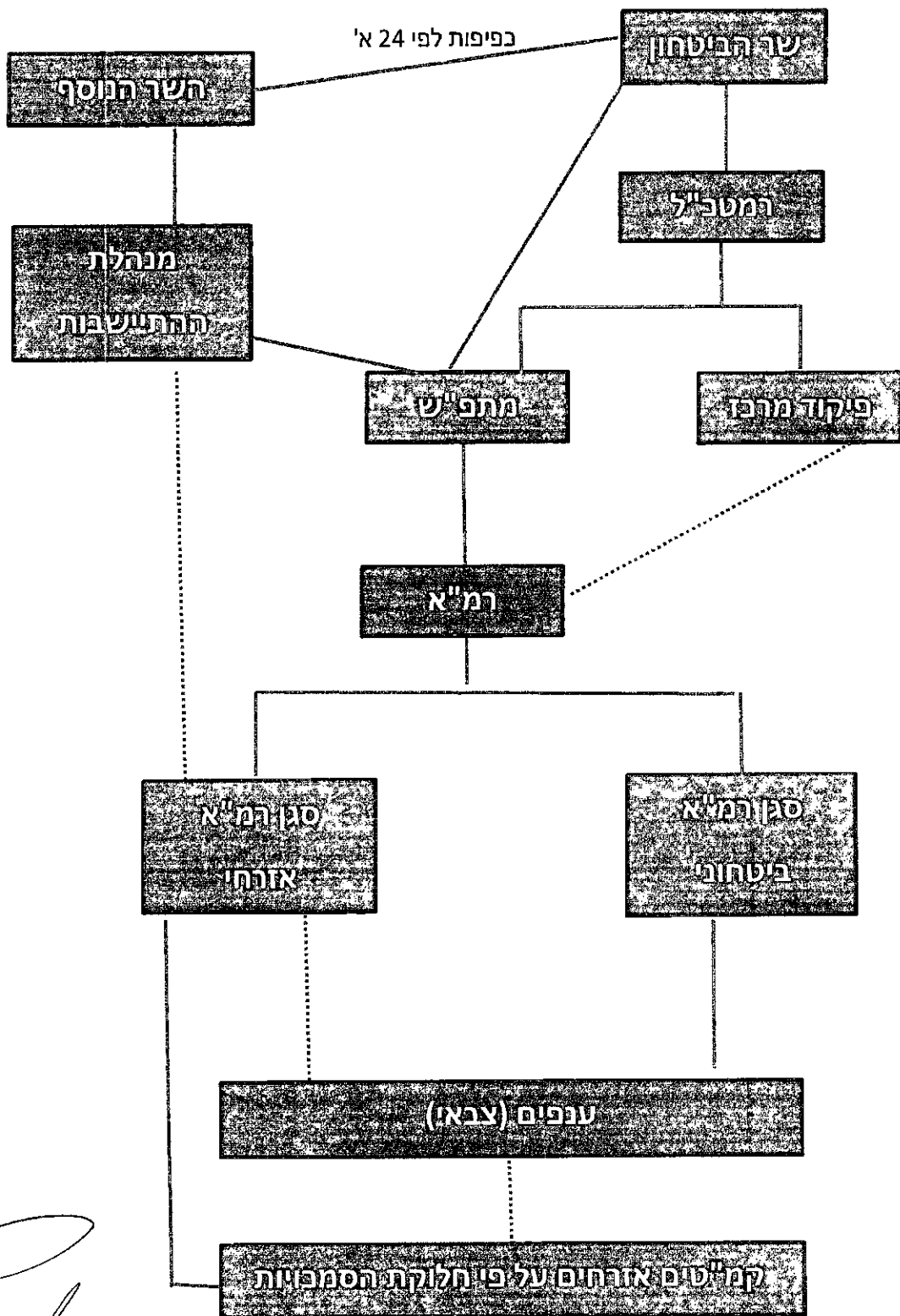
השר הנוסף במשרד הביטחון



שר הביטחון



נציג ראש הממשלה



י.א.ד.
י.א.ד.

י.א.ד.

בס"ד	נושא	אחריות
מקרקעין	רישום ראשון על שם המדינה	אזרחי - דיווח
	עסקאות במקרקעין	אזרחי. בתוך אוכלוסייה ערבית (חברון) אישור האכלוס בתיאום
	מעמד מקרקעין מנוהלים - אדמות יהודים	אזרחי
	ניהול נכסי נפקדים	ת.פ. רה"מ
	רישום והעברת זכויות	אזרחי
	פרסום קו כחול	אזרחי - דיווח
	סדרי עדיפויות סקר וקו כחול	אזרחי
	הוועדה לרישום ראשון	אזרחי
	סעיף 5 מנהלי	אזרחי
	שיווקים	אזרחי
	חוזים ועסקאות	מקביל להקצאות
	הכרזה על אדמות מדינה	אזרחי - הפרסום בתיאום ביטחוני
	הסדרת מאחזים	אזרחי - דיווח
	מדיניות בעניין חוות חקלאיות	אזרחי
תכנון	חיבור תשתיות למאחזים	אזרחי - דיווח
	השתכללות התפיסה	אזרחי
	ועמ"ש להתנגדויות/ כבישים/ איכה"ס/ כרייה וחציבה (בנושאים ישראלים)	אזרחי - דיווח
	כינוס ועמ"ש להתיישבות במת"ע ואישור סדר יום - דיון להפקדה/ לתוקף - ללא יחידות דיון	אזרחי
	כינוס ועמ"ש להתיישבות במת"ע ואישור סדר יום - דיון להפקדה/ לתוקף - כולל יחידות דיון	אזרחי
	הרשאה לתכנון להרחבת יישובים ובתוך תחומי היישובים	אזרחי
	פרסומים להפקדה, פרסומים לתוקף	אזרחי
	אישור העלאת תוכניות אב ותמ"אות לדיון במת"ע	אזרחי - דיווח
	משיכת סמכויות בעיר חברון	ביטחוני
	תכנון פלסטיני	אזרחי - מערכתי באישור הקבינט, נקודתי במנגנון פורום משותף. אי הסכמות בעניין יובאו בפני רה"מ

הקצאות חוזים ועסקאות	בתוך הישובים	אזרחי
	מחוץ לישובים	אזרחי - דיווח
תפיסה והפקעה	הפקעה	אזרחי - החתימה בתיאום ביטחוני
	צווי תפיסה - במרחב ההתיישבות הישראלית או עבורה	ביטחוני - תיאום אזרחי
	צווי תפיסה למטרות צבאיות מחוץ למרחב ההתיישבות הישראלית	ביטחוני
תיקוני חקיקה	חקיקה אזרחית	אזרחי
	חקיקה בטחונית	ביטחוני
אנרגיה	תוכניות חשמל בישובים	אזרחי
	רגולציה בתחום האנרגיה המתחדשת	אזרחי
	הליכים תחרותיים	אזרחי
	גז טבעי - רגולציה וחקיקה	אזרחי
	חובות החשמל של הרשי"פ	ביטחוני
	הסכמי החשמל למול הרשי"פ	ביטחוני
	הקמת תחמ"שים	ביטחוני
מים	תעריפי מים - אוכלוסייה ערבית	ביטחוני
	מכסות המים	אזרחי
	הקצאות מים לחקלאות	אזרחי
	פיתוח מערכת המים בשטח C	אזרחי - תיאום ביטחוני
תקשורת	הסכמי המים למול הרשי"פ	ביטחוני
	הסכמי הדואר והתקשורת של ערבים	ביטחוני
	4/5G של הרשי"פ	ביטחוני
	קליטה סלולרית ואישור שימוש בתדרים	אזרחי - תיאום ביטחוני
	הסדרת פעילות חברות תקשורת ודואר להתיישבות הישראלית ביהודה ושומרון	אזרחי

תחבורה	קידום תוכניות כבישים	אזרחי, יציאה לביצוע בתיאום ביטחוני
	אישור תוכניות תחבורה, תנועה, תמרור וכו'	אזרחי
	יבוא כלי רכב	ביטחוני
	תחבורה ציבורית	אזרחי
ארכיאולוגיה	טיפול בשוד עתיקות	אזרחי
	מחקר ופרסום ממצאים	אזרחי
	חפירות הצלה ושימור	אזרחי
	מתן רישיונות חפירה למוסדות אקדמיים	אזרחי
שמו"ט	הכרזה על שמו"ט	אזרחי - תיאום ביטחוני
	הסדרת חוזי מרעה בשמו"ט	אזרחי - דיווח
	הסדרת חוזי מרעה ביערות	אזרחי - דיווח
	הכרזה על יערות	אזרחי
איכה"ס וכלכלה	יחידת דוד	אזרחי
	מדיניות אישור תוכניות סביבתיות (בהתאם למדיניות המשרד להגנ"ס)	אזרחי
	הדברה, טיפול במזיקים וניקוי נחלים	אזרחי
	ניקוז	אזרחי
	פיקוח ואכיפה נגד מפגעים סביבתיים	אזרחי - דיווח
	הסדרת תחנות מעבר לשינוע פסולת	אזרחי
	מתן רישיונות להעברת חומרים מסוכנים (פלסטיני בלבד)	ביטחוני
	הקמת מתקנים לסילוק פסולת ולטיהור שפכים	אוכלוסייה ערבית - ביטחוני תיאום אזרחי. אוכלוסייה ישראלית - אזרחי. אוכלוסייה משותפת - אזרחי דיווח
	תחנות דלק	אזרחי
	רישיונות חציבה באדמות פרטיות ערביות	ביטחוני - תיאום אזרחי
	הקדן לשיקום מחצבות	אזרחי
	תחומי שיפוט	אזרחי
מוניציפאלי	הקמת ישובים חדשים (החלטת ממשלה)	אזרחי והחלטת ממשלה
	ועדות קבלה	אזרחי
	איחוד ופיצול רשויות	אזרחי

מקומות קדושים	ניהול מערת המכפלה	ביטחוני, ובמקביל - המנהל האזרחי יציע פירוק של הרכיבים האזרחיים שיהיו באחריות השר הנוסף
	פתיחת אתרים חדשים קולטי קהל	אזרחי - המנהל ת"ל/וק
	ניהול קבר רחל ושמואל הנביא	ביטחוני, ובמקביל - המנהל האזרחי יציע פירוק של הרכיבים האזרחיים שיהיו באחריות השר הנוסף
משטר התנועות	היתרי כניסה מאיו"ש לישראל (הומניטרי)	ביטחוני
	תעסוקה בהתיישבות	ביטחוני
	כניסת זרים לאיו"ש	ביטחוני
	מניעות הרתעה וסנקציות	ביטחוני
	מרחב התפר	ביטחוני
	תעסוקה בישראל	ביטחוני (הגדלת מכסות מתבצעת רק במסגרת החלטת ממשלה)
	מרשם	ביטחוני
רווחה	להטיב	ביטחוני
	הומניטארי	ביטחוני
	מאוימים	ביטחוני
	בראות	ביטחוני
	הסכמי פריז	ביטחוני
ייבוא	צו הדו"ש - מתן רישיונות להעברת ציוד וחומרים דו שימושיים	ביטחוני
	ייבוא וייצוא	ביטחוני
	אישור תקינה בהתאם לתו התקן הישראלי	ביטחוני
רצועת עזה	המדיניות האזרחית ברצ"ע	ביטחוני
	מדיניות יציאת עזתיים לישראל ולחו"ל	ביטחוני
	צו מדיניות כניסת ישראלים וזרים לרצ"ע	ביטחוני
	קשר למול מתווכים	ביטחוני
	תשתיות (מים/ חשמל/ תקשורת)	ביטחוני
	העברת מזומנים	ביטחוני
	פרויקטים ביני"ל	ביטחוני
	אמצעים למנגנונים	ביטחוני
תיאום ביטחוני	ניהול כספי טרור	ביטחוני
	פראפרזות ביטחוניות	ביטחוני
	תיאום טקטי ואסטרטגי	ביטחוני
מעברים	מעברים	נושא לדיון נפרד
	תשתיות במעברים	נושא לדיון נפרד
	קהילה בינלאומית	ביטחוני

נספח 5

כתבת Ynet מיום 22.6.2024

עמ' 98

צעד אחר צעד: כך מגשים סמוטריץ' את חזונו לשליטה אזרחית ביהודה ושומרון

התוכנית של שר האוצר לשינוי המציאות האזרחית ביהודה ושומרון נחשפה לפני כחודש וחצי ב-ynet. בהקלטה מהכנס שקיים עם ראשי מאחזים, הוא מאשר את ההתקדמות שביצע, תמיכתו של נתניהו וכן את המשך השאיפות לעתיד הקרוב: "עד 1 ביולי הכול עובד בתהליך מאוד מסודר. השינוי קבוע גם אם הממשלה נופלת"

449 תגובות

אלישע בן קימון | עודכן: 22.06.24 | 19:50

תגיות הרשות הפלסטינית פלסטינים יהודה ושומרון בצלאל סמוטריץ' יו"ש

ככודש וחצי אחרי שנ**חשפה ב-ynet** התוכנית של שר האוצר בצלאל סמוטריץ' ל"שינוי המציאות" ביהודה ושומרון, ההקלטה ש**פורסמה אמש** (שישי) מאשרת את ההתקדמות שביצע במהלך החשאי לשליטה האזרחית, וכן, לדבריו, את תמיכתו של ראש הממשלה בנימין נתניהו בתהליך.

Sponsored Links by Taboola



2 צפייה בגלריה

סמוטריץ': "שינויים כאלה משנים את ה-DNA של המערכת" (צילום: נדב אבס)

עוד באותו נושא:

- נחתם הסכם בסוגיית העברת סמכויות המנהל האזרחי לסמוטריץ'
- העברת הסמכויות ואזהרת הבכיר בצבא: "יפגע בביטחון, עלול להתפרש כסיפוח"
- פירוק הממשלה? התוכנית של סמוטריץ' ל"שינוי המציאות" ביהודה ושומרון
- הכשרת מאחזים, הרחבת הבנייה וסנקציות על הרשות: כך משנה סמוטריץ' את יו"ש
- סמוטריץ' פועל לריסוק הרשות, ודורש מנורבגיה כספים שושמרו לפלסטינים: "לא פרטור"

בצל האיומים על [פירוק הממשלה](#), דיווחנו בתחילת החודש שעבר כי עומדים להתרחש שינויים מרחיקי לכת שעליהם עמלו סמוטריץ' ואנשיו בכל הקשור לשינוי המציאות ביהודה ושומרון: הסרת החסמים וביטול צו המגביל את יישובי צפון השומרון, הכשרת מאחזים בהם חומש ואביתר, העברת סמכויות נוספות לידי המינהלת האזרחית וקליטת סגן ראש מינהל אזרחי חדש.

ההקלטה של סמוטריץ', שמכהן גם כשר במשרד הביטחון והגיעה לידי ה"ניו יורק טיימס", לקוחה מכנס מיוחד בחוות שחרית שבשומרון [שהתקיים בשבוע שעבר](#), והיא חושפת עד כמה יו"ר הציונות הדתית התקדם בתוכניתו. "אני אומר לכם, זה מגה דרמטי", נשמע סמוטריץ' אומר. "שינויים כאלה משנים את ה-DNA של המערכת".

לדברי סמוטריץ', מהרגע שראש הממשלה "הבין את האירוע, הוא איתנו על מלא". לאורך כל דבריו בכנס, שבו נכחו עשרות ראשי יישובים ומאחזים, פירט סמוטריץ' על "המאבקים הקשים" מול מערכת הביטחון ומערכת המשפט, "זה לא אירוע קל לביעה", הוא הדגיש, "כל התהליכים האלו לא קשורים לשאלה אם יש שר נוסף במשרד הביטחון. המינהלת היא קבועה. העברת האחריות המשפטית היא קבועה, גם אם מחר הממשלה נופלת ואני הולך זה שם. כך זה מוגדר ומקובע".

התוכנית של סמוטריץ'

הכשרת מאחזים
בהם חומש
ואביתר

הסרת החסמים וביטול
צו המגביל את יישובי
צפון השומרון

קליטת סגן ראש
מינהל אזרחי
חדש

העברת סמכויות
נוספות לידי המינהלת
האזרחית

מדובר ב"אירוע מגה אסטרטגי" ו"מגה דרמטי", חוזר שוב ושוב סמוטריץ' בפני המשתתפים על ההצלחה בהתקדמות תוכניתו. "לא המצאנו את הגלגל, מאז ומעולם זה היה כך במדינת ישראל. אתה לוקח חקלאי, אלף ראש פרות, גרוש וחצי השקעה, והוא שומר לך על 40 אלף דונם. זה היה הכלי שהתחיל כמו כל דבר בהתיישבות מלמטה, אנחנו קרובים מאוד למודל הסדרה של החוות האלה. יש עוד טיפה דיונים וויכוחים משפטיים, אני מעריך שתוך כמה חודשים יהיה מודל שיאפשר להסדיר את הרוב הגדול של החוות, מה שיפתח את הדלת להשקיע, לסדר תשתיות".

סמוטריץ' התגאה בכך שהסיר את החסמים המשפטיים לשינוי המציאות האזרחית ביו"ש. כפי שדווח [בעבר ב-ynet](#), כל הסמכויות המשפטיות הועברו ליועץ המשפטי מטעמו של סמוטריץ' במשרד הביטחון, והשר גם הקצה 85 מיליון שקלים לשיפור מרכיבי הביטחון ועוד כשבעה מיליארד שקלים לשיפור ובניית כבישים ביהודה ושומרון – מהלך שצפוי להשפיע משמעותית על גידול האוכלוסייה מעבר לקו הירוק.

"הוצאנו את הטיפול המשפטי בכל הסוגיות שקשורות להתיישבות ליועם"ש איו"ש, יש לו DNA צבאי, ללשכה המשפטית של משרד הביטחון יש DNA אחר לחלוטין. אנחנו בונים שם מערכת עם 26 תקנים. אגב חסרים לנו עוד שלושה, בכל היתר כבר התקדמנו", התגאה, והביע תקווה: "עד 1 ביולי הכול עובד בתהליך מאוד מסודר. הם עושים לנו חיים קשים היועצים המשפטיים במשרד הביטחון וטוב שכך. אנחנו תחת זכוכית מגדלת, שבע עיניים של בג"ץ, של ארגונים בינלאומיים. אני רוצה שכולנו נהיה כולנו גלאט כושר למהדרין".

סמוטריץ', ששואף לשנות את הניהול האזרחי מיסודו, ציין: "אנחנו בעבודה גדולה עכשיו לתקף מערכת אכיפה חדשה לחלוטין במינהל האזרחי. אם בכל מקום אחר במדינת ישראל יש תכליות מסוימות לאכיפה, ביהודה ושומרון יש שיקול לתכלית אחת גדולה והיא בסוף, מה לעשות, גאו-פוליטית, אסטרטגית וביטחונית".

הוא הסביר: "המערכה על השטח היא מערכה שהאויב משתמש בה בצורה שיטתית, אסטרטגית ומכוונת עם המון כסף ועם המון חשיבה. אם זו מערכה שישות עוינת מנהלת נגדנו אנחנו צריכים לנהל את זה באותו אופן וזה ישפיע על כל התפיסה על כל סדרי העדיפויות. וגם זה לא קל".



נתניהו, סמוטריץ' וגלנט במעמד החתימה על העברת סמכויות המנהל האזרחי

סמוטריץ' נשמע אומר בהקלטה כי "המלחמה עצרה אותנו, אין מה לעשות כולנו נשאבנו למאמצים אחרים", וציין כי הוא מקווה שהתוכנית לקראת סיום. "זה יבוא לקבינט להחלטה מסודרת, שתתקף את התפיסה, את השיטה ואת התכליות. אנחנו רוצים לתת חיים משל עצמה למערכת האזרחית".

תחילה שאף סמוטריץ' להוציא את הניהול האזרחי ביו"ש ממשרד הביטחון, אך למשתתפים הסביר כי יש שני שיקולים שגרמו לו לחזור בו. "זה יהיה קל יותר לבליעה בהקשר המדינה, משפטית שלא יגידו שעושים פה עכשיו סיפוח, ריבונות וכולי", אמר. "לא שינינו את המעמד המדיני של הקרקע". לדבריו, הסיבה השנייה היא הצבא. "נשנה הרגלי עבודה של 45 שנה. נהיה פרגמטים, נעשה את זה לאט, עקב בצד אגודל, לכן זה נשאר במערכת הביטחון".

סמוטריץ' מינה לראשונה אי-פעם סגן ראש מינהל אזרחי מטעמו, מתיישב בשם הלל רוט. לאחר [מאבק ארוך שניהל סמוטריץ' מול שר הביטחון יואב גלנט וצה"ל](#), רוט קיבל סמכויות מלאות על תכנון, מקרקעין, אכיפה, רמי, תחבורה והגנת סביבה - יכולות משמעותיות ששולטות למעשה על ההסדרה ביהודה ושומרון. רוט אינו כפוף לראש המינהל הנוכחי, תא"ל הישאם איברהים, אלא למינהלת ההסדרה שאותה הקים סמוטריץ'.

בהקלטה, נשמע סמוטריץ' מברך על העברת הסמכויות שקיבל לידי רוט, תוך שהוא מדגיש: יש אדם אחד שיכול להתערב לו בהחלטות, רק זמנית, וזה הרמטכ"ל. "ראש המינהל לא מוסמך לקחת לו סמכות, אלוף הפיקוד לא מוסמך לקחת לו סמכות - רק הרמטכ"ל, בכתב לשר הביטחון ובהנמקה ביטחונית, יכול להקפיא ל-72 שעות החלטה שלו, עד שזה מגיע להחלטת שר ביטחון - ובשיח איתי".

בצל המאמצים של סמוטריץ' [להביא לקריסת הרשות הפלסטינית](#), שהתגברו אחרי [ההכרזה](#) של כמה מדינות אירופיות במדינה פלסטינית, הוא חתם את דבריו: "ליישב את הארץ, לבנות אותה ולמנוע חס וחלילה את חלוקתה ומסירה של שטחי ארץ ישראל לאויבים שלנו והקמת מדינה פלסטינית, שתסכן את קיומה של מדינת ישראל. אנחנו בדרך למנוע את זה".

פורסם לראשונה: 21.06.24, 22:57

נספח 6

**דברי השר הנוסף במשרד הביטחון,
ע' 20-27 לפרוטוקול ישיבה של
וועדת חו"ב מיום 19.7.2023**

עמ' 102

דבר אחרון רק כהערה. בקעת הירדן, רוב שטח C נמצא בבקעת הירדן, ורובו המוחלט הוא אדמות מדינה. אז אני מציע להתחיל בשאלה הזאת, מה קורה למשל, בבקעת הירדן מבחינת המדיניות פיתוח שלנו? ואני לא נכנס, לא לריבון דה פקטו ולכל השאלות האלה אלא מעשית איך אנחנו מקדמים את האינטרס, אני אומר בכוונה, הישראלי, בשטח הזה?

היו"ר יולי יואל אדלשטיין:

תודה עוזי. השר סמוטריץ' אתה מעוניין בשלב זה לדבר? בבקשה.

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

אדוני יושב הראש תודה רבה.

היו"ר יולי יואל אדלשטיין:

תודה שאתה מכבד אותנו בנוכחותך.

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

אני חושב שהדיון הזה חשוב מאוד, ותודה לחבר הכנסת בוארון. אני שמח שגם הרמטכ"ל לשעבר, חבר הכנסת איזנקוט פה. ואני רוצה ברשותכם לנצל את הדיון, ואני אבקש אחר כך מהוועדה גם להמשיך לעסוק בסוגיות האלה ולנהל מעקב, כמי שהיה הרבה מאוד שנים בכנסת, אני חושב שלדחיפה ולפיקוח, הייתי אומר, לליווי ההדוק של הכנסת, את הממשלה בכלל ואת מה שקורה ביהודה ושומרון, יש תועלת חשובה מאוד.

אני ברשותכם רוצה לנצל את זה להסביר כמה דקות רגע את הרציונל של המהלך שהלכנו עליו ביצירת המשרד הזה בתוך משרד הביטחון מכיוון שזה בדיוק נשען על נושא הדיון הזה. אביחי פתח בלהציג את תוכנית פיגד, סוג של כותרת שאנחנו מכירים אותה כבר 12 או 13 שנים, ומדינת ישראל מכירה את זה, אבל מעולם לא עסקה בזה. מעולם לא הבינה כמדינה את המשמעות של התוכנית הזאת, וממילא גם לא גיבשה לה מענה.

אז מי שלא יודע, תוכנית פיגד זו תוכנית שהכותרת המוצהרת שלה זה הכנת תשתית להקמת מדינה פלסטינית באופן חד צדדי בתוך עקיפת הצורך במשא ומתן עם ישראל. סלאם פיגד היה אז ראש הממשלה הפלסטיני, אגב איש חכם, מוכשר, הגה אותה וכתב אותה עם רציונליים מאוד ברורים. יש לה שלוש רגליים, יצירת המוסדות המדינתיים, יצירת המוסדות הכלכליים, בנקים תשתית פיננסית, ויצירת התשתית בשטח שגם היא מבוצעת ברציונל אסטרטגי מאוד ברור, אביחי דיבר על יצירת רצפים טריטוריאליים שלהם, קטיעת רצפים שלנו. לכן יש מאמצים מאוד מאוד גדולים באזורי בקעת הירדן, דרום הר חברון, להתפשט מחדרת ההר מזרחה, מבינים שאין מדינה פלסטינית מוקפת מכל רוחותיה, ולכן צריך לחבור לחיבור עם ירדן, ונמצאים בדרום הר חברון - - - ושטחי אש 917, 918, ויש שם גם כוחות ומשימות.

מה הכלים? אז בניה, המון פריצת דרכים, המון חקלאות, המון שימוש באוכלוסייה בדואית או באוכלוסייה שהייתה בהרים ויוצאת באוכלוסייה יותר נוודית ומשפרי דיור שיוצאים מחברון - - - ודארייה ודורא, האזורים הצפופים, אל שטחי האש שנמצאים במזרח.

יש משרד שלם ברשות הפלסטינית שזה תפקידו ליישם את זה. וסכומי עתק גם מתקציב הרשות עצמה, המון המון המון סיוע בינלאומי, אגב לא רק האיחוד האירופאי שאנחנו מפנים אליו הרבה זרקור, יש גם גופים אמריקאים, US aid למשל ששלטים שלו מפארים את המרחב. לפעמים עוטפים את זה בשיח זכויות של אותה משפחה שאין לה איפה לבנות ואין לה מה לעשות, והיא צריכה שירותים והיא צריכה פאנל סולארי, אבל יש פה רציונל מאוד ברור.

חבר הכנסת אלקין ואנוכי, כשהיינו חברי קבינט יחד בתקופת ממשלת מעבר, שאחרי הבחירות לכנסת ה-20 הובלנו החלטה בקבינט לראשונה שבעצם מורה למערכת, לפיקוד המרכז ומי שהרים את הכפפה שם היה באמת אלי כהן כשר מודיעין, להבין את זה, למפות את זה, להבין את האסטרטגיה, להבין את ההשלכות, ואז גם להבין מה אנחנו כמדינה צריכים לעשות כדי לקדם את האינטרסים שלנו במרחב?

שוב, אני מוכן לשים רגע בצד את שאלת ההשקפה הפוליטית מה עתידו של השטח בעתיד? נדמה לי שלכולי עלמא, כל עוד אנחנו שם, אנחנו צריכים לשמור על האינטרסים שלנו, אז אחד יקרא לזה קלף מיקוח במשא ומתן, ואחד יקרא לזה כמובן, כיוון שאנחנו פה כדי להישאר. איך הגענו למצב הזה?

גלעד קריב (העבודה):

הבדל מהותי.

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

אני מסכים חבר הכנסת קריב, אני לא מתעלם.

גלעד קריב (העבודה):

לא אומר בציניות, הוא כן משפיע על איך מתייחסים לסוגיה. האם חותרים להתמודד איתה בין השאר בדילוג עם הרשות הפלסטינית, לא רק בהכנעה? בסדר, סוגיה שאפשר להתעלם מהפילון שבחדר.

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

אנחנו לא חלוקים בעניין ואני לא חושב שאני מישוהו שמסתיר את עמדותיי, תפסותיי, שאיפותיי.

גלעד קריב (העבודה):

להבדיל מראש הממשלה, בשבחך, דברים נאמרים בצורה ישירה.

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

איך הגענו למצב הזה? איך הגענו למצב שיש לנו מציאות שמתהווה, והיא לא מתהווה במקרה, אלא יש פה איזה כוח מניע משמעותי שמושך בחוטים ופועל בצורה סדרה ושיטתית, ומול זה אנחנו לא פועלים? והתשובה היא שיטת הניהול של השטח שבאמת הייתה באופן בלעדי כמעט על ידי צה"ל, בדגש על פיקוד המרכז, ואלוף פיקוד המרכז שנתפס כריבון על פי המשפט הבינלאומי.

וכאן מתרחש תהליך אינהרנטי שהוא טבעי. בסוף, המשימה המיידית של הצבא זה לשמור על הביטחון. אגב, אנחנו אסירי תודה לו על זה, וכך צריך להיות. בסוף, אני כמי שחי באזור, חב את חיי לריבון של עולם, אבל חב את חיי ואת חיי משפחתי ואת חיי שכני וחברי למפקדי צה"ל ולוחמי לאורך שנים רבות שנושאים שם בנטל החשוב הזה. אבל כשזה הווקטור המוביל, אז פעם אחת שיקולים אזרחיים של מערכת אזרחית תמיד נדרסים תחת השיקול הצבאי ומתדרדרים לתחתית סולם העדיפויות, וזה נכון גם ביחס לצרכים של האוכלוסייה הישראלית שהיא כבר לא אוכלוסייה קטנטנה שבשוליים אפשר לטפל בה, זו אוכלוסייה ברוך ה' גדולה מאוד, חצי מיליון איש, כן ירבו, ויש להם צרכים.

ואנחנו יודעים בכל מקום שלא פעם, ונתתי דוגמה כשהייתי צריך להסביר את זה לראש הממשלה, ואגב אחד הדברים שגרמו לו מאוד מאוד להשתכנע היה בדיוק הנושא הזה. הצגתי לו מפה גדולה מגזר ענק של כל השטח, פרסתי לו על השולחן, הסברתי את זה אגב לא רק במה קורה בשטח אלא באיפה הרשות מתכננת, ואיך נראית תוכנית פיגור עשירי עזר מאוד מאוד יפה, שני עזרים כאלה. אבל אני נתתי דוגמה ואמרתי מה היה קורה, גדי, אם היינו נותנים, לצורך העניין, למשרד הביטחון לנהל את תקציב המדינה? כנראה שאת כל ה-484 מיליארד היינו נותנים למערכת הביטחון ואם אפשר היה עוד אז כנראה היו מוכנים להגדיל את יעד הגרעון כי באמת אמיתי צורכי הביטחון ענקיים. אבל בסוף יש מערכת אזרחית דמוקרטית שמאזנת בין השיקולים, בין שיקולי הביטחון, לחינוך, לבריאות, לתחבורה, לכל הצרכים האחרים.

מה יקרה אם אנחנו ניתן למשל, למשטרת ישראל, את סמכות האכיפה בנגב? כנראה לא תהיה אכיפה. כי בצדק, משטרה צריכה לשמור על הסדר הציבורי. יש פה איזו בעיית נציג. ועוד פעם, אנחנו לא באים אליה בטענות על זה, אנחנו אסירי תודה לה, זה תפקידה, אבל כשהיא תשים לרגע שיקולים, נניח של סדר ציבורי מול שלטון חוק או של סדר ציבורי מול אסטרטגיה, הפריזמה שלה, האחריות שלה, היא קמה בבוקר, הולכת לישון בלילה, מוסרת את הנפש כדי לשמור על הסדר הציבורי.

אם היינו נותנים למשטרה למשל להחליט, האם מקימים ישובים חדשים או לא? אז כנראה שהיא הייתה אומרת לא, כי בכל ישוב חדש צריך להקים בו בסוף תחנת משטרה וצריך לשמור עליו וצריך להגן עליו. יש מערכת אזרחית יש מערכת צבאית ויש שיקולים.

עכשיו, ביהודה ושומרון אלו מערכות שעובדות יחד בצורה מאוד הדוקה, ורמת התיאום והסנכרון חייבות להיות הדוקות. אבל יש מערכת אזרחית שיש לה חיים משל עצמה וצרכים משל עצמה ושיקולים משל עצמה ואי אפשר לשים אותה בתחתית סולם העדיפויות והיא תמיד תהיה השיקול האחרון.

אני אתן דוגמה מאוד פשוטה, רק להמחיש את זה. בקדנציה הקודמת התקבלה החלטה, גם אני חושב שזו החלטה נכונה, להגדיל בצורה דרמטית את מספר הפועלים, הערבים, מיהודה ושומרון, שנכנסים לעבוד בישראל. החלטה נכונה. מסייעת לייצב את המציאות ביהודה בשומרון, מייצרת אינטרסים ומחירים לשקט ביטחוני, הגדילו ל-160 או 170 אלף.

רק מה לא לקחו בחשבון? שיש מעברים, שהפועלים האלה צריכים להיכנס דרכם. ובמעברים האלה משתמשת גם אוכלוסייה ישראלית שנוסעת בבוקר לעבודה, ובבת אחת יצרו עומס מטורף על המעברים. ואנשים, נניח מאזור מערב בנימין, אבי מכיר את זה, שנוסעים מטלמון או דולב בבוקר לעבודה, עומדים שעה וחצי גם כשיוצאים מהבית ב-5:30 או ב-5:00 בדרך. עכשיו זה לא שהם עמדו בפקק ואז כשהם עוברים את המחסום הם מקבלים ואוצר ואז יש להם פטור מהפקקים בגוש דן.

עכשיו, פשוט לא חשבו על זה, זה לא מרוע. זה אירוע פתיר. אפשר לפתור אותו מאוד מהר עם צוות צמ"ח חטיבתי שנכנס ומכשיר מגרש, ועושה טיפה שערים. אפשר בתהליך, אנחנו עושים את זה עכשיו קצת יותר יסודי ושיטתי ובתקציב יותר גדול להסדיר את המעברים האלה, זה טוב לערבים, בסוף אנחנו רוצים שיהיה להם מעבר נוח ונעים, בצד הצורך לשמור על שיקולי ביטחון ולא רוצים חלילה להשפיל אותם ולהעמיד אותם בשמש. אבל אף אחד פשוט לא חשב על זה, השיקול היה ביטחוני, אנחנו צריכים להרגיע את השטח, בשביל זה צריך עכשיו לייצר כניסת פועלים, אף אחד לא אמר לעצמו רגע אבל יש פה גם חצי מיליון איש שבסוף צריכים לחיות. ויש לדבר הזה הרבה מאוד דוגמאות. בהקשר הזה זה זועק לשמיים.

מכיוון ששוב, כשאלוף הפיקוד יודע שמשמיתו היא להגן על הביטחון – הוא צריך שקט. לא כמובן שלילי, הרבה אומרים את זה וזה נתפס כביקורת כאילו רוצים שקט מלאכותי; המערכת באמת צריכה להרגיע. וכשאתה נכנס לקונפליקטים, ואתה נכנס לקונפליקטים עם אוכלוסייה ערבית שאתה צריך לאכוף מולה, ואתה נכנס לקונפליקטים מול הרשות הפלסטינית, ואחר כך יש תיאומים ומנגנונים, ואתה נכנס לקונפליקטים בינלאומיים כי יש כאן קמפיין בינלאומי מאוד מאוד גדול בהקשר הזה, וזה מאוד לא משרת מוסדית, אינהרנטית את המשימה שאיתה אתה קם בבוקר וצריך לשמור על הביטחון.

יש לדבר הזה גם בעיני השלכות ביטחוניות, אני לא רוצה כרגע להיכנס לזה, כי אנחנו בדיון פתוח ולא כל דבר נכון וצריך לומר. אם יושב הראש יבקש דיון סגור אז אני חושב שאפשר יהיה להעמיק בזה יותר. אנחנו אגב בקבינט עכשיו דנים בזה כבר פעמים לעומק. בסוף אני חושב שגם תפיסת הביטחון צריכה תמיד לאזן בין שיקולים של טווח קצר לטווח ארוך, כמה אתה ממשכן את העתיד ומוכן לייצר תהליכים שמתרחשים בשטח שאחר כך יתפוצצו לך, אבל אני מדבר עכשיו רק בהקשר הזה.

בסוף, כמו שהמשימה המרכזית של אלוף הפיקוד זה לדאוג לביטחון ופחות לשאלה אם למתיישבים יהיו כבישים ויהיה איכות חיים, ויהיה חינוך ומרפאות והיו מעברים טובים ולא מרוע חס וחלילה, אפשר להוסיף על זה גם עניינים טכניים, בסוף מערכת צבאית לא באמת יודעת לנהל מערכת אזרחית, אין בה את הזיכרון הארגוני.

ועוד פעם, אני רוצה לומר במנהל האזרחי יושבים אנשים יוצאים מן הכל, באמת, והם טובים ואכפת להם והם רוצים לעשות טוב אבל הם מתחלפים כל שנתיים, בוודאי אנשי הצבא, וזאת מערכת שהיא מפגרת בהרבה מאוד שנים. ובוא נאמר ככה, המגזר הציבורי במדינת ישראל הוא גם לא הדבר הכי יעיל שיש בעולם. אבל קחו את המצב במשרדי הממשלה במה שנוגע לישראל הקטנה, המצב עוד הרבה יותר, לכו 30 שנים אחורה זה מה שקיים במנהל האזרחי ברמת השירות לתושב.

אתה רוצה לרכוש דירה היום בתוך תחומי הקו הירוק, אתה נכנס לאינטרנט, משלם באשראי 13 שקלים, מקבל נסח טאבו עם חותמת דיגיטלית והולך עושה את העסקה. ביהודה ושומרון אתה הולך לבסיס צבאי, מחכה בתור, מחכה לאיזה מישהו שיחפש קלסרים, פיזיים, יחפש את הנסח שלך באזורים שהם לא חטיבת התיישבות אלא רמ"י מנהלת, הממונה, וזה לוקח המון זמן, ומערכות מחשוב ודיגיטציה, אז מערכת צבאית בצדק לא בנויה לזה, אני גם לא רוצה שהיא תתעסק עם זה. אני לא רוצה שמערכת צבאית תשקיע תשומות וזמן וקשב ומשאבים בלנהל מערכת אזרחית, היא צריכה להיערך לאיומי הביטחון של מדינת ישראל שהם בלי עין הרע הולכים ומתעצמים מיום ליום.

אז פעם אחת, אין לה את הכלים לעשות את זה, אבל הרבה יותר עמוק מזה, זה נוגד את המשימה, את המטרה, את הרעיון המארגן שלה, שבשבילו היא קמה בבוקר. ובאנו ואמרנו, הפתרון הזה קודם כל זה לתת למערכת האזרחית חיים משל עצמה, יש צבא, יש פיקוח מרכז, יש לו משימת ביטחון.

גלעד קריב (העבודה):

ביחס לכל האוכלוסייה בתא השטח.

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

בוודאי, אני תכף אומר לך, אני חושב שאתה תופתע גלעד, ובוא, באמת בלי ציניות עכשיו, מתפסית בהקשר הזה.

גלעד קריב (העבודה):

אני מכיר את תפיסתך, מודאג מזה מאוד.

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

לא בטוח שאתה מכיר את כולם, אבל יש מערכת אזרחית, וזה גם דמוקרטי, היא נמצאת בממשלה. וחצי מיליון תושבים לא מנוהלים כמו ברפובליקת בנות תחת שלטון צבאי, זה לא דמוקרטי. המתויישים הם שווי חובות, הם עושים צבא, ומילואים, ומשלמים מיסים והולכים לקלפי או פעם בארבע שנים או ארבע פעמים בשנה, זה תלוי מתי, ובחרים ממשלה ובחרים כנסת או בחרים כנסת שבחרת ממשלה, והם זכאים שהממשלה הזאת תיקח אחריות על החיים שלהם.

עכשיו אני מוכרח לומר לכם, זה עובד טוב. יש חבלי לידה כי בסוף התיאום חייב להיות תיאום מאוד הדוק. אגב, גם בנגב יש תיאום הדוק. גם כשרמ"י, או כשהיחידה של אבי כהן, היחידה הארצית, הולכת עכשיו לבצע הריסת היא חייבת תיאום הדוק עם המשטרה, ויש שולחנות עגולים ויש הערכות מצב והמשטרה יכולה להגיד רגע עכשיו אין לי סד"כ כי עכשיו יש לי אירועים אחרים, והיא יכולה להגיד עכשיו רמזאן אני לא אוכפת, אבל אתה לא נותן למשטרה להוביל את זה, זו בעיית נציג מובנית. ולכן אמרנו כאן עכשיו יש משרד והוא כרגע בתוך משרד הביטחון.

חשוב לומר, זה לא משנה את המעמד המשפטי או המדיני של השטח, ואני לא נכנס לוויכוח הזה עכשיו עמדת גם בו ידועה, זה לא שטח בתפיסה לוחמנית, לא נכנס לזה כרגע. לא נכנס לזה. כרגע המוסכמה היא שאנחנו, אגב זו לא רק עמדת זו עמדת מדינת ישראל הרשמית, הסכמנו להחיל על עצמנו חלק מההוראות של הדין ההומניטרי הבינלאומי, כך כרגע השטח מנוהל אבל עדיין המפקד עצמו הוא הריבון, הוא מקור הסמכות, הוא חותם על הצווים, אבל אנחנו, ופה אני שמח, אני מודה על זה לשר הביטחון ולרמטכ"ל, ולאחרים, ראש אמ"ץ שהיו שותפים בתוך התהליך הזה.

זה לא 100% מה שרצינו, זה לא 100% מה שהיה בהסכמים הקואליציוניים, אבל היה תהליך ארוך והגענו להסדרה של הסמכויות בצורה טובה ואני אומר לכם, זה עובד טוב. כי כשיש רצון טוב ויש שיח ויש דיאלוג אז לפעמים יודעים מתי השיקול הבטחוני צריך לגבור, ומתי השיקול האזרחי צריך לגבור, ומייצרים מערכת של איזונים ואני מעריך שככל שהזמן יחלוף, אנחנו נלמד עוד יותר לייצר.

עכשיו זה לא קל לצבא, אף אחד לא אוהב שמישהו מסתובב לו בין הרגליים והוא כבר לא בעל בית יחיד, וזה בוודאי מסבך לו את החיים בהקשר הביטחוני, אבל שוב, אין מה לעשות, זה כמו שזה מסבך לו את החיים שאני בונה את תקציב המדינה ולא שר הביטחון.

עכשיו אני רוצה לומר מה המדיניות ומה אנחנו עושים, אדוני יושב הראש, בהקשר של נושא הדין. אמרתי קודם, במנהל האזרחי יש אנשים נהדרים, יושבים פה שניים מהם, אדם, ומרקו. אנחנו באירוע בסדר גודל אחר לחלוטין,

כשאנחנו יושבים עכשיו לבנות מחדש את מערכת האכיפה, השלב הראשון זה להגדיר את התכלית, את המטרות, את היעדים. שלטון חוק וסדר ציבורי, ערכים חשובים, תכליות חשובות, ממש לא בלעדיות, אגב גם בתחומי הקו הירוק הן כבר לא בלעדיות. אגב, התפיסה האכיפתית היום אני אומר את זה כמי שהיחידה הארצית לאכיפה, כידוע, יושבת אצלו במשרד האוצר וגם בזה אנחנו עסוקים, היום אנחנו בעולם שבו האכיפה נועדה לשרת את היכולת לממש את מדיניות הקרקע. שוב, שלטון חוק, ערך חשוב, אבל בסוף קרקע היא משאב בחסר ומדינה קובעת מה מדיניות ניהול הקרקע שלה.

אנחנו מדברים במונחים של אכיפה תומכת תכנון, אנחנו מדברים אפרופו הנגב במונחים של אכיפה תומכת הסדרה, אנחנו מדברים במונחים של אכיפה שמונעת סיכול של יכולת מימוש עתידית של מדיניות

הקרקע בתכליות השונות שהוגדרו לה בתוכניות מתאר ארציות ומחוזיות, ומהחלטות רוחב עוד יותר גדולות של מדיניות. וביהודה ושומרון לדבר הזה נוספת תכלית שבראיתיה היא התכלית המרכזית, וזה שמירת האינטרסים הלאומיים המדיניים והביטחוניים הישראליים במרחב.

וכשמדברים על ביטחון אז יש את הביטחון הטקטי של הכאן ועכשיו, שלא יהיה לי בית על הציר בתוך צו תפיסה שמחר ממנו, חלילה, אפשר לבצע פיגוע, אלא גם שיקולים של ביטחון לאומי, ולזה, נדמה לי, התכוון גם עוזי, זה המפתח גם ליכולת שלנו לפעול גם בשטחי A ו-B במקומות בהם הדבר הזה נדרש. יש שיקולי ביטחון לאומי, ושיקולי ביטחון לאומי הם הרבה יותר רחבים כמו שאמרתי, מהשיקול הטקטי שהמ"פ יודע עכשיו במיקרו טקטיקה שלו להגדיר.

ואנחנו עושים עכשיו עבודה, והיא כוללת עבודת מיפוי בדיוק של אסטרטגית הצד השני, אגב, המענה איננו רק מענה אכיפתי בשטח, אנחנו מקימים ועדת מנכ"לים משותפת, משרד הביטחון, משרד שלנו, משרד החוץ, משרד האוצר, יש כאן מערכה כלכלית למנוע את הכספים האלה, יש כאן מערכה מדינית בינלאומית. אפשר חלק גדול מן הדברים, שר החוץ בעניין הזה עושה עבודה גדולה מאוד וכבר מצליח לצמצם הרבה מאוד את הכסף בלי מלחמות, ולחשוף את המדינות השותפות למה עושים באמת בכסף שלהן? להסביר את חוסר הלגיטימציה של הדבר הזה, אגב, גם בהקשר הדין הבינלאומי שקובע שהמפקד הצבאי הוא הריבון בשטח וצריך לפעול על פי החוקים שלו.

אביחי בוארון (הליכוד):

אתה מדבר גם על שטחי A ו-B?

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

כן. אבל אנחנו מבצעים, יש ועדת מנכ"לים שכחתי לומר, ברשות מנכ"ל ראש הממשלה וראש הממשלה מעורב בזה מאוד. פה יושב מנכ"ל מנהלת ההתיישבות שמוביל את התהליך הזה מול המתאם, מול המנהל האזרחי, מול כל הגורמים, אנחנו מאוד מקווים בתוך חודש לסיים את העבודה הזאת, לתקף אותה אצל ראש הממשלה ושר הביטחון ולהביא אותה לקבינט מכיוון שיש ערך גדול שאנחנו רוצים להגדיר את פעילות הרש"פ כפעילות עוינת, פעילות מדינית עוינת.

להגדרה שהיא פעילות מדינית עוינת יש אפקטיביות מאוד משמעותית ביחס גם לשדרים הבינלאומיים ולמי ששותף בזה וגם ליכולת שלנו, לכלים שלנו לחלק כספים ולתפוס אותם, ולכן פה, אמרתי, זה משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, משרד החוץ, משרד הביטחון, משרד המודיעין, כמובן המשרד לעניינים אסטרטגיים של השר דרמר.

מנסים לייצר, אז יש סור מרע, זה בלימת המאמצים של הצד השני, מדינית, כלכלית, ובסוף במאמצי השטח, ואני אומר לכם, אנחנו הולכים, מערכת האכיפה ביהודה ושומרון חלשה וקטנה מאוד באופן פרופורציונלי ולכן אני לא בא בטענות לאנשים כי הם באמת עובדים מאוד קשה, אבל אנחנו מנרמלים את מה? את היקפי כוח האדם, יושב הראש, יש בתוך הקו הירוק באכיפה, קח תא שטח נתון של הבדואים נניח, עם מאפיינים דומים, ויושבת שם סיירת ירוקה, ויושבת שם יחידת האכיפה ויושבת שם יחידת הפיקוח של רמ"י, אין מה להשוות. ואנחנו נייצר, בעזרת ה', כמו שיש יחידת מתפ"א, יחידת יואב משטרתית שהיא מוכוונת אכיפה וזו משימתה, אנחנו נייצר יחידה מקבילה של מג"ב ביהודה ושומרון, כי בסוף באמת יש גם גבול לקשב שפיקוד המרכז יכול לתת, כי הרי כל סד"כ שפיקוד המרכז מקצה עכשיו לאכיפה, בסוף בא לו על חשבון, בסדר או קצת שעות שינה שהחבר'ה צריכים בין מבצע למבצע, או - - -.

אנחנו רוצים לייצר יתירות מספקת במערכת שהצבא ייתן מענה לשיקולי הביטחון ונוכל לתת מענה גם לשיקולי הביטחון הלאומי, וכמובן, ובזה אני מסיים, הרבה מאוד עשה טוב. כי מה אנחנו אומרים? שהצד השני פועל אקטיבית לתפוס שטחים. אנחנו צריכים לעשות את אותו הדבר. אז זו הסדרה, זה בניה, זה חקלאות. אנחנו רוצים לייצר מאות אלפי דונמים של אדמות מדינה בחקלאות. זה ייעור, אנחנו עכשיו סיימנו תוכנית עם קק"ל 10,000 דונמים בשני פרויקטים. שניים יהודה או שלושה? בעזרת ה' אני מקווה שקק"ל ייכנסו לייעור בסמכות וברשות, בפיקוח של המנהל האזרחי באדמות המדינה.

גלעד קריב (העבודה):

על פי תקנון קק"ל אי אפשר לפעול מחוץ לשטחים הריבוניים.

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

אתה טועה.

גלעד קריב (העבודה):

במוסדות הלאומיים יש פיקוח - - -

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

ברוך ה', אנחנו מסוכמים על זה כבר עם קק"ל, וזה יאושר בדירקטוריון בהקדם. אגב, יש לזה רוב בקק"ל, אני אומר לכם, גם נציגי השמאל, גדי, גם נציגי המחנה הממלכתי ויש עתיד מתואמים איתנו באופן מלא וקק"ל באירוע הזה. כמובן היה להם תנאי – שזה יהיה בסמכות וברשות.

עוזי דיין:

קק"ל בסך הכל מבקשת דירקטיבה ברורה, ולא התקנון עוצר אותה.

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

אני אומר שוב, קיבלו כאן, ואני בעד, תראו, התפיסה הכללית שלי אומרת, אנחנו צריכים את ההתיישבות לפתח בסמכות, ברשות, באופן חוקי, בשום פנים ואופן לא בעשיית דין עצמי שכל אחד עושה לעצמו. יש ממשלה שעושה את זה, יש למעלה מ-50 חוות, אמצעי נפלא, אנחנו עובדים עכשיו כדי לייצר להם הסדרה תכנונית כדי שזה יהיה חוקי, ואז נוכל לסייע להם קצת בפריצת דרכים ובתשתיות מים וחשמל, ולהקים עוד חוות כאלה. הרבה מאוד דרכים.

אנחנו עושים את זה בשיקול דעת מדיני, באמת, באחריות, עם ראש הממשלה. אני לא רוצה כרגע בפורום הפתוח הזה להרחיב. אני חושב שאפשר בצורה אחראית, שקולה, וזהירה ומסודרת ובהכוונה מדינית, ופה אני רוצה לשים דגש, כי מה שאמרתי לך קודם אביחי, זה לא אירוע של הצבא. הצבא לא אשם בו, והצבא לא אחראי לו. זאת אחריות שלנו כממשלה וכדרג מדיני. אנחנו צריכים להכתיב דירקטיבה לצבא, בשיח איתו, בהבנת הרגישויות והמורכבויות, בתהליך. אנחנו לא כופים שום דבר.

אבל הצבא, וזה בדיוק השינוי שאנחנו עושים, אלוף הפיקוד הוא הריבון, אגב גם פה כשהיו לנו דיונים משפטיים, הפצ"רים, אלוף הפיקוד הוא הריבון. האלוף מאז ומעולם קיבל הוראות מהממשלה, למשל השאלה האם מת"ע מתכנסת לא מתכנסת? מאשרים יחידות דיור או לא? כמה? איפה? אלוף הפיקוד בסוף נותן את ההנחיה הפרקטית למת"ע להתכנס וכו', נותן לרס"ן לפרסם סדר יום. אבל בסוף ברור לנו שיש כאן ניהול של הממשלה.

לימור סון הר מלך (עוצמה יהודית):

אז ממתי זה השתנה?

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

אלוף הפיקוד הוא הריבון בשטח מכוח היותו אלוף הפיקוד של, שוב, לשיטת, אני כמובן לא מקבל את הטרמינולוגיה - - -

לימור סון הר מלך (עוצמה יהודית):

השר, אבל ממתי זה השתנה? איפה זה השתנה? מה מה קרה?

גלעד קריב (העבודה):

איפה זה השתנה? יש פה שמונה מאחזים לא חוקיים בשבועות האחרונים - - - אלוף פיקוד המרכז לפנות אותם. מה השתנה?

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

אנחנו נאכוף באמת בלי ציניות, גם באוכלוסייה הישראלית, בוא, אני הובלתי לפני שלושה שבועות אכיפה מאוד גדולה.

לימור סון הר מלך (עוצמה יהודית):

אבל שאלתי אותך שאלה, אתה מתייחס - - - שלו. מה השתנה שהיום אלוף הפיקוד לקח על עצמו סמכויות שהם לא?

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

זה ככה 50 שנה, לימור.

לימור סון הר מלך (עוצמה יהודית):

לא, אבל אתה אמרת הרגע שהוא עדיין היה כפוף להוראות הממשלה.

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

לא, שניה. תמיד בסוף בדברים הגדולים, שיש להם השלכות מדיניות, הדרג המדיני ניהל. מאז החלטה 150, אגב שביטלנו אותה כידוע.

לימור סון הר מלך (עוצמה יהודית):

זה השתנה?

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

ביטלנו את החלטת 150, זה לאט לאט משתנה, אנחנו כממשלה לוקחים אחריות ולכן אנחנו מקימים את המשרד הזה בתוך משרד הביטחון, ומקימים את המנהלת ויהיו לה ארבעה אגפים, ויהיה סגן רמ"א אזרחי, זה חלק מהעניין, שהגישה שלו תהיה אזרחית.

אנחנו, שוב, יצרנו מערכת, אני אומר את האמת, אני בהתחלה רציתי הפרדה מוחלטת, נכון? אני הייתי אמור לקדם אחריות על מתפ"ש מנהל אזרחי למעט הסוגיות הביטחוניות, עזה וכו', הבנתי את המורכבות של הצבא בתהליך הזה, הבנתי את הצורך לשמור על שרשרת פיקוד, הבנתי את העובדה שאנחנו רוצים לייצר כאן תהליך עקב בצד אגודל, כי בסוף הצבא הוא השותף הכי מרכזי שלנו כמערכת אזרחית בשטח, ואין מה לעשות. והגענו להסכמות שיש בהן פשרות, את יודעת מה, זה לא פשרה, פשרה זה לא דבר נכון, יצרנו מנגנון שבעיני מצליח לאט לאט להטמיע את השינוי התודעתי, החשיבתי וממילא גם הפרקטי, ומאפשר לצבא לעשות את זה איתנו עקב בצד אגודל ולהתרגל לשינוי, כי זה שינוי דרמטי.

מבחינת הצבא זה שינוי דרמטי מהעובדה שהוא בעל הבית מוחלט בשטח, שוקל את שיקוליו, לא צריך להתחשב בשום אחד, דורס, לא במובן חלילה הרע, אבל עובדתית דורס את השיקול האזרחי מתחת לכל השיקולים הצבאיים, ועכשיו יש כאן עוד שיקול, שיקולים אזרחיים, מפה שלמה של שיקולים, ושיקולים אסטרטגיים גיאופוליטיים של ביטחון לאומי, של מה קורה בשטח ברמה האסטרטגית, והדבר הזה עכשיו צריך להתאזן אל מול השיקול הצבאי.

אני מקווה, בעזרת ה', ופה אני אשמח אדוני יושב הראש, שתנהלו על הדבר הזה דיונים, דיוני מעקב, ותבחנו אותנו, ותסייעו בידנו, ותדייקו אותנו, ותנו לנו לבנות.

אביחי בוארון (הליכוד):

רק שאלה קטנה אדוני השר. האם בסוף כל התהליך הזה תהיה יכולת כזו או אחרת של גוף כזה או אחר לפקח על מה שקורה בשטחי A ו-B, באופן שלא תיפסק ההתנהלות שמאיימת בסופו של דבר על האינטרסים הישראליים, גם הכלליים האסטרטגיים, וגם ברמת המיקרו על ישובים והתיישבויות. על אינטרסים ישראלים ספציפיים?

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

אני אשמח לפרט על זה יותר בדיון סגור.

גלעד קריב (העבודה):

הגוף האזרחי ייכנס לשטח A לבצע את האכיפה.

אביחי בוארון (הליכוד):

זה רציני גלעד, הפעם זה רציני.

גלעד קריב (העבודה):

לא לא, זה מאוד רציני. מאוד רציני מה שקורה כאן.

השר הנוסף במשרד הביטחון בצלאל סמוטריץ':

אני אשמח לפרט על זה בדיון סגור. אני רק אומר במשפט אחד. המפתח ביכולת שלנו לפעול גם בשטחי A ו-B נעוץ בהגדרת המושג ביטחון לאומי, והפירוט שלו למה אכן נוגע לשיקולים הביטחון הלאומי של ישראל, וממילא על פי ההסכמים, על פי המחויבויות הבינלאומיות שלנו, יש לנו יכולת לפעול שם? ומה הוא באמת אזרחי במובן פר-אקסלנס, ששם, מה לעשות, אנחנו לא אוהבים את הסכמי אוסלו, אבל כרגע אנחנו מחויבים להם.

גלעד קריב (העבודה):

כרגע, בדגש על כרגע אצלך, אדוני כשדיברת על הגדרת - - -

היו"ר יולי יואל אדלשטיין:

סליחה, גלעד, יש רשימה של אנשים שביקשו לדבר.

גלעד קריב (העבודה):

אבל השר יוצא, אני מבין שהוא רוצה לצאת אבל - - -

היו"ר יולי יואל אדלשטיין:

אנחנו לא במסיבת עיתונאים של השר.

גלעד קריב (העבודה):

אתה הפכת את הדיון הזה למסיבת עיתונאים של השר. השר אמר פה דברים בעלי חשיבות.

היו"ר יולי יואל אדלשטיין:

אני אשמח מאוד שתגיש מכתב הערכה כמו שעושים לכל מרצה, אתה יודע סטודנטים מגישים הערכה.

גלעד קריב (העבודה):

האם הגדרת הפעילות של הרש"פ כפעילות עוינת נוגעת רק לענייני תכנון ובניה?

היו"ר יולי יואל אדלשטיין:

אני מודה מאוד לשר על דבריו.

נספח 7

מכתב האלוף פוקס

עמ' 111

מפקדת
לשכת
טל'
פקס

מרכז
הפיקוד

פיקוד
מפקד

21
במרץ
2024



הנדון: היעדר אכיפה כלפי בניה בלתי חוקית באיו"ש

1. בתאריך ה- 20 במרץ 2024 התקיים הדיון שבנדון בראשות מפקד פיקוד המרכז.
2. להלן סיכום מפקד הפיקוד:
 - א. ביום ה- 20 במרץ 2024 נערך דיון בראשות מפקד פקמ"ז בנושא סטאטוס האכיפה ביחס לבניה בלתי חוקית בהתייחס לשנת העבודה 2023 ותקופת מלחמת "חרבות הברזל" בפרט.
 - ב. כפי העולה מנתוני המנהל האזרחי ביחס לשנת 2023, במהלך השנה חלה עליה במספר המבנים הבלתי חוקיים שהוקמו על ידי ישראלים ברחבי איו"ש, זאת בנוסף למספר לא מבוטל של פלישות למקרקעין.
 - ג. מאז פרוץ המלחמה, בחודש אוקטובר אשתקד, ועד היום, אותרו בסה"כ כ-50 אירועים, בחלקם – מספר מבנים ופריצות דרך בלתי חוקיים שהוקמו על ידי ישראלים במרחב. רוב הבניה התרכזה בגזרות שומרון ובנימין (34 מבנים ופריצות דרך בסה"כ). רוב המבנים ופריצות הדרך הוקמו ונסללו בקרקע שאינה אדמות מדינה (רובם - באדמות פרטיות, חלק באדמות "סקר" וחלק מסוים אף בשטחי B). בחלק מהמקרים דובר על הקמת מאחזים חדשים ובחלקם הרחבה של מאחזים בלתי חוקיים קיימים דוגמת עוז ציון ורמת מגרון.
 - ד. במקביל בתקופה זו צומצמה עד כדי נעלמה האכיפה כלפי הבניה הישראלית הבלתי חוקית¹. עד מרץ 2023 פעילות אכיפה באיו"ש אושרה על ידי פקמ"ז, ובמקרים חריגים גם על ידי שר הביטחון. החל ממרץ 2023, תכנית אכיפה המאושרת בפיקוד, דורשת את אישור מנהלת ההתיישבות. מאז ובדגש על הרבעון האחרון – נמנעת המנהלת מלאשר את הליכי האכיפה כלפי הבניה הבלתי חוקית הישראלית. בד בבד, המנהלת מאשרת באופן קבוע – את תכנית האכיפה כלפי הבניה הבלתי חוקית הפלסטינית במלואה. זאת בניגוד להצהרות והתחייבויות המדינה בכל הנוגע לסדר

¹ ראה נספח א' - פירוט התיקים שנפתחו ביחס לבניה בלתי חוקית ישראלית מאז פרוץ המלחמה.

יצירת **פער גדל ומתרחב** בין האכיפה ביחס למגזר הפלסטינית והיעדר האכיפה ביחס למגזר הישראלי.

ה. יצוין, כי חלק משמעותי מהאכיפה שבוצעה ביחס למגזר הישראלי במהלך השנה האחרונה הייתה בהתאם לסמכות שנותרה בידי פקמ"ז לאכיפה של בניה חדשה שהותרה בשטח גורמת לסיכון ביטחוני.

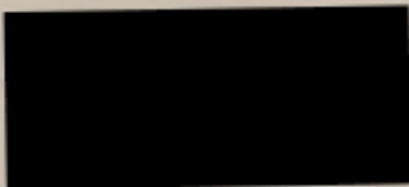
ו. כך, בשנת 2023 אותרו 395 מבנים בלתי חוקיים ונהרסו 34 (מהם הרוב באירוע אכיפה אחד של מאחז מעלה רחבעם) לעומת 328 איתורים בשנה שלפני כן (בה נהרסו 57 מבנים). באותה עת אותרו בשנת 2023 - 1,407 מבנים בלתי חוקיים שנבנו על ידי המגזר הפלסטיני ונהרסו 306.

ז. יצוין, כי מאז פרוץ המלחמה ירדה פעילות האיתור של המבנים על ידי יחידת הפיקוח במנהל האזרחי בשל גיוס חלק ניכר מעובדיה למילואים, על כן – סביר, כי מספר המבנים שהוקמו ודרכים שנסללו גבוהה מזו באופן משמעותי.

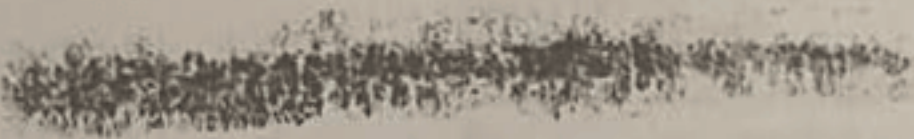
ח. במהלך הדיון הודגמו גם מקרים בהם בעקבות הנחיית מנהלת ההתיישבות נמנעו פעולות אכיפה אשר עליהן **התחייבה המדינה בפני בתי המשפט**, התחייבויות שנמסרו – **על דעת מנהלת ההתיישבות** (כך למשל – רק לאחרונה לא פונתה פלישה למקרקעין בסמוך למאחז מעוז אסתר ולא פונו מבנים בשוב חרמש – כל זאת בניגוד להתחייבות שניתנה לבית המשפט וכאשר מבחינה ביטחונית האכיפה הייתה אפשרית).

ט. מצב זה של "אין דין ואין דין" ידוע היטב גם לאלו המקימים את הבינוי הבלתי חוקי – שכן מדיניות זו זוכה לתהודה והדבר רק מביא לעליה והרחבה של האירועים – אשר יש בהם גם ממד משמעותי של פגיעה בביטחון האזור.

י. במהלך השנה האחרונה אנו גם עדים להתרחבות של בניה בלתי חוקית המתבצעת **בחסות גופים שונים הפועלים באזור**, בדגש – על השלטון המקומי. כך למשל, סלילת דרכים ואתרי תיירות בשמורות טבע שאף אינן מצויות בתחומן (ואף פרסומן כאתר תיירותי באתר המועצה באינטרנט). מאז פרוץ המלחמה במקרים לא מעטים נסללו דרכים בלתי חוקיות המובילות ליישובים ולמאחזים בלתי חוקיים. דרכים, אשר אם נדרשות ביטחונית – נסללות על ידי פיקוד המרכז לפי דין.

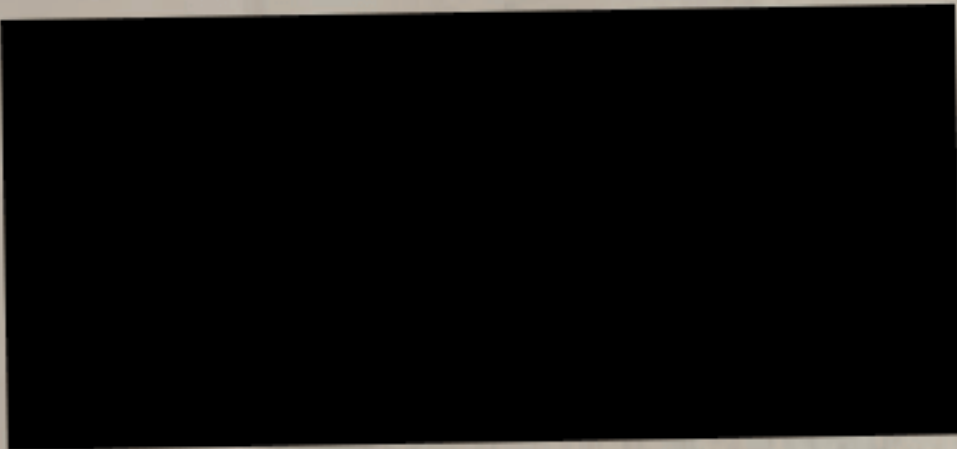


יא. לעמדת מפקד פקמ"ז, האמון לא רק על הביטחון באזור, העומד בראש מעייניו, אלא גם על שמירת הדין – הדבר לא יכול להימשך באופן האמור.



3. ידיעתכם / טיפולכם.

בברכה,



מס' תיק	שם	תאריך	מיקום	סוג	הערות
1	אברהם	1947	ירושלים	הוצאה	
2	בן-דוד	1948	תל-אביב	הוצאה	
3	גולדמן	1949	חיפה	הוצאה	
4	דגל	1950	באר שבע	הוצאה	
5	הורן	1951	ראשון-לציון	הוצאה	
6	זאב	1952	נתניה	הוצאה	
7	כחלון	1953	מגדל	הוצאה	
8	לוי	1954	פתח-תקו	הוצאה	
9	מגן	1955	קריית-גת	הוצאה	
10	נחמן	1956	רמת-גן	הוצאה	
11	סגל	1957	תל-אביב	הוצאה	
12	עמרם	1958	ירושלים	הוצאה	
13	פז	1959	חיפה	הוצאה	
14	קורן	1960	באר שבע	הוצאה	
15	רובינשטיין	1961	ראשון-לציון	הוצאה	
16	שניידר	1962	נתניה	הוצאה	
17	תל-אביב	1963	מגדל	הוצאה	
18	ישראל	1964	פתח-תקו	הוצאה	
19	משה	1965	קריית-גת	הוצאה	
20	נחמן	1966	רמת-גן	הוצאה	
21	סגל	1967	תל-אביב	הוצאה	
22	עמרם	1968	ירושלים	הוצאה	
23	פז	1969	חיפה	הוצאה	
24	קורן	1970	באר שבע	הוצאה	
25	רובינשטיין	1971	ראשון-לציון	הוצאה	
26	שניידר	1972	נתניה	הוצאה	
27	תל-אביב	1973	מגדל	הוצאה	
28	ישראל	1974	פתח-תקו	הוצאה	
29	משה	1975	קריית-גת	הוצאה	
30	נחמן	1976	רמת-גן	הוצאה	
31	סגל	1977	תל-אביב	הוצאה	
32	עמרם	1978	ירושלים	הוצאה	
33	פז	1979	חיפה	הוצאה	
34	קורן	1980	באר שבע	הוצאה	
35	רובינשטיין	1981	ראשון-לציון	הוצאה	
36	שניידר	1982	נתניה	הוצאה	
37	תל-אביב	1983	מגדל	הוצאה	
38	ישראל	1984	פתח-תקו	הוצאה	
39	משה	1985	קריית-גת	הוצאה	
40	נחמן	1986	רמת-גן	הוצאה	
41	סגל	1987	תל-אביב	הוצאה	
42	עמרם	1988	ירושלים	הוצאה	
43	פז	1989	חיפה	הוצאה	
44	קורן	1990	באר שבע	הוצאה	
45	רובינשטיין	1991	ראשון-לציון	הוצאה	
46	שניידר	1992	נתניה	הוצאה	
47	תל-אביב	1993	מגדל	הוצאה	
48	ישראל	1994	פתח-תקו	הוצאה	
49	משה	1995	קריית-גת	הוצאה	
50	נחמן	1996	רמת-גן	הוצאה	
51	סגל	1997	תל-אביב	הוצאה	
52	עמרם	1998	ירושלים	הוצאה	
53	פז	1999	חיפה	הוצאה	
54	קורן	2000	באר שבע	הוצאה	
55	רובינשטיין	2001	ראשון-לציון	הוצאה	
56	שניידר	2002	נתניה	הוצאה	
57	תל-אביב	2003	מגדל	הוצאה	
58	ישראל	2004	פתח-תקו	הוצאה	
59	משה	2005	קריית-גת	הוצאה	
60	נחמן	2006	רמת-גן	הוצאה	
61	סגל	2007	תל-אביב	הוצאה	
62	עמרם	2008	ירושלים	הוצאה	
63	פז	2009	חיפה	הוצאה	
64	קורן	2010	באר שבע	הוצאה	
65	רובינשטיין	2011	ראשון-לציון	הוצאה	
66	שניידר	2012	נתניה	הוצאה	
67	תל-אביב	2013	מגדל	הוצאה	
68	ישראל	2014	פתח-תקו	הוצאה	
69	משה	2015	קריית-גת	הוצאה	
70	נחמן	2016	רמת-גן	הוצאה	
71	סגל	2017	תל-אביב	הוצאה	
72	עמרם	2018	ירושלים	הוצאה	
73	פז	2019	חיפה	הוצאה	
74	קורן	2020	באר שבע	הוצאה	
75	רובינשטיין	2021	ראשון-לציון	הוצאה	
76	שניידר	2022	נתניה	הוצאה	
77	תל-אביב	2023	מגדל	הוצאה	
78	ישראל	2024	פתח-תקו	הוצאה	
79	משה	2025	קריית-גת	הוצאה	
80	נחמן	2026	רמת-גן	הוצאה	
81	סגל	2027	תל-אביב	הוצאה	
82	עמרם	2028	ירושלים	הוצאה	
83	פז	2029	חיפה	הוצאה	
84	קורן	2030	באר שבע	הוצאה	
85	רובינשטיין	2031	ראשון-לציון	הוצאה	
86	שניידר	2032	נתניה	הוצאה	
87	תל-אביב	2033	מגדל	הוצאה	
88	ישראל	2034	פתח-תקו	הוצאה	
89	משה	2035	קריית-גת	הוצאה	
90	נחמן	2036	רמת-גן	הוצאה	
91	סגל	2037	תל-אביב	הוצאה	
92	עמרם	2038	ירושלים	הוצאה	
93	פז	2039	חיפה	הוצאה	
94	קורן	2040	באר שבע	הוצאה	
95	רובינשטיין	2041	ראשון-לציון	הוצאה	
96	שניידר	2042	נתניה	הוצאה	
97	תל-אביב	2043	מגדל	הוצאה	
98	ישראל	2044	פתח-תקו	הוצאה	
99	משה	2045	קריית-גת	הוצאה	
100	נחמן	2046	רמת-גן	הוצאה	
101	סגל	2047	תל-אביב	הוצאה	
102	עמרם	2048	ירושלים	הוצאה	
103	פז	2049	חיפה	הוצאה	
104	קורן	2050	באר שבע	הוצאה	
105	רובינשטיין	2051	ראשון-לציון	הוצאה	
106	שניידר	2052	נתניה	הוצאה	
107	תל-אביב	2053	מגדל	הוצאה	
108	ישראל	2054	פתח-תקו	הוצאה	
109	משה	2055	קריית-גת	הוצאה	
110	נחמן	2056	רמת-גן	הוצאה	
111	סגל	2057	תל-אביב	הוצאה	
112	עמרם	2058	ירושלים	הוצאה	
113	פז	2059	חיפה	הוצאה	
114	קורן	2060	באר שבע	הוצאה	
115	רובינשטיין	2061	ראשון-לציון	הוצאה	
116	שניידר	2062	נתניה	הוצאה	
117	תל-אביב	2063	מגדל	הוצאה	
118	ישראל	2064	פתח-תקו	הוצאה	
119	משה	2065	קריית-גת	הוצאה	
120	נחמן	2066	רמת-גן	הוצאה	
121	סגל	2067	תל-אביב	הוצאה	
122	עמרם	2068	ירושלים	הוצאה	
123	פז	2069	חיפה	הוצאה	
124	קורן	2070	באר שבע	הוצאה	
125	רובינשטיין	2071	ראשון-לציון	הוצאה	
126	שניידר	2072	נתניה	הוצאה	
127	תל-אביב	2073	מגדל	הוצאה	
128	ישראל	2074	פתח-תקו	הוצאה	
129	משה	2075	קריית-גת	הוצאה	
130	נחמן	2076	רמת-גן	הוצאה	
131	סגל	2077	תל-אביב	הוצאה	
132	עמרם	2078	ירושלים	הוצאה	
133	פז	2079	חיפה	הוצאה	
134	קורן	2080	באר שבע	הוצאה	
135	רובינשטיין	2081	ראשון-לציון	הוצאה	
136	שניידר	2082	נתניה	הוצאה	
137	תל-אביב	2083	מגדל	הוצאה	
138	ישראל	2084	פתח-תקו	הוצאה	
139	משה	2085	קריית-גת	הוצאה	
140	נחמן	2086	רמת-גן	הוצאה	
141	סגל	2087	תל-אביב	הוצאה	
142	עמרם	2088	ירושלים	הוצאה	
143	פז	2089	חיפה	הוצאה	
144	קורן	2090	באר שבע	הוצאה	
145	רובינשטיין	2091	ראשון-לציון	הוצאה	
146	שניידר	2092	נתניה	הוצאה	
147	תל-אביב	2093	מגדל	הוצאה	
148	ישראל	2094	פתח-תקו	הוצאה	
149	משה	2095	קריית-גת	הוצאה	
150	נחמן	2096	רמת-גן	הוצאה	
151	סגל	2097	תל-אביב	הוצאה	
152	עמרם	2098	ירושלים	הוצאה	
153	פז	2099	חיפה	הוצאה	
154	קורן	2100	באר שבע	הוצאה	
155	רובינשטיין	2101	ראשון-לציון	הוצאה	
156	שניידר	2102	נתניה	הוצאה	
157	תל-אביב	2103	מגדל	הוצאה	
158	ישראל	2104	פתח-תקו	הוצאה	
159	משה	2105	קריית-גת	הוצאה	
160	נחמן	2106	רמת-גן	הוצאה	
161	סגל	2107	תל-אביב	הוצאה	
162	עמרם	2108	ירושלים	הוצאה	
163	פז	2109	חיפה	הוצאה	
164	קורן	2110	באר שבע	הוצאה	
165	רובינשטיין	2111	ראשון-לציון	הוצאה	
166	שניידר	2112	נתניה	הוצאה	
167	תל-אביב	2113	מגדל	הוצאה	
168	ישראל	2114	פתח-תקו	הוצאה	
169	משה	2115	קריית-גת	הוצאה	
170	נחמן	2116	רמת-גן	הוצאה	
171	סגל	2117	תל-אביב	הוצאה	
172	עמרם	2118	ירושלים	הוצאה	
173	פז	2119	חיפה	הוצאה	
174	קורן	2120	באר שבע	הוצאה	
175	רובינשטיין	2121	ראשון-לציון	הוצאה	
176	שניידר	2122	נתניה	הוצאה	
177	תל-אביב	2123	מגדל	הוצאה	
178	ישראל	2124	פתח-תקו	הוצאה	
179	משה	2125	קריית-גת	הוצאה	
180	נחמן	2126	רמת-גן	הוצאה	
181	סגל	2127	תל-אביב	הוצאה	
182	עמרם	2128	ירושלים	הוצאה	
183	פז	2129	חיפה	הוצאה	
184	קורן	2130	באר שבע	הוצאה	
185	רובינשטיין	2131	ראשון-לציון	הוצאה	
186	שניידר	2132	נתניה	הוצאה	
187	תל-אביב	2133	מגדל	הוצאה	
188	ישראל	2134	פתח-תקו	הוצאה	
189	משה	2135	קריית-גת	הוצאה	
190	נחמן	2136	רמת-גן	הוצאה	
191	סגל	2137	תל-אביב	הוצאה	
192	עמרם	2138	ירושלים	הוצאה	
193	פז	2139	חיפה	הוצאה	
194	קורן	2140	באר שבע	הוצאה	
195	רובינשטיין	2141	ראשון-לציון	הוצאה	
196	שניידר	2142	נתניה	הוצאה	
197	תל-אביב	2143	מגדל	הוצאה	
198	ישראל	2144	פתח-תקו	הוצאה	
199	משה	2145	קריית-גת	הוצאה	
200	נחמן	2146	רמת-גן	הוצאה	
201	סגל	2147	תל-אביב	הוצאה	
202	עמרם	2148	ירושלים	הוצאה	
203	פז	2149	חיפה	הוצאה	
204	קורן	2150	באר שבע	הוצאה	
205	רובינשטיין	2151	ראשון-לציון	הוצאה	
206	שניידר	2152	נתניה	הוצאה	
207	תל-אביב	2153	מגדל	הוצאה	
208	ישראל	2154	פתח-תקו	הוצאה	
209	משה	2155	קריית-גת	הוצאה	
210	נחמן	2156	רמת-גן	הוצאה	
211	סגל	2157	תל-אביב	הוצאה	
212	עמרם	2158	ירושלים	הוצאה	
213	פז	2159	חיפה	הוצאה	
214	קורן	2160	באר שבע	הוצאה	
215	רובינשטיין	2161	ראשון-לציון	הוצאה	
216	שניידר	2162	נתניה	הוצאה	
217	תל-אביב	2163	מגדל	הוצאה	
218	ישראל	2164	פתח-תקו	הוצאה	
219	משה	2165	קריית-גת	הוצאה	
220	נחמן	2166	רמת-גן	הוצאה	
221	סגל	2167	תל-אביב	הוצאה	
222	עמרם	2168	ירושלים	הוצאה	
223	פז	2169	חיפה	הוצאה	
224	קורן	2170	באר שבע	הוצאה	
225	רובינשטיין	2171	ראשון-לציון	הוצאה	
226	שניידר	2172	נתניה	הוצאה	
227	תל-אביב	2173	מגדל	הוצאה	
228	ישראל	2174	פתח-תקו	הוצאה	
229	משה	2175	קריית-גת	הוצאה	
230	נחמן	2176	רמת-גן	הוצאה	
231	סגל	2177	תל-אביב	הוצאה	
2					

נספח 8

הטיעון המשלים מטעם המשיבים
בבג"ץ 2435/24 ונספחיו

עמ' 115

בג"ץ 2435/23

קבוע לדין ביום 22.7.24

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

1. אלעזר יקירביץ
2. ד"ר שלה אורן
3. ענבל אורפז
4. אלה אלקלעי
5. יוסי אקרמן
6. אברהם ביגר
7. יניב גולן
8. עמית גנסין
9. מיכל גרא מרגליות
10. אהוד גרי
11. רוני זהבי
12. רוני חפץ
13. גיא טיטונוביץ'
14. יעל כהן פראן
15. אלדד לוי
16. דב מורן
17. ד"ר אילן סמיש
18. נילי צור
19. מודי רוזן
20. טל רוסו
21. אורית שלו
22. סתיו שפיר

כולם על-ידי באי-כוחם עוה"ד חגי קלעי ו/או אוהד רוזן ו/או גל בריר ו/או עידן סגר
מרח' מזא"ה 22א, תל אביב-יפו
טלפון: 03-9070770; פקס: 03-9070771

העותרים

נגד

1. הממשלה
 2. שר הביטחון
 3. שר נוסף במשרד הביטחון
- על ידי פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
רח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
טל' 073-3925590; פקס 02-6467011
דוא"ל HCJ-Dep@justice.gov.il

המשיבים

טיעון משלים מטעם המדינה

1. בהתאם להחלטות בית המשפט הנכבד, ובהן ארכות שניתנו, מוגש בזאת טיעון משלים מטעם המדינה.
2. יוזכר, כי עניינה של העתירה ב"מסמך הבנות וחלוקת אחריות וסמכויות בין שר הביטחון והשר הנוסף במשרד הביטחון" (להלן גם "מסמך ההבנות" או "המסמך"), אשר נחתם ביום 23.2.23 על ידי מזכיר הממשלה, מטעמו של ראש הממשלה; שר הביטחון; והשר הנוסף במשרד הביטחון (להלן גם "השר הנוסף").
3. בעתירה התבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים להתייצב וליתן טעם "מדוע לא יקבע כי הסכם ההבנות שבין המשיב 2 [הוא שר הביטחון; הח"מ] והמשיב 3 [הוא השר

הנוסף במשרד הביטחון; הח"מ] – בטל" (עמ' 2 לכתב העתירה), על יסוד הטעמים המפורטים בעתירה.

4. במסגרת העתירה ביקשו העותרים מבית המשפט הנכבד גם ליתן צו ביניים "האוסר על המשיב 3, השר במשרד הביטחון, לייתן הוראות או פקודות לקציני צה"ל ועובדיו, ובפרט - אלוף פיקוד מרכז, מתאם פעולות הממשלה בשטחים או ראש המנהל האזרחי, וכן לכלל הכפופים לשלושת אישים אלו (קרי, כי סעיף 6 להסכם בין המשיבים 2-3 לא יוקפא [כך במקור; הח"מ] עד להכרעה בעתירה)" (עמ' 4 לכתב העתירה; ההדגשה במקור).

5. בתגובה מטעם המדינה לבקשה למתן צו ביניים מיום 4.5.23 נטען כי דין הבקשה למתן צו ביניים להידחות, ובהמשך לכך, בהחלטת כבוד השופט א' שטיין מיום 8.5.23 נדחתה הבקשה למתן צו ביניים, כמפורט בהחלטה.

6. ביום 26.2.24 הגישה המדינה את התגובה מטעמה לעתירה. בתגובתה עמדה המדינה על כך שהעתירה תוקפת את מסמך ההבנות בשלושה מישורים עיקריים: נטען כי המסמך משנה את הסטטוס המשפטי של האזור ובתוך כך נוגד את המשפט הבין-לאומי המנהגי; נטען כי המסמך נוגד את הוראות חוק-יסוד: הצבא והוראות חוק נוספות הנוגעות לצבא; ונטען כי המסמך נוגד את הוראות חוק-יסוד: הממשלה. עמדת המדינה, כפי שפורטה בתגובה, היא כי דין הטענות להידחות, ועל כן דין העתירה להידחות, משמסמך ההבנות אינו סותר, כטענת העותרים, הוראת דין, חוקית או חוקתית, ובכלל זה את חוק-יסוד: הצבא, חוק-יסוד: הממשלה או המשפט הבין-לאומי המנהגי, ואין בו כדי לשנות את הסטטוס המשפטי של אזור יהודה ושומרון (להלן גם "האזור").

7. ביום 4.3.24 התקיים דיון בפני הרכב בעתירה, שבסופו ניתנה החלטת בית המשפט הנכבד, כדלקמן:

"המשיבים יגישו תוך 45 יום טיעון משלים, אך בנוגע לשאלה שהועלתה על ידינו בדיון ביחס לכפיפותו של סגן ראש מנהל אזרחי למפקד הצבאי ולהשלכות הנובעות מכך, ולרבות לענין השאלה האם חל בהקשר זה שינוי מצב לעומת המצב ששרר טרם כינון הממשלה.

לעותרים זכות תגובה תוך 21 יום מקבלת הטיעון המשלים.

עם קבלת החומר נחליט על המשך הטיפול."

8. מכאן מוגש טיעון משלים זה, שבמסגרתו גם תעדכן המדינה בדבר התפתחויות עובדתיות שהיו, ובהן כאלה שנוגעות לדברים אשר לגביהם נועד הטיעון המשלים.

9. ביום 5.5.24 מונה מר הלל רוט לתפקיד סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים (להלן גם "הסגן האזרחי"). המינוי נעשה בהתאם לסעיף 11.983 לתקשי"ר "הליך איוש משרה זמנית" (סוג ההליך נבחר על ידי נציבות שירות המדינה). כל המועמדים למשרה (יותר מ-

15 איש) רואיינו על ידי ועדת בחירה שהורכבה מסגנית נציב שירות המדינה הממונה על מערכת הביטחון, ששימשה יושבת ראש הוועדה; **ראש המינהל האזרחי**; ראש מינהלת ההתיישבות במשרד הביטחון; ונציג ציבור. בסיום הראיונות נבחר מר הלל רוט לאיוש המשרה.

10. ביום 29.5.24 חתם מפקד פיקוד המרכז (הוא המפקד הצבאי של האזור) על תיקון לצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981 (להלן "**הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי**") – צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (תיקון מס' 34) (יהודה והשומרון) (מס' 2195), התשפ"ד-2024. התיקון הוסיף לצו בדבר הקמת מינהל אזרחי את סעיף 5א, שעניינו "סמכויות סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים והייעוץ המשפטי לו", וקובע כך:

5א. (א) סמכות הנתונה לראש המינהל האזרחי לפי צו זה או מכוח הדין ותחיקת הבטחון, לרבות הסמכות להתקין תקנות, ובפרט הסמכויות מכוח תחיקת הביטחון המפורטות בתוספת השלישית לצו זה והתקנות שהוצאו מכוחה, רשאי ראש המינהל האזרחי לאצול, כולה, מקצתה, או בסייגים, לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים.

(ב) הואצלו לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים סמכויות בהתאם לאמור בס"ק (א), הרי שעל אף האמור בצו בדבר פרשנות [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1729), התשע"ד-2013, הגדרת המונח "היועץ המשפטי" בדברי החקיקה ובדין לגביהם הוסמך, בכל הנוגע להפעלת סמכויות אלו על-ידי סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים או מי מטעמו, תהיה "היועץ המשפטי למערכת הביטחון".

(ג) על אף האמור בסעיף 1 לצו בדבר פרשנות [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1729), התשע"ד-2013, בכל מקום בו נצרך סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים או מי שכפוף לו לאותו עניין, להיועץ ביועץ משפטי או לקבל אישורו, בין מכוח דין ובין שלא מכוח דין, ייוועץ סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים או מי שכפוף לו לאותו עניין, ביועץ המשפטי למערכת הביטחון או מי מטעמו.

הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (תיקון מס' 34) (יהודה והשומרון) (מס' 2195), התשפ"ד-2024, מצורף ומסומן מש/1.
הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי בנוסחו המלא והמעודכן, כפי שהוא מפורסם באתר נבו, מצורף ומסומן מש/2.

11. בנוסף, באותו היום, 29.5.24, חתם ראש המינהל האזרחי (להלן גם "רמ"א") על כתב מינוי והאצלת סמכויות לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים (להלן גם "כתב המינוי והאצלת סמכויות"), שתחילת תוקפו מיום חתימתו. במסגרת זו, הוקנו למר הלל רוט הסמכויות הנדרשות למילוי תפקיד סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים (להלן גם "הסגן האזרחי") שאליו נבחר כאמור.

כעולה מכתב המינוי והאצלת סמכויות, בהתאם להוראות סעיפים 5(ב), 5(ג) ו-5א(א) לצו בדבר הקמת מינהל אזרחי, אצל ראש המינהל האזרחי לסגן האזרחי "את כל הסמכויות שנקבעו בדין ובתחיקת הביטחון המפורטות בתוספת השלישית לצו בדבר הקמת מינהל אזרחי, לרבות הסמכויות שנקבעו בתקנות, הוראות, אישורים, תקנונים, היתרים ורישיונות שניתנו מכוחם, לרבות הסמכות להתקין תחיקת משנה, למנות נושאי משרה במינהל האזרחי ולהסמיק כל אדם לפעול על פי הדין ותחיקת הביטחון".

יצוין כי במסגרת כתב המינוי והאצלת הסמכויות גם הואצלו לסגן האזרחי, על דעת שר הביטחון, סמכויות בתחומים נוספים על אלה הקבועים במסמך ההבנות.

כתב מינוי והאצלת סמכויות לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים מיום 29.5.24 מצורף ומסומן מש/3.

12. כמו כן, ביום 29.5.24 נחתם "נוהל עבודה בין מנהלת ההתיישבות שבמשרד הביטחון לבין המינהל האזרחי" (להלן גם "הנוהל"), על ידי ראש מינהלת ההתיישבות במשרד הביטחון, הסגן האזרחי, ראש אגף המבצעים בצה"ל, ורמ"א. בהקשר זה יוזכר כי בסעיף 48 לתגובה מטעם המדינה לעתירה נכתב כי "מתנהלת עבודת מטה ביחס לנוהל עבודה בין רמ"א לבין הסגן האזרחי, שבו תיקבענה גם דרכי **"ישום** מסמך ההבנות" (ההדגשה במקור). הנוהל מוסיף ומפרט על האמור במסמך ההבנות ובתוך כך גם נקבעו בו מספר שינויים לעומת האמור במסמך ההבנות; הכל כמפורט בנוהל ועל דעת שר הביטחון והשר הנוסף במשרד הביטחון.

הנוהל מצורף ומסומן מש/4.

13. בין היתר, נקבעו בנוהל הוראות בנוגע ל"אופן הסמכת הסגן האזרחי ודרך משיכת הסמכות", כדלקמן:

"12. ההסמכה של הסגן האזרחי ביחס לתחומים שבאחריותו בהתאם למסמך ההבנות ולנוהל זה, תתבצע באופן של **אצילת** סמכויותיו של רמ"א אליו. צו בדבר הקמת המינהל האזרחי יתוקן באופן שיאפשר לרמ"א לאצול מסמכותו לסגן האזרחי. כתב המינוי של סגן רמ"א יכלול פירוט של התחומים והצווים בהם הסמכות תואצל אליו. בתחומים המואצלים אשר בסמכותו של הסגן האזרחי רמ"א לא יפעל במקביל לסגן רמ"א מלבד האמור להלן בסעיף 13.

13. רמ"א לא יתלה את אצילת הסמכות לסגן האזרחי ולא יפעילה בעצמו אלא במקרים הבאים:

א. סבר רמ"א, כי הסגן האזרחי חרג מהוראות **מסמך זה** או מהוראות **מסמך ההבנות** יודיע רמ"א לסגן האזרחי כי הוא אינו מוסמך לבצע את הפעולה האמורה. ככל שלא ייושבו הדברים בין רמ"א לבין הסגן האזרחי בהסכמה, יעדכן מפקד פקמ"ז או מתפ"ש את לשכת שר הביטחון **באמצעות לשכת הרמטכ"ל**, על מנת שישקול אם יש מקום להפעיל בנושא זה את סמכותו מכוח סעיף 24 לחוק יסוד: הממשלה ובהתאם להוראות סעיף 4 למסמך ההבנות. פנייה ללשכת השר תועבר בתוך 24 שעות לכל המאוחר. ככל שלא תועבר פנייה כאמור בפרק זמן זה, יוכל הסגן האזרחי לפנות בנושא ללשכת ראש אמ"ץ וזה יקיים דיון בנושא בתוך פרק זמן של 72 שעות אלא אם הפנייה תועבר לפני כן ללשכת שר הביטחון. ככל שלא יוכרע הנושא לפני, הוא יועלה בפגישה השבועית הסמוכה שבין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון. החליט שר הביטחון להפעיל את סמכותו כאמור – יפעל רמ"א בהתאם. עד הכרעת השר כאמור, תותלה אצילת הסמכויות ביחס לפעולה האמורה והפעולה עצמה תושהה.

ב. סבר מפקד פקמ"ז, כי פעולה מסוימת של הסגן האזרחי צפויה לסכן את ביטחון האזור (גם אם הדבר אינו חורג מהוראות **מסמך זה** או **מסמך ההבנות**), ולאחר שסיכון זה הוצג לרמטכ"ל וזה אישר את הדברים, יודיע מפקד פקמ"ז באמצעות לשכת רמ"א לסגן רמ"א אזרחי על הכוונה להתלות את אצילת הסמכויות ביחס לפעולה זו.

ההודעה על התליית הסמכות תימסר על ידי רמ"א לסגן האזרחי בכתב תוך שיצוין בה אישור הרמטכ"ל כאמור, וככל הניתן תוך הבהרת הסיכון הביטחוני האמור.

עדכון על ההחלטה יועבר לשר הביטחון **באמצעות לשכת הרמטכ"ל**, בתוך 24 שעות ממועד קבלת ההחלטה, על מנת שישקול אם יש מקום להפעיל בנושא זה את סמכותו מכוח סעיף 24 לחוק יסוד: הממשלה ובהתאם להוראות סעיף 4 למסמך ההבנות.

החליט שר הביטחון להפעיל את סמכותו כאמור – יפעל רמ"א בהתאם. עד הכרעת השר כאמור, תותלה אצילת הסמכויות ביחס לפעולה האמורה והפעולה עצמה תושהה.

ג. מימוש סמכות, שהוצלה לסגן האזרחי, באופן ישיר על-ידי רמ"א, או התליית סמכותו של הסגן האזרחי על ידי רמ"א, בכל מקרה אחר על אלו המפורטים לעיל, תיעשה רק בהתאם להנחיית שר הביטחון לפי סעיף 24 לחוק יסוד: הממשלה ובהתאם להוראות סעיף 4 למסמך ההבנות.

14. בהינתן ובמשרד הביטחון יחדלו לכהן שני שרים, והסמכויות והאחריות על המינהל האזרחי במלואן יהיו בידי שר הביטחון:

א. למי שיכהן בתפקיד הסגן האזרחי יוענקו כלל הסמכויות המפורטות במסמך ההבנות ומסמך זה באמצעות אצילה כאמור בסעיף 12;

ב. לא יתלה רמ"א את סמכותו של הסגן האזרחי ולא יממש סמכות שהואצלה לסגן האזרחי אלא באופן ובדרך הקבועים בסעיף 13 שלעיל בשינויים המתחייבים, כאשר השינוי הוא שבעת התליית סמכות או מימושה לא יידרש שר הביטחון להפעיל את סמכותו מכוח סעיף 24א לחוק יסוד: הממשלה וסעיף 4 למסמך ההבנות אלא יידרש אישורו לכך בלבד; עמדת הסגן האזרחי בנושא זה תועבר לבחינת השר. (ההדגשות במקור).

14. בהמשך לאמור בנוהל, ולהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 4.3.24 שעניינה כאמור ב"כפיפותו של סגן ראש מנהל אזרחי למפקד הצבאי ולהשלכות הנובעות מכך, ולרבות לענין השאלה האם חל בהקשר זה שינוי מצב לעומת המצב ששרר טרם כינון הממשלה", נבקש לעמוד על המצב החוקי ששרר באזור לפני יום 29.5.24, והמצב החוקי הקיים החל מיום זה.

15. כפי שכבר הובהר בתגובה מטעם המדינה לעתירה ובמסמך ההבנות עצמו (ראו סעיף 1 למסמך ההבנות), **אין במסמך ההבנות כדי לשנות את הסטטוס המשפטי של האזור, את מסגרת הדין החל בו או את סמכויות הדרג המדיני ומשרד הביטחון לגביו**. הדברים נכונים גם ביחס לנוהל, שבו נכתב במפורש בסעיף 4 כי "אין בנוהל זה כדי לשנות את מעמדו החוקי של אזור יהודה והשומרון, את הדין החל בו ואת סמכויות הדרג המדיני ומשרד הביטחון לגביו. יישום האמור בנוהל זה ייעשה בהתאם לדין החל באזור, ובהתאם לסמכויות המסורות למפקד פיקוד המרכז בהתאם לפקודות הצבא, הדין הפנימי הישראלי והדין הבין-לאומי".

16. על כן, נקודת המוצא היא כי **המפקד הצבאי הוא הנושא במלוא האחריות על המתרחש באזור**, כחליף הריבון, ועליו מוטלת בין היתר החובה לשמור על ביטחון האזור והסדר הציבורי [ראו סעיף 1 למנשר בדבר נטילת השלטון ע"י צה"ל (מס' 1), התשכ"ז–1967], בהתאם לדיני התפיסה הלוחמתית ולהוראות הדין הבין-לאומי.

17. בהתאם לסעיף 2 למנשר בדבר סדרי שלטון ומשפט (אזור הגדה המערבית) (מס' 2), התשכ"ז–1967, נטל מפקד כוחות צה"ל באזור "כל סמכות של שלטון חקיקה, מינוי ומינהל לגבי האזור או תושביו", וקבע כי כלל הסמכויות יופעלו על ידיו או על ידי מי שמונה מטעמו.

18. כפי שגם צוין לא אחת בפסיקתו של בית משפט נכבד זה, הדין החל באזור מורכב ממספר רבדים: הדין שחל באזור ערב כניסת צה"ל, המורכב מדברי החקיקה העות'מאניים, המנדטוריים והירדניים שעמדו בתוקף ביום כניסת צה"ל לאזור; וכן תחיקת הביטחון המתעדכנת מעת לעת, המורכבת מהוראות הגופים המוסמכים של הממשל הצבאי, **ובראשם המפקד הצבאי**, שניתנו לאחר כניסת צה"ל לאזור. מעבר לאמור, חלות על פעילות כוחות צה"ל והממשל הצבאי באזור דיני התפיסה הלוחמתית ועקרונות המשפט המינהלי הישראלי, הנוגעים לשימוש בסמכות שלטונית של עובד ציבור [ראו, למשל, בג"ץ 1308/17 **עיריית סלואד נ' הכנסת** (9.6.20)].

19. כפי שפורט בתגובה מטעם המדינה לעתירה, בשנת 1981 החליטה ממשלת ישראל על ארגון מחדש של מערכת הממשל הצבאי באזור וברצועת עזה. בתוך כך, הוחלט על הקמת המינהל האזרחי באזור וברצועת עזה (ראו החלטת ממשלה מס' 106 מיום 4.10.81, אשר צורפה כנספח **מש/2** לתגובת המדינה; להלן גם "**החלטת ממשלה מס' 106**"). ההחלטה הטילה על המפקד הצבאי להקימו ופירטה את תפקידי המינהל האזרחי וייעודו.

20. החלטת ממשלה מס' 106 פירטה את החלוקה בין שלושה גופים:

הראשון – המפקד הצבאי, שממשיך להפעיל את כלל הסמכויות בעלות ההיבטים הביטחוניים;

השני – המינהל האזרחי, אשר נדרש להפעיל את כלל הסמכויות האזרחיות באזור. בהחלטת הממשלה נקבע כי המפקד הצבאי ישמור בידיו את הסמכויות בעלות ההיבטים הביטחוניים, אך **יאלצו** את סמכויות המינהל האזרחי לידי ראש המינהל האזרחי (רמ"א).

השלישי – מתאם פעולות הממשלה בשטחים (להלן גם "**מתפ"ש**"), שתפקידו לתאם מטעם שר הביטחון את פעילויות המינהל האזרחי באזור (וברצועת עזה אז). בפרק הנוגע להיבטים המשפטיים נקבע בהחלטת הממשלה כי **האחריות לתחומים הביטחוניים והאזרחיים נתונה, ותמשיך להיות נתונה, בידי המפקד הצבאי**.

21. בהתאם להחלטת ממשלה מס' 106, הוציא המפקד הצבאי את הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי, אשר הקים את המינהל האזרחי באזור וקבע את סמכויותיו. על היחידה מפקד כאמור רמ"א, אשר לו הוענקו בצו האמור סמכויות נרחבות על ידי מפקד כוחות צה"ל באזור, ביניהן הסמכות להתקין תקנות ולמנות בעלי תפקידים שיפעילו את הסמכויות מטעמו (ראו סעיפים 3-5 לצו בדבר הקמת מינהל אזרחי). לאורך השנים, הותקנו צווים רבים נוספים שהוסיפו והעניקו סמכויות לרמ"א.

כן יצוין, כי הסמכויות שהוענקו לראש המינהל האזרחי מכוח הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי ובתחיקת ביטחון מאוחרת יותר נוגעות למישורים אזרחיים; ואולם, לפעולות רבות שלהן הוסמך רמ"א ישנם היבטים והשלכות ביטחוניים משמעותיים.

22. במישור הארגוני, כפי שפורט בתגובה מטעם המדינה לעתירה, המינהל האזרחי הוא אחד מהגופים הפועלים תחת יחידת מתאם פעולות הממשלה בשטחים, והעומד בראש המינהל האזרחי (וכך גם היחידה כולה) כפוף ארגונית ופיקודית למתאם פעולות הממשלה בשטחים. כפי שפורט בתגובה מטעם המדינה לעתירה, מתאם פעולות הממשלה בשטחים כפוף לשר הביטחון.

בצד זאת, ראש המינהל האזרחי ממלא תפקיד חיוני ומשמעותי בסיוע למפקד הצבאי לממש את חובותיו מכוח דיני התפיסה הלוחמתית, בכלל המישורים, לרבות הדאגה לביטחון האזור ולשמירת הסדר הציבורי באזור.

23. במישור המעשי, מבלי לגרוע מכפיפותו הארגונית והפיקודית של רמ"א למתאם פעולות הממשלה בשטחים ושל האחרון לשר הביטחון, רמ"א הוא גם חלק בלתי נפרד מהמטה המקצועי של מפקד פיקוד המרכז, ומצוי "סביב שולחנו". ודוק: רמ"א הוא שותף מלא לכלל הערכות המצב הפיקודיות, והוא גם זה האמון על שיקוף "המצב האזרחי" באזור במהלכו. רמ"א ואנשיו הם שותפים מלאים לדיונים הנערכים בראשות מפקד פיקוד המרכז ואנשיו בכלל ההיבטים שלהם יש נגיעה אזרחית או בנושאים הנוגעים לשיח עם הרשות הפלסטינית; ולמעשה, מדובר ברוב הדיונים, למעט דיונים המתמקדים בהפעלת כוח נקודתית וממוקדת, כאשר לא עולות שאלות הנוגעות להיבטים אזרחיים, או בעניינים לוגיסטיים גרידא.

על כן, הלכה למעשה פעולות המינהל האזרחי מתואמות עם פיקוד המרכז והעומד בראשו, ומקום בו המפקד הצבאי של האזור סבור שאין מקום לבצע פעולה מסוימת או כי יש לבצע פעולה אחרת – זו תתבצע באופן האמור, מכוח מעמדו של מפקד פיקוד המרכז כמפקד האזור, ומכוח מערכת היחסים שבין שתי היחידות והעומדים בראשן.

24. מעבר לכך, בהיותו של מפקד פיקוד המרכז בדרגה גבוהה יותר מזו של רמ"א (הראשון הוא קצין בדרגת אלוף והשני בדרגת תת-אלוף), קיימת ביניהם היררכיה, גם אם כזו שאינה פיקודית ישירה. בהתאם, ככל שרמ"א אינו מתאם את פעולותיו כמצופה על ידי מפקד פיקוד המרכז, הוא יכול לפנות בנושא למפקדו של רמ"א – הוא מתאם פעולות הממשלה בשטחים, או לרמטכ"ל. ויוער, כי מגורמי הצבא נמסר כי אינם מכירים מקרים, למצער בשנים האחרונות, שבהם הדבר נדרש.

25. במישור היחסים בין מתאם פעולות הממשלה בשטחים לרמ"א, בשל המבנה הייחודי של יחידות מתפ"ש והמינהל האזרחי, כפי שתואר בתגובה מטעם המדינה לעתירה, באפשרות שר הביטחון להעביר את הנחיותיו במישרין ליחידות אלה, ולא דרך לשכת הרמטכ"ל, כנהוג ביחס ליתר הפיקודים, האגפים והיחידות בצבא, בהם גם פיקוד המרכז. גם במקרים אלה, מקום בו יורה שר הביטחון במישרין לרמ"א לפעול, דרך המתפ"ש כבועו כמתאם פעולות הממשלה בשטחים, ללא תיאום עם פיקוד המרכז, באפשרות מפקד פיקוד המרכז, הוא המפקד הצבאי של האזור, לפנות לרמטכ"ל, כדי שזה יפנה בנושא ללשכת שר הביטחון.

יודגש למען הסר ספק, כי פעולת פיקוד המרכז והמינהל האזרחי היא מתואמת, בפרט במקרים שבהם יש השלכה ביטחונית לפעולת המינהל האזרחי.

המצב שבו לשכת שר הביטחון מנחה במישרין (באמצעות מתפ"ש) בעניינים מהותיים את המינהל האזרחי [להבדיל ממצב שבו המינהל האזרחי, לאחר תיאום עם פיקוד המרכז, הוא שפונה (באמצעות מתפ"ש) לשר הביטחון לקבלת אישורו לפעולה], וזאת מבלי שהדבר נעשה ביידוע ועדכון פיקוד המרכז – אף כי הוא אפשרי מבחינה פורמלית, מבחינה מעשית הוא חריג עד מאוד.

26. בתוך כך יוזכר, כפי שצוין בסעיף 39 לתגובה מטעם המדינה לעתירה, כי גם במצב שלפני מינוי השר הנוסף היו נושאים מסוימים – למשל כאלה הקשורים להיבטי מקרקעין ותכנון ובנייה – שבהם הנחה שר הביטחון, בדרך כלל באמצעות הוראות שנמסרו מטעמו על ידי עוזר שר הביטחון להתיישבות, את גורמי מתפ"ש ומנהא"ז באופן ישיר ולא באמצעות פקמ"ז. כך, שמסירת האחריות בתחומים האזרחיים לשר הנוסף במשרד הביטחון לא שינתה מהמצב שבו תחומים אלה נוהלו לא אחת גם קודם על בסיס הנחיה מיניסטרילית מצד משרד הביטחון.

27. נוסף על האמור, מאחר שהמפקד הצבאי של האזור הוא שהסמיך את רמ"א בתחיקת הביטחון, הוא יכול לפעול באחד משני מישורים: האחד, לבטל את הסמכתו של רמ"א בנושא מסוים, ולקבל החלטה תחתיו; והשני, להפעיל את הסמכות בעצמו, באמצעות צו ספציפי שייצא תחת ידיו (יובהר, כי גם כיום, בהתאם לעקרון חוקיות המינהל, המפקד הצבאי אינו רשאי להפעיל סמכות, שהוגדרה בתחיקת הביטחון כסמכות הנתונה לרמ"א באופן בלעדי, אלא באמצעות צו פרטני כאמור, על אף שכל סמכויותיו של רמ"א יונקות מסמכות המפקד הצבאי).

28. עתה נתייחס לשאלת הכפיפות בין מפקד פיקוד המרכז לבין הסגן האזרחי, בהמשך לאמור בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 4.3.24.

סעיף 24 לחוק-יסוד: הממשלה, שמכוחו מונה והוסמך השר הנוסף במשרד הביטחון, קובע כי השר הנוסף יפעל **בכפיפות** לשר האחראי על המשרד. כלומר, השר הנוסף במשרד הביטחון, שלו כפופה מינהלת ההתיישבות במשרד הביטחון, פועל בכפיפות לשר הביטחון.

לפי מסמך ההבנות, הסגן האזרחי יהיה **עובד משרד הביטחון, הכפוף ניהולית ("פיקודית") לרמ"א, וכפוף מקצועית לראש מינהלת ההתיישבות שבמשרד הביטחון.**

29. מסמך ההבנות קובע בסעיף 4 כי הפעלת סמכות שר הביטחון בנושאים שהועברו לאחריות השר הנוסף במשרד הביטחון, תיעשה באופן מנומק ולאחר שמיעת עמדת השר הנוסף במשרד הביטחון.

30. עוד מחלק מסמך ההבנות את תחומי האחריות המקצועיים שיוקנו לסגן האזרחי לשלושה סוגי סמכויות:

האחד, הדורש **תיאום** עם "הצד הביטחוני" (המיוצג על ידי רמ"א, שיפעל בנושא אל מול פיקוד המרכז), כלומר – הפעלת סמכויות בתחום זה דורשת **הסכמה** של המפקד הצבאי; השני – מחייב **עדכון (דיווח)** על כוונה לבצע פעולה מסוימת, אך אינו דורש את הסכמת הצד הביטחוני;

והשלישי – אינו מחייב תיאום או דיווח כאמור.

31. יובהר ויודגש, כי **כל אימת שנדרשת הפעלת כוח, זו תיעשה על ידי המפקד הצבאי בלבד**. כלומר, פעולות המחייבות הפעלת כוח, כגון הריסת בינוי בלתי חוקי, מחייבות למעשה **תיאום מלא** מול הצד הביטחוני בשל הצורך בהפעלת כוחות תחת אחריות פיקוד המרכז.

32. הנוהל שנחתם ביום 29.5.24 מפרט מספר הסדרים נוספים החשובים לענייננו.

ראשית, הנוהל קובע כי **כלל עבודת הסגן האזרחי תהיה מתואמת מול רמ"א**, אשר בתורו יהיה זה אשר יתאם את הדברים או יעדכן בדברים את פיקוד המרכז על כלל הגורמים בו. באופן זה נשמר עקרון הפיקוד-ושליטה (פ"ש) הצה"לי, בשים לב לכך שהסגן האזרחי הוא אורגן של המינהל האזרחי (ויוער, שעובדת היות הסגן האזרחי עובד משרד הביטחון אינה גורעת מהיותו אורגן בלתי נפרד של המינהל האזרחי).

שנית, הנוהל מפרט את אופן מסירת העדכון ואופן התיאום בין הסגן האזרחי לבין רמ"א (במקרים המחייבים עדכון ובמקרים המחייבים תיאום). כך, הנוהל קובע כי כל אימת שפעולה מחייבת **עדכון** – זה יימסר לכל המאוחר במועד הקבוע בנהל, וזאת כדי לאפשר לגורמי הביטחון להיערך לפעולה ואף לקיים שיח בנושא. כן מוסיף הנוהל וקובע, כי כל אימת שפעולה מחייבת **תיאום** – היא לא תתבצע עד למתן אישור הצד שעימו התיאום נדרש (כאשר פעולה "אזרחית" מותנית בתיאום "ביטחוני" – עד מתן האישור מרמ"א, המתאם את הנושא מול מפקד פיקוד המרכז; כאשר פעולה "ביטחונית" מותנית בתיאום "אזרחי" – עד מתן האישור של הסגן האזרחי, כי הפעולה מקובלת עליו). במקרים שבהם תהיה אי-הסכמה בין הצדדים – ניתן יהיה לפותרה באמצעות שיח בין השרים ולפי המנגנון הקבוע בסעיף 4 למסמך ההבנות.

שלישית, הנוהל מציין כי הסמכויות של רמ"א בנושאים שנקבע כי הסגן האזרחי יוסמך לגביהם במסמך ההבנות ובנוהל – יואצלו לו על ידי רמ"א. לצורך כך תוקן כאמור הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי, המאפשר אצילה כאמור.

33. לפי הנוהל – וזה עיקר התשובה לשאלתו של בית המשפט הנכבד בהחלטה מיום 4.3.24 שבהמשך לה מוגש הטיעון המשלים דנן – באפשרות רמ"א להתלות את סמכותו של הסגן האזרחי, או להפעיל את הסמכות שהואצלה לו בעצמו, במקרים הבאים:

א. אם ישנה הפרה של הנוהל או של מסמך ההבנות על ידי הסגן האזרחי – על רמ"א להודיע על התליית הסמכות לסגן האזרחי ולעדכן בכך את לשכת שר הביטחון. שר הביטחון יבחן את הדברים ולאחר שיפעיל את מנגנון הבירור המעוגן בסעיף 4 למסמך ההבנות, ובהתאם לכך שהשר הנוסף פועל בכפוף לשר הביטחון לפי סעיף 24א לחוק-יסוד: הממשלה – יוכל שר הביטחון להורות כי הפעולה שהסגן האזרחי יזם לא תתבצע. עד ההחלטה של שר הביטחון – **לא יבצע הסגן האזרחי את הפעולה.**

ב. אם לעמדת מפקד פיקוד המרכז ישנו סיכון ביטחוני מהפעולה שאותה מבקש הסגן האזרחי לבצע, על אף שהפעולה עצמה מצויה בסמכותו (למשל, כזו המחייבת רק עדכון של הצד הביטחוני), יביא מפקד פיקוד המרכז את הסיכון הביטחוני לבחינת הרמטכ"ל. באישור הרמטכ"ל, יודיע מפקד פיקוד המרכז לסגן האזרחי, באמצעות רמ"א, על התליית סמכותו בנושא. גם במקרה זה, לאחר מכן על מפקד פיקוד המרכז להביא את הדברים בפני שר הביטחון לבחינה של הסיכון הביטחוני והכוונה להתלות את הסמכות בנושא הספציפי, ושר הביטחון יוכל להפעיל בעניין זה את המנגנון הקבוע בסעיף 4 למסמך ההבנות, הנובע מכך שכאמור בסעיף 24א לחוק-יסוד: הממשלה, השר הנוסף במשרד פועל בכפוף לשר (כלומר לשר "הראשי" במשרד). עד ההחלטה של שר הביטחון – **לא יבצע הסגן האזרחי את הפעולה.**

ג. אם בכוונת רמ"א להפעיל סמכות שהואצלה לסגן האזרחי בכל מקרה אחר, עליו לפנות בנושא זה לשר הביטחון כדי שיבחן את הדברים ויקבל החלטה בנושא לפי סעיף 4 למסמך ההבנות, בתוקף היותו כאמור לעיל מי שהשר הנוסף במשרד פועל בכפוף לו.

34. הסדר מפורט זה נועד להבטיח, מחד גיסא, את יכולתו של הסגן האזרחי לממש את הפעלת הסמכויות שהוקנו בידו, ומאידך גיסא, להבטיח את המשך השמירה על שרשרת הפיקוד, החל משר הביטחון דרך הרמטכ"ל וכלה במפקד כוחות צה"ל באזור, בכל הנוגע לניהול החיים באזור, ולהבטיח כי **האחריות הכוללת, ובכלל זה בין היתר כל הנוגע לשיקולי הביטחון, נשמרת בידי המפקד הצבאי, שיכול להפסיק כל פעולה של הסגן האזרחי אם זו מסכנת את הביטחון או אם היא מהווה הפרה של מסמך ההבנות או הנוהל, כל זאת עד להנחיית שר הביטחון בנושא.**

35. עוד קובע הנוהל, כי ככל שימונה סגן אזרחי לרמ"א גם בעתיד, ואם אותה עת במשרד הביטחון לא יכהנו שני שרים, שאחד מהם מוסמך לגבי המינהל האזרחי, אלא שר הביטחון לבדו – יחולו ההוראות הנוגעות להפעלת סמכותו של הסגן האזרחי, בשינויים המתחייבים, גם אז.

36. על אף קיומו של הבדל בין המצב שחל לפני החתימה על מסמך ההבנות, הנוהל, התיקון לצו בדבר הקמת מינהל אזרחי וכתב המינוי ואצילת סמכויות – לבין המצב כיום, כמתואר לעיל, מדובר בהבדל שאינו חותך תחת עקרונות היסוד של השליטה של כוחות צה"ל באזור, והמדינה סבורה כי אין בו כדי להצדיק את התערבותו של בית המשפט הנכבד. אכן, המפקד הצבאי מעניק מסמכויותיו ה"אזרחיות" לסגן האזרחי, המונחה מקצועית על ידי מינהלת ההתיישבות במשרד הביטחון, ואולם – וכפי שנקבע כבר בהחלטת ממשלה מס' 106 משנת 1981 על הקמת המינהל האזרחי ובהמשך לכך בצו של המפקד הצבאי שהקים את המינהל האזרחי – אין חובה שהניהול של האזור בצד האזרחי יעשה על ידי המפקד הצבאי בעצמו וניתן שיעשה מכוח הסמכה שנתן המפקד הצבאי, ובכלל זה לגורם אזרחי שהוסמך על ידי המפקד הצבאי.

37. יודגש שוב, כי אין באמור כדי להקטין או לצמצם את אחריותו הכוללת של המפקד הצבאי ביחס לאזור. אף אין באמור כדי לשנות מהמתווה הקבוע בהחלטת ממשלה מס' 106, שביקשה להפריד בין האחריות לעיסוק בנושאים האזרחיים לבין האחריות בנושאים הצבאיים. בעוד שהחלטה זו הותירה את מלוא האחריות לפתחו של המפקד הצבאי, היא גם הנחתה לאצול את כלל סמכויותיו האזרחיות למינהל האזרחי, שאינו תחת פיקודו. מסמך ההבנות אמנם מיישם החלטה זו באופן שונה, אך אינו משנה במישור המשפטי את המתווה, את חלוקת הסמכות או את האחריות כפי שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 106 והוטמעו בדין האזור בצו בדבר הקמת מנהל אזרחי.

38. לאור כלל האמור לעיל, וכן בתגובה מטעם המדינה לעתירה ובדיון שהתקיים, תשוב המדינה על עמדתה לפיה דין העתירה (גם לנוכח הבקשה הנוכחית והנוספת לצו על תנאי) להידחות.

39. העובדות המפורטות בטיעון משלים זה בנוגע למשרד הביטחון ייתמכו בתצהיריהם של מר רוני צוברי, עוזר שר הביטחון להתיישבות, ומר יהודה אליהו, ראש מינהלת ההתיישבות במשרד הביטחון, ובנוגע לצה"ל בתצהירו של תת-אלוף הישאים אברהמים, ראש המינהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון. תצהירו של מר אליהו מצורף בזאת; ונמסר כי תצהיריהם של מר צוברי ושל תת-אלוף אברהמים ייחתמו ויוגשו במהלך הימים קרובים, וזאת מטעמים טכניים של היעדר אפשרות לחתום כעת על התצהירים, וכי השניים קראו את הטיעון המשלים ואישרו את נכונות העובדות שלגביהן הם יצהירו.

היום, י"א בתמוז תשפ"ד

17 ביולי 2024

ס' י"ג
סיון דגן, עו"ד

סגנית בכירה במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

יונתן נד"ב, עו"ד

סגן בכיר א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

תצהיר

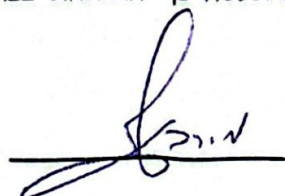
אני הח"מ, הרב אריה, מצהירה בזאת כדלקמן:

1. אני מכהן בתפקיד ראש לנהל היגיון אגף אגף אגף
2. תצהירי זה ניתן בתמיכה לטיעון משלים מטעם המדינה בבג"ץ 2435/23 (להלן "הטיעון המשלים").
3. העובדות המפורטות בטיעון המשלים בנוגע למשרד הביטחון הן אמת למיטב ידיעתי ואמונתי.
4. זה שמי, זו חתימתי, ותוכן תצהירי אמת.



אישור

אני הח"מ, אריה אריה, עו"ד, מאשרת בזאת כי ביום 17/7/24 הופיעה בפניי מר אריה אריה, המוכרת לי אישית / שגבתיה לפי ת"ז מס' , ולאחר שהזהרתיה כי עליו להודיע לי את האמת, שאם לא יעשה/תעשה כן יהא/תהא צפוי/ה לעונשים הקבועים בחוק, חתם/ה בפניי על תצהירו/ה.



אריה אריה, עו"ד
י.ו. 31812

תוכן עניינים

מס'	שם הנספח	עמ'
1	הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (תיקון מס' 34) (יהודה והשומרון) (מס' 2195), התשפ"ד-2024	16
2	הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי בנוסחו המלא והמעודכן, כפי שהוא מפורסם באתר נבו	21
3	כתב מינוי והאצלת סמכויות לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים מיום 29.5.24	35
4	הנוהל	37

נספח 1

הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי
(תיקון מס' 34) (יהודה והשומרון)
(מס' 2195), התשפ"ד-2024

עמ' 16

צבא הגנה לישראל

צו מס' 2195

צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (תיקון מס' 34) (יהודה והשומרון) (מס' 2195), תשפ"ד-2024

בתוקף סמכותי כמפקד כוחות צה"ל באזור הנני מצווה בזאת לאמור:

1. תיקון סעיף 1 בצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981 (להלן – הצו העיקרי), בסעיף 1 לפני ההגדרה "ראש המינהל האזרחי" יבוא:

"סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים" – מי שימונה על ידי ראש המינהל האזרחי להיות סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים;".

2. הוספת סעיף 5א אחרי סעיף 5 לצו העיקרי יבוא:

"סמכויות סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים והיעוץ המשפטי לו" (א) 5א. סמכות הנתונה לראש המינהל האזרחי לפי צו זה או מכוח הדין ותחיקת הביטחון, לרבות הסמכות להתקין תקנות, ובפרט הסמכויות מכוח תחיקת הביטחון המפורטות בתוספת השלישית לצו זה והתקנות שהוצאו מכוחה, רשאי ראש המינהל האזרחי לאצול, כולה, מקצתה, או בסיגים, לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים.

(ב) הואצלו לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים סמכויות בהתאם לאמור בס"ק (א), הרי שעל אף האמור בצו בדבר פרשנות [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1729), התשע"ד-2013, הגדרת המונח "היועץ המשפטי" בדברי החקיקה ובדין לגביהם הוסמך, בכל הנוגע להפעלת סמכויות אלו על-ידי סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים או מי מטעמו, תהיה "היועץ המשפטי למערכת הביטחון".

(ג) על אף האמור בסעיף 1 לצו בדבר פרשנות [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1729), התשע"ד-2013, בכל מקום בו נצרך סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים או מי שכפוף לו לאותו עניין, להיוועץ ביועץ משפטי או לקבל אישורו, בין מכוח דין ובין שלא מכוח דין, ייוועץ סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים או מי שכפוף לו לאותו עניין, ביועץ המשפטי למערכת הביטחון או מי מטעמו."

3. הוספת תוספת שלישית אחרי התוספת השנייה לצו העיקרי יבוא:

"תוספת שלישית"

1. צו בדבר עסקות במקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 25), התשכ"ז-1967.
2. צו בדבר רכוש ממשלתי (אזור הגדה המערבית) (מס' 59), תשכ"ז-1967.
3. צו בדבר שידור ואיתות (אזור הגדה המערבית) (מס' 79), תשכ"ז-1967.

4. הסמכויות בצו בדבר ועדות עררים (אזור הגדה המערבית) (מס' 172), תשכ"ח-1967, בכל הנוגע לפרטים (2), (7), (9), (11), (20), (21), (23), (24), (28) עד (34) לתוספת לצו בדבר ועדות עררים (יהודה ושומרון) (מס' 172), תשכ"ח-1967.
5. צו בדבר החוק הזמני על התיירות (יהודה ושומרון) (מס' 87), תשכ"ז-1967.
6. צו בדבר אימות חתימות (יהודה ושומרון) (מס' 264), תשכ"ח-1968.
7. צו בדבר הסדרת מקומות רחצה ציבוריים (יהודה ושומרון) (מס' 280), תשכ"ח-1968.
8. סעיף 33 לצו בדבר מינויים לפי חוק המלאכות והתעשיות (יהודה ושומרון) (מס' 282), תשכ"ח-1968.
9. צו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה ושומרון) (מס' 291), תשכ"ט-1968.
10. צו בדבר אי החלת תחיקה להגנת דיירים במקרים מסויימים (יהודה ושומרון) (מס' 293), תשכ"ט-1969.
11. צו בדבר חוקי יעור ויערות (יהודה ושומרון) (מס' 306), תשכ"ט-1969.
12. צו בדבר חוק הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (יהודה ושומרון) (מס' 321), תשכ"ט-1969.
13. צו בדבר שמירה על המקומות הקדושים (יהודה ושומרון) (מס' 327), תשכ"ט-1969, למעט הסמכויות המתייחסות לאתרים "מערות המכפלה", "קבר רחל" ו"קבר שמואל הנביא", אשר מוכרים כמקום קדוש, כמשמעותו בצו.
14. צו בדבר עזרה משפטית (יהודה ושומרון) (מס' 348), תש"ל-1969.
15. צו בדבר הגנה על הטבע (יהודה ושומרון) (מס' 363), תש"ל-1969.
16. צו בדבר פארקים (יהודה ושומרון) (מס' 373), תש"ל-1970.
17. צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה ושומרון) (מס' 418), תשל"א-1971.
18. צו בדבר חוק השימוש והחזקה (תצרוף) של האישיות המשפטית בנכסי דלא ניידי (יהודה ושומרון) (מס' 419), תשל"א-1971.
19. צו בדבר דיני המקרקעין (יהודה ושומרון) (מס' 450), תשל"ב-1971.
20. צו בדבר תיחום קרקעות ומדידתן (יהודה ושומרון) (מס' 451), תשל"ב-1971.
21. צו בדבר מינויים לפי חוק המלאכות והתעשיות (יהודה ושומרון) (מס' 470), תשל"ב-1972.
22. צו בדבר פטור מרשיונות עסק (יהודה ושומרון) (מס' 471), תשל"ב-1972.
23. צו בדבר תיקון חוק ההגנה על העצים והנטיעות (פקחים) (יהודה ושומרון) (מס' 474), תשל"ב-1972.
24. צו בדבר רישום עסקות במקרקעין מסויימים (יהודה ושומרון) (מס' 569), תשל"ה-1974.
25. סעיף 1 לצו בדבר תיקון חוק מס קרקעות (יהודה ושומרון) (מס' 642), תשל"ו-1976.
26. צו בדבר סמכויות לענין דיני רישוי מודדים מוסמכים (יהודה ושומרון) (מס' 768), תשל"ט-1978.
27. צו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה ושומרון) (מס' 783), תשל"ט-1979.
28. צו בדבר הסדר נטיעת צמחי נוי (יהודה ושומרון) (מס' 818), תש"ס-1980.
29. צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) (מס' 892), תשמ"א-1981, למעט הסמכויות הנתונות הקבועות בסעיף 3(ב)(9) לנספח מס' 9 "דיני איכות סביבה" לתקנון המועצות המקומיות (יהודה ושומרון), תשמ"א – 1981 שהותקן מכוח הצו.
30. צו בדבר התקנת מערכת חימום מים באמצעות אנרגיה השמש (יהודה ושומרון) (מס' 912), תשמ"א-1981.
31. צו בדבר הקרן לפיתוח האזור (יהודה ושומרון) (מס' 974), תשמ"ב-1982.
32. צו בדבר שיפוט בתי דין רבניים (יהודה ושומרון) (מס' 981), תשמ"ב-1982.
33. צו בדבר מתן היתרים לעבודות בשטחים תפוסים לצרכים צבאיים (יהודה ושומרון) (מס' 997), תשמ"ב-1982, בכל הנוגע לצו תפיסה שהוצאה בו מערכת הנחיות.
34. צו בדבר תיקון חוק המשתלות (יהודה ושומרון) (מס' 1002), תשמ"ב-1982.
35. צו בדבר פיקוח על עצי פרי וירקות (יהודה ושומרון) (צו מס' 1015), תשמ"ב-1982.

36. צו בדבר חוק אגרות רישום מקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 1018), התשמ"ב-1982.
37. צו בדבר שמירת הניקיון (יהודה והשומרון) (מס' 1160), התשמ"ו-1986.
38. צו בדבר חוק העתיקות (יהודה והשומרון) (מס' 1166), התשמ"ו-1986.
39. צו בדבר תיקון חוק הגנת הצייד (יהודה והשומרון) (מס' 1203), התשמ"ז-1987.
40. צו בדבר תיקון חוק בעלי בתים ודיירים (יהודה והשומרון) (מס' 1271), התשמ"ט-1989.
41. צו בדבר אישור הליכי תכנון ובניה (יהודה והשומרון) (מס' 1445), התשנ"ו-1996.
42. צו בדבר מבנים בלתי מורשים (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 1539), התשס"ד-2003.
43. צו בדבר מקרקעין (שימוש מפריע במקרקעין פרטיים) (יהודה והשומרון) (מס' 1586), התשס"ז-2007.
44. צו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה והשומרון) (מס' 1621), התשס"ט-2008.
45. צו בדבר מקרקעין (עיון במרשמים) (יהודה והשומרון) (מס' 1737), התשע"ד-2014, למעט סעיפים 3ב(1) ו-5.
46. צו בדבר מנהלת שירותים אזרחיים (יהודה והשומרון) (מס' 1789), התשע"ז-2017, למעט הסמכויות הקבועות בסעיף 8 לצו.
47. צו בדבר מקרקעין (הערת אזהרה) (יהודה והשומרון) (מס' 1795), התשע"ח-2018.
48. צו בדבר סילוק מבנים חדשים (יהודה והשומרון) (מס' 1797), התשע"ח-2018.
49. צו בדבר חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי מס' 51 לשנת 1958 (תיקון רישום שטח וגבולות) (יהודה והשומרון) (מס' 1815), התשע"ט-2019.
50. צו בדבר שיקום מחצבות (יהודה והשומרון) (מס' 1823), התש"ף-2019.
51. חוק הקרקעות העותומאני, לשנת 1858.
52. חוק הטאבו, לשנת 1858.
53. חוק החורשות והיערות, לשנת 1927.
54. חוק הפיקוח על הדרכים והשמירה עליהם, מס' 51 לשנת 1938.
55. חוק העזבונות לזרים וללא מוסלמים, מס' 8 לשנת 1941.
56. חוק הפיכת הקרקעות מסוג מירי למולכ, מס' 41 לשנת 1953.
57. חוק השכרת ומכירת נכסי דלא נידי לזרים, מס' 40 לשנת 1953.
58. חוק חלוקת נכסי דלא נידי משותפים, מס' 48 לשנת 1953.
59. חוק בעלי בתים ודיירים, מס' 62 לשנת 1953.
60. חוק מס המבנים והקרקעות בתוך אזורי העיריות, מס' 11 לשנת 1954.
61. חוק מס קרקעות, מס' 30 לשנת 1955.
62. חוק החברות, מס' 12 לשנת 1964.
63. חוק אגרות רישום מקרקעין, מס' 26 לשנת 1958, כפי שתוקן בצו בדבר חוק אגרות רישום מקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 1018), התשמ"ב-1982.
64. חוק (תיקון) להוראות הקשורות בנכסי דלא נידי, מס' 51 לשנת 1958, כפי שתוקן בצו בדבר חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי (יהודה והשומרון) (מס' 811), התש"ס-1979 ובצו בדבר חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי (הוראות נוספות) (מס' 1464), התשנ"ט-1999.
65. חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו, מס' 6 לשנת 1964, כפי שתוקן בצו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה והשומרון) (מס' 1621), התשס"ט-2008.
66. תקנות 21, 23 ו-30 לתקנות העתיקות (יהודה והשומרון), התשנ"א-1990.
67. תקנות בדבר העברת טובין (הובלת מבנים יבילים) (יהודה והשומרון), התשנ"ג-1993.
68. תקנות בדבר הכנת תסקירי השפעה על הסביבה (יהודה והשומרון), התשס"א-2001.
69. תקנות רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (סדרי דין בוועדת רישום יהודה והשומרון), התשס"ט-2008.
70. תקנות אישור הקמה ופטור מרשיון למבנה חינוך ארעי (הוראת שעה) (יהודה והשומרון), התש"ע-2010.

71. כללי המים (יהודה והשומרון), התשע"ד-2014.
72. תקנות בדבר עסקאות במקרקעין (רישיון עסקה) (יהודה והשומרון), התשע"ה-2015.
73. תקנות המקרקעין (עיון במרשמים) (יהודה והשומרון), התשע"ו-2016.
74. כללי התנהגות בשמורות טבע (יהודה והשומרון), התשע"ז-2017.
75. תקנות אישור הקמה ופטור מהיתר עבור מתקני תשתית בעלי חשיבות אזורית (הוראת שעה) (יהודה ושומרון), התשע"ט-2018.
76. תקנות 1, 6(א) ו-13(א) לתקנות חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי מס' 51 לשנת 1958 (סדרי דין בוועדות תיקון רישום שטח וגבולות) (יהודה והשומרון), התשע"ט-2019.
77. תקנות העתיקות (אגרות למתן אישור פעולות) (יהודה ושומרון), התש"ף-2020.
78. תקנות תכנון ערים כפרים ובניינים (פטור מתכנית ומהיתר להצבת מיגונית ולשימוש בה) (הוראת שעה) (יהודה ושומרון), התשפ"א-2021.

- | | | |
|----|-------|---|
| 4. | תחילה | תחילתו של צו זה ביום חתימתו. |
| 5. | השם | צו זה ייקרא "צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (תיקון מס' 34) (יהודה והשומרון) (מס' 2195), התשפ"ד-2024". |

כ"א	אייר	התשפ"ד	אלוף	יהודה	פוקס
29	במאי	2024	מפקד	כוחות	צה"ל
			באזור	יהודה	ושומרון

נספח 2

הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי
בנוסחו המלא והמעודכן, כפי שהוא
מפורסם באתר נבו

עמ' 21

יהודה והשומרון

צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), תשמ"ב-1981

תוכן ענינים

3	Go	הגדרות	סעיף 1
3	Go	הקמת מינהל אזרחי	סעיף 2
3	Go	סמכויות ראש המינהל האזרחי	סעיף 3
4	Go	תחיקת משנה	סעיף 4
4	Go	מינויים וסמכויות	סעיף 5
4	Go	שמירת סמכויות	סעיף 6
4	Go	תחילת תוקף	סעיף 7
4	Go	השם	סעיף 8
4	Go	תוספת ראשונה	
4	Go	תוספת שניה	

יהודה והשומרון

צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), תשמ"ב-1981*

* פורסם [קובץ המנשרים מס' 51](#) מיום 22.12.1982 עמ' 56.

תוקן [קובץ המנשרים מס' 53](#) מיום 21.2.1983 עמ' 10 – תיקון מס' 1 (מס' 950) תשמ"ב-1981; תחילתו ביום 8.11.1981.

[קובץ המנשרים מס' 53](#) מיום 21.2.1983 עמ' 132 – תיקון מס' 2 תשמ"ב-1982 בסעיף 7 לצו בדבר העסקת עובדים במקומות מסויימים (יהודה והשומרון) (מס' 967), תשמ"ב-1982; תחילתו ביום 1.6.1982.

[קובץ המנשרים מס' 55](#) מיום 5.5.1983 עמ' 8 – תיקון מס' 3 תשמ"ב-1982 בסעיף 13 לצו בדבר הכנסת כספים לאזור (יהודה והשומרון) (מס' 973), תשמ"ב-1982; תחילתו ביום 9.6.1982.

[קובץ המנשרים מס' 55](#) מיום 5.5.1983 עמ' 12 – תיקון מס' 4 תשמ"ב-1982 בסעיף 7 לצו בדבר הקרן לפיתוח האזור (יהודה והשומרון) (מס' 974), תשמ"ב-1982; תחילתו ביום 9.6.1982.

[קובץ המנשרים מס' 55](#) מיום 5.5.1983 עמ' 56 – תיקון מס' 5 תשמ"ב-1982 בסעיף 14 לצו בדבר פסיקת ריבית והצמדה (יהודה והשומרון) (מס' 980), תשמ"ב-1982; תחילתו ביום 12.10.1982.

[קובץ המנשרים מס' 55](#) מיום 5.5.1983 עמ' 122 – תיקון מס' 6 תשמ"ב-1982 בסעיף 1 לצו בדבר הקניית סמכויות בעיריית שכם (הוראת שעה) (תיקון) (יהודה והשומרון) (מס' 993), תשמ"ב-1982; תחילתו ביום 10.6.1982.

[קובץ המנשרים מס' 55](#) מיום 5.5.1983 עמ' 126 – תיקון מס' 7 תשמ"ב-1982 בסעיף 1 לצו בדבר הקניית סמכויות בעיריית רמאללה (הוראת שעה) (תיקון) (יהודה והשומרון) (מס' 994), תשמ"ב-1982; תחילתו ביום 10.6.1982.

[קובץ המנשרים מס' 56](#) מיום 5.5.1983 עמ' 30 – תיקון מס' 8 תשמ"ב-1982 בסעיף 9 לצו בדבר מתן היתרים לעבודות בשטחים תפוסים לצרכים צבאיים (יהודה והשומרון) (מס' 997), תשמ"ב-1982; תחילתו ביום 2.8.1982.

[קובץ המנשרים מס' 56](#) מיום 5.5.1983 עמ' 38 – תיקון מס' 9 תשמ"ב-1982 בסעיף 12 לצו בדבר פיקוח על תאגידים ציבוריים (יהודה והשומרון) (מס' 998), תשמ"ב-1982; תחילתו ביום 8.7.1982.

[קובץ המנשרים מס' 56](#) מיום 5.5.1983 עמ' 44 – תיקון מס' 10 תשמ"ב-1982 בסעיף 4 לצו בדבר תיקון חוק המשתלתי (יהודה והשומרון) (מס' 1002), תשמ"ב-1982; תחילתו ביום 21.6.1982.

[קובץ המנשרים מס' 56](#) מיום 5.5.1983 עמ' 72 – תיקון מס' 11 תשמ"ב-1982 בסעיף 11 לצו בדבר פיקוח על נטיעת עצי פרי (יהודה והשומרון) (מס' 1015), תשמ"ב-1982; תחילתו ביום 27.8.1982.

[קובץ המנשרים מס' 56](#) מיום 5.5.1983 עמ' 80 – תיקון מס' 12 תשמ"ב-1982 בסעיף 4 לצו בדבר חוק אגרות רישום מקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 1018), תשמ"ב-1982; תחילתו ביום 15.9.1982.

[קובץ המנשרים מס' 56](#) מיום 5.5.1983 עמ' 94 – תיקון מס' 13 תשמ"ב-1982 בסעיף 4 לצו בדבר תעריפי חשמל (מס' 1026) (יהודה והשומרון) (מס' 1022), תשמ"ב-1982; תחילתו ביום 1.9.1982.

[קובץ המנשרים מס' 57](#) מיום 21.7.1983 עמ' 12 – תיקון מס' 14 תשמ"ב-1982 בסעיף 22 לצו בדבר שיקים ללא כיסוי (יהודה והשומרון) (מס' 1024), תשמ"ב-1982; תחילתו ביום 1.11.1982.

[קובץ המנשרים מס' 57](#) מיום 21.7.1983 עמ' 36 – תיקון מס' 15 בסעיף 2 לצו בדבר חוק כינון בתי המשפט האזרחיים (תיקון) (יהודה והשומרון) (מס' 1036), תשמ"ג-1982; תחילתו ביום 23.12.1982.

[קובץ המנשרים מס' 57](#) מיום 21.7.1983 עמ' 38 – תיקון מס' 16 תשמ"ג-1982 בסעיף 2 לצו בדבר חוק הנוטריון הציבורי (תיקון מס' 2) (יהודה והשומרון) (מס' 1037), תשמ"ג-1982; תחילתו ביום 23.12.1982.

[קובץ המנשרים מס' 57](#) מיום 21.7.1983 עמ' 72 – תיקון מס' 17 תשמ"ג-1983 בסעיף 9 לצו בדבר שיווק תוצרת חקלאית (יהודה והשומרון) (מס' 1051), תשמ"ג-1983; תחילתו ביום 28.3.1983.

[קובץ המנשרים מס' 66](#) מיום 17.9.1984 עמ' 36 – תיקון מס' 18 תשמ"ד-1984 בסעיף 2 לצו בדבר תיקון חוק מס קרקעות (תיקון) (יהודה והשומרון) (מס' 1102), תשמ"ד-1984; תחילתו ביום 23.3.1984.

[קובץ המנשרים מס' 74](#) מיום 2.11.1986 עמ' 14 – תיקון מס' 19 תשמ"ה-1985 בסעיף 3 לצו בדבר העלאת קנסות שנקבעו בתחיקת בטחון (תיקון מס' 5) (יהודה והשומרון) (מס' 1129), תשמ"ה-1985; תחילתו ביום 3.2.1985.

[קובץ המנשרים מס' 75](#) מיום 1.11.1989 עמ' 16 – תיקון מס' 20 תשמ"ו-1986 בסעיף 18 לצו בדבר שמירת הניקיון (יהודה והשומרון) (מס' 1160), תשמ"ו-1986; תחילתו ביום 9.2.1986.

[קובץ המנשרים מס' 75](#) מיום 1.11.1989 עמ' 80 – תיקון מס' 21 תשמ"ז-1986 בסעיף 7 לצו בדבר חילופי ידיעות בין רשויות מס (יהודה והשומרון) (מס' 1179), תשמ"ז-1986; תחילתו ביום 9.11.1986.

[קובץ המנשרים מס' 76](#) מיום 12.9.1990 עמ' 80 – תיקון מס' 22 תשמ"ז-1987 [במקור תיקון מס' 2]; תחילתו ביום 30.6.1987.

בתוקף סמכותי כמפקד כוחות צה"ל באזור, הואיל ואני סבור כי הדבר דרוש לשמירה על המינהל התקין והסדר הציבורי וכן להבטחת רווחתה וטובתה של האוכלוסייה ולהספקת השירותים הציבוריים ולהפעלתם, אני מצווה בזה לאמור:-

1. בצו זה –

הגדרות

"ראש המינהל האזרחי" – מי שימונה על ידי להיות ראש המינהל האזרחי באזור.

הקמת מינהל אזרחי

2. מוקם בזה מינהל אזרחי באזור. המינהל האזרחי ינהל את העניינים האזרחיים באזור, בהתאם להוראות צו זה, לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה ולשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם, ובהתחשב בצורך לקיים מינהל תקין וסדר ציבורי באזור.

סמכויות ראש המינהל האזרחי

3. (א) לראש המינהל האזרחי יהיו מוקנות הסמכויות כמפורט להלן:

(1) כל הסמכויות הקבועות בד"ן, למעט סמכויות הקבועות בדברי חקיקה המפורטים בתוספת הראשונה;

(2) כל הסמכויות שנקבעו בתחיקת הבטחון המפורטת בתוספת השניה.

(ב) לענין סעיף זה יראו את דברי החקיקה שהוצאו מכח הדין אחרי היום הקובע כחלק

[קובץ המנשרים מס' 76](#) מיום 12.9.1990 עמ' 118 – תיקון מס' 23 תשמ"ח-1987 בסעיף 7 לצו בדבר חוק הפיקוח על עסקי ביטוח (תיקון) (יהודה והשומרון) (מס' 1212), תשמ"ח-1987; תחילתו ביום 30.12.1987.

[קובץ המנשרים מס' 219](#) מחודש אפריל 2007 עמ' 4469 – תיקון מס' 24 תשס"ז-2007 בסעיף 7(א) לצו בדבר מקרקעין (שימוש מפריע במקרקעין פרטיים) (יהודה והשומרון) (מס' 1586), תשס"ז-2007; תחילתו ביום 25.1.2007.

[קובץ המנשרים מס' 227](#) מחודש דצמבר 2008 עמ' 5361 – תיקון מס' 25 תשס"ט-2008 בסעיף 3(ב) לתקנון המועצות המקומיות (תיקון מס' 190) (יהודה והשומרון), תשס"ט-2008; תחילתו ביום 6.11.2008.

[קובץ המנשרים מס' 228](#) מחודש ינואר 2009 עמ' 5394 – תיקון מס' 26 תשס"ט-2008 בסעיף 15(א) לצו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה והשומרון) (מס' 1621), תשס"ט-2008; תחילתו ביום 13.11.2008.

[קובץ המנשרים מס' 229](#) מחודש פברואר 2009 עמ' 5468 – תיקון מס' 27 (מס' 1629) תשס"ט-2009 [במקור תיקון מס' 3]; תחילתו ביום 20.1.2009.

[קובץ המנשרים מס' 231](#) מחודש יולי 2009 עמ' 5643 – תיקון מס' 28 (מס' 1638) תשס"ט-2009 [במקור תיקון מס' 4]; תחילתו ביום 27.5.2009. ת"ט [קובץ המנשרים מס' 244](#) מחודש אוגוסט 2016 עמ' 7474; תחילתה ביום 9.8.2015.

[קובץ המנשרים מס' 237](#) מחודש אפריל 2011 עמ' 6328 – תיקון מס' 29 תשע"א-2010 בסעיף 9(ב) לצו בדבר הסדרת הסמכויות בנקודות מעבר (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 1665), תשע"א-2010; תוקפו מיום 13.1.2011 עד יום 31.12.2020. [קובץ המנשרים מס' 238](#) מחודש מאי 2012 עמ' 6464 בסעיף 1 לצו בדבר הסדרת הסמכויות בנקודות מעבר (הוראת שעה) (הארכת תוקף) (יהודה והשומרון) (מס' 1682), תשע"ב-2011; תחילתו ביום 27.11.2011. [קובץ המנשרים מס' 240](#) מחודש אוגוסט 2013 עמ' 6881 בסעיף 1 לצו בדבר הסדרת הסמכויות בנקודות מעבר (הוראת שעה) (הארכת תוקף) (יהודה והשומרון) (מס' 1719), תשע"ג-2013; תחילתו ביום 24.1.2013. [קובץ המנשרים מס' 241](#) מחודש יולי 2014 עמ' 7051 בסעיף 1 לצו בדבר הסדרת הסמכויות בנקודות מעבר (הוראת שעה) (הארכת תוקף) (יהודה והשומרון) (מס' 1733), תשע"ד-2014; תחילתו ביום 12.1.2014. [קובץ המנשרים מס' 244](#) מחודש אוגוסט 2016 עמ' 7453 בסעיף 1 לצו בדבר הסדרת הסמכויות בנקודות מעבר (הוראת שעה) (הארכת תוקף) (יהודה והשומרון) (מס' 1763), תשע"ו-2016; תחילתו ביום 13.1.2016. [קובץ המנשרים מס' 246](#) מחודש מאי 2018 עמ' 8295 בסעיף 1 לצו בדבר הסדרת הסמכויות בנקודות מעבר (הוראת שעה) (תיקון מס' 5) (יהודה והשומרון) (מס' 1794), תשע"ח-2018; תחילתו ביום 16.1.2018. [קובץ המנשרים מס' 252](#) מחודש אפריל 2020 עמ' 9434 – צו הארכת תוקף (מס' 1826) תש"ף-2019; תחילתו ביום 26.12.2019.

[קובץ המנשרים מס' 240](#) מחודש אוגוסט 2013 עמ' 6880 – תיקון מס' 30 (מס' 1718) תשע"ג-2013 [במקור תיקון מס' 5]; תחילתו ביום 20.2.2013.

[קובץ המנשרים מס' 251](#) מחודש ספטמבר 2019 עמ' 9278 – תיקון מס' 31 (מס' 1817) תשע"ט-2019 [במקור תיקון מס' 6]; תחילתו ביום 16.6.2019.

[קובץ המנשרים מס' 252](#) מחודש אפריל 2020 עמ' 9441 – תיקון מס' 32 (מס' 1829) תש"ף-2020; תחילתו ביום 10.3.2020.

[קובץ המנשרים מס' 254](#) מחודש אוקטובר 2020 עמ' 10306 – תיקון מס' 33 (מס' 1936) תש"ף-2020 בסעיף 12 לצו חובת המכרזים (יהודה והשומרון) (מס' 1936), תש"ף-2020; תחילתו ביום 11.8.2020. טרם פורסם, – תיקון מס' 34 (מס' 2195) תשפ"ד, 2024; תחילתו ביום 29.5.2024.

מהדין ולא כתחיקת בטחון.

4. (א) ראש המינהל האזרחי מוסמך לפרסם תחיקת משנה מכח הדין ותחיקת הבטחון שהוא מוסמך לפעול על פיהם.

תחיקת משנה
תיקון מס' 32 (מס')
1829 תש"ף-2020

(ב) על אף האמור בכל דין ותחיקת ביטחון, ראש המינהל האזרחי מוסמך לקבוע אגרות ותשלומי חובה מכוח הדין ותחיקת הביטחון שהוא מוסמך לפעול על פיהם, כן לקבוע אגרות ותשלומי חובה בגין כל פעולת עיון, צילום מסמכים או העברת מסמכים אלקטרונית הנדרשים לשם ביצועם; קבע ראש המינהל האזרחי אגרות ותשלומי חובה כאמור, רשאי הוא לקבוע בנוסף תבחינים ותנאים שבהתקיימם יוענק פטור מלא או חלקי מתשלום האגרות ותשלומי החובה האמורים.

תיקון מס' 32 (מס')
1829 תש"ף-2020

5. ראש המינהל האזרחי יהא רשאי, במסגרת הסמכויות שהוענקו לו:

מינויים וסמכויות

(א) למנות נושאי משרות במינהל האזרחי;
(ב) להסמיך כל אדם לפעול על פי הדין ותחיקת הבטחון;
(ג) להסמיך כל אדם כאמור בסעיף קטן (ב) לפרסם תחיקת משנה מכח הדין ותחיקת הבטחון.

5א. (א) סמכות הנתונה לראש המינהל האזרחי לפי צו זה או מכוח הדין ותחיקת הבטחון, לרבות הסמכות להתקין תקנות, ובפרט הסמכויות מכוח תחיקת הביטחון המפורטות בתוספת השלישית לצו זה והתקנות שהוצאו מכוחה, רשאי ראש המינהל האזרחי לאצול, כולה, מקצתה, או בסייגים, לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים

סמכויות סגן ראש
המינהל האזרחי
לעניינים אזרחיים
והייעוץ המשפטי לו
תיקון מס' 34 (מס')
2195, תשפ"ד - 2024

(ב) סמכות הנתונה לראש המינהל האזרחי לפי צו זה או מכוח הדין ותחיקת הבטחון, לרבות הסמכות להתקין תקנות, ובפרט הסמכויות מכוח תחיקת הביטחון המפורטות בתוספת השלישית לצו זה והתקנות שהוצאו מכוחה, רשאי ראש המינהל האזרחי לאצול, כולה, מקצתה, או בסייגים, לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים;

(ג) על אף האמור בסעיף 1 לצו בדבר פרשנות [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1729), התשע"ד-2013, בכל מקום בו נצרך סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים או מי שכפוף לו לאותו עניין, להיוועץ ביועץ משפטי או לקבל אישורו, בין מכוח דין ובין שלא מכוח דין, ייוועץ סגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים או מי שכפוף לו לאותו עניין, ביועץ המשפטי למערכת הביטחון או מי מטעמו.

6. (א) אין באמור בצו זה כדי לפגוע בכל מינוי שניתן, או סמכות שהוענקה, מכח הדין ותחיקת הבטחון לפני תחילת תוקפו של צו זה, אלא אם כן ראש המינהל האזרחי במסגרת הסמכויות שהוענקו לו, יטול אותם לעצמו או שיעניקם לאחר.

שמירת סמכויות
תיקון מס' 1 (מס')
950 תשמ"ב-1981

(ב) למען הסר ספק, אין בהוראות צו זה כדי להגביל או לבטל כל סמכות או זכות הנתונה למפקד כוחות צה"ל באזור או למי שמונה על ידו או מכוחו.

תיקון מס' 1 (מס')
950 תשמ"ב-1981

7. תחילתו של צו זה ביום חתימתו.

תחילת תוקף

8. צו זה יקרא: "צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981.

השם

תוספת ראשונה

חוק ההגנה על מזרח ירדן, 1935, התקנות והצווים שהוצאו מכוחו.

תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945.

חוק בתי הסוהר, מס' 23 לשנת 1953.

חוק השמירה, 1925.

תוספת שנייה

1. צו בדבר איסור סחר ועסקות כספיות (בנקים) (יהודה והשומרון) (מס' 7), תשכ"ז-1967.

2. צו בדבר דינים וחשבוניות ובדבר הקפאת חשבוניות (בנקים) (יהודה והשומרון) (מס' 9),

- תשכ"ז-1967.
3. צו בדבר הבטחת זכויות מפקידים (יהודה והשומרון) (מס' 21), תשכ"ז-1967.
 4. צו בדבר עסקות במקרקעים (יהודה והשומרון) (מס' 25), תשכ"ז-1967.
 5. צו בדבר מס הכנסה ומס רכוש (יהודה והשומרון) (מס' 28), תשכ"ז-1967.
 6. צו בדבר מינויים לפי חוקי המכס והבלו (יהודה והשומרון) (מס' 31), תשכ"ז-1967.
 7. צו בדבר חוק הטבק (יהודה והשומרון) (מס' 32), תשכ"ז-1967.
 8. צו בדבר הפקדת כספים מטעמי בטחון (יהודה והשומרון) (מס' 33), תשכ"ז-1967.
 9. צו בדבר מינויים לפי חוקי הדואר (יהודה והשומרון) (מס' 36), תשכ"ז-1967.
 10. צו בדבר מינויים והעסקת עובדים במנגנון הממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 37), תשכ"ז-1967.
 11. צו בדבר משקאות משכרים (יהודה והשומרון) (מס' 38), תשכ"ז-1967.
 12. צו בדבר חוק הבנקים (יהודה והשומרון) (מס' 45), תשכ"ז-1967.
 13. צו בדבר העברת תוצרת חקלאית (יהודה והשומרון) (מס' 47), תשכ"ז-1967.
 14. צו בדבר שטחים סגורים (איסור העברת טובין) (יהודה והשומרון) (מס' 49), תשכ"ז-1967.
 15. צו בדבר הבאת עיתונים והפצתם (יהודה והשומרון) (מס' 50), תשכ"ז-1967.
 16. צו בדבר ביטוח כלי רכב מנועיים (סיכוני צד שלישי) (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 55), תשכ"ז-1967.
 17. צו בדבר חוק התעבורה (יהודה והשומרון) (מס' 56), תשכ"ז-1967.
 18. צו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (יהודה והשומרון) (מס' 58), תשכ"ז-1967.
 19. צו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה והשומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967.
 20. צו בדבר איסור על עיסוק (יהודה והשומרון) (מס' 65), תשכ"ז-1967.
 21. צו בדבר חוק הסטטיסטיקה הכללית (יהודה והשומרון) (מס' 68), תשכ"ז-1967.
 22. צו בדבר קביעת המטבע הישראלי כהילך חוקי (יהודה והשומרון) (מס' 76), תשכ"ז-1967.
 23. צו בדבר הארכת כהונתן של הנהלות הרשויות המקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 80), תשכ"ז-1967.
 24. צו בדבר המטבע הישראלי כהילך חוקי (הוראות נוספות) (יהודה והשומרון) (מס' 83), תשכ"ז-1967.
 25. צו בדבר החוק הזמני על התיירות (יהודה והשומרון) (מס' 87), תשכ"ז-1967.
 26. צו בדבר תיקון חוק המכס והבלו (תיקון) (יהודה והשומרון) (מס' 90), תשכ"ז-1967.
 27. צו בדבר סמכויות לענין דיני חינוך (יהודה והשומרון) (מס' 91), תשכ"ז-1967.
 28. צו בדבר סמכויות לענין דיני מים (יהודה והשומרון) (מס' 92), תשכ"ז-1967.
 29. צו בדבר חוק הפיקוח על עסקי ביטוח (יהודה והשומרון) (מס' 93), תשכ"ז-1967.
 30. צו בדבר אגודות שיתופיות (יהודה והשומרון) (מס' 94), תשכ"ז-1967.
 31. צו בדבר אזור מכס (יהודה והשומרון) (מס' 96), תשכ"ז-1967.
 32. (נמחק) תיקון מס' 22 (מס' 1200) תשמ"ז-1987
 33. צו בדבר שימוש בספרי לימוד (יהודה והשומרון) (מס' 107), תשכ"ז-1967.
 34. צו בדבר ערעורי מס הכנסה (יהודה והשומרון) (מס' 109), תשכ"ז-1967.
 35. צו בדבר משפטים ממשלתיים (יהודה והשומרון) (מס' 112), תשכ"ז-1967.
 36. צו בדבר תיקון חוק גביית הכספים הציבוריים (יהודה והשומרון) (מס' 113), תשכ"ז-1967.
 37. צו בדבר חוק הפיקוח על סרטי קולנוע (יהודה והשומרון) (מס' 118), תשכ"ז-1967.
 38. (נמחק) תיקון מס' 22 (מס' 1200) תשמ"ז-1987
 39. צו בדבר פתיחת בתי עסק (יהודה והשומרון) (מס' 128), תשכ"ז-1967.

40. צו בדבר מכירת פרסומים רשמיים (יהודה והשומרון) (מס' 133), תשכ"ז-1967.
41. צו בדבר איסור עבודת טרקטורים ומכונות חקלאיות מישראל (יהודה והשומרון) (מס' 134), תשכ"ז-1967.
42. צו בדבר עורכי דין ישראליים בבתי משפט (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 145), תשכ"ח-1967.
43. צו בדבר גביית התוספת למס בולים (יהודה והשומרון) (מס' 147), תשכ"ח-1967.
44. צו בדבר סימון טובין (יהודה והשומרון) (מס' 149), תשכ"ח-1967.
45. צו בדבר נכסים נטושים (רכוש הפרט) (הוראות נוספות) (מס' 1) (יהודה והשומרון) (מס' 150), תשכ"ח-1967.
46. צו בדבר תיקון חוק הפיקוח על המים (יהודה והשומרון) (מס' 158), תשכ"ח-1967.
47. צו בדבר חוק רשות החשמל הירדנית (יהודה והשומרון) (מס' 159), תשכ"ח-1967.
48. צו בדבר ועדות עררים (יהודה והשומרון) (מס' 172), תשכ"ח-1967 למעט הסמכויות הקבועות בסעיף 2.
49. צו בדבר סוכני הסעה ומורי דרך ישראליים (יהודה והשומרון) (מס' 173), תשכ"ח-1967.
50. צו בדבר רשיונות ישראליים לכלי יריה (יהודה והשומרון) (מס' 180), תשכ"ח-1967.
51. צו בדבר חוק הנהלת הכפרים (יהודה והשומרון) (מס' 191), תשכ"ח-1967.
52. צו בדבר חוק העיריות (יהודה והשומרון) (מס' 194), תשכ"ח-1967.
53. צו בדבר ביטוח כלי רכב מנועיים (יהודה והשומרון) (מס' 215), תשכ"ח-1968.
54. צו בדבר סמכות חתימה לגבי עסקות (יהודה והשומרון) (מס' 216), תשכ"ח-1968.
55. צו בדבר רישום ציוד מכני והנדסי (יהודה והשומרון) (מס' 219), תשכ"ח-1968.
56. צו בדבר איסור שימוש בבולי הכנסה ירדניים (יהודה והשומרון) (מס' 227), תשכ"ח-1968.
57. צו בדבר מינויים לפי חוק המוכתארים (יהודה והשומרון) (מס' 237), תשכ"ח-1968.
58. (נמחק)
59. צו בדבר פסילת רשיונות נהיגה והתלייתם (יהודה והשומרון) (מס' 251), תשכ"ח-1968.
60. צו בדבר איגודים מקצועיים (יהודה והשומרון) (מס' 256), תשכ"ח-1968.
61. צו בדבר רשיונות עורכי דין (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 260), תשכ"ח-1968.
62. צו בדבר מינויים לפי חוק מחלות בעלי חיים (יהודה והשומרון) (מס' 263), תשכ"ח-1968.
63. צו בדבר אימות חתימות (יהודה והשומרון) (מס' 264), תשכ"ח-1968.
64. צו בדבר תובענות (יהודה והשומרון) (מס' 271), תשכ"ח-1968, למעט הסמכות הקבועה בסעיף 2(ג).
65. צו בדבר חוק חומרי נפץ (יהודה והשומרון) (מס' 275), תשכ"ח-1968.
66. צו בדבר הסדרת מקומות רחצה ציבוריים (יהודה והשומרון) (מס' 280), תשכ"ח-1968.
67. צו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה והשומרון) (מס' 291), תשכ"ט-1968.
68. צו בדבר אי החלת תחיקה להגנת דיירים במקרים מסויימים (יהודה והשומרון) (מס' 293), תשכ"ט-1969.
69. צו בדבר ביצוע פעולות כספיות במוסד דואר (יהודה והשומרון) (מס' 295), תשכ"ט-1969.
70. צו בדבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (יהודה והשומרון) (מס' 297), תשכ"ט-1969.
71. צו בדבר פיקוח על מטבע, ניירות ערך וזהב (יהודה והשומרון) (מס' 299), תשכ"ט-1969.
72. צו בדבר חוקי יעור ויערות (יהודה והשומרון) (מס' 306), תשכ"ט-1969.
73. צו בדבר סמכויות מכס (יהודה והשומרון) (מס' 309), תשכ"ט-1969.
74. צו בדבר חוק אי תלות השיפוט (יהודה והשומרון) (מס' 310), תשכ"ט-1969.
75. צו בדבר חוק הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (יהודה והשומרון) (מס' 321), תשכ"ט-

תיקון מס' 30 (מס')
1718 (תשע"ג-2013)

תיקון מס' 22 (מס')
1200 (תשנ"ז-1987)

- 1969.
76. צו בדבר רשיונות עורכי דין (הארכת תוקף) (יהודה והשומרון) (מס' 324), תשכ"ט-1969.
77. צו בדבר זמירה על המקומות הקדושים (יהודה והשומרון) (מס' 327), תשכ"ט-1969.
78. צו בדבר הארכת כהונתן של מועצות הנהלה של לשכות מסחר (יהודה והשומרון) (מס' 328), תשכ"ט-1969.
79. צו בדבר קביעת ערובות וחילוטין (יהודה והשומרון) (מס' 338), תש"ל-1969.
80. צו בדבר עזרה משפטית (יהודה והשומרון) (מס' 348), תש"ל-1969.
81. צו בדבר מיסים עקיפים (מס ששולם ביתר או בחסר) (יהודה והשומרון) (מס' 350), תש"ל-1969.
82. צו בדבר לשכות המסחר (יהודה והשומרון) (מס' 360), תש"ל-1969.
83. צו בדבר הגנה על הטבע (יהודה והשומרון) (מס' 363), תש"ל-1969.
84. צו בדבר הטלת בלו על מלאי (יהודה והשומרון) (מס' 370), תש"ל-1970.
85. צו בדבר פארקים (יהודה והשומרון) (מס' 373), תש"ל-1970.
86. צו בדבר ניצול אוצרות טבע (יהודה והשומרון) (מס' 389), תש"ל-1970.
87. צו בדבר סימני מסחר (יהודה והשומרון) (מס' 397), תש"ל-1970.
88. צו בדבר חוק החברות (יהודה והשומרון) (מס' 398), תש"ל-1970.
89. צו בדבר חוק התעבורה (סדרי תנועה) (יהודה והשומרון) (מס' 399), תש"ל-1970.
90. צו בדבר חוק המשקולות והמידות (יהודה והשומרון) (מס' 401), תש"ל-1970.
91. צו בדבר חוק הגימלאות (עובדים שעברו מאזור לאזור) (יהודה והשומרון) (מס' 408), תשל"א-1970.
92. צו בדבר בתי המשפט המקומיים (יהודה והשומרון) (מס' 412), תשל"א-1970.
93. צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), תשל"א-1971.
94. צו בדבר חוק השימוש והחזקה (תצרוף) של האישיות המשפטית בנכסי דלא נידי (יהודה והשומרון) (מס' 419), תשל"א-1971.
95. צו בדבר שילוט בתי עסק (יהודה והשומרון) (מס' 424), תשל"א-1971.
96. צו בדבר עיסוק בחשמל (הסדרה והפעלה) (יהודה והשומרון) (מס' 427), תשל"א-1971.
97. צו בדבר חוק ההתעסקות במקצוע ראיית חשבון (יהודה והשומרון) (מס' 437), תשל"א-1971.
98. צו בדבר תיקון חוק העבודה (יהודה והשומרון) (מס' 439), תשל"א-1971.
99. צו בדבר תיקון תקנות השירות האזרחי (מס' 2) (יהודה והשומרון) (מס' 446), תשל"א-1971.
100. צו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה והשומרון) (מס' 1621), התשס"ח-2008.
101. צו בדבר דיני המקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 450), תשל"ב-1971.
102. צו בדבר תיחום קרקעות ומדידתן (יהודה והשומרון) (מס' 451), תשל"ב-1971.
103. צו בדבר קיום בחירות לעיריות (יהודה והשומרון) (מס' 454), תשל"ב-1971.
104. צו בדבר החוק להסדרת ענייני המקורות הטבעיים (יהודה והשומרון) (מס' 457), תשל"ב-1972.
105. צו בדבר קיום בחירות לעיריות (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 459), תשל"ב-1972.
106. צו בדבר מינויים לפי חוק המלאכות והתעשיות (יהודה והשומרון) (מס' 470), תשל"ב-1972.
107. צו בדבר פטור מרשיונות עסק (יהודה והשומרון) (מס' 471), תשל"ב-1972.

תיקון מס' 27 (מס'
1629) תשס"ט-2009

תיקון מס' 26
תשס"ח-2008

108. צו בדבר חוק ההגנה על העצים והנטיעות (פקחים) (יהודה והשומרון) (מס' 474), תשל"ב-1972.
109. צו בדבר רשות המים (בית לחם, ג'אללה ובית סאחור) (יהודה והשומרון) (מס' 484), תשל"ג-1972.
110. צו בדבר תיקון חוק הגנת הצייד (יהודה והשומרון) (מס' 486), תשל"ג-1972.
111. צו בדבר ריבית (קביעת שער) (יהודה והשומרון) (מס' 487), תשל"ג-1972.
112. צו בדבר תיקון תקנות מס החינוך (יהודה והשומרון) (מס' 501), תשל"ג-1972.
113. צו בדבר פיקוח על המחירים (מלט) (יהודה והשומרון) (מס' 502), תשל"ג-1972.
114. צו בדבר חוק הגימלאות (יהודה והשומרון) (מס' 514), תשל"ג-1973, למעט סעיפים 7-16.
115. צו בדבר שירות בממשל (הגבלות לאחר פרישה) (יהודה והשומרון) (מס' 515), תשל"ג-1973.
116. צו בדבר מתמחים (יהודה והשומרון) (מס' 528), תשל"ד-1973.
117. צו בדבר סימון מוצרים (יהודה והשומרון) (מס' 530), תשל"ד-1973.
118. צו בדבר מינויים לפי חוקי הטלפון (יהודה והשומרון) (מס' 532), תשל"ד-1973.
119. צו בדבר חוק מס הכנסה (פטור תוספת יוקר) (יהודה והשומרון) (מס' 533), תשל"ד-1973.
120. צו בדבר תיקון תקנות הטלפון (יהודה והשומרון) (מס' 535), תשל"ד-1973.
121. צו בדבר מצרכים ושירותים (איסור אגירה וחובת מכירה) (יהודה והשומרון) (מס' 538), תשל"ד-1974.
122. צו בדבר פקודת ההצגות הציבוריות (ביקורת) (יהודה והשומרון) (מס' 549), תשל"ד-1974.
123. צו בדבר פטנטים ומדגמים (רישום מחדש) (יהודה והשומרון) (מס' 555), תשל"ד-1974.
124. צו בדבר סמים מסוכנים (יהודה והשומרון) (מס' 558), תשל"ה-1974.
125. צו בדבר רישום עסקות במקרקעין מסוימים (יהודה והשומרון) (מס' 569), תשל"ה-1974.
126. צו בדבר קיום בחירות למועצה הכפרית ביתא (יהודה והשומרון) (מס' 570), תשל"ה-1975.
127. צו בדבר קיום בחירות למועצה הכפרית דהרייה (יהודה והשומרון) (מס' 573), תשל"ה-1975.
128. צו בדבר חגורות בטיחות ברכב (יהודה והשומרון) (מס' 600), תשל"ה-1975.
129. צו בדבר חשמל (מתקן חשמל ועבודות חשמל) (יהודה והשומרון) (מס' 602), תשל"ה-1975.
130. צו בדבר רישונות למוניות (יהודה והשומרון) (מס' 603), תשל"ה-1975.
131. צו בדבר קיום בחירות למועצות כפריות (יהודה והשומרון) (מס' 614), תשל"ה-1975.
132. צו בדבר כינון בתי משפט עירוניים (יהודה והשומרון) (מס' 631), תשל"ו-1976.
133. צו בדבר הדברה בעצי זית נגד זכוב הזית (יהודה והשומרון) (מס' 645), תשל"ו-1975.
134. צו בדבר פיקוח על חומרים מסוימים (יהודה והשומרון) (מס' 653), תשל"ו-1976.
135. צו בדבר תיקון חוק הבלו על מוצרים מקומיים (תיקון מס' 2) (יהודה והשומרון) (מס' 658), תשל"ו-1976.
136. צו בדבר ביטוח מפני פגיעות בעבודה (יהודה והשומרון) (מס' 622), תשל"ו-1976.
137. צו בדבר חוק העבודה (פגיעות בעבודה) (יהודה והשומרון) (מס' 663), תשל"ו-1976.
138. צו בדבר פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (יהודה והשומרון) (מס' 677), תשל"ו-1976.
139. צו בדבר כהונתן של מועצות הנהלה של לשכות המסחר (יהודה והשומרון) (מס' 697), תשל"ז-1976.
140. צו בדבר חומרי נפץ (רישוי ביצוע פיצוצים) (יהודה והשומרון) (מס' 733), תשל"ח-1977.

141.	צו בדבר איסור העלאת מחירים והודעה על העלאת מחירים (יהודה והשומרון) (מס' 738), תשל"ח-1977.	
142.	צו בדבר כהונתן של מועצות כפריות (יהודה והשומרון) (מס' 742), תשל"ח-1977.	
143.	צו בדבר מקצועות רפואה ותברואה (רישוי ועיסוק) (יהודה והשומרון) (מס' 745), תשל"ח-1978.	
144.	צו בדבר שירותי בריאות (יהודה והשומרון) (מס' 746), תשל"ח-1978.	
145.	צו בדבר סמכויות לענין דיני רישוי מודדים מוסמכים (יהודה והשומרון) (מס' 768), תשל"ט-1978.	
146.	צו בדבר חוק רישוי כותבי בקשות (יהודה והשומרון) (מס' 776), תשל"ט-1979.	
147.	צו בדבר ניהול מועצות אזרחיות (יהודה והשומרון) (מס' 783), תשל"ט-1979.	
148.	צו בדבר מינויים לפי חוק רישום שמות עסק (יהודה והשומרון) (מס' 795א), תשל"ט-1979.	
149.	(נמחק)	תיקון מס' 25 תשס"ח-2008
150.	צו בדבר אבטחת מוסדות חינוך (יהודה והשומרון) (מס' 817), תש"ס-1980.	
151.	צו בדבר הסדר נטיעת צמחי נוי (יהודה והשומרון) (מס' 818), תש"ס-1980.	
152.	צו בדבר שמירת הנקיון (יהודה והשומרון) (מס' 822), תש"ס-1980.	
153.	(נמחק)	תיקון מס' 22 (מס') תשנ"ז-1987 (1200)
154.	צו בדבר הארכת כהונתן של מועצות העיריות (יהודה והשומרון) (מס' 830), תש"ס-1980.	
155.	צו בדבר סמכויות פיקוח על מצרכים ושירותים (יהודה והשומרון) (מס' 886), תשמ"א-1980.	
156.	צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), תשמ"א-1981.	
157.	צו בדבר תקנים רשמיים (יהודה והשומרון) (מס' 899), תשמ"א-1981.	
158.	(נמחק)	תיקון מס' 22 (מס') תשנ"ז-1987 (1200)
159.	צו בדבר התקנת מערכת חימום מים (יהודה והשומרון) (מס' 912), תשמ"א-1981.	
160.	צו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה והשומרון) (מס' 967), התשמ"ב-1982.	תיקון מס' 2 תשנ"ב-1982
161.	צו בדבר הכנסת כספים לאזור (יהודה והשומרון) (מס' 973), התשמ"ב-1982.	תיקון מס' 3 תשנ"ב-1982
162.	צו בדבר הקרן לפיתוח אזור (יהודה והשומרון) (מס' 974), התשמ"ב-1982.	תיקון מס' 4 תשנ"ב-1982
163.	צו בדבר פסיקת ריבית והצמדה (יהודה והשומרון) (מס' 980), התשמ"ב-1982.	תיקון מס' 5 תשנ"ב-1982
164.	צו בדבר הקניית סמכויות בעירית שכם (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 970), התשמ"ב-1982.	תיקון מס' 6 תשנ"ב-1982
165.	צו בדבר הקניית סמכויות בעירית רמאללה (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 971), התשמ"ב-1982.	תיקון מס' 7 תשנ"ב-1982
166.	צו בדבר מתן היתרים לעבודות בשטחים תפוסים לצרכים צבאיים (יהודה והשומרון) (מס' 997), התשמ"ב-1982.	תיקון מס' 8 תשנ"ב-1982
167.	צו בדבר פיקוח על תאגידים ציבוריים (יהודה והשומרון) (מס' 998), התשמ"ב-1982.	תיקון מס' 9 תשנ"ב-1982
168.	צו בדבר תיקון חוק המשתלות (יהודה והשומרון) (מס' 1002), התשמ"ב-1982.	תיקון מס' 10 תשנ"ב-1982
169.	צו בדבר פיקוח על נטיעת עצי פרי (יהודה והשומרון) (מס' 1015), התשמ"ב-1982.	תיקון מס' 11 תשנ"ב-1982
170.	צו בדבר חוק אגרות רישום מקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 1018), התשמ"ב-1982.	תיקון מס' 12 תשנ"ב-1982
171.	צו בדבר תעריפי חשמל (מס' 26) (יהודה והשומרון) (מס' 1022), התשמ"ב-1982.	תיקון מס' 13 תשנ"ב-1982
172.	צו בדבר תעריפי מכס (יהודה והשומרון) (מס' 1093), התשמ"ד-1984.	תיקון מס' 22 (מס') תשנ"ז-1987 (1200)
173.	צו בדבר שיקים ללא כיסוי (יהודה והשומרון) (מס' 1024), התשמ"ב-1982.	תיקון מס' 14 תשנ"ב-1982
174.	צו בדבר חוק כינון בתי המשפט האזרחיים (תיקון) (יהודה והשומרון) (מס' 1036), תשמ"ג-1982.	תיקון מס' 15 תשנ"ג-1982

התשמ"ג-1982.		
175.	צו בדבר חוק הנוטריון הציבורי מס' 11 לשנת 1952 (תיקון מס' 2) (יהודה והשומרון) (מס' 1037), התשמ"ג-1982.	תיקון מס' 16 תשמ"ג-1982
176.	צו בדבר שיווק תוצרת חקלאית (יהודה והשומרון) (מס' 1051), התשמ"ג-1983.	תיקון מס' 17 תשמ"ג-1982
177.	צו בדבר תיקון חוק מס קרקעות (תיקון) (יהודה והשומרון) (מס' 1102), התשמ"ד-1984.	תיקון מס' 18 תשמ"ד-1984
178.	צו בדבר תמרוקים (יהודה והשומרון) (מס' 1103), התשמ"ד-1984.	תיקון מס' 22 (מס') 1200 (תשמ"ז-1987)
179.	צו בדבר מטבע השקל החדש (יהודה והשומרון) (מס' 1148), התשמ"ו-1985.	תיקון מס' 22 (מס') 1200 (תשמ"ז-1987)
180.	צו בדבר ייצור מוצרי תעבורה והסחר בהם (יהודה והשומרון) (מס' 1149), התשמ"ו-1985.	תיקון מס' 22 (מס') 1200 (תשמ"ז-1987)
181.	צו בדבר היטל על רכב (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 1150), התשמ"ו-1985.	תיקון מס' 22 (מס') 1200 (תשמ"ז-1987)
182.	צו בדבר יציבות מחירים במצרכים ובשירותים (מס' 5) (יהודה והשומרון) (מס' 1151), התשמ"ו-1985.	תיקון מס' 22 (מס') 1200 (תשמ"ז-1987)
183.	צו בדבר מועצת עורכי דין (יהודה והשומרון) (מס' 1162), התשמ"ז-1986.	תיקון מס' 22 (מס') 1200 (תשמ"ז-1987)
184.	צו בדבר עגול סכומים (יהודה והשומרון) (מס' 1164), התשמ"ו-1986.	תיקון מס' 22 (מס') 1200 (תשמ"ז-1987)
185.	צו בדבר חוק העתיקות (יהודה והשומרון) (מס' 1166), התשמ"ו-1986.	תיקון מס' 22 (מס') 1200 (תשמ"ז-1987)
186.	צו בדבר תיקון חוק הבנקים (יהודה והשומרון) (מס' 1178), התשמ"ו-1986.	תיקון מס' 22 (מס') 1200 (תשמ"ז-1987)
187.	צו בדבר העלאת קנסות שנקבעו בתחיקת בטחון (יהודה והשומרון) (מס' 845), התש"ס-1980.	תיקון מס' 19 תשמ"ה-1985
188.	צו בדבר שמירת הניקיון (יהודה והשומרון) (מס' 1160), התשמ"ו-1986.	תיקון מס' 20 תשמ"ו-1986
189.	צו בדבר חילופי ידיעות בין רשויות מס (יהודה והשומרון) (מס' 1179), התשמ"ז-1986.	תיקון מס' 21 תשמ"ז-1986
190.	צו בדבר היטל על שירותים מיובאים ונכסי חוץ (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 1182), התשמ"ו-1986.	תיקון מס' 22 (מס') 1200 (תשמ"ז-1987)
191.	צו בדבר חוק הפיקוח על עסקי ביטוח (תיקון) (יהודה והשומרון) (מס' 1212), התשמ"ז-1987.	תיקון מס' 23 תשמ"ח-1987
192.	צו בדבר מקרקעין (שימוש מפריע במקרקעין פרטיים) (יהודה והשומרון) (מס' 1586), התשס"ז-2007.	תיקון מס' 24 תשס"ז-2007
193.	צו בדבר שידור ואיתות (יהודה והשומרון) (מס' 79), התשכ"ז-1967.	תיקון מס' 28 (מס') 1638 (תשס"ט-2009)
194.	צו בדבר הסדרת הסמכויות בנקודות מעבר (יהודה ושומרון) (מס' 1665), תשע"א-2010.	תיקון מס' 29 תשע"א-2010
195.	צו בדבר חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידיי מס' 51 לשנת 1958 (תיקון רישום שטח וגבולות) (יהודה והשומרון) (מס' 1815), התשע"ט-2019.	תיקון מס' 31 (מס') 1817 (תשע"ט-2019)
196.	צו בדבר חובת המכרזים (יהודה והשומרון) (מס' 1936), התש"ף-2020.	תיקון מס' 33 (מס') 1936 (תש"ף-2020)

תוספת שלישית

1. צו בדבר עסקות במקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 25), התשכ"ז-1967.
2. צו בדבר רכוש ממשלתי (אזור הגדה המערבית) (מס' 59), תשכ"ז-1967.
3. צו בדבר שידור ואיתות (אזור הגדה המערבית) (מס' 79), תשכ"ז-1967.
4. הסמכויות בצו בדבר ועדות עררים (אזור הגדה המערבית) (מס' 172), תשכ"ח-1967, בכל הנוגע לפרטים (2), (7), (9), (11), (20), (21), (23), (24), (28) עד (34) לתוספת לצו בדבר ועדות עררים (יהודה ושומרון) (מס' 172), תשכ"ח-1967.
5. צו בדבר החוק הזמני על התיירות (יהודה ושומרון) (מס' 87), תשכ"ז-1967.
6. צו בדבר אימות חתימות (יהודה והשומרון) (מס' 264), תשכ"ח-1968.
7. צו בדבר הסדרת מקומות רחצה ציבוריים (יהודה והשומרון) (מס' 280), תשכ"ח-1968.
8. סעיף 3ב לצו בדבר מינויים לפי חוק המלאכות והתעשיות (יהודה והשומרון) (מס' 282),

תשכ"ח-1968.

9. צו בדבר הסדר קרקעות ומים (יהודה והשומרון) (מס' 291), תשכ"ט-1968.
10. צו בדבר אי החלת תחיקה להגנת דיירים במקרים מסויימים (יהודה והשומרון) (מס' 293), תשכ"ט-1969.
11. צו בדבר חוקי יעור ויערות (יהודה והשומרון) (מס' 306), תשכ"ט-1969.
12. צו בדבר חוק הקרקעות (רכישה לצרכי ציבור) (יהודה והשומרון) (מס' 321), תשכ"ט-1969.
13. צו בדבר שמירה על המקומות הקדושים (יהודה והשומרון) (מס' 327), תשכ"ט-1969, למעט הסמכויות המתייחסות לאתרים "מערת המכפלה", "קבר רחל" ו"קבר שמואל הנביא", אשר מוכרים כמקום קדוש, כמשמעותו בצו.
14. צו בדבר עזרה משפטית (יהודה והשומרון) (מס' 348), תשל"ל-1969.
15. צו בדבר הגנה על הטבע (יהודה והשומרון) (מס' 363), תשל"ל-1969.
16. צו בדבר פארקים (יהודה והשומרון) (מס' 373), תשל"ל-1970.
17. צו בדבר חוק תכנון ערים, כפרים ובנינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), תשל"א-1971.
18. צו בדבר חוק השימוש והחזקה (תצורף) של האישיות המשפטית בנכסי דלא נידי (יהודה והשומרון) (מס' 419), תשל"א-1971.
19. צו בדבר דיני המקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 450), תשל"ב-1971.
20. צו בדבר תיחום קרקעות ומדידתן (יהודה והשומרון) (מס' 451), תשל"ב-1971.
21. צו בדבר מינויים לפי חוק המלאכות והתעשיות (יהודה והשומרון) (מס' 470), תשל"ב-1972.
22. צו בדבר פטור מרשינות עסק (יהודה והשומרון) (מס' 471), תשל"ב-1972.
23. צו בדבר תיקון חוק ההגנה על העצים והנטיעות (פקחים) (יהודה והשומרון) (מס' 474), תשל"ב-1972.
24. צו בדבר רישום עסקות במקרקעין מסויימים (יהודה והשומרון) (מס' 569), תשל"ה-1974.
25. סעיף 1 לצו בדבר תיקון חוק מס קרקעות (יהודה והשומרון) (מס' 642), תשל"ו-1976.
26. צו בדבר סמכויות לענין דיני רישוי מודדים מוסמכים (יהודה והשומרון) (מס' 768), תשל"ט-1978.
27. צו בדבר ניהול מועצות אזרחיות (יהודה והשומרון) (מס' 783), תשל"ט-1979.
28. צו בדבר הסדר נטיעת צמחי נוי (יהודה והשומרון) (מס' 818), תשמ"ס-1980.
29. צו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה והשומרון) (מס' 892), תשמ"א-1981, למעט הסמכויות הנתונות בקבוצות בסעיף 3(ב) (9) לנספח מס' 9 "דיני איכות סביבה" לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), תשמ"א – 1981 שהותקן מכוח הצו.
30. צו בדבר התקנת מערכת חימום מים באמצעות אנרגיה השמש (יהודה והשומרון) (מס' 912), תשמ"א-1981.
31. צו בדבר הקרן לפיתוח האזור (יהודה והשומרון) (מס' 974), התשמ"ב-1982.
32. צו בדבר שיפוט בתי דין רבניים (יהודה והשומרון) (מס' 981) התשמ"ב-1982.
33. צו בדבר מתן היתרים לעבודות בשטחים לצרכים צבאיים (יהודה והשומרון) (מס' 997), תשמ"ב-1982, בכל הנוגע לצו תפיסה שהוצאה בו מערכת הנחיות.
34. צו בדבר תיקון חוק המשתלות (יהודה והשומרון) (מס' 1002), התשמ"ב-1982.
35. צו בדבר פיקוח על עצי פרי וירקות (יהודה והשומרון) (צו מס' 1015), התשמ"ב-1982.
36. צו בדבר חוק אגרות רישום מקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 1018), התשמ"ב-1982.
37. צו בדבר שמירת הניקיון (יהודה והשומרון) (מס' 1160), התשמ"ו-1986.

38. צו בדבר חוק העתיקות (יהודה והשומרון) (מס' 1166), התשמ"ו-1986.
39. צו בדבר תיקון חוק הגנת הצייד (יהודה והשומרון) (מס' 1203), התשמ"ז-1987.
40. צו בדבר תיקון חוק בעלי בתים ודיירים (יהודה והשומרון) (מס' 1271), התשמ"ט-1989.
41. צו בדבר אישור הליכי תכנון ובניה (יהודה והשומרון) (מס' 1445), התשנ"ו-1996.
42. צו בדבר מבנים בלתי מורשים (הוראת שעה) (יהודה והשומרון) (מס' 1539), התשס"ד-2003.
43. צו בדבר מקרקעין (שימוש מפריע במקרקעין פרטיים) (יהודה והשומרון) (מס' 1586), התשס"ז-2007.
44. צו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה והשומרון) (מס' 1621), התשס"ט-2008.
45. צו בדבר מקרקעין (עיון במרשמים) (יהודה והשומרון) (מס' 1737), התשע"ד-2014, למעט סעיפים 3(1) ו-5.
46. צו בדבר מנהלת שירותים אזרחיים (יהודה והשומרון) (מס' 1789), התשע"ז-2017, למעט הסמכויות הקבועות בסעיף 8 לצו.
47. צו בדבר מקרקעין (הערת אזהרה) (יהודה והשומרון) (מס' 1795), התשע"ח-2018.
48. צו בדבר סילוק מבנים חדשים (יהודה והשומרון) (מס' 1797), התשע"ח-2018.
49. צו בדבר חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי מס' 51 לשנת 1958 (תיקון רישום שטח וגבולות) (יהודה והשומרון) (מס' 1815), התשע"ט-2019.
50. צו בדבר שיקום מחצבות (יהודה והשומרון) (מס' 1823), התש"ף-2019.
51. חוק הקרקעות העותומאני, לשנת 1858.
52. חוק הטאבו, לשנת 1858.
53. חוק החורשות והיערות, לשנת 1927.
54. חוק הפיקוח על הדרכים והשמירה עליהם, מס' 51 לשנת 1938.
55. חוק העזבונות לזרים וללא מוסלמים, מס' 8 לשנת 1941.
56. חוק הפיכת הקרקעות מסוג מירי למולכ, מס' 41 לשנת 1953.
57. חוק השכרת ומכירת נכסי דלא נידי לזרים, מס' 40 לשנת 1953.
58. חוק חלוקת נכסי דלא נידי משותפים, מס' 48 לשנת 1953.
59. חוק בעלי בתים ודיירים, מס' 62 לשנת 1953.
60. חוק מס המבנים והקרקעות בתוך אזורי העיריות, מס' 11 לשנת 1954.
61. חוק מס קרקעות, מס' 30 לשנת 1955.
62. חוק החברות, מס' 12 לשנת 1964.
63. חוק אגרות רישום מקרקעין, מס' 26 לשנת 1958, כפי שתוקן בצו בדבר חוק אגרות רישום מקרקעין (יהודה והשומרון) (מס' 1018), התשמ"ב-1982.
64. חוק (תיקון) להוראות הקשורות בנכסי דלא נידי, מס' 51 לשנת 1958, כפי שתוקן בצו בדבר חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי (יהודה והשומרון) (מס' 811), התש"ס-1979 ובצו בדבר חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי (הוראות נוספות) (מס' 1464), התשנ"ט-1999.
65. חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו, מס' 6 לשנת 1964, כפי שתוקן בצו בדבר תיקון חוק רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (יהודה והשומרון) (מס' 1621), התשס"ט-2008.
66. תקנות 21, 23 ו-30 לתקנות העתיקות (יהודה והשומרון), התשנ"א-1990.

67. תקנות בדבר העברת טובין (הובלת מבנים יבילים) (יהודה והשומרון), התשנ"ג-1993.
68. תקנות בדבר הכנת תסקירי השפעה על הסביבה (יהודה והשומרון), התשס"א-2001.
69. תקנות רישום נכסי דלא נידי אשר טרם נרשמו (סדרי דין בוועדת רישום) (יהודה והשומרון), התשס"ט-2008.
70. תקנות אישור הקמה ופטור מרשיון למבנה חינוך ארעי (הוראת שעה) (יהודה והשומרון), התש"ע-2010.
71. כללי המים (יהודה והשומרון), התשע"ד-2014.
72. תקנות בדבר עסקאות במקרקעין (רישיון עסקה) (יהודה והשומרון), התשע"ה-2015.
73. תקנות המקרקעין (עיון במרשמים) (יהודה והשומרון), התשע"ו-2016.
74. כללי התנהגות בשמורות טבע (יהודה והשומרון), התשע"ז-2017.
75. תקנות אישור הקמה ופטור מהיתר עבור מתקני תשתית בעלי חשיבות אזורית (הוראת שעה) (יהודה והשומרון), התשע"ט-2018.
76. תקנות 1, 6 (א) ו-13 (א) לתקנות חוק לתיקון הוראות הקשורות בנכסי דלא נידי מס' 51 לשנת 1958 (סדרי דין בוועדות תיקון רישום שטח וגבולות) (יהודה והשומרון), התשע"ט-2019.
77. תקנות העתיקות (אגרות למתן אישור פעולות) (יהודה והשומרון), התש"ף-2020.
78. תקנות תכנון ערים כפרים ובניינים (פטור מתכנית ומהיתר להצבת מיגונית ולשימוש בה) (הוראת שעה) (יהודה והשומרון), התשפ"א-2021.

אורי אור, אלוף
מפקד כוח צה"ל
באזור יהודה והשומרון

י"א בחשון התשמ"ב (8 בנובמבר 1981)

[הודעה למנויים על עריכה ושינויים במסמכי פסיקה, חקיקה ועוד באתר נבו - הקש כאן](#)

נספח 3

**כתב מינוי והאצלת סמכויות לסגן
ראש המינהל האזרחי לעניינים
אזרחיים מיום 29.5.24**

עמ' 35

צבא הגנה לישראל

צו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), תשמ"ב-
1981

כתב מינוי והאצלת סמכויות לסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים
אזרחיים

בתוקף סמכותי לפי הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (יהודה והשומרון) (מס' 947), התשמ"ב-
1981 (להלן – הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי) ויתר סמכויותי על פי דין ותחיקת הביטחון
הנני ממנה בזה את:

מר הלל רוט מ.ז. 066667239

לכהן כסגן ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים.

בהתאם להוראות סעיפים 5(ב), 5(ג) ו-5א(א) לצו בדבר הקמת מינהל אזרחי, אני אוצל לסגן
ראש המינהל האזרחי לעניינים אזרחיים, את כל הסמכויות שנקבעו בדין ובתחיקת הביטחון
המפורטות בתוספת השלישית לצו בדבר הקמת מינהל אזרחי, לרבות הסמכויות שנקבעו
בתקנות, הוראות, אישורים, תקנונים, היתרים ורישיונות שניתנו מכוחם, לרבות הסמכות
להתקין תחיקת משנה, למנות נושאי משרה במינהל האזרחי ולהסמיך כל אדם לפעול על פי
הדין ותחיקת הביטחון.

תחילת תוקפו של כתב מינוי והאצלת סמכויות זה ביום חתימתו.

כ"א	באייר	התשפ"ד	תא"ל	הישאם	אברהמים
29	במאי	2024	ראש	המינהל	האזרחי
			באזור	יהודה	ושומרון

נספח 4

הנוהל

עמ' 37

בס"ד

כ"א אייר התשפ"ד

29.05.2024

נוהל עבודה בין מנהלת ההתיישבות שבמשרד הביטחון לבין המינהל האזרחיכללי

1. מטרתו של נוהל זה היא לפרט וליישם את מסמך ההבנות וחלוקת האחריות והסמכויות בין שר הביטחון והשר הנוסף במשרד הביטחון מיום 23 בפברואר 2023 (להלן: "המסמך" או "מסמך ההבנות").
2. אלא אם נאמר אחרת בנוהל זה במפורש, האמור בו בא להוסיף ולפרט על המסמך. היבטים במסמך, שלא זכו להתייחסות בנוהל זה – יובהרו בהמשך בין הצדדים.
3. נוהל זה יעודכן, מעת לעת, בהתאם לצורך ובהסכמת החתומים על הנוהל.
4. אין בנוהל זה כדי לשנות את מעמדו החוקי של אזור יהודה והשומרון, את הדין החל בו ואת סמכויות הדרג המדיני ומשרד הביטחון לגביו. יישום האמור בנוהל זה ייעשה בהתאם לדין החל באזור, ובהתאם לסמכויות המסורות למפקד פיקוד המרכז בהתאם לפקודות הצבא, הדין הפנימי הישראלי והדין הבין-לאומי.

עקרונות כלליים

5. הגדרות:

- א. "דיווח" - מסירת עדכון לצד השני טרם נקיטת הפעולה, בהתאם לפרק הזמן שנקבע לכך בנוהל זה, ובהיעדר פרק זמן בנוהל - פרק זמן סביר מראש.
- ב. "תיאום" – קבלת אישור של הצד השני טרם נקיטת הפעולה. ההתייחסות תועבר ככל הניתן תוך פרק הזמן שנקבע בנוהל זה, ובהיעדר פרק זמן שנקבע בנוהל זה – בתוך פרק זמן סביר. אי העברת המענה בקבועי הזמן המוזכרים, אינו מאפשר לנקוט פעולה בהיעדרו.
6. על מנת לאפשר יחסי עבודה תקינים ולשם מימוש מסמך ההבנות והנוהל, יתקיימו פגישות עבודה עיתיות בין רמ"א לבין סגן רמ"א האזרח (להלן: "הסגן האזרחי"), בתדירות של אחת לשבועיים לכל הפחות. במסגרת פגישות אלה יידונו נושאים הנוגעים לממשקי העבודה בין הסגן האזרחי לבין רמ"א כמפורט במסמך ובנוהל זה ויימסרו עדכונים הדדיים. מטבע הדברים, אין באמור כדי למנוע פגישות עבודה תדירות יותר והכל על מנת לייצר ממשקי עבודה תקינים.
7. ככלל, עבודתם של קציני המטה במינהל האזרחי בנושאים המסורים לאחריותו של הסגן האזרחי (להלן: "הקמ"טים") תתואם על-ידי ענפי המטה הצבאיים (ענף תשתית וענף אזרחי).

בהתאם לכך, ביחס לנושאים אלו הענפים יונחו מקצועית על ידי הסגן האזרחי. אין באמור כדי לגרוע מסמכותו של הסגן האזרחי ביחס לקמ"טים ולעבודה ישירה מולם בהתאם לצורך.

8. כלל הליכי הדיווח והתיאום הנדרשים מכוח המסמך, כפי שיפורט בנוהל זה, ייעשו בכתב ויועברו מלשכת הסגן האזרחי ללשכת רמ"א (כאשר הדיווח או התיאום הם מהצד האזרחי לצד הביטחוני) או מלשכת רמ"א ללשכת הסגן האזרחי (כאשר הדיווח או התיאום הם מהצד הביטחוני לצד האזרחי). עם קבלת הדיווח או בקשת התיאום – יפעלו רמ"א והסגן האזרחי, בהתאמה, בהתאם לנהלי העבודה הפנימיים במינהל האזרחי, על מנת לעדכן את כלל הנוגעים בדבר, לרבות הדרג המדיני הרלוונטי, ובמטרה להשיב במועד המוקדם האפשרי ובהתאם למועדים שנקבעו בנוהל זה.

9. ביצוע פעולות מחוץ לשטחי C בכל תחום (למשל – בתחומי איכות הסביבה, ארכיאולוגיה, אכיפה, תכנון ועוד), או ביצוע פעולות בשטחי C בתחומים שהסמכות בהם הוקנתה לרש"פ בהתאם להסכם הביניים הישראלי-פלסטיני משנת 1995, ונדרשת החלטה על משיכת הסמכויות, מחייבות אישור פיקוד המרכז וביחס לפעולות הדורשות אישור פרטני של הדרג המדיני – גם אישור לשכת שר הביטחון. פנייה לשם ביצוע פעולה כאמור תועבר ללשכת רמ"א או לרמ"א באופן אישי, לפי מידת הדחיפות, ותטופל על ידו אל מול פקמ"ז ובהמשך גם מול לשכת שהב"ט ככל הנדרש לפי הדרכים המקובלות.

10. פעולה המחייבת משיכת סמכות מהרש"פ או פעולה המחייבת פנייה לרש"פ, תיעשה בתיאום (לפי המנגנון המוזכר להלן בנושא דיווח ותיאום), כאשר הפנייה עצמה תועבר לגורמים ברש"פ על ידי לשכת רמ"א. מענה לשכת רמ"א לבקשת התיאום, לעצם הפנייה, יימסר בתוך שבעה ימים ככל הניתן.

11. הסגן האזרחי יחובר ויעבוד על גבי ובאמצעות הרשת הממוחשבת הקיימת במנהל האזרחי, לניהול הידע ומחולל המסמכים ("מערכת אבן מתגלגלת"). ביחס לנושאים המצויים באחריותו של הסגן האזרחי, יוכלו הסגן האזרחי ויועמ"ש מערכת הביטחון לקבל את כלל המידע הרלוונטי לצורך ביצוע תפקידם וגיבוש עמדותיהם מהקמ"טים או מראשי הענפים במינהל האזרחי, כמקובל גם כיום ביחס לרמ"א ויועמ"ש איו"ש.

סגן רמ"א יחובר למערכת ה-GIS. המנהלת תקבל גישה לצפייה במערכת ה-GIS, שתכלול גם שכבות בעלויות. אחת לחודש יועבר עדכון לשכבות המידע ליועמ"ש מערכת הביטחון. הכל, בהתאם לנהלי ביטחון מידע.

אופן הסמכת הסגן האזרחי ודרך משיכת הסמכות

12. ההסמכה של הסגן האזרחי ביחס לתחומים שבאחריותו בהתאם למסמך ההבנות ולנוהל זה, תתבצע באופן של אצילת סמכויותיו של רמ"א אליו. צו בדבר הקמת המינהל האזרחי יתוקן באופן שיאפשר לרמ"א לאצול מסמכותו לסגן האזרחי. כתב המינוי של סגן רמ"א יכלול פירוט

של התחומים והצווים בהם הסמכות תואצל אליו. בתחומים המואצלים אשר בסמכותו של הסגן האזרחי רמ"א לא יפעל במקביל לסגן רמ"א מלבד האמור להלן בסעיף 13.

13. רמ"א לא יתלה את אצילת הסמכות לסגן האזרחי ולא יפעילה בעצמו אלא במקרים הבאים :

א. סבר רמ"א, כי הסגן האזרחי חורג מהוראות מסמך זה או מהוראות מסמך ההבנות יודיע רמ"א לסגן האזרחי כי הוא אינו מוסמך לבצע את הפעולה האמורה. ככל שלא ייושבו הדברים בין רמ"א לבין הסגן האזרחי בהסכמה, יעדכן מפקד פקמ"ז או מתפ"ש את לשכת שר הביטחון באמצעות לשכת הרמטכ"ל, על מנת שישקול אם יש מקום להפעיל בנושא זה את סמכותו מכוח סעיף 24א לחוק יסוד : הממשלה ובהתאם להוראות סעיף 4 למסמך ההבנות. פנייה ללשכת השר תועבר בתוך 24 שעות לכל המאוחר. ככל שלא תועבר פנייה כאמור בפרק זמן זה, יוכל הסגן האזרחי לפנות בנושא ללשכת ראש אמ"ץ וזה יקיים דיון בנושא בתוך פרק זמן של 72 שעות אלא אם הפנייה תועבר לפני כן ללשכת שר הביטחון. ככל שלא יוכרע הנושא לפני, הוא יועלה בפגישה השבועית הסמוכה שבין הרמטכ"ל לבין שר הביטחון. החליט שר הביטחון להפעיל את סמכותו כאמור – יפעל רמ"א בהתאם. עד הכרעת השר כאמור, תותלה אצילת הסמכויות ביחס לפעולה האמורה והפעולה עצמה תושהה.

ב. סבר מפקד פקמ"ז, כי פעולה מסוימת של הסגן האזרחי צפויה לסכן את ביטחון האזור (גם אם הדבר אינו חורג מהוראות מסמך זה או מסמך ההבנות), ולאחר שסיכון זה הוצג לרמטכ"ל וזה אישר את הדברים, יודיע מפקד פקמ"ז באמצעות לשכת רמ"א לסגן רמ"א אזרחי על הכוונה להתלות את אצילת הסמכויות ביחס לפעולה זו.

ההודעה על התליית הסמכות תימסר על ידי רמ"א לסגן האזרחי בכתב תוך שיצוין בה אישור הרמטכ"ל כאמור, וככל הניתן תוך הבהרת הסיכון הביטחוני האמור.

עדכון על ההחלטה יועבר לשר הביטחון באמצעות לשכת הרמטכ"ל, בתוך 24 שעות ממועד קבלת ההחלטה, על מנת שישקול אם יש מקום להפעיל בנושא זה את סמכותו מכוח סעיף 24א לחוק יסוד : הממשלה ובהתאם להוראות סעיף 4 למסמך ההבנות.

החליט שר הביטחון להפעיל את סמכותו כאמור – יפעל רמ"א בהתאם. עד הכרעת השר כאמור, תותלה אצילת הסמכויות ביחס לפעולה האמורה והפעולה עצמה תושהה.

ג. מימוש סמכות, שהואצלה לסגן האזרחי, באופן ישיר על-ידי רמ"א, או התליית סמכותו של הסגן האזרחי על ידי רמ"א, בכל מקרה אחר על אלו המפורטים לעיל, תיעשה רק בהתאם להנחיית שר הביטחון לפי סעיף 24א לחוק יסוד : הממשלה ובהתאם להוראות סעיף 4 למסמך ההבנות.

14. בהינתן ובמשרד הביטחון יחדלו לכהן שני שרים, והסמכויות והאחריות על המינהל האזרחי במלואן יהיו בידי שר הביטחון :

- א. למי שיכהן בתפקיד הסגן האזרחי יוענקו כלל הסמכויות המפורטות במסמך ההבנות ומסמך זה באמצעות אצילה כאמור בסעיף 12 ;
- ב. לא יתלה רמ"א את סמכותו של הסגן האזרחי ולא יממש סמכות שהואצלה לסגן האזרחי אלא באופן ובדרך הקבועים בסעיף 13 שלעיל בשינויים המתחייבים, כאשר השינוי הוא שבעת התליית סמכות או מימושה לא יידרש שר הביטחון להפעיל את סמכותו מכוח סעיף 24א לחוק יסוד : הממשלה וסעיף 4 למסמך ההבנות אלא יידרש אישורו לכך בלבד ; עמדת הסגן האזרחי בנושא זה תועבר לבחינת השר.

אכיפת דיני התכנון והבניה

15. אכיפת דיני התכנון והבניה, ביחס לשתי האוכלוסיות, תיעשה בהתאם להוראות כל דין ולפי הכללים הקבועים בסעיפים 5 ו-9 למסמך.
16. ככלל, מדי שבוע יתכנס פורום אכיפה בראשות הסגן האזרחי, בו ישתתפו בין היתר – נציג יחידת הפיקוח, רע"ן תשתית במינהל האזרחי או נציגו, נציג ענף אג"ם במינהל האזרחי, נציג יועמ"ש מעב"ט ויוזמן אליו נציג אג"ם פקמ"ז. בסיום הדיון תאושר תכנית אכיפה עקרונית שבועית של המנהל"ז. תכנית האכיפה תתאם את מדיניות האכיפה וסדר העדיפויות לאכיפה כפי שאושרה על-ידי היועץ המשפטי לממשלה, לאחר שתואמה עם עמדת הדרג המדיני בנושא.
17. יובהר כי רמ"א יהיה רשאי, באמצעות רע"ן תשתית, להביא לפורום אכיפה בקשות לאכיפת בינוי בלתי חוקי ולהציג היבטים ושיקולים הנוגעים לענייני אכיפה. כן יובהר, כי גם אג"ם פקמ"ז יוכל להביא בפני הפורום בינוי בלתי חוקי אשר באכיפתו מעוניין פקמ"ז, מטעמים שונים, לרבות טעמי ביטחון.
18. תכנית האכיפה השבועית תועבר בהתאם לנהלי העבודה הקיימים לבחינת מפקדות התיאום והקישור (המת"קים) ופיקוד המרכז – על חטיבותיו, לטובת קביעת התכנית המבצעית והקצאת כוחות ומשאבים צבאיים ובטחוניים. עם אישור תכנית האבטחה השבועית על ידי פקמ"ז - זו תובא גם לידיעת הסגן האזרחי, ותהווה בפועל את תכנית האכיפה השבועית המלאה. פעולות הדורשות את אישור הדרג המדיני יועברו לאישור של מנהלת ההתיישבות כמקובל.
19. בפגישות העתיות בין רמ"א לבין הסגן האזרחי תידון, בין היתר, גם תכנית האכיפה השבועית.
20. ביחס לאכיפה הנדרשת כתוצאה מפלישה טרייה (בינוי או פלישה למקרקעין) ואשר לגביה ישנה דחיפות ביטחונית, יעודכן הסגן האזרחי בדבר קיומו של צורך ביטחוני דחוף לאכיפה. ככל הניתן בנסיבות, יועבר העדכון בכתב תוך פירוט הצורך הביטחוני. והוא יועבר באמצעות לשכת רמ"א.
21. אין באמור בפרק זה כדי להוסיף או לסתור את נהלי אגף המבצעים בצה"ל (אמ"ץ) הנוגעים לאכיפת דיני התכנון והבניה. כל אימת בו נדרש לפי נוהל אמ"ץ אישור דרגים בכירים בצה"ל,

יעדכן בכך פיקוד המרכז או רמ"א, לפי נהלי העבודה ביניהם, את אמ"ץ. ביחס לאכיפת פלישה טרייה שלגביה ישנה דחיפות ביטחונית כאמור בסעיף 20 לעיל וכאשר לפי נוהל אמ"ץ נדרש אישור הדרג המדיני, יהיה דרג זה שר הביטחון, ואילו ביחס לכל אכיפה אחרת הדרג המדיני יהיה השר חנוסף במשרד הביטחון.

אופן העדכון והתיאום בנושאים המפורטים בנספח א' למסמך

22. להלן יפורטו הנושאים המחייבים דיווח או תיאום לפי הוראות נספח ב' למסמך ההבנות. נושאים המחייבים דיווח או תיאום בהתאם לנספח ולא מפורטים בנוהל זה – יחייבו הסדרה בהמשך.

23. הועבר דיווח לידיעת מי מהלשכות, וההחלטה אינה מקובלת על הצד השני, יתקיים שיח, יעיל ומהיר ככל הניתן, בין לשכות רמ"א והסגן האזרחי במטרה להבהיר את חוסר ההסכמה ובניסיון להגיע לעמק השווה. ככל שהצדדים לא הגיעו להסכמות, יועבר עדכון על כך ללשכות השרים האמונים (הסגן האזרחי באמצעות מנהלת ההתיישבות לשר הנוסף במשרד הביטחון; רמ"א או פקמ"ז באמצעות לשכת הרמטכ"ל ללשכת שר הביטחון). השרים יפעלו בנושא חוסר ההסכמות בהתאם לשיקול דעתם, ובכפוף להוראות הדין ולסעיף 4 למסמך ההבנות. אין באמור כדי למנוע ממי מהצדדים לבצע את הפעולה ככל שהדיווח הועבר בהתאם לזמנים המוגדרים במסמך זה.

24. הוגשה בקשה לנקיטת פעולה מנהלית בתיאום לפי נוהל זה, ולא ניתן האישור תוך פרק הזמן שנקבע בנוהל – יתקיים שיח בין הלשכות בהתאם לסעיף 23 לעיל. עד להסכמה בין הצדדים או השרים הצדדים לא יבצעו את הפעולה האמורה.

25. מקרקעין:

א. רישום ראשון על שם המדינה – הדיווח יימסר ללשכת רמ"א שבוע לפני מועד הגשת הבקשה לוועדה לרישום ראשון.

ב. עסקה במקרקעין בחברון – על אף האמור במסמך ההבנות, יימסר דיווח 5 ימים לפני מתן היתר לעסקה על ידי הסגן האזרחי. הדיווח יימסר במישרין לידי רמ"א, ובאופן שישמור על סיווג המידע שנמסר; לפני הכוונה לאשר אכלוס יתבקש תיאום הפעולה, לשכת רמ"א תפעל למתן מענה לבקשת התיאום בתוך 7 ימים ממועד הפנייה.

ג. ניהול נכסי נפקדים – על אף האמור במסמך ההבנות, מימוש מדיניות ניהול נכסי הנפקדים על ידי קמ"ט אפוטרופוס, נושא שבאחריותו של הסגן האזרחי, ייעשה לפי שיקול דעת הסגן האזרחי. שינוי המדיניות, ככל שיתבקש, יובא לאישור ראש הממשלה, לאחר עבודת מטה במסגרתה ישותפו ויימסרו עמדות פקמ"ז, רמ"א והסגן האזרחי.

ד. פרסום תוצרי עבודת צוות סטאטוס מקרקעין בנושא קו כחול - הדיווח יימסר ללשכת רמ"א שבוע לפני מועד הפרסום המתוכנן.

ה. פרסום תוצרי עבודת צוות סטאטוס מקרקעין בנושא סקר - לפני הכוונה לפרסם את התוצרים בשטח והכרזה על אדמות מדינה יתבקש תיאום הפעולה. לשכת רמ"א תפעל למתן מענה לבקשת התיאום בתוך 14 ימים ממועד הפנייה.

26. תכנון (כל אימת שמוזכרת תב"ע בסעיף זה או לאורך הנוהל כולו – הכוונה גם למערכת הנחיות מכוח צו מס' 997):

א. הסדרת מאחזים –

1) קידום על ידי מינהלת ההתיישבות של החלטת ממשלה להסדרת מאחז כיישוב חדש באיו"ש – יועבר דיווח על כך, במישרין לידיעת רמ"א והסגן האזרחי, מוקדם ככל הניתן ולכל הפחות שלושה ימים לפני הבאתה לאישור הממשלה. ידוע לצדדים, כי מדובר בהחלטה מדינית אשר ההיערכות אליה לעיתים יכולה להיות דחופה ומיידית ועל כן הזמן האמור עשוי להתקצר.

2) קודמה תכנית להסדרת מאחז כחלק מיישוב קיים (שכונה) – יועבר דיווח על כך ללשכת רמ"א לכל הפחות יום עבודה אחד לפני מועד פרסום סדר היום של ועדת המשנה להתיישבות. בשל דחיפות הזמנים, תוודא לשכת הסגן האזרחי, כי העדכון נמסר לרמ"א.

27. הסדרת חוות חקלאיות – תקנות להסדרתן של החוות החקלאיות יקודמו לאחר עבודת מטה משותפת של הסגן האזרחי, רמ"א ומפקד פקמ"ז. המשך הטיפול לעדכון המדיניות בנושא וכן הטיפול בפועל בהסדרת החוות תהיה באחריות הסגן האזרחי.

ב. חיבורי תשתיות (למשל – חשמל או מים) –

1. למאחז או למקום שאינו מוסדר בהיבטי מקרקעין ו/או תכנון – יימסר דיווח ללשכת רמ"א 7 ימים לפני ההחלטה.

2. על אף האמור במסמך ההבנות, חיבור כאמור בתוך יישוב בתב"ע שנכנסה לתוקף לאחר כניסת כוחות צה"ל לאיו"ש – לא ידרוש דיווח.

ג. פרסום סדר יום לוועדות משנה להתנגדויות, לאיכח"ס, לכבישים ולהתיישבות (אם אין תכניות המוסיפות יחידות דיור) – סדר היום ישלח ללשכת רמ"א עם פרסומו.

ד. פרסום סדר יום לוועדות בהן יידונו תכניות בהן מתווספות יחידות דיור – על אף האמור במסמך, יימסר דיווח על כך ללשכת רמ"א לכל הפחות 48 שעות לפני מועד פרסום סדר היום, למעט אם יש הנחיה מדינית הקובעת מפורשות אחרת. במקרה בו לא ניתן מטעמים ניהוליים לעדכן ברשימה הסופית שעולה לסדר היום של הוועדה, יועבר עדכון 48 שעות מראש על הרשימה המתגבשת ובהמשך על הרשימה הסופית כאשר תגובש.

ה. העלאה לדיון של תמ"א ותכניות אב – יימסר דיווח ללשכת רמ"א לכל הפחות 7 ימים לפני מועד פרסום סדר היום.

ו. תכנון עבור המגזר הפלסטיני –

1) מערכתי – ייעשה באישור הקבינט המדיני-ביטחוני. ככל שתידרש החלטת ממשלה לשם כך, יהיה קידומה באחריות מינהלת ההתיישבות.

2) נקודתי (תכנית או היתר בניה) – סיכום סדר היום יהיה בפורום משותף של רמ"א והסגן האזרחי, במסגרת פגישה ביניהם.

28. הקצאות, חוזים והתקשרויות – הקצאות, חוזים ועסקאות מחוץ ליישובים הישראליים – יימסר דיווח ללשכת רמ"א לכל הפחות שבוע לפני ההקצאה.

29. תפיסה והפקעה של מקרקעין

א. הפקעה – חתימה על הפקעה של שטח תיעשה בתיאום. המענה לבקשת התיאום יימסר ככל הניתן בתוך 7 ימים ממועד העברת הבקשה לתיאום ההפקעה.

ב. צו תפיסה ביטחוני בתוך היישובים הישראליים – במסגרת עבודת המטה של המינהל האזרחי, בקשה לתיאום העמדה של המינהל האזרחי בכל הנוגע לתפיסת השטח לצרכים ביטחוניים תועבר ללשכת הסגן האזרחי. התייחסות תימסר ככל הניתן בתוך 7 ימים ממועד העברת הפנייה. במקרים בעלי דחיפות ביטחונית, ניתן לצמצם מן הזמן האמור לעיל או אף לקדם את התפיסה ללא קבלת העמדה כאמור. מובהר, כי ההחלטה באשר לתפיסת שטח לטובת מרכיבי ביטחון או לצרכים ביטחוניים אחרים, נתונה באופן בלעדי למפקד פקמ"ז.

30. אנרגיה - הקמת תחמ"שים – הנושא מצוי באחריות רמ"א. הנושא יידון בין רמ"א לבין הסגן האזרחי במטרה לבחון יעול הטיפול בנושא.

31. מים – פיתוח מערכת המים בשטח C – בקשת תיאום בנושא תועבר ללשכת רמ"א.

32. תקשורת – קליטה סלולארית ואישור תיאום בתדרים – בקשת תיאום בנושא תועבר ללשכת רמ"א.

33. כבישים –

א. קידום תכניות כבישים – לפני היציאה לביצוע התכנית תועבר פנייה בבקשה לתיאום ללשכת רמ"א. המענה לבקשת התיאום יימסר ככל הניתן בתוך 7 ימים ממועד העברת הבקשה לתיאום.

ב. תמרור מחוץ ליישובים – על אף האמור במסמך ההבנות, יימסר דיווח ללשכת רמ"א לכל הפחות 7 ימים לפני האישור של קמ"ט תחבורה להצבת התמרור.

34. ארכיאולוגיה – בהמשך לאמור לעיל, כל פעולה בשטחי A ו-B (ביצוע פעולות שימור/הצלה, חפירות או חיתרי חפירה למוסדות אקדמיים) – ייעשו רק לאחר תיאום מול לשכת רמ"א שיפעל בנושא מול פקמ"ז, וככל הנדרש גם מול לשכת שר הביטחון.

35. שמורות טבע –

א. הכרזה על שמו"ט – לפני קידום ההכרזה לחתימה תועבר בקשה לתיאום ללשכת רמ"א וזו תפעל למתן מענה לבקשה בתוך 14 ימים, ככל הניתן.

ב. חוזי מרעה בשמו"ט – יועבר דיווח ללשכת רמ"א לכל הפחות 14 ימים לפני מועד החתימה על הסכם המרעה. חתימה של הסכם מרעה בשטח צבאי סגור, בפרט שטח אש, מחייבת אישור ביטחוני (באמצעות לשכת רמ"א).

ג. הסדרת מרעה ביערות – יועבר דיווח ללשכת רמ"א לכל הפחות 14 ימים לפני מועד החתימה על הסכם המרעה. חתימה של הסכם מרעה בשטח צבאי סגור, בפרט שטח אש, מחייבת אישור ביטחוני (באמצעות לשכת רמ"א).

36. איכות הסביבה וכלכלה

א. פיקוח ואכיפה נגד מפגעים סביבתיים שאינם בשטח C – ייעשה בהתאם למדיניות הקבועה בסעיף 9 לעיל ביחס לפעולות בשטחי A ו-B. המענה לפנייה יינתן בהקדם האפשרי. על אף האמור במסמך, פיקוח ואכיפה במפגעים בשטחי C אינו דורש דיווח.

ב. הקמת מט"ש ואתרי סילוק פסולת – על אף האמור במסמך ההבנות, האחריות להקמת מט"ש ואס"פ תוקנה לסגן האזרחי. תיאום קידום הקמה כאמור יעשה מול לשכת רמ"א, וזו תפעל למתן מענה לבקשה בתוך 30 ימים ככל הניתן.

ג. רישיונות חציבה באדמות פרטיות פלסטיניות – בקשה לתיאום תועבר ללשכת הסגן האזרחי שישב עליה ככל הניתן בתוך 30 ימים ממועד העברתה.

37. מקומות קדושים –

א. ניהול מערת מכפלה, קבר רחל ושמואל הנביא – בתוך 60 ימים ממועד מינוי הסגן האזרחי, תושלם עבודת מטה במסגרתה יפורטו הנושאים האזרחיים שלעמדת רמ"א ניתן למסור את האחריות עליהם לסגן האזרחי.

ב. פתיחת אתרים קולטי קהל חדשים בשטחי C – בקשה לתיאום תועבר ללשכת רמ"א וזו תפעל להעביר מענה לבקשה בתוך 30 ימים.

ג. אתרים שאינם בשטחי C – ייבחנו בנפרד ובכפוף לעמדה ביטחונית כמוזכר בסעיף 9 בכל הנוגע לפעולות מחוץ לשטח C.

38. מוניציפאלי –

א. על אף האמור במסמך ההבנות יועברו לסגן האזרחי כלל הסמכויות הנתונות לרמ"א מכוח צו המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות, למעט הסמכות הנתונה לרמ"א לפי סעיף 3(יב)(9) לנספח מס' 9 "דיני איכות סביבה" לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א – 1981 ;

ב. על אף האמור במסמך ההבנות יועברו לסגן האזרחי כלל הסמכויות הנתונות לרמ"א מכוח צו בדבר מנהלת שירותים אזוריים (יהודה והשומרון)(מס' 1789), תשע"ז – 2017 למעט הסמכויות הקבועות בסעיף 8 לצו ; הפעלת הסמכות הקבועה בסעיפים 6 ו-14 לצו לא

תיעשה אלא לאחר העברת בקשה לתיאום ללשכת רמ"א וזו תפעל למתן מענה לבקשה בתוך 14 ימים, ככל הניתן.

נושאים נוספים

39. על אף האמור במסמך, נושאים נוספים שיימסרו לטיפול הסגן האזרחי יהיו:

א. חברות משכנות (מרשם ההרשאות);

ב. שינוי חברים בוועדות המשנה של מועצת התכנון העליונה – הנושא נמסר לאחריות הסגן האזרחי. בקשה לתיאום השינוי תועבר ללשכת רמ"א וזו תשיב עליה, ככל הניתן, בתוך 14 ימים.

ג. בקשות חופש מידע בנושאים המסורים לטיפול הסגן האזרחי – באחריות הסגן האזרחי אל מול היועמ"ש למעב"ט.

40. כפיפות יחידות - בהתאם לסמכויות וחלוקתן במסמך ההבנות, להלן רשימת היחידות אשר הממונה הישיר שלהן יהיה הסגן האזרחי: תקשורת, תחבורה, שמורות טבע, שמאות, רישום מקרקעין, מים, מדידות, לשכת התכנון, יחידת הפיקוח, חקלאות, ארכיאולוגיה, אפוטרופוס, דתות, אנרגיה, איכות סביבה.

מינוי ממונה ישיר כאמור אינו מוסיף או גורע מהסמכויות או האחריות כפי שנקבעו במסמך זה או במסמך ההבנות.

קמ"ט מנגנון - הממונה הישיר יהיה הסגן האזרחי. עם זאת, העיסוק והטיפול בנוגע לקמ"טים ועובדיהם הכפופים לרמ"א יהיו באחריות ישירה של רמ"א או מי מטעמו, וזאת לרבות בכל הקשור לוועדות מינויים, תקינה, תנאי העסקה ורווחה וכל היבט נוסף בתחום המנגנון.

קמ"ט אוצר - הממונה הישיר יהיה רמ"א או מי מטעמו. עם זאת, העיסוק והטיפול בתחומים שבסמכות הסגן האזרחי, יהיו באחריות ישירה של הסגן האזרחי, וזאת לרבות בכל הקשור בתקציבים, רכש והתקשרויות, שכר וכל היבט נוסף בתחום האוצר. נושאים אלו וממשקי העבודה ימופו תוך 45 יום ע"י רמ"א והסגן האזרחי ויוצגו למתפ"ש וראש מנהלת ההתיישבות לאישור סופי.

41. מבלי לגרוע מהאמור במסמך ההבנות, נושאים משותפים או כאלו שיש בהם ממשקים יסוכמו בין רמ"א לבין הסגן האזרחי. ככל שלא יהיו הבנות, יובא הנושא להכרעת השרים.

תא"ל הישאם אברהם
ראש המנהל האזרחי

תא"ל הישאם אברהם
ראש המנהל האזרחי

אלוף עודד בסיוק
ראש אגף מבצעים

הלל רוט
סגן אזרחי

יהודה אליהו
ראש מנהלת ההתיישבות

נספח 9

הפנייה מיום 7.7.2024

עמ' 162

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

شارع دافيد حخامي 12
تل أبيب 67778 12
هاتف: 03-6206947/8/9
فاكس: 03-6206950
contact@sford.co.il

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

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

מיכאל ספרד, מחامي
אלון סאפיר, מחامي
סניר קליין, מחامي

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 אברהמים
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 מרש"י, 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 מיידי 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: **המאציל (רמ"א) מתפרק לחלוטין מסמכויותיו ומעבירם למואצל שאף אינו כפוף לו.**
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 או"ש בדברי החקיקה המופיעים בנספח לצו, ואת הסמכות לייצג 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 מקצין 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 הפיכה חוקתית באשר הם יוצרים שינוי יסודי של המבנה המשפטי של השטח הכבוש, משטח שמנוהל על-ידי ממשל צבאי לשטח המנוהל באופן ישיר על-ידי פקידי ממשל ונבחר ציבור ישראלים.
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 קווים 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 סיפוח משפטי (De Jure) של הגדה המערבית לישראל, 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, מבטן ומעמיק את פשע האפרטהייד המתבצע בגדה המערבית. 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). 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, לשליטה ישירה דרך נציגיהם, תוך הוצאת הצבא מהמשוואה.

19. הצו וכתב המינוי והאצלת הסמכויות עליהם חתמתם יובילו בהכרח 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 ואמור לשרת את התושבים המוגנים ולדאוג לרווחתם, נוצר שלטון שהמחויבות 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 אנשים 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 2(7)(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 המדיניות והפרקטיקות מסוימות 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 הדיכוי 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, המדיניות 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 אזוריים 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 לאלומות.

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

נספח 10

התזכורת מיום 31.7.2024

עמ' 170



31 ביולי 2024

לכבוד:

שר הביטחון מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית ראש המינהל האזרחי
ח"כ יואב גלנט אלוף יהודה פוקס תא"ל הישאם אברהים
minister@mod.gov.il Pniot.tzibur.il@gmail.com mnz@mgar.co.il

העתק: יועמ"ש איו"ש – yoayosh@idf.il

שלום רב,

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 - תזכורת

סימוכין: פניית עו"ד ספרד מיום 7.7.2024

בפנייתנו טרם נקיטה בהליכים משפטיים שבסימוכין, פירטנו בהרחבה אודות 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 והאצלת סמכויות" בהתאמה).

וביקשנו כי בשל פגמים אלה, תבטלו מיידי את הצו ואת כתב המינוי והאצלת הסמכויות.

פנייתנו טרם נענתה, אף שחלפו כמעט ארבעה שבועות מאז נשלחה אליכם.

זוהי תזכורת לכך, בשם האגודה לזכויות האזרח ויש דין¹, שאנו ממתינים לתגובתכם לגופה של הפנייה ואם לא נקבלה בתוך שבועיים ימים נאלץ לפנות לערכאות.

בנוסף נבקש להלן להפנות את תשומת ליבכם למסמך נורמטיבי נוסף שתוכנו לא היה ידוע לנו בעת שליחת פנייתנו שבסימוכין, והוא מחזק את טענות הפגם שנפלו בצו ובכתב המינוי והאצלת הסמכויות:

1. ביום 17.7.2024, צורף לטיעון משלים מטעם המדינה בבג"ץ 2435/24, "נוהל עבודה בין מנהלת ההתיישבות שבמשרד הביטחון לבין המינהל האזרחי" (להלן: הנוהל), ובו מפורט אופן יישום הסכם חלוקת הסמכויות בין שר הביטחון והשר במשרד הביטחון. בין השאר, מפרט הנוהל את אופן הסמכת הסגן האזרחי ודרך משיכת הסמכות.

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

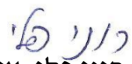
2. לפי סעיף 13 לנוהל, החלטה בעניין התליית אצילת סמכות ע"י רמ"א כלל אינה מצויה בידיו, ואף לא בידי אלוף פיקוד המרכז:
3. במקרה של חריגה מסמכות, קובע סעיף 13א: אם רמ"א סבר כי הסגן האזרחי חרג מהוראות הנוהל או הסכם חלוקת הסמכויות, הוא אמור להודיע לסגן האזרחי כי הוא אינו מוסמך לבצע את הפעולה האמורה. אם לא יגיעו להסכמה, יעדכן מפקד פקמ"ז או מתפ"ש את לשכת שר הביטחון באמצעות לשכת הרמטכ"ל, על מנת שישקול אם יש מקום להפעיל בנושא זה את סמכותו מכוח סעיף 24א לחוק יסוד: הממשלה ובהתאם להוראות סעיף 4 למסמך ההבנות. עד הכרעת השר כאמור, תותלה אצילת הסמכויות ביחס לפעולה האמורה והפעולה עצמה תושהה.
4. במקרה של סיכון בטחוני: 13ב. אם מפקד פקמ"ז סבור כי פעולה מסוימת של הסגן האזרחי צפויה לסכן את ביטחון האזור, ולאחר שסיכון זה הוצג לרמטכ"ל וזה אישר את הדברים, יודיע מפקד פקמ"ז באמצעות לשכת רמ"א לסגן רמ"א אזרחי על הכוונה להתלות את אצילת הסמכויות ביחס לפעולה זו. ההודעה על התליית הסמכות תימסר על ידי רמ"א לסגן האזרחי בכתב תוך שיצוין בה אישור הרמטכ"ל כאמור, וככל הניתן תוך הבהרת הסיכון הביטחוני האמור. עדכון על ההחלטה יועבר לשר הביטחון באמצעות לשכת הרמטכ"ל, בתוך 24 שעות ממועד קבלת ההחלטה, על מנת שישקול אם יש מקום להפעיל בנושא זה את סמכותו מכוח סעיף 24א לחוק יסוד: הממשלה ובהתאם להוראות סעיף 4 למסמך ההבנות.
5. ובסעיף 13ג: מימוש סמכות, שהוצלה לסגן האזרחי, באופן ישיר על-ידי רמ"א, או התליית סמכותו של הסגן האזרחי על ידי רמ"א, בכל מקרה אחר על אלו המפורטים לעיל, תיעשה רק בהתאם להנחיית שר הביטחון לפי סעיף 24א לחוק יסוד: הממשלה ובהתאם להוראות סעיף 4 למסמך ההבנות.
6. מהנוהל עולה, שלא זו בלבד שהמאציל (רמ"א) מתפרק לחלוטין מסמכויותיו ומעבירם למואצל שאף אינו כפוף לו, אלא שהאפשרות לבטל את האצילה, או להטיל וטו על החלטת הסגן, לשנותה או להתערב בה בכל צורה, כלל אינה נתונה בידיו.
7. הסדר זה, סותר את העקרונות הכלליים החלים על אצילת סמכויות, ובראשן את התפיסה לפיה האוצל פועל באמצעות הנאצל, והוא אינו מתפרק מסמכותו אשר הוקנתה לו בחוק (יצחק זמיר הסמכות המינהלית כרך ב 842-843 (מהדורה שנייה, 2011), עמ' 884). לכן, על הרשות השלטונית להנחות את הגורם אשר לו אצלה את הסמכות באשר לאופן הפעלתה, ולפקח על פעילותו והיא רשאית לבטל את אצילת הסמכות בכל עת. (דפנה ברק-ארז משפט מינהל'י כרך א 173 (2010), עמ' 187-188).
8. וכפי שנפסק בבג"ץ 778/17 עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' הכנסת (5.9.207) בעניין זה (פסקה נ"ו):

"מערכת היחסים בין אוצל לנאצל מבוססת על יכולת ממשית ואפקטיבית של שליטה ופיקוח מצד בעל הסמכות. זו יכולה להתקיים אך במערכת היררכית המונהגת, בענייננו, בידי השר שאצל את סמכויותיו, והוא הקובע את "גבולות הגזרה" של פעילות הנאצל (ראו גם בדכה, בעמ' 208). אין משרד החקלאות, אשר אצל את סמכויותיו

מכוח התיקון לחוק והחלטת הממשלה, רשאי לאבד שליטה על דרכי
הפעלת הסמכות, ואין הוא רשאי לפרוק מעליו את עול קביעת המדיניות
בתחומי האצילה (השוו בג"ץ 6741/99 יקותיאל'י נ' שר הפנים, פ"ד
נה(3) 695, 673 (2001)).

9. על כן, ובנוסף לכל הטענות במכתבנו שבסימוכין, הצו ואצילת הסמכויות אינם כדין גם
בשל הטעמים המפורטים לעיל.

בברכה,


רוני פלי, עו"ד

נספח 11

חוות הדעת של היועצת המשפטית לממשלה

עמ' 174

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"ץ 8987/22
בג"ץ 532/23
בג"ץ 179/23
בג"ץ 99/23
בג"ץ 2985/23

התנועה למען איכות השלטון בישראל

ע"י ב"כ ד"ר אליעד שרגא ו/או תומר נאור ו/או אריאל ברזילי
ו/או הידי נגב ו/או גילי גוטוירט ו/או רחלי אל-שי ו/או רותם בבלי-
דביר
ו/או תמר באום ו/או אורי הס ו/או דנה פרימור-אזר
מרח' יפו 208 ירושלים, ת.ד. 36054 ירושלים 91043
טל': 02-5000073 ; פקס: 02-5000076

ה ע ו ת ר ת בבג"ץ 8987/22

האגודה לזכויות האזרח בישראל ואח'

ע"י ב"כ עו"ד יונתן ברמן ואח'
ממשרד ד"ר רענן הר זהב, אדלשטיין, ברמן עורכי דין
רחוב ברזל 32 (בניין A, קומה 5), תל אביב
טל': 03-5602225 ; פקס: 03-5601755
דוא"ל: yonatan@heblaw.co.il

וכן ע"י ב"כ עו"ד גיל גן-מור ואח'
מהאגודה לזכויות האזרח בישראל
נחלת בנימין 75, תל אביב
טל': 03-5608185 ; פקס: 03-5608165
דוא"ל: gil@acri.org.il

ה ע ו ת ר י ס בבג"ץ 532/23

סיעת העבודה בראשית מרב מיכאלי

על ידי ב"כ עו"ד עומרי שגב (מ.ר. 75956), אור ירקוני (מ.ר. 68998)
ואורי אלדר (מ.ר. 84594)
שד' שאול המלך 8 (בית אמות משפט), תל אביב 6473307
טלפון: 03-6956032 ; פקס: 03-6955956

ה ע ו ת ר ת בבג"ץ 179/23

1. חבר הכנסת, מיקי לוי

2. חבר הכנסת, יואב סגלוביץ'

באמצעות גזית-בקל, עורכי דין
מרח' החשמונאים 107, תל אביב
דוא"ל: office@gbc-law.co.il
טל: 03-6733331 ; פקס: 03-6733338

ה ע ו ת ר י ס בבג"ץ 99/23

1. ועדת המעקב העליונה לענייני האזרחים הערבים בישראל

2. עדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל (ע.ר. 580312247)

כולם ע"י ב"כ עוה"ד עדי מנסור ו/או נארימאן שחאדה-זועבי ואח'

מעדאלה – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל
רח' יפו 94, ת"ד 8921, חיפה 31090
טל': 04-9501610; נייד: 052-6763217; פקס: 04-9503140

ה ע ו ת ר י ס ב ג"ץ 2985/23

נ ג ד

1. הכנסת
2. הוועדה המיוחדת לדיון בהצעת חוק לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות)

המשיבות 1-2 באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495

3. חבר הכנסת איתמר בן גביר
המשיב 3 ע"י עוה"ד נדב העצני או עוה"ד אורית יפת
מרח' החרתום 19, בית בינת, ירושלים
טל': 02-6240999; פקס: 02-6235888

4. המשרד לביטחון פנים
5. מפכ"ל המשטרה, רב-ניצב קובי שבתאי
6. משטרת ישראל
7. היועצת המשפטית לממשלה, עו"ד גלי בהרב מיארה
ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
טל': 02-6467011; פקס: 073-3925590

ה מ ש י ב י ס ב ג"ץ 8987/22

1. הכנסת
באמצעות הלשכה המשפטית בכנסת
משכן הכנסת, ירושלים
טל': 02-6408636; פקס: 02-6753495

2. השר לביטחון לאומי
המשיב 2, ע"י עוה"ד נדב העצני או עוה"ד אורית יפת
מרח' החרתום 19, בית בינת, ירושלים
טל': 02-6240999; פקס: 02-6235888

3. משטרת ישראל
4. הממשלה
המשיבים 3-4 ע"י פרקליטות המדינה, משרד המשפטים
מרח' צלאח א-דין 29, ירושלים 9711052
טל': 02-6467011; פקס: 073-3925590

ה מ ש י ב י ס ב ג"ץ 532/23

1. מדינת ישראל

2. משטרת ישראל

3. המשרד לביטחון הפנים

על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 073-3925590; פקס': 02-6467011

4. כנסת ישראל

על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת

קרית בן גוריון, ירושלים

טלפון: 02-6408636; פקס': 02-6408650

ה מ ש י ב י ם ב ב ג " צ 179/23

1. השר לביטחון הפנים, ח"כ איתמר בן גביר

3. היועצת המשפטית לממשלה

על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 073-3925590; פקס': 02-6467011

2. הכנסת

על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת

קרית בן גוריון, ירושלים

טלפון: 02-6408636; פקס': 02-6408650

ה מ ש י ב י ם ב ב ג " צ 99/23

1. הכנסת

על ידי הלשכה המשפטית של הכנסת

קרית בן גוריון, ירושלים

טלפון: 02-6408636; פקס': 02-6408650

2. השר לביטחון לאומי

המשיב 2, ע"י עוה"ד נדב העצני או עוה"ד אורית יפת

מרח' החרתום 19, בית בינת, ירושלים

טל: 02-6240999; פקס': 02-6235888

3. היועצת המשפטית לממשלה

המשיבה 3 על ידי פרקליטות המדינה,

משרד המשפטים, ירושלים

טלפון: 073-3925590; פקס': 02-6467011

ה מ ש י ב י ם ב ב ג " צ 2985/23

כתב תשובה מטעם משיבי המדינה

1. בהתאם להחלטת בית המשפט הנכבד, משיבי המדינה מתכבדים להגיש כתב תשובה מטעמם לעתירות שבכותרת.

2. בצו-על-תנאי מיום 7.6.23 הורה בית המשפט הנכבד למשיבים להתייצב וליתן טעם "מדוע לא יבוטל החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022", אשר אושר ביום 26.12.22 בקריאה שניה ובקריאה שלישית על-ידי הכנסת (להלן: **תיקון 37** או **התיקון**).

3. בעתירות שבכותרת, העותרים מעלים טענות אשר עיקרן הוא כי תיקון 37 מאפשר ומוביל להתערבות פסולה של הדרג הפוליטי בעבודת משטרת ישראל, ובכך הוא פוגע בעקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי במדינת ישראל, ויוצר פגיעה קשה וחמורה בשורה של זכויות אדם באופן המחייב לפסול את התיקון.

5. **בתמצית, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי יש בסיס של ממש לטענות העותרים. התיקון לחוק אכן יצר מבנה משטרי המאפשר פוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטרי. על כן, התיקון, לפי לשונו הפשוטה, אינו חוקתי.**

כפי שיפורט להלן, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי לא ניתן להימנע מביטול חלק מהתיקון (סעיף 28, "התווית מדיניות בחקירות"). כדי להימנע מביטול יתר חלקיו של התיקון, הגם שבדוחק, וכחלק מקיום מצוות הפסיקה להימנע ככל הניתן מביטול חוק, יש לאמץ ולעגן פרשנות מקיימת שתבטיח הגנה על זכויות אדם ומניעת פוליטיזציה של עבודת המשטרה. בתוך כך, על הפרשנות להציב גבולות ברורים, הן בפני הדרג הפוליטי והן בפני שרשרת הפיקוד במשטרה, לפיהם התערבות פוליטית בהפעלת הכוח המשטרי אינה חוקית ומהווה הפרה של חובת האמון כלפי הציבור שבה חבים הדרג הפוליטי ומשטרת ישראל.

ככל שבית המשפט הנכבד ימצא כי לא ניתן לפרש את הוראות התיקון באופן הזה, כפי שיפורט להלן, הרי שדינו של התיקון כולו – בטלות.

מבוא

4. טרם כינון הממשלה ה-37 סוכם בהסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד ובין סיעת עוצמה יהודית, כי לסיעת עוצמה יהודית יינתן תפקיד השר לביטחון הפנים (כפי שכונה באותה העת), וכי עוד **טרם השבעת הממשלה וכתנאי לכך** ייערכו שינויים בהסדרים הקבועים בפקודת המשטרה.

5. בהמשך לכך, הניח השר לביטחון לאומי המיועד על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית שגובשה על ידו לתיקון לפקודת המשטרה, אשר עוסקת בסמכויות שיוקנו לו עם כניסתו לתפקיד. הצעת החוק קודמה בהליך חקיקה מהיר ביותר, שלא קדמה לו עבודת מטה ממשלתית, וזאת על אף שהיא עוסקת בסוגיה משטרית-תשתיתית ורגישה הנוגעת למערכת היחסים שבין הדרג הפוליטי לבין משטרת ישראל. סוגיה רגישה זו, שכרוך בה חשש כבד לפוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטרי, היא בעלת השפעה ישירה ועמוקה על שורה של זכויות יסוד, מערכת אכיפת החוק ושלטון החוק.

בנסיבות אלו, במסגרת הליך החקיקה שבו והתריעו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, כי חקיקה מסוג זה, היורדת לשורש מאפייניה הדמוקרטיים של המדינה וללגיטימציה של הפעלת כוח כופה כלפי אזרחים, צריכה להיעשות בהליך סדור, בזהירות מיוחדת, הנדרשת בהסדרת סוגיה מורכבת ורגישה זו, לאחר עבודת מטה משמעותית. זאת, כדי להוביל לתוצאה מאוזנת, הכוללת, בין היתר, ערובות להבטחת ההגנה על זכויות אדם

חרף זאת, חוקק באופן האמור תיקון 37 לפקודת המשטרה, ורק לאחר אישורו בכנסת הוקמה הממשלה וחה"כ בן גביר מונה לשר לביטחון לאומי. תיקון זה הוא אשר עומד במוקד העתירות שבכותרת.

6. דבר חקיקה המסדיר את פעילות המשטרה אינו בגדר "חוק רגיל", אלא חוק משטרי-תשתיתי, היורד לשורש ההסדרים המשטריים הנוהגים במדינה, והוא בעל השלכות מרחיקות לכת על ליבת זכויות האדם, על עקרון שלטון החוק במדינה דמוקרטית ועל אמון הציבור במערכת אכיפת החוק.

7. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, הקשיים בתיקון 37 הם רבים וכבדי משקל. התיקון מעגן את מעורבותו של השר בעבודת המשטרה בענייני מדיניות, בלי שהיקף המעורבות הוגדר וגודל, וללא עיגון של הערובות המתחייבות להגנה על זכויות אדם ועקרונות היסוד של השיטה, אשר נועדו להבטיח קיומו של חיץ חיוני בין השיקולים הפוליטיים לבין הפעלת הכוח המשטרתי, על כלל היבטיו. בפרט, בלי שעוגנה מנגד לאפשרותו של הדרג המדיני להתערב בעבודת המשטרה בכל הנוגע לקביעת מדיניות, חובתה של המשטרה לנהוג ולהפעיל את הסמכויות הפוגעניות שניתנו לה בממלכתיות, באופן מקצועי ושוויוני, נטול שיקולים זרים ופוליטיים, כאשר עליה מרותו של הדין בלבד. זאת בכוונת מכוון.

במדינת ישראל, היהודית והדמוקרטית, חובתה של משטרת ישראל כולה, ושרשרת הפיקוד שלה בפרט, לנהוג במקצועיות, בממלכתיות ובשוויוניות, ללא שיקולים זרים ופוליטיים, ולהפעיל את סמכויותיה אך ורק לפי הדין, אמורה הייתה להיות נקודת מוצא מוסכמת, שאינה נתונה במחלוקת, לכל תיקון לפקודת המשטרה המנדטורית. כך גם חובתו של הדרג הפוליטי להימנע באופן מוחלט וגורף מלהתערב באופן פסול בפעילות המשטרה, לפגוע במתחם שיקול הדעת המקצועי שלה או לקדם באמצעותה אינטרסים זרים, סקטוריאליים, מפלגתיים או קואליציוניים.

חובות אלה – המוטלות על שרשרת הפיקוד ועל הדרג הפוליטי – יורדות לשורש אופייה הדמוקרטי של המדינה ולשורש מחויבותה של שיטת משטרנו להגנה על זכויות האדם. הימנעות הכנסת במפגיע מלכלול חובה יסודית זו בנוסח ההצעה, על אף שחובה זו נכללה בנוסח שהונח על-ידי נציגי היועצת המשפטית לממשלה במסגרת הדיונים על תיקון הפקודה, יש בה כדי ללמד על תכליות לא ראויות שנועד להשיג התיקון. הימנעות הכנסת מלקבוע מפורשות בתיקון כי על הכוח המשטרתי והסמכויות הפוגעניות שבידי המשטרה להיות מופעלים באופן מקצועי, ענייני, שוויוני, בהתאם לדין, בלא חדירה של שיקולים

זרים, מעוררת דאגה באשר להשלכותיו של הפגם המשטרי. זאת ביתר שאת בשל החשש שיופעל כוח משטרי מתוך רצון לרצות את דרג הפוליטי או לשאת חן בעיניו.

8. כתוצאה מכך, פשוטו של התיקון, לפי לשונו, נותן מעמד של בכורה לסמכויות השר ולמעורבות המוגברת של הדרג הפוליטי בעבודת המשטרה, תוך הותרת ההיבטים המגדירים מעורבות זו ומאזנים אותה, מחוץ להסדר החקיקתי. בכך, התיקון ביקש לשנות באופן יסודי את מערכת האיזונים הקיימת עובר לחקיקתו. זהו שורש הפגיעה החוקתית-משטרית הגלומה בו.

9. **כפי שיפורט להלן, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא כי התיקון יצר מבנה משטרי לא מאוזן, המאפשר ניצול לרעה של ההסדר החקיקתי והשפעה פוליטית פסולה על הפעלת הכוח המשטרי. זאת, ללא ערובות, בלמים ואיזונים המונעים השפעת שיקולים זרים על עבודת המשטרה, והמבטיחים הפעלה שוויונית של סמכויות המשטרה, שמירה על זכויות אדם ושלטון החוק.**

10. השילוב בתיקון לפקודה בין מתן סמכות לשר של קביעת מדיניות שהיא סמכות עמומה ורחבה; ובין הסמכות הרחבה שהייתה נתונה לשר עוד טרם התיקון לפי סעיף 7 לפקודה למנות קצינים בכירים במשטרה; לצד העדרו מהתיקון של סעיף הממלכתיות והא-פוליטיות וקביעת מנגנונים מאזנים אחרים לשמירת המקצועיות, הממלכתיות והא-פוליטיות של המשטרה בהפעלת סמכויותיה, יוצרים מכלול המאפשר בפועל השפעה פסולה על עבודת המשטרה וכנגזרת מכך – על זכויות האדם הבסיסיות ביותר. במילים אחרות, מדובר במקבילית כוחות שהופרה – בעקבות התיקון, גדלה אפשרותו של השר להתערב, בפרט בענייני אכיפה וסדר ציבורי אך לא נקבעו לה כל גדרות.

11. נוכח כל האמור לעיל, התיקון אינו עומד במבחן החוקתי.

12. במצב דברים זה מתעוררת שאלה מורכבת – האם יש באמצעי של פרשנות מקיימת כדי להעביר את התיקון, גם אם בדוחק, מעבר לרף שיחייב את בטלותו.

13. עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי לא ניתן להימנע מביטול סעיף 8 לחוק ("התוויית מדיניות בחקירות"). באשר ליתר סעיפי התיקון, ובהתאם לפסיקה לפיה יש להימנע ככל הניתן מביטול חקיקה, מוצע כי בית המשפט הנכבד יעגן פרשנות מקיימת לתיקון, אשר יהיה בה כדי לתת מענה **ברור וחד משמעי** להעדרה המכוון בחוק של חובת המשטרה לנהוג בממלכתיות, בהתאם לדין ולשיקול דעת מקצועי עצמאי, באופן שוויוני ונטול שיקולים זרים ופוליטיים, ואשר תיצוק תוכן ממשי למונחים העמומים בהם נקט התיקון.

יובהר, כי לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, אין בכוחה של הפרשנות המקיימת להסיר לחלוטין את הפגמים החוקתיים הגלומים בהסדר, ולהביא לאיזון המיטבי הנדרש מחקיקה תשתיתית שכזו, אלא רק להרחיקה מהרף הלא חוקתי. זאת משום, שגם בהינתן שבית

המשפט הנכבד יפרש את החוק פרשנות מקיימת, שתעבירו **בדוחק רב** אל מעבר לרף המחייב בטלות, הפגם הנובע מכך שלא עוגנו מפורשות בחוק תשתיתי זה, במכוון ובמפגיע, הערובות להבטחת ההגנה על זכויות האדם ולמניעת פוליטיזציה של המשטרה, עודנו מתקיים ונכון כי יתוקן בחוק.

14. כן יודגש, כי פרשנות מקיימת זו צריכה להבהיר, בין היתר, כי התיקון לפקודה לא שינה למעשה את מערכת האיזונים העדינה והמורכבת בין אחריותו המיניסטריאלית של השר לבין עצמאות המשטרה, כפי שעוצבה בפסיקה ובהנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה לאורך השנים, במטרה לשמור על עקרונות דמוקרטיים בסיסיים. פרשנות מקיימת זו – שבהעדרה יש לבטל את החוק – צריכה להציב גבולות משפטיים, הן בפני הדרג הפוליטי והן בפני גורמי משטרת ישראל, לפיהם חדירה של שיקולים זרים ופוליטיים להפעלת הכוח המשטרתי היא פסולה, ומהווה הפרה יסודית של חובת האמון כלפי הציבור של כל הנוגעים בדבר.

ככל שבית המשפט הנכבד ימצא, כי לא ניתן לפרש את הוראות התיקון באופן הזה, כפי שיפורט להלן, הרי שדינו של התיקון כולו – בטלות.

15. על כך יוסף כי אין כל סתירה בין העמידה והשמירה הבלתי מתפשרת על ממלכתיות המשטרה והא-פוליטיות שלה, ובין יכולתו וחובתו של השר למלא אחר האחריות המיניסטריאלית בדבר פיקוח על עבודת המשטרה. השר יכול ואף חייב להפעיל את סמכויות הפיקוח המסורות לו ביחס לעבודת המשטרה במגוון דרכים העולות בקנה אחד עם שמירה על עקרונות אלו. כך למשל, השר רשאי להתוות מדיניות כללית למשטרה בנושאים בעלי חשיבות עקרונית, לאשר תוכניות עבודה כלליות של המשטרה וכד'.

16. שונים כאמור הדברים ביחס לסעיף 8ד, שגם הוא הוסף לפקודה במסגרת התיקון, אשר עניינו בסמכות השר להתוות מדיניות בנושא החקירות. סעיף זה, המסמיך את השר לקבוע מדיניות חקירות, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, חותר תחת העקרון כי מערכת אכיפת החוק היא עצמאית לחלוטין, כשלנגד עיניה הוראות החוק בלבד, תנאי המהווה ערובה חיונית לשמירה על זכויות אדם. בכך, סעיף 8ד פותח פתח לחדירת שיקולים פוליטיים למערכת אכיפת החוק; פוגע בקיומו של החיץ המתחייב בין הדרג הפוליטי למערכת אכיפת החוק; ופוגע באופן ישיר בזכויות האדם המושפעות מהפעלת סמכות החקירה על-ידי המשטרה.

לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, סעיף 8ד אינו עומד באמות מידה חוקתיות, באופן שאינו ניתן לריפוי בכלים פרשניים, ולפיכך יש להורות על בטלותו נוכח הפגיעה הקשה הגלומה בו בזכויות אדם, בעצמאות מערכת האכיפה ובאמון הציבור בה, ונוכח פגיעתו הקשה בעקרון שלטון החוק.

17. דרך הילוכנו תהיה כך: ראשית נעמוד על האופי המשטרי-תשתיתי של פקודת המשטרה, בשים לב לתפקיד המשטרה בחברה דמוקרטית ומאפייניה הנובעים מתפקיד זה; לאחר מכן, יוצגו יחסי הגומלין שבין המשטרה לבין השר האמון עליה, ותובא סקירה של עיקרי

המסקנות של הוועדות הציבוריות אשר נדרשו לאורך השנים לשאלה זו ; לאחר מכן יוצגו באופן תמציתי מספר מקרי בוחן בהם נדרש מערך הייעוץ המשפטי לממשלה לאבחנה בין קביעת מדיניות כללית למשטרה על-ידי השר לביטחון לאומי, לבין מניעת התערבותו באופן היישום האופרטיבי על-ידי המשטרה ; בהמשך לכך יוצגו הליכי החקיקה של תיקון 37 העומד במוקד העתירות דנן ; השתלשלות הטיפול בעתירות וצווי הביניים שהוגשו במסגרתן, ולאחר מכן תובא עמדתה המשפטית של היועצת המשפטית לממשלה ביחס לסוגיות החוקתיות אותן תיקון 37 מעורר.

חקיקה משטרית-תשתיתית: תפקיד המשטרה בחברה דמוקרטית

18. מקובל לומר כי חברה נוצרת מתוך "אמנה חברתית" המגלמת ויתור מסוים על חריות הפרט, המופקדות בידי סמכות מרכזית האמונה על תפקודה התקין של החברה. אמנה חברתית זו באה לידי ביטוי ביצירה של מערכת חוקים, ולצידה, מנגנון אכיפה המבטיח את קיומם. רעיון האמנה החברתית, כפי שבא לידי ביטוי בכתביהם של ז'אן-ז'אק רוסו ושל ג'ון לוק, לפיו הפרט מוותר על כוחו על מנת ליתן בידי המדינה את הכוח להגן עליו ועל זכויותיו, הם חלק מתפיסה שלטונית בסיסית, שבה המשטרה מהווה הזרוע העיקרית של המדינה למימוש התפיסה האמורה.

ראו ז'אן-ז'אק רוסו **האמנה החברתית** (תרגום : עידו בסוק, 2006) ; ג'ון לוק **המסכת השנייה על הממשל המדיני** (תרגום : יוסף אור, תשי"ט).

19. מנגנון אכיפה כאמור מחייב קיומה של שורה ארוכה של סמכויות מרחיקות לכת וייחודיות של הפעלת כוח כלפי הפרט, שבכוחן לפגוע פגיעה ממשית בזכויות היסוד שלו. בעוד שבחברות שאינן דמוקרטיות, סמכויות אלה מוקנות למשטרה כזרועו הארוכה של השלטון האוטוקרטי, כדי להגן על השלטון עצמו, תוך דיכוי זכויות הפרט, תפקידה של המשטרה בחברה דמוקרטית שונה בתכלית. בחברה דמוקרטית, המשטרה אמונה על שמירת הסדר הציבורי, ההגנה על הביטחון האישי של האזרחים, על חריות וזכויות הפרט, ועל שמירת שלטון החוק, לרבות מפני הפרות חוק מצד השלטון. בחברה דמוקרטית, הכוח הרב המופקד בידי המשטרה, גם כשהוא מביא באופן ישיר להגבלת זכויות של מי שמפר את החוק, נועד לממש את שלטון החוק במדינה ולשמור בסופו של יום על זכויות הפרט.

20. לפיכך, הגם שחברה דמוקרטית מעניקה למשטרה סמכות בלעדית להפעלת כוח בשמה, סמכות זו מוקנית למשטרה, בהגדרה, על מנת לשמור על עקרון שלטון החוק עליו מושתתת החברה, ועליו להיות מופעל בהתאם לעקרונות החוקתיים שעליהם מושתתת החברה.

21. על רקע האמור, נקודת המוצא היא כי דבר חקיקה המסדיר את פעילות המשטרה אינו בגדר "חוק רגיל", אלא הוא **חוק שיורד לשורש ההסדרים המשפטיים הנוהגים במדינה ובעל השלכות מרחיקות לכת על ליבת זכויות האדם, על עקרון שלטון החוק במדינה דמוקרטית ועל אמון הציבור במערכת אכיפת החוק**. לפיכך, הגם שפקודת המשטרה – החקיקה המסדירה את סמכויות המשטרה – אינה בגדר חוק-יסוד, ואינה חלק מהחוקה

המתהווה, מבחינה מהותית מדובר בדבר **חקיקה משטרי-תשתית**. כתוצאה מהמעמד המיוחד של חקיקה מעין זו, יש להבטיח כי היא משקפת את עקרונות היסוד של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית, על העקרונות הדמוקרטיים הגלומים בכך.

22. זוהי גם נקודת המוצא לבחינת חוקתיותה של הפקודה והתיקונים לה. כפי שיפורט להלן, פערי הכוחות הגדולים שבין הפרט לבין המשטרה, על רקע הסמכויות העוצמתיות הנתונות למשטרה בשם המדינה, ואמות המידה שבהן מחויבת המשטרה לפעול במילוי תפקידיה, מחייבים זהירות מיוחדת בעיצוב ההסדרים המשטריים-תשתיתיים הנוגעים למשטרה ולמעמדה, ובקביעת אמות המידה בהן מחויבת המשטרה לפעול במילוי תפקידיה. מכאן, שומה על כל דבר חקיקה שתכליתו להסדיר את מעמדה של המשטרה, וביתר שאת פקודת המשטרה – המהווה החקיקה המרכזית העוסקת בסוגיה זו – לגלם את העקרונות החוקתיים שנובעים מתפקיד המשטרה כמוסבר לעיל ובהם עקרון העצמאות, אי התלות של המשטרה בדרג הפוליטי וכפיפותה לשלטון החוק.

23. משטרה הפועלת בהתאם לעקרונות היסוד החוקתיים היא אבן יסוד לקיומה של חברה דמוקרטית תקינה, להגנה על הביטחון האישי והקניין ולקיומו של סדר ציבורי ואכיפת החוק.

24. אין חולק, כי במסגרת הסדרת מעמד המשטרה וסמכויותיה, יש מקום להסדיר בחקיקה גם את מערכת היחסים הרגישה והמורכבת שבין הדרג הפוליטי לבין הדרג המקצועי במשטרה. עד לתיקון האמור, פקודת המשטרה לא עיגנה באופן כולל את הנושא, מעבר למספר עניינים נקודתיים. הסדרת מערכת יחסים רגישה ומורכבת זו, חייבת להיעשות תוך הבטחת מקצועיותה, אי תלותה הפוליטית ועצמאותה של המשטרה בהפעלת סמכויותיה וכפיפותה לשלטון החוק. הסדרה כזו אף חייבת לקבוע ערובות מפורשות שיבטיחו את השמירה על שלטון החוק וזכויות האדם, אשר עלולות להיפגע על-ידי המשטרה במימוש סמכויותיה.

בהפעלת סמכויותיה, אין על המשטרה מרות מלבד מרות הדין

25. המשטרה אמונה על נושאים רגישים ביותר, ובהם מניעת עבירות וגילויין, תפיסת עבריינים ותביעתם לדין ושמירה על הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש (וראו בין היתר סעיפים 3-5 לפקודת המשטרה). לצורך מימוש תפקידה, הוענקו למשטרה בפקודת המשטרה ובדברי חקיקה נוספים שורה ארוכה של סמכויות מרחיקות לכת וייחודיות.

ראו בין היתר: פקודת המשטרה; חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה-מעצרים), התשנ"ו-1996; חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – חיפוש בגוף ונטילת אמצעי זיהוי), התשנ"ו-1996; פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969; חוק הגבלת שימוש במקום לשם מניעת ביצוע עבירות, התשס"ה-2005; חוק המאבק בתופעת השימוש בחומרים מסכנים, התשע"ג-2013; חוק סמכויות לשם שמירה על ביטחון

הציבור, התשס"ה-2005; פקודת הסמים המסוכנים [נוסח חדש], התשל"ג-1973; ופקודת התעבורה [נוסח חדש].

26. מימוש סמכויות רגישות אלו כרוך, בלית ברירה, בפגיעה בגרעין הקשה של זכויות האדם החוקתיות. כך, למשל, בהפעלת סמכויותיה המשטרה יכולה לפגוע בחירות ואף לשלול אותה (סמכויות מעצר או עיכוב); להגביל את חופש התנועה (בגדרי סמכויותיה לשמירה על הסדר הציבורי); לפגוע בפרטיות ובשם הטוב (בגדרי הסמכויות לחקירה, איסוף מידע והעמדה לדין); לפגוע באוטונומיה ובכבוד (למשל בגדרי סמכותה להפעלת כוח וסמכויות חיפוש); לפגוע בחופש הביטוי והמחאה (במסגרת סמכויותיה כרשות האמונה על רישוי תהלוכות וקביעת תנאים לקיומן של הפגנות, כמו גם בשמירה על הסדר הציבורי במהלכן) ועוד. בהתאם להלכה פסוקה, אף סמכויות "רכות" יותר המוקנות למשטרה, כגון הסמכות לדרוש הזדהות, טומנות בחובן פגיעה בזכויות (ראו בג"ץ 4455/19 עמותת טבקה – צדק ושוויון ליוצאי אתיופיה נ' משטרת ישראל (25.1.21)).

27. על רקע הדברים האמורים, בית המשפט הנכבד נדרש לא אחת לאופן הפעלת הכוח המשטרתי. ראו למשל: בג"ץ 4845/17 חמדאן נ' היועץ המשפטי לממשלה (28.10.19), בג"ץ 5882/18 אפשטיין קרויס נ' משטרת ישראל (19.8.20), בג"ץ 346/21 עמותת משפט אמת וצדק נ' משטרת ישראל (29.7.21), בנוגע לשימוש המשטרה בפיזור הפגנות והפרות סדר בבואש ובמכ"תזיות; וכן בג"ץ 5078/20 פדידה נ' משטרת ישראל (19.8.20) בנוגע למימוש זכות ההפגנה והגבלות המשטרה ביחס אליה; וכן ראו בג"ץ 7839/19 פלוני נ' משטרת ישראל (19.10.20), באשר להיקף חובת המשטרה להגנה על "בטחון הנפש והרכוש". נושא הפעלת הכוח המשטרתי הוא אחד הנושאים הרגישים ביותר בחברה דמוקרטית, נוכח השפעתו הישירה והעמוקה על ליבת זכויות האדם, של כל אחד ואחת מהפרטים בחברה, כמו-גם על אמון הציבור במשטרה ובמערכת אכיפת החוק בכללותה.

28. במצב הדברים המתואר, פעולתה של מערכת אכיפת החוק בכלל, והמשטרה בפרט, בהתאם להוראות החוק, באופן מקצועי, ממלכתי ושוויוני, וחף משיקולים זרים, מהווה ערובה מרכזית לשמירה על זכויות הפרט במדינה דמוקרטית. כלומר, כחלק מההגנה החוקתית על זכויות האדם, על המדינה להבטיח כי הפעלת הכוח והסמכויות המשטרתיות תעשה אך ורק בגדרי הדין ובאופן מקצועי, ענייני, מידתי ולשם הגשמת האינטרס הציבורי. בפרט, יש צורך להבטיח כי הפעלת סמכות משטרתית הכרוכה בפגיעה בזכויות אדם, תעשה לשם תכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש. עקרונות אלה הם מאפיין גרעיני של מדינה דמוקרטית, והם חיוניים על מנת להבטיח שהכוח שמופקד בידי המשטרה לא יופעל לשם מימוש האינטרסים של השלטון, ובאופן שרירותי. קשה להפריז בחשיבות הדבר עבור קיומה של חברה דמוקרטית.

29. ודוק, אדם שזכויותיו נפגעות מהפעילות המשטרתית צריך ליהנות – כחלק מההגנה החוקתית על זכויותיו – ממערכת של ערובות ואיזונים אשר יבטיחו כי הפגיעה היא הכרחית לפי המותר בחברה דמוקרטית, ונעשתה אך ורק על בסיס שיקולים ענייניים

ואובייקטיביים. בכלל זאת, מתחייב כי הוא יוכל לפנות ולקבל סעד אפקטיבי בגין פגיעה בזכויותיו.

30. הדברים מקבלים משנה תוקף בשים לב לאופי העבודה המשטרית. כך, במסגרת ביצוע משימותיה, המשטרה מצויה בחיכוך מתמיד ובעצימות גבוהה עם הציבור. זאת, בין היתר בהפעלת סמכויות ואמצעים רבים שאינם מחייבים בהכרח קיומו של חשד סביר לביצוע עבירה. כך, המשטרה מוסמכת ליתן הוראות, להציב מחסומים, לנתב תנועה, לחפש על גופו של אדם, לדרוש הזדהות, להתנות תנאים לקיום הפגנות, ועוד. אמצעים אלה, המופעלים כעניין שבשגרה לשם השמירה על הסדר הציבורי, כרוכים בפגיעה בזכויות שהיא בדרך כלל נקודתית וקצרת מועד. בנסיבות אלה, פנייה של הפרט בתלונה או בבקשה לקבלת סעד משפטי נעשית בהכרח בדיעבד, באופן שאין בו כדי לרפא את הפגם שנפל בהפעלת הסמכות.

31. היבטים אלה של עבודת המשטרה ממחישים את ההכרח, שהפעלת סמכויות המשטרה תעשה באופן מקצועי, ממלכתי, שוויוני ובהתאם לחוק בלבד. זאת על מנת להבטיח כי הפגיעה הכרוכה בהפעלת הסמכויות היא לשם תכלית ראויה בלבד ובמידה שאינה עולה על הנדרש.

32. בית המשפט הנכבד עמד בפסיקתו על החיוניות בהבטחת עצמאותה של המשטרה ואי-תלותה בדרג הפוליטי, ולכך שהפעלת סמכויותיה בתחומים הנתונים לה, תיעשה על בסיס מקצועי ובהתחשב באינטרס הציבורי בלבד, באופן שוויוני, נקי משיקולים פוליטיים-מפלגתיים או אישיים, וללא משוא פנים.

ראו, לדוגמה, את בג"ץ 911/21 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' ממשלת ישראל פס' 16 (12.12.21) (להלן: **עניין התנועה למען איכות השלטון**), בו נדרש בית המשפט הנכבד לשאלת קציבת כהונתו של מפכ"ל המשטרה, והדגיש את החשיבות המיוחדת שבהפעלת סמכויותיה של המשטרה על בסיס מקצועי ובהתחשב באינטרס הציבורי בלבד, תוך מחויבות מלאה לעקרון שלטון החוק:

"מפכ"ל המשטרה הוא העומד בראשות המשטרה, אשר במוקד תפקידיה אכיפת החוק והגנה על ביטחון הציבור ושלומו (בג"ץ 3884/16 פלוגית נ' השר לביטחון פנים, פסקה 26 (20.11.2017)). בין יתר תפקידיה, אמונה המשטרה גם על מניעת עבירות ובכלל זאת, היא מופקדת על שלבי החקירה ואיסוף הראיות בהליך הפלילי (סעיף 3 לפקודת המשטרה; בג"ץ 6792/96 התנועה למען איכות השלטון נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד נא(2) 757, 768 (1997)). בנוסף לכך, המשטרה מבצעת פעילויות מבצעיות בתחום ביטחון הפנים (בג"ץ 5562/07 שושהיים נ' השר לביטחון הפנים, פסקה 8 (23.7.2007); בג"ץ 6778/97 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' השר לביטחון פנים פ"ד נח(2) 358, 368 (2004)). כחלק ממערכת אכיפת החוק, ביסוד שיקול הדעת של כוחות המשטרה עומד הצורך

במימוש תכליות ההליך הפלילי, ובהם האינטרס הציבורי בהעמדת עבריינים לדין. מטבע הדברים, ישנה חשיבות מיוחדת שהפעלת הסמכויות בתחומים אלו תיעשה על בסיס מקצועי ובהתחשב באינטרס הציבורי בלבד, באופן שוויוני וללא משוא פנים (בג"ץ 5699/07 פלונית נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד סב(3) 550, 631 (2008) (להלן: עניין פלונית); בג"ץ 551/99 שקם בע"מ נ' מנהל המכס והמע"מ, פ"ד נד(1) 112, 125-126 (2000) [...]) מכאן החשיבות הרבה בהבטחת עצמאותו ואי תלותו של מפכ"ל המשטרה, העומד בראשה ואמון על הפעלתה לביצוע תפקידה".

כן ראו בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים (ע"ר) נ' שר האוצר, עמ' 658 (19.11.09) (להלן: עניין הפרטת בתי הסוהר). דברים אלו נאמרו ביחס לסמכויות הכרוכות במאסרו של אדם, אך אלו יפים גם לענייננו:

"השמירה על גבולות הכח השלטוני המופעל על הפרט בהליך הפלילי על כל שלביו מחייבת עוד כי הפעלתו תהא מנותקת כליל מכל חשש לניגוד עניינים מכל סוג שהוא. עירובו של שיקול זר ובלתי ענייני בהפעלת כח-המרות השלטוני בהליך הפלילי יוצר פוטנציאל סיכון ממשי לעיוות האיזון הנדרש בין צורכי השימוש בכח להשגת תכלית שבאינטרס ציבורי, לבין ההגנה על זכויות היסוד של הפרט. שילובו של שיקול זר באיזון המתחייב בין הצורך הציבורי בשמירת הסדר החברתי וציות לחוק, לבין זכויותיו של אדם לחירות ולכבוד אישי עלול לערער את שיווי המשקל הראוי בין הכוחות השונים הפועלים בענין זה, ולהביא לפגיעה לא ראויה בפרט. הפעלת הכח השלטוני כלפי הפרט בהליך הפלילי אמורה להיות מנותקת כליל משיקולים זרים, ועליה להיעשות תוך מחויבות מלאה לכללי הריסון בשימוש בכח, אשר בכיבודם תלו גורלו של האדם הנתון למרותו של השלטון".

ראו גם את פסק הדין של בית המשפט הנכבד לפני זמן קצר, בעניין מינוי חה"כ איתמר בן גביר לתפקיד השר לביטחון לאומי (בג"ץ 8910/22 פטרושק נ' ח"כ בנימין נתניהו, 21.2.24), בו חזר בית המשפט הנכבד על החשיבות שבעקרון עצמאות המשטרה:

"יובהר כי קביעתי בעניין זה, כמו גם עמדתה של היועצת המשפטית לממשלה, מתבססות, בין יתר השיקולים, על יסוד עצמאותה של המשטרה. כידוע, השר לביטחון לאומי רשאי לקבוע את מדיניותה הכללית של המשטרה, אך אין הוא משמש כ"מפכ"ל על". המשטרה היא גוף עצמאי אשר הפעלת סמכויותיו נעשית בנפרד למגרש הפוליטי, ויחסי הכוחות בין המשרד לביטחון לאומי ובין המשטרה הם כאלה השומרים

על האיזון הנאות בין עצמאות המשטרה לבין הפיקוח על פעולותיה (ראו: עמיקם הרפז ומרים גולן משפט ושיטור: זכויות אדם וסמכויות משטרה, בעמ' 101-98 (2018)). שיקול זה, וההנחה כי תישמר עצמאות המשטרה וגופים נוספים הכפופים למשרד לביטחון לאומי – יש בהם כדי להקנות את החשש ואת הפגיעה באמון הציבור, וגם מן הטעם הזה לא מצאתי כי מינויו של השר בן גביר הינו בלתי סביר באופן קיצוני.

33. יפים לענייננו אף הדברים אשר נכתבו על ידי כב' הנשיא ברק במאמרו "המשטרה וזכויות האדם בישראל":

"אין כל אפשרות לקיים זכויות אדם בלא כוחה הכופה של המשטרה. האידיאל של אדם לאדם – מלאך, היא חלום. בלא פעולת משטרה, קיים החשש כי אדם לאדם – זאב. פעולת המשטרה תגשים את האיזון העדין באשר לזכויות האדם, איזון שסופו אדם לאדם – אדם. משימה זו של המשטרה – קשה היא. הגנה על זכות האדם של האחד עשויה לפגוע, מעצם טבעה, בזכות אדם של אחר. שמירה על שלום הציבור עשויה לפגוע בזכות האדם. מעצרו של חשוד בתקיפה מקיים את זכות הנתקף לשלמותו הגופנית, אך עשוי לפגוע בזכות החשוד לחרות אישית. אכן, כדי להגשים את משימתה חייבת המשטרה לפעול על פי האיזון העדין שהדין בישראל קובע באשר להיקף ההגנה על זכויות האדם. בהגנתה על האיזון העדין הקובע את זכויות האדם בישראל, צריכה המשטרה לפעול בדומה לשופט. היא חייבת לפעול בתוך עצמאות ואי תלות. כמו שופט, אין על המשטרה מרות, זולת מרותו של החוק. המשטרה היא אמנם חלק מהרשות המבצעת, אך אין היא המשטרה של הממשלה. היא המשטרה של המדינה" (אהרן ברק "המשטרה וזכויות האדם בישראל" מבחר כתבים א, עמ' 680 (תש"ס); ההדגשה הוספה).

34. שלא בשולי הדברים יודגש, כי אמון הציבור במשטרה הוא נדבך חיוני לפעילותה בחברה דמוקרטית. מילוי תפקידיה של המשטרה באופן מקצועי, ממלכתי ושוויוני הוא המבסס את אמון הציבור בפעילותה, וכפועל יוצא מכך, את שיתוף הפעולה עמה. לא די בכך שלמשטרה נתונות במישור הפורמלי סמכויות אכיפה נרחבות כדי שהיא תוכל לממש את תפקידה. יש להבטיח כי הציבור ישתף פעולה עם המשטרה, ונדרש לשם כך ביסוס אמון הציבור במשטרה והסכמה ציבורית רחבה לפעילותה.

35. בעניין התנועה למען איכות השלטון עמד בית המשפט הנכבד על החשיבות שבעצמאות המשטרה ואי התלות שלה בגורמים פוליטיים לשם שמירה על אמון הציבור במשטרה:

"[...] ניתוק הזיקה בין מפכ"ל המשטרה לממשלה היא אמצעי להבטיח אף במישור של מראית פני הדברים כי החלטותיו של המפכ"ל ענייניות הן, ולהסיר חשש בקרב הציבור ששיקול פרטי כלשהו של המפכ"ל משפיע

על אופן קבלת החלטותיו (השוו: אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל – רשויות השלטון ואזרחות 1011 (מהדורה שישית, 2005)). **אכן, אמון הציבור במשטרה חשוב לשם הבטחת פעילותה התקינה** ((בג"ץ 3798/09 גורווחוד נ' המפקח הכללי של מדינת ישראל, פסקה 17 (7.12.2010); בג"ץ 7141/05 ויתקין נ' מפכ"ל המשטרה, פסקה 14 (27.2.2006); בג"ץ 66/85 לריה נ' מפכ"ל משטרת ישראל, פ"ד לט (2) 726, 724 (1985)) (פסי' 17 לפסק הדין).

36. מטבע הדברים, במסגרת ביצוע משימותיה המשטרה מצויה בחיכוך מתמיד ובעצמות גבוהה עם הפרטים בחברה. קיומו של חשש ממשי כי ביסוד הפעלת הסמכויות המשטרתיות מעורבים שיקולים זרים, לא מקצועיים, עלול לפורר את הלגיטימציה החברתית לפעילות המשטרה, לכרסם באבני היסוד לקיומה של החברה במדינה דמוקרטית ולפגוע בבסיס האמנה החברתית וההסכמה הרעיונית אותה מעניק הציבור לפעילות המשטרה.

יחסי הגומלין בין המשטרה לבין השר האמון עליה

37. המשטרה היא אמנם חלק מהרשות המבצעת אך היא אינה "המשטרה של הממשלה". יחסי הגומלין שבין הדרג הפוליטי לדרג המקצועי במשטרה כוללים אפוא מתח מובנה. מצד אחד, הפעלת סמכויותיה של המשטרה חייבת להיעשות באופן ממלכתי, מקצועי, עצמאי וכשעליה מרות הדין. לצד האמור, עצמאות המשטרה טומנת בחובה גם את החשש כי במאבקה בפשיעה ובשמירה על הסדר הציבורי עלולה המשטרה שלא להתחשב במידה מספקת בזכויות הפרט או באינטרסים ציבוריים נוגדים. לא זו אף זו, הכוח הרב המרוכז בארגון אחד, והאמצעים הרבים העומדים לרשותו, מעוררים מטבע הדברים חשש מפני ניצול לרעה של הכוח המופקד בידי המשטרה.

38. מכאן, שלצד החשיבות הרבה שבעצמאות המשטרה, צבר הסמכויות הנתון בידה מחייב פיקוח מיניסטרילי עליה, ואין חולק כי על הממשלה והשר המופקד עליה, מוטלת אחריות על המשטרה וחובת פיקוח על פעילותה. בכלל זאת, בסמכות השר לקבוע מדיניות כללית ועקרונות כלליים לפעילות המשטרה. לצורך פיקוח על עבודת המשטרה וקביעת העקרונות הכלליים לפעילותה, השר רשאי לדרוש בין היתר קיומה של עבודת מטה, גיבוש תשתית עובדתית וכד', וזאת בין השאר לשם ייעול ושיפור עבודת המשטרה.

39. השר לביטחון לאומי הוא השר הממונה על משטרת ישראל. פקודת המשטרה (בנוסחה לפני התיקון) הקנתה לשר סמכויות ספציפיות ביחס למשטרה, שעיקרן בהקשרים של פיקוח, אישור וקביעת מדיניות, ובהן בין היתר הסמכות להמליץ לממשלה על מינוי המפקח"ל (סעיף 8א לפקודת המשטרה), הסמכות לקבוע את הרכבה של המשטרה (סעיף 2 לפקודת המשטרה) והסמכות למנות שוטר או אדם אחר למלא את תפקידיו של "קצין משטרה בכיר", כהגדרתו בפקודה (סעיף 7 לפקודת המשטרה). בנוסף, הוראות המשטרה הכלליות, אשר קביעתן מצויה בסמכות מפכ"ל המשטרה (הוראות הקובעות "עקרונות לעניין ארגון

המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה"), טענות אישור של השר (סעיף 9 לפקודת המשטרה). סמכויות נוספות נתונות לשר גם בחוק המשטרה (כך, למשל, לעניין מינוי נציב קבילות השוטרים וסגנו (סעיפים 82 ו-85 לחוק המשטרה); וכן סמכות למינוי ועדת ערר על החלטת מפקד מחוז לעניין הקצאת שוטרים בתשלום וקביעת סדרי הדין בה (סעיף 102ב לחוק המשטרה).

40. הפקודה, בנוסחה לפני התיקון, לא הסדירה, ואף לא התיימרה להסדיר, את מערכת היחסים בין הדרג המדיני לדרג המקצועי במשטרה, מעבר לעניינים הספציפיים הקבועים בה, כמפורט לעיל. התפיסה המקובלת, הבאה לידי ביטוי בפסיקת בית המשפט הנכבד ובדוחות ועדות ציבוריות שעסקו בעניין זה, היא כי הגם שאין בסמכויות ממוקדות אלו כדי למצות את משרעת אחריותו ותפקידו של השר ביחס למשטרה, **ברי כי זו אינה כוללת את הסמכות לנהל בעצמו את המשטרה** - סמכות הנתונה למפקח המשטרה, כעולה מסעיף 9 לפקודה (ראו בעניין זה: בג"ץ 1993/03 **התנועה למען איכות השלטון נ' ראש הממשלה**, פ"ד נ"ז(6) 817, פס' 46 לפסק דינו של השופט ריבלין (2003)).

41. לפיכך, לצד האחריות המובנית של הדרג המדיני על המשטרה, נדרש להבטיח כי הפיקוח והתווית המדיניות הכללית לפעילותה, לא יעשו באופן שעלול לערער את הערובות החוקתיות לשמירת זכויות האדם בפעולת המשטרה, תוך פגיעה בעצמאותה וחציית קו הגבול לעבר התערבות בשיקול הדעת המבצעי-מקצועי של הדרג הפיקודי. זאת, למשל בדרך של התערבות בקבלת החלטות מקצועיות רוחביות או במסגרת הפעלת הכוח המשטרתי, ובאופן מימוש סמכויותיה ותפקידיה במקרים קונקרטיים. כך גם, אסור שסמכות הדרג המדיני ביחס למשטרה תשמש חלילה לתכלית של רתימת המשטרה לקידום אינטרסים פוליטיים או מפלגתיים, שכן פוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטרתי חותרת תחת עקרון שלטון החוק במדינה דמוקרטית.

42. **על כן, נדרש שיהיה חיץ ברור בין שיקולים אישיים, פוליטיים ומפלגתיים לבין הפעלת הכוח המשטרתי ויתר סמכויות המשטרה, ובכך יובטח כי מימוש אחריותה של הממשלה לפקח על עבודת המשטרה ולהתוות מדיניות כללית לפעילותה, ייעשה תוך שמירה על עצמאותה המקצועית של המשטרה.**

עצמאות זו היא ערובה חיונית ומרכזית להבטחת שלטון החוק, להבטחת פעילותה של המשטרה לתכלית ראויה בלבד, למניעת "פוליטיזציה" של הכוח המופקד בידה, ולמניעת פגיעה שאינה נדרשת בזכויות אדם. גישה עקרונית זו נכונה גם ליחסים בין הדרג המדיני לבין מערכות נוספות במערכת אכיפת החוק שנהנות מעצמאות פעולתן.

43. ואכן, מערכת היחסים שבין השר הממונה על המשטרה לבין המשטרה, נדונה לאורך השנים על-ידי ועדות ציבוריות שונות, אשר עמדו על היקף הסמכויות הראוי שיש להקנות לשר, בין היתר גם בחקיקה. נעמוד עתה, בתמצית, על עיקרי הדוחות של ועדות ציבוריות אלה.

מערכת היחסים בין המשטרה לבין השר – מסקנות הוועדות

הציבוריות

44. סמכויות השר לביטחון לאומי כלפי המשטרה והיקף מעורבותו בפעילותה נדונו במהלך השנים על-ידי מספר ועדות, חלקן אגב אירועים שונים. בשנת 1999, "הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש, 1999" בראשה עמד שר המשפטים לשעבר, חיים צדוק (להלן: **ועדת צדוק**), בחנה את המודל הראוי בסוגיה זו. אמנם, חלף זמן רב מאז שהוועדה סיימה את עבודתה, וכן היא הבהירה בדו"ח שפרסמה, כי טרם חקיקת חוק משטרה נדרשת עוד חשיבה ביחס לסוגיות שונות שפורטו בדו"ח. אולם, חשיבות מסקנותיה של ועדת צדוק נעוצה בכך, שהוועדה **עסקה בסוגיה הכוללת של הסדרת עבודת המשטרה ויחסי הגומלין בינה לבין השר האמון עליה**, בשונה מוועדות אחרות שהוקמו אגב אירועים קונקרטיים.

45. ועדת צדוק מונתה על-ידי השר לביטחון פנים דאז מתוך מטרה כוללת לבחון את מכלול ההיבטים הנוגעים לעבודת המשטרה בכלל, ובפרט את יחסי הגומלין המתקיימים בינה ובין השר האמון על עבודתה, וכן להמליץ על חוק משטרה חדש. כעולה מדו"ח ועדת צדוק, הוועדה בחנה את הסוגיה לעומקה במשך מספר שנים ושמעה מגוון דעות לגביה, רעיונות ועמדות שונות. בפני הוועדה נשמעו אישים מהמשרד לביטחון פנים, מהמשטרה, ממשרד המשפטים, מצה"ל, מהאקדמיה וכן ממי שנשאו בעבר בתפקידים בכירים רלוונטיים.

46. ועדת צדוק עמדה על כך שפקודת המשטרה אינה קובעת באופן כולל את סמכויות השר כלפי המשטרה ואת חובותיה כלפיו, מעבר למספר עניינים נקודתיים, ומשכך מתעוררת שאלת היקף סמכותו של השר ביחס להתערבות בפעילות המשטרה. ועדת צדוק הציגה את השיקולים השונים בעד ונגד מתן סמכות לשר להתערב בפעולות המשטרה, ואף סקרה את הדין הנוהג במספר מדינות. על רקע זה קבעה הוועדה את המלצותיה לעניין המצב הרצוי.

47. באשר לשיקולים הנוגעים למתן סמכות לשר להתערב בפעולות המשטרה, קבעה הוועדה כי אלו "מורכבים, ולעיתים סותרים". הוועדה ציינה כי השר הוא האחראי מיניסטרילית על פעולת המשטרה ועלול להיות נושא לביקורת ציבורית בגין התנהלותה. כך, "ניתן איפוא, לטעון כי מי שנושא באחריות צריך להיות בעל הסמכות, ובאם השר סבור, למשל, כי מבחינה ציבורית לא יוכל להגן על כך שהמשטרה עושה שימוש בסוסים לפיזור הפגנות, רשאי הוא להורות למשטרה להימנע מלפעול בדרך זו".

הוועדה אף עמדה על החשש כי במאבקה בפשיעה ובשמירה על הסדר הציבורי, המשטרה עלולה לראות בדמוקרטיה "מנגנון מפריע" ועל תפקיד השר כגורם ממתן במצבים אלו: "שיקול נוסף לטובת מתן סמכויות בידי השר הינו החשש מפני מצבים בהם המשטרה עלולה לפעול מתוך להט מופרז להשיג הישגים מקצועיים, וזאת מבלי להתחשב במידה מספקת באינטרסים נוגדים כמו זכויות האזרח. השר, האמור להיות ער לשיקולים ציבוריים רחבים יותר, עשוי להוות במצבים אלו גורם ממתן".

מן העבר השני קבעה הוועדה כי המחויבות העיקרית של המשטרה צריכה להיות לחוק, ועליה להיות חופשית מכל השפעה פוליטית. כך, למשל, קבעה הוועדה כי "מתן אפשרות לשר להתערב בחקירה לא זו בלבד שהוא עלול לפגוע בחקירה, אלא יש בו משום חשש לפגיעה מהותית בעיקרון החשוב של השוויון בפני החוק, שהרי מי שהשר מתערב לטובתו (או לרעתו) בניגוד לעמדת הדרג המקצועי איננו ככל האדם. לפגיעה בשלטון החוק, החמורה כשלעצמה, עלולה להיות השלכה חמורה גם על אמון הציבור במשטרה, שהינו אבן-יסוד להצלחתה במילוי תפקידיה".

48. לאחר סקירת השיקולים השונים, ובחינת הדין הנוהג במדינות אחרות, הוועדה גיבשה את המלצותיה באשר ליחסי הגומלין בין המשטרה לבין השר הממונה עליה, ותוך כך המליצה על גבולות התערבות השר בעבודת המשטרה.

בהמלצותיה, הוועדה הבחינה בין מידת מעורבותו של השר בחקירות המשטרה, ובין מידת מעורבותו ביתר תחומי הפעילות של המשטרה.

ביחס לתחום החקירות, הוועדה קבעה כי **"המשטרה צריכה להיות חופשית לחלוטין בחקירותיה, כשעליה מרותו של החוק בלבד"** (ההדגשה במקור), וכי במקרים של ספק לגבי דרך פעולתה בתחום זה והתאמתה לחוק, בעל הסמכות להורות לה כיצד לנהוג (או לא לנהוג) הוא ראש התביעה הכללית – היועץ המשפטי לממשלה.

בנוגע לסמכויות השר בתחום החקירות, הוועדה המליצה כי השר יהיה רשאי להתוות **מדיניות כללית בלבד**, לרבות קביעת סדרי העדיפויות העקרוניים, אך זאת בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מפכ"ל המשטרה והמופקדים במשטרה על נושא החקירות:

"הוועדה סבורה כי השר רשאי לקבל דיווחים כוללניים (להבדיל מדיווחים מפורטים על חקירות ספציפיות) על חקירות המתנהלות על-ידי המשטרה באותו אופן ובאותה מידה ששר המשפטים רשאי לקבל דיווחים על פעולות היועץ המשפטי לממשלה בתחום אכיפת החוק. הוועדה סבורה כי השר איננו רשאי ליתן למשטרה הוראות לגבי חקירות ספציפיות."

הוועדה סבורה כי **השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי העדיפויות העקרוניים, אך זאת בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, מפכ"ל המשטרה והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.** הצורך ליתן לשר סמכויות להתוות מדיניות כללית נובע הן מאחריותו הפרלמנטרית והן מכך שפעמים רבות למדיניות מסוימת של המשטרה עשויות להיות השלכות תקציביות ומבניות...
"מדיניות כללית", לעניין זה, אשר אותה רשאי השר להתוות, יכולה גם להיות, למשל, הוראה לשים דגש על סוג עבירות מסויים המהווה "מכת מדינה" (עמ' 48 לדו"ח ועדת צדוק, ההדגשה במקור).

49. לעומת זאת, סברה ועדת צדוק כי השר אינו רשאי להתערב בחקירה ספציפית בכל דרך שהיא, אף לא ברמיזות לגבי התוצאה הרצויה או בהחלפת בעלי תפקידים (עמ' 49 לדוח ועדת צדוק, ההדגשות במקור):

"מאידך, הוועדה סבורה כי השר איננו רשאי להתערב, בכל דרך שהיא, בחקירה ספציפית: לא במתן הוראות, לא ברמיזות לגבי התוצאות הרצויות, לא בהחלפת החוקרים או בדרישה מהמפכ"ל להחלפתם, ולא בכל דרך אחרת. על אחת כמה וכמה אמורים הדברים כאשר החקירה הינה כנגד השר או מי ממקורביו, או כנגד אישים פוליטיים אחרים. במקרים אלו לשר עלול להיות אינטרס מובהק בחקירה ובתוצאותיה, והוא עלול לנסות להשפיע עליהם, גם אם בדרכי עקיפין".

50. בהקשר זה הוועדה עמדה על הקושי להבחין בין "סוגיות עקרוניות של ממש" לבין עניינים ספציפיים שנותנים להם "לבוש של סוגיה עקרונית", והמליצה כי לצד ההסמכה בחקיקה של השר לעסוק בסוגיות עקרוניות, הרי שעל חקיקה כאמור לחדד את גדר הסמכויות ולבהיר מה נכנס לגדר סוגיות עקרוניות ומה לא:

"יש להגדיר בחוק את ההבחנה בין סוגיות עקרוניות של ממש לבין עניינים ספציפיים שיינתן להם לבוש של סוגיות עקרוניות. הבחנה זו אינה קלה כלל ועיקר, שכן טבען של סוגיות עקרוניות שהן זוכות לתשומת לב דווקא בעת שדוגמא קונקרטית מתעוררת".

51. אשר לגבולות התערבות השר בתחומי פעולתה הנוספים של המשטרה, עמדת הוועדה הייתה כי השר רשאי להתוות מדיניות עבור המשטרה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, אולם אין הוא רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות, כדלקמן:

"אשר לתחומי פעולתה האחרים של המשטרה, מחוץ לחקירות, הוועדה סבורה כי השר רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות, לתת הנחיות כלליות, ולהתוות מדיניות עבור המשטרה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, אולם אין הוא רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות, או בפרטים, נושא השמור לדרג המקצועי. השר רשאי להתערב בקביעת תכנית העבודה של המשטרה, ובקביעת סדרי העדיפויות בין התחומים השונים המופקדים בידי המשטרה, אולם בבואו לעשות כן עליו ליתן משקל ניכר לעמדתו המקצועית של המפכ"ל, ולא להתערב בה אלא במקרים מיוחדים ומטעמים בעלי חשיבות רבה" (עמ' 49 לדו"ח ועדת צדוק).

52. הוועדה הדגישה כי אחת הדרכים להבטיח כי סמכותו של השר להתוות מדיניות לא תנוצל לרעה לצורך התערבות באירוע ספציפי, היא הקפדה על עקרון השקיפות. בנסיבות אלה, הוועדה המליצה כי הוראות בעלות חשיבות עקרונית שנותן השר למשטרה צריכות להיות מפורסמות לציבור, על מנת שיעמדו לביקורת ציבורית, כדלקמן:

"הוראות בעלות חשיבות עקרונית שנותן השר למשטרה צריכות להיות ידועות לציבור, על מנת שיעמדו לביקורתו של הציבור. במקרים אלו, על השר לקיים דיון שבו תישמע עמדתו של המפכ"ל, ולפרסם החלטה מנומקת, שתביא לידיעת הציבור את עמדת המפכ"ל, את החלטת השר, ואת הטעמים להחלטתו של השר להתערב בשיקול דעתו של הדרג המקצועי. במקרים שבהם התערבות השר תהיה בתחומים שהסודיות ראויה להן, ניתן יהיה לשמור על הסודיות יחד עם הבקרה הציבורית על ידי מסירת ההחלטה לידי ועדת משנה בכנסת."

53. לצד המלצות אלה, וכחלק מהסדרת היחס בין סמכות השר לעצמאות המשטרה, המליצה הוועדה על הרחבת סמכויות המפכ"ל וקביעתו כ"רשות מוסמכת", כמשמעותה בבג"ץ 70/50 מיכלין נ' שר הבריאות, פ"ד ד 31 (1950), וזאת באופן שיקנה לו שליטה מבצעית מלאה על פעולות המשטרה, כך:

"הוועדה סבורה כי בתחומים שאינם שייכים לנושא החקירות, על חוק המשטרה החדש להגדיר באופן רחב את סמכויותיו של המפכ"ל, העומד בראש המשטרה, באופן שיקנה לו שליטה מבצעית מלאה על פעולות המשטרה. סמכויות אלו יופעלו על-ידי המפכ"ל באופן עצמאי, כדין כל "רשות מוסמכת" במשפט המנהלי הישראלי אשר הוענקו לה סמכויות ישירות בחוק."

54. ועדת צדוק המליצה כי בין הסמכויות שיוקנו למפכ"ל המשטרה כ"רשות מוסמכת", ייכללו הסמכויות הבאות: לפקד על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה והפעלתה; לקבוע את הרכב המשטרה במסגרת תקציבה; להורות, באישור השר הוראות כלליות לעניין ארגון המשטרה, סדרי המינהל, המשטר והמשמעת בה והבטחת פעולתה התקינה ופקודות כלליות שיפרטו את הוראות המשטרה; להורות על גיוס שוטרים, פיטוריהם משירות, השעייתם, העלאתם בדרגה, הצבתם בתפקיד, והעברתם מתפקיד, הכל בכפוף להוראות כל דין; להורות, בכפוף להוראות כל דין, על דרכי ביצוע תפקידיה של המשטרה; לייצג את המשטרה בכל עניין.

55. עולה מן האמור, כי ועדת צדוק ביקשה במסקנותיה לקבוע "איזונים ובלמים" אשר יבטיחו מן העבר האחד את אחריותו ומעורבותו של הדרג הנבחר בעניינים בעלי חשיבות כללית ועקרונית, ובאופן שקוף וסדור; ומן העבר האחר, את עצמאותה של משטרת ישראל בפעילותה ואת היותה גורם מקצועי וממלכתי, שאינו תלוי בגורמים פוליטיים. כמו כן, הוועדה עמדה על החשיבות שבקביעת הגדרות ברורות בחקיקה, ולא הסתפקות בקביעת

קווי מתאר כלליים, וזאת כדי למנוע מצב של ניצול החוק כדי להביא להתערבות של השר בהחלטות אופרטיביות או קונקרטיות של המשטרה, במסווה של עיסוק בסוגיות עקרוניות.

צילום הפרקים הרלוונטיים מתוך דו"ח ועדת צדוק מצורף ומסומן **מש/1**.

56. להשלמת התמונה נוסף, כי ועדת צדוק נתנה דעתה להמלצתה של "ועדת הבירור לבדיקת האירועים בהר הבית משנת 1990" (להלן: **ועדת זמיר**), אשר קדמה לה ובחנה את טיפול גורמי הביטחון והממשלה במהומות שהתרחשו באירועי הר הבית בשנת 1990. במסגרת עבודתה התייחסה ועדת זמיר גם למעורבותו של שר המשטרה דאז בטיפול באירועים שנבחנו על-ידה. נציין כי ועדת זמיר דנה באירועי הפרות סדר ואלימות בהר הבית, שהם מסוג האירועים החריגים שיש להם השלכות ציבוריות מובהקות בתחום המדיני-אסטרטגי והביטחוני, מעבר להיבטי הסדר הציבורי ושלומו הציבור "הרגילים" עליהם אמונה המשטרה.

במסגרת המלצותיה ציינה ועדת זמיר כי היא סבורה "שלנושא שמירת הסדר הציבורי, שהוא כיום בסדר עדיפות ממלכתי, דרושה מעורבותו הפעילה של השר, כדי שיוכל לעמוד בקיום אחריותו המינסטריאלית". בזיקה למנדט שניתן לה, הוסיפה ועדת זמיר כי נדרשת "תשומת לב מיוחדת לעיר העתיקה בירושלים ולמקומות הקדושים שבה" (עמודים 20-21 לדו"ח ועדת זמיר).

כאמור, ועדת צדוק נתנה דעתה להמלצתה של ועדת זמיר כי דרושה "מעורבות פעילה" של השר בנושאים הנושקים לשמירה על הסדר הציבורי, ועמדתה בעניין זה היתה כי יש להגביל מעורבות מסוג זה להנחיות עקרוניות, ללא התערבות בפרטים המבצעיים של אירוע ספציפי (ראו דו"ח ועדת צדוק, עמ' 50).

57. ועדה נוספת אשר נדרשה ליחסי השר והמשטרה היא "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000" (2003) (להלן: **ועדת אור**). גם ועדה זו הוקמה לבדיקת אירוע ספציפי, ואגב כך בחנה את התנהלות השר והגורמים הפיקודיים במשטרה באותו אירוע. זאת, להבדיל מוועדת צדוק, אשר הוקמה כאמור על מנת להמליץ לשר המשטרה דאז על הדין הרצוי ובחנה את הסוגיה שלא בראי אירוע מסוים.

58. ועדת אור בחנה את תפקוד המעורבים במהומות אירועי אוקטובר 2000, ובתוך כך התייחסה גם למערכת היחסים בין השר הממונה על המשטרה לבין הדרגים המקצועיים במשטרה.

ועדת אור עמדה על הקושי שעלול להיות כרוך ביישום ההבחנה בין החלטה אסטרטגית, הנחיה כללית ומדיניות, אשר מצויות בסמכות השר ובאחריותו, ובין התערבות בלתי מתאימה בפרטי הביצוע האופרטיבי של משימה מסוימת, אשר אלו מצויות באחריות

המשטרה. בהמשך לוועדת צדוק, ועדת אור שבה והבהירה את חלוקת האחריות המקובלת בנושא זה (דו"ח ועדת אור, שער חמישי, פסקה 76).

על רקע אירועי אוקטובר 2000, אשר עמדו לבחינתה, הדגישה ועדת אור כי למשרד לביטחון פנים ולשר העומד בראשו, תפקיד חשוב בפקיח ובקרה על המשטרה במילוי תפקידיה ובשמירה על האיזון העדין בין שמירה על הסדר ומניעתן של עבירות, מצד אחד, ובין שמירתן של חירויות אזרח, מצד שני. כל זאת תוך נקיטה בדרך פעולה אשר "מגשימה את הסדר הציבורי תוך פגיעה מזערית, ככל הניתן, בזכויות אדם".

חברי ועדת אור סברו שהדברים האמורים נכונים ביתר שאת "במצבים משבריים, ובפעולות הכנה לקראת מצבים צפויים כאלה", וכי במצבים אלה נדרש מן השר "שיהיה בידו כל המידע הדרוש לצורך פיקוח על עבודת המשטרה וקביעת המדיניות המנחה אותה, וכדי שיוכל לקבל החלטות מושכלות".

לצד הבהרה זו, ובהמשך למסקנות ועדת צדוק, ועדת אור הדגישה כי **אל לו לשר להתערב בהחלטות אופרטיביות של המשטרה**, וקבעה בין היתר כי :

"מקובל לומר, שלשר **שמורה** הזכות לקבוע את המדיניות של פעילות המשטרה ולפקח על ביצועה, ואף **להתערב** בסדרי העדיפויות של המשטרה, אך אל לו להתערב בפרטים הנוגעים לביצוע האופרטיבי. בנושא האחרון נתונה הסמכות למפקד, אשר הוא המפקד העליון של המשטרה" (דו"ח ועדת אור, שער חמישי, פסקה 76).

וראו גם :

"אכן, השר לבטחון פנים אינו אמור להתערב בהחלטות אופרטיביות פרטניות של המשטרה. הוא גם אינו אמור להתערב בהחלטות בנושאים מקצועיים, כמו חקירות. עם זאת, מחובתו לגלות מנהיגות בנושאי מדיניות, ולגבש סדר יום. בעשותו כן, עליו לדאוג לקבלת כל המידע הרלוונטי, ולקבלת ייעוץ מאנשי המטה המבצעי שבמשרדו באשר למשמעות המידע" (פרק 6 לדו"ח ועדת אור).

59. כמו כן, לפני מספר שבועות, ביום 6.3.24, פרסמה ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון (להלן : **ועדת מירון**), אשר חקרה את האסון הכבד שארע בחודש אפריל 2021, את מסקנותיה. בכלל זה, הוועדה נדרשה לתפקיד השר לביטחון הפנים, כתוארו אז, ולשאלת הסמכויות הנתונות לו ביחס למשטרת ישראל, בהתייחס להוראות החוק שהיו בתוקף במועדים הרלוונטיים. כעולה מדו"ח הוועדה, היא לא נדרשה לתיקון מס' 37, אשר התקבל לאחר האירועים שנבחנו, והזכירה כי בעניינו תלויות ועומדות העתירות דנן (עמ' 180 לדו"ח ועדת מירון).

60. בדומה לוועדות שקדמו לה, הוועדה הדגישה כי "התפיסה העקבית לאורך השנים, לפי המצב החוקי שקדם לאותו תיקון, היא שבנושאים שאינם קשורים לחקירות, השר לביטחון הפנים רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות של המשטרה, לתת לה הנחיות כלליות, להתוות את מדיניותה ולפקח עליה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית. אולם, אין הוא רשאי להתערב בפרטים הנוגעים לביצוע האופרטיבי" (עמ' 180 לדו"ח ועדת מירון).

61. על רקע נסיבות הקונקרטיות של האסון שאירע בהר מירון, הוועדה נדרשה לשאלת הפיקוח שקיים השר בפועל על התוכניות המבצעיות של המשטרה, כפי שהוצגה לו כשבוע לפני האירוע. כעולה ממסקנות הוועדה, במהלך הצגת התוכניות המבצעיות בפניו, השר שאל את נציגי המשטרה מתי בפעם האחרונה התרחש אירוע של רמיסת קהל או הימחצותו. בתשובה ענו לו בכירי המשטרה כי "היינו קרובים לזה... כל שנה" (ראו, בין היתר, עמ' 18, 184 ו- 214 לדו"ח ועדת מירון).

62. הוועדה סברה כי הדברים שנאמרו לשר היו בבחינת הנפת דגל אדום, וכי בנסיבות ייחודיות אלה, השר צריך היה לעורר שאלות על התפיסה המבצעית הבסיסית של המשטרה:

"22. ביום 22.4.2021 נערך דיון להצגת התוכנית המבצעית של המשטרה אצל השר לביטחון הפנים. אף שסוגיית הצפיפות עלתה במהלכו, לא ניתן לה המשקל הראוי. המענה שהמשטרה הציגה לסכנת הצפיפות לא היה מספק. למרות זאת השר לביטחון הפנים לא אתגר את המשטרה בעניין.

23. נדגיש: השר לביטחון הפנים אינו נדרש להתערב בפרטי התוכנית המבצעית. הקדמנו ואמרנו שלפי התפיסה שהנחתה אותו השר אף אינו רשאי לעשות כן. עם זאת, במקרה שלפנינו נכון וצריך היה שהשר לביטחון הפנים יעורר שאלות על התפיסה המבצעית הבסיסית באירוע המוני דתי שהמשטרה נדרשת לו מדי שנה, כך בכלל, וכך במיוחד נוכח דברים קשים וברורים שנאמרו במהלך הדיון שנערך בהתשפ"א.

24. כבר בתחילת הדיון להצגת התוכנית המבצעית לשר לביטחון הפנים, לאחר שהוצג לשר סרטון מאירוע הילולה שנערך בעבר, שאל השר לביטחון הפנים את השאלה שהתבקשה ככל הנראה מצפייה בסרטון: "מתי פעם אחרונה היה אירוע, אם בכלל, שאנשים נרמסו, נמחצו?". בתשובה לכך אמרו בכירי משטרת ישראל לשר לביטחון הפנים:

דובר: היינו קרובים לזה...

דובר: כל שנה.

דובר: לא היה.

דובר: לא נרמסו, אבל היינו...

המפכ"ל: השר, יש פה אנשים שאיבדו הרבה קלוריות מהפחד ומההתמודדות של לשמור את הילדים באוויר או את הנשים".

25. דברים אלה שנאמרו בדיון הם בבחינת הנפת דגל אדום. היה מצופה שהם יביאו את השר לביטחון פנים לחקור בעניין. אם בכל שנה האירוע מתקיים במצב של "כמעט אסון", היו צריכות לעלות השאלות מה יהיה שונה השנה וכיצד מבטיחה המשטרה שלא נהיה קרובים לאסון. היה על השר לביטחון הפנים להסיק מתוך הדברים כי נדרשת חשיבה מחודשת על התפיסה המבצעית ועל היערכות המשטרה לאירוע. נדגיש: אין מדובר בהתערבות בפרטי תוכנית מבצעית, והשר לביטחון הפנים לא נדרש לקבוע כיצד על המשטרה לפעול, אלא רק לאתגר תפיסת מדיניות מבצעית שהמשטרה נתפסה לגביה ב"קיבעון מחשבת". אולם השאלות האמורות לא נשאלו והדיון המשיך כסדרו.

26. כאמור, הצגת התוכניות לשר לביטחון הפנים אמורה להתמקד בתפיסה המבצעית ולא בפרטים המבצעיים. לכן נכון היה לקיימה מוקדם יותר כדי לאפשר למשטרה לערוך שינויים בתוכנית בכל הנדרש. הצגת התוכנית במועד מאוחר ולאחר שהמשטרה סיימה את הכנת התוכנית ואת קבוצות הפקודות, לא אפשרה למעשה קיום דיון ענייני והשפעה על התפיסה המבצעית. (עמ' 185-184 לדו"ח ועדת מירון)

63. כעולה ממסקנותיה, הוועדה נדרשה לטענה שהועלתה על ידי השר דאז, אמיר אוחנה, בדבר מערכת היחסים בין השר לביטחון הפנים למשטרה והבהירה שהשר לא נדרש להתערב בפרטי התוכנית המבצעית, ואף אינו רשאי לעשות כן, אלא, בנסיבות הקונקרטיות של המקרה, נדרש היה לאתגר את תפיסת המדיניות המבצעית של המשטרה:

"באירוע הנוכחי היה על אוחנה לברר את התפיסה הבסיסית של ההיערכות להילולה ולהתייחס אליה, תוך שהצפיפות והסיכונים שנובעים ממנה עומדים לנגד עיניו ("המה"). אלה לא דרשו התערבות בפרטי הביצוע המבצעי ("האיק"). כל שנדרש הוא לשאול את השאלות הנכונות ולדרוש מענה המבוסס על עבודת מטה מסודרת. גם אם במצב רגיל ניתן היה לקבל שהשר לביטחון הפנים אינו נדרש לשיקולים שעומדים מאחורי תפיסה מבצעית לקראת אירוע מסוים, בענייננו, לאחר שעלתה במהלך הדיון סכנת הצפיפות בחדות רבה כל כך, ולאחר שהובהר החשש הממשי לחיי אדם בהילולה גם לאחר המענה שהמשטרה מתכננת, לא היה אוחנה יכול להישאר "משקיף מן הצד" (עמ' 213 לדו"ח ועדת מירון).

דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לחקר אסון הר מירון, זמין לצפייה בקישור:

https://www.gov.il/he/departments/publications/reports/state-commission-of-inquiry-mount-meron_reports_06032024

64. עינינו הרואות כי הוועדות אשר דנו בנושא מורכב זה במהלך השנים, עמדו על החשיבות שבקביעת נקודת איזון מתאימה בין שני עקרונות היסוד העומדים בבסיס היחסים שבין המשטרה לבין השר הממונה עליה: האחד, הצורך בשמירה על עצמאותה המקצועית של המשטרה, אשר חייבת לפעול לפי הדין ובמנותק משיקולים זרים ובלא התערבות פוליטית, בשמירה על מעמדו המיוחד של המפכ"ל, ובשמירה על גדרי סמכותה של משטרת ישראל בכל הנוגע להפעלת שיקול דעת מקצועי במסגרת אירועים קונקרטיים; והשני, החשיבות במימוש האחריות המיניסטריאלית המוטלת על השר האמון על עבודת המשטרה, בדרך שמאפשרת לקבוע מדיניות כללית ועקרונית, וקיום פיקוח ובקרה על פעולותיה.

ההבחנה בין קביעת מדיניות ובין התערבות בעניינים אופרטיביים –

מקרים פרטניים

65. כפי שצוין בדו"ח ועדת צדוק, ההבחנה בין קביעת מדיניות כללית ועקרונות יסוד לעבודת המשטרה, לבין מתן הנחיות אופרטיביות אינה פשוטה.

העמדה העקבית של הייעוץ המשפטי לממשלה בסוגיה זו לאורך השנים, בהמשך ישיר למסקנות ועדת צדוק, היא כי השר לביטחון לאומי רשאי להתוות מדיניות כללית בלבד עבור משטרת ישראל, אך אין הוא רשאי להתערב באופן הביצוע האופרטיבי והמבצעי של המדיניות, לרבות בדרך של מתן הנחיות קונקרטיות אגב התרחשותם של אירועים פרטניים. עניינים כגון דא שמורים על פי דין לדרג הפיקודי במשטרת ישראל, ולו בלבד, בהתאם לשיקול דעתו המקצועי. כמו כן, הובהר כי סמכות השר לקבוע מדיניות, אינה גורעת מתפקידו של מפכ"ל המשטרה, כמי שעומד בראש הארגון, לקבוע את מדיניות הארגון כנדרש לצורך מימוש תפקידיו.

יישום עקרונות אלה הלכה למעשה אינו פשוט, ומערך הייעוץ המשפטי לממשלה נדרש לאורך השנים לבחינה של מקרים קונקרטיים שבהם התעורר הצורך לבחון את מידת המעורבות של השר בפעילות המשטרה.

66. כך, בין היתר, בחודש יולי 2019 פנה היועץ המשפטי למשרד לביטחון פנים אל היועץ המשפטי לממשלה, בשאלת סמכותו של השר לקבוע מדיניות בעניין הטיפול בחסימת צירים במסגרת פעולות מחאה. זאת, על רקע היערכות המשטרה להמשך מחאת יוצאי אתיופיה, וכן מחאות צפויות נוספות.

67. במענה מיום 9.7.19, הבהירה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), דאז, עמית מררי, כי השר רשאי לקבוע מדיניות כללית בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, לרבות עניין חסימת צירים כצעד מחאה. עוד הובהר כי קביעת מדיניות בעניין זה מחייבת את שמיעת עמדתו המקצועית של המפכ"ל ומתן משקל הולם לעמדה זו, וצריכה להיות

בהלימה לקווים המנחים שהותוו בפסיקת בית המשפט הנכבד, באשר לאיזון בין חופש הביטוי וחופש ההפגנה מזה, לבין ביטחון הציבור ושלומם ושמירה על הסדר הציבורי מזה.

לצד זאת הובהר, כי אין השר רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, עניין השמור לדרג המקצועי של המשטרה. לפיכך, החלטות הנוגעות לחסימת צירים או פינויים במהלך אירועי מחאה קונקרטיים, וכן החלטות הנוגעות להפעלת סמכות השימוש בכוח בעת פינוי צירי תנועה באירועי מחאה, תתקבלנה על ידי המשטרה, בהתאם לנסיבות והמאפיינים של המקרים הקונקרטיים.

המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) הוסיפה, כי קו הגבול שבין מדיניות לבין ביצוע המדיניות במקרה מסוים אינו תמיד ברור. לפיכך, על מנת להתמודד עם המורכבות שבהבחנה בין התוויית מדיניות וביצועה בכל מקרה, יש להבטיח כי המדיניות שהתווה השר תהיה כללית ותותיר לגורם המוסמך מרחב שיקול דעת בקבלת ההחלטה הקונקרטית, בהתאם לאופיים של המקרים והנסיבות המסוימים, תוך עריכת האיזונים המתאימים בין האינטרסים והזכויות הרלוונטיים.

צילום המענה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), מיום 9.7.19, מצורף ומסומן מש/2.

68. ביום 15.6.21 פנה היועץ המשפטי למשרד לביטחון פנים אל היועץ המשפטי לממשלה דאז, באשר לאפשרות התערבותו של השר לביטחון פנים באמצעים בהם תעשה המשטרה שימוש במהלך אירוע "מצעד הדגלים".

69. במכתב מענה מיום 7.7.21 חידדה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), עמית מררי, את המצב המשפטי בסוגיה זו.

נוסף על כך, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) הדגישה, כי קו הגבול שבין מתן הנחיות והתוויית מדיניות כללית ובין קבלת החלטות הנוגעות לביצוע האופרטיבי אינו תמיד ברור וקל לסימון. על כן, חשוב להקפיד כי התוויית המדיניות ומתן ההנחיות מצד השר יעשו על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית הולמת ומלאה, ולאחר שמיעת הדרג המקצועי בנושא ובפרט על יסוד שיח עם המפקד"ל. מכל מקום, מדיניות לא מתגבשת אגב אירוע ספציפי וכל שכן אינה מתגבשת במהלכו. כמו כן, המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) הדגישה כי המדיניות צריכה להיות כללית דיה באופן שיתיר לגורם המוסמך – לשוטר ובפרט למפקדים הנמצאים בשטח – מרחב שיקול דעת ממשי לצורך קבלת החלטות הביצועיות והפרטניות בשטח, בנסיבות משתנות.

בהקשר זה הדגישה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) כי הדברים מקבלים משנה תוקף ביחס לנושאים בעלי רגישות ציבורית או פרטנית מיוחדת, כגון חקירות פליליות ואירועים הנוגעים לחופש הביטוי. בנושאים אלה יש להקפיד ביתר שאת על הבטחת יכולתה של המשטרה לפעול באופן מקצועי, עצמאי וחף מהשפעות פוליטיות.

לסיום הציעה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) כי ככל שמתעורר ספק אם עניין מסוים הנוגע לפעילות המשטרה נתון לסמכותו של השר לביטחון הפנים אם לאו, הדברים ילובנו בשלב ראשון בין הגופים, ובמידת הצורך יובאו לבחינת מערך הייעוץ המשפטי לממשלה, כמקובל.

צילום המענה של המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי) מיום 7.7.21 מצורף ומסומן מש/3.

70. נציין כי בהתייחס למענה מיום 7.7.21 שלח ביום 4.8.21 השר לביטחון פנים דאז מכתב ליועץ המשפטי לממשלה דאז, בו ביקש כי תוגדר על-ידי היועץ המשפטי לממשלה אפשרותו של השר ליתן הנחיות למשטרת ישראל באירועים רגישים במיוחד.

71. המורכבות האמורה הובאה גם בתגובת המדינה לעתירה שעסקה בהגבלות שהוטלו על קיומן של הפגנות במהלך ה"סגר השני", בעקבות התפשטות נגיף הקורונה (בג"ץ 6916/20 "אזרחים כותבים חוקה" נ' **משטרת ישראל** (17.11.23)). בתגובת המדינה הובהר כדלקמן:

"עמדת המשיבים היא כי כפי שנמסר לבית משפט נכבד זה גם בעבר, השר לביטחון הפנים נושא באחריות מיניסטרילית כלפי הנעשה תחת משרדו ומוסמך להתוות מדיניות בעניינים בעלי חשיבות עקרונית בנושאים הנמצאים תחת אחריות משרדו, וממילא גם להביע עמדתו בעניינים המצויים בתחום סמכותו. הדברים מקבלים משנה תוקף על רקע מגיפת הקורונה ומאמצי הממשלה להתמודד עם התפשטות המגיפה. בצד זאת, הסמכות לקביעת מתווה או הוראות ביחס להפגנות ובכלל זאת קבלת החלטות פרטניות, מקצועיות ואופרטיביות (כגון תנאים בעניין זמן, מקום ואופן עריכתן של ההפגנות השונות), נתונה לגורמי המשטרה בהתאם לשיקול-דעתם המקצועי, והכל בכפוף להוראות הדין [...]"

צילום תגובת המדינה לעתירה בבג"ץ 6916/20 (ללא נספחים) מצורף ומסומן מש/4.

72. אם כן, מערך הייעוץ המשפטי לממשלה עמד באופן עקבי לאורך השנים, על כך שהשר מוסמך לקבוע מדיניות ועקרונות כלליים ולפקח על עבודת המשטרה, אך אינו מוסמך להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, וכן כי לגורמי המשטרה מרחב שיקול דעת ממשי, מקצועי ורחב לצורך קבלת ההחלטות הביצועיות והפרטניות בשטח.

73. לשלמות התמונה נציין, כי לאורך השנים הוכר חריג צר לניתוח המתואר לעיל, מקום בו מדובר באירועים משמעותיים, חריגים ובעלי השלכות **ציבוריות חריגות ביותר בתחום המדיני-ביטחוני-אסטרטגי**, אשר בעניינם נדרש לשקול שיקולים רחבים יותר מאלו הנדרשים לצורך הבטחת הסדר הציבורי ושלוש הציבור גרידא, עליהם אמונה המשטרה

(כך למשל, בעניין הר הבית). הטיפול באירועים רגישים וחריגים מעין אלה עשוי לכלול, בהתאם לנסיבות, מעורבות רבה יותר מצד **דרג מדיני רחב** יותר שיידרש לעניין (כגון: ראש הממשלה, השר לביטחון לאומי, שר הביטחון, שר החוץ או אף הקבינט המדיני-ביטחוני בהתאם להקשר).

74. בכל מקרה, כמובן, שבשום מקרה או מצב, אין מקום להשפעת שיקולים זרים, כגון שיקולים פוליטיים אישיים, מפלגתיים או קואליציוניים, על פעילות המשטרה, הפעלת כוחה או סמכויותיה. החיץ בין פעילותה של המשטרה, החייבת להיות ממלכתית, מקצועית, עניינית, שוויונית, לבין שיקולים זרים אלה, חייב להיות ברור ומופנה לכל הנוגעים בדבר. מעורבותו של הדרג הפוליטי בפעילות המשטרה אינה יכולה להוות כסות לפריצת החיץ האמור.

תיקון מס' 37 לפקודת המשטרה – השתלשלות הליכי החקיקה

75. לקראת כינון הממשלה ה-37 סוכם בהסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד ובין סיעת עוצמה יהודית, שנחתם ביום 25.11.22, כי לסיעת עוצמה יהודית יינתן תפקיד השר לביטחון הפנים, כאשר המשרד יקרא "המשרד לביטחון לאומי" ויכלול סמכויות נוספות המפורטות בנספח להסכם הקואליציוני.

בנוסף, סוכם כי ייערכו תיקונים לפקודת המשטרה, כדלקמן:

"טרם השבעת הממשלה, הקואליציה תערוך שינויים בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, כך שהיחס בין השר לביטחון לאומי לבין מפכ"ל המשטרה יהיה כיחס שבין שר הביטחון לרמטכ"ל (למעט ביחס לסעיף 59 לחסד"פ), בהתאמות המחויבות. כמו כן תקציב המשטרה יקבע בסעיף תקציב נפרד בחוק התקציב והממונה על תקציב המשטרה יהיה השר לביטחון לאומי, כפי ששר הביטחון ממונה על תקציב הצבא, בהתאמות המחויבות".

76. בהמשך לכך, ביום 12.12.22, ועוד קודם להקמת הממשלה ולהקמת הוועדות הקבועות של הכנסת, הניח השר לביטחון לאומי המיועד, חה"כ איתמר בן גביר, על שולחן הכנסת הצעת חוק פרטית מטעמו לתיקון פקודת המשטרה (סמכויות), התשפ"ג-2022 (להלן: **הצעת החוק**).

77. במסגרת הצעת החוק, הוצע לקבוע כי "משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה"; כי השר לביטחון לאומי הוא הממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה; וכי הוראות אלו "לא יחולו לעניין סמכות שוטר לפי כל דין בעניין חקירה או תיק מסוימים, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, ולמעט עניין מדיניות בתחומי חקירות, טיפול בתיקים והעמדה לדין".

עוד הוצע לקבוע, כי מפכ"ל המשטרה הוא "מופקד על ניהול משטרת ישראל, על הפעלתה ועל פיתוח יכולותיה", וזאת "בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר". כמו כן, הוצע כי פקודות המשטרה ייקבעו על ידי המפכ"ל "בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר ובאישורו".

כן הוצע כי תיקבע הוראה המחייבת את פרסום פקודות המשטרה ולצדה חריג לפיו "לא תפורסם פקודה מסוימת, אם סבר המפקח הכללי, באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך, כי אין לפרסמה".

78. בדברי ההסבר להצעת החוק נכתב כי תכליתה ליישם "עקרון יסוד בדמוקרטיה המודרנית" לפיו "הדרג המדיני, קרי נבחרי הציבור, מתווה מדיניות ומנחה, והדרג הביצועי מיישם מדיניות זו". עוד צוין, כי לתפיסת המציע יש לערוך הקבלה בין יחסי דרג מדיני-צבא ליחסי דרג מדיני-משטרה, וכך נכתב:

"במבנה המשטרי של מדינת ישראל, צה"ל מבצע את מדיניות הממשלה ואת מדיניות השר הממונה וכפוף להנחיותיהם. בהתאם לכך, ועל מנת ליצור מארג חקיקתי קוהרנטי, שעומד בקנה אחד עם עיקרון היסוד האמור ברישא, מוצע להחיל הסדר דומה בפקודת המשטרה, בכל הנוגע ליחסים שבין משטרת ישראל לבין הממשלה והשר הממונה".

צילום הצעת החוק, בנוסח שהונח על שולחן הכנסת ביום 12.12.22, מצורף ומסומן **מש/5**.

79. ביום 13.12.22 החליטה הוועדה המסדרת של הכנסת (המכהנת מכוח סעיף 2 לחוק הכנסת, התשנ"ד-1994, עד להקמת ועדת הכנסת), לתת "פטור מחובת הנחה", מכוח סעיף 76(ד) לתקנון הכנסת, כך שיתאפשר לדון בהצעה באופן מידי, ללא תקופת המתנה בת 45 ימים. בדיון בוועדה המסדרת הסביר יוזם הצעת החוק, חה"כ בן גביר, כי נדרש להסדיר את סמכויות השר לביטחון לאומי בלוחות זמנים מהירים, נוכח המצב הביטחוני בארץ, מקרי רצח אחרונים ופגיעות בחקלאים בצפון.

80. בהמשך אותו יום אישרה מליאת הכנסת את הצעת החוק בדיון המוקדם (הקריאה הטרומית). מאחר שבשלב זה עוד טרם כוננה ממשלה וטרם הוקמו הוועדות הקבועות של הכנסת, הצעת החוק הועברה לדיון בוועדה מיוחדת שהוקמה רק לשם הדיון בהצעת החוק, בראשותו של חה"כ אופיר כץ (להלן: **הוועדה המיוחדת**).

81. הוועדה המיוחדת קיימה ארבעה ימי דיונים סמוכים זה לזה, לשם הכנת הצעת החוק לקריאה הראשונה (במועדים 14.12.22, 15.12.22, 18.12.22 ו-19.12.22). בדיוני הוועדה השתתפו חברי כנסת מסייעות הבית השונות, נציגים בכירים של המשטרה, לרבות המפכ"ל, בכירים לשעבר במשטרה וכן נציגים של החברה האזרחית. כעולה מפרוטוקולי דיוני הוועדה, חלק נכבד מהדוברים בוועדה התייחסו לקושי בקיום הליך חקיקה מזורז בסוגיה כה מורכבת, והביעו חשש בנוגע לפן המהותי של ההסדר - שיהיה בו כדי להביא להסטה של

נקודת האיזון בין השר לבין המשטרה, באופן אשר עלול להביא לפוליטיזציה של המשטרה ולפגיעה בעצמאותה.

82. בפתח הדיונים הבהיר יו"ר הוועדה, חה"כ כץ, כי תינתן אפשרות לכלל הנוגעים בדבר להביע את עמדתם ולהעלות את הקשיים השונים, וייעשה מאמץ להגיע להסכמות בנושא עם המציע (פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, שעה 12:00 עמ' 5).

83. חה"כ בן גביר, עמד על כך שהמתח המובנה שבין השר הממונה על המשטרה למפכ"ל המשטרה הוא ארוך שנים, ומדובר בפקודה מנדטורית ישנה, אשר לכאורה עולה ממנה כי סמכויות המשטרה מצויות כל כולן בידי המפכ"ל בלבד, והוא מבקש להבהיר במפורש בפקודה שלא כך הדבר. עוד ציין, כי תכלית ההצעה היא לעגן בלשון הפקודה את העיקרון המקובל, עליו אין חולק, לפיו השר רשאי לקבוע מדיניות עבור המשטרה (ראו, לדוגמה, פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, שעה 12:00, עמ' 19, 20-21, 23).

84. מפכ"ל המשטרה, אשר הופיע בפני הוועדה ביום 14.12.22, הדגיש בדבריו כי המשטרה היא ארגון ממלכתי ומקצועי שפועל משיקולים ענייניים ובאופן שוויוני, וכי הבסיס לעבודתה הוא אמון הציבור בה.

המפכ"ל הדגיש כי לשר לביטחון הפנים יש סמכויות רבות כלפי המשטרה, לרבות בקביעת מדיניות כללית, וכך נעשה גם בפועל, ועל כן לא ברור לו לשם מה נדרש התיקון. כדבריו, "אני מודה שעד היום לא נתקלתי בסיטואציה שממחישה את הבעיה. לא שהיו מחלוקות. היו מחלוקות מקצועיות, אבל לא היו מקרים שבהם השר ביקש ליישם את מדיניותו ולא ניתן לכך מענה. הצעת החוק אינה מפרטת ואינה מבהירה מה לא ניתן לעשות עד כה ומה כן ניתן לעשות אחרי שהחקיקה תעבור" (פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, שעה 12:00, עמ' 37; ראו גם עמ' 40). בהמשך לכך, הבהיר מפכ"ל המשטרה כי הוא סבור שהצעת החוק מעוררת שאלות מעשיות כבדות-משקל ביחס לסמכותו של השר וכי נדרש ניתוח מעמיק של השלכותיה, ותיקון רק במקומות הנדרשים, תוך שמירה על העקרונות עליהם עמד בתחילת דבריו. על רקע האמור אמר המפכ"ל כי "על שולחן הוועדה מונחת פה היום הצעת חוק שקשה להפריז בחשיבותה, ואני סבור שתהיה לה השפעה דרמטית לא רק על פעילות משטרת ישראל, אלא על דמותה וצביונה בעיני הציבור כולו" (פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, שעה 12:00, עמ' 41-42).

85. אף היועץ המשפטי של משטרת ישראל עמד על הצורך בתיקון ועל משמעותו, תוך שהבהיר כי לשון התיקון המוצע אינה ברורה דיה ולא ניתן להבין ממנה אם הכוונה היא לעגן את מצב הדברים הקיים ביחס לסמכויות השר כלפי המשטרה, המשקף את המלצות ועדת צדוק, או שמא להסיט את נקודת האיזון במערכת היחסים בין השר לבין המפכ"ל. עוד העיר היועץ המשפטי של המשטרה, כי ככל שהכוונה היא לשנות את נקודת האיזון, אזי הדבר אינו ברור, ובכל מקרה יש בכך כדי לעורר שאלות רבות ומורכבות (פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, שעה 12:00, עמ' 205-202, פרוטוקול הדיון מיום 15.12.22, עמ' 335-336).

86. היועצת המשפטית לוועדה, עוה"ד מירי פרנקל-שור, סקרה בפני חברי הוועדה את עיקרי מסקנות הוועדות הציבוריות שעסקו ביחסים שבין השר ובין מפכ"ל המשטרה ואמרה, בין היתר, כי ועדות אלו ראו חשיבות בעיגון היחסים בין השר למפכ"ל ובעיגון סמכותו של השר להתוות מדיניות לשם מימוש אחריותו המיניסטריאלית. לצד זאת, עמדה היועצת המשפטית לוועדה על החשיבות שראו הוועדות הציבוריות בשמירה על עצמאות החקירה והתביעה של המשטרה, ועל כך שהצעת החוק חייבת להבטיח עצמאות זו. היא הדגישה כי יש להבחין בין התוויית מדיניות כללית לבין פעילות אופרטיבית והציעה שיש מקום להבהיר בתיקון כי המפכ"ל הוא העומד בראש משטרת ישראל והוא הדרג הפיקודי הבכיר בה (פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22 שעה 12:00, עמ' 51, וכן מסמך ההכנה מטעם הייעוץ המשפטי לוועדה).

87. את דיוני הוועדה ליוו המשנה היועצת המשפטית לממשלה (ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, והמשנה היועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), דאז, גב' עמית מררי, וכן גורמים נוספים ממערך הייעוץ המשפטי לממשלה.

88. כעולה מהפרוטוקולים של הדיונים, המשנים היועצת המשפטית לממשלה עמדו בהרחבה על הקשיים המהותיים שבהצעת החוק – הן במישור התהליכי והן במישור המהותי.

במישור התהליכי – הוסבר הקושי הרב שבקידום הסדרה רגישה ומורכבת מעין זו בלוחות זמנים מהירים, ערב הקמת ממשלה, בלי שמתאפשר לדרג המקצועי לגבש עמדה סדורה בסוגיה. עוד צוין, כי מאחר שהתיקון קודם בדרך של הצעת חוק פרטית, לא קדמה לו עבודת מטה ממשלתית מקצועית סדורה והתייעצות עם הגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר, וכן ההליך לא כלל שלב מקדים של קבלת הערות הציבור, כפי שמקובל במסגרת הצעות חוק ממשלתיות. בכלל זה, הודגש כי דרך המלך להציע הצעה כה משמעותית בנושאים משפטיים, העוסקת בסמכויות של שרים, היא בהצעת חוק ממשלתית. ראו, לדוגמה, את דבריה של המשנה היועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), גב' עמית מררי, בפרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, עמ' 52 :

"הצעת החוק מבקשת להביא שינוי משמעותי בדין, המפר את האיזון הקיים בין סמכותו של השר לבין עצמאות משטרת ישראל. תיקון החקיקה הזה נושא השלכות משמעותיות. הוא אינו מתאים, לדעתנו, לחקיקת בזק ערב השבעת הממשלה, וראוי שהוא יגובש כהצעת חוק ממשלתית לאחר דיון מקצועי ומעמיק דיו בממשלה עוד קודם להבאת התיקון לכנסת, ותוך מתן הזדמנות לגורמי המקצוע להתייחס לדברים במסגרת גיבוש תזכיר החקיקה ותוך מתן אפשרות לציבור להעיר את הערותיו לתזכיר לאחר שיפורסם ברבים. אנחנו סבורים שרק תהליך כזה יבטיח חקיקה מאוזנת".

עוד ראו, בין היתר, את דברי המשנים בדיון מיום 14.12.22 (בעמ' 69) ומיום 18.12.22 (בעמ' 6, 78 ו-81).

89. **במישור המהותי** – עמדו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה על הקשיים הרבים הגלומים בהצעת החוק וציינו, בין היתר, כי הצעת החוק מסיטה את נקודת האיזון הקיימת בין סמכויות השר לעצמאות המשטרה, באופן שפוגע בעצמאות המשטרה וחורג מחלוקת התפקידים הנהוגה. הודגש, כי אל מול ההרחבה לכאורה של היקף סמכות השר להתערב בהחלטות המשטרה, הצעת החוק אינה כוללת איזונים וערובות הנדרשים לשם הבטחת עצמאות המשטרה, ממלכתיותה ואי תלותה הפוליטית, שקיימים בהסדרים משפטיים דומים (ראו, לדוגמה, את פרוטוקול הדיון מיום 14.12.22, עמ' 64, פרוטוקול הדיון מיום 15.12.22, עמ' 163).

על רקע האמור, הובהר שקיים חשש כבד שעריכת תיקון מהיר ולא זהיר בסוגיה כה רגישה ומורכבת, תוביל לעיצוב הסדר שיביא בפועל להשפעה של שיקולים זרים על פעילותה של המשטרה בהפעלת סמכויות, הכרוכה בפגיעה בתחומים רגישים ביותר הקשורים בזכויות אדם בסיסיות – ובפרט הזכות לחירות, חופש התנועה, הליך הוגן וחופש הביטוי (ראו, לדוגמה, את פרוטוקול הדיון מיום 19.12.22, שעה 08:00, עמ' 62; ואת פרוטוקול הדיון מיום 21.12.22, עמ' 220).

90. במהלך דיונים אלה, התייחסו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה לחלקיות של התיקון, ולצורך בהשלמתו - ובכלל זה, בדרך של חידוד ועיבוי הוראות הצעת החוק הנוגעות לתפקידו של המפקח"ל באופן המשקף את היותו של המפקח"ל מפקד המשטרה, המופקד על היבטי הניהול, תכנון וביצוע הפעילות המבצעית ומילוי תפקידיה וסמכויותיה של המשטרה. כמו כן, הם הדגישו את הצורך בהוספת הוראה כללית בחוק אשר תעגן את החובה של המשטרה לפעול בממלכתיות, באופן נטול אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים, ללא משוא פנים וכאשר יש עליה את מרותו של החוק בלבד (פרוטוקול הדיון מיום 15.12.22, עמ' 4-353, פרוטוקול הדיון מיום 18.12.22, עמ' 87).

91. על רקע נקודת המוצא המוטעית של ההסדר בדבר ההשוואה בין הצבא למשטרה, עמדו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה על ההבדלים המהותיים שבין גופים אלה, על כל המשתמע מכך בנוגע לעקרונות המשטריים המתאימים להסדרת פעילותם (פרוטוקול הדיון מיום 15.12.22, עמ' 8-137, עמ' 153); עוד עמדו על הקושי הטמון בסמכות לקבוע מדיניות בנושא חקירות המשטרה, ללא שנקבעה חובה לקיים התייעצות בעניין עם היועצת המשפטית לממשלה ועם מפקח"ל המשטרה (פרוטוקול הדיון מיום 15.12.22, עמ' 217, 321).

פרוטוקולי הדיונים בימים 14.12.22, 15.12.22, 18.12.22 זמינים לצפייה בקישור:

<https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawreshumot&lawitemid=2198191>.

92. ביום 19.12.22, הפיצה הוועדה נוסח מתוקן של הצעת החוק מטעם חה"כ בן גביר. בנוסח זה נוספה הוראה לפיה "הדרג הפיקודי העליון במשטרה הוא המפקח הכללי". כמו כן, נערכו

שינויים להוראות שנגעו לסמכות השר לקבוע מדיניות באופן כללי, לסמכות לקבוע מדיניות בתחום חקירות, וכן נוספה הוראה שנגעה לסמכות השר לקבוע מדיניות בעניין משך זמן הטיפול בתיקים.

צילום הנוסח המתוקן של הצעת החוק מיום 19.12.22 מצורף ומסומן מש/6.

93. בדיון שנערך באותו היום, הציגו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה נוסח חלופי לנוסח של המציע, אשר גובש על דעת היועצת המשפטית לממשלה. נוסח זה כלל הצעות ראשוניות שונות להוספת הוראות אשר יבטיחו את ההשלמות הנדרשות להסדר החלקי שהוצע, ובכלל זה הוראות בדבר עצמאות המשטרה והערובות וההגנות הנדרשות ליצירת הסדר מאוזן.

כך, הוצע לקבוע במפורש כי סמכותו של השר לקבוע מדיניות נוגעת למדיניות כללית בלבד, וכי במסגרת זו, עליו לשקול את עמדת המפקח: "השר רשאי להתוות מדיניות כללית עבור משטרת ישראל, לאחר ששקל את עמדת המפקח הכללי [...]".

באשר לסמכותו של השר לקבוע מדיניות בתחום החקירות, הוצע לקבוע, בהתאם להמלצות ועדת צדוק, כי "לא יקבע השר מדיניות כללית כאמור בתחום החקירות וכל הנוגע אליהן, אלא לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה ולאחר ששקל בנוסף לעמדת המפקח הכללי, אף את עמדת הגורמים המופקדים במשטרת ישראל על תחום החקירות".

כמו כן, הוצע לקבוע הוראה המעגנת את ממלכתיות המשטרה, הפועלת כגוף א-פוליטי ונתונה למרותו של החוק בלבד: "במילוי כל תפקידה ובהפעלת כל סמכויותיה תפעל המשטרה באורח ממלכתי, עצמאי, נטול אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים וללא משוא פנים כשעליה מרותו של החוק בלבד".

צילום הנוסח הראשוני שהוצע על ידי נציגי היועצת המשפטית לממשלה, כפי שהוצג בפני הוועדה המיוחדת, מצורף ומסומן מש/7.

94. במהלך הדיון חזרו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה על הערותיהם בעניין הצעת החוק, ולהצעות החדשות של המציע, וזאת ברוח הדברים שנאמרו בדיונים הקודמים. בכלל זה הודגש, כי בהינתן מהות התיקון המוצע, הנוגע לנושא משטרי משמעותי, ההסדר לא בשל לחקיקה, ו"נדרשת עבודת מטה סדורה שתחילתה בממשלה והערות ציבור כרגיל כמו בעבודת מטה רגילה בתחום כה רגיש" (פרוטוקול הדיון מיום 19.12.22, בשעה 08:00, עמ' 8, עמ' 3-62).

95. כבר עתה ייאמר, כי חה"כ בן גביר התנגד לעמדת היועץ המשפטי לממשלה, לפיה נפלו פגמים מהותיים בהסדר, משהוא מבטא חוסר איזון על רקע העדר הסדרת חובת המשטרה לפעול בממלכתיות ובאופן נטול אינטרסים פוליטיים. ובהמשך לכך, הוועדה דחתה את ההצעה להוספת הוראה מפורשת בנושא, וכן דחתה תיקונים ממתנים

משלימים אחרים שהוצעו על-ידם (ראו, לדוגמה, פרוטוקול הדיון מיום 19.12.22, בשעה 08:00, עמ' 10-11).

96. כעולה מן הפרוטוקולים של דיוני הוועדה, חה"כ בן גביר הסביר כי יש צורך לעגן בחוק את סמכויות השר להתוות את מדיניות המשטרה, אך לעומת זאת, אין צורך בעיגון בפקודה של עקרון עצמאות וממלכתיות המשטרה. זאת, משום שעקרון זה לא עוגן עד כה בחוק. ראו למשל: "74 שנה המשטרה קיימת, פתאום רוצים להכניס סעיף. אם כבר היה צריך להכניס בכל השנים האחרונות, או לא האחרונות: כל ההיסטוריה של שנות מדינת ישראל." (פרוטוקול הדיון מיום 18.12.22, בשעה 09:00, עמ' 89); "דנו בנוסח שלושה ימים והסברנו לנציגי היועצת המשפטית לממשלה שזה לא סביר. 74 שנה המשטרה לא מתעסקת בפוליטיקה. פתאום בן גביר נכנס ויש פוליטיקה?" (פרוטוקול הדיון מיום 19.12.22, בשעה 08:00, עמ' 10); ועוד.

97. בתום יום הדיונים ביום 19.12.22, החליטה הוועדה המיוחדת לאשר את הצעת החוק לקריאה הראשונה. למחרת היום, ביום 20.12.22, אישרה מליאת הכנסת את הצעת החוק בקריאה הראשונה, ברוב של 63 חברי כנסת למול 53 מתנגדים.

98. מיד לאחר מכן, ולמשך מספר ימים נוספים (21-22.12.22 ו-25-26.12.22), דנה הוועדה המיוחדת בהצעת החוק לצורך הכנתה לקריאה שנייה ושלישית.

99. בכלל זה, ביום 22.12.22 החליטה הוועדה המיוחדת לפצל את הצעת החוק, בהתאם לסעיף 84 לתקנון הכנסת, ולהותיר שני סעיפים כהצעת חוק נפרדת (להלן: **הצעת החוק שפוצלה**):

א. האחד, תיקון סעיף 8א לפקודה הנוגע להכפפת המפכ"ל לשר ולמרות הממשלה ("המפקח הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר") ולמעמדו של המפכ"ל כדרג הפיקודי העליון במשטרה ("הדרג הפיקודי העליון במשטרה הוא המפקח הכללי");

ב. השני, התיקון שעניינו "זמני טיפול בתיקים" ("השר רשאי להתוות מדיניות ולקבוע עקרונות כללים בעניין משך הטיפול בתיקים, בהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה, המפקח הכללי והמופקדים במשטרה על נושא החקירות").

בתום הדיון, אישרה הוועדה את הצעת החוק שכללה את הסעיפים שלא פוצלו מהצעת החוק, בנוסח המתוקן שהניח המציע, והן הועברו למליאת הכנסת לאישורה בקריאה השנייה והשלישית.

100. בהמשך לכך, ביום 26.12.22 הונחה הצעת החוק לדיון במליאת הכנסת בקריאה השנייה והשלישית, בנוסח שאישרה הוועדה, לאחר הפיצול. בשל ריבוי ההסתייגויות, הצעת החוק אושרה בסופו של יום רק למחרת היום, ביום 27.12.22, ברוב של 61 חברי כנסת למול 55 מתנגדים, והתיקון פורסם ברשומות כבר למחרת, ביום 28.12.22. **זהו תיקון החקיקה נושא העתירות דנן.**

פרוטוקולי הדיונים בימים 21.12.22, 22.12.22, 25.12.22 ו-26.12.22 זמינים לצפייה בקישור:

<https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawreshumo.t&lawitemid=2198191>

צילום תיקון 37 כפי שפורסם ברשומות מצורף ומסומן מש/8.

101. להשלמת התמונה יצוין, כי כעבור מספר שבועות, ביום 5.2.23, דנה הוועדה המיוחדת בהצעת החוק שפוצלה שכותרתה – חוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 39)(סמכויות), התשפ"ג-2022. דיון נוסף בחלק המפוצל נערך ביום 14.3.23.

102. במהלך הדיון ביום 14.3.23 עמד המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהל), ד"ר גיל לימון, על רקע מקרים שהתעוררו במסגרת ההפגנות שנערכו אותה עת ברחבי הארץ, על כך שאירועים עדכניים המחישו את החשש שפקודת המשטרה, בנוסחה לאחר התיקון, תפתח פתח למתן הנחיות של הדרג הפוליטי באירועים מבצעיים קונקרטיים. הובהר, כי החשש הוא מפני פגיעה שעלולה להיגרם לעצמאות מערכת אכיפת החוק ולאמון הציבור במשטרה.

במעמד זה הוסיף המשנה ליועצת כי "נדמה שהפרשנות שמיושמת בפועל כיום ביחס לסמכותו של השר מול המשטרה, היא רחבה מאוד, ולעיתים אף מגיעה כדי ניסיון להתערבות בניהולם של אירועים קונקרטיים בתחומים שונים בניגוד לעיקרון של עצמאות המשטרה בהפעלת סמכויותיה".

103. במהלך הדיון שהתקיים ביום 14.3.23 נדרשו נציגי היועצת המשפטית לממשלה לקשיים הטמונים בסעיפי הצעת החוק שפוצלו מן ההצעה המקורית. באשר להצעה לקבוע כי מפכ"ל המשטרה כפוף לשר ולמרות הממשלה, הוצע נוסח המשקף את האיזון הנכון בין סמכות השר לקבוע מדיניות, לבין עקרון עצמאות המפכ"ל בהפעלת סמכויותיו ומילוי תפקידיו, בהתאם למדיניות השר: "המפקח הכללי נתון למרות הממשלה ויפעל בהתאם למדיניות השר וזאת מבלי לגרוע מחובתו למלא את תפקידיו באופן עצמאי ובכפוף לכל דין".

104. באשר להצעה לקבוע בחוק כי השר מוסמך להתוות מדיניות ולקבוע עקרונות כלליים בעניין משך הטיפול בתיקי חקירה, עמדו נציגי היועצת המשפטית לממשלה, על כך שאין מקום לקבוע הסדר כאמור. זאת, משום שאך לאחרונה נקבע הסדר המקדם את האינטרס החשוב של מניעת עיוות דין והימשכות הליכים בחוק סדר הדין הפלילי (תיקון מס' 87), התשע"ט-2019. הסדר זה מקנה סמכות לגופי החקירה והתביעה, באישור היועצת המשפטית לממשלה, לקבוע את זמני הטיפול בתיקים, מתוך תפיסה שמדובר בסוגיה של התנהלות פנים ארגונית, עליה מתקיים פיקוח של הכנסת. עוד נמסר לחברי הוועדה, כי מכוח סמכות זו הוצאו הנחיות היועצת המשפטית לממשלה וכן הנחיות משטרה, וכן מתקיים פיקוח פרלמנטרי ביחס לנתונים, פעם בשנתיים. נוכח האמור, נציגי היועצת המשפטית לממשלה

עמדו על כך שהצעה זו מעלה חשש להתערבות בחקירות, כאשר לא ידוע על קושי בהסדר הקיים, המשקף את עקרון עצמאות התנהלות המשטרה, לצד קיומו של פיקוח פרלמנטרי עליה. עוד הובהר, כי קביעת זמנים ביחס לטיפול בתיקים שתיעשה באופן לא ריאלי, יכולה לשבש את תפקודה התקין של המשטרה.

פרוטוקולי הדיונים ביום 5.2.23 וביום 14.3.23 זמינים לצפייה בקישור:

<https://main.knesset.gov.il/activity/legislation/laws/pages/lawbill.aspx?t=lawsuggesti.onssearch&lawitemid=2198673>

105. עד לכתיבת שורות אלה, לא התקיימו דיונים נוספים בהצעת החוק שפוצלה.

עיקרי תיקון 37 לפקודת המשטרה

106. עיקרו של התיקון ביקש לעגן את סמכותו של השר לביטחון לאומי לקבוע מדיניות לפעילותה של משטרת ישראל.

אלו הסעיפים שהוספו או תוקנו בתיקון 37 לפקודת המשטרה:

א. **הוסף סעיף 8ב, שעניינו "כפיפות משטרת ישראל"**, הקובע כי "משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה", וכי "השר ממונה על משטרת ישראל מטעם הממשלה".

ב. **הוסף סעיף 8ג, שעניינו "התוויית מדיניות ועקרונות"** הקובע כי **"השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לעניין סדרי העדיפויות, תוכניות העבודה, הנחיות כלליות, ההוראות הכלליות שבסעיף 9א(א) ומימוש כלל סמכויותיו בכל הנוגע לתקציב המשטרה, בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וההוראות לפיו, וכן יקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ועל רמת מוכנותה"**.

כן נקבע בסעיף זה, כי השר ידווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, אחת לכנס, על המדיניות שהתווה, וכן שהשר יפרסם את המדיניות שהתווה באתר האינטרנט של המשרד לביטחון לאומי.

ג. **הוסף סעיף 8ד לפקודה, שעניינו "התוויית מדיניות בחקירות"** הקובע כי **"השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים, לאחר ששמע את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר התייעצות עם המפקח הכללי והמופקדים במשטרה על נושא החקירות"**.

לצד הוראה זו נקבע כי "אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מחובתה של משטרת ישראל לפי כל דין בעניין חקירה או תיק, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, ואין בהן

כדי לגרוע מחובתה לפתוח בחקירה אם נודע לה על ביצוע עבירה כאמור בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982".

ד. **תוקן סעיף 9 לפקודה שעניינו "תפקיד המפקח"**. קודם לתיקון 37 נוסחו של הסעיף היה כדלקמן: "המפקח הכללי יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה". בתיקון 37 הוספה סיפא לסעיף זה: **"והכל בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר כמפורט בסעיפים 18 ו-18ד"**.

ה. **תוקן סעיף 9 לפקודה בעניין שינוי ההוראה לעניין פרסום פקודות המשטרה**. קודם לתיקון, סעיף 9 לפקודת המשטרה קבע כי "פקודות משטרת ישראל יפורסמו בדרך שיוורה המפקח הכללי ותוקפן ממועד פרסומן [...]", וכן כי "פקודות משטרת ישראל שלגביהן יקבע היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיכו לעניין זה, בהתייעצות עם המפקח הכללי או מי שהוא הסמיכו לעניין זה, כי יש להן נגיעה או חשיבות לציבור, יהיו טעונות פרסום נוסף ב"רשומות"". בעקבות התיקון, נקבע בסעיף 9 כי פקודות משטרת ישראל יפורסמו ברשומות ובאתר האינטרנט של משטרת ישראל [...] ואולם לא תפורסם פקודה מסוימת אם סבר המפקח הכללי באישור היועץ המשפטי לממשלה או מי שהוא הסמיך לכך כי אין לפרסמה".

השתלשלות הדברים לאחר הגשת העתירות

107. כידוע, החל מחודש ינואר 2023 התקיימו ברחבי הארץ צעדי מחאה והפגנות בתגובה ליוזמות משפטיות שקודמו בכנסת.

108. ביום 5.3.23, על רקע טענות נגד התנהלות השר ופעילות המשטרה אל מול אירועי המחאה האמורים, הגישו העותרות בבג"ץ 8987/22 ובג"ץ 532/23 שתי בקשות למתן צו ביניים, שעיקרן כי בית המשפט הנכבד יורה לשר לביטחון לאומי להימנע מהתווית מדיניות בכל ענין הנוגע למימוש זכות ההפגנה וחופש המחאה, ולהימנע ממתן הוראות והנחיות כלליות או פרטניות בעניינים אלה, עד להכרעה בעתירה.

בבקשות למתן צו ביניים נטען, כי השר לביטחון לאומי מתערב בשיקול דעתה המקצועי של המשטרה ונותן הנחיות אופרטיביות באשר לאופן התנהלותה ביחס לצעדי המחאה. העותרים טענו בין היתר כי השר הנחה את המשטרה שלא לאפשר חסימת צירים מרכזיים, תוך אזכור כבישים ספציפיים, ולהחמיר את האכיפה נגד מפגינים העוברים על הוראות המשטרה. נוסף על כך נטען כי השר הכתיב מדיניות הקשורה בטיפול בהסתה ובפעולות נקודתיות של המשטרה במזרח ירושלים, דוגמת הריסת בתים.

טענות העותרים נתמכו על פרסומי השר בעצמו ברשתות החברתיות, במכתבים שהוצאו מטעמו אל מפכ"ל המשטרה ואל ח"כ גלעד קריב בעניין הטלת הגבלות על ההפגנות הסמוכות לביתו של ח"כ יריב לוין, ועל דיווחים עיתונאיים.

109. ביום 16.3.23 הוגשה תגובת המדינה לבקשות אלו. ברובד העובדתי נמסר, כי בחינת האירועים עליהם הצביעו העותרים, וזאת גם על בסיס הנמסר ממשטרת ישראל, מעלה על פניו חשש ממשי כי בחלק מהמקרים נחצה קו הגבול, וניתנו על-ידי השר הנחיות אופרטיביות לדרג המקצועי במשטרה, ביחס לאירועים פרטניים. כמו כן נמסר, כי עולה חשש גם בנוגע למקרים אשר הוצגו לכאורה כ"מדיניות כללית", אך בפועל היוו הנחיה שביקשה להחליף "בזמן אמת" את שיקול הדעת הנתון לגורמי המשטרה בשטח, לא פעם תוך כדי התרחשות האירועים.

110. לא נחזור כאן על הפירוט שהובא במסגרת תגובת המדינה לבקשות למתן צו ביניים, בעניין האירועים הקונקרטיים שעוררו את החשש האמור, ובית המשפט הנכבד מופנה לכל האמור בתגובה מיום 15.3.23. לשם הנוחות והמחשת הדברים, נזכיר מספר אירועים אליהם התייחסה המדינה בתגובתה.

111. כך למשל, באירועי מחאה שהתקיימו בירושלים ביום 9.2.23, **ובמהלך התרחשותם**, הבהיר השר בפומבי את חוסר שביעות רצונו מאופן התנהלות המשטרה באותו האירוע והודיע כי יזמין את מפקד מחוז ירושלים לבירור בעניין זה. תגובת המפכ"ל הייתה שלא ניתן לערוך בירור תוך כדי הטיפול המבצעי באירוע, ויש להמתין לתחקיר פנימי כמקובל.

112. במסגרת הודעות שהוציא השר מטעמו ביום 1.3.23, הודיע כי **הנחה** את המשטרה לפתוח חסימות של צירים וכבישים **ספציפיים**, וזאת **במהלך ואגב אירועי מחאות פרטניים** (וראו לכך למשל את המפורט בסעיף 9 לבקשת האגודה לזכויות האזרח). דוגמא נוספת ניתן להביא מאירועי המחאות ביום 9.3.23. כפי שנמסר מהמשטרה, השר פנה ישירות למפקדי המחוזות במהלך הטיפול באירועי המחאה, והבהיר **בזמן אמת** את חוסר שביעות רצונו מכך שמדיניותו לכאורה אינה מיושמת (כגון בנתיבי איילון ובנתב"ג). לאחר תום האירועים השר הבהיר בפומבי את תפישתו כי מדיניותו זו לא מומשה כנדרש.

113. ביום 13.3.23 פורסמה הנחיית המפכ"ל לפיה הוראות מבצעיות או אישורן יעשה רק על-ידו, וכי אין לקיים קשר בעניינים אלו עם השר לביטחון לאומי אלא בתיאום עם המפכ"ל ולשכתו. הנחיה זו **ניתנה על רקע דיווחים של מפקדים, לפיהם השר או גורמים מטעמו פנו אליהם ישירות במהלך אירועים מבצעיים**.

114. בנוסף צוין בתגובת המדינה לבקשות למתן צו ביניים, כי במהלך השבועות שקדמו לה השר הנחה את המפכ"ל לבצע פעולות אכיפה שונות, כגון הריסות מבנים ספציפיים, גם בניגוד לעמדה המקצועית והמבצעית של המשטרה. לאחר שהעמדה המבצעית הועברה לשר, הוסכם כי פעולות אלה לא יוצאו אל הפועל במועד המיועד.

115. על רקע הדברים האמורים, המדינה הבהירה בתגובה מטעמה לבקשות למתן צו ביניים, כי אף מבלי להידרש לשאלות כבדות המשקל שמעורר תיקון 37, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא שהתיקון לא העניק לשר סמכות להתערב בשיקול הדעת המבצעי והאופרטיבי הנתון למשטרת ישראל, חלף התווית מדיניות וקביעת עקרונות כלליים בלבד. בכל הנוגע להיבטים האופרטיביים-מבצעיים וליישום המדיניות, שמורה גם עתה למשטרה העצמאות בהפעלת שיקול הדעת המקצועי מטעמה, כשעליה מרותו של הדין בלבד.
116. נוסף על כך הובהר, כי דברים אלו מקבלים משנה תוקף ביחס להתוויית מדיניות הנוגעת לזכות המחאה וההפגנה, בפרט כאשר מדובר בהפגנות המכוונות נגד הממשלה שהשר לביטחון לאומי הוא אחד מחבריה. התווית המדיניות בעניין זה על-ידי השר צריכה להיעשות בזירות רבה ובמשורה, ובגדרי ההלכות שנקבעו ביחס למעמדה של הזכות להפגין כזכות יסוד הנגזרת מחופש הביטוי והשייכת "לאותן חירויות המעצבות את אופיו של המשטר בישראל כמשטר דמוקרטי" (בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי של משטרת ישראל, פ"ד לח(2) 393, 398 (1984)).
117. משמעות הדברים היא שהחלטות אופרטיביות בכלל, והחלטות אופרטיביות הנוגעות להפגנות בפרט, צריכות להתקבל על-ידי גורמי המשטרה **בלבד** ובהתאם למכלול הנסיבות הקונקרטיות. הובהר, כי אף מקום בו נקבעה מדיניות כללית של השר הנוגעת למחאות ציבוריות, השר **אינו רשאי** להתערב ביישום הספציפי או בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, כל שכן כאשר מדובר במחאות המופנות כנגד השלטון. החלטות הנוגעות ליישומה של המדיניות באירועים קונקרטיים (לדוגמה בכל הנוגע לחסימת צירים או פינויים במהלך אירועי מחאה) נתונות לגורמי המשטרה, בהתאם לשיקול דעתם המקצועי ולנסיבות ולמאפיינים בשטח, וזאת ללא מעורבות כלשהי של השר (ראו לעניין זה את עמדת המדינה שהוגשה בבג"ץ 5528/20 רן כרמי בוזגלו נ' מפקד כוחות ירושלים (19.8.20)).
118. המדינה הבהירה, כי גם החלטה על מדיניות יש לבחון על רקע העיתוי והאופן שבו גובשה. כך, למשל, מדיניות הנמסרת לדרג הפיקודי בשטח על ידי השר, במהלכו של אירוע מבצעי מתנהל, כמוה כהנחיה אופרטיבית אף אם היא מנוסחת באופן "כללי". על כן, עמדת היועצת המשפטית לממשלה הייתה כי ישנה חשיבות שקביעת המדיניות תעשה בשגרה, על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית מפורטת ומלאה ולאחר שמיעת הדרג המקצועי בנושא, ובפרט על יסוד שיח עם המפק"ל. מכל מקום, מדיניות לא מתגבשת אגב אירוע ספציפי, וכל שכן שאינה מתגבשת במהלכו.
119. כמו כן, המדיניות של השר צריכה להיות כללית דיה, באופן שיותר מרחב שיקול-דעת לדרג המבצעי – לשוטרים, ובפרט למפקדים הנמצאים בשטח ואשר נדרשים לקבל החלטות, אד הוק, בנסיבות משתנות.
120. בנסיבות אלה, המדינה טענה, כי רצף האירועים המתואר בבקשות למתן צו ביניים, עליו ניתן ללמוד בין היתר מפרסומיו של השר עצמו והמידע שנמסר מהמשטרה, מקימים חשש ממשי כי התנהלותו של השר לביטחון לאומי חצתה את קו הגבול, והיה בה כדי להתערב

או להוות ניסיון התערבות בשיקול הדעת המקצועי והעצמאי הנתון לדרג הפיקודי במשטרת ישראל בשטח, וזאת גם בזמן אמת ביחס לאירועים פרטניים שעניינם במחאות המתקיימות נגד השלטון בימים אלה.

במישור היישומי, נמסר שעמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, שהשר רשאי לקבוע מדיניות כללית למשטרה, לרבות ביחס להפגנות, אך עליו לחדול מביצוע פעולות החורגות מהתוויית מדיניות כללית כאמור, ולהימנע ממתן הוראות אופרטיביות למשטרה, באופן ישיר או עקיף, בפרט בכל הנוגע למחאות ציבוריות כנגד השלטון.

צילום תגובת משיבי הממשלה מיום 16.3.23 לבקשות העותרות למתן צו ביניים מצורף ומסומן מש/9.

121. בהחלטה מיום 19.3.23 קבע בית המשפט הנכבד (כב' השופט י' עמית) כי קיימת הסכמה בין כל משיבי הממשלה כי השר רשאי להתוות מדיניות ועקרונות כלליים עבור משטרת ישראל, לרבות ביחס להפגנות ולחסימה ופינוי של צירי תנועה. מנגד, בית המשפט הנכבד הבהיר כי השר אינו רשאי ליתן הנחיות מבצעיות בדבר הדרכים ליישום מדיניותו, אופן השימוש בכוח באירוע כזה או אחר, דרגי השימוש בכוח, האמצעים לפיזור הפגנות, התנאים הנוגעים לזמן מקום ולאופן עריכת האירוע וכיו"ב, כדלקמן:

1. לאחר שעיינתי בבקשות ובתגובת היועצת המשפטית לממשלה, שאליה צורפה תגובתו-עמדתו של השר, מצאתי שלמעשה קיימת הסכמה בין כל משיבי הממשלה כי השר רשאי להתוות מדיניות ועקרונות כלליים עבור משטרת ישראל, לרבות ביחס להפגנות ולחסימה ופינוי של צירי תנועה. כך, אציין כי הן השר והן היועצת המשפטית לממשלה, נסמכו על חוות הדעת של עו"ד מררי מיום 9.7.2019.

2. מנגד, וכפי שציין השר עצמו בתגובתו "שיקול הדעת על אופן הפעלת הכוח, מסור למפקדים בשטח". דומה אפוא כי גם כאן קיימת הסכמה בין כל הצדדים. ברי כי השר אינו רשאי להתערב בפרטי הביצוע האופרטיבי של המדיניות האמורה, ואינו רשאי ליתן הנחיות קונקרטיות אגב התרחשותם של אירועים פרטניים. עניינים ופרטים אלה נתונים לשיקול הדעת המבצעי-האופרטיבי של הדרגים המקצועיים של המשטרה והמפקדים בשטח, על פי הנסיבות המשתנות והתנאים בשטח.

מכאן, שאין השר רשאי ליתן הנחיות מבצעיות בדבר הדרכים ליישום מדיניותו, אופן השימוש בכוח באירוע כזה או אחר, דרכי השימוש בכוח, האמצעים לפיזור הפגנות, התנאים הנוגעים לזמן, למקום ולאופן עריכת האירוע וכיו"ב. על מנת למנוע מחלוקות בעתיד, הרי שגם "אזכור" של המדיניות במהלך אירוע מבצעי קונקרטי שעה שזה עודנו מתנהל, עלול להתפרש כהנחיה אופרטיבית.

ובקיצור, מהאמור לעיל עולה כי על השר להימנע ממתן הוראות אופרטיביות למשטרה, בין במישרין ובין בעקיפין, והדברים נכונים במיוחד לגבי מחאות והפגנות כנגד השלטון".

122. בנסיבות אלה, בית המשפט הנכבד קבע, כי "משהוברהו והוסכמו העקרונות, חזקה כי כך ינהגו כלל המעורבים, וממילא לא נדרשת הוצאתם של צווי ביניים".

123. ביום 10.3.23 הגישה העותרת בבג"ץ 8987/22 בקשה נוספת למתן צו ביניים. בבקשה זו התבקש בית המשפט הנכבד ליתן צו ארעי שימנע את הדחתו של מפקד מחוז תל-אביב ניצב אשד מתפקידו, וצו ביניים אשר יאסור על השר להתערב בהפעלת הכוח המשטרתי ובמינוי בכירי המשטרה ביחס לניהול המחאה הציבורית.

נזכיר במה דברים אמורים.

124. ביום 9.3.23, בשעת ערב, בעיצומן של הפגנות שנערכו באותו יום ברחבי הארץ, לרבות בעיר תל-אביב, פורסמה הודעת תקשורת מטעם דוברות המשרד לביטחון לאומי ודוברות משטרת ישראל לפיה בכוונת השר לביטחון לאומי ומפכ"ל המשטרה להעביר את מפקד מחוז תל-אביב דאז, ניצב עמיחי (עמי) אשד, מתפקידו ולשבצו בתפקיד ראש אגף ההדרכה. על פי הנמסר בהודעה, הדבר נעשה כחלק מסבב מינויים שעתיד להתבצע במשטרת ישראל. יצוין כי מספר שעות לפני ההודעה, הביע השר לביטחון לאומי ביקורת על שיקול הדעת של המשטרה שהופעל באותו היום ביחס למחאות נגד השלטון, ועל פעולות המשטרה לאכיפת הסדר הציבורי, ותחת פיקודו של ניצב אשד עצמו, באירועים אלו.

125. לאחר בירור ראשוני של הסוגיה, ביום 10.3.23 הנחתה היועצת המשפטית לממשלה את השר לביטחון לאומי להקפיד את ההחלטה האמורה, מפאת חשש כבד שהתעורר ביחס לחוקיות ולתקינות ההליך, לרבות השיקולים העומדים ביסוד ההחלטה, עיתוי ההודעה והרקע לה. זאת, עד להשלמת בירור הנושא.

צילום מכתב היועצת המשפטית לממשלה מיום 10.3.23 מצורף ומסומן מש/10.

126. בהמשך לכך, בערב יום 11.3.23, נשא מפכ"ל המשטרה דברים במסיבת עיתונאים שכונסה והתייחס לעניין העברתו מתפקיד של ניצב עמי אשד, כדלקמן:

"סבב מינויים רחב היה מתוכנן להיערך תוך זמן קצר. עמי הוא קצין מקצועי מוערך ומנוסה ובלי שום קשר למחאות או למצב הביטחוני, המינוי המדובר היה מתוכנן ליישום לאחר חודש הרמדאן. עובדתית אני מסתכל עכשיו לכולם בעיניים ואני אומר לכם – טעיתי. טעיתי בשיקול הדעת. טעיתי בעיתוי ובדרך ואני לא מקל בכך ראש. אני מכבד ומקבל את החלטת היועצת המשפטית לממשלה לגבי הקפאת המינוי".

127. ביום 23.4.23 הוגשה תגובת המדינה לבקשה זו למתן צו ביניים. בתגובה נמסר, כי לאחר שהתקיים דיון ביום 17.3.23 בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), דאז, גב' עמית מררי, ובתום בחינת הדברים, עלה חשש משמעותי שנפלו פגמים בתהליך קבלת ההחלטה בעניינו של ניצב אשד.

בפרט, עיתוי מתן ההוראה על העברת ניצב אשד מתפקידו העלה חשש לקשר סיבתי בין חוסר שביעות רצונו של השר מאופן פעולתה המקצועי של משטרת מחוז תל אביב, בראשותו של ניצב עמי אשד, בהקשר הקונקרטי של אירועי המחאה בתל אביב אשר כוונו נגד הממשלה, לבין ההעברה מן התפקיד של ניצב אשד. למצער, קיימת מראית עין של קשר זה. כן נקבע כי התנהלות זו, מעבר לפגם המשפטי שדבק בה, מייצרת כשלעצמה "אפקט מצנן" משמעותי ביחס לבעלי תפקידים אחרים במשטרה, ועשויה לפגוע בתפקודה ובעצמאות הדרג הפיקודי הבכיר, בפרט בהקשרים הרגישים ביותר של שמירת חופש הביטוי והגנה על זכויות האדם.

בנסיבות אלה, הובהר כי על מנת להבטיח שההחלטה, המתקבלת בנסיבות רגישות, תתקבל באופן תקין וללא חשש מפני שיקולים שאינם ממין העניין, במסגרת סבב המינויים שצפוי להתקיים לאחר חודש הרמדאן יש לקבל החלטה חדשה בנוגע לניצב אשד, בהתאם לנוהג המקובל לעניין זה, על סמך תשתית עובדתית ושיקולים עניינים כאמור, ולאחר שמיעת טענותיו של ניצב אשד.

סיכום הדיון שהתקיים בעניין, בראשות המשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט ציבורי-מנהלי), ד"ר גיל לימון, והמשנה ליועצת המשפטית לממשלה (משפט פלילי), גב' עמית מררי, הופץ כמקובל ללשכות המשפטיות של המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל לצורך המשך טיפול של השר לביטחון לאומי ומפכ"ל המשטרה, בהתאמה.

צילום סיכום הדיון מיום 17.4.23 מצורף ומסומן מש/11.

128. באשר לבקשה למתן צו ארעי אשר ימנע את העברת ניצב אשד מתפקידו, עמדת משיבי הממשלה הייתה, כי נוכח החלטת המפכ"ל בדבר הקפאת ההעברה, ונוכח הקביעה המשפטית, לפיה יש לקבל החלטה חדשה בנוגע לניצב אשד בסבב המינויים שיתקיים לאחר חודש הרמדאן, הרי שהבקשה התייתרה ואינה רלוונטית עוד.

באשר לסעד הכללי שהתבקש, אשר יאסור על השר להתערב בהפעלת הכוח המשטירתי ובמינוי בכירי המשטרה ביחס לניהול המחאה הציבורית, המדינה טענה כי מדובר בסעד כוללני שאינו מכוון כלפי מינוי קונקרטי. יחד עם זאת, הובהר כי מימוש סמכותו של השר למינוי בכירים במשטרת ישראל והעברת בעלי תפקידים מתפקידים הקבועים בסעיף 7 לפקודת המשטרה, צריך להיעשות בתיאום בין המפכ"ל לבין השר, בהתאם לנוהג ולסדר הדברים הרגיל והמקובל, לרבות בחינה משפטית של המינוי טרם השלמתו ותוך הקפדה על כללי המשפט המינהלי.

צילום תגובת המדינה מיום 23.4.23 לבקשה למתן צו ביניים מצורף ומסומן מש/12.

129. בהחלטה מיום 27.4.23 בבקשה למתן צו ביניים, קבע בית המשפט הנכבד (כב' השופט י' עמית), כי בהינתן החלטת המפכ"ל בדבר הקפאת ההעברה הבקשה התייתרה.

באשר לבקשה למתן צו המונע את התערבות השר במינויים עתידיים של בכירים במשטרה הקשורים לניהול המחאה הציבורית, בית המשפט הנכבד קבע כי מדובר בסעד כוללני שאין לו תשתית קונקרטית הנוגעת למינוי קונקרטי ודינו להידחות. לצד זאת הוסף:

"מכל מקום, רשמנו לפנינו את האמור בתגובת היועצת המשפטית לממשלה, כי מינוי בכירים במשטרת ישראל והעברתם מתפקידם "צריך להיעשות בתיאום בין המפכ"ל והשר, בהתאם לנוהג ולסדר הדברים הרגיל והמקובל [...] [ו]אינו יכול לשמש כלי להתערבות אופרטיבית עקיפה בפעולות המשטרה, בין היתר תוך העברת מסרים בעלי 'אפקט מצנן' לשדרת הפיקוד."

130. ביום 1.5.23 הגישה העותרת בבג"ץ 8987/22 הודעת עדכון מטעמה המציגה, לשיטתה, את "האירועים הרבים והמגוונים במהלכם פעל המשיב 4, השר לביטחון לאומי באופן אשר מהווה התערבות במדיניות האופרטיבית של משטרת ישראל, המשיבה 6", לרבות מעורבות בהליכי חקירה ומעצרים, לטענתה.

131. ביום 7.6.23 התקיים דיון בעתירות שבכותרת בפני בית המשפט הנכבד. בעקבותיו, ביום 18.6.23, הוציא בית המשפט הנכבד צו-על-תנאי אשר הורה למשיבים להתייצב וליתן טעם "מדוע לא יבוטל החוק לתיקון פקודת המשטרה (מס' 37), התשפ"ג-2022". במסגרת הצו-על-תנאי הובהר כי הוא אינו חל על הסוגייה שעניינה הליכי חקיקת התיקון או על סעיף 9ב לפקודה שהתווסף במסגרת התיקון המורה על פרסום הוראות המשטרה ופקודות המטה הארצי.

132. ביום 27.11.23 הגישו העותרים בבג"ץ 532/23 בקשה שכותרתה "בקשה (שנייה) למתן צו ביניים". בבקשה זו התבקש בית המשפט הנכבד להורות לשר "להימנע ממתן הוראות והנחיות, כלליות או פרטניות, במישרין או בעקיפין, בכל ענין הנוגע למימוש זכות ההפגנה וחופש המחאה, וכל זאת עד להכרעה בעתירה". זאת, בעקבות פרסום ("ציוץ" ברשת חברתית) של השר מיום 17.11.23, בעניינה של הפגנה הקשורה במלחמה המתנהלת בימים אלה ברצועת עזה, שתוכננה למחרת היום, יום 18.11.23, אשר עלה, לטענת העותרת, לכדי הנחיה קונקרטית למשטרה בדבר מניעת הפגנות.

"בהתאם להנחיית, משטרת ישראל מנעה עד כה קיום מפגני הזדהות עם הנאצים מהחמאס. לצערי, פרקליטות המדינה כפתה על משטרת ישראל להסכים להפגנה זו, וחבל שלא בדקת את העובדות לפני שאתה מצייץ נגד משטרת ישראל. במקום זה, אולי כדאי שתזמין את הפרקליטות שאתה אמור לפקח עליה לדיון בועדת חוקה, כדי לבדוק מדוע הכתיבו למשטרה שחייבים לקיים את ההפגנה".

133. בתגובה מטעם השר לביטחון לאומי לבקשה זו לצו ביניים, טען השר כי התבטאות זו משקפת את "מדיניותו", לפיה משטרת ישראל תמנע קיום מפגני הזדהות עם החמאס, נטען כי "השר עומד מאחורי הנחיה זו והוא סבור שהיא בבחינת סמכותו המובהקת" (סעיף 3 לתגובת השר לבקשה לצו ביניים).

134. ביום 1.1.24 הוגשה תגובת המדינה לבקשה זו, בה נמסר כי עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי בחינת מכלול הנסיבות מובילה למסקנה כי הפרסום נושא הבקשה נעשה בחריגה מסמכות; מהווה התערבות וניסיון השפעה פסולים על שיקול הדעת האופרטיבי של גורמי המשטרה, ואינו עולה בקנה אחד עם אמות המידה שנקבעו בהחלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.3.23.

135. בתגובתה הזכירה המדינה כי סמכותו של השר להתוות מדיניות עבור משטרת ישראל נתונה למגבלות מהותיות ופרוצדוראליות. **מהבחינה המהותית**, השר רשאי לקבוע מדיניות כללית בלבד, ואין הוא רשאי להתערב באופן הביצוע האופרטיבי והמבצעי של המדיניות, לרבות בדרך של מתן הנחיות קונקרטיות אגב התרחשותם של אירועים פרטניים. עניינים כאלה שמורים לדרג המקצועי במשטרת ישראל, ולו בלבד, בהתאם לשיקול דעתו המקצועי. הודגש, כי דברים אלה צריכים לבוא לידי ביטוי ביתר שאת בכל הנוגע לתחום חופש הביטוי והזכות להפגין, אשר בהם התווית המדיניות על-ידי השר צריכה להיעשות בזהירות רבה ובמשורה.

מהבחינה הפרוצדוראלית, הודגש כי קביעת מדיניות השר עבור המשטרה צריכה להיעשות על בסיס תשתית עובדתית ומקצועית, לאחר שהוצגו בפניו עמדותיהם של הגורמים המוסמכים במשטרה, ותוך שניתן משקל משמעותי לעמדות אלו. כמו-כן, את המדיניות הכללית שקבע השר יש לפרסם בהתאם לקבוע בחוק, לשם קיומה של ביקורת ציבורית ופרלמנטרית.

136. נוכח האמור, המדינה טענה כי בחינת "הציוץ" והרקע לפרסומו, הצביעו על כך שנחצה קו הגבול בין הסמכות הנתונה בידי השר לגבש מדיניות כללית, ובין התערבות פסולה, ישירה או עקיפה, גלויה ומוסווית, בשיקול הדעת המקצועי של גורמי המשטרה, בין היתר, ביחס לאירוע קונקרטי, וחמור מכך – ביחס לסוגי מסרים שלדעת השר יש למנוע הפגנה בעניינם.

כל זאת, במסגרת הפעלת סמכותה של המשטרה בתחום רגיש של קיום הפגנות וחופש המחאה, בו יש להבטיח ביתר שאת כי הגבולות בין סמכות השר לבין סמכות המשטרה יהיו ברורים, ובגדרו יישמר למשטרה מרחב פעולה מקצועי רחב דיו, המוגן מפני השפעה פוליטית.

צילום התגובה לעתירות מטעם משיבי הממשלה מיום 1.1.24 מצורף ומסומן **מש/13**.

137. בהחלטה מיום 10.1.24 קבע בית המשפט הנכבד, כי יש מקום להיעתר לבקשה למתן צו ביניים בחלקה. בית המשפט הנכבד קבע כי התייחסות השר לביטחון לאומי להפגנה לא עלתה בקנה אחד עם החלטתו מיום 19.3.23 בבקשות לצווי ביניים המתוארות לעיל. לפיכך, הורה בית המשפט הנכבד על מתן צו ביניים לפיו:

”השר יימנע מלתת הנחיות והוראות אופרטיביות למשטרה בדבר יישום מדיניותו בכל הנוגע למימוש זכות ההפגנה וחופש המחאה. בכלל זאת, יימנע השר מכל התייחסות לאירוע מבצעי וקונקרטי באופן שעשוי לעלות כדי מתן הוראה אופרטיבית למשטרה כיצד עליה להפעיל את סמכותה באותו אירוע – במישרין או בעקיפין, מראש או למפרע. כן יימנע השר מלהתייחס – בין היתר – לאופן השימוש בכוח באירוע כזה או אחר, דרכי השימוש בכוח, האמצעים לפיזור הפגנות, התנאים שנוגעים לזמן, למקום ולאופן עריכת האירוע ולעצם מתן אישור לקיום האירוע”.

138. לשלמות התמונה יצוין כי ביום 3.8.23 הוגשה עתירה במסגרתה התבקש בית המשפט הנכבד, בין היתר, להורות ליועצת המשפטית לממשלה לקדם הגשת כתבי אישום נגד חוסמי צירים וכבישים ונגד מובילי ומארגני חסימות הצירים במסגרת אירועי המחאה (בג”ץ 5936/23 ח”כ יצחק וסרלאוף נ’ היועצת המשפטית לממשלה).

139. ביום 20.2.24 הוגשה תגובת המדינה לעתירה זו בה נטען כי דין העתירה להידחות על הסף הן משום היותה כוללנית, והן משום שהעותרים לא הצביעו על כל נימוק רלוונטי המצדיק התערבות שיפוטית חריגה ביותר בשיקול הדעת המקצועי הרחב שמסור בידי גורמי אכיפת החוק.

140. לגופו של עניין, המדינה הדגישה את הרגישות הייחודית שבטיפול מערכת אכיפת החוק בצעדי מחאה בכלל, ובצעדי מחאה נגד השלטון בפרט. כן עמדה המדינה על החשיבות של עצמאות מערכת אכיפת החוק בהפעלת שיקול דעתה המקצועי בהקשרים אלה, תוך ניתוק הזיקה מהדרג הפוליטי. אף בהקשר זה הודגש כי קיומו של חיץ ברור בין הדרג הפוליטי לבין החלטות מערכת אכיפת החוק, ובוודאי החלטות בדבר העמדה לדין, הוא ערובה הכרחית להבטחת זכויות האדם היסודיות במשטר דמוקרטי.

טרם ניתנה החלטה בעתירה זו.

צילום תגובת המדינה בבג"ץ 5936/23 מצורף ומסומן מש/14.

141. עוד לשלמות התמונה נציין, כי ביום 13.3.24 זומן שוטר משמר הגבול לחקירה במחלקה לחקירות שוטרים (מח"ש), על רקע ירי שבוצע במסגרת הפרות סדר במהלך יום 12.3.24 במחנה הפליטים שועפאט. באותו יום הגיע השר לביטחון לאומי למשרדי מח"ש במהלך החקירה ונשא דברים שפורסמו בתקשורת. בעקבות כך, שלחה, עוד באותו היום, היועצת המשפטית לממשלה מכתב לשר לביטחון לאומי, בו נכתב כדלקמן:

1. לפי פרסום בתקשורת, הגעת הבוקר למשרדי מח"ש, במהלך חקירה פלילית בנוגע לאירוע ירי שהתרחש אתמול.
2. חקירות פליליות, גם של שוטרים, מתנהלות בעצמאות מוחלטת של גורמי החקירה, לרבות גורמי מח"ש.
3. כל התערבות מטעמן בחקירות, בדרך ישירה או עקיפה, מפרה את החוק, פוגעת פגיעה קשה בשלטון החוק ומהווה פוליטיזציה של מערכות אכיפת החוק והשפעה אסורה עליהן.
4. יש להימנע מכך לאלתר.
5. אין במכתב זה כדי להביע עמדה ביחס לחקירה המתנהלת או לחשוד, אלא רק ביחס להתנהלותן.

כמו-כן, באותו היום שלח השר לביטחון לאומי את תגובתו למכתב זה ליועצת המשפטית לממשלה.

צילום מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה מיום 13.3.24 וצילום המענה מטעם השר לביטחון לאומי מיום 13.3.24 מצורפים ומסומנים מש/15.

עמדת משיבי המדינה

הקשיים שבתיקון 37 לפקודת המשטרה

142. כאמור, טרם חקיקת תיקון 37 לפקודה, הפקודה לא כללה הוראות המסדירות את היחסים שבין השר הממונה על המשטרה, השר לביטחון לאומי, ובין המשטרה והעומד בראשה. זאת, למעט הסדרים פרטניים ספורים (לדוג' הסמכות לקבוע את הרכבה של המשטרה (סעיף 2 לפקודה), הסמכות למנות קצין משטרה בכיר, כהגדרתו בפקודה (סעיף 7 לפקודה) והסמכות להמליץ לממשלה על מינוי מפכ"ל (סעיף 8 לפקודה)).

143. כפי שהובא מעלה, סוגיית היחסים שבין השר ובין המשטרה והמפכ"ל נבחנה לאורך השנים על-ידי הייעוץ המשפטי לממשלה ועל-ידי ועדות ציבוריות, ובפרט על-ידי ועדת צדוק, אשר סברה כי נושא זה טעון הסדרה מפורטת. ואכן, כפי שעולה מפרוטוקולי הדיונים הצעת

החוק של חה"כ בן גביר מבוססת **כביכול**, בכל הנוגע לצורך ולהצדקה בקידום החקיקה, על מסקנות ועדת צדוק.

144. ואולם, בין מסקנות ועדת צדוק והתפיסה המשפטית הנוהגת שהתבססה עליהן ובין תיקון 37 כפי שנחקק, קיימים **הבדלים יסודיים ומהותיים היורדים לשורש ההסדר והמלצות הוועדה לגביו**, ואשר מגלמים את הבעייתיות החריפה והקשיים החוקתיים שבתיקון זה. ועדת צדוק, עמדה על הצורך להסדיר את היחסים בין השר הממונה למשטרה, והמליצה לעשות כן תוך קביעת מכלול של **"איזונים ובלמים"** אשר יבטיחו מהעבר האחד את מעורבותו של הדרג הנבחר בעניינים בעלי חשיבות כללית ועקרונית ובאופן סדור ושקוף; ומהעבר האחר, את עצמאות משטרת ישראל, ואת היותה גורם מקצועי וממלכתי, אשר הפעלת סמכויותיה תעשה באופן שאינו נתון להשפעה פוליטית. לשם כך ועדת צדוק הציעה לעגן את הדברים בחקיקה בדרך של קביעת **הסדר כולל ומפורט**, כפי שפורט לעיל.

145. **בניגוד לכך, ההסדר שעוגן בתיקון שונה באופן מהותי ויסודי הן מהמלצות ועדות צדוק, והן מהמצב המשפטי ששרר ערב התיקון. התיקון אשר אימץ את מסקנות ועדת צדוק באופן סלקטיבי, חד צדדי חותר תחת המלצות הוועדה והתכלית שעמדה ביסודו. בעוד שוועדת צדוק קבעה בהמלצותיה, כי יש מקום לפרוט ולהגדיר בבירור את סמכותו המיניסטרילית של השר לביטחון פנים, ולהסדיר את דרך הפיקוח על עבודת המשטרה – התיקון מעניק סמכויות לשר באופן כוללני ביותר, תוך הותרת פתח למנעד רחב של התערבויות בעבודת המשטרה; בעוד שוועדת צדוק קבעה בהמלצותיה, וכחלק בלתי נפרד מהסדרת סמכויות הדרג המדיני, כי נדרש לקבוע מנגנונים שישמרו על עצמאותה של המשטרה במימוש סמכויותיה – הרי שמהתיקון נעדרים מהתיקון כליל המנגנונים המאזנים, אשר תכליתם שמירה על עצמאותה של המשטרה, הממלכתיות והא-פוליטיות שלה; בעוד שוועדת צדוק המליצה לצמצם את סמכות המינויים במשטרה הנתונה לשר לביטחון לאומי, הרי שאף המלצה חשובה זו נעדרה כליל מהתיקון לפקודת המשטרה.**

כך, במסגרת התיקון אומצו באופן סלקטיבי מתוך מסקנות דו"ח ועדת צדוק, רק אותם האלמנטים אשר יש בהם להעמיק את מעורבות הדרג הפוליטי ביחס למשטרה, ובכוונת מכוון הושמטו כל אותם ההיבטים המאזנים את מעורבות השר, מגדרים ותוחמים אותה, ואשר תכליתם לשמור על מקצועיות המשטרה, הממלכתיות שלה והא-פוליטיות שלה, ולמעשה להציב גבולות ברורים, הן בפני הדרג הפוליטי והן בפני שרשרת הפיקוד במשטרה.

146. טרם תיקון 37 לפקודת המשטרה לא הוסדרה בחוק סמכות השר לקבוע מדיניות לעבודת המשטרה, ומנגד אף לא עוגנה בחקיקה חובת המשטרה לפעול במקצועיות, ממלכתיות, תוך שמירה על עצמאותה, ותוך יצירת חיץ ברור בין השיקולים הפוליטיים, המפלגתיים והאישיים של השר הממונה ובין הפעלת הכוח המשטרתית. אלה ואלה נתפסו כעקרונות יסוד של עבודת המשטרה כפי שהדבר בא לידי ביטוי בחוות דעת משפטיות אגב אירועים קונקרטיים (ראו סעיפים 66-69 לעיל), וכן בפסיקת בית המשפט הנכבד, תוך שרטוט

מערכת היחסים, הלכה למעשה, שבין השר לבין המשטרה. כאמור לעיל, הם גם באו לידי ביטוי במסקנות ועדת צדוק.

147. מצב דברים זה, בו לא הוסדרו בחקיקה עקרונות יסוד אלו, רחוק מלהיות מצב אופטימלי, וכאמור גם ועדת צדוק קראה להסדיר נושא זה בחקיקה. ואולם, קשה הרבה יותר, הוא מצב בו הוסדר בחקיקה נושא תשתיתי ועקרוני זה בהסדר חלקי, חד צדדי, חסר ובלתי מאוזן, המעגן היבטים חלקיים בלבד של הנושא – באופן אשר קובע את כפיפותה של המשטרה לשר, ובכוונת מכוון לא נקבע כל ביטוי מפורש לעקרון של ממלכתיותה, עצמאותה ומקצועיותה.

148. **כתוצאה מכך, התיקון שינה את מערכת האיזונים הקיימת עובר לחקיקתו בין עקרונות היסוד של עבודת המשטרה, ויצר הסדר משטרי לא מאוזן שמביא לפוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטרי.**

149. הפרת האיזון האמור בין סמכות הדרג הפוליטי ביחס לעבודת המשטרה ובין שמירה על ממלכתיותה של המשטרה, מקצועיותה ועצמאותה, באה לידי ביטוי במספר אופנים בתיקון 37:

האחד, התיקון עיגן מפורשות את סמכות השר לקבוע מדיניות, עקרונות, הנחיות כלליות וסדרי עדיפויות לעבודת המשטרה, אך במקביל הכנסת נמנעה **במכוון ובמפגיע** לכלול סעיף המעגן את ממלכתיות המשטרה, ואת חובתה לנהוג במקצועיות, א-פוליטיות וללא משוא פנים. כעולה מפרוטוקולי הדיונים בכנסת, במסגרת הליכי החקיקה הציעו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה לכלול בנוסח התיקון סעיף המשקף את העקרונות האמורים, אך הוועדה המיוחדת דחתה פעם אחר פעם הצעה זו, וקיבלה את עמדתו של המציע (כיום, השר לביטחון לאומי) אשר התנגד לכך באופן נחרץ וטען שהדבר אינו נחוץ.

דומה, כי קביעת חובה לפיה המשטרה מחויבת לנהוג בממלכתיות, מקצועיות ושוויוניות וללא שיקולים פוליטיים, אמורה הייתה להיות נקודת מוצא מוסכמת שאינה נתונה במחלוקת, שכן חובה זו יורדת לשורש אופייה הדמוקרטי של המדינה. הימנעות הכנסת במפגיע מלכלול חובה יסודית זו בחקיקה, מטרידה ביותר ומעוררת דאגה.

השני, התיקון שירטט את גבולות הסמכות של השר ביחס למשטרה במונחים רחבים ועמומים: "מדיניות, עקרונות כלליים, הנחיות". כאשר לא הוגדר בתיקון מה משמעותו של כל מונח ומונח, ומה בא בגדרו. התיקון לא הגדיר מונחים רחבים אלו ולא שרטט את גבולותיהם, וכן לא את הפרוצדורה הנדרשת לגיבושם וקביעתם. עמימות זו פותחת פתח רחב לחשש עליו עמדה כבר ועדת צדוק, כי במסווה של מדיניות תתאפשר התערבות אופרטיבית של השר בעבודת המשטרה. בכדי למנוע זאת, המליצה ועדת צדוק, בין היתר, כי תוגדר בחקיקה ההבחנה בין המדיניות אותה השר יכול לקבוע, ובין שיקול הדעת האופרטיבי המסור למשטרה בלבד. מלאכת חקיקה מורכבת זו, אשר ודאי אינה יכולה

להיעשות במסגרת תיקון חקיקה מהיר עובר להקמת ממשלה, שאינו מתבסס על עבודת מטה ממשלתית מקצועית, נעדרת מהתיקון.

נציין כי החשש מהעדר הגדרות ברורות בחקיקה, אינו בגדר חשש תיאורטי בלבד. במסגרת עתירות אלו, נדרש בית המשפט הנכבד להגדיר פעם אחר פעם את גבולות ההתערבות המותרת של השר לביטחון לאומי בעבודת המשטרה, וזאת בכסות של "קביעת מדיניות", בתוך כך, בעניין זה ממש, כאמור, ניתן צו ביניים בנוגע להתערבות השר בעבודת המשטרה בהקשר הרגיש של טיפול המשטרה בתחום ההפגנות.

השלישי, לצד המונחים הרחבים בהם נקט התיקון בקשר למעורבות האפשרית של השר והעדר הגדרתם, המחוקק גם נמנע מלקבוע גדרות וסייגים למעורבות הדרג הפוליטי בעבודת המשטרה. בתוך כך, לא נקבעו תחומים בהם על השר והדרג הפוליטי להימנע באופן מוחלט מהתערבות בעבודת המשטרה, זאת למשל ביחס לעניינים הרגישים ביותר, המשפיעים באופן עמוק וקונקרטי על זכויות אדם, כגון: מעצרים, חקירות קונקרטיות וכד'. אף לא נקבעו גבולות או בלמים ביחס לתחומים בהם לדרג הפוליטי עשוי להיות תמריץ משמעותי לפוליטיזציה של הכוח המשטרי, כגון: מחאות נגד הממשלה, מדיניותה ופעולותיה; חקירות שחיתות שלטונית; מדיניות סדר ציבורי במקומות בהם לממשלה עניין מיוחד; הוראות פתיחה באש וכד'.

הרביעי, מתן אפשרות לשר לקבוע מדיניות בתחום החקירות, כשלעצמה מעוררת קשיים משמעותיים ביותר וחשש ממשי מפני פגיעה בעקרונות יסוד דמוקרטיים. זאת, משום שעצם הענקת סמכות זו מהווה פתח להתערבות פוליטית במערכת אכיפת החוק, ובפרט בשיקול הדעת של המשטרה בסוגיה רגישה במיוחד של חקירות, אשר כרוכה בפגיעה ישירה ועמוקה בזכויות אדם.

החמישי, הימנעות מעיגון המלצת ועדת צדוק בדבר הרחבת סמכותו של המפכ"ל וקביעתו כ"רשות מוסמכת", באופן שיקנה לו שליטה מבצעית מלאה על פעולות המשטרה. במכלול האיזונים שקבעה ועדת צדוק, אשר נועדו לשרטט את אותו איזון חשוב וחיוני בין מעורבות השר, לעצמאות שיקול הדעת המבצעי, סברה ועדת צדוק כי לצד עיגון סמכותו של השר לקבוע מדיניות יש לעגן את שליטתו המבצעית של המפכ"ל על פעולות המשטרה.

השישי, הימנעות הכנסת מכלול בתיקון לפקודה את המלצת ועדת צדוק בדבר צמצום סמכות השר למינויים במשטרת ישראל. בהתאם לסעיף 7 לפקודת המשטרה לשר נתונה סמכות רחבת היקף במיוחד למינוי כלל קציני המשטרה מדרגת סגן-ניצב ומעלה. סמכות זו כשלעצמה יכולה להוות כלי להשפעה משמעותית על עבודת המשטרה, ובהקשרים מסוימים אף להשפעה פסולה (כך למשל, קידומו או מניעת קידומו של קצין שלא על רקע שיקולים מקצועיים, אלא מטעמים זרים, כדוגמת שיקולים פוליטיים והאפקט המצנן שעשוי להיות לדבר בשמירה על זכויות אדם).

ועדת צדוק סברה – ובצדק רב – כי במסגרת ההסדרה הכוללת של מערכת היחסים בין השר למשטרה יש מקום להפקיד את הסמכות להעביר שוטרים מתפקידם ולמנות קציני משטרה מדרגת סגן-ניצב ומעלה, בידי המפכ"ל, **כשבידי השר תיוותר הסמכות לאשר את מינויים של קצינים בדרגת ניצב בלבד**. המלצה זו אף היא נועדה להבטיח את עצמאות המשטרה, מאחר שקיום הליך מקצועי, מנותק מהתערבות פוליטית, של מינוי בעלי תפקידים בכירים וסיום תפקידם, הוא ערובה מרכזית לשמירה על עצמאותה של המשטרה. כאמור גם המלצה זו לא נכללה בתיקון לפקודה, וזאת כהמשך למגמה החד צדדית של התיקון בדבר הרחבת מעורבות השר כלפי המשטרה בלבד.

150. המכלול האמור, מבטא את העיוות המהותי שיצרה חקיקתו של הסדר חלקי, המעגן את מעורבותו של השר בעבודת המשטרה, בלי שהיקף המעורבות הוגדר וגודר, ובלא שניתן בו מענה לצורך בהגנה על ממלכתיות המשטרה, ולכך שסמכויותיה יופעלו רק משיקולים ענייניים, מקצועיים, באופן שוויוני ובלי שאלו יושפעו משיקולים פוליטיים או זרים. זאת, תוך אימוץ סלקטיבי של המלצות ועדת צדוק אשר גובשו על-ידי הוועדה כמכלול. כתוצאה מכך, **תיקון 37 לפקודה יצר מבנה משטרי לא מאוזן, המאפשר השפעה פוליטית על הפעלת הכוח המשטירתי. קרי, פוליטיזציה של הפעלת הכוח, ללא ערובות, בלמים ואיזונים המבטיחים הפעלה שוויונית של סמכויות המשטרה, שמירה על זכויות אדם ושלטון החוק**.

151. זאת ועוד, השילוב בתיקון לפקודה בין מתן סמכות לשר של קביעת מדיניות שהיא סמכות עמומה ורחבה, אשר לכאורה מאפשרת לשר לגבש מדיניות ולעסוק בכל תחומי פעילות המשטרה; ובין סמכותו הרחבה של השר למנות קצינים בכירים במשטרה, **אשר בניגוד להמלצת ועדת צדוק לא צומצמה בתיקון לפקודה; לצד העדרו מהתיקון של סעיף הממלכתיות והא-פוליטיות, יוצרים מכלול המעצים את פוטנציאל ההשפעה הפוליטית שבידי השר על עבודת המשטרה**.

קציני המשטרה, אשר אמורים להתמודד בחיי היום יום עם עמימות ההסדר והפגמים בו, תלויים באופן עמוק בדרג הפוליטי לשם קידום. זאת, כאשר אין לצדם כל הוראה בחוק הקובעת במפורש את גבולות התערבותו של הדרג הפוליטי. במילים אחרות: התיקון לפקודה יצר וקטור כוחות משמעותי ביותר של השפעה של השר ביחס למשטרה, ללא כל רכיב מאזן מנגד, אשר יהא בו לבלום ולמנוע את חדירת השיקולים הפוליטיים לעבודת המשטרה.

152. יש לומר דברים כהווייתם. מצב בו הכנסת מסרבת לקבוע במפורש ולעגן בחוק את עקרון היסוד לפיו המשטרה תהא מחויבת לנהוג במקצועיות, בממלכתיות ובא-פוליטיות, בה בעת שהיא עוסקת בעיגון ובהרחבת תחום השפעתו של השר הממונה על המשטרה, הוא מצב קשה, המעורר דאגה עמוקה באשר להשלכותיו של הפגם המשטרי העולה מהתיקון. בדיוני הכנסת, לא הוצג כל נימוק ענייני להימנעות זו.

הנפקויות החוקתיות של הקשיים בתיקון לפקודה 37

153. חוק המסדיר את עבודת המשטרה ומעצב את מערכת היחסים בינה ובין הדרג הפוליטי, הוא חוק **משטרי-תשתיתי**, הנוגע לליבת אופייה הדמוקרטי של המדינה. קביעת הסדר חקיקתי אשר מאפשר פוליטיזציה בהפעלת הכוח המשטירתי ואינו קובע ערובות למניעתה, יוצרת חוסר איזון שיורד לשורש עקרונות היסוד של המשטר הדמוקרטי ושלטון החוק במדינת ישראל.

154. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, תיקון הפקודה, בדרך של קביעת הסדרים עמומים חלקיים ולא מאוזנים, יצר מבנה חקיקתי שפוגע בערובות החוקתיות הבסיסיות ביותר הנדרשות להסדרת ההפעלה של הכוח המשטירתי וסמכויות המשטרה במדינה דמוקרטית. בשל האופי הפוגעני של הכלים שבידי המשטרה, פערי הכוחות האדירים בין המשטרה לבין מי שכלפיו מופעלות סמכויותיה, החיכוך היומיומי בין המשטרה לבין אזרחי המדינה, ובהיות המשטרה פועלת בהקשרים הרגישים ביותר בחברה הדמוקרטית, התיקון אינו עומד באמת המידה החוקתית, בשני מישורים:

במישור האחד, התיקון כשלעצמו, כיוון שהוא נעדר את אותם האיזונים והבלמים הנדרשים, יצר חשש מובנה להטיה של הפעלת הכוח הכופה של המשטרה בשל שיקולים פוליטיים, נוכח מעורבות של דרג פוליטי, ובכך יצר פגיעה, מניה וביה, בעקרון שלטון החוק ובליבת זכויות היסוד. בכך גלומה פגיעה בעצם הלגיטימיות של הפעלת הכוח המשטירתי.

במישור השני, בעקבות התיקון לפקודה, עולה חשש מידי וממשי כי סמכויות המשטרה בעקבות התיקון, בהתאם לאותן הנחיות שיינתנו על-ידי השר, יופעלו באופן שיפגע פגיעה משמעותית בזכויות יסוד, בעקבות חדירתם בפועל של שיקולים זרים לעבודת המשטרה. כן מתעורר חשש כי בכסות של התוויית מדיניות תהיה התערבות פוליטית בשיקול הדעת המקצועי ובפעולות אופרטיביות. חששות אלו אינם בעלמא, אלא מבוססים גם על הניסיון המצטבר מאז חקיקתו של התיקון.

155. **באשר למישור הראשון**, בניתוח הפגיעה בענייננו ניתן להקיש מהקביעות בעניין **בתי הסוהר**, שם נקבע ביחס לפגיעה הנגרמת מעצם מתן הסמכות לגורם פרטי כי "**השאלה האם הגורם השולל את החירות פועל בראש ובראשונה על מנת לקדם את האינטרס הציבורי (יהא אשר יהא), או שמא בראש מעייניו עומד אינטרס פרטי כלשהו היא שאלה קריטית הניצבת בגרעין הקשה של הזכות לחירות אישית**" (פס' 22 לפסק הדין). מוקד הגדרת הפגיעה בעניין בתי הסוהר, היתה זהותו של הגורם אשר יממש את הסמכות הכרוכה בשלילת חירותו של אדם, בשל השיקול או האינטרס המניע את פעולתו של אותו גורם לשלילת החירות. בהמשך לכך נאמר בפס' 22 בעניין **בתי הסוהר**:

"התשובה לשאלה האמורה היא בעלת חשיבות ביחס לעצם הלגיטימיות של שלילת החירות. בהתאם לתפיסות היסוד של המחשבה המדינית המודרנית, הפגיעה בזכות לחירות

אישית כתוצאה מהקניית הסמכות לשלילת החירות לשם
אכיפת הדין הפלילי לידי גורם פרטי, נובעת מכך שהמדינה
מעבירה לידי אותו גורם את אחת מסמכויות הבסיסיות
והפוגעניות ביותר; בכך מאבד השימוש באותה סמכות חלק
ניכר מהלגיטימיות שלו".

156. אכן, בענייננו, בשונה מעניין **בתי הסוהר**, אין מדובר במתן סמכות לגורם פרטי או בחשש
מהשפעה של שיקולים כלכליים זרים, כי אם בהגברת מעורבותו של גורם מיניסטרילי-
פוליטי בעבודת המשטרה, המחויב גם הוא בשמירה על האינטרס הציבורי. ואולם, הנלמד
מעניין **בתי הסוהר** הוא, שבחינת החוקתיות של החוק בהיבט של פגיעתו בזכויות האדם
מתמקדת, בין היתר, בזהותו ומיחותו של הגורם שבידו ניתנו סמכויות שלטוניות פוגעניות,
בנפרד מבחינת הפעלתן הלכה למעשה.

במקרה דנן, פרשנות לפיה תיקון 37 מגביר את מעורבותו של גורם מיניסטרילי-פוליטי
בעבודתה של משטרת ישראל, ללא קביעת מנגנונים מאזנים שימנעו את חדירת השיקולים
הפוליטיים למימוש סמכויותיה של המשטרה, דומה במהותה להגדרת הפגיעה בזכויות
היסוד, כפי שזו נקבעה על-ידי דעת הרוב בעניין **בתי הסוהר**, ואף חמורה ממנה נוכח היקף
התפרשותה. שכן, עצם הקניית סמכות רחבה ועמומה לגורם פוליטי, שאינו גורם מקצועי,
המאפשרת התערבות במימוש הסמכויות המקצועיות, הייחודיות והרגישות ביותר
שהופקדו בידי המשטרה מכוח חוק ואשר להן השפעה עמוקה על ליבת זכויות האדם, בלי
להגדיר במפורש ולגדר סמכות זו, מעוררת כשלעצמה קושי חוקתי ממשי. זאת נוכח החשש
המובנה שהאינטרס או השיקול הניצב בבסיס מימוש הסמכות, שפוגעת בזכויות יסוד
בצורה משמעותית, אינו שיקול אובייקטיבי, מקצועי ונטול פניות כנדרש.

157. לצורך המחשת הדברים יאמר, כי אין דומה הפגיעה בזכויות יסוד, ובפרט בזכות לחירות
ובזכות לכבוד, הנגרמת לאדם אשר נעצר על ידי המשטרה כאשר זו פועלת כגוף עצמאי וא-
פוליטי, כפגיעה הנגרמת לו כאשר הוא נעצר על ידי גוף שקיים לגביו חשש אינהרנטי כי
שיקול דעתו מונחה משיקולים פוליטיים, הזרים לעבודתו המקצועית, והאחרון טומן
בחובו **פגיעה נוספת ועצמאית** בצבר זכויות אדם. מכאן, כי התיקון לפקודה המקנה
סמכויות לשר כלפי המשטרה באופן רחב ועמום, עלול להוביל לפגיעה ממשית בגרעין
הקשה של זכויות היסוד, שהיא נוספת לפגיעה בזכויות הכרוכה ממילא בעבודת המשטרה
ובמימוש סמכויותיה.

158. **באשר למישור השני**, עמדת היועצת המשפטית לממשלה היא, כי התיקון לפקודה מעלה
קושי חוקתי משמעותי אף בשל החשש כי הלכה למעשה מימוש סמכויות המשטרה עצמן,
כגון: מעצרו של אדם, זימונו לחקירה, פיזור הפגנה, קביעת הוראות פתיחה באש וכדו',
יושפעו במקרים כאלה ואחרים מטעמים פוליטיים ולא אך ורק מטעמים ענייניים,
מקצועיים ושוויוניים ובהתאם לגדרי הדין הרלוונטיים. מדובר בחשש ממשי ומידי לפגיעה
קשה וחמורה בליבת זכויות האדם בחברה דמוקרטית, כתוצאה מאופן המימוש בפועל של
סמכויות המשטרה, בעקבות התיקון לפקודה.

159. על-כן, נוכח היותו של החוק חוק משטרי תשתיתי ונוכח טיב הסמכויות הנתונות למשטרה אשר הפעלתן כרוכה בפגיעה בליבת זכויות האדם, קביעת הסדר המאפשר הגברת המעורבות המיניסטריאלית באופן משמעותי בעבודת המשטרה, שיש בה כדי לאפשר באופן בלתי נמנע חדירה של שיקולים פוליטיים להפעלת הסמכויות המשטריות, ללא קביעת גדרות ומנגנונים שיבטיחו את עצמאותה, מקימה פגיעה בעצמאות המשטרה. כאמור, מצב דברים זה, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, מאיין את הערובות החוקתיות החיוניות הקיימות להגנה על זכויות האדם בפעולת המשטרה, ומקים חשש ממשי לפגיעה בשורה ארוכה של זכויות יסוד חוקתיות, לצד פגיעה עמוקה באמון הציבור במערכת אכיפת החוק.

160. ודוק, בחינת השתלשלות הדברים ממועד חקיקת התיקון לפקודה ועד לעת הזו, מלמדת שאין מדובר בחשש בעלמא. כך, דומה כי השר לביטחון לאומי נסמך בפועל על פרשנות מרחיבה ביחס לסמכויות שהוקנו לשר במסגרת תיקון 37 לפקודה, באופן שממחיש כי הלכה למעשה, התיקון לפקודה פוגע באיזון בין עצמאות המשטרה ובין המעורבות של הדרג הפוליטי בפעילותה, באופן המאפשר פגיעה מוגברת בזכויות.

לעניין זה, ראו את הפירוט המובא בסעיפים 107-137 לעיל ביחס להליכים שהתקיימו בבקשות לצווי ביניים אגב ניהול העתירות דן והרקע שקדם להן, שעניינו בהתערבות מצד השר בהיבטים אופרטיביים בפעילות המשטרה אגב אירועים קונקרטיים. כן ראו את מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה לשר מיום 13.3.24, על רקע הגעתו למשרדי מח"ש בעת קיומה של חקירה פלילית (ראו: **מש/15** לעיל).

161. מצב דברים זה התאפשר, בין היתר, **משום שהתיקון נקט במונח "מדיניות" אשר הוא מטבעו עמום, ומשום שהתיקון נעדר מנגנונים מאזנים שיהוו ערובה לאי חדירת השיקולים הפוליטיים למימוש סמכויות המשטרה, ויבהירו לכל המערכת המשטרית, כי מעורבות של הדרג הפוליטי באופן זה היא פסולה.**

162. הקשיים החוקתיים המתוארים ביחס למעורבות השר בעבודת המשטרה בעקבות התיקון הלוקה בחסר, כמפורט מעלה, אינם עומדים בפני עצמם. בהערכת משמעותו החוקתית של התיקון על רקע מארג הסמכויות של השר, יש להביא בחשבון גם את אותן הסמכויות שהיו נתונות לשר ערב התיקון ואשר מעניקות לו השפעה על המשטרה. לעניין זה נשוב ונציין את סמכות המינויים של קציני משטרה בכירים לפי סעיף 7 לפקודת המשטרה, אשר כאמור ועדת צדוק המליצה לצמצמה. מכוח סמכות זו ממנה השר את כלל הקצינים מדרגת סגן-ניצב ומעלה. כמפורט לעיל, סמכות המינויים כשלעצמה, עשויה להוות כלי רב עוצמה להשפעה על עבודת המשטרה, אשר בהקשרים מסוימים עשויה לעלות כדי השפעה פסולה. הדברים מקבלים משנה תוקף ככל שמדובר במינויים של בעלי תפקידים שמחזיקים בתפקידים רגישים או בסמכויות רגישות בתחומי הפגיעה בזכויות אדם ושמירת שלטון החוק.

לענייננו, השילוב בין סמכות המינויים הנרחבת המסורה לשר, לצד יתר הסמכויות שעוגנו בתיקון 37 לפקודה, מחמירים את הפרת האיזון החוקתי אשר תואר בהרחבה, ואף הם מוספים מורכבות לשאלה האם יש בפרשנות המקיימת ליתן מזור, אשר יצדיק חרף כלל האמור להימנע מפסלות הוראות התיקון.

163. הפרת האיזון החוקתי באה לידי ביטוי אף בבחינת התיקון לפקודה בראי מבחני פסקת ההגבלה הקבועים בסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו (לפירוט נוסף בכל הנוגע ליישום מבחני פסקת ההגבלה ראו בסעיפים 218-222 להלן). נעמוד כאן על הדברים בתמצית בלבד.

164. באשר לזכויות הנפגעות כתוצאה מהתיקון לפקודה, כמפורט לעיל, קביעת מדיניות לעבודות המשטרה, ללא הסדרים מאזנים שמבטיחים את עצמאות המשטרה בהפעלת סמכויותיה, כורכת עמה פגיעה בכל אותן זכויות יסוד הנפגעות כתוצאה מימוש הסמכויות הללו. כגון: כבוד האדם, הזכות לחירות, חופש התנועה, האוטונומיה של הפרט, חופש הביטוי וההפגנה ועוד. המדובר בזכויות אשר חלקן מנויות בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, וחלקן פורשו בפסיקה כנגזרות מכבוד האדם.

165. בכל הנוגע לפסקת ההגבלה יצוין כי הסדרת נושא יסודי ותשתיתי זה, העוסק בקשר שבין הדרג הפוליטי להפעלת הכוח המשטרי, בדרך שאינה מאוזנת, תוך הימנעות מכוונת מהכללת הרכיבים המאזנים החיוניים לשמירה על אי התלות של המשטרה ובפרט ההימנעות המכוונת מהכללת הסעיף שיקבע את חובת המשטרה לנהוג בממלכתיות, מקצועיות, שוויוניות, א-פוליטיות וללא משוא פנים, מעוררת שאלות קשות בכל הנוגע לתכלית שביסוד התיקון, וזו מקימה חשש כי התיקון לא נועד אלא לאפשר השפעה פוליטית על עבודת המשטרה. **למותר לציין כי תכלית של מתן אפשרות להשפעה פוליטית על המשטרה היא תכלית פסולה.** אף בלי לקבוע מסמרות בעניין זה, הרי שמתעורר ספק רב באשר להיות התיקון עומד בהלימה לעקרונות היסוד של המדינה כמדינה יהודית ודמוקרטית, וככזה שמבקש להגשים תכלית ראויה.

166. באשר למבחני המידתיות, הרי שעמדו בפני הכנסת חלופות להסדרת מערכת היחסים שבין השר לבין המשטרה באופן אשר היה מגשים את התכלית של הסדרת מערכת יחסים זו, בלי שיהיה בכך כדי להוות פתח לפגיעה לא מאוזנת ולא מרוסנת בזכויות אדם.

כלל ההיבטים המאזנים והדרושים בקביעת הסדר זה, פורטו כאמור בדו"ח צדוק וכן הוצגו במפורש ובאופן חד משמעי על-ידי המשנים ליועצת המשפטית לממשלה, אשר עמדו בדיונים בכנסת פעם אחר פעם על הצורך להוסיף לתיקון לפקודה. חרף זאת, היבטים אלו לא נכללו בתיקון. מעבר לכך, מתן סמכות לשר לגבש מדיניות לעבודת המשטרה, ללא הכללת הסדרים מאזנים המבטיחים את עצמאות המשטרה בהפעלת סמכויותיה, כרוכה בפגיעה ישירה ועמוקה בליבת זכויות היסוד. דומה כי קשה להצביע על תועלת חברתית הצומחת מהסדר, המפר איזון עדין ומורכב בקשר שבין הדרג הפוליטי להפעלת הכוח המשטרי, ומביא בכך לפגיעה עמוקה בזכויות יסוד, במערכת אכיפת החוק ובאמון

הציבור בה; ובוודאי לא ניתן להצביע על תועלת אשר יהיה בה להצדיק את הפגיעות האמורות.

לאור האמור, מעבר לסוגיית התכלית שביסוד התיקון, הוא גם אינו צולח את מבחני המידתיות.

תוצאות הפגמים החוקתיים שבתיקון 37 לפקודה

167. מכלול הקשיים החוקתיים החמורים האמורים והצטברותם, כמו גם חשיבותו של הסדר משטרי-תשתיתי זה, מובילים למסקנה כי לפי פשוטו, התיקון אינו עומד במבחן החוקתי. במצב זה מתעוררת שאלה מורכבת – האם התיקון בטל או שמא קיים אמצעי אחר, בדמות פרשנות מקיימת, היכול לרפא פגמים משמעותיים ויסודיים אלו, ליתן מענה לחוסר באותן ערובות למניעת פגיעה בזכויות אדם, אשר נעדרו בכוונת מכוון מהתיקון, ולהעביר את התיקון, גם אם בדוחק, חזרה למרחב החוקתי הלגיטימי.

168. הניסיון המצטבר בתקופה שחלפה, באשר ליישום התיקון הלכה למעשה, והקשיים הרבים והתכופים שהדבר עורר (אשר בין היתר הביאו למתן צו ביניים), חידדו את מורכבות הדברים, כפי שזו באה לידי ביטוי גם בהערות בית המשפט הנכבד בדיון המקדמי בעתירות (דיון מיום 7.6.23).

169. מושכלות יסוד הן כי דבר חקיקה שהתקבל על ידי הכנסת משקף את רצון נבחר הציבור, אשר מכוח ההליך הדמוקרטי הופקדה בידם מלאכת החקיקה. על-כן, ומטעמים של הפרדת רשויות והכיבוד ההדדי בין רשויות השלטון, בית המשפט הנכבד נוקט באיפוק וריסון מירבי בביטול חקיקה ראשית של הכנסת (בג"ץ 366/03 עמותת מחויבות לשלום וצדק חברתי נ' שר האוצר (12.12.05); וכן ראו מבין רבים: בג"ץ 6304/09 לה"ב - לשכת ארגוני העצמאים והעסקים בישראל נ' היועץ המשפטי לממשלה, פס' 62 (2.9.10); בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים, חטיבת זכויות האדם נ' שר האוצר, פ"ד סג(2) 545, פס' 14)).

170. פסילת חקיקה ראשית של הכנסת היא בבחינת אמצעי אחרון, אשר יש לפנות אליו רק "כאשר כלו כל הקיצין" (בג"ץ 9098/01 גניס נ' משרד הבינוי והשיכון, פ"ד נט(4) 286 (2004); בג"ץ 5239/11 אורי אבנרי נ' הכנסת (15.4.15)). לפיכך, גם כאשר מתעורר ספק בנוגע לחוקתיות הסדר שנקבע בחוק "שומה על בית המשפט לבחון תחילה אם אפשרית פרשנות סבירה, אשר תימנע את הצורך להכריע בחוקתיותו ותאפשר קיומו של החוק בהתאמה לעקרונות היסוד של החוקה והשיטה" (שם, בעמ' 290-291)). ראו גם את שנקבע לעניין זה בבג"ץ 5113/12 שלומי פרידמן נ' הכנסת פס' 5 (7.8.12):

"בית משפט זה חזר ואמר לא אחת כי כאשר תוקפו של חוק מועלה לדיון ומתעורר ספק בדבר חוקתיותו, שומה על בית המשפט לבחון תחילה אם אפשרית פרשנות סבירה אשר תמנע את הסתירה בינו

לבין חוק היסוד. זאת, כמובן, כל עוד פרשנות כזו אפשרית ואינה נוגדת את לשונו הברורה והמפורשת של החוק".

ראו גם בג"ץ 3809/08 **האגודה לזכויות האזרח נ' משטרת ישראל** פס' 15 (28.5.12).

171. על יסוד האמור נקבע, כי מקום בו ישנן שתי אפשרויות פרשניות לדבר חקיקה, כאשר האחת פוגעת שלא כדין בזכויות חוקתיות או בעקרונות יסוד, והשנייה מקיימת אותן, יש להעדיף את הפרשנות המקיימת, על פני פרשנות אחרת שעלולה להוביל לאי חוקתיות החוק (בג"ץ 781/15 **ארד-פנקס נ' הוועדה לאישור הסכמים לנשיאת עוברים על פי חוק הסכמים לנשיאת עוברים (אישור הסכם ומעמד הילוד)**, התשנ"ו-1996 (27.2.20)).

172. ואולם, **אין בכוחה של הפרשנות המקיימת לרפא כל פגם חוקתי**. בפסק הדין בעניין התיקון לחוק-יסוד: השפיטה (תיקון מס' 3), אשר עסק בביטול עילת הסבירות, נדרש בית המשפט הנכבד לגבולות כוחה של הפרשנות המקיימת ככלי המועדף לביקורת חוקתית (בג"ץ 5658/23 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' הכנסת** (1.1.24)).

ראו לעניין זה את דברי כב' הנשיאה א' חיות, אשר הדגישה כי מלאכת הפרשנות חייבת אחיזה בלשון החוק וצריכה להילמד בראש ובראשונה מתוכו. במובן זה, האחיזה הלשונית בדבר החקיקה, הגם שאינה חזות הכול, מבחינה בין "כתיבתה של יצירה חדשה לבין פירושה של יצירה קיימת":

"123. ואולם, מלאכת הפרשנות, והפרשנות החוקתית בפרט, צריכה עיגון בלשון הטקסט והיא נלמדת בראש ובראשונה מתוכו (אהרן ברק פרשנות במשפט – פרשנות חוקתית 135 (1994); אהרן ברק "פרשנותם של חוקי-יסוד" משפטים כב 31, 34-35 (1992)). בהקשר זה כבר נפסק כי:

"הטעמים החוקתיים המגבילים את כוחו של שופט כפרשן פועלים במלוא עוצמתם כאשר השופט מפרש טקסט חוקתי. דווקא במצב דברים זה עליו לגלות זהירות מרובה שלא לחצות את גבול הלשון ושלא ליצור טקסט חוקתי חדש" (בג"ץ 2257/04 סיעת חד"ש – תע"ל נ' יושבת-ראש ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-17, פ"ד נח(6) 685, 710 (2004)).

לשונו של הטקסט החוקתי היא, אם כן, לעולם נקודת המוצא בבואנו לפרש את הוראותיו. היסוד הלשוני, אף שאינו הרכיב היחיד בפרשנות, הוא המבחין בין "כתיבתה של יצירה חדשה לבין פירושה של יצירה קיימת" (אהרן ברק "פרשנות ושפיטה: יסודות לתורת פרשנות ישראלית" מבחר כתבים כרך א 121, 138 (התש"ס);

ראו גם: ע"א 8569/06 מנהל מיסוי מקרקעין, חיפה נ' פוליטי, פ"ד סב(4) 280, 307 (2008) (להלן: עניין פוליטי); דנ"א 5783/14 צמח נ' אל על נתיבי אויר לישראל בע"מ, פסקה 52 (12.9.2017). (סעיף 123 לפסק הדין של כב' הנשיאה חיות)

173. כמו כן, כב' השופט י' עמית, אשר הפנה והצטרף לדברי כב' הנשיאה א' חיות בעניין זה, הדגיש כי פרשנות מקיימת של חוק חייבת בכל מקרה להיות "אפשרית וסבירה" (סעיף 120 לפסק דינו של השופט י' עמית).

174. באשר לקושי הטמון באימוץ פרשנות מקיימת שסותרת את כוונתו המפורשת של המחוקק, ראו לדוגמה את דברי כב' ממלא מקום הנשיא ע' פוגלמן (סעיפים 20-13 לפסק הדין) ודברי כב' השופט ע' גרוסקופף (סעיף 71 לפסק הדין). כמו כן ראו את דברי כב' השופטת י' וילנר, אשר סברה כי ניתן לפרש בפרשנות מקיימת את תיקון סעיף 3 לחוק-יסוד: השפיטה, ועמדה על כך שיש הכרח לאמץ פרשנות מקיימת של חוק, אם זו "אפשרית מבחינה לשונית, אשר מתיישבת עם תכליותיו, ואינה שוללת את הזהות הדמוקרטית של מדינת ישראל" (סעיף 40 לפסק הדין של כב' השופטת וילנר).

175. על יסוד אמות המידה שהותוו בפסיקת בית המשפט הנכבד, לפיהן יש לבחון תחילה אם ישנה פרשנות מקיימת אשר תמנע התערבות שיפוטית בדבר חקיקה של הכנסת, נבחן את האפשרות לבסס פרשנות מקיימת במקרה דנן.

בחינת אפשרות יישום הפרשנות המקיימת במקרה דנן

176. במקרה דנן, אימוץ ויישום הכלי של פרשנות מקיימת, אשר יחזיר את נקודת האיזון החוקתית שהופרה בתיקון 37 לפקודה ויסיט אותה עד למעבר לסף החוקתי, אשר לא יחייב את פסילת הוראות התיקון, מחייב מלאכה פרשנית מורכבת.

177. שני עוגנים מרכזיים למלאכת פרשנות מקיימת של תיקון 37 לפקודת המשטרה:

א. פירוש התיקון ככולל ערובות שיבטיחו ויעגנו את חובת המשטרה והדרג הפוליטי להבטיח כי המשטרה תפעל בממלכתיות ובאופן א-פוליטי; כמו כן יבטיחו שהפעלת הכוח והסמכויות המשטרתיות יעשו בהתאם לשיקול דעת מקצועי עצמאי, באופן שוויוני, נטול שיקולים זרים; תוך כפיפות בהפעלת הכוח המשטרתי למרות הדין.

ב. יציקת תוכן למונחים העמומים בהם נוקט התיקון, ובפרט למונח מדיניות, תוך נקיטה בפרשנות מצמצמת, ותיחום גבולות הסמכות, כך שייקבע כי אין בסמכויות אלו כדי לאפשר לשר לביטחון לאומי להתערב באופן הפעלת הכוח המשטרתי במקרה פרטני, בין במישרין ובין בעקיפין, כל זאת באופן המותיר מרחב שיקול דעת מקצועי לגורמי המשטרה.

באשר לעוגן הראשון: יוזכר כי במסגרת הליכי החקיקה ביקשו המשנים ליועצת המשפטית לממשלה לכלול בנוסח התיקון סעיף הדומה בהוראותיו סעיף 4(ג) לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002, בו ייקבע: "[...] במילוי תפקידה ובהפעלת סמכויותיה תפעל המשטרה באורח ממלכתי, נטול אינטרסים מפלגתיים-פוליטיים וללא משוא פנים כשעליה מרותו של החוק בלבד".

בהתאם לעקרון פרשני זה יש לקבוע כי התיקון לא גרע מחובתה היסודית של משטרת ישראל להפעיל את כוחה והסמכויות הנתונות לה באופן מקצועי, עצמאי, ממלכתי, חף משיקולים זרים ופוליטיים ובגדרי הדין בלבד, כפי שמתחייב מההגנה על זכויות יסוד חוקתיות וכפי שנדרש בהתאם לכללי המשפט המינהלי מכל רשות מינהלית. כלומר, לעניין זה, אין לראות בתיקון ככזה אשר שינה בפועל את נקודת האיזון שהייתה קיימת ערב התיקון בין הפיקוח המיניסטריאלי של הממשלה והשר כלפי המשטרה, לבין עצמאותה האופרטיבית, אלא אך ורק הבהיר את המצב המשפטי שהיה קיים עובר לתיקון.

פרשנות זו נשענת על לשון התיקון, המסמיכה את השר להתוות מדיניות עבור המשטרה, ומדיניות בלבד. הרי, אף אם ביקש המחוקק לעגן הסדר שיסנה את המצב באופן שיפגע בעצמאותה של המשטרה, תוך כרסום בהגנה המוקנית לזכויות האדם החוקתיות בקשר עם פעולתה, ובניגוד לעקרונות המקובלים והנדרשים, היה עליו לקבוע זאת בדרך מפורשת ובאמצעות הסדרים מפורטים. זאת, נוכח ההשפעה הישירה והפוגענית של ההסדרים על הגרעין הקשה של זכויות האדם החוקתיות בישראל, כמוסבר לעיל.

אכן, התיקון עיגן עלי-ספר את מעמדו של השר לביטחון לאומי ביחס למשטרה, אשר עד עתה לא הוסדר בחקיקה. ואולם, בהינתן העמימות שבה הסדרה זו נעשתה והקושי החוקתי הגלום בה, הפרשנות המקיימת צריכה לקבוע כי אין בתיקון הפקודה כדי לשנות את גבולות הגזרה הבסיסיים שבגדריהם מוסמך השר לפעול ביחס למשטרה, נוכח החיוניות הרבה שבעצמאותה ותפקידה המיוחד בחברה דמוקרטית. **פרשנות זו עומדת בהלימה ללשון התיקון, ועולה כאמור בקנה אחד עם ההגנה המתחייבת על זכויות היסוד והעקרונות החוקתיים.**

באשר לעוגן השני (סעיף ב'): יציקת תוכן למונחים העמומים שבתיקון, תוך נקיטה בפרשנות מצמצמת, ותיחום גבולות הסמכות נתמכים ב"כלל ההסדרים הראשוניים" שנקבע בפסיקתו של בית המשפט הנכבד. כאמור, הפעלת סמכויות המשטרה כרוכה לעיתים קרובות בפגיעה בגרעין הקשה של זכויות אדם, ומעורבות של השר בהחלטות אלה כשלעצמה, באופן אינהרנטי, תפגע באותן זכויות. לפיכך, הרחבה של סמכויות השר טעונה הסמכה מפורשת ומפורשת. זאת, בניגוד לאופן העמום שבו הדברים עוגנו בתיקון לפקודה. מכאן, כי ניתן לעשות שימוש בכלל ההסדרים הראשוניים ככלי פרשני של התיקון, ולקבוע כי אין בהסמכה העמומה שבתיקון כדי להרחיב את מנעד הסמכויות של השר ביחס למצב הקיים.

מאחר שהפעלת סמכויות המשטרה כרוכה כאמור בפגיעה ישירה בגרעין הקשה של זכויות האדם, הפרשנות המתחייבת כדי להעביר את התיקון אל תוך הרף החוקתי, היא שהתיקון לא הסמיך את השר לביטחון לאומי להתערב באופן הפעלת סמכויות אלו, אלא עיגן באופן מפורש את גדר הסמכות שממילא הייתה נתונה לשר טרם התיקון לקבוע מדיניות ועקרונות כלליים בלבד, אשר אין בהם לפגוע בעצמאות שיקול הדעת המשטרתית, כפי שיפורט להלן.

ומכאן – בהתבסס על העקרונות האמורים – נפנה ליישום הפרשנות המקיימת ביחס לסעיפי התיקון:

סעיף 8ב לתיקון 37 לפקודת המשטרה

180. **סעיף 8ב קובע כי משטרת ישראל נתונה למרות הממשלה והשר לביטחון לאומי הוא השר הממונה על המשטרה מטעמה של הממשלה.** כאמור, אין חולק שהמשטרה נתונה למרות הממשלה, וכי השר לביטחון לאומי, הוא השר הממונה על המשטרה מטעמה של הממשלה. זה המצב שהיה קיים אף טרם התיקון לפקודה. לצד זאת, הפרשנות אשר יש להעניק לסעיף זה צריכה לקבוע כי האחריות המיניסטריאלית הקבועה בו אינה יכולה להקים סמכות להתערב בפעולותיה האופרטיביות של המשטרה, ומעבר לכך בכל היבטי פעילותה של המשטרה עליה לפעול באופן מקצועי, ענייני, שוויוני, וא-פוליטי.

בעניין זה יוסף, כי כעולה מדיוני החקיקה, נוסחו של סעיף 8ב נלקח מחוק-יסוד: הצבא (ראו: סעיף 2 לחוק היסוד האמור). ואולם, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, יש הבחנה מהותית בין הסדרים הקבועים ביחס לצבא ולמשטרת ישראל. זאת, נוכח השוני המהותי הקיים בשיטות משטר דמוקרטיות בין ייעודו ותפקידו של הצבא לבין ייעודה ותפקידה של המשטרה.

ראשית ועיקר, המשטרה מהווה חלק מרכזי במערך אכיפת החוק במדינה ולפיכך עצמאותה מחויבת; בשונה מכך, הצבא מהווה זרוע ביצוע של הממשלה לשם הגנה על ביטחון המדינה. שנית, הצבא מופקד על שדה הביטחון בעוד המשטרה על שדה ביטחון הפנים. הצבא, ככלל, אינו פועל כלפי אזרחי המדינה ותושביה, אלא עיקר ייעודו ותפקידו הוא להתגונן מפני אויבי המדינה, וככלל מדובר ב"איומים חיצוניים". לפיכך, מקובל לומר כי סמכויותיו של הצבא בהקשרים אלו מקורם בדין הבינלאומי (דיני מלחמה). סייג לכך הוא ההסדרה בחקיקה ראשית של כל אותם ההיבטים שהצבא מפעיל בהם סמכויות כלפי אזרחים בעניינים הקשורים בתפקידו, כגון: גיוס חובה, מילואים, סמכויות בחירום וכד'.

לעומת זאת, תפקיד המשטרה הוא "ב[מניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש" (סעיף 3 לפקודת המשטרה). מתוקף תפקידה זה הוענקו למשטרה סמכויות אכיפה רבות כלפי אזרחי ותושבי המדינה, אשר בשונה מסמכויות הצבא הוגדרו באופן מפורש ומפורט בחקיקה ראשית של הכנסת.

על רקע השוני המהותי בין הייעוד, התפקיד והסמכויות של הצבא לבין אלה של המשטרה בשיטת המשטר הישראלית, בדומה למקובל בשיטות המשטר הדמוקרטיות בעולם, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה אין כל מקום לגזור גזירה שווה בין הצבא והמשטרה לשם יצירת הסדרים מקבילים, ובכך לוקה התיקון בנקודת מוצא מוטעית. לפיכך, יש להבטיח כי הכפיפות של מפכ"ל המשטרה לשר לביטחון לאומי ולממשלה כולה תביא לידי ביטוי את מהותה ואופיה הייחודי של המשטרה. בהקשר זה, עצמאותה המקצועית של המשטרה ושיקול הדעת המקצועי המסור למפקדיה בהפעלת הכוח, הם ערובות מרכזיות לשמירה על זכויות אדם.

עוד יצוין ביחס לצבא, כי הוראת הפיקוד העליון 2.0613 בעניין "**הפרקליטות הצבאית**", שהיא בעלת מעמד של דין, המסדירה את מעמדו של הפרקליט הצבאי הראשי, העומד בראש מערכת אכיפת החוק הצבאית, מעגנת באופן מפורש את עצמאותו המקצועית וקובעת כי: "**בעניינים מקצועיים אין עליו אלא את מרותו של החוק**". עוד קובעת ההוראה כי "**חוות דעתו של הפרקליט הצבאי הראשי קובעת, לגבי צה"ל ורשויותיו, את המצב המשפטי הקיים**". כלומר, ביחס לגורמי אכיפת החוק בצבא, מובטחת עצמאותם המקצועית, על אף כפיפותו של הצבא לשר הביטחון ולממשלה.

181. כמו כן, יש להבטיח כי סעיף 8ב לפקודה לא יפורש באופן אשר גורע מהסמכויות של הממשלה כולה כלפי המשטרה.

יש אירועים משמעותיים חריגים להם השלכות ציבוריות חריגות ביותר בתחום המדיני-ביטחוני-אסטרטגי, אשר נדרש לשקול בעניינם שיקולים רחבים יותר מאלו הנדרשים לצורך הבטחת הסדר הציבורי ושלווה הציבור בלבד, עליהם אמונים המשטרה והשר לביטחון לאומי. הטיפול באירועים רגישים וחריגים מעין אלה, מצריך מטבע הדברים מעורבות מצד דרג מדיני רחב יותר שיידרש לעניין (ראש הממשלה, שר הביטחון, שר החוץ או אף הקבינט המדיני-ביטחוני), וכך הדבר נהג גם ערב התיקון.

סעיף 8ב לתיקון הקובע כי השר הממונה על המשטרה מטעם הממשלה הוא השר לביטחון לאומי דווקא, לצד סעיפים 8ג-8ד הקובעים את סמכותו של השר לקבוע את מדיניות המשטרה, מעלים שאלה האם יש בהם למנוע את מעורבותה האמורה של הממשלה, ושל העומד בראשה, באירועים חריגים ואסטרטגיים. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, יש לפרש סעיף זה בהלימה ובכפיפות לאחריותה המשותפת של הממשלה הקבועה בסעיף 4 לחוק יסוד: הממשלה, כך שאין בו כדי למנוע את מעורבות הגורמים הרלוונטיים בממשלה במישור המדיניות בעניינים בעלי חשיבות עקרונית. פרשנות זו אף נתמכת בלשון סעיף 8ב שהרי השר הממונה על המשטרה **מטעם הממשלה**.

לסיכום, הפרשנות המקיימת לסעיף 8ב צריכה לקבוע:

א. כי האחריות המיניסטריאלית הקבועה בו אינה מקימה סמכות להתערב בפעולותיה האופרטיביות של המשטרה, ולפגוע בעצמאותה המקצועית ובא-פוליטיות של עבודתה על כל היבטיה, ויש להבטיח כי הפרשנות שתיתן לסעיף זה לא תוביל לכך.

ב. כי התיקון אינו גורע מהסמכויות של הממשלה כולה כלפי המשטרה.

סעיף 8ג לתיקון 37 לפקודת המשטרה

182. **סעיף 8ג לתיקון, הנושא את הכותרת "התווית מדיניות ועקרונות"** קובע כדלקמן:

"(א) השר יתווה את מדיניות המשטרה ואת העקרונות הכלליים לפעילותה, לרבות לעניין סדרי העדיפויות, תוכניות עבודה, הנחיות כלליות, ההוראות הכלליות שבסעיף 9א(א) ומימוש כלל סמכויותיו בכל הנוגע לתקציב המשטרה, בהתאם לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, וההוראות לפיו, וכן יקיים פיקוח ובקרה על פעילות המשטרה ועל רמת מוכנותה.

(ב) השר ידווח לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, אחת לכנס, על המדיניות שהתווה; השר יפרסם את המדיניות שהתווה באתר האינטרנט של המשרד לביטחון הפנים".

183. כאמור, הסעיף אינו מגדיר את המונח מדיניות. לפיכך, מלאכת הפרשנות ביחס לסעיף זה, המבקשת למתן במידה מספקת את הפגמים שנפלו בו, חייבת להידרש לאמות המידה להפעלת סמכותו של השר להתוות מדיניות כללית עבור המשטרה, בשים לב לעקרונות היסוד העומדים בבסיס התכלית האובייקטיבית של הסדרת מערכת היחסים בין השר לבין המשטרה, ובהתייחס לכללי המשפט המינהלי החלים על מימוש סמכותו של השר.

184. אין ספק כי מלאכה זו אינה קלה, שכן קו הגבול שבין "מדיניות" לבין "החלטות אופרטיביות לביצוע המדיניות" אינו תמיד ברור, ודורש בחינה פרטנית ביחס לנסיבות הקונקרטיות של כל מקרה. יחד עם זאת, עמדת היועצת המשפטית לממשלה, היא כי עקרונות היסוד הרלוונטיים לענייננו וכללי המשפט המינהלי, מחייבים פרשנות התוחמת את סמכות השר במגבלות **מהותיות ופרוצדורליות** החלות על הפעלתה.

185. **מבחינה מהותית**, יש להעניק לסעיף 8ג פרשנות לפיה השר רשאי לקבוע מדיניות כללית בעניינים בעלי חשיבות עקרונית בלבד. לעומת זאת, אין הוא רשאי להתערב באופן הביצוע האופרטיבי והמבצעי של המדיניות, השמור לדרג המקצועי במשטרת ישראל, ולו בלבד, בהתאם לשיקול דעתו המקצועי. **כמו כן, סמכות השר לקבוע מדיניות כללית ועקרונית**

אינה גורעת מתפקידו של מפכ"ל המשטרה, כמי שעומד בראש הארגון, לקבוע את מדיניות הארגון כנדרש לצורך מימוש תפקידו. עקרון זה מתחייב מכוח החובה המוטלת על המשטרה לפעול במקצועית ובאי תלות בדרג המיניסטרילי, בנושאים המקצועיים המסורים לשיקול דעתה.

186. לפיכך, על הפרשנות המקיימת לסעיף זה לקבוע כי סמכות השר להתוות מדיניות עבור המשטרה, תחומה **למדיניות כללית בלבד, המותירה לגורם המוסמך מרחב שיקול דעת רחב בקבלת ההחלטה הקונקרטית, בהתאם לאופיים של המקרים והנסיבות, תוך עריכת האיזונים הנדרשים בנסיבות המקרה הקונקרטי בין האינטרסים הציבוריים הרלוונטיים לבין זכויות הפרט.** בכל הנוגע להיבטים האופרטיביים-מבצעיים וליישום המדיניות, פרשנות המקיימת את הוראות הפקודה צריכה לקבוע כי סמכותו של השר אינה יכולה לפגוע בעצמאות שיקול הדעת המקצועי של המשטרה, כאשר עליה מרותו של הדין בלבד.

187. בנסיבות אלה, ובשל המורכבות הרבה שביישום הבחנה זו, יש להבהיר כי התיקון אינו משנה מהמצב שהיה קיים עוד קודם לכן, שבמסגרתו נאסר על השר, בכסות של התוויית מדיניות עבור המשטרה, ליתן הנחיות אופרטיביות ומבצעיות לגורמי המשטרה השונים. כך, לדוגמה, התבטאות של שר אגב התרחשות של אירוע מבצעי פרטני, המאזכרת את המדיניות שלו, עלולה להתפרש כהנחיה אופרטיבית, ובתור שכזה, היא תהיה בגדר חריגה מסמכותו (ראו את החלטת בית המשפט הנכבד מיום 19.3.23). נציין בעניין זה, כי אף ועדת צדוק עמדה על הצורך להבחין בין סוגיות עקרוניות **"לבין עניינים ספציפיים שיינתן להם לבוש של סוגיות עקרוניות"** (עמ' 49 לדו"ח ועדת צדוק).

188. כמו כן, עקרון החוקיות מחייב כי סמכותו של השר להתוות מדיניות כללית עבור המשטרה כפופה אף למגבלות החוק. כך, על מדיניות השר להיות בהלימה לקווים המנחים שהותוו בפסיקת בית המשפט הנכבד בעניין גדר הסמכות הנתונה למשטרה ואופן הפעלתה, בשים לב לאיזונים המתאימים בין האינטרס הציבורי העומד על הפרק לבין חריות וזכויות הפרט. כך לדוגמה, מקום בו הפסיקה הגבילה את הסמכות המשטרתית ביחס לבחינת תוכן הפגנה בבקשת רישיון, קביעת המדיניות חייבת להיות בהלימה למגבלות אלו וברור כי אינה יכולה להשתרע מעבר להן. מכל מקום, אין התיקון מסמך את השר לפרש את הדין או לקבוע את גבולות הסמכות של המשטרה לפי הדין.

189. **מבחינה פרוצדורלית,** בשים לב לכללי המשפט המנהלי החלים על ביצוע סמכותו של השר, קביעת מדיניות, כללים, עקרונות וסדרי עדיפויות על ידי השר צריכה להיעשות באופן **מנומק** (ראו למשל: בג"ץ 5646/14 ארגון סגל המחקר במערכת הבטחון ברפא"ל ובמשרד ראש הממשלה נ' בית הדין הארצי לעבודה בירושלים (25.6.18)), על יסוד תשתית עובדתית מלאה (ראו למשל: בג"ץ 8082/15 עמותת הל"ה העמותה למען הקשיש נ' משרד הרווחה והשירותים החברתיים (10.7.16)), לאחר שמיעתם של הגורמים הרלוונטיים (ראו למשל: בג"ץ 5303/16 יעל גרמן נ' שר הבריאות (13.11.18)), ובתוך כך גורמי המשטרה הבכירים והרלוונטיים לעניין, תוך מתן המשקל המשמעותי הנדרש לעמדתם (ראו: עע"ם

343/09 הבית הפתוח בירושלים לגאווה וסובלנות נ' עיריית ירושלים, פס' 37 (2010); בג"ץ 3792/95 תיאטרון ארצי לנוער נ' שרת המדע והאמנויות (31.8.97).

בשים לב לאמור לעיל, מתן פרשנות מקיימת למונח מדיניות אף צריך לקבוע כי הליך של התוויית מדיניות של השר, אינו עניין של "הודעה" פומבית לציבור או למשטרה בדבר מדיניותו, אלא מחייב עבודת מטה סדורה שבמסגרתה יינתן משקל משמעותי להמלצות הדרג המקצועי והמשפטי. קביעת מדיניות שלא באופן האמור, תעלה ספק משמעותי האם אין מדובר בהנחיה פסולה בכסות של מדיניות.

190. כמו-כן, תיקון 37 לפקודת המשטרה קובע גם דרישות תהליכיות קונקרטיות, לפיהן על השר לדווח לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת על המדיניות שהתווה, וכן עליו לפרסם את המדיניות שהתווה באתר האינטרנט של המשרד לביטחון לאומי. היבטים תהליכיים אלה נועדו לאפשר את הביקורת הפרלמנטרית, וכן לאפשר לציבור לבחון את מדיניות השר, ולהשיג עליה, ככל שיהיה גורם שיחפוץ בכך. העדר האיזון שבהסדר החקיקתי מחייב הקפדה יתרה על הדרישות התהליכיות, על מנת להבטיח שאכן המדיניות שהתווה השר – בהתבסס על הלשון הרחבה של התיקון – תיעשה בגבולות הדין.

191. נוסף על המגבלות המהותיות והפרוצדורליות האינהרנטיות לסמכותו של השר, דומה כי פרשנות מקיימת של הוראות התיקון מחייבת גם הידרשות לנושאים רגישים במיוחד, בהם נדרש השר לנהוג במשנה זהירות, הן ביחס למגבלות המהותיות המוטלות על הפעלת סמכותו, והן ביחס לתהליכים החלים על אופן גיבוש מדיניותו.

192. יתר על כן, יש מקום לקבוע כחלק מהפרשנות המקיימת של הוראות התיקון כי יש נושאים בהם השר מוגבל אף בקביעת מדיניות, לגביהם יש מקום לוודא בהקפדה יתרה, למשל, שהמדיניות הכללית שהותוותה אינה מסווה להחלטה פרטנית. כך, למשל, קיים חשש אינהרנטי כי מדיניות כללית כביכול בנושא מחאות וחופש הביטוי תשמש במסווה כלי לצמצום, הגבלה או הכבדה על מחאות נגד השלטון. לכן, הפרשנות המקיימת ביחס לנושאים רגישים אלה צריכה לשקף את המגבלות הייחודיות על הכוח השלטוני של השר בעניינים אלו.

193. לצד הסמכות המוקנית בסעיף 8 לשר לקבוע מדיניות כאמור לעיל, עיגן הסעיף גם את סמכות השר לקבוע עקרונות כלליים, הנחיות כלליות וסדרי עדיפויות. בדומה למדיניות, אף מונחים אלו לא הוגדרו בתיקון, וכן לא הוגדרה ההבחנה בינם ובין המונח מדיניות. מכל מקום, מתן הסמכות לקבוע עקרונות והנחיות אינו יכול לשמש אפיק להתערבות אופרטיבית בעבודת המשטרה, לא ישירה ולא עקיפה. קביעתם של אלו צריכה להיות ברמת הפשטה גבוהה, שלא אגב אירוע קונקרטי או במהלך התרחשותו. הדברים דומים אף ביחס לקביעת סדרי עדיפויות. מעבר לכך שלא ברורה ההבחנה בין קביעת סדרי עדיפויות למדיניות, הרי שתיעדוף זה יכול להיות אף הוא כללי וברמת הפשטה גבוהה בלבד, ולא כלי להתערבות אופרטיבית עקיפה.

ערובה תהליכית משמעותית לכך שקביעת עקרונות והנחיות כלליים לא תפלוש לגדרי סמכותה העצמאית של המשטרה ותעמוד בגדרי אמות המידה של הדין, היא חובתו של השר במקרים שמעוררים קושי או ספק, להיוועץ ביועץ המשפטי של המשרד לביטחון לאומי, אשר במידת הצורך גם יפנה לקבלת הנחייתו של היועצת המשפטית לממשלה.

194. סעיף 8 לפקודה כולל איזכור לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן: **חוק יסודות התקציב**), הפרשנות העולה מלשונו ה**ברורה** של הסעיף, כמו גם זו המשתלבת בעקרונות הפרשנות אשר פורטו לעיל, היא שההפניה לחוק יסודות התקציב בסעיף זה אינה מקנה לשר לביטחון לאומי כל סמכות עודפת ביחס לתקציב המשטרה מעבר לזו הנתונה לו כ"ממונה על סעיף תקציב" כהגדרתו בסעיף 1 לחוק יסודות התקציב. בהקשר זה יודגש, כי התערבות בתקציב המשטרה יכולה לשמש בפועל אמצעי "עוקף" להשפעה פסולה על פעילותה, למשל, באמצעות קיצוץ משמעותי בתקציב של יחידות שאחראיות על תחומי פעולה מסוימים, בניגוד לעמדת גורמי המקצוע המשטרה.

לסיכום הפרשנות המקיימת לסעיף 8: הפרשנות המקיימת לסעיף זה צריכה לקבוע כי הסמכות לקביעת מדיניות ועקרונות כלליים כפופה למגבלות **מהותיות ופרוצדורליות**. כך, **מבחינה מהותית**, השר רשאי לקבוע מדיניות כללית בעניינים בעלי חשיבות עקרונית בלבד, המותירה לגורמים המוסמכים במשטרת ישראל מרחב שיקול דעת רחב בקבלת ההחלטות הקונקרטיות, והמדיניות אינה יכולה להוות כסות למתן הנחיות אופרטיביות לפעולת המשטרה. **מבחינה פרוצדורלית**, יש לקבוע כי גיבוש מדיניות מחייבת קיום עבודת מטה סדורה שבמסגרתה יינתן משקל משמעותי להמלצות הדרג המקצועי. זאת, בנוסף להקפדה בקיום הדרישות התהליכיות הקונקרטיות הקבועות בסעיף – פרסום המדיניות ודיווח לכנסת.

סעיף 9 לתיקון 37 לפקודת המשטרה

195. **באשר לתיקון סעיף 9 לפקודה שעניינו "תפקיד המפקח"**, קודם לתיקון 37 נוסחו היה כדלקמן: "המפקח הכללי יפקח על משטרת ישראל, על סדרי ניהולה ועל הפעלתה, ויהיה אחראי להשגחה על כל ההוצאות הכרוכות בה ולאפסניה שברשותה". בתיקון 37 הוספה סיפא לסעיף זה: "והכל בהתאם להתוויית המדיניות ולעקרונות הכלליים של השר כמפורט בסעיפים 8 ו-ד8".

196. בהמשך לכל האמור לעיל, נוכח החשיבות הרבה שבהבטחת עצמאותו ואי תלותו של המפקח"ל, העומד בראש המשטרה ואמון על הפעלתה, יש מקום להבהיר ביחס לתוספת לסעיף 9 לפקודה, כי אין בסמכותו של השר להתוות מדיניות ועקרונות כלליים בעניינים בעלי חשיבות עקרונית, כדי לפגוע במעמד המיוחד של המפקח"ל, המעוגן בסעיף 9 לפקודה, לגרוע מסמכותו למלא את תפקידיו, או לפגוע במרחב שיקול הדעת המסור לו לשם כך.

197. כעולה מלשונו של סעיף 9, וכן מהמלצותיה של ועדת צדוק, תפקיד מפכ"ל המשטרה הוא בין היתר לפקח על המשטרה ועל סדרי ניהולה והפעלתה. בהקשר זה ועדת צדוק סברה, כי הסדר כולל יידרש להבהיר כי המפכ"ל מוסמך לקבוע את הרכב המשטרה, להורות על דרכי ביצוע תפקידיה ולקבוע פקודות כלליות (לעניין אחרון זה ראו סעיף 9א לפקודה).

198. פרשנות מקיימת להוראות סעיף זה תקבע כי מפכ"ל המשטרה, האמון על דרכי ביצוע תפקידיה של המשטרה, מוסמך לקבוע את המדיניות הארגונית והמבצעית של המשטרה, כמו גם אופן יישום המדיניות בשטח ופרטי הביצוע בהיבטים אופרטיביים. זאת, בשים לב למדיניות העקרונית שהתווה השר, אך מבלי שיש בכך כדי לפגוע בעצמאותו או באי-התלות של המפכ"ל בדרג הפוליטי.

סיכום יישום הפרשנות המקיימת

199. סיכומם של דברים אלו, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, נקיטה בפרשנות מקיימת ביחס לסעיפי התיקון האמורים אינה חפה מקשיים. כמפורט לעיל, הקשיים שבתיקון הם רבים וכבדי משקל. המדובר בהסדר משטרי-תשתיתי שעניינו הפעלת כוח שלטוני הפוגע בזכויות יסוד בהיקף נרחב, אשר נחקק כחלק מהסכם קואליציוני כתנאי להקמת הממשלה, על בסיס הצעת חוק פרטית שהוגשה לכנסת ללא כל עבודת מטה ממשלתית, ואשר נדונה ואושרה בהליך חקיקה מזוהז. לשונו של התיקון חסרה את הערובות החיוניות להגנה על זכויות אדם ושלטון החוק. מלאכת הפרשנות המקיימת המוצעת היא מורכבת ועליה לתת מענה **ברור** ומספק, באמצעות כלים פרשניים, הן להעדרו המכוון של הסעיף המאזן הקובע את חובת המשטרה לנהוג בממלכתיות, בהתאם לשיקול דעת עצמאי, באופן שוויוני, נטול שיקולים זרים ופוליטיים, והכפיפות בהפעלת הכוח המשטירי למרות הדין בלבד; והן ליצוק תוכן לאותם מונחים עמומים בהם נקט התיקון, ובפרט ביחס לסמכות לקביעת "מדיניות" כמתואר לעיל.

200. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, למעט ביחס לסעיף 48 שעניינו ידון להלן, אימוץ פרשנות מקיימת כאמור, אם תקבע בצורה ברורה וחד משמעית את הרכיבים החיוניים כמתואר לעיל, ותבהיר כי התיקון הנדון לא שינה את מערכת האיזונים העדינה והמורכבת בין אחריותו המיניסטריאלית של השר לבין עצמאות המשטרה, כפי שעוצבה בפסיקה ובהנחיות הייעוץ המשפטי לממשלה לאורך השנים, במטרה לשמור על עקרונות דמוקרטיים בסיסיים, יוכל להעביר את התיקון **בדוחק רב** אל מעבר לרף החוקתי, הגם שאין בה כאמור לרפא את כלל הפגמים שבו.

על הפרשנות המקיימת ליצוק תוכן פרשני ברור לחוסר האיזון שבין עקרונות הכתובים כעת עלי ספר בחוק – סמכות השר ביחס למשטרה, לבין יתר העקרונות שנעדרים ממנו – עצמאות המשטרה והיותה גוף ממלכתי וא-פוליטי. רק תוכן פרשני שכזה יאפשר, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, הימנעות משימוש בסעד חוקתי של בטלות. כלומר, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, אלמלא תאומץ הפרשנות המקיימת במתווה המוצע לעיל,

דינו של התיקון בכללותו הוא בטלות, נוכח הפגיעה העמוקה והישירה הגלומה בו בעקרון עצמאות המשטרה ובזכויות אדם ובשלטון החוק.

201. יודגש, כי לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, מקום בו חוק מעגן הסדר שעלול להתפרש באופן המגביר פגיעה בזכויות אדם, נדרש כי מערכת האיזונים והערובות לכך שפגיעה זו לא תחרוג מגדריהן של אמות המידה החוקתיות, תהיה מעוגנת אף היא באופן מפורש במסגרת דבר החקיקה. מצב בו אותה מערכת איזונים היא פרי של פרשנות בלבד, הוא בלתי מאוזן, ועל כן אין בפרשנות כדי לאיין לחלוטין את הפגם החוקתי. ואולם, מתוך כיבוד מעמדה של הכנסת, ובהסתמך על עקרון הפרשנות המקיימת כאמור, ניתן בנסיבות העניין – הגם שבדוחק – לצלוח לעת הזו את הקושי החוקתי המתואר, ובלבד שהאיזונים והערובות הנדרשים יעוגנו באופן מפורש בפסיקת בית המשפט הנכבד, כך שיהוו חלק מהדין המחייב.

לא זו אף זו, לאור החשש לפגיעה ממשית בזכויות יסוד בדרך של קביעת מדיניות על-ידי השר, מצד אחד, ובשל נקיטה במונחי שסתום עמומים ביחס לסמכות השר בסעיף 8ג, מצד שני, יש לשוב ולהדגיש את חובתו של השר לפרסם לאלתר כל מדיניות כללית שהתווה, ככל שהתווה כזו, כדי שניתן יהיה להביאה במידת הצורך לביקורת שיפוטית, גם ללא תלות באירוע קונקרטי.

בצד האמור, כאמור, לא ניתן להתעלם מכך שאין בכוחה של הפרשנות המקיימת להביא לאיזון המיטבי הנדרש מחקיקה תשתיתית שכזו. בהתאם לכך, במבט צופה פני עתיד, הפגם המהותי שבתיקון, על הפרת האיזון שהוא מגלם, צריך לקבל ביטוי בתיקון הפקודה על-ידי הכנסת, כך שתכלול הסדר שלם ומאוזן, כפי שהוצגה על-ידי ועדת צדוק, ובכלל זאת תאמץ בלשונה המפורש עקרונות יסוד של עצמאות מקצועית וא-פוליטיות.

202. בסיכום דברים אלו נחזור ונבהיר: אין כל סתירה בין העמידה והשמירה הבלתי מתפשרת על ממלכתיות המשטרה והא-פוליטיות שלה, ובין יכולתו וחובתו של השר למלא אחר האחריות המיניסטריאלית בדבר פיקוח על עבודת המשטרה. השר יכול ואף חייב להפעיל את סמכויות הפיקוח המסורות לו ביחס לעבודת המשטרה במגוון דרכים העולות בקנה אחד עם שמירה על עקרונות אלו. כך למשל, השר רשאי להתוות מדיניות כללית למשטרה בנושאים בעלי חשיבות, לאשר תוכניות עבודה של המשטרה וכד'. מילוי אחריותו המיניסטריאלית של השר אינו, ומעולם לא היה יכול להיות כרוך בהשפעה פוליטית פסולה על המשטרה או בהתערבות אופרטיבית או בפרטים אחרים המסורים לשיקול הדעת המבצעי של המשטרה. דבר החקיקה המשטרי-תשתיתי הקובע את אופן פעולה המשטרה, נדרש להבהיר את האיזונים האמורים ולהציב גבולות, הן בפני הדרג הפוליטי והן בפני שרשרת הפיקוד.

בטלות סעיף 28, קביעת מדיניות חקירות

203. שונה המצב ביחס לסעיף 28 לתיקון, הנושא את הכותרת "התוויית מדיניות בחקירות" וקובע כדלקמן:

"(א) השר רשאי להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים, לאחר ששמע את עמדת היועץ המשפטי לממשלה ולאחר התייעצות עם המפקח הכללי והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.

(ב) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מחובתה של משטרת ישראל לפי כל דין בעניין חקירה או תיק, לרבות לעניין פתיחתם, ניהולם או סגירתם, ואין בהן כדי לגרוע מחובתה לפתוח בחקירה אם נודע לה על ביצוע עבירה כאמור בסעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982".

204. סעיף 28 מקנה לשר לביטחון לאומי סמכות להתוות מדיניות כללית בתחום החקירות, לרבות קביעה של סדרי עדיפויות עקרוניים בתחום החקירות, וזאת לאחר שהשר שמע את עמדת היועצת המשפטית לממשלה, ולאחר קיום התייעצות עם המפקח"ל והמופקדים במשטרה על נושא החקירות.

205. פתיחה בחקירה נגד אדם מהווה צעד אשר לא ניתן להמעיט בהשלכותיו על הנחקר וסביבתו. עצם פתיחה בחקירה כרוכה בפגיעה עמוקה בשורה של זכויות יסוד, בין היתר, פגיעה בכבוד האדם, בזכות לשם טוב, בזכות לפרטיות, באוטונומיה של הפרט; לעיתים פתיחה בחקירה כרוכה אף בפגיעה בחירות ובחופש התנועה. בשל עוצמת הפגיעה האמורה, כלי החקירה כשלעצמו הוא כלי רב עוצמה הנתון בידי המשטרה, ובכוחו אף לשמש כלי פוטנציאלי ליצירת הרתעה משמעותית על הפרט. זאת, גם אם ההחלטה על הגשת כתב אישום בשלב מאוחר יותר נתונה בחלק מהמקרים בידי גוף עצמאי, שאיננו נתון להשפעה פוליטית.

אף החלטה בדבר אי-פתיחה בחקירה עשויה להיות בעלת השלכות משמעותיות מאחר שהיא יכולה להביא לצמצום או למניעת אכיפה בתחומים מסוימים, ובכך למעשה לתת לגיטימציה, בעקיפין, לביצוע אותן העבירות המצויות בתת-אכיפה. הדברים נכונים גם ביחס לסגירת תיקי חקירה, סמכות אשר ביחס לעבירות מסוג עוון, מצויה בידי המשטרה.

206. סמכות החקירות קשורה בטבורה ומהווה חלק ממערכת אכיפת החוק בכללותה. החקירה מהווה אחד מהשלבים הראשוניים והמחויבים לצורך העמדה לדין. החקירה היא אמצעי לגילוי העבירות, והכלי לבירור העובדות וליצירת התשתית הראייתית לצורך העמדה לדין, מקום בו התגבש חשד סביר (ראו: ע"פ 4466/98 דבש נ' מדינת ישראל, נו(3) 73(2002); בג"ץ 3921/20 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' היועץ המשפטי

לממשלה (22.7.21); (דנג"ץ 7516/03 נמרוזי נ' היועץ המשפטי לממשלה (12.2.04); בג"ץ 9018/17 טביש נ' היועץ המשפטי לממשלה, פסקה 34 (26.11.18)).

שלב החקירות, אפוא, מהווה שלב הכרחי ומשמעותי בהליכי האכיפה. בין שלב החקירות ושלב העמדה לדין כאמור מתקיים קשר הדוק. זאת משום שכל תכלית החקירה היא עריכת בירור עובדתי וראייתי לצורך העמדה לדין, מקום בו התגבש חשד סביר; ושלב העמדה לדין תלוי כולו בקיומה של החקירה וממצאיה.

207. ודוק, חקירה אינה יכולה להתקיים ככלי עצמאי המנותק משלב העמדה לדין. בהעדר אפשרות להעמדה לדין, נשמטת ההצדקה לקיום החקירה ולפגיעה בזכויות יסוד הכרוכות בה. לכן, שלב החקירה ושלב העמדה לדין השלובים זה בזה, מהווים יחד את לב ליבה של מערכת אכיפת החוק. בשל הקשר ההדוק ביניהם, שלב החקירות ושלב העמדה לדין צריכים לשקף מדיניות אכיפה קוהרנטית, המהווה מכלול אחד. לפיכך, לא תיתכן מדיניות חקירות שאינה בהלימה למדיניות העמדה לדין, ולא תיתכן מדיניות חקירות הנתונה להשפעה פוליטית, בלי שיהיה בכך כדי לפגום בשלבים הנוספים של הליך אכיפת הדין.

208. עקרון יסוד הוא כי מערכת אכיפת החוק מחויבת **להפעיל שיקול דעת עצמאי לחלוטין באכיפת הדין**, נטול כל השפעה פוליטית או שיקולים זרים, וזאת, לאורך כל השלבים של הליך אכיפת החוק. עצמאותה של מערכת אכיפת החוק מהווה ערובה מרכזית לשמירת זכויות אדם, שלטון החוק ואמון הציבור במערכת אכיפת החוק. לפיכך, אין כל מקום לאפשר חדירה של שיקולים פוליטיים למערכת אכיפת החוק, בשום שלב של התהליך וביחס לאף אחד מהגורמים שמחזיקים בסמכות ביחס להליך זה. מתן אפשרות כזו, עלולה להביא להרס מערכת אכיפת החוק במדינת ישראל.

209. **הדברים ברורים: הגם שמערכת אכיפת החוק מהווה חלק ממוסדות הרשות המבצעת, היא בשום אופן אינה יכולה לשמש כלי בידי השלטון לקידום עניינו או צרכיו; וחלילה שמערכת אכיפת החוק תיתפס על-ידי הציבור ככזו שמושפעת משיקולים פוליטיים בקבלת החלטות על העמדה לדין.**

210. מערכת אכיפת החוק מחויבת להפעיל את הסמכויות שנמסרו לה בדין, באופן מקצועי ועצמאי. עצמאות זו מהווה ערובה מרכזית לשמירה על זכויות האדם ואמון הציבור. יש להקפיד כי יתקיים חיץ מוחלט בין הדרג הפוליטי ושיקוליו, ובין החלטה בדבר חקירת אדם או העמדתו לדין. שמירה על "חומת מגן" הרמטית זו היא חיונית לשמירה על עצמאות המערכת והגנה על זכויות אדם. בעניין זה השוו לאמור בפס' 23 לפסק דינו של השופט מ' מזוז בבג"ץ 1983/17 מני נפתלי נ' היועץ המשפטי לממשלה (27.4.17):

"ראוי לבסוף להדגיש כי היועץ המשפטי לממשלה, בתפקידו כראש מערכת האכיפה הפלילית, מפעיל סמכות מעין שיפוטית (ראו דר"ח ועדת המשפטים בדבר סמכויות היועץ המשפטי לממשלה, הידוע כדר"ח אגרנט, 1962, וכן דר"ח הוועדה הציבורית לבחינת דרכי

המינוי של היועץ המשפטי לממשלה ונושאים הקשורים לכהונתו, הידוע כד"ח שמגר (1998). סמכות כזו צריכה להיות מופעלת באופן עצמאי, ללא תלות בממשלה ובמערכת הפוליטית בכלל, וללא השפעות חיצוניות אחרות. החלטות היועץ המשפטי לממשלה, בדומה להחלטות בתי המשפט, ובשונה מהחלטות נבחרים ציבור, אינן אמורות להיות מושפעות מדעת קהל או מלחץ ציבורי, אלא לשקף את החוק ואת האינטרס הציבורי שבאכיפת החוק".

ראו גם: בג"ץ 6536/17 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' משטרת ישראל, פס' 23 (8.10.17); כן השוו לקביעת בית המשפט הנכבד בבג"ץ 2534/97 חבר-הכנסת יונה יהב נ' פרקליטת המדינה, פ"ד נא(3) 1, 30-29 (1997).

עקרונות אלו, באשר לאי תלות מערכת אכיפת החוק, נכונים אף ביחס למשטרה בהפעלת סמכות החקירות, אשר מהווה כאמור חלק בלתי נפרד ממערכת האכיפה. מכאן, כי פגיעה בעצמאות המשטרה, שהיא חוליה במערכת אכיפת החוק, תביא גם לפגיעה קשה באמון הציבור במכלול מערך האכיפה, לרבות בתביעה ובמערכת בתי המשפט.

211. על יסוד האמור, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, סעיף 8ד, הקובע באופן ייחודי הוראה המסמיכה את השר לקבוע מדיניות חקירות, מאפשר חדירת שיקולים פוליטיים למערכת אכיפת החוק והשפעה פוליטית על החלטות מקצועיות של מערכת אכיפת החוק. היינו, חדירת שיקולים פוליטיים לתחום החקירות, שהוא רכיב משמעותי בשרשרת אכיפת החוק, מביאה להשפעה מהותית של שיקולים אלו על כל תחום אכיפת הדין. לפיכך, סעיף 8ד חותר תחת העקרון כי מערכת אכיפת החוק חייבת להיות עצמאית לחלוטין, כשלגד עיניה הוראות החוק בלבד, ורק הן.

212. מתן סמכות לשר לקבוע את מדיניות החקירות המשטרתית, פוגע הלכה למעשה באותו חייץ הכרחי וחיוני בין הדרג הפוליטי, למערכת אכיפת החוק, תוך פגיעה ישירה בעצמאות מערכת אכיפת החוק. פגיעה מסוג זה כורכת עמה, בהכרח, פגיעה ישירה בזכויות אדם.

213. סעיף 8ד אף חותר תחת העקרון כי מדיניות אכיפת החוק צריכה לבטא מכלול שלם, המשתרע הן על שלב החקירה והן על שלב ההעמדה לדין, בהיותו מקנה סמכות להתוות מדיניות ביחס למרכיב אחד של המכלול בלבד. אף פגיעה זו כרוכה, מניה וביה, בפגיעה ישירה ועמוקה בזכויות אדם, משום שהיא מנתקת את הקשר האימננטי בין הפעלת סמכויות החקירה לבין התכלית של העמדה לדין, ועלולה להוות בסיס להפעלת סמכויות חקירה פוגעניות ביותר ללא כל הצדקה. מערכת אכיפת החוק, החל משלב החקירה וכלה בשלב ההעמדה לדין, היא מקשה אחת, שכול שלביה ורכיביה צריכים להנות מעצמאות מוחלטת בפעולתם. לפיכך, הסמכות הקבועה בסעיף 8ד פוגעת בעקרון לפיו מערכת אכיפת החוק חייבת לפעול באופן שוויוני, בלי חשש להשפעה של שיקולים פוליטיים, סקטוריאליים, קואליציוניים וכדומה.

214. אכן, במסגרת סמכות השר לקביעת מדיניות כללית לפעילות המשטרה, אשר עוגנה בסעיף 8 לפקודה, גלומה האפשרות כי המדיניות שתגובש תהא בעלת השפעה גם על מדיניות החקירות המשטרתית. לצורך המחשת הדברים, לדוגמא, וכפי שאף עלה בדו"ח ועדת צדוק, בסמכות השר לקבוע מדיניות כללית המצביעה על עבירה מסוימת כ"מכת מדינה", באופן אשר ישפיע, בכפוף למרחב שיקול הדעת המסור לגורמי המשטרה, על תחומי פעולותיה השונים של המשטרה, ובכלל זה תחום החקירות.

בכל מקרה, הסמכות להתוות את מדיניות אכיפת הדין במדינה, שמדיניות החקירות היא חלק מובנה בה, צריכה להיות מסורה בידי היועצת המשפטית לממשלה וגורמי המקצוע במערכת אכיפת החוק בלבד. זאת, במובחן ובשונה מהסמכות שנקבעה בסעיף 18 לפקודה לאחר התיקון, אשר מעניקה לשר סמכות ישירה וממוקדת לקביעת מדיניות החקירות עצמן, אשר מאפשרת השפעה פוליטית ישירה וממשית על אחד מרכיביה המרכזיים של מערכת אכיפת החוק ופוגעת פגיעה קשה בעצמאות מערכת אכיפת החוק.

כמו כן, בהתאם להמלצות ועדת צדוק, טרם קביעת מדיניות כללית לפעילות המשטרה, על השר **להיוועץ** עם היועצת המשפטית לממשלה, ביחס להשפעה האפשרית של המדיניות הכללית שהוא מבקש לקבוע על תחום החקירות ואכיפת הדין, וזאת לנוכח מעמדה של היועצת המשפטית לממשלה כעומדת בראש התביעה הכללית וכבעלת הסמכות להעמדה לדין (ראו: סעיפים 11-12 ו-62 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], תשמ"ב-1982), וכן כפרשנית המוסמכת של החוק, ולתת את המשקל המחייב לעמדתה.

ודוק, אין מדובר בהתערבות ממוקדת של השר במדיניות החקירות עצמן, במנותק מהמדיניות הכללית שלו ביחס לפעילות המשטרה; שכן ביחס לתחום החקירות כאמור, אין מקום לכל מעורבות פוליטית.

לעניין זה נבקש לשוב ולהפנות לאמור בדו"ח ועדת מירון, בו נקבע בין היתר כדלקמן:

"התפיסה העקבית לאורך השנים, לפי המצב החוקי שקדם לאותו תיקון, היא **שבנושאים שאינם קשורים לחקירות**, השר לביטחון הפנים רשאי להתערב בהחלטות אסטרטגיות של המשטרה, לתת לה הנחיות כלליות, להתוות את מדיניותה ולפקח עליה בעניינים בעלי חשיבות עקרונית. אולם, אין הוא רשאי להתערב בפרטים הנוגעים לביצוע האופרטיבי" (הדגשה נוספה).

215. בהקשר זה נבקש להזכיר את מכתבה של היועצת המשפטית לממשלה לשר מיום 13.3.24, על רקע הגעתו למשרדי מח"ש בעת קיומה של חקירה פלילית אליה זומן שוטר מג"ב בעקבות ירי שבוצע במהלך פיזור הפרות סדר ביום 12.3.23 (ראו **מש/15** לעיל).

216. בהקשר האחרון, יש לקבוע כי השר אינו יכול לקבוע מדיניות בתחום החקירות. זאת מאחר שקביעת מדיניות זו צריכה להיוותר בידי גורמי האכיפה והתביעה בלבד, כדי למנוע את

הפגיעה בעצמאות מערכת אכיפת החוק, בדרך של חדירת שיקולים פוליטיים וכתוצאה מכך, פגיעה עמוקה בשורה של זכות יסוד.

217. זאת ועוד: נוסח סעיף 8 מעורר כשלעצמו קשיים, מאחר שהוא מעניק לשר סמכות רגישה ביותר, בלי להגדיר ולגדר סמכות זו, וללא עיגון כל אותם הבלמים והאיזונים הנחוצים, וכן על רקע הנקיטה המפורשת של התיקון במונח "שמיעה" בלבד ביחס לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, באופן שמרחיב עוד יותר את המעורבות של השר בתחום החקירות. אולם, מאחר שלעמדת היועצת המשפטית לממשלה, עצם מתן הסמכות לקבוע מדיניות בתחום החקירות, פוגע בחיץ המוחלט הנדרש בין הדרג הפוליטי למערכת אכיפת החוק, הרי שסעיף זה בכל מקרה אינו עומד באמות המידה החוקתיות, ולא ניתן באמצעות כלים פרשניים למתן את הפגיעה החוקתית האמורה.

א. בחינת סעיף 8 בראי פסקת ההגבלה

218. בחינת הדברים בהתאם למבחנים הקבועים בפסקת ההגבלה שבסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, מביאה למסקנה כי סעיף 8 אינו צולח את המבחנים האמורים. בהתאם לסעיף 8 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, ישנם ארבעה תנאים אשר בהתקיימם ניתן למצוא הצדקה לפגיעה בזכות החוקתית המוגנת בו. הפגיעה צריך שתהא בחוק או לפי חוק מכוח הסמכה מפורשת בו; על החוק להלוו את ערכיה של מדינת ישראל; עליו להיות לתכלית ראויה; ועל הפגיעה בזכות להיות במידה שאינה עולה על הנדרש.

219. על-פי מודל הביקורת השיפוטית החוקתית המקובל בשיטתנו, נדרש הטוען לאי-חוקתיות הוראת חוק להצביע על פגיעתו באחת מן הזכויות החוקתיות הקבועות בחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, או בחוק-יסוד: חופש העיסוק. כן, יש לעמוד על עצם מאפייניה של הזכות החוקתית הנפגעת ועל עוצמתה, טרם המעבר לבחינת עמידתה של הפגיעה בדרישות פסקת ההגבלה (ראו למשל: בג"ץ 4128/02 **אדם טבע ודין – אגודה ישראלית להגנת הסביבה נ' ראש ממשלת ישראל**, פ"ד נח(3) 503; בג"צ 7052/03, **עדאלה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' שר הפנים**, פ"ד סא(2) 202 (14.5.2006)).

220. באשר ל**זכויות הנפגעות**, כפי שפורט לעיל, הסדר חקיקתי המאפשר חדירה של שיקולים פוליטיים לתחום החקירות, מביא בכך לזיהום הליך אכיפת החוק, ומקים פגיעה ישירה ועמוקה בשורה של זכויות אדם. חשש כי המשטרה הפעילה סמכויות חקירה לא מטעמים מקצועיים וענייניים גרידא, אלא שנעשה שימוש בסמכויות אלו לקידום אינטרסים פוליטיים של השר הממונה, מביא עמו פגיעה בכל זכויות היסוד הנפגעות בפתיחה בחקירה. שכן, ככל שמדובר בשיקולים שאינם מקצועיים וענייניים נשמטת ההצדקה לפגיעה בכל אותן הזכויות. לכן, התיקון לפקודה המאפשר חדירה של שיקולים פוליטיים לתחום החקירות, כורך עימו פגיעה קשה בכבוד האדם, בשם הטוב, בזכות הפרטיות, באוטונומיה של הפרט, בשוויון, וכאמור במצבים מסוימים חקירה כרוכה בפגיעה בחירות ובחופש התנועה. המדובר בזכויות שחלקן מנויות בחוק-יסוד: כבוד האדם באופן מפורש וחלקן כלולות בזכות לכבוד האדם (על היקף הזכות לכבוד האדם, ראו בג"ץ 6427/02 **התנועה**

לאיכות השלטון נ' הכנסת (11.5.06); על הזכות לשם טוב ראו למשל: בג"ץ 6126/94 **גירא סנש נ' רשות השידור**, פ"ד נג(3) 817 (1999); על היקף ההגנה על הזכות לשוויון ראו למשל: בג"ץ 6427/02 **התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' כנסת ישראל**, פ"ד סא(1) 619, ((2006)).

221. **באשר להלימת התיקון לערכיה של מדינת ישראל**, כפי שצוין לעיל, התיקון לסעיף 28 מאפשר השפעה פוליטית על אחת מסמכויותיה הרגישות ביותר של המשטרה – תחום החקירות. בכך, למעשה, התיקון לפקודת המשטרה מביא לפגיעה ממשית וקשה בעצמאות מערכת אכיפת החוק ואמון הציבור בה. בנסיבות אלה, קשה לראות כיצד הוא עולה בקנה אחד עם ערכיה היסודיים של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית.

222. **באשר לבחינת תכלית התיקון**, בהתאם לפסיקת בית המשפט הנכבד, הדרישה לתכלית ראויה משמעה היא כי תכלית החוק "משרתת מטרות ציבוריות חשובות למדינה ולחברה במטרה לקיים תשתית לחיים בצוותא ולמסגרת חברתית המבקשת להגן על זכויות אדם ולקיימן" (בג"ץ 4769/95 **מנחם נ' שר התחבורה**, פ"ד נו(1) 235, 264 (2002)).

עניינו של סעיף 28 הוא בהסדרת נושא יסודי ותשתיתי המצוי בלב מערכת אכיפת החוק – תחום החקירות המשטרתיות. מעבר לקושי הרב הטמון במתן סמכות לגורם פוליטי להשפיע על תחום רגיש של חקירות משטרתיות, הרי שמהאופן בו בחר המחוקק לנסח את הדברים, ניתן להסיק אודות תכלית החקיקה. הסעיף בלשונו ביקש "לשנמך" במכוון את משקל עמדת היועצת המשפטית לממשלה, לעומת המלצות דו"ח ועדת צדוק, בכך שקבע כי השר רשאי לקבוע מדיניות חקירות, לאחר **שיוועץ** במפכ"ל **וישמע** בלבד את היועצת המשפטית לממשלה, והדבר מלמד בבירור כי תכליתו של סעיף 28 היא לאפשר השפעה פוליטית על עבודת המשטרה בתחום החקירות. למותר לציין כי תכלית זו, של מתן אפשרות להשפעה פוליטית על חקירות המשטרתיות, היא תכלית פסולה מיסודה (באשר לקשר שבין התכלית להסדר עצמו והשלכתו על בחינת התכלית, ראו את פסק דינו של השופט י' עמית בבג"ץ 2293/17 **אסתר צגיי גרסגהר נ' כנסת** (23.04.20)).

בנסיבות אלו, אף אין צורך לבחון אם התיקון עומד במבחני המידתיות. כך, בהתייחס **למבחן הקשר הרציונאלי**, יש קושי להחיל מבחן משנה זה, משנמצא שהבעייתיות מצויה כבר במישור התכלית. אף ביחס למבחן המשנה השני של המידתיות, שבמרכזו ניצבת השאלה **האם קיים אמצעי חקיקתי חלופי, שפגיעתו בזכות החוקתית פחותה**, ואשר יהיה בכוחו להגשים את התכלית החברתית באותה המידה, נוכח התכלית הפסולה שביסוד הסעיף, בדבר מתן השפעה לדרג פוליטי על תחום החקירות המשטרתיות, יש קושי רעיוני בעצם איתור חלופה מידתית להשגת תכלית אשר אינה ראויה כמפורט לעיל.

ולבסוף, באשר למבחן המידתיות השלישי, **מבחן המידתיות במובן הצר**, אשר עורך השוואה בין הפגיעה הנטענת בזכות החוקתית, לבין התועלת החברתית שגלומה ביישום ההסדר החוקי, הרי שקשה להצביע על תועלת חברתית כלשהי הצומחת מהסדר היוצר פגיעה כה

עמוקה בזכויות יסוד, במערכת אכיפת החוק ובאמון הציבור בה; ובוודאי לא ניתן להצביע על תועלת כלשהי אשר יהיה בה להצדיק את הפגיעות האמורות.

ב. הסעד ביחס לסעיף 18

223. ידועה ההלכה הפסוקה לפיה "ההכרזה על בטלותו של חוק או חלק ממנו היא עניין רציני. לא על נקלה יעשה כן השופט" (בג"ץ 1715/97 לשכת מנהלי השקעות בישראל נ' שר האוצר, פ"ד נא(4), 376, 386 (1997)).

224. **עם זאת, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה יש להורות על בטלות סעיף 18 לפקודת המשטרה נוכח הפגיעה הקשה הגלומה בו בזכויות אדם, בעצמאות מערכת האכיפה ובעקרון שלטון החוק.**

225. על רקע לשונו הברורה של סעיף 18, ולאחר שסוגיית החקירות התחדדה בפני בית המשפט הנכבד בדיון המקדמי והדברים שבו ונבחנו לעומקם, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה לא ניתן לעשות שימוש בכלים פרשניים על מנת להעניק לסעיף זה פרשנות מקיימת. פתיחת הצוהר הרחב לשר לקבוע מדיניות בנושא חקירות, להבדיל מקביעת מדיניות כללית עבור המשטרה, אינה מאפשרת שימוש בכלים פרשניים על מנת למתן את הפגיעה החוקתית במערכת אכיפת החוק ובשורה של זכויות יסוד. על רקע האמור, לעמדת היועצת המשפטית לממשלה אין מנוס מנקיטה בסעד השיפוטי החריג של הכרזה על בטלות הסעיף.

סוף דבר

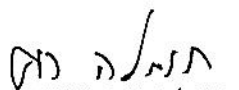
226. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, תיקון הפקודה יצר מבנה חקיקתי בלתי מאוזן הפוגע בערובות החוקתיות הבסיסיות ביותר הנדרשות להסדרת ההפעלה של הכוח המשטירי וסמכויות המשטרה במדינה דמוקרטית. בתוך כך, התיקון נמנע מלהבהיר באופן מפורש, דבר שלא אמורה להיות עליו כל מחלוקת: על משטרת ישראל להיות מקצועית, ממלכתית, אה-פוליטית, ולהפעיל את סמכויותיה ואת האמצעים הפוגעניים שנמסרו בידה בעצמאות מקצועית ובשוויוניות, בלא כל השפעה פוליטית. התיקון על מכלול היבטיו ובדרך של בחירה סלקטיבית של הסדרים חלקיים שהוצעו על-ידי ועדת צדוק- יצר מבנה משטרי המאפשר פוליטיזציה של הפעלת הכוח המשטירי, ללא ערובות, בלמים ואיזונים המבטיחים הגנה על זכויות אדם ושלטון החוק. בנסיבות אלה, התיקון על פי לשונו אינו עומד במבחן החוקתי.

227. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, בהעדר התייחסות מפורשת בחקיקה לערובות הנדרשות לשמור על עקרונות היסוד של מדינה דמוקרטית, אין בכוחה של הפרשנות המקיימת להביא לאיזון המיטבי הנדרש מחקיקה תשתיתית שכזו. יחד עם זאת, פרשנות מקיימת להוראות התיקון (למעט סעיף 18), המבהירה ומעגנת בדין באופן ברור וחד-משמעי את חובת המשטרה לנהוג בממלכתיות, בהתאם לשיקול דעת מקצועי עצמאי, באופן שוויוני ונטול שיקולים זרים ופוליטיים, כמו גם את חובת הדרג הפוליטי להימנע

באופן מוחלט מהשפעה פסולה, יוצקת תוכן למונחים העמומים בהם נקט התיקון. זאת, לצד, מילוי קפדני של חובת הפרסום מראש של המדיניות שהתווה השר, כדי שניתן יהיה להעמידה לביקורת שיפוטית, יכולה להעביר את התיקון **בדוחק רב** אל מעבר לרף המחייב בטלות, הגם שאין בה כדי לרפא את כלל הפגמים שבו, ובייחוד את הליקוי הנובע מכך שהערובות לשמירה על זכויות האדם לא נקבעו במפורש בחוק, שחור על גבי לבן.

228. שונים הדברים ביחס לסעיף 8 לתיקון אשר עניינו סמכות השר להתוות מדיניות בנושא החקירות. לעמדת היועצת המשפטית לממשלה, יש להורות על בטלות סעיף 8 לפקודה, נוכח הפגיעה הקשה הגלומה בו בזכויות אדם, בעצמאות מערכת האכיפה ובעקרון שלטון החוק אשר אינה עומדת באמות המידה החוקתיות.

היום, י"ח אדר ב תשפ"ד
28 מרץ 2024


תהילה רוט, עו"ד

סגנית בכירה א' במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


דניאל מארקס, עו"ד

ממונה במחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה


ענר הלמן, עו"ד

מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה