מדינת ישראל

משרדי הממשלה

אוטונומיה

12/1982 — 1/1979

4124/5 — א.

4124/א

מדינת ישראל
גנזך המדינה

4124

56

א

אוטוניומה

דו"ח מסמכים ליום 19.4.79

אוטונומיה

	חוכן מסמך	נידון בפורום פנימי	נידון כלל משרדי	נשלח לבן אלישר	נידון בינמשרדי
1. הבחירות למוסדות האוטונומיה	+	+	+		+
2. ההתישבות הישראלית*	+	+	+	0	
3. הכנון ובניה	+	+	+	0	
4. משטרה(נערך ע"י מר מרקוביץ) ובתי סוהר				0	
5. מעבר אוכלוסין	+				
6. תעודות זהוי(ומסמכי זהוי אחרים)	+				
7. אזרחות	+				

8. עמונות וצנזורה.

9. מל"ח וכבאות הג"א

10. הרשויות המוניציפליות הערביות.

11. איכות הסביבה.

---

* זקוק להשלמה לאור בצווי ההקמה המוניציפליים.

ירושלים, כ"ג בניסן תשל"ט
20 באפריל 1979

4.6.82

לשכת ראש הממשלה
PRIME MINISTER'S BUREAU

התקבל
E'4.VI. 1982
בלשכת שר האוצר

סודי ודחוף

יוסף שלום,

רק"ד רישום ג"מ

רפ"מ עם הערכת ב"מ.

בברכה

אריאל

TOP SECRET

SUMMARY RECORD OF MEETING THE PRIME MINISTER, MR. MENACHEM BEGIN, AND THE DEPUTY PRIME MINISTER AND MINISTER FOR FOREIGN AFFAIRS OF EGYPT, GENERAL KAMAL HASSAN ALI, AT THE PRIME MINISTER'S OFFICE, ON WEDNESDAY, JUNE 2, 1982, AT 17.30.

PRESENT: Minister for Foreign Affairs, Dr. Butrus Ghali; Advisor to the President, Dr. Osama el-Baz; Ambassador of Egypt in Israel, Mr. Saad Murtadha; Foreign Ministry Spokesman, Ambassador Raouf Ghonim; Head of Dr. Ghali's Office, Mr. Saad al-Fararagi.

Foreign Minister Shamir; Deputy Foreign Minister Ben-Meir; Director General Kimche; Ambassador Sasson; Mr. E. Rubinstein; S. Divon; Z Keydar; Y. Lamdan; Director General Shmuelovitz; Government Secretary Merridor; Y. Avner; A. Navo; U. Porath.

1. After the opening courtesies, and having read President Mubarak's letter which was transmitted by Minister Ali, the Prime Minister asked Ali if he had any oral remarks. Ali replied that Mubarak was very much looking forward to seeing the Prime Minister in Alexandria if he could free himself for a couple of days on his way back from his forthcoming visit to the United States.

2. The Prime Minister thanked Ali and turned directly to Mubarak's letter. He said that he found the first part very touching, and requested Ali to convey to Mubarak his most respectful regards and those of Mrs. Begin. As to the substance of the letter:-

a. Jerusalem. In the President's letter the word "Capitals" (of the three States) appears in inverted commas. Practically speaking those inverted commas did not refer to Cairo or to Washington. They referred only to Jerusalem, and it hurt the Prime Minister that one of these capitals - namely Jerusalem - had to be put in inverted commas. Egypt was a sovereign country, and was entitled to make its own decisions. But whether Egypt recognized Jerusalem as the capital of Israel or not, the fact was that Jerusalem is our capital and will remain such for ever. In all our long conversations with President Sadat and others we had never left any doubt about our position or the impossibility of changing it. The Prime Minster at this point dwelt at length on the place of Jerusalem in history not only of Israel, but also of the Jewish people whose capital and object of love it had been for generations upon generations.

b. Autonomy Talks.

i. Israel would like to renew these talks immediately. No one - Egypt, Israel or the United States - will gain anything by stalling. Israel signed the peace agreement and has fulfilled all its commitments in that connection. We did not postpone the withdrawal by a single hour despite the trauma which we experienced because of it. The Prime Minister mentioned Yamit and described in some detail what had happened with the young people who sought to commit suicide and the appeals of their parents to him as Prime Minister. He had explained to the parents that Israel could not go back on its international obligations and on the decision of the Knesset. We conducted ourselves with restraint and the evacuation was carried out without bloodshed, but Egypt had to understand what a trauma the experience had been for all of us and, speaking personally for himself, given the extra responsibility which he as Prime Minsiter bears. The Prime Minister mentioned the speech which he made in the Knesset after the Entebbe raid which he acknowledged the added responsibility which the then-Prime Minister, Mr. Rabin, had borne for his decision at that time. But despite the heavy responsibility which fell upon him, Israel had effected the withdrawal on time after the Egyptian infringements in Sinai had been corrected.

ii. It was now the time to deal with the second part of the peace process, which in fact was the first part of Camp David. Why should the autonomy talks indeed be postponed? Israel had produced a serious paper and the time had come to discuss it as friends at the negotiating table.

iii. The peace process had begun with President Sadat's visit to Jerusalem. Sadat had never boycotted Jerusalem. When the Prime Minister invited President Mubarak to Israel, it was self-understood that he would come to Jerusalem. The change came when Ambassador Sasson reported in February his conversation with Ali that a visit by Mubarak to Jerusalem was out. This position was reaffirmed by President Mubarak himself when he met Foreign Minister Shamir during the latter's visit to Egypt later in February: Mubarak wished to come to Israel but he could not come to Jerusalem because of domestic problems, the opposition which opposed the peace, fundamentalists, Communists and others. Shamir had asked that if so what would happen to the peace between our countries? Mubarak had replied that the peace was a different matter, but in effect the boycott of Jerusalem had been proclaimed.

iv. After relating the legend of Rabbi Amnon of Mainz and illustrating its relevence to Israel's position on Jerusalem, the Prime Minister told Ali that on 31 May the American Ambassador in Israel had raised the possibility of a trilateral meeting in Washington. The Prime Minister told Mr. Lewis that he was prepared to go, he was prepared to talk about anything - except autonomy, until the Jerusalem venue was settled. The Prime Minister requested Ali to tell Mubarak that Israel is not able to change its position on Jerusalem as one of the venues for the autonomy talks. They have to take place in all three capitals, including Jerusalem. The Cabinet was unanimous on this point, and there was also a national consensus on it. This was his reply. We want to renew the talks, but Jerusalem must be one of the venues and then we will go to Cairo and so on.

c. Taba.

What we have agreed upon still stands. We now have to go by article seven in the Peace Treaty. We agree that the stage of negotiations has passed. Now we have to proceed to conciliation - and the procedure for this can be arranged through the Foreign Ministries.

3. Ali replied that putting "capitals" in inverted commas had not been intended to raise the issue of Jerusalem. Egypt was looking forward to further talks on autonomy and was prepared to renew them at any time. He agreed that personal contacts between the leaders was very essential and it was in this spirit that Mubarak had written to the Prime Minister on whose wisdom and personality he relied. It was unfortunate that Israel had reached the conclusion that the meaning of Egypt's position was that there was a pointer on Jerusalem. Our position on Jerusalem is well-known: we regard Jerusalem as a united city; and we think it may be possible to set up two municipalities within it - one for Jewish Jerusalem and the other for Arab Jerusalem. It is true that there are differences between us, but these should not affect the future of the autonomy talks. All those talks thus far have taken place outside of Jerusalem. There have been seventeen meetings at the Ministerial level and fourteen meetings at the experts level and all of them took place outside Jerusalem. When the Prime Minister commented that Ali himself had had a long talk with Minister Burg on autonomy in Jerusalem, Ali replied that the meeting had been informal.

4. At this point the Prime Minister indicated that he wished on behalf of Minister Burg to make some comments to Mr. Ghali in the light of the latter's interview which had been published in the press today. Ghali has said in his interview that there was a gentleman's agreement between the parties that the autonomy talks would not be held in Jerusalem.

./4

Dr. Burg stated that there was no such agreement. In response, Ghali said that the Prime Minister had a legal mind: how then did he explain that thirty-one meetings on autonomy had been held outside of Jerusalem. The Prime Minister replied that we had no objection so long as there was no officially proclaimed boycott on Jerusalem. The position had changed the moment that Mubarak announced that he would come to Israel but not to Jerusalem. The whole peace process had begun with a visit by the President of Egypt to Jerusalem. Now, after three and half years the President of Egypt is "not able" to come to Jerusalem, and as a result I am not able to visit Cairo. Ali suggested that for the time being, the talks could be held in Haifa and Alexandria in order to break the deadlock which had emerged. The Prime Minister replied that we can only resume the autonomy talks when all three capitals had been accepted as venues, and do not appear in inverted commas.

5. At this point, Dr. El-Baz joined the conversation. We realise that you cannot change your position, but you must also recognise that Egypt cannot change its position either. We can't prejudice our position, in its legal, historical and political aspects. Egypt wants to set the process in motion. It is not in the interest of anyone to stop it. The question of Jerusalem has a local, regional and international aspects. We do not wish that Israel should put Egypt in a predicament, especially now when changes are occurring in the Middle East region, when there is instability and because of the Iraq-Iran war which has far-reaching destabalizing effects, when the so-called Islamization of the area is spreading and so on. We need to find a dynamic response. Normalization between our two countries is progressing. Difficulties exist but we are dealing with the problems as they emerge. Now, we need to make progress on autonomy in order to make an impact on the West Bank and the Palestinians.

6. Mr. Shamir agreed with El-Baz that there was a need to make progress on autonomy and to solve the problems connected with them. However, in his opinion, Egypt had created an obstacle and it would not be possible to overcome and make progress until Egypt changes its mind. Israel cannot give way on its position on Jerusalem. Our people would stone us were we to do so. Mr. Shamir could not understand the logic of discussing everything in Jerusalem, except autonomy.

7. El-Baz repeated that Israel must appreciate Egypt's position. By making the issue public, the problem had been made more complex.

8. The Prime Minister indicated that the problem had begun on the Egyptian side when they boycotted Jerusalem. We had not created the problem. Mr. Mustapha Khalil had said on Israel television that who had ever created the problem should solve it. The Prime Minister respectfully suggested that Egypt should solve the problem it had created. It was unacceptable to tell us that the President of a friendly state could come here and not set foot in Jerusalem. Presidents Carter and Mitterrand had visited Jerusalem and that was what all Presidents Prime Ministers Ministers did. It was not possible that the President of a country with which we have made peace forever could not come to Jerusalem. That is what has created the problem; Israel had not initiated it. We could have gone on changing venues between Giza and Herzlia and even New York, were it not for Egypt telling us that Jerusalem was excluded.

9. Ali said that some other alternatives had been discussed but, he claimed, the Israeli statement had broken the confidentiality of the talks on this matter, and it was that statement that had complicated the issue. The Prime Minister said we had not made a statement - we had reacted. Ali agreed but repeated that this was what had made things complicated. Deputy Minister Ben-Meir pointed out that Israel had only "gone public" after the return of Mr. Shamir from his meeting with Mubarak when all were expecting the President's visit to Jerusalem and when the matter could no longer be hidden. The same held for the question of the venue of the autonomy talks: The disagreement only became public when it had turned into a fact of life which could not be hidden any longer. As for El-Baz's point about prejudicing Egypt's case, the fact that Egypt may come to Jerusalem for the autonomy talks would not prejudice any of their positions. We do not wish anyone to prejudice any of his positions.

10. El-Baz responded that as "friends and partners" Israel had to appreciate Egypt's position. The Presidents who had been mentioned, Carter and Mitterrand, were neither Arabs nor Moslems. Israel's interests required the strengthening of Egypt in the region. Egypt is the only Arab Moslem country with which Israel has relations. It needs a strong Egypt not a weak one. If you know that Jerusalem is a sensitive issue, you should pay attention to its sensitivity, and without prejudice of the positions of both sides we must discuss the issue outside of the framework of the press, because it is an explosive question. Moslems everywhere talk about Jerusalem rather than about the Palestinians - from MOrocco, which is also your friend, to Pakistan. El-Baz was sure that someday Egypt will come to terms with Israel over Jerusalem. Israel must not think that Egypt is trying to introduce obstacles. We are here to appeal to the Prime Minister that we

do not become entangled, ensnared by the Jerusalem issue. Let us not allow the talks to become stalled; let us continue the negotiations and not lose the momentum.

11. Ghali argued that the problem facing us now was to find a formula. We had to use a bit of political imagination and wizardry to save the situation for both of us.

12. The Prime Minister said that we are not asking Egypt to give anything up. But Egypt is asking Israel to give up a great principle. He could easily repeat Dr. El-Baz's words in the reverse direction. Let us not become ensnared by the Jerusalem issue and so on. His words were like poetry, but at the same time how is it possible to ask of us to give up our capital? Our people will not accept that.

13. Ambassador Sasson indicated that at an early stage in the discussions on the Jerusalem issue he had said to Mubarak that Egypt should not ask the impossible from us, for that is what you are requesting. He went on to say that the Prime Minister had requested to receive Mubarak in Israel before the withdrawal and we had worked very hard to bring Mubarak here so that he could see the acclaim with which he would be met. But now we found ourselves in a situation whereby the President could not see the Prime Minister and the Prime Minister could not see the President. Problems had arisen between us on the eve of the withdrawal - those problems could easily and quickly have been solved if a meeting of just half an hour could have been held between the President and the Prime Minister. People in Egypt had said that we should not force the President to come to Jerusalem before the withdrawal, because if such a visit took place it would look as though it was the product of Israeli pressure and the price Egypt had to pay. Things, he was told, would sort themselves out after the withdrawal. We are now in the post-withdrawal phase, and, to his mind, the most important issue was to bring about a meeting between the President and the Prime Minister. The continuation of the autonomy talks was next in importance after that. The moment that we resumed those talks, you (the Egyptians) will be the only ones who are doing anything for the Palestinians in the Arab world.

14. Ali commented that we were in fact talking about two subjects - the President's visit and the autonomy talks.

15. The Prime Minister suggested that as a practical solution Mubarak should come to Jerusalem, doubtless with a large group of advisors. He should see President Navon, speak in the Knesset and if he so wished and return to the Mediterranean coast to sleep there. During his visit to Jerusalem part of his entourage could hold talks on autonomy, not necessarily in his presence. In other words, we could combine the two issues (the visit and the

./7

autonomy talks). Thereafter, we could go to Cairo, or Giza or Washington. If Mubarak does not come to Jerusalem, it is a boycott. The Prime Ministe asked the Egyptians to consider his proposal carefully.

16. Ghali argued that it may take some time to solve the question of the visit and in the meantime it was important to maintain the momentum of the autonomy. The Prime Minister said that he would prefer to refrain from using hard words, but Egypt's approach was insulting and it was an insult to our nation. You want us to accept all you say and to go ahead. You don't understand the depth of our feelings about Jerusalem. At this point, the Prime Minister elaborated upon Jewish sentiments on Jerusalem in full awareness and recognition of the fact that the city was sacred to Christians and Moslems as well. Freedom of access to holy places was guaranteed for all. We stand by our position on Jerusalem as was set out in the Prime Minister's letter to President Carter at Camp David.

17. Ali suggested that since the arrangement of the President's visit is likely to take time, he was trying to separate between the visit and the talks. For that reason, he was trying to advance the negotiations on the same basis as had pertained for the last three years. The President's visit was a separate subject and for that reason he had tried to invite the Prime Minister to Alexandria on his way home from the United States in order to break the ice.

18. The Prime Minister repeated that he would be in New York from 14 till 22 June. If Mubarak could come, he would be happy to meet him. They could talk about everything except autonomy - though they could perhaps discuss the venue for the autonomy talks. They could also hold a three-way meeting. Ali replied that at present Mubarak was fully occupied with internal questions.

19. Ghali asked what we intended to do during the intervening period and how we could maintain the momentum of the autonomy talks. Will we not talk about autonomy if we cannot come to some agreement over the Jerusalem issue in the next six months?

20. The Prime Minister replied that there must be full equality for each of the capitals, and Jerusalem must be one of the three venues. He did not understand the problem. If Egypt wants to separate between the President's visit and the autonomy talks he would accept that. But to his mind the advantage of combining these two events would be that the whole focus would be on the President's visit and not on the autonomy talks being held by the delegations. In fact we could actually begin

immediately, tonight or tomorrow, the autonomy talks, here in Jerusalem. We could call in Minister Burg and begin the talks forthwith. These talks would satisfy us completely. Then we could go to Cairo, but we have to start the ball rolling in Jerusalem.

21. Foreign Minister Shamir asked if we could decide now on a meeting between the Prime Minister and Mubarak in Washington, a decision which would represent the outcome of this present meeting. El-Baz repeated that Mubarak was very busy and it would not be possible to arrange the visit just now. The Prime Minister indicated that he would visit the United States again at the end of November and asked if it might be possible to arrange a meeting there at that time. To this El-Baz replied that he was sure that something could be worked out if Egypt were given enough notice.

22. Director General Kimche stated that, logically speaking, autonomy is part of the Camp David process. We have held many talks on the peace process and subjects related thereto in Jerusalem. Let us therefore be rational, and also talk about autonomy in this framework. So far we have talked in Jerusalem about questions connected with the first phase of this process. Why cannot we continue to talk about the second phase - autonomy - in the same framework, i.e. here in Jerusalem? Also by the same logic, you are here in Jerusalem, we have also spoken about autonomy and this is completely natural. We can continue to speak about it and then go to Cairo and take matters forward.

23. El-Baz replied that Jerusalem is itself an issue in the talks and the question was how not to prejudice Egypt's position. Talking about Jerusalem in Jerusalem had certain implications. The Prime Minister responded that it was possible to speak about Jerusalem in Jerusalem without prejudice to Egypt's position. We never said that you must not raise your position on Jerusalem in Jerusalem. Of course we have our position on Jerusalem - as reflected in my letter to President Carter - and we shall make that position clear on every occasion.

24. Ghali indicated once again the complexity of the problem, and requested a few days to think over the Prime Minister's proposal. He repeated that the Egyptians were prepared to come to Jerusalem at any time, just to show that they were not boycotting Jerusalem.

25. At the conclusion of the meeting a brief discussion was held regarding what would be said to the press thereafter. It was eventually agreed that, at the Prime Minister's suggestion that the press briefing will include the following elements:

./9

"President Mubarak has sent a personal letter to the Prime Minister in which he had reaffirmed his commitment to peace forever . Two problems had been raised in the letter and the talk, namely Taba and the renewal of the autonomy negotiations; as regards Taba it was agreed to proceed according to the peace treaty and now to move to conciliation; as regards the autonomy negotiations, the question of venues had been discussed. "

26. The Prime Minister originally suggested a formulation to the effect that the inclusion or exclusion of Jerusalem as a veneue had been discussed. El-Baz vigorously opposed this formulation, arguing that the specific mention of Jerusalem will create problems, and will only further complicate the issue. The Prime Minister pointed out that four out of five of the pages in Mubarak's letter had been devoted to the question of Jerusalem. In addition, it was futile to avoid mention of Jerusalem. We could omit it for the time being but on Sunday he was bound to report to the Cabinet about this meeting and the matter of Jerusalem was bound to come out in public. Ali indicated that he understood this but for the time being preferred the generalised formulation indicated in the previous paragraph.

סודי

משה דרורי, עו"ד

כניסה ויציאה לתחום האוטונומיה

תוכן עניינים

ס ו ד י

כניסה ויציאה לתחום אונוטומיה

1. אזור יהודה והשומרון מצוי בין ישראל ממערב וממלכת ירדן ממזרח. ממילא הכניסה והיציאה לאזור היא לשתי המדינות: ישראל וירדן. (לרצועת עזה יהיה גבול עם מצרים לאחר תום הנסיגה מסיני).
במסמך זה ננסה לבדוק את כל סוגי הנכנסים והיוצאים אל יו"ש וממנה ונבדוק כיצד ישתנה המצב, אם בכלל, עם כינון האוטונומיה ומהם הפתרונות המוצעים למצב החדש. יש לזכור כי כיום מבחינת הצווים של מפקד האזור נחשב אזור יהודה והשומרון (וכמוהו חבל עזה) כשטח סגור שהכניסה אליו והיציאה ממנו מותרת רק על פי היתר: או היתר כללי שנקבע בצו המושל או בהיתר אישי. כבר בשלב זה ראוי להעיר כי כל פתרון אשר יוצע להלן צריך להיות מושתת על כך שאכן מבחינה משפטית (וכמובן שגם מבחינה מעשית) ניתן יהיה לבצעו באופן אפקטיבי ולהתיר הכניסה והיציאה למי שנמליץ לעשות כן ונוכל למנוע באופן מעשי את היציאה והכניסה ממי שסבורים אנו שיש לנהוג כלפיו כך.
מגוון הבעיות העולות עקב הדיון בסוגיית הכניסה והיציאה מחייב מיון של סוגי הבעיות השונות וסיווגן לקבוצות. נראה כי הדרך הנוחה להצגה כי על ידי חלוקה עקרונית של כניסה, מחד גיסא, ויציאה מאידך גיסא, וחלוקה נוספת של אופי הנכנס והיוצא ומטרתו. כן נבדוק בכל סוג וסוג את התיעוד הנדרש לשם ביצוע הפעולה וכיצד יתועד הדבר בתקופת האוטונומיה.

2. <u>כניסה לאזור</u>

1. <u>תיירים</u>

תייר הוא אדם שאינו תושב יו"ש ואף אינו תושב ישראל אשר בא לביקור באזור לתקופת זמן קצובה ומוגבלת. הנמדדת בימים, שבועות ולכל היותר בשלושה חודשים. מטרתו לבקר ולראות את המקום (אין נכללים בקטגוריה זו הבאים לשם השתקעות או לשם עבודה באזור).

במסגרת זו ניתן לראות חלוקת משנה כדלקמן:

1.1 מבקרי קיץ הבאים דרך הגשרים

תושב האזור רשאי להזמין קרוב או אדם אחר שהוא מתעניין בו לבקר באזור. המבקר יכול להיות מארץ ערבית שאינה מקיימת יחסים דיפלומטיים עם ישראל או אף נמצאת עמה במצב מלחמה. הרשיון לביקור מונפק על ידי הממשל הצבאי על פי בקשת המזמין, לאחר בדיקות בטחוניות מתאימות ולעיתים תוך שימוש בשיקולים ממשליים. הרשיון ניתן לתקופה מוגבלת בלבד בעיקר רווח השימוש בדרך זו בחודשי הקיץ. המבקר רשאי להכנס ליו"ש דרך גשרי הירדן (גשר אלנבי וגשר אדם) ולעבור מיו"ש לישראל (רשיון הביקור משמש, איפוא, גם רשיון שהייה בישראל על פי חוקי ישראל). בדרך זו נכנסו בשנת 1978 כ - 137,220 מבקרים.

האינטרס הישראלי הרשמי, שהושמע בציבור, התומך בכניסה מסיבות כזו של רבבות ובהם גם גורמים עוינים מדי שנה, על כל הסכון הבטחוני הכרוך בכך, היה כפול: ראשית, ערבי העולם יוכלו לראות במו עיניהם את ישראל ויו"ש ויווכחו לדעת כי התעמולה שהציגה את ישראל, הישראלים, והלטונות הכיבוש באור שחור היא העמולה כוזבת וכך ייזרעו נבטי דו-קיום והבנה בין ישראל לבין ערביי העולם ויוקהה במקצת אימות הישראלי-ערבי לפחות בעיני המבקרים, בני משפחתם וידידהם, שלהם הם יספרו את הקורות אותם (לאחר כמה שנות ביקורי קיץ כמעט כל העולם הערבי ידע את האמת על ישראל, הישראלים והכיבוש ביו"ש). שנית, ביקורי הקיץ ישחררו שסחומי לחץ ביו"ש וערביי יו"ש ירגישו כחלק מהאומה הערבית ויוכלו לקיים מגעים חברתיים עם ידידהם וקרובי משפחתם ולא ירגישו עצמם

כלואים "בבית הסוהר הישראלי". מבחינה זו ביקורי הקיץ הם הצד השני של ההיתר לבקר במדינות ערב, אשר בו ידובר בעת הדיון על יציאה מהאזור.
אף כי יש ספיקות אם אכן התממשו תקוות או אינטרסים אלה, מכל מקום נראה כוודאי כמעט שלא ניתן לעשות רגרסיה ולמנוע או להפסיק תהליך זה של ביקורי הקיץ ההמוניים עם כינון האוטונומיה. נהפוך הוא, דווקא ניתן לצפות לדרישה להרחבת יתר במתן הרשיונות למבקרי הקיץ אם על ידי צמצום שיקול הדעת הניתן כיום למנוע מבקרים מטעמים כלשהם ואם על ידי צעד דרסטי כמו ביטול הצורך ברשיונות כליל.
לפיכך נראה כי עם כינון האוטונומיה יש להערך לקראת מצב בו ביקורי הקיץ יימשכו ועל כן מימלא מתעוררת השאלה האם המכניזם הקיים כיום (הגשת בקשה למושל, בדיקה ממשלית ובטחונית ומתן הרשיון) יוכל להמשיך ולפעול עם כינון האוטונומיה.
האינטרס הישראלי הבסיסי של בטחון והרצון להיות הגוף להכנסת אוכלוסיה לאזור ומשם לישראל(מתן סמכות זו לשלטונות האוטונומיה יש בה כדי לקרבם לשלטון ריבוני)- מחייבים כי יהיה פיקוח ישראלי על מתן הרשיונות הנ"ל. לאור העובדה כי הממשל הצבאי יצומצם ביותר (אם יישאר בכלל) לא נותרת כל ברירה זולת הענקת סמכות זו למשרד הפנים. בכך יש גם משום תרומה לאוירה שברצוננו להשליט באזור כי תקופת הממשל הצבאי תמה וכי הגוף הישראלי אשר מטפל בעניינים (חוץ, כמובן, ממוסדות האוטונומיה) הוא רשות ישראלית אזרחית, והמתאימה ביותר לסוגיה זו היא - משרד הפנים. יש לעבד לאור זאת תכנית ארגונית מתאימה ומוצע לשלב במסגרת מערך מתן הרשיונות גופים מקומיים או רשויות מקומיות (עריות, מועצות כפריות ומוכתרים) או אגף/מחלקה במינהל העצמי, אם יוחלט על מעורבות רבה יותר של המינהל העצמי בפיקוח על כניסה ויציאה (ראה להלן) ממילא יהיה צורך להעניק להם סמכויות רבות יותר בכל הקשור לביקורי הקיץ.

1.2 מבקרי קיץ הבאים דרך ישראל

חלק ממבקרי הקיץ מגיע לשטחים לא דרך גשרי הירדן אלא דרך ישראל (נמל תעופה בן-גוריון, לוד, או נמל חיפה). הליכי ההזמנה והרשיון דומים בעיקרון למבקרי קיץ דרך הגשרים אך הכניסה לאזור יהודה והשומרון נעשה דרך ישראל, כאמור המזמין שולח למוזמן את הספח של הרשיון והמוזמן פונה לקונסוליה של מקום מגוריו ומקבל ויזה ועמה נכנס לישראל.

בשיטה זו הפיקוח כיום הוא בידי משרד הפנים או רשות ישראלית אחרת הממלאת פונקציה של משטרת הגבולות בישראל. (כיום זה חלק מהמשטרה אך המצב לא ישתנה אם הפונקציה תעבור למשרד הפנים). כאשר הרשות המנפיקה את הרשיון הוא הממשל הצבאי (כפי שמנפיק רשיונות למבקרים דרך הגשרים).

בשני המקרים, הן כאשר המבקרים באים דרך הגשרים והן כאשר מגיעים הם דרך נתב"ג, הם רשאים לבקר הן בישראל והן ביו"ש ובפועל כך הם נוהגים.

לפיכך אין כל הבדל עקרוני בין שני סוגי מבקרי הקיץ ועל כן הפתרון המוצע לעיל כוחו יפה גם למקרה זה ואפילו ביתר תוקף כי כאן עוסקים בענין שהוא בעל זיקה יותר הדוקה לישראל כי הרשיון שניתן למבקר הקיץ הוא רשיון כפול: אשרת ביקור בישראל ממש ורשיון כניסה לאזור, דרך נקודת גבול בישראל. במקרה זה ניתן יהיה לצמצם את מוערבות נציגי המקומיים, אם יוחלט להעניק להם סמכויות ביחס למבקרי קיץ דרך הגשרים.

1.3 תיירים "רגילים"

להבדיל ממבקרי קיץ שהיוזמה לביקורם - לפחות מבחינת הניירת הפורמלית - באה מצד המזמין תושב יו"ש , הרי תייר רגיל בא מיוזמתו וגורם המטפל באישור בואו הוא הנציגות הישראלית בארץ מגוריו (ולא הממשל הצבאי בישראל).

כאשר יש לישראל הסכמים עם המדינה ממנה בא התייר בדבר פטור מהצורך להצטייד באשרה אין אף צורך בויזה והוא רשאי לבוא ללא צורך במגע קודם או רשיון מטעם הקונסוליה הישראלית בארץ מגוריהם.

תיירים כאלה מגיעים או כבודדים או בקבוצות דרך הגשרים או דרך ישראל. רבים תיירים מסוג זה באים לקראת חג המולד, או בקיץ במסגרת "חבילת תיור" במזר"ת. גם במקרה זה הן הטיקול הבטחוני והן הטיקול של אי מתן סמכות עקרונית זו לרשויות האוטונומיה מחייב השארת הנושא בסמכות מטרד הפנים. אותם תיירים הזקוקים לויזה בארץ מגוריהם ימשיכו ויפנו לקונסוליות הישראליות (כי ליתן מאן דפליג שלאוטונומיה לא יהיו קונסוליות) ואילו במקרה שאין צורך בויזה, גם אז יכולת הפיקוח והאיסור על לפוני ואלמוני להכנס מטעמי בטחון וסדר ציבורי (אנשים בעלי עבר פלילי, עבריני סמים וכו') יתאשרו בידי הרשויות כי תיור רגיל הבא לישראל רשאי לבקר בשטחים ויש להביא בחשבון אף כמות זו של נכנסים לאזור.

1.4 <u>הארכת משך הרשיון - בעל הסמכות</u>

תחת כותרת "תמימה" זו מסתתרת בעיה כבדת משקל: תייר ליום, שבוע או חודש יכול להיהפך לתושב קבע ואם מדובר בכמות משמעותית יש לכך השלכות מרחיקות לכת מבחינה בטחונית דמוגרפית ואף חברתית.(ראוי להזכיר כי הכושים העברים התחילו כתיירים שארכתם הוארכה מפעם לפעם, או שלא נעשה נסיון מספיק תקיף לאכוף את ביצוע החוק כאשר תום הרשיון פג, על כך ראה להלן). לפיכך, הפתרון הרצוי הוא כי אותה רשות ישראלית אשר הנפיקה את הרשיון היא הרשות אשר תוסמך להאריך את משך הרשיון, אף שהמבקר/תייר נמצא כל הזמן ביהודה ושומרון.

1.5 אכיפת החוק

הנושא המרכזי ביותר במסגרת רישוי התיירים הוא הדרך המעשית לאכיפת החוק, קרי: גירוש תייר שמשך תוקף רשיונו פג. בעוד שבישראל מקרים כאלה אינם רבים ונמדדים בעשרות עד מאות בשנה, הרי הצפיה היא כי דווקא באוטונומיה יש חשש שייעשו נסיונות לנצל הליברליות הרחבה במתן רשיונות למבקרי קיץ ונימצא במצב בו בתום הקיץ נשארים באזור עשרות אלפים (או די אפילו בכמה אלפים) אף שמשך תוקף רשיונם חלף עבר. ראוי לזכור כי בעוד שבישראל מסייעת המשטרה - אם כי במקרים לא רבים, בשל מצוקת כח-אדם. לרשויות משרד הפנים לאכוף את החוק ולגרש את התיירים שמועד רשיונם פג, הרי באזור יו"ש תהיה "משטרה מקומית חזקה" כלשון הסכמי קמפ-דיוויד ועל כן הבעיה הולכת ומחריפה. יתרה מזו, אי אכיפת החוק במלוא תוקפה תיתן פרס למי שאינו מציית לחוק וכך אם אדם ביקש איחוד משפחות ולא קיבל, או פליט 1967 שביקש לחזור ולא ניתן לו, יוכל לבוא כתייר או כמבקר קיץ, ולהשאר באזור ללא גבול מתוך ידיעה כי יקשה לאתרו (אם יסתתר למשל בכפר של קרובו) ולא ייעשה כל מאמץ לאתרו על ידי רשויות האוטונומיה. לא זו אף זו, חוסר אפקטיביות באכיפת החוק יכולה ליצור מצב בו כעבור 5 שנים תגדל אוכלוסית האזור דה-פקטו בעשרות אלפי נפש.

אין באמתחת פתרון קסם לבעיה קשה זו בלי לעשות פלסתר את הוראות קמפ-דיוויד ביחס למשטרה מקומית חזקה. מכל מקום, מוצע כי למשטרה הישראלית - שתהיה חלק ממינהלת הבטחון - יוענקו סמכויות גם בנושא מעצר וגירוש של תיירים אשר נמצאים באזור ללא רשיון בר-תוקף. נראה כי המקסימום הניתן להשיג הוא - סמכות פורמלית. אך יש לזכור כי אין בכך די, כי קודם יש לאמץ מידע אם אכן פלוני נמצא באזור שלא כדין. רקע לאיסוף מידע מודיעיני כזה לא ניתן לקבוע במסמך זה והוא פונקציה של פעילות מודיעינית כללית של "תן -וקח", מקורות וכו'. ברם, אם התופעה של תיירים הנשארים באזור תגיע לאלפים הרי מודיעין בלבד לא יעזור וגירושם של מאות (אם יאותרו) לא יהיה כה קל עקב תגובת דעת הקהל, אשר הצד השני יכשירה לקראת נושא זה. באחת, טמון בשאלה זו חומר

נפץ לא קטן והקושי איננו רק בעצם התופעה, אלא בכך שלא ניתן להצביע על רשויות האוטונומיה ולומר להם כי הפרו את הסכם האוטונומיה (כפי שניתן לעשות אם, למשל, יכריזו על הקמת מדינה או יניפו דגל) ועל כן הסנקציה כלפי האוטונומיה לרבות ביטולה החד צדדי ע"י ישראל איננו יכול לשמש סנקציה יעילה, הגיונית צודקת ומתקבלת על דעת הקהל כנגד תופעה זו. הסנקציה צריכה, איפוא, להיות אינדיווידואלית נגד כל מי שנמצא באזור מעבר לתקופת הרשיון וזאת ניתן להפעיל על ידי משטרה ישראלית, כאמור. בתקופת המנדט נתבע כל תייר להפקיד 60 ל"ש כערבון כדי שלא ישתקע בא"י. אמנם אמצעי זה לא עזר וכידוע היו רבים שבדרך זו עלו באופן בלתי לגלי. אך שמא ניתן לדרוש ערבון כזה באופן כפול: גם מהמזמין וגם מהמוזמן ואזי אולי יהיה לכך אפקט, אך ברור שאין זה הפתרון היחיד.

2. <u>נכנסים לצורך ישיבת קבע</u>

בעוד תיירים באו לתקופה מוגבלת אשר בסיומה עזבו את האזור הרי קיימים כמה סוגי אוכלוסיה אשר יגיעו ומגיעים לאזור על מנת להתיישב באזור ישיבת קבע. נכנסים אלה כוללים כמה סוגים בהם נדון להלן: איחוד משפחות, עובדים, פליטים.

2.1 <u>איחוד משפחות</u>

תחת כותרת זו נכללים אנשים אשר נמצאים מחוץ לאזור יהודה והשומרון ואשר להם קרובי משפחה בדרגות מסויימות (ואין כאן המקום להיכנס לפרטים) באזור, ויש סיבות הומניטריות המצדיקות איחוד המשפחה באופן שהאנשים הנמצאים מחוץ לאזור יכנסו לאזור ויורשו לקבל רשיון ישיבת קבע באזור. כבר בשלב זה יש להדגיש כי אין כל חובה משפטית, לא על פי המשפט הבינלאומי ולא על פי המשפט הישראלי הפימי (והדבר אף נקבע בבג"צ 500/72 <u>מרים חליל סלאם אב אל-טיין</u> נגד <u>שר הבטחון</u>, פד"י כז (1) עמ' 481, וראה דיון על כך בספרי: <u>החקיקה באזור יהודה והשומרון</u>, ירושלים, תשל"ה, עמ' 86-87) להענין למבקש איחוד משפחות ובכל המגעים שלנו עם גורמים בינלאומיים, לרבות הצלב האדום הבינלאומי הודגש כי כל

פעולה זו היא הומניטרית אקס-גרציה, הקריטריונים למתן איחוד משפחות נקבעו על ידי הדרג הפוליטי (עם מתן אפשרות סטיה במקרים בודדים לאחר המלצה של ועדה בינמשרדית בה חברים נציגי משרד הפנים, הבטחון, צה"ל שב"כ וכו'). המבקש שהוא תושב האזור הרוצה שקרובו מחוץ לאזור יכנס לאזור ו"יתאחד" עימו, מגיש הבקשה לממשל הצבאי בנפת מגוריו והיא עוברת דיונים בפורומים שונים הן בתוך הממשל הצבאי והן בשיתוף עם רשויות בטחוניות שונות הממליצות לחיוב או לשלילה. (שב"כ, מ"י וכו') ומגיעה לאישור סופי בפני ועדה בינמשרדית בה משתתפים נציגי משרד הפנים. התשובה נמסרת למבקש או לפעמים דרך קצין קישור למוסדות בינלאומיים במפקדת האזור לגופים בינלאומיים שביקשו את איחוד המשפחות, כגון: הצלב האדום הבינלאומי.

ניתן להצביע על שיקולים מספר המצדיקים השארת המצב הקיים אף לאחר כינון האוטונומיה (כאשר הבקשות יוגשו למשרד הפנים במקום לנפת הממשל וכל הבדיקות, איסוף הנתונים וכו' יעשה על ידי משרד הפנים במקום הממשל, אם כי יש לזכור שהדבר יחייב שינויים ארגוניים הקצאת תקנים וכו') בינתם הצורך הבטחוני, השליטה המלאה שלנו על נושא רגיש זה וכו'. בדם, סביר להניח כי תושמע דרישה מהצד השני כי הם רוצים אחריות על נושא זה וניתן בתנאים שיוצגו להלן להיענות לבקשה זו. במו"מ ייקבעו קריטריונים ברורים ביחס לאיחוד המשפחות כך שהגוף המחליט יהיה מוציא לפועל של הנחיות ברורות ולא קובע מדיניות. לפני כל דיון בכל מקרה יעשו רשויות ישראל בדיקה בטחונית ובדיקת נכונות הטענות הכלולות בבקשה. כל החלטה תתקבלו פה אחד (משמע: הווטו לישראל). אין מקום בשלב זה לדון במפורט בהרכב הגוף: האם יהיה רק דואלי: ישראלי ונציגי המינהל המקומי או מרובע (ישראל מצרים ירדן והמינהל מקומי) או שמא יהיה זכות השתתפות או דעה מייעצת לגופים חיצוניים (כגון צלב אדום, או"ם וכו'), אך נראה כי במו"מ ניתן בלשב כלשהו - אולי במסגרת תן וקח בנקודה השובה יותר - לוותר על אקסלוסיביות וזאת בדומה לסוגיית הפליטים, בה נדון להלן.

2.2 <u>עובדים</u>

המינהל העצמי יהיה זקוק לכח אדם טכנולוגי טכנוקרטי וניהולי

לצורך הבירוקרטיה של המינהל העצמי ואף לצורך פיתוח האזור וקידומו ראוי לשקול אם לצורך הצגת עמדת ישראל כקונסטרוקטיבית ראוי כי נציע אנחנו כי נתיר הבאת מומחים ערבים (או פלסטינאים לשעבר) שישמשו עובדים במינהל העצמי או בשירותים הנחוצים (כגון: רופאים). הכוונה היא לעשרות בלבד כל שנה (ולכל היותר בשנה הראשונה מאה-מאתיים). כאן יש לנהוג בליברליות יתר, כי אף האינטרס הישראלי מחייב שהמינהל העצמי יתפקד כדבעי. ברם, אין משמעות הדבר כי נקנה לרשויות המינהל העצמי שיקול דעת מוחלט להביא כמה עובדים שירצו מבלי להתחשב באישיותם. יש להגביל הכמות ולקבוע נוהלים ברורים של תיאום עם ישראל לשם הפיקוח הבטחוני. נראה כי כאן צריך שהיוזמה ~~xxxxx~~ והבדיקות הראשוניות יהיו בידי המינהל העצמי אשר יציג בפני ועדה משותפת מספר מועמדים כל שנה (למשל פי שתיים מאשר המכסה השנתית) עם הסבר תפקידם ונחיצותם; ישראל תערוך את הבדיקה הבטחונית והועדה המשותפת תאשר הדבר ותבחר את הנכנסים מבין המועמדים. גם כאן יש הכרח בהסכמה פה אחד כדי שהרווח הבטחוני הישראלי יהיה אפקטיבי. עובדים אלה שייכנסו לאזור במסגרת זו יהנו ממעמד של תושב קבע, הם ובני משפחתם הגרעינית. מוצע כי מספר הנכנסים בדרך זו יהיה חלק ממכסת הפליטים השנתית (כמפורט להלן).

2.3 <u>פליטים חוזרים (שעזבו את יו"ש ב- 1967)</u>

סוגיה זו נידונה בהרחבה בועדת משנה מיוחדת ואף נכתב על כך מסמך בן 6 עמודים על ידי מתאם הפעולה בשטחים. לצורך ענייננו נאמר כי סיכום מסמך זה ממליץ על קביעת מכסה שנתית של 15.20 אלף נפש לשנה כאשר לכך מצטרפת תכנית רב-שנתית של הכנת התשתית של השירותים והכלכלה לקליטת כמות זו של פליטים.

הרשות שתטפל בעניין תהיה משותפת לישראל מצרים (וכן יהיו בה נציגי המינהל המקומי וירדן). גם במקרה זה יש להקפיד על מתן זכות וטו לישראל הן מבחינה בטחונית והן מבחינה דימוגרפית ולעמוד על כך שכל אשר תעשה הועדה המשותפת הוא יישום ההחלטה העקרונית של מכסה שנתית קבועה ולא תגבש דרישות למדיניות חדשה (כי הדבר יגרום לקשיים הסברתיים ניכרים ואולי אף לפיצוץ הועדה, אף שלישראל זכות וטו). מבחינה אירגונית, בדומה להכנסת עובדים לאזור (כאמור לעיל), ניתן

להפקיד בידי המועצה המינהלית את השלבים הראשונים של איסוף הנתונים, ריכוז הבקשות וכו', ואח"כ הדיון יהיה בפני הועדה. אם יש מגמה של ביזור סמכויות המועצה המינהלית ניתן לדרוש והדבר יישמע הגיוני סביר ויעיל, כי הבקשות יוגשו דרך העיריות אשר הם היודעות בצורה הטובה ביותר את העובדות ביחס לכל פליט ופליט.

3. <u>ישראלים הנכנסים לאזור</u>

אף שקיימים כמה סוגי ישראלים הנכנסים לאזור נראה כי הפתרון ביחס אליהם צריך להיות אחיד. מתן זכות כניסה בלתי מוגבלת. ניתן לקבוע כי הישראלים הנכנסים לאזור השייכים לקבוצות הבאות: מתיישבים שמקום מגוריהם הוא ביו"ש; מבקרים להתיישבות אלה; מספקי שירותים ליישובים אלה; ישראלים המסיירים באזור יו"ש להנאתם; עוברים דרך יו"ש ב"טרנזיט" לצורך נסיעה בתוך ישראל (כגון ירושלים-טבריה דרך הבקעה ואילבא דאמת, אף הכביש ירושלים-תל אביב עובר בחלקו דרך יו"ש); חיילים ושוטרים הנוסעים לבסיסים ביו"ש; כוחות בטחון הנכנסים לאזור לצורך ביצוע משימתם (ניתן לשער קבוצות נוספות אך הדבר לא יעלה ולא יוריד לצורך הדיון שלנו). כיום יש היתר כניסה כללי לאזור לישראלים (עם הגבלות מסויימות ביחס להתנהלויות וישיבת קבע באזור) והסדר זה משביע רצון גם לתקופת האוטונומיה. ראוי להדגיש כי אף אם נגיע למסקנה כי ראוי לתת למינהל המקומי סמכות כלשהי ביחס לכניסה ויציאה לאזור (ראה להלן), ביחס לישראלים לא תהיה להם סמכות כלשהיא. כאן צריך להיות מודגש וברור כי בעיני ישראל יו"ש היא מחוז פנימי כמו הגליל והנגב וכפי שיש חופש תנועה מלא בתוך ישראל יהיה חופש תנועה מלא ליו"ש (ומטילא ממנה) לישראלים. יש להיות ערים לכך שערביי ישראל עלולים לנצל זאת לרעה אך העקרון של חופש תנועה מלא בתוך כל ארץ ישראל הוא עקרון כה בסיסי שיש להדגיש ואין לוותר עליו.

4. <u>תושבי אזורים אחרים</u>

לית מאן דפליג שיש לאפשר לתושבי עזה להיכנס ליו"ש ולהיפך והדבר, מחייב, איפוא, הסדרים ביחס לפעילות הבאות :

א. יציאה מאזור א' (יו"ש או עזה) ;

ב. מעבר דרך ישראל ;

ג. כניסה לאזור ב' (עזה או יו"ש);

ד. המסלול ההפוך.

כיום יש מערכת מסועפת של היתרי כניסה ויציאה של האזורים המאפשרים תנועה כזו מיו"ש לעזה ולהיפך (אין מקום לעסוק במקום זה בחקיקה הישראלית, אם קיימת בכלל, ביחס למעבר בתוך ישראל מאזור לאזור) וכן מאזורים אלה לרמת הגולן ולהיפך. תחילתם של היתרים אלה באפשרות שניתנה לאנשי עזה להגיע ליו"ש ולירושלים לתפילות יום ו' עוד בשלהי 1967 וההיתרים כיום רחבים ומאפשרים כניסה ויציאה לצורך עבודה, ביקור וכו'. אין בהיתרים אלה משום רשיון ישיבת קבע באזורים הללו (כזכור, נעשה פעם מבצע העברת פליטי עזה לישובים חדשים ביו"ש, אך העניין הסתכם במאות בודדים שחלקם "נשר" וחזר לעזה).

אם, מכל מקום, נרצה להעניק למינהל העצמי סמכויות כלשהם בנושאי כניסה ויציאה נראה כי דווקא בסוגיה זו ניתן להעניק הסמכות למינהל העצמי להחליט כי פלוני או אלמוני לא יוכלו לעבור מעזה ליו"ש ולהיפך (ברם החלטה זו תקפה רק ביחס למעבר מאזור אחד למשנהו אך לא יהיה בכוחה למנוע מתושב אחד האזורים לצאת לעבוד בישראל (על היציאה לישראל - ראה להלן). אמנם, סמכות מעין זו אם ישתמשו בה הרשויות האוטונומיה במידה רחבה ביותר תביא לניתוק עזה מיו"ש ולהיפך ואף יכולה לשמש אמצעי למנוע מגורמים פוליטיים כלשהם (מתונים בעיקר) את האפשרות הביטוי על ידי מעצר בית כמעט. אף על סיכון נראה כי אם תהיה דרישה מצד רשויות המינהל העצמי למתן סמכויות כאלה ניתן להעניק להם סמכויות אלה כי הנושא הוא פנימי לחלוטין.

3. יציאים

1. יוצאים לישראל

תושבי האזור יוצאים מהאזור לישראל כדבר שבשיגרה דבר יום ביומו הן לצרכי עבודה והן לצרכים אחרים (בילוי, קניות, ריפוי ועוד). ברם, יש לזכור כי מבחינה משפטית האזור מהווה שטח סגור שהיציאה ממנו אסורה, היציאות התושבים לישראל מוסדרת על ידי היתר יציאה כללי. בהיתר היציאה הכללי מספר הגבלות (כגון: שעות המעבר וצירים דרכים עוברים בין יו"ש לישראל), אך אלה אינם מקוימים הלכה למעשה. יתרה מזו, הגבלה הקבועה בהיתר לפיה אסור ליוצא ללון בישראל וקל וחומר שלא להתגורר שם באופן קבוע, הוא בגדר הלכה ואין מוריין כן, ורק במבצעים חד-פעמיים נעשו נסיונות לאתר את העובדים בישראל והישנים שם בתנאים לא תנאים. אכן זו יותר בעיה חברתית ישראלית מאשר בעיה מבחינת האזור (והאוטונומיה אם תקום), אך יש לכך גם השלכות בטחוניות (אף כי חודש מוקהה במקצת לאור הצורך להצטייד בתעודת זהות בכל עת ועל כן ניתן לזהות את התושב) ואף השלכות חברתיות ודמוגרפיות (נישואין בין תושב האזור לתושבת ישראל ערביה - ובמקרים נדירים ביות אף עם יהודיה - המולידים דרישה לאיחוד משפחות בישראל).

נראה כי עם כינון האוטונומיה ראוי להשאיר המצב בעינו. ובמצב זה של כמעט, חירות מלאה של "חופש תנועה" בין האזור לישראל חיוני הן בשל היות יהוש"ע מפוצלת לשני אזורים יו"ש ועזה שישראל ביניהם (וקביעת "מסדרון" קבוע של מעבר אינו פתרון טוב כי הוא מנציח מצב של כאילו מסדרון בין שתי מדינות כפי שיהיה כנראה באזור אילת, ואילו התפיסה שיש לחתור אליה היא שיו"ש ועזה הם חבלים בתוך א"י) והן בשל הצורך לאפשר המשך עבודתם של פועלי יהוש"ע בישראל.

ראוי להדגיש כי ביחס לתושבים הישראלים הנמצאים באזור בהתישבויות הישראלית, ולא כל שכן ביחס לכוחות הבטחון שיהיו באזור, יש לאפשר חופש תנועה מהחלט לישראל.

נימוק מרכזי הניצב מאחרי עמדה זו של המשך חופש התנועה הוא: אי התיאה מחדש של "הקו הירוק": נראה כי אין חולק שאין כוונה במסגרת האוטונומיה להחזיר הגלגל אחורנית ולחדש את הקו הירוק שהפריד בין ישראל לבין יו"ש לפני תריסר שנים. אמנם אין ספק כי בעקבות כינון האוטונומיה לפחות מבחינה משפטית, יורגש ביתר שאת השוני בין ישראל ליהו"שע והדבר אף יבוא לידי ביטוי מעשי בנושאים כגון: משטרה, אך נראה כי הגבלות תנועה כמו בין

שתי מדינות יצרו ממש חומה וגבול בין ישראל ליהוש"ע ולכן ראוי להשאיר המצב הקיים. מכל מקום ראוי לחשוב שמא רשויות האוטונומיה דרוקא בשל הנימוק הנ"ל יחפצו ביצירת חיץ בין יהוש"ע לבין ישראל וינסו להחיות את הקו הירוק על ידי איסור יציאה מיו"ש לישראל למשל. יתכן וכאשר הדבר יעשה באמצעות הקיקה פורמלית תוכל ישראל לבטל הקיקה זו דלטעון כי היא מפרה את הסכם האוטונומיה (בין בלשונה ובין ברוחו), אך אם שלטונות האוטונומיה ינקטו באמצעים מתוחכמים שיקשה להצביע באצבע ולומר כי הצעד הוא מכוון (למשל, הסברה בדבר הצורך להתרכז בעבודה ביהוש"ע; בדיקות של שוטרים מקומיים באיצטלה של דאגה לתקינות הרכב, דבר שיגרום פקקים ואיחור עובדים לעבודה בסדר גודל של שעות עד כדי יצירת אוירת אי רצון לעבוד בישראל, ושלא להזכיר אימים מפורשים ואמצעים אלימים נגד עובדים בישראל) לא תוכל מדינות ישראל הנוכחית לתת תשובה לכך. למותר לציין כי אם כיום ישראל אינה כופה בכוח עבודה בישראל(והדבר אף אסור על פי המשפט הבינלאומי), קל וחומר שלא ייעשה הדבר בתקופת האוטונומיה. לפיכך האמצעי המרכזי יהיה המשיכה הכלכלית ועל כן, אם יפתחו ביהו"שע מקורות תעסוקה רצינים (ע"י מימון אשפ"י וכו"), יתכן ובתהליך של כמה שנים יווצר מחדש "קו ירוק", אך דיון בכך חורג ממסגרת מסמך זה.

2. <u>יציאה לחו"ל</u>

יציאת תושבי האזור לחו"ל יכולה להעשות דרך ישראל או דרך גשרי הירדן כאשר בשני המקרים על התושב לדאוג לעצמו להסדיר רשיון כניסה לארץ היעד שלו על ידי ויזה או הסדר אחר.

מהו המסמך המשמש לו לזיהוי בינלאומי ?

אם התושב הינו אזרח של מדינה כלשהי הוא בעל דרכון מאותה מדינה. ואכן מרבית תושבי יו"ש הם אזרחים ירדניים ונושאים בדרכונים ירדניים. לפיכך לכאורה, יכולים אותם תושבים להשתמש בדרכונם הירדני לשם מסעם בעולם. ברם, דרך זו אינה בשימוש מעשי כי התושבים אינם רוצים שבדרכונם תוטבע החותמת הישראלית, דבר המקשה עליהם להיכנס לארצות ערב וגורם לכך שירדן תסרב לחדש להם את הדרכון שבו קיימת חותמת ישראלית. חשש זה מוצדק לפחות פורמלית כי החוק הירדני אינו קובע כי מתן דרכון היא זכות האזרח אלא בתקנת דרכונים לירדנים היא מזכויות המלך והוא רשאי בכל מקרה לסרב להעניקם מבלי שיהיה חייב בפירוט הנמוקים לכך וכן אף לדרוש בחזרת דרכון אשר הוענק. סעיף 3 לחוק הדרכונים הירדני, מס' 5 לשנת 1942. יש לזכור גם שחלק מתושבי יו"ש אינם אזרחי ירדן כלל והם חסרי אזרחות (במיוחד פליטים).

במצב דברים זה, המסמך היחיד שניתן לתושבי יו"ש (אזרחים ירדניים וחסרי אזרחות) לצורך מסעם בעולם הוא תעודת מעבר ישראלית המנופקת על ידי רשויות ישראל מכח סעיף 2(ב)(1) להוק הדרכונים תשי"ב-1952. מבחינה משפטית ואף על פי כללי המשפט הבינלאומי המתייחסים לשטחים מוחזקים לא מוטלת חובה על ישראל לספק לתושבים הללו תעודות מעבר ישראליות במיוחד שהנימוק על פיו אינם רוצים האזרחים הירדניים להשתמש בדרכונם הירדני יש בו משום פגיעה בישראל. מכל מקום זה המצב כיום. על פי החוק הישראלי משרד הפנים רשאי, אך אינו חייב להעניק תעודת מעבר. תעודת המעבר מוענקת על פי החוק הישראלי בירושלים מבחינה פורמלית, אך למעשה הבקשה מוגשת בנפה ביו"ש ושם היא נמסרת לתושב.

מצב זה מתייחס גם, וביתר שאת, ביחס לתושבי רצועת עזה אשר הם אזרחים פלסטינאים א"י בהתאם לחוקי האזרחות המנדטוריים (לא ניתנה להם על ידי המצרים אזרחות מצרית). עד 1967 קיבלו תושבי עזה תעודות מעבר פלסטינאיות מאת השלטונות המצרים לצורך נסיעותיהם בחו"ל. כותרת תעודת מעבר היתה: "תעודת מסע לפליטים פלסטינאים מטעם מצרים".

כאמור, מאז 1967 שלטונות ישראל מנפקים להם תעודות מעבר ישראליות.

אם ננסה למיין את האינטרסים העולים סבוגיית היציאה לחו"ל והתיעוד המלווה לה נימוכח לדעת שהמרכזי בהם הוא: הסמכות הניתנת להנפיק תעודה בינלאומית מקנה למנפיק התעודה מעמד של מדינה או ישות מדינית בתעודה הבינלאומית (בין שהוא דרכון ובין שהיא תעודת מעבר) משמשת כסימן הזיהוי של האדם בעולם ועל כן ברור כמעט מאליו כי אם תעונק סמכות להנפיק דרכונים או אף תעודת מעבר לשלטונות האוטונומיה יהיה בכך משום הקניית מעמד של מדינה או ישות מדינית מבחינה זו הנפקת תעודת מעבר כמוה כדגל המנון וכו' - אטריבוטים ריבוניים שיש להקפיד ביותר שלא להעניקם לשלטונות האוטונומיה. לפיכך המסקנה העולה מדברנו היא שהסמכות להעניק תעודת מעבר תישאר בידי ישראל ולא תינתן לרשויות האוטונומיה.

אמנם להנפקת תעודות מעבר יש גם משמעות לצורך עניינים אחרים, כמו: אפשרויות בריחה מהארץ (דבר העלול לפגוע באינטרסים בטחוניים של ישראל) או אפשרות התחמקות מצו בית המשפט של עיכוב יציאה מהארץ ועוד. בכם, עניינים אלה יידונו להלן במסגרת דיון מיוחד על נקודות הגבול והשליטה עליהם.

4. נקודת מעבר

בנפרד מכל מגרון הבעיות שהצגנו, מקום נכבד יש למציאות של שליטה אפקטיבית על המקום בו מתבצע המעבר מארץ לארץ. אשר למעברים בין יהוש"ע לבין ישראל כבר קבענו לעיל פי רצוי ביותר שלא להחזיק את הקו הירוק ועל כן ממילא ברור שאין כל כוונה ליצור נקודות מעבר כל שכן תחנת גבול בין ישראל לבין יהוש"ע, אלא יש לראות את יהוש"ע כמחוז בתוך ארץ ישראל ולא כישות מדינית נפרדת. אך באשר ליציאתם של תושבי יהוש"ע וכניסתם דרך הגשרים יש להסדיר הדבר באמצעות תחנת גבול ומעבר מסודרת. כיום גשרי הירדן מהווים תחנת גבול מוסמכת הן על פי דיני יו"ש והן על פי דיני מדינת ישראל. בגשרים קיימים מסופים ובהם יש למשרד הפנים מעמד חשוב כמו שאחראי לרישום ותיעוד כגון: פיקוח על רשיונות כניסה ויציאה, הפקדת ת"ז של היוצא ועוד. ברם, מסוף ותחנת גבול זוקק פונקציות ושירותים נוספים המצויים באחריות גורמים אחרים כגון: מכס, בקורת בריאות, בדיקה בטחונית (במיוחד של נכנסים) ובדיקת רשב"ג על ידי גורמים בטחוניים, צנזורה, משטרת הגבולות. כיום בגשרי הירדן הפיקוח העליון הוא בידי צה"ל והתיאום בין המשרדים והפונקציות השונות במסוף נעשות על ידי מפקד הגשר (בדרגים גבוהים יותר על ידי מפקדת אזור יו"ש, תיאום הפעולה בשטחים וכו'). ליתר מאן דפליג כי יש צורך בפיקוח ותיאום עליון כזה ונשאלת השאלה מי יהיה גוף זה עם כינון האוטונומיה. מצד אחד, ניתן לומר כי עדיף שיהיה הדבר באחריות צה"ל, כמו היום, והדבר ניתן להסביר כחלק מהפקוח הבטחוני והמצריך כי עניני בטחון יהיו באחריות צה"ל. (ניתן לשלב בפיקוח, לא בביצוע מעשי, גם פונקציונרים ירדניים בהתאם לאמור בהסכמי קמפ-דיוויד על פיקוח ירדני-ישראלי משותף על הגבול, וזאת כמובן, בתנאי שיהיה הסדר דומה וסמטרי בצד השני של נהר הירדן). מאידך גיסא, אם תישמע הטענה מהצד השני כי יש לראות גם כלפי חוץ כי הממשל הצבאי אינו במלוא תוקפו כמקודם, כי אז מוצע שעמדת ישראל במו"מ תהיה כי האחריות תימסר למשרד הפנים, בדומה לאחריות שיש למשרד פנים במדינות רבות בעולם. דבר זה יחייב הערכות של משרד הפנים הן בתוכו (לעניין אחראי מרשם, משטרה, משטרת גבולות וכו') והן ביחס לפיקוח ותיאום עם משרדים אחרים (כגון: מכס, בריאות, בדיקות בטחוניות וכו').
אין מקום במסמך זה לפרט את הצדדים האופרטיביים הנובעים מכך, כגון: תקנים, כ"א, תקציב, ארגון פנימי של המסוף (מסלול מעבר וכו'). נקודת מעבר חדשה שתהווה תחנת גבול חדשה הן כלפי יהוש"ע והן כלפי ישראל תהיה באזור המערבי בגבול ישראל-מצרים. הבעיה תהיה אקטואלית אם ימומש הסכם השלום עם מצרים ובמיוחד

אותו סעיף הדן במעבר אוכלוסיה ותיירים בין ישראל ומצרים. מיקום תחנת הגבול תלוי בשלבי הנסיגה על פי הסכם עם מצרים: בשלב הראשון יש למקם את תחנת הגבול ליד אל-עריש ובשלב השני יש למקמה סמוך לרפיח בקצה המערבי של חבל עזה. אותם דברים שאמרנו ביחס לתחנת הגבול בבשרי הירדן כוחם יפה גם לתחנת הגבול ישראל-מצרים. (כפוף לכך שבשלב הראשון של הנסיגה ניתן לברוס כי האחריות לתחנת הגבול באל-עריש תהיה בידי צה"ל ולא יהיה זה נשוא לדיון במו"מ על האוטונומיה).

5. <u>ירושלים המזרחית</u>

מעמד תושבי ירושלים המזרחית הוא כתושבי ישראל ועל כן כל האמור ביחס לכניסה ויציאה במסמך זה אינו חל עליהם, אלא ביחס אליהם חלים הדינים המקובלים. בישראל ביחס לתושב. כ- 160 מתושבי ירושלים המזרחית קיבלו אזרחות ישראלית ועל כן מתייחסים אליהם לא רק כאל תושבי ישראל אלא כאל אזרחי מדינת ישראל. תושבי ירושלים המזרחית כתושבי יו"ש מקבלים תעודות מסע ישראליות. אשר לתנועה בין ירושלים המזרחית לבין יו"ש, אף כאן יחולו הדינים הכללים של חופש התנועה בין ישראל לבין יו"ש כפי שאמרנו לעיל.

ברם, מעמד מיוחד יש לתושבי ירושלים המזרחית השונה מיתר תושבי ישראל והדומה לתושבי יו"ש: הם רשאים להזמין מבקרים בביקורי קיץ כמו תושבי יו"ש. גם בנושא זה מוצע להשאיר המצב הקיים בעינו.

6. <u>מתן סמכות למינהל העצמי בנושאי כניסה ויציאה</u>

במסמך זה הוצגה עד כה תפיסה כי יהוש"ע הם חלק בלי נפרד מא"י, כמו הנגב הגליל ועל כן האחריות היחידה והמרכזית לענייני כניסה ויציאה לאזור לרבות תיעוד ואחריות לנקודות המעבר והגבול הוא בידי ישראל. נראה כי זה אכן צריך להיות הקו המרכזי והדומנטי במו"מ וניתן להצדיקו בעיקר מטעמי בטחון אף כי הנימוק המרכזי הכן הוא כאמור: ראיית יהוש"ע כחלק מא"י ולא כישות נפרדת.

אף על פי כן אין אנו פטורים מלנסות להציג בקוים כללים הצעה שהיא נסיגה מהדרך שהובאה לעיל. כוונתנו למתן סמכות כלשהי למינהל העצמי בנושאי הכניסה והיציאה לאזור. למותר לציין כי קבלת דרך חדשה זו תהיה, מבחינה טקטית, רק בדלית ברירה אם וכאשר הצעתנו הראשונה דלעיל לא תתקבל לחלוטין על דעת הצד השני.

פרטי ההצעה החדשה מחייבים ליבון נפרד והתלויים במו"מ עצמו מכל מקום ניתן בשלב זה לומר כי המינהל העצמי יהווה תת-מערכת בנושאי כניסה ויציאה באופן שראשית יהיה צורך באישור הרשויות הישראליות לכניסה ויציאה לארץ ישראל כולה ורשויות האוטונומיה יהיו מוסמכים לקבוע, בתנאים מסויימים, כניסה ויציאה לאזור יהוש"ע דבר זה סביר ביחס לכניסה ויציאה דרך הגשרים אך אין הוא רלוונטי ביחס ל"גבול" הפתוח בין ישראל לבין יהוש"ע, דהיינו ה"קו הירוק" אשר מדיניות המוצעת היא שלא להחילותו. כאמור, פרטי ההסדר מחייבים עיון נוסף אך ניתן, למשל, להציע כי בתחנות הגבול בגשרים יהיו שני דלפקים: האחד ישראלי שיתיר כניסה ויציאה לא"י והשני דלפק האוטונומי שיתיר כניסה ויציאה לאוטונומיה. יצוצו בעיות רבות ביניהם: תיעוד, חותמות, תיאום מעשי וכו', אך אין להוציא אפשרות זו מכלל חשבון בעת תכנון במו"מ.

7. <u>ס י כ ו ם</u>

1. ככלל יש לשאוף למצב בו תהיה אפשרות של פיקוח ישראלי אפקטיבי בכל נושאי הכניסה והיציאה לתחום האוטונומיה.

2. כניסת תיירים לתחום האוטונומיה תעשה על ידי רשויות ישראליות, אשר יוסמכו גם להאריך את משך תוקפו של הרשיון הביקור . המשטרה הישראלית תהיה אחראית לאכיפת החוק ולגירוש תיירים שמשך רשיונם פג.

3. כניסה לצורך ישיבת קבע באזור כגון: איחוד משפחות, עובדים והחזרת פליטים תעשה בשיתוף פעולה עם גורמי המינהל המקומי (וניתן לשתף נציגי מצרים וירדן) אך מוצע כי הקריטריונים יוכנו קודם לכן ~~xxxxxxx~~ והרשדות המשותפות תהינה רק מבצעות של המדיניות שנקבעה. בכל פורום יהיה צורך בהחלטה פה אחד שמשמעותה מתן וטו לישראל שיאפשר שמירת האינטרס הבטחוני.

4. לא יוחיה מחדש הקו הירוק והמעבר לישראל וממנה יהיה חופשי.

5. אם הצד השני יוצה זאת ניתן להתיר לו להטיל מגבלות על יציאה מתחום יו"ש או עזה למקומיים בלבד.

6. היציאה לחו"ל תעשה, כפי שהיא כיום, על פי תיעוד ישראלי, תעודת מעבר, לא נתיר הנפקת תיעוד בינלאומי לרשויות האוטונומיה.

7. האחריות על נקודות המעבר והגבול (הגשרים כלפי ירדן ותחנת המעבר כלפי מצרים: אל-עריש תחילה ועם סיום הנסיגה רפיח), תהיה באחריות ישראלית

בפיקוח של משרד הפנים הישראלי.

8. בדלית ברירה ורק במסגרת "תן וקח" במו"מ ניתן להסכים על שיתוף רשויות האוטונומיה באחריות בנושאי כניסה ויציאה כאשר דבר זה לא יחול על המעבר מיהוש"ע לישראל אלא רק מיהוש"ע החוצה ביחס למקומיים בלבד, ואף זאת רק בנוסף לסמכות הישראלית ולא במקומה, כגון: התחנת המעבר יהיה צורך קודם באישור גוף ישראלי ואח"כ באישור גוף מקומי.

האוטונומיה ואזרחותם של התושבים

רקע הסטורי עד מלחמת השחרור

בתקופת המנדט הבריטי בארץ ישראל נחקק דבר המלך במושרה בעניין הנתינות הפלשתינאית (א"י) 1925, על תיקוניו אשר העניק לתושבים בכל א"י המנדטורית (הכולל כיום את מדינת ישראל, יו"ש ורצועת עזה) את הנתינות הפלשתינאית ארץ-ישראלית (להלן נתינות פלישתינאית מנדטורית). מכח דבר מלך זה הפכו לנתינים פליסטינאים - מנדטוריים כל מי שהיה בעל נתינות תורכית ב- 1.8.25 (סעיף 1 לדבר המלך) או מי שהיה צאצא של בעל נתינות תורכית (סעיף 3) וכן ניתנה נתינות כזו למי שהתאזרח לאחר שמילא את הדרישות שבפרק ג' לדבר המלך. ברם, יש לזכור כי אף שמילא אדם תנאים אלה (שכללו מגורים בא"י, אופי טוב, ידיעת אחת משפות הארץ וכו') אין לו זכות לקבלת אזרחות אלא הדבר תלוי בשיקול דעתו המוחלט של הנציב העליון ללא זכות ערעור על כך (סעיף 7(3) לדבר המלך וראה גם בספרו של גולדמן על דיני האזרחות בישראל, באנגלית, בעמ' 14).

ניתן לומר, איפוא, כי עם סיום המנדט בא"י היו מרבית התושבים בעלי נתינות פלסטינאית-מנדטורית אף כי היו כאלה ששמרו על אזרחותם הזרה והיו כאלה (במיוחד עולים בלתי ליגליים), שלא היו יכולים לקבל אזרחות פליסטינאית-מנדטורית והיו חסרי אזרחות..

החלטת החלוקה 29.11.47

בהחלטת העצרת הכללית של האו"ם מס' 181 (2) מיום 29.11.1947 בדבר עתיד הממשל בפלסטינה, נכלל פרק שלם העוסק באזרחות, אך משום מה לא התייחסו אליו כלל, אף אלא שעסקו בהחלטת או"ם זו.

סעיף 1 לפרק 3 קבע כי האזרחים הפלסטינאים-מנדטוריים וכן יהודים וערבים שאינם בעלי נתינות פליסטנאית-מנדטורית ואשר הם תושבי פלסטינה א"י, למעט ירושלים, יהפכו לאזרחים של המדינה בהם הם יושבים ויהנו מזכויות אזרח מלאות. כן נקבעו הסדרים ביחס לערבים שיהיו במדינה היהודית וההיפך: תוך שנה יכול ערבי שגר בחלק היהודי ויהודי שגר בחלק הערבי להביע רצונו להיות אזרח של המדינה של הלאום שלו וזכות זו קיימת גם לבן הזוג לילדים הקטינים. במקרה כזה זכאי אותו אדם להצביע בבחירות למועצה המכוננת של המדינה של הלאום שלו ולא של המדינה שהוא גר בה.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

כידוע לכל, לא הוגשמה החלטת החלוקה, אך מעניין לציין כי יש כאן יסודות שנראה אותם להלן: אופציה ביחס לאזרחות ויכולת להשתתף לבחירות של גוף קונסטיטיצירוני של מדינה אף שאדם אינו תושב בה אלא רק האזרח שלה. ברם, כאן המטרה היא ליצור אחידות בין לאומיות האדם, אזרחותו וזכות לבחור למוסד הלאומי של מדינתו, (דבר השונה, קצת, מהצעת תכנית השלום שתידון להלן).

<u>האזרחות בשנים 1948 - 1967</u>

<u>ישראל</u>: בישראל בוטל, כידוע, דבר המלך המנדטורי ונחקק חוק האזרחות, תשי"ב-1952. אולם בית המשפט העליון פסק כי מעצם הקמת המדינה בוטלה האזרחות הפליסטינאית-מנדטורית הקשורה בטבורה לנציב העליון בדיטי ואין לה מקום במדינה יהודית ריבונית. ואלו דבריו (בג"צ 174/52 <u>פתח חסין</u> נגד <u>מפקח בית כלא עכו ואחרים</u> פד"י, כרך ו' עמ' 897, בעמ' 901 ג').

" ערב הקמת המדינה היה אזרח ארצישראלי, אולם אזרחות כזאת אינה קיימת עוד ולא היתה קיימת. לא בשטח מדינת ישראל ולא בחלק א"י שנכבש בידי המדינות השכנות ולא בשום מקום אחר בעולם, לאחר הקמת המדינה בחלק מא"י וסיפוח חלקיה האחרים לארצות השכנות".

פסק דין זה משקף נאמנה את עמדת המשפט הישראלי ביחס לנתינות הפלסטינאית-מנדטורית, אך לא דייק בית המשפט ביחס למצב בארצות השכנות, במיוחד ברצועת עזה כפי שנראה להלן.

<u>יהודה ושומרון</u>: עם סיפוח יהודה והשומרון לירדן בשנת 1950 נשארו בכל גדה החוקים שהיו בתוקף ערב הסיפוח (ראה: דרורי, החקיקה באזור יהודה והשומרון, עמ' 113). ברם, בשנת 1954 נחקק חוק האזרחות הירדנית מס' 6 לשנת 1954 שביטל כל חקיקה קודמת והוא קבע מפורשות בסעיף 2(2) שבו כדלקמן:

" אזרח ירדני יראה כל מי שהחזיק אזרחות פלסטינאית, פרט ליהודים, לפני יום 15.5.1948 ומקום מושבו הרגיל בתקופה שבין 20.12.1949 ו- 16.2.1954 היה בממלכה הירדנית ההאשמית".

סעיף זה מפלה לרעה בבירור יהודים וכך זה מנוגד לאמנה בינלאומית האוסרת לעשות כן (וכבר העיר על כך פרופ' א. רובינשטיין, המשפט הקונסטיטיצירוני במדינת ישראל מהדורה שניה, עמ' 407, הערה 29), אך מבחינה משפטית פנימית יש תוקף מלא לחוק זה ומכוחו הפכו לאזרחים ירדניים תושבי יהודה ושומרון.

כאן ראוי להדגיש כי במסגרת סעיף זה נכללים בלא כל בעיות התושבים המקוריים של יהודה ושומרון שגרו במקום לפני מלחמת השחרור. הפליטים שברחו מהאזורים שהיו מאוכלסים בערבים במלחמת השחרור (כגון: יפו, סביבות ירושלים וכו') נכנסים אף

הם פורמלית להגדרה זו, אך על פי הידיעות שקיבלתי רק מיעוט קטן מבין הפליטים הוא בעל אזרחות ירדנית. יתכן וירדנים פרשו את המלים "מקום מושבו הרגיל" כמי שזה מרכז חייו ואילו הפליט הוא ארעי כי עתיד לחזור לכפר מולדתו בכל עת (ברם, הפליטים רשאים להתאזרח על פי סעיף 4 לאותו חוק אם גרו בירדן תקופה ממושכת ומילאו תנאים אחרים של התנהגות טובה וכו').
תושבי יהודה ושומרון שהיו לאזרחים ירדניים נהנו מכל הזכויות הקשורות בכך ואף השתתפו בבחירות לפרלמנט היו בצבא וכו'.

<u>רצועת עזה</u>: ברצועת עזה היתה תחת שלטון צבאי מצרי משנת 1948 ופקודה מס' 6 לשנת 1948 קבעה כי המשפט שהיה בתוקף ערב 1948 ימשיך לעמוד בתוקפו. לפיכך דבר המלך על הנתינות הפלסטינאית נשאר בתוקפו ולא שונה ולא בוטל על ידי חקיקה מצרית. מאידך גיסא הוא גם לא הופעל. התושבים בעזה הינם מבחינה פורמלית חסרי אזרחות כי אין הם אזרחים של מדינה מסויימת, אך כפי שנמסר לי בשיחות עם שני תושבים מקומיים ביום 5.4.79 (פארג דישארה אל סאראף, היועץ המשפטי של עירית עזה ו- סאלח טיסא מנכ"ל עירית עזה), ניתנו לתושבי הרצועה (הן התושבים המקוריים והן הפלסטים) תעודה מאת הליגה הערבית שכותרתה היא "תעודה לפליטים פלסטינאים" ובתעודה תוין: הלאום - פלסטינאי. תעודה זו הוכרה כתעודת מסע על ידי מדינות ערב. תעודות כאלה ניתנו לא רק לכאלה שהיתה להם נתינות פליסטינאית-מנדטורית אלא גם לצאצאיהם. התושבים ברצועת עזה, לא קיבלו אזרחות של מדינות אחרות. אף מי שעובד שנים רבות בארצות ערביות מסרב, מטעמים לאומיים כנראה, לקבל אזרחות המדינה בה הוא עובד וגר בעשרות שנים. גם מעטים המקרים של קבלת אזרחות זרה עקב נישואין וכדומה. (ידועים רק 3-4 מקרים של אנשים שקיבלו אזרחות ירדנית עובדות אלו נמסרו לי בשיחות הנ"ל).

<u>האזרחות ביהוש"ע - 1967 ואילך</u>

הממשל הצבאי הישראלי לא נגע כלל בדיני האזרחות והשאיר אותם על כנם.
לפיכך התושבים ביו"ש שהינם אזרחים ירדניים נשארו כאלה וגם צאצאיהם שנולדו לאחר 1967 קיבלו אזרחות ירדנית וזאת על פי סעיף 9 לחוק האזרחות הירדנית הנ"ל הקובע: "ילדי הירדני - ירדניים, ואין נפקא מינה היכן הם נולדו".
ברצועת עזה נשאר המצב של העדר אזרחות פורמלית והרישום כלאום פליסטינאי בתעודת הפליט.

ראוי לציין, אף כי אין בכך משום מתן אזרחות, כי החל משנות ה- 70 חולקה ירדן מאות (ואולי בסדר גודל של עד 1000 - 2000) דרכונים ירדניים לתושבי רצועת עזה. מאז 1967 רשאים הן תושבי יו"ש והן תושבי רצועת עזה, ללא קשר לאזרחותם או העדר אזרחותם לפנות לרשויות הישראליות ולקבל תעודת מסע ישראלית לצורך נסיעה לחו"ל. כפי שהערנו במסמך על כניסה ויציאה - נעשה דבר זה, בין היתר, כדי למנוע החתמת הדרכון הירדני בחותמת ישראלית.

<u>אופציית האזרחות בתכנית השלום</u>

סעיף 14 לתכנית השלום הישראלית שאושרה בכנסת בדצמבר 1977 קובע כי לתושבים הערביים ביהוש"ע, אזרחים וחסרי אזרחות, תינתן אופציה לבחור באזרחות ירדנית או ישראלית. כל מי שיבחר באזרחות יהיה זכאי לקבלה על פי חוקי המדינה שאת אזרחותה ביקש ויהיה זכאי להשתתף בבחירות באותה מדינה (סעיף 17 - 15 לתכנית השלום).

נבדוק את מימוש אופציה זו על פי חוקי ישראל וירדן ונראה מהן המשמעויות המשפטיות שלה והאם יש צורך בתיקון החקיקה לשם כך.

התאזרחות בישראל נעשית על פי סעיף 5(א) לחוק האזרחות, תשי"ב-1952 הקובע תנאים מוקדמים אלה לשם ההתאזרחות של המבקש:

1. נמצא בישראל
2. היה בישראל 3 שנים מתוך 5 שנים שקדמו לבקשה.
3. זכאי לשבת בישראל ישיבת קבע.
4. השתקע בישראל או שיש בדעתו להשתקע בה.
5. יודע ידיעת מה את השפה העברית.
6. ויתר על אזרחותו הקודמת או הוכיח כי יחדל מהיות אזרח חוץ כשיהיה אזרח ישראל.

עיון ראשון יגלה כי כדי לתת משמעות כלשהי לתכנית השלום יש לשנות את הסעיף ובכל מקום שנאמר ישראל יש לאמר "ארץ ישראל" וכך"ל במגורים ביהוש"ע כדי להיכנס לד' אמות התנאים המוקדמים של החוק.

התנאי השני רלוונטי במיוחד ביחס לפליטים שיוחזרו. הם לא יוכלו לרכוש אזרחות ישראלית מיד אלא רק לאחר 3 שנים.

גם תנאי של ידיעת העברית יכול להקשות, אף כי ניתן לוותר עליו (על סמכות הויתור ראה להלן). תנאי זה איננו חל על מי שהיה אזרח פלסטינאי-מנדטורי ערב 1948 סעיף 6(ג) לחוק האזרחות הישראלי.

קושי לא מבוטל מתעורר עקב הדרישה לוותר על אזרחות קודמת. ביחס לתושבי רצועת עזה איננו צופה בעיה כי מבחינה משפטית פורמלית אין הם אזרחים של מדינה כלשהי ולכן יוכלו למלא תנאי זה. אך ביחס לאזרחים הירדניים המצב מסובך ביותר. אזרח ירדני ממוצא ערבי רשאי לוותר על אזרחותו ולקבל אזרחות של מדינה ערבית ואזרח ירדני ממוצא שאינו ערבי רשאי לוותר על אזרחותו הירדנית ולקבל אזרחות מדינה זרה, ובשני מקרים אלה הדבר תלוי באזרח עצמו בלבד (סעיפים 15-16 לחוק האזרחות הירדני.) אך אזרח ירדני ממוצא ערבי הרוצה לוותר על אזרחותו הירדנית ולקבל אזרחות של מדינה זרה - וזו הדוגמא שלנו - רשאי לעשות כן רק לאחר הסכמה של הקבינט. דהיינו יש וטו לממשלה הירדנית והיא יכולה למנוע מאותם תושבי יהוש"ע את מימוש אופציה זו על ידי סירוב לאשר ויתור על אזרחותם הירדנית ועל כן לא יוכלו להתאזרח בישראל כי לא מילאו דרישה מוקדמת של החוק הישראלי. יתכן ואם יצהירו כי הם רוצים לוותר על האזרחות הירדנית אך הרשויות הירדניות אינם מאפשרים זאת ישתמש שר הפנים בסמכותו לפי סעיף 6(3) ויפטור אותם ממילוי תנאי תנאי זה, אך בכך נפתח הפתח לכפולי אזרחות והם יוכלו להצביע לבחירות הן בישראל והן בירדן.

התנאים המוקדמים הללו רק מאפשרים כניסה לד' אמות הבקשה, אך אין בהם די. כל המבקש להיות אזרח ישראלי צריך, לאחר שמילא תנאים מוקדמים אלה, להצהיר הצהרה לפיה הוא יהיה אזרח נאמן למדינת ישראל. אף שזה אקט טקסי אין להתעלם ממנו. ויתכן כי יהווה מחסום בפני הרוצים להיות אזרחים ישראליים, אך תנאי זה בשים בכך ששר הפנים אינו יכול לוותר עליו.

כל האמור לעיל בדבר התנאים להתאזרחות כפוף לסמכויות שר הפנים לשני הכיוונים. ראשית, וזה העיקר, אף אדם שמילא את כל התנאים הללו אינו זכאי להיות אזרח ישראלי, אלא הסמכות לתת אזרחות נתון לשר הפנים ויש לו שיקול דעת מוחלט האם להעניק אזרחות, אם לאו. כפי שאימוץ מחייב הסכמה מוקדמת של ההורים המאמצים, כך אין לכפות על מדינה כי אדם פלוני יהיה אזרח שלה ללא הסכמתה (ראה גודלמן שם עמ' 76). וכך הגדיר בית משפט העליון את סמכויות שר הפנים בענין התאזרחות בבג"צ 145/51 סברי אבו ראס ואח' נגד המושל הצבאי של הגליל ואח', פד"י, כרך ה', עמ' 1476, בעמ' 1478 ה-1 :

"חוק התאזרחות קובע סטטוס מסוים לאדם המקבל עליו את ההתאזרחות ומעניק לו זכויות, סמכויות והנחות מיוחדות, פוליטיות ואחרות, מקומיות וביבלאומיות... משום כך טבעי והגיוני הוא לשלטונות המוסמכים לאמר: זכויות אלה אין אנו מעניקים

אלא למי שנכנס למדינה ומצוי בה באורח חוקי, והוא רצוי ומקובל עלינו".
שנית, ואף בכך אין לזלזל, אותם תנאים מוקדמים אינם כה מרחלטים כי שר הפנים רשאי לוותר על כל התנאים למעט זכות ישיבת קבע והשתקעות בארץ. אם יש לדעתו סיבת מיוחדת המצדיקה את הפטור - לשון סעיף 6(3) לחוק האזרחות.
מכאן שהענקת האופציה לתושבי יהוש"ע לקבל אזרחות ישראלית היא בגדר דקלרציה כללית וטיבה ותיקפה תלוי בשיקול דעתו הרחב של שר הפנים: ברצונו מרחיב וברצונו מקצר. ראוי להוסיף ולציין כי אם יתאזרחו בדרך זו תושבי יהוש"ע וירצו להשתתף בבחירות לכנסת יהיה צורך להסדיר הפרטים הטכניים בחוקי הבחירות לכנסת (אזור קלפי וכו').

הצד השני של האופציה - הזכות לקבל אזרחות ירדנית אינו כה חשוב לנו, אך אעיר מספר הערות קצרות על כך.
ראשית אותם תושבי יו"ש שהם אזרחים ירדניים אינם זקוקים לאופציה זו כי הם כבר אזרחים ירדניים ובעקבות זאת גם צאצאיהם (סעיף 9 לחוק הנ"ל) ונשותיהם הם אזרחים ירדניים (סעיף 8 לחוק).
שנית, תושבי יו"ש יוכלו לקבל אזרחות ירדנית על פי סעיף 12 לחוק הירדני בהנחה כי מלאו את התנאים המוקדמים לכך. אם הם ערבים די במילוי תנאים אלה כדי לתת להם זכות לקבל אזרחות ירדנית (על פי סעיף 13(1) לחוק); אם הם אינם ערבים הדבר תלוי בשיקול דעת הקבינט.
שלישית, התנאי של מקום מושב בתחומי הממלכה הירדנית ההאשמית (סעיף 12 (1) לחוק) רלוונטי וישים לגבי תושבי יו"ש לשיטת הירדנים, אך עזה לכל הדעות אינה חלק מירדן ואם כן מתעוררת השאלה כיצד ניתנו לתושבי אזור עזה אזרחות ירדנית ? גם כאן ניתן לתקן את החוק (כפי שהוצע לתקן את החוק בישראל) או שעל פי סעיף 13 (2) לחוק הקבינט בהסכמת המלך יוותר על תנאי זה "אם מגיש הבקשה הוא ערבי או מקום שיש נסיבות מיוחדות משום טובת הציבור".
יתכנו מקרים בהם תיווצר אזרחות כפולה ישראלית ירדנית באופן שלא ניתן יהיה למנוע זאת למשל, זוג תושבי יו"ש שהאב חסר אזרחות והאם ירדנית ושלהם ילד בן 17 והאב הפך אזרח ישראלי. בנו יהפך אזרח ישראלי על פי סעיף 8 לחוק האזרחות וישאר גם אזרח ירדני כפי שהיה קודם. מכאן שבהיותו בן 18 יוכל להצביע לשני הפרלמנטים הישראלי והירדני גם יחד.(דוגמא זו חלה, וביתר שאת על כל מקרה של בני זוג שרק אחד התאזרח וילדיהם יהיו כפולי אזרחות).
נסיים הדיון על מתן האזרחות הישראלית לתושבי יהוש"ע בכך שנזכיר כי יש סמכות על פי סעיף 11 (א)(3) לבימ"ש לבקשת שר הפנים, לבטל אזרחות ישראלית אם האזרח עשה מעשה שיש בו משום הפרת אימונים למדינת ישראל. ברם, לא נעשה עד כה שימוש בסעיף זה ועל כן יש לזכור כי מתן האזרחות יהיה מעשה שאין לחזור בו.

אזרחותם של המתיישבים הישראלים ביהודש"ע

מרבית וכמעט כל התושבים הישראלים המתגוררים ביהודש"ע הם אזרחי ישראל או עולים בכח ועל כן ביחס אליהם לא מתעוררת האזרחות.

צאצאיהם לא יהיו אזרחים ישראלים מכח השבות כמו כל ישראלי שנולד בישראל כי סעיף 2(ב) (2) לחוק האזרחות קובע כי אזרחות מכח שבות נקנית "למי שנולד בישראל לאחר הקמת המדינה - מיום לידתו". ברם, ילד זה יהיה לאזרח ישראלי מכח הלידה אם אחד מהוריו הוא אזרח ישראלי על פי סעיף 4 לחוק (וראה גם י. גולדמן, שם עמ' 41, הערה 4). מכאן שבמקרה הנדיר שבו שני הוריו של הילד הינתם מתגוררים שטרם הפכו לאזרחים ישראלים (כגון: תיירים, עולים בכח וכו') ילדם לא יהיה אזרח ישראלי מלידה ורק לאחר שהם יתאזרחו יזכה לאזרחות מכח סעיף 8 לחוק.

מצב זה לפיו ילדי מתגוררים בא"י דומים לילדי יורד בחו"ל וכל זכותם לאזרחות תלויה באזרחות ההורים לפי סעיף 4, יצור קשיים בעתיד, אם יתקבל חוק האזרחות (תיקון) (הוראות שונות), תשל"ט-1978. הצעת חוק זה קובעת כי קבלת אזרחות מכח הדם תוגבל רק לדור הראשון ואילו הדור הבא צריך לפנות בבקשה לשר הפנים לקבלת אזרחות והשר רשאי להסכים לכך או לסרב.

תיקון זה שיש לו חשיבות כלפי יורדים יחול גם על המתגוררים ביהודש"ע כי מבחינה פורמלית שתי קבוצות אלה הם אזרחים היושבים מחוץ לישראל. ראוי לתקן דבר זה או על ידי קביעה בחוק כי הוא חל על הגרים מחוץ לארץ ישראל או במסגרת הכללית לפיה יקבע כי המשפט הישראלי יחול גם על תושבי יהוש"ע היהודים והם יחשבו כתושבי ישראל לצורך כל דבר וענין, כפי שהצענו במסמך על התיישבות הישראלית.

ס ו ד י

משה דרורי

תעודות זהות ומרשם אוכלוסין

1. המצב כיום

א. היבטים משפטיים

באזור יהודה ושומרון קיים צו בדבר תעודת זהות ומרשם אוכלוסין (יהודה והשומרון) (מס' 279), תשכ"ט-1967 (צו דומה קיים גם ברצועת עזה). צו זה דומה, בעיקרו, לחוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה - 1965 ולחקיקה ישראלית אחרת בנושאי תעודות הזהות (כגון: תקנות שעת חירום המחייבות נשיאת תעודת זהות). ברם, בעוד שבחקיקה הישראלית נקודת הכובד העיקרית היא המרשם, דהינו המידע הנמצא בידי משרד הפנים ותעודת הזהות משמשת רק בבואה של מידע זה, הרי באזור יהודה והשומרון הדגש העיקרי הוא ביחס לתעודת הזהות ואמינותה ומשקל המרשם פחות יחסית.

הצו באזור יהודה והשומרון מטיל חובה על כל גבר שמלאו לו 16 והוא תושב האזור, קרי: מקום מגוריו הקבוע הוא באזור, לבקש תעודת זהות ולאחר שקיבלה - לשאתה עימו ולהציגה בפני כל חייל ושוטר. נשים, מאידך גיסא, רק רשאיות להגיש בקשה לתעודת זהות ואינן חייבות לשאת אותה. תעודת הזהות היא אישית, כמובן, והיא בידי בעליה בלבד: אבדה התעודה - יש לדווח על כך; נפטר נושא התעודה - חובה על משפחתו להשיבה למשטרה; יצא בעל התעודה לחו"ל- יפקידה בידי משרד הפנים לפני צאתו. לשם שמירת אמינותה ועידכונה של התעודה מוטלת חובה על הבעלים לעדכן את משרד הפנים בשינויים שחלו במצבו (מצב משפחתי, כתובת וכו') וחל איסור, הגורר עבירה פלילית, למי שמשנה פרט בתעודה. ריכוז האוכלוסין הוא המידע המצוי בידי משרד הפנים ביחס לכל תושב. הפרטים ביחס לכל תושב דומים בעיקרן לפרטים הקבועים בחוק הישראלי, בשינויים המחויבים.

ואלה הם:

1. שם משפחה, שם פרטי ושמות קודמים;
2. שמות ההורים ;
3. שם הסב (חידוש לעומת ישראל כי באזור זה אמצעי זיהוי חשוב במקרים של שמות דומים);
4. תאריך הלידה ומקומה ;
5. המין ;
6. הדת ;
7. האזרחות;
8. המצב האישי (רווק, נשוי, גרוש או אלמן);
9. שם בן הזוג;
10. שמות הילדים, תאריכי לידתם ומינם;
11. המען.

ראוי לציין כי לעומת ישראל אין הפריט "לאום" כלול במרשם האוכלוסין באזור, והסיבות ברורות.

בצו נקבעו הוראות ברורות ביחס לדיווח על לידות ופטירות שהם האירועים המרכזיים לקביעת מידת האמינות והדיוק של מרשם האוכלוסין. חובת הדיווח על פטירה חלה על הרופא שקבע את המוות, מנהל המוסד בו שהה המנוח ערב פטירתו או מי שנכח בזמן הפטירה. אם נפטר אדם מחוץ לאזור חובת הדיווח חלה על בני משפחתו. חובת דיווח על לידה חלה על האחראי על המוסד שבו ארעה הלידה או הרופא והמיילדת או הורי הילד (בין אם הלידה ביו"ש או מחוץ לאזור). לאור דיווחים אלה מכין מקרד הפנים תעודת פטירה או תעודת לידה בהתאם ומעדכן את מרשם האוכלוסין בהתאם.

ראוי להדגיש כי תעודות זהות על פי הצו הנ"ל ניתנות רק לערבים תושבי יהודה והשומרון שמקום מגוריהם הקבוע הוא באזור. תושבי מזרח ירושלים נושאים תעודת זהות <u>ישראלית</u> המוצאת על ידי מקרד הפנים בישראל (לשם הנוחיות והקלת האיתור יש לתושבי מזרח ירושלים קידומת מיוחדת במספר תעודת הזהות). כן יש לציין כי ישראלים המתיישבים באזור אינם נושאים תעודת זהות על פי הצו הנ"ל אלא הם רשומים במרשם האוכלוסין בישראל. והם נושאים תעודת זהות שהוצאה בישראל מכח החוק הישראלי (ראה גם פרק 5 להלן).

ב. היבטים ארגוניים

הפעילות של משרד הפנים ביהודה ושומרון בנושאי מרשם אוכלוסין ותעודת זהות נעשית באמצעות 6 לשכות נפתיות (על פי מספר נפות הממשל) כאשר ביריחו יש שלוחה של הלשכה מבית לחם. בעזה קיימת 3 נפות, אף שם כמספר נפות הממשל. הן ביהודה ושומרון והן באזור עזה קיימת לשכה מרכזית אחת האחראית על כל הלשכות הנפתיות.
האחריות על הלשכות ביו"ש נמצאת בירושלים המזרחית על דעת הכל ראוי להעבירה לתחום יו"ש ולא להשאירה בי-ם המזרחית.
תחילתו של מרשם האוכלוסין היה במפקד שנערך בחודש ספטמבר 1967 באזור. במסגרת זו התפקדו כל התושבים כאשר כל ראש משפחה מילא שאלון ובו פרטים אודותיו: שם פרטי, משפחה, אב, סב, אם, מען, דת, מצב אישי, מקום לידה, פרטים על דרכון ירדני, מין, גיל (בן כמה הוא ולא שנת הלידה) וכן, לצרכי סטטיסטיקה מקצועו של ראש המשפחה.
בתחתית הטופס התפקדו בני המשפחה: אשה וילדים רק בשם ובגיל. מספר תעודת הזהות בן 8 הספרות (לעומת 7 בישראל) היה במספר טופסי ההתפקדות כשהקידומת היא 9 לראש המשפחה ניתנה הספרה האחרונה 1 ולאשה 2 והילדים מספר רץ 4,3 וכו'.
לכל ראש משפחה נפתח תיק במשרדי המרשם. לאשה וילד החפצים בתעודת זהות נפרדת ניתנה תעודה כזו והופרד הרישום שלהם מרישומו של ראש המשפחה ונפתח עבורם תיק נפרד. בתיק הנפרד נכללו השינויים שארעו במשך השנים, כגון נישואין שינוי מען, תיקוני שם וכו'.
בתיקים האישיים נכלל גם מידע בטחוני. כגון: מכתבים משב"כ כי לפלוני אין להנפיק תעודת מעבר; או מכתב משב"כ ובו דרישה כי יוטלו הגבלות על יציאה לגדמ"ז שבעקבותיו נחתמת תעודת הזהות החותמת מיוחדת המשמשת סימן לרשויות

הגשרים למנוע יציאתו לגדמ"ז; מכתב מהממשל לזרז או לעכב מתן תעודת זהות עקב טעמים מימשליים.

התיקים האישיים היו עד 1977 בלשכת המרשם המרכזית בי-ם ובשנה האחרונה הועברו התיקים ללשכות הנפתיות. מבצע העברת התיקים יסתיים לקראת 1.4.79. שם התיקים נמצאים במרוכז במשרדי הלשכה ויש גם למקומיים העובדים בלשכה גישה לתיקיה. לפיכך, מבחינת האפשרויות יכולים אותם עובדים להשמיד אותו מידע בטחוני המצוי בתיק ו/או לגלותו למעונין בכך. לדברי מנהל לשכה שעמו שוחחנו יש אימון כלפי העובדים המקומיים, אך ברור שענין זה אינדוידואלי ומבחינת השיטה יש פתח לאפשרות הנ"ל. מכל מקום חלק מהמידע הבטחוני מרוכז בלשכה המרכזית בירושלים (או בבית אל) בידי ראש המירשם הישראלי ובמקרה זה בתיקיה בלשכה הנפתית יש סימן כי כל פניה בקשר לאותו תושב תטופל על ידי ראש המירשם הישראלי.

הבסיס לכל תיק אישי של תושב ותיק כולל כאמור את טופס המפקד מ- 1967. במצב זה ניתן להוסיף שמות ילדים נוספים באותו טופס. מוצע כי בסיום הכתוב בטופס יעשה קו שימנע הוספת שמות נוספים.

בנוסף לתיקים האישיים קיימים במשרד הפנים קבצים ממוכנים ובהם ריכוז כל המידע על התושבים. הקבצים הממוכנים הם מאוחדים לכל תושבי השטחים (יו"ש, רצועת עזה וסיני, למעט רמת הגולן). יש קובץ הערוך על פי א"ב של השם הפרטי של התושב (אלפון) ויש קובץ הערוך על פי מספר תעודת זהות רץ (זהותון). הפרטים הכלולים בקבצים אלה הם: שם פרטי, אב, סב, חמולה, מס' זהות, תאריך לידה, מען, נפה, תאריך שינוי כתובת, ארץ לידה, מין, שינוי מצב משפחתי, דת.

במיקרופיש יש גם פרט נוסף השם הקודם.

הנתונים הממוכנים מצויים על מיקרופיש מעודכן למרס 1978.

בכל חודש מוזרמים השינויים והעדכונים למיכון ומוצא מיקרופיש חדש הכולל את כל העדכונים ממרס 78 ועד לחודש העדכון. בדרך זו כדי למצוא פרטים על תושב יש לעיין פעמיים במיקרופיש המעודכן עד למרס 78 ובמיקרופיש המעודכן עד היום.

רישום הלידות והפטירות ביו"ש נעשה באופן מעשי שלא על פי המודל שניתן להסיקו מלשון הצו שהובא לעיל. הדיווח הראשוני והרישום הראשוני נעשה על ידי לשכת הבריאות הנפתית המורכבת ממקומיים. ההורה הרוצה לרשום את ילדו מדווח ללשכת הבריאות הנפתית על הלידה ומקבל תעודת לידה ובה הפרטים הבאים: תאריך לידה, שם הילוד, פרטים על ההורים (שם, גיל, דת ומען), שם הרופא המיילד והמדווח על הלידה, מקום הלידה. על סמך טופס זה פונה ההורה ללשכת הרישום הנפתית של קמ"ט פנים ומגיש הודעה על לידה המשמשת אסמכתא לפתיחת תיק חדש ומתן מספר ת"ז לילוד. הפרטים הכלולים בהודעה על לידה הם: פרט הנולד: שם פרטי, תאריך לידה, מקום לידה, דת ולאום ופרטים על ההורים שם פרטי, אב, סב, משפחה ות"ז הוספת הפריט "לאום" בהודעת על הלידה אינו בהתאם לצו ובעקבות גילוי הדבר הוא תוקן ובטפסים החדשים יושמט פריט זה. הדיווח על הלידות אינו ממצה אך לאחרונה עקב ביטוח הבריאות יש מקום לסברה כי הדיווח אמין יותר ומלא יותר לאור רצון ההורים כי הילוד יבוטח במסגרת ביטוח הבריאות. ודגש כי הגורם המדווח מלשכת הבריאות ללשכת משרד הפנים הוא התושב ויש מקרים שאין הוא מדווח למשרד הפנים. רצוי ליצור היאום בין גופים אלה ומשרד הבריאות ידווח למשרד הפנים על כל הלידות בלי להיות תלויים בפעולת התושב.

רישום הפטירות ביו"ש נעשה אף הוא באותה דרך: קודם פניה ללשכת הבריאות ואח"כ פניה למשרד הפנים. גם כאן היוזמה בידי התושב הן בפניה הראשונה למשרד הבריאות והן בפניה

השניה למשרד הפנים. יש מקרים רבים שמסתפקים בתעודת משרד הבריאות כי הוא מסמן מספיק מחייב לצורך ירושה לבי"ד השרעי. אין צורך בתעודת פטירה של משרד הפנים לצורך קבורה כמו בישראל ועל כן הדיווח אינו ממצה (כך למשל, בסיור בלשכת המרשם של נפת בית לחם התגלה תיק ובו טפסי מפקד של זוג זקנים שהיו בני 70 בשנת 1967. סביר להניח שבשנת 1979 אין הם בחיים או לפחות אחד מהם נפטר, אך אין עדכון בדבר). יתרה מזו, היות ואין עדכון של ריכוז הפטירות תעודות הזהות של הנפטרים נותרו בידי בני משפחתם וניתן לעשות בהם שימוש שיהווה סיכון בטחוני וגם יהיו לו משמעויות אחרות (כגון: שימוש בת"ז של נפטר לשם הצבעה פעמיים בבחירות).

הצורך בתיאום בין משרד הבריאות (קרי: לשכות הבריאות הנפתיות המורכבות ממקומיים) ובין משרד הפנים (לשכות המרשם הנפתיות המורכבות מישראליים) הוכר מכבר ונערכו דיונים ביחס לשיתוף פעולה ותיאום אך הנושא טרם הוסדר סופית. בין היתר, הועלתה הצעה כי ריכומי לידות ופטירות יעשו על ידי לשכת הריכום שלמשרד הפנים ולא על ידי לשכות הריכום של משרד הבריאות.

שינויים במרשם נעשים על פי תעודות רשמיות, כגון: תעודת ניישואין לצורך שינוי המעמד האישי. שינויים הנפוצים בישראל כגון: שינוי מען אינם שכיחים ביו"ש (למעט עקב ניישואין) כי רדם נשאר במקום מגוריו במשך מרבית שנות חייו. במקרים המועטים של שינוי מען אין העדכון אמין ומלא במיוחד כאשר אדם עובר מגורים באותה נפת ממשל. אם עובר לגור בנפה אחרת בדרך כלל הוא משנה המען בת"ז. ברצועת עזה המצב ביחס ללידות ופטירות שונה. הריכום נעשה במשרד הפנים ולא במשרד הבריאות ועל כן הפיקוח רב יותר והאמינות גדלה יותר. יש רצון שהמצב בעזה יישמש מודל

להסדר דומה ביו"ש שהרישום כולו ירוכז בידי לשכות המרשם של משרד הפנים ולא יפוצל בין משרד הבריאות ומשרד הפנים. תעודת הזהות הניתנת כיום לכל תושב אמינה ומקשה על זיופים התעודה כתובה בעברית ובערבית. היא כוללת את מרבית הפרטים העיקריים מתוך כל פרטי המרשם ובמיוחד ראוי לציון מספר הנפשים (כי נשים אינן חייבות לשאת תעודת זהות). וכן יש בה תמונת התושב הצמודה לתעודה. כן יש חתימה של התושב. באופן שניתן לזהות בקלות אם הוחלפה או נעשו בה שינויים. הכותרת של התעודה היא: "מפקדת כוחות צבא הגנה לישראל באזור... - תעודת זהות" והסמל המופיע בה הוא סמל צה"ל. ברצועת עזה יש חובה על התושבים ממין זכר מעל גיל 16 לשאת ספח שהוא כרטיס זיהוי ובו תמונת התושב ופרטים עיקריים. הספח הוא בנוסף לת"ז אך מי שנושא ספח פטור מלשאת ת"ז.

2. <u>האינטרסים הישראלים בנושאי תעודות זהות ומרשם אוכלוסין</u>

א. <u>בטחון</u>

תעודת הזהות משמשת האמצעי היחיד לזיהוי אנשים, בכלל, וממילא חשודים בפח"ע ובפעילות אנטי-ישראלית אחרת, בפרט. במיוחד יש חשיבות לתעודות זהות בעת עריכת חיפושים וסריקות, עוצר ובדיקות של רכב וקהל. חשיבות מיוחדת יש לתעודות הזהות ולמספר המיוחד שבכל תעודה ביחס לאוכלוסיה הערבית שלרבים בה שמות זהים או דומים מאד ורק מספר תעודת הזהות הוא המבחין בין פלוני לבין אלמוני. ברם, לא רק לצרכי זיהוי חשובות התעודות אלא כאמצעי לסימון וסימול של תכונות או אי כשירויות כגון: מניעת יציאה לגדמ"ז (ראה לעיל).

ב. <u>שליטה ריבונית</u>

מתן תעודות זהות יש בו כדי להעיד על האחריות לסדר היומיומי באזור והוא משקף את המעמד של נותן התעודה.

במלים אחרות, אחד מהאמצעים שבהם מורבש יום-יום מיהו השולט דה פקטו באזור הוא העובדה שכל אדם חייב לשאת תעודת זהות ותעודה זו מוצאת על ידי הממשל הצבאי. אם נציג את הדברים באופן אחר: מתן זכות או רשות לגוף אחר להנפיק תעודות זהות יתן לו מעמד חשוב ויהיה בכך משום גרעין של ריבונות. יתרה מזו, מתן תעודת זהות למי שאינו זכאי לכך (כגון: תייר) יכולה לשנות את המציאות הדימוגרפית בקלות יחסית. (וראה על כך גם להלן באינטרס הבא).

ג. <u>דמוגרפיה</u>

שליטה על מרשם האוכלוסין ותעודות הזהות משמעה פיקוח על המידע בתחום הדמוגרפי שרגישותו רבה במיוחד לקראת המו"מ שיערך בתום 5 שנות האוטונומיה. לפיכך, פיקוח על רישום פטירות באופן מלא ומדויק, ואמינות רישום הלידות, חשוב שיהיה בידיים ישראליות. מסירת סמכויות אלה למקומיים באופן מוחלט יכולה לגרום לשינוי המפה הדמוגרפית באופן מוחשי ביותר. (אם נביא בחשבון הצטברות של דיווחים לא אמינים במשך 5 שנים). כן יש למידע המצטבר בקבצי המרשם חשיבות לגבי נושאים אחרים כגון: תנועת אוכלוסין ומעבר למגורים בתחום מסוים, צפיות לגבי גידול אוכלוסיה בעיר מסויימת ועוד ורצוי שמידע זה יישאר אף הוא בידיים ישראליות.

3. <u>בעיות שיווצרו עם כינון האוטונומיה</u>

א. <u>הכרה בתוקף תעודות הזהות הקיימות</u>

האם כאשר תכונן האוטונומיה יכירו הרשויות הנבחרות בתוקפן של תעודות הזיהוי הקיימות או שמא ידרשו הנפקת תעודות זהות חדשות שיוצאו על ידי מוסדות האוטונומיה.

ב. <u>הסמכות להנפיק תעודות זהות ולנהל את המרשם</u>

האם תהיה סמכות כזו בידי מוסדות האוטונומיה או בידי רשות ישראלית, או בשילוב של שני הגורמים, או שמא בשיתוף

או בפיקוח של גורמים נוספים (ירדן, מצרים, ועדת הארבע)?

ג. אחריות הרישום והמיכון

בידי מי תהיה הסמכות להיות אחראי לכל התיקים האישיים ולכל המיכון של כל התושבים? כן מתעוררת השאלה האם הרישום במיכון יהיה רק בעברית, כפי שהוא כיום, או שמא גם בערבית?

ד. תעודת הזהות - צורתה סמליה ותוכנה

האם תעודת הזהות עם כינון האוטונומיה תהיה שונה מהתעודה כיום: איזה סמל יהיה בראשה? האם יהיו בה פריטים שונים מאלה הכלולים כיום? האם השפה תהיה ערבית בלבד במקום השפות עברית וערבית כיום?

ה. פיקוח וענישה

מי יהיה מוסמך לפקח על ביצוע הוראות החוק ביחס לתעודות זהות ומרשם אוכלוסין, לרבות דיווח אמין של לידות ופטירות. אי ביצוע שינויים בתעודות זהות ומניעת זיופים? בפני איזה בית משפט יועמדו לדין מפירי ההוראות הנ"ל ?

4. דרכי פתרון

נקודת המוצא צריכה להיות כי הקיטה הקיימת, כעקרון, תישאר בתוקפה בשל האינטרסים הישראליים החשובים שתוארו בפרק 2. ברם, נעשה להלן נסיון למצוא גם במסגרת זו מקום - אם כי מוגבל- לאוכלוסיה המקומית לבטא את האוטונומיה, מבלי שיגרור הדבר התנגשות חזיתית עם אינטרס ישראלי חיוני.

לפיכך יש להכיר בתיעוד הקיים, הן מרשם האוכלוסין והן תעודות הזהות, כאשר תכונן האוטונומיה. יתרה מזו, דווקא בתיעוד זה, תהיה תלויה הצלחת האוטונומיה מבחינת תחולתה הפרסונלית. יש לזכור כי רק תעודת הזהות המוצאת על ידי הממשל היא מסמך ההיכר היחיד אשר יש בו כדי ליצור את המכנה המשותף לתושבי האזור אשר עליהם תחול האוטונומיה. יש מקום, איפוא, לקבוע כי האוטונומיה תחול על נושאי תעודת זהות או הרשומים במרשם

האוכלוסין ב"יום הקובע" או מי שביום הקובע היה תושב 5 שנים או 3 שנים קודן לכן. יום זה יהיה יום החימת הסכם האוטונומיה או תאריך מאוחר יותר ובלבד שתהיה זו קביעה ברורה וחותכת שעל פיה ניתן יהיה לקבוע בבירור על מי חלה האוטונומיה. קביעה זו גם תסייע להכנת פנקס הבוחרים למוסדות האוטונומיה (נושא שעליו דנו במסמך נפרד).

הועלתה הצעה כי לצורך גיבוש ועדכון מירבי של הנתונים על הרכב האוכלוסיה רצוי לערוך מפקד אוכלוסין ביום הקובע ועל פיו להשתית את רישום האוכלוסין לצורך תחולת האוטונומיה. ברם, במחשבה שניה ולאחר שיקול דעת נוסף נראה כי אין זה רצוי להכניס האזור למערבולת מינהלית וארגונית (שלא להזכיר את המימדים הבינלאומיים שיקבל הנושא) ונסתפק במרשם האוכלוסין הקיים שהינו אמין ומדוייק, אף כי לא בכל מאת האחוזים.

מהמסקנה האמורה לעיל בדבר הכרה בתעודות הזהות הקיימות עולה שלילת האפשרות למתן סמכות הנפקת תעודות זהות למוסדות האוטונומיה. סמכות זו יש בה עידוד צמיחת גרעין ריבוני ומקנה למוסדות האוטונומיה אטריבוטים של מדינה בדרך. לפיכך, יש לשקוד על כך שסמכות הנפקת התיעוד תישאר בידיים ישראליות.

אשר לניהול הרישום ניתן להציע השארת המצב הקיים לפיו הפקידות הנמוכה העוסקת ברישום האוכלוסין היא מקומית. ניתן, אולי, לאחר מו"מ להגדיל את מספרם המקומיים ואולי אף להכניס חלק מהם לתפקידים בלשכה המרכזית ביהודה ושומרון, אך את סמכות ההחלטה יש להותיר בידי הישראליים. איננו סבורים שיש מקום לשתף גורמים ירדניים או מצריים (או ועדת ה- 4) ביון הרשויות המוסמכות לענייני מרשם אוכלוסין ותעודות זהות, למעט בסוגיית החזרת הפליטים אשר בהם יש להם מעמד. ברם, אף בסוגיה זו יש לצמצם את מעורבתם

רק להחלטה העקרונית אבל בשלב שלאחר מכן הכולל הנפקת התיעוד וכו' יש להקפיד כי האחריות תהיה ישראלית בשיתוף עם הפקידות המקומית כנ"ל.

אשר למיכון מוצע כי יערך הן בעברית והן בערבית (יש להיערך לקראת הסבה זו הן מבחינה ארגונית והן מבחינה תקציבית) וכך לאפשר לפקידות המקומית להשתמש באמצעי מיכון אלה, אך האחריות על עדכון המיכון והפיקוח האפקטיבי עליו-ישאר בידיים ישראליות.

בעיה לא קלה עולה באשר לשאלת צורת תעודת הזהות, כותרתה וסמליה. אשר לתעודות הקיימות - הרי הן תישארנה בתוקפן, אך באשר לתעודות חדשות תתעורר הבעיה. אם אכן הממשל הצבאי יסאר בתפקידו ניתן יהיה, אף כי בדוחק, להסאיר את צורת התעודה וסמלה בעינה. אם יידחק הממשל הצבאי ויוקנו לו רק סמכויות בתחום הבטחון גרידא, כי אז יש לשקול שינוי כותרת תעודת הזהות בכך שבכותרת יצויין "האוטונומיה באזור יהודה והשומרון ועזה - משרד הפנים", או כותרת דומה שבה יהיה ברור כי מצד אחד אין זו תעודה המוצאת על ידי רשות ריבונית ישראלית מלאה (כי אין בכותרת "מדינת ישראל") ומצד שני אין התעודה מוצאת על ידי המוסדות הערביים של האוטונומיה. אין כמובן לכלול בה סמן לאומי כמו פלסתין או מדינת פלסתין. אף שכותרת זו היא שקסית בלבד יש בה מטען רגשי לא קטן ועל כך יש ליתן הדעת על כך ובעת המו"מ ולהתעקש על סוגיה זו כי ותור בה יש בו הרבה מעבר לשקסיות.

אשר לפיקוח ועניינה ראוי כי אף נושא זה ישאר בידיים ישראליות. או יהיה יהודי-ערבי משותף לצורך הפיקוח היעיל מן הראוי כבר עתה להעביר את רישום הלידות והפטירות מלשכות הבריאות ללשכות מרשם האוכלוסין. יתכן ויקשה עלינו לדרוש סמכויות זה רחבות לבית המשפט הצבאי שיוקם במסגרת מינהלת הבטחון (כהצעת שב"כ), אך נראה לי כי בגין העבירות הבטחוניות שיהיה מוסמך לדון בהם בית משפט זה יש מקום לכלול גם

העבירות של זיוף תעודות זהוי ושינוי בהם, אי עדכון פרטים וכו'. הנימוק לכך ישמש הטיעון הבטחוני כאמור בפרק 2, סעיף א.

5. התיישבות ישראלית

הישראלים אשר מתיישבים באזור יהודה והשומרון אינם תושבי ישראל כי מקום מגוריהם הקבוע ומרכז חייהם אינו בישראל אלא ביהודה ושומרון. למעשה אין אנשים אלה נמצאים בישראל ועל כן סעיפים 1(א) ו- 1(ב) לחוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה-1965, אינם חלים עליהם. ברם, אם הישראלים הללו הם אזרחי ישראל (להבדיל, למשל, מעולים בכח או תיירים) כי אז על פי סעיף 1(ג) לחוק הנ"ל הוראות חוק זה המקנות זכויות או המטילות חובות יחולו גם על אזרחים ישראליים אלה. מכאן עולה כי אזרחים ישראליים המתיישבים באזור יהודה והשומרון חייבים לדווח למרשם האוכלוסין בישראל כנדרש על ידי כל תושב בישראל. ברם, האם מוטלת עליהם החובה לשאת תעודת זהות ? חובה זו נקבעה בישראל בחוק להארכת תוקף של תקנות-שעת-חירום (החזקת תעודת זהות והצגתה), תשל"א-1971 ואם נקרא חוק זה יחד עם חוק המירשם הנ"ל נגיע למסקנה כי אותם אזרחי ישראל אשר מקום מגוריהם בשטחים המוחזקים חייבים לשאת תעודת זהות ישראלית רק בהיותם בישראל - מקום תחולת חוק הארכת התוקף הנ"ל. כאשר נמצאים הם בשטחים המוחזקים עצמם, הרי על פי סעיף 8א לצו מס' 297 הנ"ל החזקת תעודת זהות ישראלית מספיקה והיא במקום תעודת זהות הנדרשת על פי הצו הנ"ל.

שתי שאלות נותרו לדיון: האחת, כיצד ירשם בתעודת מענו של האזרח הישראלי המתגורר ביהודה ושומרון? על פי תקנות מרשם האוכלוסין (רישום מען), תשל"ד-1974 ניתן לכלול במען במרשם האוכלוסין ובתעודת הזהות רק שם יישוב שהוא עיר או מועצה מקומית או יישוב אחר הכלול בחקיקה המוניציפלית הישראלית

(פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות) או שישוב זה כלול ברשימה מיוחדת המופיעה בתוספת הראשונה לתקנות הנ"ל. ישובי אזור יהודה והשומרון אינם נכללים באף אחת מהאפשרויות הללו ולכן כאשר פקיד הרישום רושם במרשם האוכלוסין ובתעודת הזהות כתובת באזור יהודה והשומרון הוא חורג מסמכותו ופעולתו זו בטלה ומבוטלת ואם יגיע הדבר לערכאות ייפסק כי הדבר אינו חוקי (ברם, הסיכוי שהענין יגיע לבג"צ הוא קטן מאד כי הסיכויים שתושב יהודה והשומרון יתלונן כי בתעודת זהות נרשמה כתובתו ביהודה והשומרון הם אפסיים, ואילו המתנגד להתיישבות בשטחים אשר ירצה לפנות לבג"צ בגין ענין זה לא ייענה בשל העדר זכות עמידה כי הוא "מתערב על ריב לא לו"). יש, איפוא, לתקן את התקנות הנ"ל ולהוסיף תקנה לפיה ניתן לכלול במען גם ישוב בתחום השטחים המוחזקים (בדרך זו גם תיפתר אי החוקיות ביחס לכתובותיהם של מתיישבי רמת הגולן). ניתן לטעון, מאידך גיסא, כי אם על הישראלי לדווח לפי סעיף 1(ג) 171 על השינוי, ממילא קמה החובה מכח החוק על פקיד המרשם לרשום הכתובת והתקנות אינן יכולות להגבילו לכתובת בישראל דווקא, אם החוק מתיר אפשרות רישום כתובת בחו"ל.

שאלה שניה המחייבת התייחסות היא: מי הגוף אשר יטפל ברישום של המתיישבים הישראליים, לכאורה, הדבר פשוט וכל אחד יפנה ללשכת מרשם אוכלוסין בישראל הסמוכה למקום מגוריו באזור יהודה והשומרון, ולשכות אלה הינם בעלות הסמכות לכך על פי תקנות מרשם אוכלוסין (סדרי רישום), תשל"ג - 1972. ברם, אם נעשה שימוש בסעיף 38 לחוק מרשם האוכלוסין ונפעל בדומה לצו מרשם האוכלוסין (הסמכת רשויות מקומיות לרשום שינוי מען בתעודת זהות), תשל"ו-1976, נוכל ליצור מצב בו הרשויות המקומיות שיוקמו באזור יהודה והשומרון (ראה המסמך המפורט בדבר המעמד הארגוני-מוניציפלי של ההתיישבות הישראלית). יהיו בעלי הסמכות גם בתחום מרשם אוכלוסין. יתכן ובשלב ראשון ראוי לתת להם סמכויות מצומצמות רק בתחום שינוי כתובת (כמו

בישראל), אך בשלב שני ראוי להרחיב את סמכויותיהן, דבר שישתלב במגמה להעניק לרשויות מוניציפליות אלה מעמד של צינור ישראלי דרכו יוזרמו הסמכויות של המינהל הישראלי למתיישבים ביהודה ושומרון.

ס י כ ו ם

1. המתכונת הבסיסית של מרשם האוכלוסין ותעודות הזהות לא תשתנה עם כינון האוטונומיה.

2. הסמכויות שהיו בידי התושבים המקומיים במיוחד בדרג הבינוני והנמוך של הרישום - יישאר בעינן ויתווספו לחס סמכויות מסוימות.

3. הסמכויות שהיו בידי הפקידות הישראלית בדרג הגבוה של המירשם ובמיוחד הסמכות הקובעת בתחום מתן תעודה ביטולה וכדומה יישארו בידי הפקידות הישראלית, אף כי ניתן לצרף לגוף הישראלי המחליט גם פקידים מקומיים. המיכון יהיה בשפות הערבית והעברית וכך יהיה בשימושם של המקומיים והישראליים גם יחד.

4. הפיקוח על אמינות הדיווח יהיה משותף יהודי - ערבי אך הערכאה השיפוטית שתדון את מזייפי התיעוד ועבריינים אחרים בנושא זה תהיה - בית המשפט הצבאי.

5. תעודות זהות של המתיישבים הישראליים יהיו על פי הדין החל בישראל אשר יחוקק באופן שניתן יהיה לרשום מען ביהודה ושומרון וכי הרשות המוסמכת לצורך קבלת פרטים, עידכונם ורישומם יהיו הרשויות המקומיות הישראליות באזור יהודה והשומרון.

"סודי ביותר"

ביצוע תפקידי המשטרה ביהודה שומרון
וחבל עזה - המלצות בעקבות הדיון
בתת ועדה לבטחון פנים

כוא

1. מסמך זה מהווה המשך לנייר עמדה של משטרת ישראל שהוגש בנושא.

א. המסמך מפרט התנאים הבסיסיים, שלדעת משטרת ישראל, על מנהלי המו"מ להציג בעת הדיונים על הקמת המשטרה במסגרת האוטונומיה, כדי להבטיח שליטה מתקבלת על הדעת למניעה, או לגלוי פעולות פח"ע, או פעילות פלילית, שמקורן בתחומי האוטונומיה, או קשורים בהם ולהם השלכה על איכות החיים ובטחון הפנים במדינת ישראל.

ב. הנתונים הבסיסיים שישררו עם הקמת האוטונומיה היינו מעבר חופשי, קשרי מסחר וכלכלה, פשיעה וסחר בסמים וברכוש גנוב מחייבים יצירת יכולת מתאימה למשטרת ישראל לפעול גם בתחום האוטונומיה.

ג. משטרת ישראל שלא כגורמים אחרים תדרש לפעול באמצעות כוחות ערביים מקומיים, אשר יתכן אף יכללו גם אזרחים ירדניים, או מצריים, שמהימנותם מוטלת בספק.

התנאים הבסיסיים לרצוי תפקידי המשטרה

2. ארגון משטרת האוטונומיה - יושתת על משטרות אזוריות שתופקדנה על תחום טריטוריאלי מוגדר, (באיו"ש 7 ובחבל עזה - 3) סה"כ 10 רשויות משטרה מקומיות, כמפורט בנייר העמדה.

א. המשטרות האזוריות יהיו כפופות למועצת המשטרה שתורכב מנציגי הרשויות המקומיות, לפי סדר גודל קבוע, בראשותו של קצין משטרה ישראלי.

ב. פריסת המשטרה בשטח תבוסס על תחנות, או נקודות משטרה, בהתאם לגודל השטח וגודל האוכלוסיה, שבתחום אחריות היחידה.

ג. תחנות המשטרה יכללו האלמנטים של סיור, תנועה וחקירות.

ד. הנמוקים העיקריים להקמת משטרות אזוריות:-

1) אפשרות לקיים משטרות יהודיות במסגרת ההתישבות היהודית, מבלי לחרוג משיטת הארגון של משטרת האוטונומיה.

2) הסכויים להשגת שתוף פעולה לפחות עם חלק מקרב חברי מועצות המשטרה, דבר שיקשה להשיגו במסגרת משטרה ארצית.

3) הפצול למשטרות אזוריות יקשה על הקמת כוח מרכזי סמי צבאי עויין.

4) פרוט נוסף של יתרונות, כלול בנייר העמדה.

סמכויות משטרת ישראל

3. א. הקמת כוח משטרתי מקומי בתחומי יש"ע מחייבת קביעת מסגרת ארגונית, מבצעית ומשמעתית. מסגרת זו תקבע בחקיקה אשר תסדיר את הפיקוח ואת התאום בין משטרת ישראל לבין משטרות יש"ע וכן תקבע את סמכויות משטרת ישראל בתחומי יש"ע.

על החוק לכלול - בין היתר:-

1) הוראות בדבר פיקוח משטרת ישראל על משטרות יש"ע, על סדרי ניהולן, על הפעלתן והתאום בין הגופים. (במסגרת סעיף זה תכללנה הוראות בדבר קביעת המבנה הארגוני, תקני כוח אדם, ציוד המשטרה חימושה וכד').

2) הוראה כי שינוייסבמבנה הארגוני במשטרות יש"ע לא יעשו אלא על דעת משטרת ישראל ובהסכמתה.

3) הוראה כי גיוס ומינוי קצינים למשטרות יש"ע, העלאתם בדרגה, הורדתם בדרגה, השעייתם או פיטורם מהשרות יעשו באישור משטרת ישראל, כפי שייקבע.

4) הוראה כי כוח האדם במשטרות יש"ע יוכשר ויודרך על פי הוראות משטרת ישראל.

5) הוראות בדבר המשטר והמשמעת שיחולו במשטרות יש"ע ובכלל זה הוראות בדבר סדרי הדין המשמעתי יאושרו על-ידי משטרת ישראל.

6) משטרות יש"ע יחוייבו למסור למשטרת ישראל כל מידע שידרש על-ידה ולהגיש לה כל סיוע שידרש.

7) משטרת ישראל תייצג את משטרות יש"ע בפני משטרות חוץ והאינטרפול.

8) כל מידע הדרוש למשטרות יש"ע לצורך מילוי תפקידם יועבר באמצעות משטרת ישראל.

9) למשטרת ישראל תהיה הסמכות לפעול בתחומי יש"ע במסגרת התפקידים ועל פי הסמכויות הנתונים לה על פי כל דין בישראל, במקרים המפורטים להלן:-

א) העבירה נעברה בתחומי מדינת ישראל על-ידי אדם הנמצא או שמקום מגוריו בתחומי יש"ע.

ב) העבירה נעברה על-ידי אזרח או תושב של ישראל בתחומי יש"ע.

ג) מעשה שנעשה בתחומי יש"ע, שה ה עבירה אילו נעשה בישראל, והמעשה פגע או היה מיועד לפגוע במדינת ישראל, בבטחונה, ברכושה, בכלכלתה או בקשרי התחבורה שלה עם ארצות אחרות.

ד) מעשה שנעשה בתחומי יש"ע, שהיה עבירה אילו נעשה בישראל והמעשה פגע או היה מיועד לפגוע בחייו, בגופו בבריאותו, בחירותו או ברכושו של אזרח ישראלי או של תושב ישראל.

ה) בעבירת רכוש שנעברה בתחומי מדינת ישראל והרכוש הועבר לתחומי יש"ע וכן בעבירת רכוש שנעברה ביש"ע והרכוש הועבר לתחומי מדינת ישראל.

ו) כל עבירה שנעברה בתחומי הישובים היהודיים בתחומי יש"ע.

ז) כל עבירה שנעברה על-ידי תושב מתושבי הישובים היהודיים בתחומי יש"ע.

ח) העבירה נעברה בתחומי מדינת ישראל ע"י שני אנשים או יותר ואחד מהם לפחות הינו תושב יש"ע, או עבירה שנעברה בתחומי יש"ע על-ידי שני אנשים או יותר ואחד מהם לפחות הינו אזרח או תושב ישראל.

10) במידה ויוקם גוף ישראלי לפיקוח על הסדרי האוטונומיה ביש"ע תיוצג משטרת ישראל בגוף הנ"ל על-ידי נציג המשטרה אשר ימונה על-ידי המפקח הכללי של משטרת ישראל.

4. <u>רשוי</u>

לקבוע מעמד למשטרת ישראל או לגוף אחר שיקבע, לענין רישוי נשק, תחמושת, כלי שיט וכן לרישוי עסקים שיש להם השלכה לבטחון הציבור.

5. <u>הוצאה לפועל</u>

משטרות יש"ע יוציאו לפועל, או יסייעו למשטרת ישראל על פי דרישתה בבצוע פסקי דין של בתי המשפט בישראל נגד אנשים ורכוש בתחום יש"ע.

6. <u>הטיפול המשטרתי בישוביה היהודיים</u>

על הישובים בתחום האוטונומיה יחול החוק הישראלי ויטופלו על-ידי משטרת ישראל.

סודי ביותר

מדינת ישראל
משרד הפנים

אגף המשטרה

דף מס' 1. מתוך 2. דפים

עותק מס' .... מתוך 5 עותקים

בתי סוהר

כ ל ל י

1. קימים כיום 6 בתי סוהר באי"וש ובעזה המופעלים ע"י שרות בתי הסוהר. מצבת האסירים הפליליים והבטחוניים בבתי סוהר אלה ביום 1.10.78 היה כלהלן:

בית סוהר	פליליים	בטחוניים	סה"כ
שכם	73	448	521
טול-כרם	15	80	95
עזה	150	449	599
רמאללה	47	164	211
חברון	27	212	239
ג'נין	25	267	292
סה"כ	337	1620	1957

2. בתי הסוהר הופעלו ע"י סגל ישראלי ממנה 533 איש.

3. בהתאם לחוק הירדני (חוק הבטחון הציבורי הזמני לשנת 1965) היתה המשטרה אחראית לניהול בתי הסוהר ולשמירה על האסירים.

4. בבתי הסוהר בישראל ובשטחים המוחזקים כיום 2750 אסירים בטחוניים.

החזקת האסירים

5. עם הפעלת האוטונומיה ימסרו לידי המשטרה המקומית שהוקם 2 בתי סוהר בשכם ובעזה אשר קבולתם כ- 1000 מקומות ובהם יוחזקו כל האסירים הפליליים השפוטים כיום (כ- 350) וישאר בהם מקום לאסירים ועצירים בעתיד.

דף מס'...2... מתוך ...2... דפים

עותק מס'.... מתוך .לו. עותקים

6. בתי הסוהר האורים יוכלו לשרת גם צרכי רשות הבטחון וכן גם המשטרה המקומית באם יוחלט להעבירם אליהם.

7. לחלק מהאסירים הבטחוניים תנתן חנינה ויתרם יוחזקו בבתי סוהר אשר יוקמו בישראל. בבתי הסוהר הקיימים בישראל אין מקומות פנויים. הקמת בתי סוהר לקליטת אסירים בטחוניים מהווה בעיה חמורה.

סוגי הכלואים

בבתי הסוהר בשכם ובעזה יוחזקו כלואים מהסוגים הבאים:

א. אסירים פליליים
ב. עצירים לפני משפט
ג. עצירים לפי צו מינהלי שהוצא ע"י גורמים מקומיים

חנינה

8. כדי לצמצם את חומרת הבעיה של קליטת האסירים הבטחוניים בישראל מוצע לתת חנינה לחלק מהאסירים הבטחוניים המוחזקים בישראל ובשטחים (יהד כ- 2700), לפי קריטריונים שיקבעו.

ארגון והפעלה

9. כדי לאפשר העברה מסודרת של בתי הסוהר בשכם ובעזה לידי המשטרה המקומית או שרות בתי סוהר מקומי יש צורך בהכשר של 200 - 300 עובדים מקומיים לתפקידי ניהול, החזקה והפעלה של בתי הסוהר.

10. ההכשרה האמורה יכול שתעשה ע"י שרות בתי הסוהר במסגרת קורסים מיוחדים שימשכו בין חודש לחודשיים.

הקליטה בישראל - בעיית אילוצים

11. יש להביא החשבון שאין כיום מקומות לקליטת האסירים הבטחוניים מהשטחים, מאחר והצפיפות הקיימת עולה בהרבה על המותר.

12. באם יהוננו מתוך האסירים הבטחוניים % 25 עדיין נצטרך לתת תשובה לקליטת 1200 אסירים בישראל. הקמת מבנים טרומיים בישראל תמשך שנה לפחות.

13. אגף התקציבים יצטרך להקצות לאלתר את הסכומים הדרושים להזמנת המבנים כדי שניתן יהא לעמוד בלוח זמנים.

נספח א'

אומדן תקציבי לקליטת 1200 אסירים

כללי

1. קליטת 1200 אסירים בסחוניים בתחומי הקו הירוק יכולה להעשות ע"י הרחבת בתי-סוהר קיימים והקמת בתי סוהר חדשים.

2. בשל קוצר הזמן יש לבצע את האפור ע"י מבנים טרומיים מסוג "אשקובית".

בתי סוהר קיימים

3. תוספת 100 מקומות לבית הסוהר נפתא הסוקם ליד מצפה רימון.

4. תוספת 300 מקומות לבית סוהר "שאטה".

בתי סוהר חדשים

5. הקמת 2 בתי סוהר חדשים כ"א ל-400 אסירים בסחוניים.

6. הקצאה של קרקע להקמת 2 בתי סוהר, כל אחד על שטח של 50 דונם.

7. עלויות הפיתוח המשוערות ללא השלומי קרקע הן:-

בית סוהר	מקומות לאסירים	קרקע (דונם)	סה"כ השקעה (במליוני ל"י)
נפתא	100	-	8
שאטה	300	-	17
חדש	400	50	25
חדש	400	50	25
סה"כ			75 מיליון ל"י

8. מועדי הקמה והפעלה

משעת הזמנת המבנים הטרומיים 10 - 12 חודשים.

מדדי ביות

עותק מס. 11 מתוך 11 עותקים
מסמך מס כולל 11 דפים

תכנון ובניה - עקרונות משפטיים וארגוניים

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

סודי ביותר

עותק מס. 16 מתוך 15 עותקים
מסמך זה כולל 7 דפים

תכנון ובניה - עקרונות משפטיים וארגוניים

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

עותק מס'..מתוך 15 עותקים
מסמך זה כולל ..דפים

(2) ועדת תכנון מחוזית (הרכב זהה למועצת התכנון העליונה)
סמכויות ותפקידים: איתור תכניות מיתאר עירוניות ודיון בהחלטות של ועדות תכנון מקומיות.

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

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

(4) ועדות להכנון כפרים (5 ועדות ברחבי יו"ש).
סמכויות ותפקידים: איתור בקשות לבניה באזורים שאין בהם ועדות תכנ עירוניות.

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

2.2. אזורי תכנון ותכניות מיתאר

25 אזורי תכנון עירוניים - ל-25 ערים ביו"ש. ל-16 מתוכם יש תכניות מיתאר, בחלקן עוד לפני 1967.
מלבד שטחי הערים הנמצאים תחת סמכות ועדות התכנון העירוניות, נמצאים שטחי הכפרים תחת סמכויות הועדות לתכנון כפרים.

יש לציין ולהדגיש כי אזורי התכנון אינם בהכרח חופפים את תחומי הסיפוס המוניציפליים. תחום התכנון העירוני יכול שיתרע מעבר לתחום הסיפוס המוו פלי.

2.3. הכרזה על אזורי תכנון

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

סודי ביותר

עותק מס'....מתוך 15 עותקים
מסמך זה כולל...דפים

3. איזורי תכנון מיוחדים ליישובים ישראליים ביהודה ושומרון

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

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

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

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

בעקבות החלטת הממשלה הוצעה הקמתם של שלשה איזורי תכנון מיוחדים:

(1) שעלה אדומים;

(2) קרית ארבע;

(3) גוש עציון.

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

מכח החלטה זו נחקק צו מס' 604 אשר תיקן את צו 418 וקבע כי יהיו אזורי תכנון מסוימים שבהם יוקמו ועדות תכנון מיוחדות. ברם מינויים ומפות מכח צו זהלא נעשו.

4. בניה בשחונית

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

5. המצב הקיים - סיכום

א. החוק החל הוא חוק תכנון ערים כפרים ובנינים משנת 1966.

ב. הועדות הוקמו מכח החוק הנ"ל וצו המושל באזור הרמה המקומית היא של התושביה הערבים והחל מהועדה המחוזית ומעלה האיוש של הועדות הוא בידי ישראלים.

ג. אין ועדות לאזורי ההתיישבות הישראלית ולמתקנים במחוניים, אף שהמצב החוקי מאפשר הקמתם.

ד. במועל כל הבניה ליישראלים - הן בהתיישבות והן במתקניה הבסחוניים - הינה ללא כל רישיון חוקי שהוא.

ה. אין תכנית מתאר כללית לאזור יהודה והשומרון ואין - מבחינה תכנונית - תיחום של אזורי ההתיישבות הישראלית לעומת ההתיישבות של התושבים הערבים.

6. הערכות לקראת האוטונומיה - הצגת הבעיות

יש להניח כי ממכויות הגופים המקומיים הערבים (העיריות וועדות התכנון הכפריות) יישארו בידיהם. ברם, יש נקודות מגע וחיכוך בין היישובים הערבים ליישובים הישראליים, למשל: אזורי התעשיה בחברון ישפיע על קרית ארבע (וכך אף ביחס קלקיליה - כפר סבא).

יש להסדיר את המצב המשמשי של ריעוי הבניה של היישובים הישראליים הנמצאים כיום במועל וכן לאחזר הקמת יישובים חדשים או הקמת מבנים חדשים ביישובים קיימים. מימלא יש ליתן הסמכות בעניני הכנון ובניה ליישראלים. כמו כן יש לקבוע בסמורש כי הבניה הבטחונית תהיה בידיים ישראליות סהורות אך אין בכך די. יש ליצור "חגורות תכנון" סביב אתרים הישראליים למניעת הקמת מבנים סמוכים אשר יאפשרו צפיה או הפרעה למחנות הצבאיים. כן יש להשאיר בעינם (או אולי אפילו להגביר) את המגבלות לבניה באזור שדה התעופה עטרות.

7. פתרונות מוצעים

7.1. אזורי תכנון

יסוד מוסד לכל ההמלצות דלעיל, על כל האלטרנטיבות שלהן, הוא קביעה ברורה כי קיימים אזורים בהם התכנון והבניה יהיה ישראלי. ראשית יש לכלול באזורים את ההתיישבות הקיימת וזאת על פי הגבולות הרחבים ביותר המתוכננים לכל יישוב.

במלים אחרות אזורי התכנון יהיו לפחות בגבולות אזורי הגופים המוניציפליים (ואולי אף במסה גדול יותר). יש לקבוע כבר עכשיו אחרי התייסבות מתוכננים וגם בהם לקבוע כי התכנון והבניה והריסוי יהיה ישראלי. כן יהיו הצירים והמחנות במסגרת אזורי התכנון הישראליים.

7.2. מועצות תכנון נפרדות

אלטרנטיבה ראשונה להסדרת גופי התכנון תהיה כדלקמן:
באזורים הערביים יסארו גופי התכנון המקומיים המורכבים מערבים וסמכויות הועדה המחוזית, העליונה וסמכויות השר ימסרו לגופי האוטונומיה. מאידך גיסא באזורים הישראליים יהיו כל סמכויות אלה בידי הישראליים.
לחלוקה סריסוריאלית זו מעלות וחסרונות. היא מזכירה במידה מסוימת פסרה סריסוריאלית והיא מעניקה סמכויות בלתי מוגבלות לערבים בתחום התכנון שלהם. פתרון זה מחייב הסדר לאזורי החיכוך בין היישובים היהודים והערבים כגון: ועדה משותפת אך גם כאן אין הסדר זה כה פשוט כי ועדה פריטטית מסמעה וטו לכל צד ומימלא יוכל הצד השני למנוע פיתוח שלנו בתחומי החיכוך.

7.3. מועצת תכנון משותפת

האלטרנטיבה השניה רואה מצב בו בדרג הנמוך קיימים גופי תכנון ישראליים ליישוביה הישראלים וערבים ליישובים הערביים ומעל ניצבת מועצת תכנון משותפת יהודית-ערבית שהיא או פריטטית (ואז וטו לכל צד) או שבה יש רוב או כוח הכרעה ישראלי (אפשרות עדיפה מבחינתנו אך סכויה להתקבל אינה גבוהים).
אף לדרך זו יתרונות וחסרונות: היא עדיין משאירה לנו פיקוח או לפחות אפשרות השפעה גם על המגזר הערבי ואין היא בגדר פסרה סריסוריאלית. מאידך, גיסא, בדרך זו, על פי עקרון הסימטריה, יש לערבים במועצה המשותפת מה לומר בענין היישובים הישראליים.
חלוקה פונקציונלית-סריסוריאלית זו בדרג הנמוך וועדה משותפת בדרג הבינוני והגבוה יכולה להתחלב במגמה של שיתוף בינינו לבין המועצה המינהלית בתחומים שונים ועל כן יתכן ומעלה זו עולה על פני החסרונות הספציפיים בנושאי התכנון והבניה.

7.4. שילוב עם מערכת התכנון בישראל

דרך שלישית להסדרים ארגוניים יכולה להיות זו:
על כל א"י יחול חוק התכנון והבניה הישראלי והערבים יהיו חברים בכל המוסדות הישראליים כולל הסועצה הארצית לתכנון ולבניה.
פתרון זה מרחיק לכת במתי נקודות.
א. החלת חוק ישראלי שלם על אזור יהודה והשומרון.
ב. יצירת גוף משותף ישראלי-יו"ש באופן שערביי יו"ש יכללו חלק בהחלטות הנוגעות לישראל. בתחום הקו הירוק.

טוב, אם יש כוונה מדינית ליצור שותפות כזו וזיקה כה הדוקה בין ישראל ליו"ש ניתן לבחור במתרון זה, ואליבא דאמת תכנון ובניה יכול לשמש אחד הנושאים הראשונים לשיתוף פעולה כזה. גם הנמקה לתכנון משותף בא"י תהיה קלה יותר.

7.5. הערות סיום

הפתרונות שהוצעו לעיל מחייבים בדיקה נוספת ועיון בכל ההשלכות האפשריות ועל כן לא הוצג המתרון הנבחר ואף בהצגת כל אלטרנטיבה לא פרטנו את ההרכב המדויק של הרשויות, חלוקה מדוקדקת של סמכויותיהם, בדרך לריטוי, ערעור וכדומה.
מכל מקום ראוי כבר עתה לשים לב לנקודה חשובה ביותר בסוגייתנו: יש להסדיר "מריון" של הוראות התכנון ובמיוחד של תוכנית המתאר, וזאת כדי שכל הסדר שיהיה מיועד להבטיח שליטה ישראלית תכנונית למען ההתישבות הישראלית יישאר בעינו גם לאחר כינון האוטונומיה, ורשויות האוטונומיה לא יוכלו לבטלו באופן חד-צדדי.

סודי ביותר

מדינת ישראל
משרד הפנים

עותק מס' 12 מתוך 20 עותקים
מסמך זה כולל 17 דפים

האוטונומיה וההתיישבות הישראלית באזור יהודה ושומרון

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

סודי ביותר

משרד הפנים

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

ההתיישבות הישראלית באזור יהודה ושומרון

1. הצגת הבעייה:

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

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

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

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

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

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

2. מסגרת אירגונית מוניציפאלית :

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

2.1 ישובים חקלאיים :

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

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

2.2 <u>ישובים קהילתיים</u>:

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

2.3 מועצות אזוריות :

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

2.4 ישובים עירוניים :

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

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

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

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

2.5 צו מכונן :

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

2.6: גבולות השיפוט :

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

2.7 מקרקעין :

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

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

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

2.8 היקף הסמכות:

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

2.9 בחירות:

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

2.10 בית משפט עירוני:

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

11. משטרת יישובים

על רקע האמור לעיל יש להתייחס לטענה - שטרחה במסמך על המשטרה - לפיה יהיה ליישובים הישראליים בה שליטה עליהם. כך זה יעמוד להיות בדיוק מקבילית למשטרת ישראל, אך מכל מקום ראוי שיהיה בסוף או בדיוק ודוקה לגופים המוניציפאלים שהוארו לעיל.

2.12 תכנון ובניה

על תכנון ובניה הוקדש נספח נפרד. מיל מקום ראוי להדגיש כי על פי המוצע בו יהיה לאזורי התחיישבות הישראליים השוליות תכנון מיוחדות שהרכבן יכלול ישראליים בלבד. בין הישראליים שיהיו בגופי תכנון אלה יכללו נציגי היישובים והגופים המוניציפאליים שהוארו לעיל.

3. המעמד של המתיישבים הישראליים

אם נדדקק בלשון החוק נגיע למסקנה ד מעניינות ביחס לישראליים הגרים בשטחים המוחזקים. הם אינם תושבי ישראל ועל כן לא יחול עליהם חוק מרשם האוכלוסין, השכ"ח- 1965 וניתן לומר כי שר הפנים אינו רשאי להם תעודת זהות, כי סעיף 24 לחוק קובע כי "תושב הנמצא בישראל שחלפו לו 18 שנה רשאי לקבל תעודת זהות", ואילו המוגדר בקרית ארבע או מעלה אדומים אינו נכנס למסגרת הגדרה זו. אך אם נאמר כי כניסתם בעבר לתושבים אלה מיודת זהות בעת היותם גרים בשטחי הקו הירוק, שרירן אין זה הכרח כי הנמצאת הוקיות האם ניתן לרשום בתעודת הזהות כי כתובתם היא בישוב בו הם גרים באזור יהודה והשומרון. תקנות מרשם האוכלוסין (כתובות), תשכ"ו-1966 קובעות רשימה סגורה של ישובים שמוכרים כמוכפה לתקנות הנ"ל ואלו המרעצות תמלומיות ותאזוריות וכן רשימה תכלולה בתקנות עצמן, ואשר רק ישובים אלה ניתן לציין לצורך הכתובת במרשם האוכלוסין ובתעודה הזהות. הערך רשימת הישובים באזור יהודה ושומרון מהתקנות משמעותה היא כי אין בקיד המרשם רשאי לציין כתובת ישובים אלו. ידוע אמנם כי בפועל רשומים תושבי השטחים במרשם האוכלוסין הישראלי ותתובותיהם כוללים את הישובים שבהם הם גרים, אך לאכן וכשיגיע

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

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

ג'ב חקיקה אחרת אינה חלה על המתיישבים כגון: חוקי המועצות לשיווק ההקלאיות.

4. המערכת השיפוטית והתחיישבות הישראלית

הסוגיה הבעייתית ביותר, כאשר בה מתגלמות שאלות עקרוניות המסמלות ריבונות, היא הסמכות של בתי המשפט לדון בענינים של המתיישבים הישראליים.
ראשית נקדים ונאמר כי בתי המשפט על פי החוק הישראלי יושבים לדון רק בישראל ולא מחוץ לגבולות המדינה. מושכל בסיסי זה נתמך בעקרונות הכלליים של הסמכות הטריטוריאלית של בתי המשפט ואף ניתן להסיקו מחוק בתי המשפט והוא גובש בהנחיה 21.151 של היועץ המשפטי לממשלה ביום 1.11.68 שהמשפט המסיים שלה הוא: "בית משפט לא ישב לעולם מחוץ לגבולות המדינה". מימלא ברור שבית משפט ישראלי לא ישב לדון באזור יהודה והשומרון ועל כן עלינו לבדוק האם בית משפט ישראלי בישיבתו בישראל מוסמך לדון בענינים של המתיישבים הישראליים באזור יהודה והשומרון.
אקדים ואומר, כי סוגיה זו סבוכה והלים בה כללים של המשפט הבינלאומי הפרטי, כפי שיובאו לישראל באמצעות המשפט האנגלי דרך סימן 46 לדבר המלך במועצתו 1922 ולהם יש להוסיף דברי חקיקת ישראליים, הן כלליים שיש לפרשם בהתייחס לסיטואציה המיוחדת בשטחים והן חוקים וחקנות שנחקקו במיוחד לאחר 1967 לטת הסדרת הבעיה, אך נגעו רק בחלקים ממנה. הדיון להלן הינו תמציתי בלבד. בשלב מאוחר יותר יהיה מקום לגיבוש המלצות מפורטות יותר בדיונים משותפים עם משרד המשפטים.

4.1 משפט אזרחי

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

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

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

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

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

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

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

4.2 בי"ד לעבודה

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

4.3 בי"ד רבניים

סמכות בתי הדין הרבניים עוררה שאלות רבות במשך 25 השנים האחרונות מאז חקיקת חוק שיפוט בתי-דין רבניים (נישואין וגירושין), תשי"ג-1953. לאחרונה בפסק דין בג"צ 297/77 הן נ' בית"ד הרבני האזורי בחיפה (ראה גם מאמרו של ד"ר עאוה בהמרקליט, כרך לב (1978), עמ' 39), נקבע כי התנאים הכלולים בסעיף 1 לחוק הנ"ל הקובע: "ענייני נישואין וגירושין של יהודים בישראל אזרחי המדינה או תושביה יהיו בשיפוטם היהודי של בתי דין רבניים", משמעו ששני בני הזוג צריכים להיות או אזרחים או תושבים וכן עליהם להימצא בישראל. אמנם, כפי שאמרנו, המתיישבים ביהודה ושומרון אינם תושבי ישראל, אך רובם אזרחי ישראל ועל כן חלק זה של הסעיף בוצע (למעט מקרים של עולים בכח שטרם קיבלו אזרחות ישראלית) אך הדרישה החדשה שהוצבה בפס"ד הן: נוכחות שני בני הזוג בישראל לא תוכל להתקיים במקרה של מתיישבים ישראליים ביהודה ושומרון. אמנם בבר העירו על כך משפטנים, אך עתה עם כינון האוטונומיה הבעיה הופכת חמורה ביותר: זוגות נשואים ביהודה ושומרון ישארו ללא כל בית משפט שידון בעניינם; לא בית משפט ישראלי ולא בית משפט ביהודה ושומרון (להבדיל ממשפטים אזרחיים שבהם יש סמכות לבית משפט מקומי ביהודה ושומרון). גם כאן פתרון ריקי יהיה בהסכמת הדדית של הצדדים, אך המנוסם ולו מעט בענייני אישות יודע כי במרבית המקרים המצב בין בני הזוג הוא כה הריף שהסיכוי למצוא הסכמה הדדית ביחס לסמכות הוא מועט. מכל מקום, די ברור שהצד אשר חושש מהוצאות המשפט יונחה על ידי יועצו המשפטי לטעון חוסר סמכות ולסכל את נטרת הצד השני לגרור אותו למערכת משפטית. אשר לחוק המהותי, החובה לערוך נישואין על פי דין תורה חלה רק בישראל על פי סעיף 2 לחוק הנ"ל ואינה חלה באזור יהודה והשומרון. הצעת התיקון להחלה פרוגלית של המשפט הישראלי תסייע לפתרון בעיות אלה.

4.4 המשפט הפלילי

סמכויות הטיפול על עבירות פליליות שארעו בשטחים תוסדרו במפורט בחוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חרום (יהודה והשומרון, חבל עזה, רמת הגולן, סיני ודרום סיני - שיפוט בעבירות ועזרה משפטית), תשכ"ז-1967 כפי שתוקן

בתשל"ה. עיקרון: בית משפט ישראלי מוסמן לדון ישראלים וישראלים המתיישבים בשטחים המוחזקים על עבירות שביצעו בשטחים, כאילו ביצעו את העבירה בישראל ובית המשפט המוסמך הוא בית המשפט שאזור שיפוטו סמוך למקום ביצוע העבירה. הסדר זה מביע רעון ולדעתי אין כל צורך לשנותו עם כינון האוטונומיה (האוטונומיה מעוררת בעיה אחרת שאינה קשורה דווקא להתיישבות הישראלית והיא: האם בתי המשפט הצבאיים ימשיכו בתפקידם ואם כן האם ישבו בישראל או ביהודה והשומרון. לדעתי יש להשאיר את בתי המשפט הצבאיים על כנם, כי אם צה"ל שומר על הסמחון באזור יש להשאיר בידיו גם את המכשיר המשפטי של בתי משפט צבאיים המוסמכים לדון את העוברים על הקיקת הבטחון. אכן ברור זו היו המלצות ועדת הבטחון שהמליצה על הקמת גוף מיוחד רשות הבטחון שבו יהיה במ"ש הדומה לבמ"ש הצבאי).

4.5 <u>ב ג " צ</u>

קצר המצע מלפרט את תוקרים הרבים כהם פנו לבג"צ בענינים הקשורים לשטחים המוחזקים והעתידות משתרעות על כל שטחי הארץ החל מענייני עבודה, חשמל, בחירות לעיריות, גירוש, ביקור באזוריה, ביקורת על בתי משפט צבאיים ומקומיים, חוקיות, ההתנחלות ופינוי פתחת רפיח ועוד. במקום אחד הארכתי כשאלת הסמכות של הבג"צ לדון בענינים בתם הממשל הצבאי הינו צד לדיונים, לאור היותו מרוץ לגבולות המדינה ישראל והוא רשות הפועלת על פי דין (ראה במפורט: <u>הוקיקה באזור יהודה והשומרון</u>, עמ' 30-74). עם כינון האוטונומיה נראה לי כי לבג"צ לא יהיה סמכות להמעיל ביקורת שיפוטית עליה כי אין היא חלק מהרשויות המוקלות על פי שיטת המשפט הישראלי. המצב שיווצר יהיה נוח פחות למתיישבים הישראליים בשל העדר "שוטי" משפטי זה, ועל כן נותר האמצעי הפוליטי כדרך יחידה לפיקוח על האוטונומיה לבל חיסטה מתפקידיה ומבטרותיה והנהג בהתאם לחוק.

5. סיכום: דרכי פתרון

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

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

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

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

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

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

חקיקה כזו תובן גם בעולם ונוכן להמבירה כחלק מחובת המדינה לדאוג לאזרחיה וחושביה הנמצאים עתה תחת שלטון האוטונומיה.

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

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

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

הבחירות למוסדות האוטונומיה

תוכן הענינים

הבחירות למוסדות האוטונומיה

כ ל ל י

אחת מסוגיות המפתח בנושא האוטונומיה היא הבחירות למוסדות האוטונומיה. הסכם קמפ דויד אינו מפרט כלל אלא רק מתייחס אל הנושא בדרך אגב כאשר הוא מגדיר את self governing authority הוא קובע כי גוף זה: "has been freely elected by the inhabitants of these areas".

בהכניות האוטונומיה יש תוראות רבות ביחס לבחירות (סעיפים 3-7) ואנו נדון בהם תוך חצגת הבעייתיות של נושאי הבחירות.

לפנינו בחירות לגוף מיוחד הנחלת האוטונומיה המינהלית: אין היא בגדר עיריה אך לכלל פרלמנט טרם הגיע. כדי לבדוק את בעיות - המשנה בדיני הבחירות ערכנו בדיקה בכמה חיקוקים ישראליים וירדניים ותוך כדי דיון נציג את הפתרונות בדברי הקיקה אלה:

א. חוק הבחירות לבית הנבחרים הירדני, מס' 24 לשנת 1960

ב. חוק העיריות הירדני, מס' 29 לשנת 1955

ג. חוק יסוד: הכנסת; חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), תשכ"ט-1969; חוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט - 1959;

ד. חוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה - 1965; חוק הרשויות המקומיות (הגבלת הזכות להיבחר), תשכ"ד - 1964 .

זכות לבחור

התנאים למתן זכות הבחירה הם הקובעים את היקף הבוחרים וחשוב לבדוק כל אחד מתנאי הכשירות בקפדנות ולבחון האם היא ישימה במקרה שלנו.

מין הבוחרים: בחוק הבחירות לבית הנבחרים הירדני נקבע כי זכות הבחירה ניתנת בלבד לגברים (סעיף 2(א)). גם חוק העיריות הירדני מעניק זכות בחירה רק לגברים (סעיף 12(1)). בשנת 1974 שונה בירדן החוק וניתנה זכות בחירה לנשים לבית הנבחרים; לעיריות נשאר החוק כמות שהוא והנשים אינם רשאיות לבחור. בשנת 1976 שונה ביהודה ושומרון חוק העיריות הירדני והמימשל

הצבאי העניק זכות בחירה לנשים לעיריות (כרם, למועצות הכפריות לא ניתנה לנשים זכות בחירה).

שינוי זה שהעניק לנשים זכות בחירה לעיריות בשנת 1976 נעשה, בין היתר, על פי בקשת התושבים ומשקף את התחושה הדימוקרטית הישראלית וכאמור גם את רצון התושבים (אשר הושפעו מהדימוקרטיה הישראלית, שכה למותר לציין, יש זכות בחירה לנשים).

נראה לי כי בשלב זה, בשלהי 1978, לא ניתן לעשות רגרסיה ולחזור למצב שבו לנשים לא היתה זכות בחירה ועל כן מומלץ כי זכות הבחירה למוסדות האוטונומיה תינתן ללא אבחנה בין המינים, לגברים ולנשים כאחד.

<u>גיל</u> סעיף 3(א) לחוק הבחירות קובע כי זכות הבחירה לפרלמנט הירדני ניתנת לכל אדם שמלאו לו עשרים שנה. בחוק העיריות הירדני הגיל המינימלי הוא 21 (סעיף 12(1)). בישראל הגיל המינימלי הוא 18 ועל פי דגם זה הציע ראש הממשלה כי זכות הבחירה למוסדות האוטונומיה תוענק לכל אדם מעל גיל 18 (סעיף 4).

יורשה לנו להביע אי אלו הרהורים על ההצעה הישראלית. גיל 18 נקבע בארץ כגיל מינימום לבחירות בשל העובדה כי בגיל זה משרתים צעירים בצה"ל ועל כן אמרו - כבר באסיפת המכוננת - אם אדם בן 18 כשיר להקריב חייו למען המדינה רשאי הוא להשתתף בעיצוב דמותה וליטול חלק בבחירות לכנסת. למותר לציין כי נימוק זה אינו ישים לבחירות למועצה המינהלית באזור יהודה ושומרון.

ברוב מדינות העולם הגיל המינימלי לבחירות הוא 21 ואף יותר מזה - גם בירדן, כאמור הגיל המינימלי הוא 20-21 ולכן יש גם הסבר סוציאולוגי. בחברה הערבית ניתן כבוד לזקנים וקשישים וצעיר כן 18 הוא עדיין בגדר ילד או נער ואין מסתכלים בחיוב על כך שיטול חלק בפוליטיקה. לא זו אף זו, ביהודה ושומרון חלק לא קטן מהצעירים בני 18-19 ואף 20 עדיין בביה"ס תיכון. [illegible]אם מכובד הוא שהמצביעים יהיו "שביעיסטים" או "שמיניסטים". בעזרת נימוקים אלה אפשר לשכנע [illegible]ן את הערבים והן גורמים חיצוניים כמו ארה"ב כי הגיל המינימלי לבחירות יהיה 20 או 21 שנה (כאשר יש עדיפות ל- 21 כפי שנהוג להלן).

ואם ישאל השואל מאי נפקא מינה מאיזה גיל יבחרו? נשים ונאמר כי דווקא בגילאים 18-21 הצעירים הם קיצוניים ביותר: חלקם, כאמור, עדיין תלמידי תיכון וראדיקליותם ידועה; רובם טרם נישאו ולא נכנסו לעול המשפחה, גורם נוסף שדוחף להקצנה; חלק קטן מגילאים אלה טרם מצא מקומו בחיים והם מתוסכלים כי אין באזור מקומות פרנסה ואוניברסיטאות המתאימים להם. אם יש אינטרס ישראלי בבחירות אלה, עיקרו הוא עידוד המתונים, ועל כן יש מקום לשקול פעם נוספת האם לא ראוי להציע כי גיל הבוחרים יהיה 21 ומעלה.

<u>אזרחות:</u> גם בישראל (סעיף 5 לחוק יסוד: הכנסת) וגם בירדן (סעיף 2(1) לחוק הבחירות לבית הנבחרים), יכול לבחור לפרלמנט רק מי שהוא אזרח. מאידך גיסא, לעיריות ניתנת הזכות לבחור גם למי שאינו אזרח אך הוא תושב (סעיף 12(2) בירדן וסעיף 13(2) לחוק הישראלי).

ביהודה ושומרון ובמיוחד ברצועת עזה יש לזכור כי חלק מתאוכלוסיה אינם אזרחי ובמיוחד הכוונה לפליטים. ברור שאין לישראל אינטרס ליצור התמרמרות בקרב אוכלוסיה חסרת אזרחות זו ועל כן מובנת מצעת האוטונומית בסעיף 4 לפיה הזכות להיבחר ניתנת לכל תושב בין שהוא אזרח ובין שהוא חסר אזרחות.

<u>תושבות</u>: את הזכאים להשתתף בבחירות ניתן יהיה לאפיין על ידי הכונה מרכזית: תושבות באזור. מוצע כי הקריטריון לקביעה אם פלוני תושב, אם לאו, תהיה העובדה כי הוא נושא תעודת זהות על פי הצו בדבר תעודות זהות ובתעודה זו מצויינת כתובתו בתחום יהודה והשומרון. הגדרה זו ניתנת להסבר הגיוני ומבוססת גם על שיקולי יעילות מינהלית. מעלה נוספת להגדרה זו: תושבי מזרח-ירושלים אינם נכללים בה, כי הם נושאים תעודת זהות המוצאת על ידי משרד הפנים בישראל. על פי קריטריון זה לא ישתתפו בבחירות המתיישבים הישראליים, באשר הם נושאי תעודת זהות שהוצאה על פי חוק מרשם האוכלוסין הישראלי.

<u>הגבלות על הזכות להשתתף בבחירות</u>

החוק הישראלי מעניק זכות בחירה כללית ללא כל הגבלות, זולת שלילת זכות בחירה על ידי בית משפט על פי חוק (דבר שסרם נעשה; סעיף 5 לחוק יסוד:הכנסת)- יש אמנם מקרים של אי יכולת להשתתף בבחירות עקב טעמים טכניים. אדם בחו"ל, חולה בבית חולים, אסיר וכו'. אך אין זכותם החוקית נשללת מהם.

מאידך גיסא, בחקיקה הירדנית יש מספר הגבלות על הזכות לבחור וראוי לעיין בהם כי ניתן לעשות בהם שימוש למען מטרותינו.

א. <u>פושט רגל</u>: סעיף 3(ב)(3) לחוק הבחירות לבית הנבחרים הירדני. אין לדעתי מקום לעסוק כלל בנושא זה כי אינו רלוונטי לנו ואין מבחינתנו כל נפקא מינה.

ב. <u>חולה רוח ומי שאינו בר דעת</u>: סעיף 3(ב)(6) לחוק בית הנבחרים ו- 12(4) לחוק העיריות. כדאי לנו לאמץ סעיף זה כדי למנוע חצבעה מאנשים אלה, אשר יש להניח כי, למעשה, ישמשו כהוכר ביד היוצר של מפעיליהם (ויש מקום רב לסברה שמפעילים אלה לא יהיו מתחבונים דווקא). כמובן, שניתן להציג זאת כהמשך התליכה במסורת הירדנית שהאוכלוסיה התרגלה אליה בהשך שנים וכי זה מקובל בחברה הערבית.

ג. <u>אסיר</u>: סעיף 3(ב)(5) לחוק בית הנבחרים קובע כי זכות הבחירה נשללת"ממי שהיה שפוט לבית סוהר הקופה העולה על שנה אחת בגין עבירה לא פוליטית ולא קיבל חנינה".
מובן שלנו אינטרס ברור למנוע מאסרים לשעבר (על אסירים המרצים עונשם ביום הבחירות נדון להלן) להשתתף בבחירות. אסירים בטחוניים לשעבר, שעונשם היה למעלה משנת מאסר הם רבים ביותר (מאות ואפילו אלפים-ראוי לבצוא סטטיסטיקה על כך בשירות בתי הסוהר).
יתרה מזו, יש להניח כי בעת כינון האוטונומיה יהיה שחרור אסירים רבים בסדר גודל של כ-1,000 במקרה של שחרור סלקטיבי ולמעלה מזה. בשחרור רחב-לב יותר. לפיכך נראה

לי שיש להיחלות בסעיף זה ולמנוע זכות בחירה מתאסירים לשעבר. עד אני לכך שהסעיף כולל סייג ותחולתו היא על "עבירה לא פולטית" בלבד ויש חשש רב כי תישמע הטענה שאסירי פח"ע אלה נידונו על עבירות פוליטיות, אך לדעתי ניתן לעמוד על כך בתוקף ומכל מקום לנסח את הסעיף בחוק הבחירות בצורה שאינה משתמעת לשתי פנים ולקבוע כי כל עבירה מונעת את זכות הבחירה.

אם תתקבל הצעה זו היא תחול ממילא גם על האסירים המרצים עונשם ביום הבחירות (אלה יהיו האסירים החמורים יותר ועל כך מסתבר שכולם יהיו כאלה שנידונו לשנת מאסר לפחות). ברם, אף אם לא תתקבל הצעה זו יש לארגן את שיטת הבחירות כך שאסירים לא יוכלו ליטול חלק בבחירות עקב טעמים טכניים. למשל, אזורי בחירה וקלפיות כמו בישראל (זו תהיה אחת הסיבות לאימוץ הגישה הישראלית) ומניעת השימוש במעטפות כפולות בכלל, כדי שלא תישמע הדרישה של שימוש במעטפות כפולות כדי שאסירים יוכלו להשתתף בבחירות.

ד. <u>צנצוס כללי:</u> סעיף 12(3) לחוק העיריות קובע כי מי שלא שילם מסים בשיעור של דינר לפחות אינו רשאי להשתתף בבחירות, אין הוראה כזו בחוק הבחירות לבית הנבחרים. בבחירות לעיריות ב- 1976 היקהה חוד הצנזוס הכלכלי על ידי הטלת מס נמוך על כלל האוכלוסיה כמעט כדי שכולם יכלו להשתתף בבחירות ולמעשה אם לא היה חשש באותה עת היו הרשויות מבטלות את הצנזוס הכלכלי כליל. נראה לי כי אין מקום לאימוץ הגבלה כזו בבחירות למוסדות האוטונומיה. אין זה מתיישב עם הנורמות המקובלות וגם איני רואה את תועלתו הגדולה, כיום כאשר כמעט כל האוכלוסיה משלמת מסים (אולי למעט הבדואים וחלק מהחקלאים).

<u>הזכות להיבחר</u>

בישראל והן בחוק הירדני ברור שהתכונה הראשונית מכל מועמד היא שהוא עצמו רשאי לבחור. תנאי זה יש לקבוע גם ביחס לבחירות לאוטונומיה. לכך יש להוסיף מספר תכונות והגבלות ואף את הניתוח ייעשה על פי המודל הישראלי והירדני.

<u>גיל</u> : החוק הישראלי, המקנה זכות לבחור בגיל מינימלי של 18 קובע כי להיבחר זכאי כל אדם מגיל 21 ומעלה (סעיף 6 לחוק יסוד:הכנסת; סעיף 7(2) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה-1965). על פי החוק הירדני מוענק הזכות להיבחר לעיריה לגילאי 25 ומעלה (סעיף 18(1) לחוק העיריות) ו- 30 ומעלה הוא הגיל המינימלי לרוצה להיבחר לבית הנבחרים (סעיף 17(ג) לחוק הבחירות לבית הנבחרים). בהצעת ראש הממשלה נקבע הגיל המינימלי המאפשר למועמד להיבחר כ- 25 שנה (סעיף 5 להצעת האוטונומיה). איננו רואה מקום לחזור מהצעה זו אך אם יפתח נושא זה מחדש לא יזיק אם נדרוש כי הגיל יהיה 30 כמו בבית הנבחרים הירדני כי הסיכוי להקצנה בגילאי 25-30 הוא גדול.

<u>ידיעת קרוא וכתוב</u>: בחוק בית הנבחרים אין תנאי זה כלול מתוך הנחה כי חזקה על מועמד למשרה כה רמה שיהיה בעל כישורים אלמנטריים אלה. בעיריות, שאופיין אינו אחיד והמועמדים אליהם רבים נקבע כי אחד מתנאי הכשירות של מועמד הוא ידיעת קרוא וכתוב (סעיף 18(2) לחוק העיריות).

5 /..

לדעתי אין מקום להציע לכלול דרישת זו בחוק לבחירות לאוטונומיה ועצם העלאת הנושא רק תפגע, שלא לצורך בכבודם של נציגי הצד השני.

בעל עבר פלילי: הן חוק העיריות (סעיף 18(4)) והן חוק הבחירות לבית הנבחרים סעיף 17(3) מונעים מי שחורשע בעבירת פלילית להיות מועמד. גם בישראל קבוע תדבר בסעיף 7(6) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ח-1965, אך נעדר בחוק הבחירות לכנסת. נראה לי שיש מקום לקבוע הוראה כזו בחוק הבחירות לאוטונומיה וניתן להתבסס הן על המצב בירדן והן על הדין בארצות ערב האחרות, כפי שהנושא נותח ובואר על ידי השופט בכור בפסק דינו של בית המשפט העליון בבג"צ 428/78 בסארה דאוד (ראש עיריית בית ג'אלה לשעבר) נגד שר הבטחון.

כאן ראוי להשקיע מאמצים רבים, אף יותר מאשר הדרישה למנוע מאסירים או אסירים לשעבר להשתתף בבחירות. גם כאן ראוי להשתמש בלשון כללית של עבירה פלילית שעונשה המקסימלי הוא 5 שנות מאסר ואילך וכן עבירת שיש עמה קלון. כך יכנסו תחת כנפי ההגדרה רוב, וכמעט כל, העבירות הבטחוניות: החלופה הראשונה - תחול וימנע הצורך מעימות וויכוח האם הברות באש"פ, למשל, היא עבירה שיש עמה קלון (ושוב ראוי לאמץ מונחים שהושמעו על ידי בית המשפט העליון בבג"צ הנ"ל).

פושט רגל ופסול דין: תנאים אלה מופיעים הן בירדן כפי שאמרנו לעיל והן בחקיקה הישראלית ביחס לעיריות (סעיף 7(7)(8) לחוק הנ"ל). ראוי לאמץ זאת כאן כי יש בכך כדי לתרום לרצינות שאנו מייחסים לבחירות. יתרה מזו, סעיף זה ימנע מצב בו, למען הגיחוך וכדי להביא את הדברים עד אבסורד ירצו גופים עוינים להציע מועמדים הלוקים בשכלם. אמנם אפשרות זו רחוקה ביותר, אך מכל מקום בשל הטעם הראשון שהוא לעיל, ולאור הדגם הירדני והישראלי ראוי לאמץ הוראה זו בחוק.

שופטים: עקרון הפרדת הרשויות קובע כי חברי הרשות השופטת אינם יכולים לכהן כחברי רשות נבחרת, לא תחיקתית, לא מינהלית ולא מוניציפלית. עקרון זה המקובל בישראל ובירדן (כחלק מאיסור של כל עובדי המדינה להציג מועמדותם - ראה על כך להלן) כוחו יפה גם לבחירות לאוי ;ומית וחוא יתקבל בברכה על ידי כל הנוגעים בדבר. יש לכלול באיסור זה שופטים בכל הדרגות. לרבות תובעים הממלאים פונקציה של שופט שלום וכן שופטים של בי"ד דתיים (שרעיים נוצרים וכו'). אם יתפטרו מתפקידם עד למועד קבוע לפני הבחירות - יוכלו להיות מועמדים (לשופטים יתית תפקיד בניהול הבחירות - כפי שיוצע להלן).

עובדי מדינה: בישראל (סעיף 7(8) לחוק יסוד:הכנסת וחוק הרשויות המקומיות (הגבלת זכות בחירה), תשכ"ד_1963) ובירדן (סעיף 18 לחוק הבחירות לבית הנבחרים) נאסר על עובדי מדינה להיות מועמדים לבחירות, וזאת כחלק מהפרדת הרשויות; פקיד עובד ציבור אינו יכול בעת ובעונה אחת להיות נבחר ציבור

דווקא בסיטואציה הנדונה ביהודה ושומרון איננו סבור שיש מקום להטיל מגבלה כזו. לאור העובדה כי תפקוד המועצה המינהלית היא אקזקוטיבי וקשור לתחום הביצועי, דווקא טוב שייבחרו מי שהיו עובדים בכירים בממשל. למותר לציין כי עובדים כאלה - כך יש לקוות ולהניח - הם מתונים יותר ובחירתם רק תסייע למתונים בכך שיהיו להם מועמדים מוכרים ידועים ובעלי נסיון. יתכן ויש מקום לקבוע הוראה כי לאחר הבחירה על אנשים אלה להתפטר מתפקידים כפקידים, אך אין מקום לדרוש מהם לפני הצבת המועמדים להתפטר. יתכן אמנם שפקידים אלה יבצלו את מעמדם כבחירות, אך אין חשש זה עומד כנגד הסיכוי שמועמד כזה יבחר, דבר העוזר לאינטרס הישראלי. אולי יש מקום למנוע מקציני משטרה מקומיים להציג מועמדותם, אך כאלה יש מעט מאד ובדרגות נמוכות כך שהבעיה אינה אקטואלית.
<u>עובדי עיריות</u>: על פי אותו קו מחשבה עובדי עיריות יהיו אף הם רשאים להציג מועמדותם.

<u>חברי מועצות עיר וראשי ערים</u>: בישראל אין מניעה שראשי ערים וחברי מועצת עיר ישמשו גם כחברי כנסת. גם ביחס לאוטונומיה איננו רואה מניעה למצב זה. דווקא ראשי הערים הם הרזבואר של כח האדם הפוליטי ולא יתית זה סביר אם נמנע מהם יכולת להציג מועמדותם. יתכן ואם יבחרו ראשי ערים למועצה המינהלית יהית ניגוד אינטרסים בין תפקידם כראשי ערים לתפקידם כראשי המחלקות במועצה המינהלית, אך אין זה רצוי כי בנושאים כאלה נתערב אנו; אם בעינם זה כשר (אף כי יש אולי חשש לשחיתות או תעדפה לא מוצדקת), לא אנו אלה שחייבים להיות יותר קתולים מהאפיפיור.

<u>שיטת הבחירות</u>

על פי הצעת תכנית האוטונומיה יהיו הבחירות למועצה המינהלית: כלליות, ישירות, אישיות, שוות וחשאיות. ניכרת כאן השפעת סעיף 4 לחוק יסוד:הכנסת, אם כי יש שני שינויים חשובים: הבחירות המוצעות הן אישיות; אין התייחסות לשאלה של בחירות ארציות או אזוריות.
אין מקום לדון במפורט בשלב זה בעקרונות המוסכמים: כלליות הבחירות (לעיל דנו בזכות הבחירה לנשים); ישירות - ללא גוף מתווך בין הבוחרים לבין המועצה המינהלית, גם עקרון זה א' מחייב הסבר רחב. השיוויון בבחירות ואין מתן זכות של שתי קולות לבוחר פלוני, או על כך אין מקום להכביד מלים. חשאיות הבחירות תידון להלן בעת הדיון על הליכי הבחירות. נדון, אם כן, בשתי הסוגיות המיוחדות שעליהן רמזנו לעיל.

<u>בחירות אישיות</u>: יש להניח כי הרקע להצעת ראש הממשלה לקבוע כי יהיו בחירות אישיות ולא על פי רשימות הוא:

1. הרצון להימנע ממתן אפשרות לאש"פ וגופים קיצוניים כמוהו להופיע ברשימה לבחירות;
2. הבחירות האישיות מעידות רק על בחירת מועמדים, אישים שימלאו פונקציה ניהולית והם יבחרו על פי כישוריהם האישיים בעיקר ועל כן אין מקום לרשימה בעלת מצע (שיתית, שוב מסבע הדברים קיצוני ואולי אש"פ בבירור).

[illegible]

[illegible]

[illegible]

ברם, אם נ[illegible]עיון בבחירות ונגסה לצפות את תוצאותיהן נגיע למסקנה כי בשיטת בחירה זו יש סכנות [illegible]. יש להניח כי אם תתקבל שיטה זו יציגו הקיצוניים מועמדים כמספר המקומות המיועדים [illegible]חר (ועל כך ראה להלן) ומאידך יציגו המתונים מועמדים אחרים. שיטה אישית משמעה שחזים במספר הקולות הגבוה ביותר הם הנבחרים והאחרים אינם נבחרים כלל. מכאן שאם חגוש [illegible]צוני יצבור רק 51% מהקולות כל המועמדים שלו יבחרו וכל 49% הנותרים לא ישפיעו כלל. שיטת בח[illegible]רות זו מעניקה פרס למתאחדים ומותירה ללא כל השפעה גופי מיעוט שאנו חפצים ביקום כגון: נוצרים. יתרה מזו, יכול שיווצר מצב שנציגי יו"ש יהיו ברשימה אחת, קיצונית, שלא ח[illegible]ול את אנשי עזה ואז יווצר מצב בו כל הנבחרים יהיו מאנשי יו"ש ללא כל נציגות מעזה. [illegible]רבר יפגע בלגיטימיות של המועצה המינהלית.

נראה שיש [illegible]ם לברוק סוגיה זו פעם נוספת ולשקול שמא ראוי להעדיף שיטת בחירות של רשימות שבה יהיה [illegible]צוג יחסי לכל רשימה על פי אחוז המצביעים לה. בשיטה זו יש לקבוע בבירור כי מצע הרשימה אסור שיסתור את עצם מטרות האוטונומיה ואין לכלול בו יעדים כמו: השמדת ישראל. (בסוגיה זו ניתן לעשות שימוש בעקרונות שנקבעו בבג"צ אל-ארד י. ירדור נגד ועדת הבחירות המרכזית משנת 1965). בשיטה זו יש מקום גם לשקול פעם נוספת את מספר חברי המועצה המינהלית, כפי שנרון להלן.

<u>בחירות ארציות או אזוריות:</u> אין כאן המקום להציג את כל השיקולים בעד ונגד בחירות אזוריות מול בחירות ארציות. נסתפק כאן בבדיקה של כמה משיקולים אלה בסיטואציה המיוחדת במקרה שלנו. ראשית, האוטונומיה משתרעת על שטח מגוון מאד: בשומרון אוכלוסיה שחלקה כפרי וחלקה עירוני (שכם), במרכז מצויים הערים המרכזיות רמאללה- אל בירה ושלושת הערים ביהודה בית לחם, בית ג'אללה ובית סאחור שלהם אוכלוסיה נוצרית ועיקרה סוחרים. בחברון יש מוסלמים רבים ואין לשכוח את הבדואים שבאזור מדבר יהודה ונפת חברון. ברצועת עזה מאפייני האוכלוסיה שונים בתכליה. ועל הכל יש לזכור כי בנוסף לתושבים הותיקים יש מאות אלפי פליטים של שנת 1948, במיוחד ברצועת עזה. אם יש רצון באמת ובתמים לאפשר למועצה המינהלית לייצג את האוכלוסיה על גווניה עדיפה השיטה האזורית, אף כי יתכן שגם בשיטה הארצית יורכבו לבסוף הרשימות באופן של כל נפה מחוז וסוג אוכלוסיה יהיה משקל מתאים. (ברם, יתכן שדווקא האלמנטים הנוחים לנו כמו סוחרים או נוצרים ידחקו לשוליים בדרך זו).

שנית, אם יש מגמה למנוע ריכוז סמכויות המועצה המינהלית ולאפשר [illegible] מיגוונים של כוח יש מקום לבחירות אזוריות ולא ארציות. בשיטה האזורית הנבחר יכול לומר מקסימום שהוא מייצג את אזורו ולא יוכל לטעון ללגיטימציה בשם כל התושבים כולם.

שלישית, שיטת הבחירות האזוריו משתלבת עם החלוקה למחוזות ונפות שהוצעה לעיל ומחזקת את המחוזות מול כל האזור כו[illegible]

ער אני לכך כי אם יהיו בחירות אזוריות טהורות כי אז תחיה אותה סכנה כמו בבחירות אישיות טהורות והקיצונים שישיגו למעלה מ51% ואפילו פחות (אם יהיו בעלי הרוב היחסי באזור) ידחקו כלל את רגליהם של המתונים ולכן הדרך העדיפה היא בחירות אזוריות בהם יהיו בכל אזור 3

נבחרים כך שכל רשימה שתזכה ב 1/3 בערך באזור אחד הוכל להכניס לפחות מועמד אחד למועצה המינהלית. (אם יוגדל מספר החברים במועצה יהיה מקום להגדיל את מספר הנבחרים בכל מחוז). החלוקה למחוזות תהיה הצפון המרכז הדרום והמערב, כפי שהוצע לעיל. ניתן להסביר לצד השני כי בחירות אזוריות משתלבות עם הנהוג בתקופת ירדן ביחס לבחירות לבית הנבחרים וזה מקובל בעולם (כגון: ארה"ב, אף כי שם בתוך אזור נבחר רק אחד).

מספר חברי המועצה המינהלית: על פי הצעת ראש הממשלה מספר חברי המועצה המינהלית הוא 11 (סעיף (3) וזאת על פי מספר המשרדים או האגפים (סעיף 10).

יתכן ומאחורי הצעה זו עמד הרעיון לצמצם עד כמה שניתן את מספר חברי המועצה, אך יש שיקולים לא מעטים בעד הגדלת מספר החברים: ראשית, ככל שהגוף גדול יותר הוא מהווה מוקד כח פחות אפקטיבי. שנית: בחלוקה ל 11 משרדים כל משרד הוא עצמו גדול ומגוון. יש מקום לחלק את הפונקציות למספר רב יותר של משרדים למשל: דואר ותקשורת; מסחר תעשיה ותיירות; בינוי ומע"צ; פנים (שנעדר לחלוטין) ועוד. ניתן להגיע לסדר גודל של כ- 20 משרדים ולכך יש להוסיף 2 חברים שיטמשו מקשרים עם ירדן וישראל (סעיף 23). שלישית: ככל שמספר החברים גדול יותר מימלא אחוז החסימה פוחת. אם יהיו בחירות ארציות על פי רשימות ויהיו 11 מועמדים אחוז החסימה הוא 9% ויתכן שגופי מיעוט כמו נוצרים או אחרים כלל לא יעברו את אחוז החסימה, מאידך גיסא אם יהיו 20-25 חברים במועצה המינהלית אחוז החסימה יהיה 4%-5% וההבדל ברור. אם תתקבל הצעה לבחירות אזוריות ויהיו 4 מחוזות ירד אחוז החסימה מ-1/3 ל- 1/5 - 1/4 .

ההצעות דלעיל ביחס לשיטת הבחירות והחלוקה למחוזות מחייבת בדיקה נוספת עם מזרחנים ומומחים לאוכלוסיית השטחים. כאן הוציא רק המשמעויות הכלליות והמשפטיות האלטרנטיבות השונות.

ניהול הבחירות

ועדות בחירות : מי ינהל את הבחירות? על כך שותקת הצעת הכנית האוטונומיה. בישראל האחריות לאישור הרשימות, פיקוח על התעמולה, פיקוח על ועדות הקלפי ועל ספירת הקולות ופרסום תוצאות הבחירות נעשה על ידי ועדה בראשות שופט. ועדה ארצית בראשות שופט בית משפט עליון ועדות בכל מחוז בראשות שופט במ"ש מחוזי (פרק 3 לחוק הבחירות לכנסת(נוסח משולב), תשכ"ט-1969). בועדות הללו יש נציגות לרשימות המתמודדות. נראה לי שגם במקרה שלנו ראוי לאמץ גישה זו. שופטים אובייקטיבים יותר ונחנים מאימון ומיוקרה ציבוריים ועל כן מוצע כי גם בבחירות לאוטונומיה יהיה לשופטים תפקיד זה.

מאלית מתבקשת השאלה מי יהיו השופטים, ישראליים או מקומיים? מצד אחד, אם ברצוננו להפעיל פיקוח ושליטה על הבחירות כדי שיהיו נקיות וטהורות ולא יופעלו לחצים על המתונים, עדיף שיו"ר ועדת הבחירות יהיה שופט ישראלי. מאידך גיסא, אם ברצוננו להציג בפני העולם כי התושבים בוחרים לעצמם את מי שינהל את ענייניהם, כיצד יתכן שמארגן הבחירות יהיה שופט ישראלי. ואין זה הכל: יש לצפות לדרישה מצד גורמים חיצוניים (מצרים לפחות ביחס לעזה,

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

ירדן ביחס ליו"ש ואולי אף ארה"ב) כי גם הם יפקחו על הבחירות.
נראה לי כי דרישתנו הבסיסית הראשונה תהיה שיו"ר ועדת הבחירות יהיה שופט ישראלי ולעומת זאת נסכים כי יו"ר הועדות המחוזיות יהיו שופטים מקומיים. אם לא תתקבל הצעה זו כי אז קו הנסיגה השני הוא כי יהיו שני יו"ר לועדת הבחירות המרכזית: שופט ישראלי ושופט מקומי (למשל, מר גארללה נשיא בית המשפט לערעורים). אשר לדרישה של פיקוח חיצוני אין להיכנע לה ורק בדלית ברירה להסכים שגורמים אלה יוכלו להשתתף בדעה מייעצת בוועדת הבחירות, אך לא יהיה להם כל זכות הצבעה ולא כל שכן שלא נאפשר להם להסיל וטו.

<u>פנקס בוחרים</u>: אם הקריטריון לבחור הוא תושבות באזור, כפי שהגענו למסקנה לעיל, כי אז יש מקום להנהיג את שיטת פנקס הבוחרים. המידע על התושבים מצוי במיכון של מחשב משרד הפנים וניתן להציג לציבור את פנקס הבוחרים ללא קושי ארגוני רב.
להכנת הפנקס יש להקדים עבודת הכנה הן ביחס למי שאיננו זכאי לבחור (אם תתקבל התצעה על העבריינים הפליליים ניתן לקבל מידע משב"ס) וכן להלק את התושבים לקלפיות בהתאם. יש לקבוע הוראות ביחס לערעור על אי הכללת שם ברשימת הבוחרים ולקבוע כי הערעור יובא בפני ועדת הבחירות האזורית וממנה הערעור לועדת הבחירות העליונה.

<u>רשימות מיוחדים</u>: גם כאן ניתן לאמץ את העקרונות הישראלים. יש לקבוע סכום לערבון שיהיה די אפקטיבי, אך לא גבוה מדי שתישמר הטענה כי הוא מהווה מחסום לרשימות (ערבון נהוג גם בירדן - סעיף 19(ג)) אישור הרשימות ובדיקת כשרותן ימתן שמות להם יעשה על ידי ועדת הבחירות המרכזית.

<u>הצבעה</u>: ועדות קלפי ימונו על ידי ועדת הבחירות המרכזית על פי המלצות הרשימות וימונה מזכיר לכל ועדת שיהיה פקיד ציבור. ראוי לאמץ הוראות סעיף 31(ב) לחוק הירדני לפיו חברי ועדת הקלפי נשבעים לפני הועדה המרכזית כי יבצעו תפקידם ביושר ובניטרליות מוחלטת.
ההצבעה תהיה חשאית מאחורי פרגוד. אין לקבל התסדר שקבוע בחוק הירדני כי למי שאינו יודע קרוא וכתוב יורשה להכניס חבר ועדת קלפי לקלפי כדי שיכתוב במקומו. זה שימש בעבר -בתקופת הירדן- פתח לשחיתות ולרינונים ואין מקום לחדש מסורת זו. ספירת הקולות כדאי שתעשה על ידי הועדה האזורית בראשות השופט כמו בירדן פרק שישי לחוק ולא בכל קלפי וקלפי, כמו בישראל למותר לציין כי יש לנסח כל האמור לעיל במפורט על פי המודל הישראלי ובמקרים שצוינו לעיל - לאמץ הסדרים ירדניים.

<u>ארגון</u>: הכנת הקלפיות, הפתקים, הטפסים וכו' תעשה על ידי משרד הפנים הישראלי אך החומר יגיע דרך הגופים המקומיים - ועדות הבחירה השונות הסדר הציבורי ישמר על ידי המשטרה ומג"ב (ולא צה"ל אשר יהיה רק בעורף כרזרבה).

<u>תעמולה</u>: אינני בטוח שראוי לאמץ את כל תעקרונות שבחוק בישראלי - חוק הבחירות (דרכי, תעמולה), תשי"ט - 1959, אך יש לשקול בחיוב אימוץ הכללים הבאים:

א. חובת להשכיר אולם לכל התפץ בכך (סעיף 14)

ב. מניעת הפרעה הדדית וכיסוי מודעות של הרשימה היריבה (סעיף 10, 13)

ג. מתן סמכות ליו"ר הועדה המרכזית לתת צוי מניעת (סעיף 17ב)

<u>מימון</u>: אין מקום לממן את הבחירות כמו בישראל, אלא כל רשימה תראג לטומונה היא.

<u>עונשין</u>: יש לקבוע כעבירות פליליות שחיתות בבחירות והפרעה בתעמולה הכל כמפורט בפרק י"א לחוק הבחירות לכנסת (סעיף 17 לחוק התעמולה והפרק השמיני לחוק הבחירות לבית הנבחרים הירדני. בפני איזה פורום ישפטו עבריינים אלה ? הרי עם כינון האוטונומיה נעלם הממשל הצבאי ואף אם ישארו במ"ש צבאיים הם פורום לעבירות בטחוניות ולא למקרים כאלה. אין מנוס, איפוא, מלהעניק סמכות זו לב"ש המקומיים.

<u>ס י כ ו ם</u>

הצבענו על כמה שאלות הקשורות בבחירות לאוטונומיה ובחלק לא קטן מהבעיות הרגנו מהתחום הצר של אחריות משרד הפנים לבחירות וגלשנו לעבר בעיות עקרוניות. כמה שאלות השארנו פתוחות והן ראויות לליבון נוסף, במיוחד לאחר שמיעת חוות דעת והערכת של מומחים הבקיאים בתווי הפוליטי באזורי יהודה שומרון ועזה.

לאחר דיון מסכם בנושא עם הנוגעים בדבר יוכן מסמך מפורט יותר אשר בו גם יאמר מהי האלטרנטיבה הנבחרת לדעת משרד הפנים.

****

****

***