

2116

13

# מדינת ישראל

משרד הממשלה

משרד

ל' של המשפט'ם

3117 ארובת קונס  
הסכמי הנפאום והשאיכ'ים  
המשפט'ים  
108 - 208

מס' תיק מקורי

2116

מחלקה

74116



כת השר - צוות עבודה בנושא הסכמי השלום  
זשלוותיהם המשפטיות ש' 10 - 208

**7610/16-A**  
R00023ne

02/12/2020 תאריך הדפסה 2-111-3-2-5



היועץ המשפטי  
טל' 3761

כ"ו בתמוז תשנ"ב  
27 ביולי 1992

310628

הנדון: מקור הסמכות בתקופת הממשל העצמי בישי"ע

1. מקור הסמכות  
מקור הסמכות הינו הנורמה המשפטית הבסיסית. בד"כ הריבון (הכתר, העם, החוקה) מהווה מקור סמכות.
2. ישי"ע  
אין קביעה לגבי זיהוי הריבון בישי"ע ואין שאלה זו עומדת לדיון או הכרעה בתקופת הממשל העצמי.  
יש אפוא למצוא פתרון לשאלת מקור סמכות מבלי להזדקק להכרעה בנושא ריבונות.
3. המצב הקיים בישי"ע - המפקד הצבאי  
המפקד הצבאי מטעם צה"ל אינו הריבון אך בתחומים המוגדרים על ידי דיני המלחמה במשפט הבינ"ל, הוא הגורם היחיד המפעיל סמכויות שלטוניות בכפוף לאותם דינים.
4. מרכיבי מקור הסמכות  
לגבי ממשל עצמי בישי"ע האלמנטים של מקור סמכות שחייבים להתייחס אליהם הינם:
  1. כיצד תקבענה סמכויות הממשל העצמי.
  2. איך יועברו סמכויות אלו לממשל העצמי.
  3. מה דין סמכויות שלא הועברו לממשל העצמי.
  4. איזה גוף יפקח על ביצוע הממשל העצמי.נבחן את שלושת המרכיבים הראשונים:



4.1 כיצד תקבענה סמכויות הממשל העצמי

הבסיס לק.ד. ולשיחות מדריד הינו העקרון שסמכויות הממשל העצמי תקבענה במו"מ בין ישראל, ירדן והפלשתינאיים.

הכוונה כי מו"מ זה יסוכם במסמך בכתב והוא יקבע בין היתר את רשימת הסמכויות של הממשל העצמי.

מסמך כזה הנחתם בין ישראל וירדן מהווה הסכם בינ"ל. צירוף הפלשתינאים כצד להסכם אינו שולל את אופי ההסכם כהסכם בינ"ל גם אם אין הם כשרים להיות צד פורמלי.

אם ירדן תסרב לחתום על הסכם כזה, אזי ההסדר יהווה הסדר בין ישראל והאוכלוסייה המקומית בלבד שלא יהיה לו תוקף של הסכם בינלאומי.

4.2 מי מעניק הסמכויות

כיום כל סמכויות השלטוניות בישי"ע הינם בידי המפקד הצבאי. יש צורך כי סמכויות אשר סוכם עליהם יועברו לידי ממשל העצמי.

הדבר יכול להעשות בדרכים הבאות:

1. ההסכם יקבע כי המפקד יעביר סמכויות מפורטות.
2. ההסכם יקבע כי סמכויות המפקד בתחומים המפורטים פגו.
3. ההסכם יתעלם מסמכויות המפקד ובמקביל יעביר המפקד הסמכויות המוסכמות לממשל העצמי.
4. ההסכם יתעלם מסמכויות המפקד, במקביל המפקד יודיע כי הסמכויות המפורטות פגו.

הערה: מבחינת ישראל האפשרויות רשומות לעיל לפי סדר עדיפות.

4.3 הדרגתיות

ניתן לשקול העברת סמכויות בהדרגתיות בכל מכלול ומכלול.

5. סמכויות צה"ל

בהנחה שהפלסטינאים ידאו בהסכם עצמו מקור הסמכות, יש להניח כי הם ירצו כי גם סמכויות צה"ל תקבענה בהסכם. במקרה זה ברור כי ההסכם יהפוך להיות מקור הסמכות.

ישראל צריכה לשאוף איפוא כי בהסכם יכתב כי לגבי סמכויות שלא הועברו לממשל העצמי אין שינוי מהמצב הנוכחי או, לחלופין, שההסכם יתעלם מסמכויות צה"ל ויפרט רק סמכויות הממשל העצמי. פירוט סמכויות צה"ל עלול להשמיט את הטעון מידינו שהסמכויות השיוריות נשארות בידי המפקד הצבאי.

6. סמכויות שיוריות (RESIDUAL)

אם ננקוט ברשימה של פירוט הסמכויות המועברות לממשל עצמי מבלי לבטל את תפקיד הממשל הצבאי, משיגים תוצאה שכל סמכות שלא הועברה



נשאת בידי המפקד הצבאי .

7. סיכום חלק זה של מקור הסמכות

7.1 סמכויות הממשל העצמי

הסמכויות יקבעו בהסכס, רצוי עם הסדר כלשהו של העברת סמכויות מידו המפקד הצבאי .

7.2 סמכויות המפקד הצבאי

לישראל חשוב כי לא ישונה המצב הנוכחי לפיו המפקד הצבאי שואב סמכויותו מהיותו מפקד צבאי ולא מכח הסכמת ירדן והפלשתינאיים .

7.3 פיקוח על הממשל העצמי

ראה נייר נפרד .

הוכן ע"י צוות המשפטנים .

m/e

מדינת ישראל

משרד המשפטים  
פרקליטות המדינה

- שמור -

תאריך: ה' בכסלו תשנ"ג  
30 בנובמבר 1992

אל: יו"ר וחברי המשלחת

מאת: מני מזוז

הנדון: מבנה המערכת המשפטית בשטחים בתקופת  
הסדרי הביניים - מודל כללי

א. רקע: מצב קיים

המערכת המשפטית הנוהגת כיום בשטחים היא מורכבת וסבוכה. אעמוד להלן בתמצית על עיקריה ככל שהם נוגעים לענייננו:

1. החקיקה

החקיקה ביו"ש ובאזח"ע (להלן - האזורים) בנויה ממספר נדבכים והיא מהווה למעשה השתקפות של התהפוכות הפוליטיות שעברו על אזורים אלה מאז תחילת המאה.

באזח"ע מדובר בחקיקה מנדטורית בריטית, שעל-גביה נוספה חקיקה של הממשל הצבאי המצרי מ-1948 ועד 1967, ועל-גבי שני נדבכים אלה נוספה תחיקת הבטחון הישראלית שנחקקה באזור מאז 1967 ועד היום (מעל אלף צווים של חקיקה ראשית ותקנות רבות).

למען הדיוק יש לציין כי החקיקה המנדטורית עצמה נוספה על בסיס החקיקה שנהגה בארץ ישראל עם כיבושה על-ידי הבריטים, היינו על בסיס החקיקה העותומנית, שחלקה ממשיך להיות בתוקף עד היום.

באיו"ש מדובר גם כן בארבעה נדבכים: חקיקה עותומנית (בעיקר בתחום דיני הקרקעות, חקיקה מנדטורית בריטית, חקיקה ירדנית ותחיקת בטחון ישראלית כנ"ל (תחיקת הבטחון בשני האזורים זהה בעיקרה).

הגישה החקיקתית בה נקטו הבריטים, הירדנים, המצרים וישראל עם תפיסת השטח הייתה: השארת החקיקה הקיימת בתוקף (למעט חריגים) והוספת חקיקה חדשה, כולל תיקון חקיקה קודמת, במהלך השנים. (זו כידוע גם הדרך בה נקטה מדינת ישראל עם הקמת המדינה ב-1948). גישה זו נובעת גם מתקנה 43 לתקנות הנספחות לאמנת האג בדבר הדינים והמנהגים של מלחמה ביבשה משנת 1907, המחייבת את "מעצמה הכובשת" לכבד את החקיקה הקיימת ככל שהדבר אפשרי.

ראוי עוד להזכיר בהקשר זה את מה שנהוג לכנות "משפט המובלעות", היינו מערכת דינים החלה באופן ייחודי, בתחומים שונים, על המתישבים היהודים בשטחים, אשר בחלקה היא במסגרת פורמלית של תחיקת בטחון באזורים והעוסקת בעיקרה בשירותים מוניציפליים ואחרים, ובחלקה היא החלת החוק הישראלי על המתישבים, כדין אישי, כגון: בעניני מסים, אחריות פלילית ועוד.

## 2. בתי המשפט

בשטחים פועלות במקביל מספר מערכות של בתי משפט ובתי דין:

(א) **בתי משפט מקומיים** - מערכת שיפוטית של שלוש ערכאות: בתי משפט שלום, בתי משפט לערכאה ראשונה (מקביל למחוזי) ובית משפט לערעורים. נוסף על אלה שנותרו העינם מהתקופה הירדנים, הוקמו בתחיקת הבטחון גם בתי משפט עירוניים. בתי משפט אלה כולם מורכבים משופטים מקומיים.

סמכויותיהם של בתי המשפט המקומיים צומצמו להלכה ולמעשה על ידי הממשל הצבאי. לבתי המשפט המקומיים סמכות שיפוט, להלכה, גם בנוגע לישראלים בשטחים בעיניים אזרחיים ופליליים (בפועל, באמצעים מינהליים, מוסדרים הדברים כך שבתי משפט מקומיים לא ידונו בעיניים פליליים של ישראלים בשטחים).

נוסף על אלה פועלים בשטחים (ובירושלים המזרחית) בתי דין דתיים.

(ב) **בתי משפט צבאיים** - כוננו בתחיקת הבטחון על ידי הממשל הצבאי הישראלי, ומוסמכים לדון בעבירות על תחיקת הבטחון, ולהלכה גם בעבירות פליליות רגילות הקבועות בדין המקומי. בפועל מועברים לשיפוטם של בתי המשפט הצבאיים, בנוסף על עבירות בטחוניות מובהקות, גם עבירות פליליות בעלות היבטים בטחוניים, או עבירות פליליות אשר מטעמים שונים השיפוט בבתי המשפט המקומיים אינו מספק (כגון: עבירות מסים ומכס, עבירות סמים מסוימות, בניה לא חוקית, עבירות עובדי מנגנון, עבירות על חוק העתיקות ועוד).

(ג) **בתי משפט לעיניים מקומיים** - כוננו בתחיקת הבטחון, ומוסמכים לדון בעיניים שונים, בעיקר מוניציפליים, הנוגעים למתיישבים הישראלים בשטחים.

יצוין כי המתישבים הישראלים, בהיותם אזרחים ישראלים, ועל פי חקיקה ישראלית מיוחדת, כפופים לחקיקה הפלילית הישראלית ונידונים בפועל בבתי משפט ישראלים. לבתי המשפט בישראל יש סמכות שיפוט גם בעיניים אזרחיים הנוגעים לשטחים, אם הוגשה בהם תביעה על ידי אזרח ישראלי, או על ידי תושב ערבי מהשטחים נגד ישראלי.

## ב. המערכת המשפטית בתקופת הסדרי הביניים

הסדרי הביניים עם הפלסטינים לכינון מסגרת אוטונומית, אשר על אופיים ומרכיביהם מתקיים המו"מ, יחייבו שינויים במערכת המשפטית בשטחים בהיבטים שונים, במסגרת מכלול השינויים שינבעו מהסדרי הביניים.

להלן אתייחס בתמצית לארבע סוגיות הטעונות בירור בהקשר זה:

1. האחדת הדין באיו"ש ואזח"ע.
2. Review של תחיקת הבטחון באזורים.
3. הדין החל בתקופת הסדרי הביניים.
4. בתי המשפט וסמכויות השיפוט בתקופת הסדרי הביניים.

#### 1. האחדת הדין

הגישה העיקבית של הפלסטינים במו"מ, בכתב ובעל-פה, הינה של ראיית יהודה ושומרון וחבל עזה כמכלול שלם אחד. לפיכך הנחתנו היא שהפלסטינים יהיו מעוניינים גם באיחוד המערכות המשפטיות בשני האזורים, במתכונת זו או אחרת. כאמור, כיום שורר דין שונה בשני האזורים.

כעקרון, אין לישראל טעם להתנגד להאחדת המערכות המשפטיות בשני האזורים - הן מבחינת הדין, והן מבחינת מערכת בתי המשפט ואדמיניסטרציה המשפטית. ואכן גישתנו עד כה במו"מ בתחומים השונים התייחסה לשני האזורים כמכלול אחד בנוגע להחלתם של הסדרי הביניים.

עם זאת, בפועל, האחדת הדין בשני האזורים (כמו גם האחדת בתי המשפט מעוררת בעיות מעשיות קשות, שכן הדין השונה הקיים כיום בשני האזורים משמעותו, בין היתר, הכשרה משפטית שונה של שופטים ועורכי-דין, וכן משטרה ואדמיניסטרציה הפועלות על-פי דפוסים מסויימים. במצב כזה, האחדת דינים במהלך כולל אחד הינה בעצם מהפיכה רבתי במצב הקיים אשר תיצור, ללא ספק, אנדרלמוסיה רבה בתקופה שממילא תאופיין בשינויים רבים ובמצב של אי-יציבות.



לכן מוצע כי העמדה שלנו בנושא זה תהא לאמור: כעקרון אין לנו התנגדות להאחדת המערכות המשפטיות בשני האזורים. אולם, נוכח הקושי העצום בביצוע ההאחדה במהלך כולל אחד, אנו מציעים (ספק אם יש בידינו לדרוש) כי הדין הקיים יותר בעינו, בכפוף לשינויים שיוסכמו (ראה סוגיית ה-Review להלן). ומכאן ואילך כל חקיקה חדשה באזורים תוכל להעשות כחקיקה משותפת ואחידה לשני האזורים.

כפי שכבר צויין לעיל, זו הדרך בה נקטו כל הגורמים אשר נטלו שליטה בא"י בכלל ובאזורים הנדונים בפרט, כולל המצרים (באזח"ע) והירדנים (באיו"ש), וכולל ישראל (במדינת ישראל ב-1948, ובשטחים ב-1967).

## 2. Review של תחיקת הבטחון

במסגרת המו"מ עם הפלסטינים הבענו נכונות לערוך Review של תחיקת הבטחון בשטחים, מתוך מגמה לבטל ו/או לשנות צווים ו/או הוראות אשר אינם מתיישבים עם כינון הסדרי הביניים.

רעיון זה, אשר הועלה על ידינו כריכוך-מה לעמדה הישראלית השוללת מתן סמכויות חקיקה ראשית לאורגן הנבחר הפלסטיני של הסדרי הביניים, מעורר קשיים רבים, שכן ברור שהפלסטינים ינסו להכניס דרך "חלון" זה את שנמנע מהם להכניס ב"דלת הראשית", וקשה להניח שניתן יהא להגיע למתכונת מוסכמת גם לאחר מו"מ ממושך. כך למשל, יבקשו הפלסטינים, קרוב לוודאי, לבטל את כל החקיקה שעל-פיה פועלת ההתיישבות היהודית בשטחים ואשר הם רואים בה חקיקה מפלה. על כן מוצעים העקרונות הבאים כמרכיבי עמדתנו בסוגיה זו:

(א) ישראל הציעה את רעיון ה-Review של תחיקת הבטחון בשטחים, והיא עומדת מאחרי ההצעה.

(ב) הליך ה-Review אינו תכלית בפני עצמה אשר דרכה יועלו כל הסוגיות המהותיות השנויות במחלוקת, אלא רק אמצעי להתאמת תחיקת הבטחון לשינויים שיינבעו מההסכם על הסדרי הביניים.

(ג) לפיכך, העיתוי לביצוע ה-Review הוא לאחר גיבוש עקרונות מוסכמים של הסדר-הביניים, והשינויים במסגרתו יכנסו לתוקפם עם תחילתם של הסדרי הביניים.

(ד) הפורום בו תידון סוגיה זו הוא הועדה המשפטית המשותפת, במסגרת מכלול סוגיות משפטיות רלבנטיות של הסדרי הביניים.

(ה) רצוי שיתוף ירדני בדיונים בסוגיה זו נוכח הזיקה הירדנית לדין השורר באיו"ש.

(ו) במסגרת ה-Review של החקיקה באזורים לקראת יישום הסדרי-הביניים ניתן יהא לעשות גם האחדת דינים במספר תחומים בהם תהא הסכמה בין הצדדים על חיוניות הדבר (ראה לעיל).

בשולי הדברים אעיר, כי לו דעתי נשמעה בנושא החקיקה, היינו, הענקת סמכות חקיקה ראשית לפלסטינים בתחומים המועברים לסמכותם, היה מקום לביצוע Review בדין הקיים זאת רק באותם תחומים מוגבלים שישארו באחריותנו בתקופת הסדרי הביניים.

### 3. החקיקה בתקופת הסדרי הביניים

כמצויין לעיל, הדין השורר בשטחים מורכב מנדבכים וגופי חקיקה שונים, כאשר בצד הדין המקומי (הדין ששרר ערב תפיסת השטח על-ידי ישראל), קיימת תחיקת בטחון עניפה העוסקת הן בהסדרת ענינים בעל אופי בטחוני, והן בהסדרת סוגיות אזרחיות לחלוטין. נוסף על אלה קיימת החקיקה הייחודית בנוגע לישובים היהודיים והמתיישבים היהודים בשטחים.

כינון הסדרי הביניים והשינויים הכרוכים בכך יגרום לחידוד האבחנה שבין שלושת קורפוזי החקיקה הנזכרים לעיל, שכן לאורגן הפלסטיני של הסדרי הביניים תהא סמכות לחוקק חיקוקים חדשים (חקיקת-משנה, ולגירסה אחרת, גם חקיקה ראשית), כולל שינוי חקיקה קיימת, רק בנוגע לפלסטינים בשטחים, ואילו האחריות בנוגע לישראלים בשטחים תותר בידיים ישראליות בלבד.

הפרדת סמכויות זו תחדד את האבחנה שבין שלושת קורפוזי חקיקה נפרדים, אף שהם נשענים על בסיס משותף:

(א) תחיקת בטחון - בניגוד למצב היום, תשאר בתוקף רק תחיקת הבטחון בעניני בטחון מובהקים, ותחולתה תהא על הכל, פלסטינים וישראלים כאחד.

(ב) החקיקה שתחול על הפלסטינים - תהא מורכבת מהחקיקה הקיימת כיום, אשר תעבור שינוי במסגרת הליכי ה-Review הנזכרים לעיל, ולה תיתוסף חקיקה פלסטינית חדשה אשר תחוקק בתקופת הביניים.

(ג) החקיקה שתחול על המתישבים הישראלים - תהא מורכבת מהחקיקה הנוכחית בשטחים החלה על ההתיישבות הישראלית, הן זו הכללית, והן זו הייחודית להתיישבות הישראלית כמפורט לעיל, בצירוף תיקונים ו/או תוספות שיעשו, אם ייעשו, במהלך תקופת הביניים.

מבנה מורכב וסבוך זה הוא למעשה פועל-יוצא בלתי נמנע של שתי הנחות היסוד בעמדת ישראל: אי-תחולת הסדרי הביניים על ההתיישבות הישראלית (היהודית), ושמירת נושא הבטחון בכללותו בידי ישראל. מבנה סבוך זה לא יושפע באורח מהותי משתי הסוגיות שנדונו לעיל, היינו - האחדת הדינים בין שני האזורים והליכי ה-Review.

במבנה זה כרוך קושי נוסף, מלבד המעשי, והוא יצירת דימוי ברור של "חלוקה", או של הסדר המוביל ל"חלוקה", דבר המעורר התנגדות אצל הפלסטינים.

4. בתי המשפט וסמכויות השיפוט

1. מבנה בתי המשפט -

מבחינת מבנה בתי המשפט, לא יחולו לכאורה שינויים משמעותיים עקב הנהגת הסדרי הביניים. אולם גם כאן ייווצר חידוד, להלכה ולמעשה, של הפיצול הקיים זה מכבר של שלוש מערכות נפרדות של בתי משפט:

(א) בתי משפט מקומיים פלסטיניים - מערכת בתי המשפט המקומיים הקיימת בשטחים תקבל אוריינטציה פלסטינית מובהקת יותר, ותעבור, מבחינה מינהלית, לשליטת האורגן הפלסטיני של הסדרי הביניים.

שינוי מהותי שיווצר בתקופת הסדרי הביניים בסמכותם של בתי-המשפט המקומיים הוא, שסמכויותיהם יורחבו גם לתחומים שכיום נדונו בבתי משפט צבאיים ובוועדות ערר למיניהן. לעומת זאת תוגבל סמכותם לדון רק בענינים של הפלסטינים בשטחים, ולא תהא להם סמכות שיפוט, גם להלכה, על ישראלים, בניגוד למצב היום.

בפעילותם של בתי הדין הדתיים המקומיים לא יחול, לכאורה שינוי.

(ב) בתי משפט צבאיים - סמכותם תצומצם לעבירות בטחוניות מובהקות בלבד, אך זאת על כל האוכלוסיה, פלסטינית וישראלית. בניגוד למצב כיום, לא יוכלו בתי המשפט הצבאיים לדון בעבירות פליליות רגילות, אשר מטעמים שונים מועברים היום לשיפוט באמצעות התביעה הפלילית הנשלטת כיום על-ידי הממשל הצבאי.

(ג) בתי משפט לענינים מקומיים - סמכותם של בתי המשפט לענינים מקומיים שהוקמו בהתיישבות הישראלית בשטחים תמשיך להיות מוגבלת לדיון בעניניהם של הישראלים בלבד בתחומים שהוסמכו. שאלה היא אם יש מקום להרחבת סמכויותיהם לענינים נוספים של ישראלים בשטחים הנדונים כיום בבתי משפט בישראל.

2. סמכויות השיפוט -

דומה כי עירוב האוכלוסיות תוך נסיון להפרדת הסמכויות יוצרים מערכת סבוכה ובעייתית בכל הנוגע לסמכויות השיפוט, הפרסונליות בעיקר, של בתי המשפט השונים בשטחים בתקופת הסדרי הביניים. להלן אנסה בכל זאת להציג מספר אפשרויות:

(א) **בסיכסוכים הומוגניים**, מבחינת האוכלוסיה המעורבת, הפתרון פשוט לכאורה: סמכות השיפוט תהא "צמודה" למבנה בתי המשפט דלעיל, היינו:

- סמכות השיפוט בעבירות פליליות בהן מעורבים פלסטינים בלבד, ובסכסוכים אזרחיים בין פלסטינים, תהא מסורה בלעדית בידי בתי המשפט המקומיים הפלסטינים.

- סמכות השיפוט בסכסוכים אזרחיים שבין ישראלים, ובעבירות פליליות בהן מעורבים ישראלים בלבד, תהא מסורה לבתי המשפט לענינים מקומיים, או לבתי המשפט בישראל, לפי הכללים הנוהגים כיום, או כללים אחרים שייקבעו.

- סמכות השיפוט בעבירות בטחוניות מובהקות תהא מסורה בלעדית בידי בתי המשפט הצבאיים, הן בנוגע לפלסטינים והן בנוגע לישראלים בשטחים.

(ב) **בסכסוכים מעורבים**, מבחינת הצדדים המעורבים, פליליים או אזרחיים, שאלת סמכות השיפוט הופכת להיות קשה ובעייתית הרבה יותר. בענין זה קיימות מספר אפשרויות:

- כל הסכסוכים המעורבים, פליליים ואזרחיים, יהיו בסמכות שיפוט ישראלית.

- כל הסכסוכים המעורבים יהיו בסמכות של טריבונל משותף.

שני פתרונות אלה אינם מניחים את הדעת. הראשון - בשל העדר האיזון וההדדיות שבו, והשני - בהיותו, לדעתי, לא מעשי. ננסה לבדוק פתרון אחר, מורכב יותר:

**בפלילי -** כל צד ישפוט את עברייניו. זהו הפתרון עם החיכוך הקטן ביותר, ובהיותו גם מבוסס על הדדיות הוא בעל הסיכוי הגדול ביותר להתקבל ולהתבצע בפועל.

איני מתעלם מהחשש שהועלה שבתו משפט מקומיים לא ימצו את הדין עם עבריינים מקומיים, אך לדעתי אין מנוס מלתת הזדמנות למערכת להוכיח עצמה, ובמיוחד שמדובר בעקרון של הדדיות. איני רואה גם מקום לערכאת ערעור משותפת, שכן זו תגדיל את הסרבול והסיבוך הקיים ממילא במערכת, וקשה לראות כיצד ערכאה זו תוכל לתפקד. דומני שלצורך תלונות על אי-מיצוי הדין ניתן לעשות שימוש ב"ועדה המתמדת" המשותפת, או בועדה-משנה שלה לעניינים משפטיים.

**באזרחי -** הבעיה עוד יותר קשה, שכן ההפרדה המוצעת לעיל בסכסוכים פליליים אינה כמובן ישימה בעניינים אזרחיים. בנסיבות אלה נותרו שתי חלופות: קביעת מבחני ברירת-דין פורמליים, שמשמעם מתן סמכות שיפוט "חוצה קווים", או כינון פורום שיפוט משותף, וזאת כמובן במקרים בהם לא נקבעה בהסכמה סמכות שיפוט.

ככל שמדובר בפורום משותף, מעשי יותר בעיני מוסד בוררות משותף, בעל החלטות מחייבות, מאשר בית משפט משותף. הליך בוררות הוא, מטבעו, הליך פחות פורמלי, ולכן יש לו יותר סיכוי להתקבל ולפעול במערכת הרגישויות הפוליטיות הקיימות.

(ג) **אשר לזרים** (תיירים וכיו"ב) - הצעתי היא כי בעניינים אזרחיים ינהגו כללי ברירת הדין הרגילים של המשפט הבינ"ל הפרטי, ואילו בעניינים פליליים - יהא מקום לקבוע מבחני סמכות שיפוט לפי סוג העבירה (בטחוני או פלילי רגיל), ולפי מקום ביצוע העבירה וזוהות קרבן העבירה, וזאת במגמה שכל צד יהא בעל סמכות השיפוט בעניינים והאינטרסים המסורים לאחריותו. הצעה אחרת היא של מתן ברירת שיפוט לזר אם להשפט בבית משפט מקומי פלסטיני, או בבית משפט ישראלי.

דומה כי בסוגיה זו אין פתרונות אידיאליים, במיוחד בסוגיה של "סכסוכים מעורבים", ולכל הצעה יש חולשות ופגמים. ההצעות הנ"ל הן איפוא אך מצע לדיון.

### 3. בג"צ

כיצד ישפיעו הסדרי הביניים על אפשרויות הפניה לבג"צ נגד פעולות שלטוניות בשטחים?

ברור כי בעניינים שיועברו לידי הפלסטינים ואשר הסמכויות בהם יופעלו על ידי רשויות הממשל העצמי הפלסטיני לא תהא יותר אפשרות פניה לבג"צ על ידי תושבי השטחים הפלסטינים. סמכויות השיפוט בכגון דא יהיו בידי בתי המשפט המקומיים.

לעומת זאת, יוכלו תושבי השטחים להמשיך ולפנות לבג"צ נגד רשויות הבטחון הישראליות שימשיכו לפעול בשטח. שאלה אחרת היא כיצד הפלסטינים עצמם יבקשו לנהוג, והאם יאמצו גישה של ניתוק גם בתחום זה.

אין צריך לומר כי הסדרי הביניים לא יפגעו בזכותם ויכולתם של המתישבים הישראלים בשטחים לפנות לבג"צ נגד פעילות גורמים ישראלים, ואף סביר להניח שהיקף הפניות מסוג זה אף יגבר.

### ג. סיכום

מהמפורט לעיל בתמצית עולה, כמדומה, כי מבנה המערכת המשפטית בשטחים וסמכויותיה בתקופת הסדרי הביניים, הנגזרים ממודל הסדרי-הביניים אותו אנו גורסים, הינם מורכבים וסבוכים להפליא עד כדי ספק בדבר ישימותה.

ראוי להדגיש, כי המבנה המשפטי המתואר לעיל, בעיקרו, הוא "קשיח", ואינו ניתן לשינויים משמעותיים במסגרת עקרונות היסוד של העמדה הישראלית, היינו- שמירת האחריית הכוללת על הבטחון ועל הישראלים וההתישבות בשטחים בידי ישראל.

לא עסקנו במסמך זה בבעיות נוספות הנוגעות למערכת המשפטית בשטחים במסגרת הסכמי הביניים, כגון: חקירה, מעצר וחיפוש, הוצאה-לפועל וסמכויות משטרתיות אחרות, וכן התחומים של רישום חברות, סימני מסחר ושאר מירשמים סטאטוטוריים, אשר גם להן זיקה ממשית לענייננו, ואין בהן כדי להקל על מורכבות ההסדרים המשפטיים שנדונו לעיל.

מני מזוז

553/דא



12/8



### נציב שירות המדינה

תאריך: יז' באב התשנ"ב  
16 באוגוסט 92

מספר:

אל: מר אליקים רובינשטיין, מזכיר הממשלה

הנדון: הצעה לבחירות בשטחים

בהתאם לסיכום בצוות המשותף לנו"מ עם המשלחת הירדנית - פלסטינאית, רצ"ב הצעה בנושא הבחירות למועצה המינהלית. ההצעה מוגשת ע"י צוות שכלל את הח"מ, מר רובי סייבל, מר נחמן טל, מר מנחם מזוז, אל"מ שלום הררי. מאל"מ אחז בן - ארי ניבצר ולהשוותן בישיבה. ההצעה מבוססת על נוסח שגובש בשעתו לאחר יוזמת השלום של הנמשלה ב - 1989, על יסוד הדיונים עם משלחות מצרים וארה"ב, עם שינויים שנראו לנו רלוונטיים בנסיבות המו"מ הנוכחי. בעיקר הוחלט כי בשלב זה עדיף להשאיר מקום לשינויים בשלב המו"מ בנושא המעורבות האמריקאית או הבינלאומית בוועדה המרכזית לבחירות. כמו כן רצ"ב רשימה של שאלות שיהיה מקום לדון בהן בצוות המשותף שלנו ובמו"מ.



בברכה,

מאיר גבאי



11-AUG-1992

MODALITIES FOR ELECTIONS IN THE AREAS

a) In order to establish the Administrative Council of the Agreed Interim Self Government Arrangements (ISGA) in an atmosphere devoid of violence, threats and terror, by the holding of free and democratic elections in the areas; and

*the interim agreement*  
*8/2*

In order that, upon implementation of the interim agreement, the elected representatives will constitute the Administrative Council of the ISGA and will participate in negotiations for ~~an agreed settlement~~, which negotiations <sup>on the</sup> will commence ~~not~~ <sup>beginning</sup> ~~later than the third year following the establishment of the~~ ~~period of~~ interim self government arrangements.

The following modalities will regulate the holding of the elections:

Free Elections

The Palestinian Arabs residing in the areas will freely elect their representatives in democratic elections, by secret ballot, in the manner set out by these modalities.

Eligibility to vote

*ה'תשנ"ב*

Persons of both sexes will be eligible to vote, who have attained the age of (21) and who are permanent residents of the areas, registered in the population register currently in effect, and have resided in the areas for a period of at least six months out of twelve months prior to the effective date to be agreed upon for the commencement of the election process.

Disqualifying Conditions

A person will not be eligible to vote who:

- ה'תשנ"ב*
- (a) Is detained in a mental hospital as insane or mentally incapacitated.
  - (b) Is detained in lawful custody.



System of Elections

The candidates will run as individuals.

There will be five voting districts, composed of the following existing administrative districts:-

- יבנה / 3  
תל-כרם / 3  
יריחו / 60
- (a) The Jenin and Nablus districts;
  - (b) The Tul-Karem and Ramallah districts;
  - (c) The Jericho, Bethlehem and Hebron districts;
  - (d) The Jabaliyah and Gaza districts;
  - (e) The Deir El Balah, Khan Yunis and Rafah districts.

Each of the five voting districts will elect three candidates. The total number of representatives to be elected will be fifteen.

Each voter may cast ballot for one candidate and the three candidates from each district receiving the most votes will be elected.

Eligibility for Candidacy

A person will be eligible to be a candidate who :-

- 30 - 131  
21 - 120
- (a) Is a permanent resident of the areas, registered in the population register currently in effect and has resided in the areas for a period of at least six months out of twelve months prior to the effective date to be agreed upon for the commencement of the election process;
  - (b) has attained the age of 30.
  - (c) submits his candidacy in accordance with these modalities.

Disqualifying Conditions

A person will not be eligible to be a candidate who:

- (a) Is detained in a mental hospital as insane or mentally incapacitated.
- (b) Is detained in lawful custody.
- (c) In a period of five years before the date of elections has been sentenced by a Court to a term of imprisonment, for an offense, the maximum sentence for which is one year imprisonment or more.
- (d) Is convicted of an offense against the Election order to be issued in accordance with these modalities.



### Administration of Elections

The elections will be organized, conducted and supervised by a Central Electoral Commission to be established six months prior to the date of the elections. The Central Electoral Commission will be composed of ten persons of high moral caliber of whom five, including three jurists, will be appointed by the Joint Jordanian Palestinian Delegation, from persons eligible to be candidates, and five, including three jurists, appointed by the Israel delegation. The Chairmanship of the Commission will rotate between the Jurists.

The Central Electoral Commission will approve an Elections Order and regulations which will be proposed and issued by the administering authorities in accordance with these modalities, and will include inter-alia provisions regarding the maintenance of order in and around polling areas; the prevention of actions which could disturb the conduct of the elections (such as, inter alia bribery, cheating, threats, forgery or interference) and any other relevant provisions to ensure an orderly elections process.

Three months prior to the date of the elections, the Central Electoral Commission will appoint District Elections Committees.

Each District Elections Committee will be composed of six persons appointed by the Central Electoral Commission. Each Commission will appoint a chairman.

Decisions of the Commission and the Committees will be taken by a majority of the members.

The Commission and the Committees will act in accordance with the principles set out in this document.

### Media

The elections, including during the electoral campaign and the pre-election period, will be free and open to the international media, who shall enjoy freedom of travel throughout the election area.

### Conduct of elections, peaceful assembly and electoral campaigning

Conduct of elections, peaceful assembly and electoral campaigning will be permitted, subject to the requirement to comply with law in force and to preserve law and order. Candidates for election will be free to hold meetings with voters at any time and place they choose, so long as the number of individuals attending any such gathering does not exceed 100 and the other conditions enumerated below are met. Any meeting at which more than 100 individuals are present



will require a permit issued by the authorities. Such a permit will be issued unless it is demonstrated that the assembly is likely to endanger public order. Should a permit be denied, a candidate will have the right of appeal to the Central Electoral Commission, whose decision shall be final.

Equal access to public facilities will be guaranteed to all candidates. No meetings shall take place in buildings used for religious worship.

In addition to public and private meetings, candidates will be permitted to circulate printed material, to exhibit posters and to otherwise publicize their candidacy so long as they do so in a manner which does not endanger public order and contravene the principles set out in this document. Candidates will be permitted to disseminate their photographs and biographies to potential voters.

Candidates may receive funding for their campaigns, in the form of contributions from private individuals in the areas. All such contributions must be declared, and listed with the Central Electoral Commission, and will be limited to an amount to be determined by the Commission. The Commission will determine a ceiling for total contributions for candidates.

Candidates may not accept contributions except in accordance with these modalities. They may not make use of any funds or material belonging to public institutions.

Candidates violating the above provisions may be disqualified from the election by the Central Electoral Commission, whose decision shall be final.

Candidates including judges who hold public office must resign from such posts 60 days prior to the date to be set for elections.

משרד המשפטים  
פרקליטות המדינה

12.8.92

### הסדרי בחירות למועצה המינהלית - שאלות לדיון

בדיוני צוות בחירות התעוררו מספר שאלות בנוגע להסדרי עריכת הבחירות למועצה המינהלית שיוצעו על ידינו, אשר מחייבות בירור והכרעה. לפיכך, בצד הצגת מסמך בחירות מוצג גם מסמך זה לדיון.

\* אלקי מלכה - יריב  
\* יול' אלירי - מלך - זכות לבחור  
1. זכות לבחור

א. האם תוענק זכות בחירה לאסירים בטחוניים, לעצירים בטחוניים לעצורים מינהליים?

לענין זה יצויין כי בישראל מוענקת להלכה ולמעשה זכות בחירה לאסירים.

כן נציין כי בבחירות המוניציפליות ב-1976 ניתנה, ככל הנראה, זכות בחירה לעצירים ולעצורים מינהליים... מתן זכות בחירה לעצירים מינהליים עשויה להחליש דרישת הפלסטינים לשחרורם של הנ"ל כצעד מקדים לעריכת בחירות.

ב. הגדרת "תושב" לצורך זכות בחירה -

האם יש לדרוש תושבות בפועל באזור של תקופה מסוימת עובר למועד הבחירות, או להסתפק בהגדרה של תושב קבע כמי שרשום כדין כתושב קבע במרשם האוכלוסין באזור.

הנפקא-מינה היא בנוגע לאלפים מתושבי איו"ש ואזח"ע השוהים כדין מחוץ לאזורים על פי "כרטיס יוצא".

### ג. תושבי ירושלים -

האם יש לכלול במסמך זכות בחירה לתושבי ירושלים כפי מדיניות הממשלה, ובאיזו מתכונת.

## 2. זכות להיבחר

א. גם בקשר עם הזכות להיבחר מתעוררות השאלות שבסעיף 1 לעיל, היינו בנוגע לאסירים, עצירים בטחוניים ועצורים מינהליים, וכן הגדרת "תושב" ושאלת ירושלים. התשובות לשאלות אלה בקשר עם הזכות להיבחר אינן בהכרח זהות לתשובות שיש לתת לשאלות אלה בקשר עם הזכות לבחור.

ב. כן מתעוררת כאן שאלת פסילת מועמדים בעלי עבר פלילי ו/או בטחוני. פסילה בשל עבר פלילי, בתנאים מסויימים, מקובלת כמגבלה על הזכות להיבחר, אך לא מקובלת כמגבלה על הזכות לבחור.

ג. בראיון עם פרופ' אניס אלקאסס, המשמש כיועץ למשלחת הפלסטינית, שהתפרסם ב"אלקודס" ב-28.7.92, נאמר שעל הפלסטינים להסתמך על חוק הבחירות הירדני תוך התאמתו לנסיבות הקיימות. לפיכך ראוי לתת את הדעת לענין זה לסעיף 18 לחוק הבחירות הירדני לשנת 1986 הקובע מגבלות שונות על הזכות להיבחר לבית הנבחרים, ובכלל זה: גיל 30 שנה, 10 שנות אזרחות לפחות, אי-השתייכות לארגון בלתי חוקי, והעדר הרשעה שיש עימה קלון, או מי שנדון לשנת מאסר לפחות בגין עבירה לא פוליטית. כמובן שהצורך בהתייחסות לחוק הירדני לא מוגבל לענין זה בלבד.

## 3. הסדרי פיקוח על קיום תקין של הבחירות

יש לגבש נוסחה להסדרי פיקוח על קיום הבחירות כחלופה לדרישה הפלסטינים לקיום פיקוח בין"ל בחסות האו"ם. הכיוון הרצוי, לדעתי, הוא לקיום כוח פיקוח משותף שיהא כפוף לועדת הבחירות המרכזית ויפעל על פי הנחיות שתקבע.

4. הערכות כוחות צה"ל בעת עריכת הבחירות

נראה שיהא צורך בהכנת מסמך נפרד המפרט הסדרי הבטחון השונים בעת עריכת הבחירות אשר ישמש כנספח למסמך הבחירות.

5. נוסף על השאלות הנ"ל קיימים נושאים בעייתיים אשר לגביהם הוצעו במסמך שהוכן על ידי הצוות פתרונות אשר יש מקום למחשבה נוספת לגביהם.

מני מזוז

אד/904



13/e

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS  
JERUSALEM

(1)



ש מ ר

למתי

משרד החוץ  
ירושלים

היועץ המשפטי  
טל' 3761

ז' בכסלו תשנ"ג  
2 בדצמבר 1992

431753

אל : מר אלי רובינשטיין, מזכיר הממשלה  
מאת : היועץ המשפטי

הנדון : סמכויות גופים שהם פחות ממדינה  
לכרות הסכמים בין-לאומיים

1. מציב סקירתה של גבי רונן מלשכתנו. הסקירה מתייחסת גם לשפיטה וחקיקה אך לענייננו מעניינת נושא ההסכמים.
2. כעולה מהדוגמאות המובאות יש נושאים בהן הותר לגוף שהוא לא מדינה לכרות הסכמים אך תמיד במגבלות ואין אחידות בנושא.

נ. ב. כ. ה.  
רובי סימל





בלמ"ס

א' בכסלו תשנ"ג  
26 בנובמבר 1992

424929

אל : רובי סייבל

מאת : יעל רונן

הנדון: סמכותם של גופים שהם פחות ממדינה לכרות הסכמים בין-לאומיים

להלן דוגמאות להסדרים שונים בקשר לסמכות של גופים שהם פחות ממדינה, לכרות הסכמים בין לאומיים, ובפרט - הסכמי סחר. כדי שניתן יהיה להשוות את הדוגמאות הללו להצעות לגבי האוטונומיה בישראל, הקדמתי בסקירה כללית וקצרה של סמכויותיהם של גופים אלו גם בתחומים אחרים.

הסקירה מסודרת (?) לפי מידת העצמאות בתחום ההסכמים הבין-לאומיים, בסדר יורד.

הונג קונג עד 1997

סמכויות חקיקה: תוקפם של החוקים המקומיים מותנה בחסכמת המושל.  
הרשות השופטת: בראש המערכת מצוי בית המשפט לערעורים, שממנו ניתן לערער ל-Privy Council הבריטי.

יחסי חוץ: יחסי החוץ של הונג קונג הם בסמכותה של בריטניה.  
כפועל יש להונג קונג אוטונומיה רבה לתחום יחסי החוץ, במיוחד בנוגע למסחר. יש לה הסכמים דו-צדדיים והיא חברה ב-GATT בנפרד מבריטניה.  
הונג קונג מיוצגת בפורומים בינ"ל בענייני מסחר במשלחת משלה, ורשאית לנקוט בהם עמדה שונה מזו של בריטניה.

הונג קונג, 1997 וחלאה

סמכות השלטון המקומי: הונג קונג תהיה "איזור מנהלי מיוחד". מכוח החוקה הסינית תהיה לה אוטונומיה רחבה, למעט בענייני מסחר ויחסי חוץ. המערכת הכלכלית של הונג קונג תהיה עצמאית לגמרי מזו של השלטון המרכזי.

סמכויות חקיקה: סמכות החקיקה כוללת את כל הנושאים בהתאם ל-Chinese Basic Law והפרוצדורה המשפטית שלו. חוקי האיזור ידווחו לאחת הוועדות של הקונגרס הסיני.

סמכויות שפיטה: רשויות השפיטה בהונג קונג יהיו עצמאיות לחלוטין מהשלטון המרכזי, למעט הסמכות ההכרעה בדבר התאמת החקיקה האזורית ל-Basic Chinese Law. סמכות ההכרעה הסופית היא בבתי המשפט של האיזור.

יחסי חוץ:

1) להונג קונג יוענקו סמכויות רחבות, אם כי הסמכות השיורית ביחסי חוץ היא בידי סין. השתתפותה העצמאית בפורומים הבינ"ל תימשך.  
סין והונג קונג יקבעו אם להקיל על הונג קונג אמנות בהן סין חברה.



3

2) הונג קונג תוכל להחזיק, בהיתר מסין, משלחות קונסולריות ואחרות במדינות זרות.

3) א) הונג קונג תהיה רשאית לקיים קשרים כלכליים, מסחריים, פיננסיים ומנטריים, קשרי ספנות, תקשורת, תיירות, תרבות וספורט עם מדינות, איזורים וארגונים שונים. ניתנה סמכות מיוחדת להשתתף בהסכמי מסחר בין לאומיים, כגון GATT.

ב) הונג קונג תוכל להחזיק משלחות כלכליות במדינות זרות, משלחות שידווחו לשלטון המרכזי לצרכי תיעוד. לאיזור יהיו נציגים במשלחות סיניות למפגשים בין לאומיים ולארגונים המוגבלים למדינות, ומשלחות עצמאיות למפגשים וארגונים שאינם מוגבלים למדינות.

ארצות הברית

יחסי חוץ: על פי ס' 1(10) לחוקה, הסמכות לנהל יחסי חוץ היא בידי הממשלה הפדרלית.

הסכמים בין לאומיים: על פי ס' 1(10) לחוקה, treaties and alliances הם בסמכות הממשלה הפדרלית, אך הממשלות המדיניות רשאיות לכרות compacts and agreements, לאחר קבלת אישור מהקונגרס. ההבחנה בין סוגי האמנות אינה ברור - האם השם מכריע, המאטריה וכו'. לגבי הצורך באישור הקונגרס נקבע, כי הוא נחוץ רק אם ההסכם יביא להגדלת כוחה של הממשלה המדינית, באופן שיגרע או יפריע לעליונות ההוגנת של ארצות הברית (the just supremacy of the United States).

סחר חוץ: הסמכות לנהל סחר חוץ מצויה בידי הקונגרס. מכאן לא נובע שלמדינות אין שום סמכות בנדון, אלא שהיא מוגבלת - ויש מחלוקת לגבי היקפה. מקובל שעל מדינות סחר החוץ להיות סבירה, ובהתאם לחוקה ולמדיניות הפדרלית.

לפי סעיף 10 לחוקה, הממשלה הפדרלית היא האחראית לניהול יחסי החוץ.

שוויץ

סמכות חקיקה: לממשל המרכזי ישנן סמכויות מפורטות בתחום יחסי החוץ, כסחון, מכס, קישור משפטי ומסחרי בין קנטונים, ייצור תחמושת, ועוד. הסמכות השיורית היא בידי הקנטונים.

סמכויות שפיטה: ישנה מערכת שפיטה קנטונלית. המערכת הפדרלית עוסקת בסכסוכים עם השלטון הפדרלי ובין הקנטונים.

יחסי חוץ:

סמכות הממשל המרכזי: ידיו הסמכות לכרות הסכמים, במיוחד אלו הנוגעים למכס ולמסחר.

סמכות הקנטונים: ישנם הסכמים בין הקנטונים לשיתוף פעולה בעיני מיס, רווחה, תיאום פעולות משטרה ועוד. החוקה השוויצרית אוסרת הסכמים ובריתות בעלי אופי פוליטי בין קנטונים. קנטונים רשאים לכרות הסכמים בינם לבין עצמם או עם מדינות זרות, העוסקים ב"כלכלה ציבורית, קשרי שכנות ומשטרה". כל הסכם כזה כפוף לביקורת הממשל הפדרלי, שרשאי להטיל וטו אם נראה לו כי ההסכם מנוגד לאיחוד או לזכויות של קנטונים אחרים.

הערה: הסמכות הקנטונלית יושמה פעמים בודדות בעת האחרונה, ויש מי שטוען שהאיחוד עצמו יהיה קשור בהסכם קנטונלי, על פי כלל המשפט הבין לאומי המודרני.



5

אמירויות המפרץ

סמכות החקיקה: לשלטון המרכזי יש סמכויות ספציפיות, ולכל אמירות סמכות שיוורית. בין הסמכויות הבלעדיות של האיחוד: יחסי חוץ (בחרוג לחלו), בסחון, מיסוי לאומי, חינוך ובריאות, יחסי עבודה, רווחה, משפט פלילי.

האמירויות רשאיות לכרות הסכמים בעלי אופי מקומי ומנהלי עם מדינות ואיזורים שכנים, במידה והסכמים אלו אינם מנוגדים לאינטרסים ולחוקים של איחוד האמירויות, ובתנאי שהמועצה העליונה של האיחוד יודעת על כך מראש. כל אמירות רשאית להצטרף ל-OPEC.

בלגיה

סמכות החקיקה: ישנם ארבעה מחוזות, ובתחום סמכותם תחומי איכות הסביבה, כלכלה מקומית, תכנון ובניה, אנרגיה ומדיניות תעסוקה. ישנן שלוש מועצות קהילתיות, שסמכותן מוגבלת לתחומי הלשון, התרבות והחינוך, אך כוללת שיתוף פעולה בתחום זה.

סמכות שפיטה: יש מערכת אחת לכל בלגיה, אם כי החוק מאפשר הקמת בתי משפט מנהליים איזוריים.

יחסי החוץ: למחוזות יש סמכות לכרות הסכמים בין לאומיים באותם תחומים בהם יש להם סמכויות פנימיות.

ספרד (קטלוניה וחבל הבסקים)

סמכויות החקיקה: לממשלה האוטונומית סמכות בלעדית ב-39 תחומים, וביניהם: שלטון מקומי, משפט אזרחי מקומי, חקלאות, אנרגיה מקומית, תכנון ובניה, מים באיזור, רווחה, מסחר ותעשייה באיזור (בכמה חריגים שאינם מפורטים), תרבות ועוד. החקיקה המקומית כפופה לחוקה הספרדית. בידי השלטון המרכזי מצויות סמכויות שיוורית, ובכללה יחסי חוץ, בסחון, חקיקה פלילית, מסחר בין לאומי, תקינה מונטרית, מדיניות כלכלית ועוד.

סמכויות שפיטה: יש מערכת שפיטה מקומית.

הסכמים בין המחוזות: המחוזות יכולים לכרות הסכמים בינם לבין עצמם בכפוף להודעה לפרלמנט הספרדי, ואם מדובר בעניין שאינו בתחום הסמכות הבלעדית של המחוז - נחוץ אישור הפרלמנט מראש.

הסכמים עם מדינות זרות: סמכות כריתת האמנות מוגבלת לאמנות לכריתת קשרים תרבותיים עם מדינות כהן יש קהילות דוברות בסקית. יתרה מזו, קשרים אלו יוקמו רק על ידי השלטון המרכזי והפרלמנט הספרדי. הבסקים רשאים ליישם הסכמים בעלי השפעה במישור המקומי.

ברית המועצות, כשעדיין היתה כזו (חוקת 1977)

סמכויות הרפובליקות: חינוך (אם כי בחוקה נדרש שהחינוך יהיה אחיד בכל הפדרציה), תעשייה מקומית, כלכלה קולקטיבית, רווחה, החזקת כוח צבאי (מעולם לא יושם), שפיטה בעניינים אזרחיים.



יחסי חוץ: הרפובליקות: סמכות לכרות הסכמים עם מדינות זרות ולהיכנס ליחסים דיפלומטיים, בפיקוח השלטון הפדרלי.  
השלטון הפדרלי: סמכות בענייני סחר חוץ ופעילות כלכלית אחרת על בסיס מונופולין ארצי.

איי אאלנד

סמכויות השלטון המקומי: חינוך, עניינים חברתיים משטרה רווחה, תעשייה מקומית, גביית מיסים. לשלטון המרכזי שמורות הסמכויות בתחום יחסי החוץ, בטחון, מכס, עונשין ורוב המשפט האזרחי.

סמכויות שפיטה: הסמכות היא בידי המערכת הפינית, וסמכות משנית למועצה מנהלית מקומית.

יחסי חוץ: הסכמים שכורתת פינלנד בתחום סמכות הפרלמנט המקומי תקפים לגבי האיזור רק לאחר אישור הפרלמנט המקומי. לאאלנד יש ייצוג במסגרת המשלחת הפינית במפגשי המועצה הנורדית.

גרינלנד

סמכויות החקיקה: א) תחומים בהם יש לגרינלנד סמכות ביצוע על פי חוק השלטון העצמי, וביניהם שלטון מקומי, מיסוי, דת, חקלאות, מסחר, עבודה רווחה, חינוך, תרבות, תחבורה ואיכות הסביבה.

ב) תחומים לגביהם מוסכם בין גרינלנד לבין השלטון המרכזי, במיוחד אם באפשרות האיזור לתמן את הפעילות.

תחומים בהם לא הועברה הסמכות: משפט חוקתי ופילי ותחומי משפט נוספים, מדיניות כלכלית, מדיניות בטחונית.

לגרינלנד זכות להביע דעתה לגבי חקיקה דנית הנוגעת לגרינלנד בלבד או שהשפעתה עליה גדולה במיוחד, אך אין לה זכות וטו.

סמכות שפיטה: אין מערכת עצמאית, אם כי חוק השלטון העצמי אינו שולל אפשרות כזו.

יחסי חוץ: ככלל, יחסי החוץ הם בידי ממשלת דנמרק, אך לגרינלנד זכות להביע דעה בנוגע להסכמים שעשויים להשפיע עליה.

כתחום המסחרי: לגרינלנד זכות השתתפות, באישור ממשלת דנמרק, במשא ומתן בין לאומי "בעל חשיבות מיוחדת לחיים המסחריים של גרינלנד", ולדרוש מינוי דיפלומטים שידאגו לאינטרסים המסחריים של גרינלנד.

גרינלנד חברה עצמאית בשלושה ארגונים צפון-אטלנטיים בענייני דיג.

חיים האנטילים ההולנדים

סמכויות חקיקה: הסמכות קיימת בנוגע לעניינים הפנימיים של האיזור, ולמעט עניינים המוסדרים בהסכם בין האיזור לבין הולנד, בהסכמים בין לאומיים, בחוקי הממלכה ההולנדית ובחוקה האזורית. שינויים בחוקה בנוגע לנושאים חוקתיים (חמוסדות, זכויות אדם) טעונים אישור הממשלה ההולנדית.

סמכויות שפיטה: יש מערכת שפיטה עצמאית וחוקים איזוריים בתחומי מסחר, עונשין, סדרי דיג, ועוד. שינויים משמעותיים נעשים רק לאחר קבלת הערות הממשלה ההולנדית.

בטחון: האיזור נוטל חלק במימון ההגנה של הממלכה, אך לא ניתן לחייב את תושבי האיזור לשרת בצבא ההולנדי אלא בהתאם לחוק איזורי.





6

יחסי חוק: הסכמים שיחייבו האיים האנטיליים החולנדים לא יחתמו ללא אישור האיזור. האיזור רשאי להשתתף במשא ומתן לכריתת הסכמים החלים עליו, אלא אם הדבר מנוגד לשותפותה של המדינה בממלכה.

המדינות הקשורות של ניו-זילנד (ניו ואיי קוק)

סמכות החקיקה: בכפוף לחוקה בלבד, הפרלמנט רשאי לחוקק חוקים למען הסדר הציבורי, השלום והממשל התקין, ובכלל זה רשאי הפרלמנט לבטל או לשנות כל חוק לגבי האיזור, התקף בו - גם החקיקה של הפרלמנט הניו-זילנדי.

סמכויות שפיטה: יש מערכת פנימית, וממנה ניתן לערער לבית המשפט לטרעוריס של ניו-זילנד.

יחסי חוק: על פי החוקה המקומית, הסמכות היא בידי ניו-זילנד. אך לפרלמנט יש כאמור סמכות לבטל חוראה זו.

טריסט

סמכויות חקיקה: הפרלמנט המקומי חוקק בכפוף לווסו של המושל (שהיה כפוף למועצת הבטחון), ובתחום הכלכלי הפרלמנט הוא שקבע את התקציב וגבה מיסים. לאיזור חיתה מערכת מוניטרית עצמאית. איחוד או קשר בלעדי כלכלי עם מדינות זרות נאסר.

סמכויות שפיטה: המערכת היתה צריכה להיות מוקמת על פי החוקה וחוקים הפנימיים. מחלוקות לגבי החוקה יוכרעו על ידי ועדה אד חוק.

הסכמים בין לאומיים: למועצת הממשל היתה סמכות, באישור המושל שהיה נציגו של האויס, לכרות הסכמים בין לאומיים בתחומי הכלכלה, התחומים הטכניים, תרבות, חברה ובריאות.

14/e

מדינת ישראל

משרד המשפטים  
פרקליטות המדינה

- ס ו ד י -

תאריך: כ"ט באדר תשנ"ג  
22 במרץ 1993

אל: יו"ר וחברי המשלחת

הצעה למודל אחר לאחריות וסמכויות בהיבט הקרקעי-טריטוריאלי  
בתקופת הסדרי הביניים: מודל דיפרנציאלי

א. רקע

1. מודל חלוקת הסמכויות בנוגע לקרקעות בשטחי יו"ש וחבל עזה בתקופת הסדרי הביניים אשר הוצג על-ידנו לפלסטינים מבוסס בעיקרו, כידוע, על החלטת ועדת השרים לאוטונומיה מספטמבר 1980, והשלמות והבהרות שניתנו לעמדה זו לאחר-מכן (שקיבלו ביטוי במסמך אמריקאי ממרץ 1982).

2. מודל זה נוסח במסמך הקומפילציה מיום 10.12.92, שהוגש לפלסטינים בסבב השיחות האחרון (עמ' 12), כדלהלן:

"הסדרי הקבע בנוגע לקרקעות בשטחים ייקבעו במהלך המו"מ על מעמד הקבע של השטחים.

בתקופת הסדרי הביניים יחולו ההסדרים הבאים בנוגע לניהול ולשימושי קרקע בהתאם להסכם שיושג:

\* קרקעות הממוקמות, או המוקצות לישובים שתושביהם פלסטינים ינוהלו ע"י המועצה המינהלית הפלסטינית (PAC).

\* קרקעות הממוקמות או המוקצות לשובים שתושביהם ישראלים ינוהלו ע"י אורגנים שימונו ע"י ישראל; קרקעות שבשימוש ישראלי לצרכי בטחון ינוהלו ע"י הצבא הישראלי כנדרש.

\* הניהול של שאר הקרקעות ייעשה במשותף על-ידי ישראל וה-PAC בהתאם להסדרים מוסכמים.

הערה: חזקה פרטית חוקית של קרקע לא תפגע.

- תכנון ואיזור (ZONING) יתבצעו בהתאם לעקרונות דלעיל שיעוגנו בהסכם.

- רישום קרקעות יטופל בהתאם להסדרים מוסכמים."

3. בצד שביעות רצון שהובעה על-ידי הפלסטינים מעצם נכונות ישראל לדון בהיבטים קרקעיים של הסדרי הביניים (בניגוד לעמדה בשלב הראשון של המו"מ), הרי שלאחר מספר דיונים משותפים בועדת משנה בסוגיה זו עוררה עמדתנו הסתייגות רבתי מצד הפלסטינים. להסתייגות זו היו, כמדומני, שני היבטים:

ראשית - מעצם המודל המציג את ההתנחלויות כשוות-ערך לשובים הפלסטינים, ונותן להם, אגב כך, לגיטימציה מצידם של הפלסטינים (אם יקבלו את המודל).

שנית - אכזבה משיעור השטח המועבר לשליטתם, ומהותרת כל אדמות המדינה (שמחוץ לשובים הפלסטינים) מחוץ לשליטתם.

4. העלאת הסוגיה של תחולת החלטה 242 בסבב השישי (ספטמבר 1992), והדיונים בסוגיית הקרקעות, בעיקר בסבב השביעי (אוקטובר 1992), הסיטו במידה רבה את המו"מ לבעיות אשר במהותן שייכות למו"מ על הסדרי הקבע ולא למו"מ על הסדרי הביניים בו אנו שרויים.



אולם, משעלטה הסוגיה הקרקעית-טריטוריאלית כאמור, שקשה להפריז במרכזיותה וחשיבותה, דומה שלא ניתן יותר להורידה מסדר-היום, ועלינו לבחון אפשרויות ורעיונות שונים ונוספים על אלה שגובשו, ובמיוחד על רקע הגברת המעורבות האמריקאית הצפויה בשיחות.

להלן אנסה להציג, בהמשך לדברים שאמרתי בישיבת הצוות מיום 1.3.93, נקודת גישה שונה במקצת לסוגיית הקרקעות:

### ב. מודל דיפרנציאלי לאחריות ושליטה בקרקע

5. המודל הקיים בנוגע לקרקעות מבוסס למעשה על "מפה" אחת, הכוללת מעין "חלוקה" טריטוריאלית של אזורים לניהול ייחודי לכל צד, ולניהול משותף.

חסרונו של מודל זה, גם מבחינתנו, הוא בהיותו נוקשה, שכן לא בהכרח קיימים חפיפה וזהות בהיבט הקרקעי-טריטוריאלי בין האינטרסים של ישראל בתחומים השונים; ובעוד בתחום או היבט פלוני עשוי להיות לנו אינטרס חיוני בשליטה קרקעית בהיקף מסויים, הרי שבתחום או היבט אחר, עשוי להיות לנו אינטרס קרקעי בהיקף שונה.

6. ניתן איפוא לומר, כי מבחינה תאורטית לכל תחום פעולה יש "מפת אינטרסים טריטוריאלית" שונה מבחינת של ישראל, אם כי בפועל קיימים כמובן תחומים חופפים. לכן, מודל נוקשה של חלוקת אחריות בקרקעות, הכולל למעשה מפת חלוקת אחריות טריטוריאלית אחת, חסרונו כפול: הוא נוקשה מדי בתחומים מסויימים מעבר למתחייב מהאינטרסים של ישראל; ולעומת זאת, הוא כולל אולי ויתורים בתחומים אחרים בניגוד לאינטרסים שלנו.

לעומת זאת, יצירת מודל דיפרנציאלי הכולל למעשה מספר "מפות אינטרסים טריטוריאליות", מפה לכל תחום או קבוצת תחומים, מאפשר הן גמישות רבה יותר במו"מ עם הפלסטינים, באפשרות להעביר להם יותר אחריות, בהיבט הטריטוריאלי, בתחומים מסויימים; והן הגנה יעילה יותר על האינטרסים הישראליים בהעברת פחות אחריות בתחומים רגישים.

יתרה מזו, בתחומים מסויימים עשויה להיות "חפיפה" באחריות הקרקעית בין ישראל לפלסטינים. כך למשל, אחריות ישראלית באזורי בטחון - בין אזורים אסטרטגיים ובי שטחי אש - אינה צריכה למנוע, כעקרון, מתן הניהול והאחריות לפלסטינים בשטחים כאלה בהיבטים האזרחיים שלהם, כגון עיבוד חקלאי, רישום עסקאות (בקרעות פרטיות) וכיו"ב.

דוגמא נוספת: לגבי אדמות מדינה ניתן לעשות אבחנה בין סמכות הניהול (ADMINISTRATION) - היכולה לכלול הסדר ורישום עסקאות במקרקעין, פיקוח (אם מדובר בשמורות טבע, או יערות מוכרזים) ועוד כיוצא בזה - לבין הסמכות להחליט על שימושים (USES OF LAND); ובעוד סמכות הניהול, לפחות לגבי חלק מאדמות המדינה וחלק מהסמכויות, יכול שתמסר לפלסטינים, עדיין ניתן לשמור על הסמכות לקביעת שימושי קרקע חדשים כסמכות משותפת.

לענין זה ראוי להזכיר גם את ההיבדל המהותי שבין יו"ש ועזה מבחינת אינטרס השליטה הקרקעית, ושימושי הקרקע הנוכחיים בכל אחד מהאזורים.

7. יתרון נוסף, ולא פחות בחשיבותו, של המודל הדיפרנציאלי נעוץ בעמעות וטשטוש ההיבט הריבוני של הסדרי חלוקת האחריות בנושאי קרקע בתקופת הסדר הביניים, וצמצום המגבלות שיטילו הסדרים אלה על האופציות השונות לשלב להסדר הקבע.

8. ראוי עם זאת להדגיש כי גם במודל דיפרנציאלי כאמור ישמש המודל הנוכחי בנוגע לקרקעות כנקודת המוצא, שכן הוא משקף, במידה רבה אם כי לא ממצה, את פריסת האינטרסים הישראלים העיקריים.

9. האמור לעיל הוא כמובן רק מודל מסגרת כללי, והוא טעון עדיין מילוי המסגרת בתכנים. מילוי זה מחייב עבודת מטה של הגדרת היקף הפריסה הקרקעי-טריטוריאלי של האינטרס הישראלי בתחומים שונים, אשר חלקם כבר נדונו בצוות, וחלקם עדיין טעונים דיון והכרעה.

10. ניתן להצביע כאן על תחומים המחייבים, לכאורה, התייחסויות טריטוריאליות שונות:

- א. בטחון.
- ב. "תחום השיפוט" של המשטרה הפלסטינית.
- ג. סמכות מקומית של בתי המשפט המקומיים הפלסטינים).
- ד. תחומי תחולת החקיקה הפלסטינית.
- ה. אדמות מדינה.
- ו. מים - אחריות על מתקני מים קיימים, ופיתוח מקורות מים חדשים.
- ז. תכנון ובניה.
- ח. הסדר מקרקעין ורישום עסקאות במקרקעין, וכן זכות לגביית מסי קרקעות.
- ט. סמכויות מוניציפליות.
- י. אחריות על תשתיות ציבוריות קיימות, וייזום פרויקטים חדשים של תשתית, במיוחד באדמות המדינה.
- יא. אחריות על פרקים לאומיים, שמורות טבע, יערות מוכרזים ואתרים ארכיאולוגיים.
- יב. אדמות נפקדים.
- יג. "תחומי שיפוט" בנושאים אזרחיים, כגון בריאות, חקלאות וכיו"ב.

11. עיון ברשימה הנ"ל, שאינה מתיימרת להיות ממצה, מגלה שאכן אין מקום למודל אחיד ויחיד בהיבט הקרקעי-טריטוריאלי אלא למודל מורכב ודיפרנציאלי. לשם גיבוש תכניו של מודל כזה יש לבצע עבודת-מטה ולגבש עמדה בתחומים שונים בהם הדבר טרם נעשה, ובמיוחד בתחומים בעלי רגישות בהיבט הטריטוריאלי, כגון תחום השיפוט של המשטרה הפלסטינית, מים, אדמות מדינה ועוד.

12. אשר על כן מוצע איפוא להתחיל (ולמעשה להמשיך) בתהליך שיטתי של בחינת הסוגיות והתחומים השונים שהם בעלי היבטים קרקעיים-טריטוריאליים, ובדרך זו, מן הכלל אל הפרט, נבנה את המודל השלם.

ב ב ר כ ה,

מני מזוז  
ממונה על ענייני הבג"צים  
בפרקליטות המדינה

אד/081

6.5.93

- 1/12 -

15/0

העברת סמכויות בנוגע לקרקעות - מצע לדיון

א. רקע

1. כזכור, המודל שלנו בנושא קרקעות שהוגש לפלסטינים בדצמבר 1992 התבסס בעיקרו על חלוקת השטח ל-3 קטגוריות:  
קרקעות שבתחום ישובים פלסטינים או המוקצות להם - בניהול הפלסטינים.  
קרקעות שבתחום ישובים יהודים, או המוקצות להם, וכן קרקעות שבשימוש לצרכי בטחון - ינוהלו על ידי ישראל.  
שאר הקרקעות - ינוהלו במשותף לפי הסדרים מוסכמים.
2. בדיונים שנערכו בארץ, ובעקבות ההתייעצויות עם האמריקאים, גובשה תפיסה שונה במקצת, השמה את הדגש על חלוקת סמכויות במישור הפונקציונלי, תוך טשטוש מרכיב החלוקה הטרטוריאלי שבלטה במודל הקודם.
3. בדיוני קבוצת העבודה לנושא קרקע ומים הוצגה הקונספציה הנ"ל של העברת סמכויות (לא מלאה), כאשר מנגד הציגו הפלסטינים קונספט של JURISDICTION טריטוריאלי מלא על כל השטחים.  
לאחר דיונים ממושכים בחילוקי הדעות הקונספטואליים הנ"ל, ביקשו הפלסטינים לשמוע פירוט של עמדתנו בנוגע לסמכויות שיועברו אליהם, וזאת תוך שמירת עמדתם העקרונית על תחולה טריטוריאלי מלאה.  
מסמך זה נערך כהכנה לדיון לגיבוש העמדות שנציג לפלסטינים בסוגיה הנדונה ביום ב' הקרוב.
4. כהערת הקדמה יצויין כי הקונספציה שלנו הגורסת העברת מירב הסמכויות - למעט אלה הנוגעות להתיישבות הישראלית, ולמעט אלה שהשארתי בידינו מתחייבת מטעמי בטחון ו/או שמירת האופציות להסדר הקבע - מחייבת אותנו להצדיק ולעגן כל סמכות ואחריות שנובקש לשמור בידינו בתחום הנדון באחד (או יותר) משלושת המרכיבים הנ"ל.

ב. סיווג של סמכויות ותחומי אחריות

הסמכויות ותחומי האחריות (POWERS AND RESPONSIBILITIES) בנוגע לקרקעות מתמצים בעיקרם בתחומים הבאים:

1. ניהול מרשם המקרקעין - כולל רישום עסקאות במקרקעין מוסדרים

ועריכת הליכי הסדר במקרקעין לא רשומים, בין הסדר נקודתי (רישום ראשון) ובין הסדר כללי של שטחים לא מוסדרים.

2. אחריות על מסי מקרקעין - גביית אגרות ומסים במקרקעין ושימוש בכספי המסים.
3. ניהול אדמות מדינה - אחריות על ניהול ושמירה של אדמות מדינה, כולל הסמכות להקצות אדמות מדינה (בחכירה) לצרכים ציבוריים ופרטיים שונים, וכן אחריות למניעת פלישות לאדמות המדינה וכיו"ב.
4. אחריות לניהול ושימור של שטחים ציבוריים ייעודיים - גנים לאומיים, שמורות טבע, יערות מוכרזים, אתרים ארכיאולוגיים, אדמות ווקף וכנסיות ודרכים ציבוריות.
5. מוסדות תכנון ובניה ורישוי בניה

## ג. קטגוריות של קרקעות

לשם קביעת הסמכויות ותחומי האחריות שיועברו לפלסטינים, ואלה שיוותרו בידינו, יש להבחין בין סוגים שונים של קרקעות בהתייחס למרכיבי בעלות, שימוש וייעוד. מוצע איפוא הסיווג כדלהלן:

1. אדמות כבעלות פרטית פלסטינית
  - א. בשטחים מוניציפליים פלסטינים
  - ב. אדמות חקלאיות (מחוץ לישובים)
  - ג. אדמות נפקדים
2. אדמות ציבוריות ייעודיות
  - א. גנים לאומיים
  - ב. שמורות טבע
  - ג. יערות מוכרזים
  - ד. אתרים ארכיאולוגיים (עתיקות ומקומות קדושים)
  - ה. אדמות ווקף וכנסיות
3. דרכים ציבוריות
4. אדמות מדינה
  - א. אדמות מדינה לא מוקצות (פנויות)
  - ב. אדמות מדינה שהוקצו בחכירה לזמן ארוך, ואדמות מדינה בתחומי ישובים פלסטינים.
5. שטחים צבאיים סגורים/שטחי אש
6. שטחים שבתוך ישובים ישראליים, או המוקצים להם, ושטחי מתקנים בטחוניים

סדר הקטגוריות השונות של סוגי הקרקעות המפורטים לעיל אינו מקרי כמובן, אלא ערוך בסדר עולה, מהקל לכבד, מבחינת מידת האינטרס הישראלי בשימור שליטה ואחריות.

#### ד. עמדות מוצעות אפשריות

להלן בתמצית עיקרי עמדות מוצעות/אפשריות בנוגע להעברה, או חלוקה של הסמכויות ותחומי האחריות בקרקעות, תחילה בהתייחס בעיקר לקטגוריות שנימנו לעיל, ואחר-כך התייחסות ספציפית לחלק מהסמכויות. אין במסמך זה התייחסות להיבט הטקטי.

#### 1. אדמות פרטיות פלסטיניות

אדמות פרטיות בבעלות פלסטינית משלושת הסוגים המפורטים לעיל - בשטחים מוניציפליים, אדמות חקלאיות ואדמות נפקדים - יהיו בעקרון תחת הסמכות (jurisdiction) של ה-pec. במסגרת אחריות זו ה-pec, בין היתר, יגבה את המיסים בגין קרקעות אלה, ירשום עסקאות במקרקעין אלה, ינפיק (באמצעות וועדות מקומיות) היתרי בניה (בתחומים המוניציפליים) ויפעיל את הסמכויות בתחום החקלאות (באדמות החקלאיות) וכיו"ב. (בנוגע לרישום - ראה התייחסות בנפרד בהמשך).

מגבלה שתחול על אדמות פרטיות שמחוץ לתחום המוניציפלי (חקלאיות) מתייחסת לשינוי יעוד (ראה בהמשך בנפרד התייחסות לנושא תכנון ובניה).

#### 2. אדמות ציבוריות ויעודיות

א. גנים לאומיים, שמורות טבע, יערות מוכרזים - יהיו באחריות ה-pec. לסמכות ואחריות זו יש למעשה תוכן מוגבל, שכן היא אינה כוללת אפשרות לשינוי יעוד, ומתמצה איפוא באחריות מינהלית לשימור (פיקוח, גינון, מניעת שריפות וכיו"ב).

ב. אדמות הוואקף ואדמות הכנסיות - ניתן הלכה למעשה לראותן כאדמות פרטיות לצרכי ענייננו כאן על כל הנובע מכך.

ג. בנוגע לאתרים ארכיאולוגיים (עתיקות ומקומות קדושים) - יהיו גם כן באחריות והשגחת ה-pec, למעט אתרים יהודיים, או בעלי זיקה לשני הצדדים, לגביהם ייקבעו הסדרים מיוחדים.

#### ד. דרכים ציבוריות -

א. האחריות והסמכות לדרכים וכבישים עירוניים תהא של הרשויות המוניציפליות ומי שממונה עליהן.

ב. האחריות המינהלית לטיפול ותחזוקה של כבישים בין-עירוניים תהא כידי ה-pec. סמכות זו אינה משתרעת על פעולות בעלות אופי משטרתי ו/או בטחוני, כגון סגירת כבישים, הצבת מחסומים וכיו"ב.

#### 4. אדמות מדינה

א. שטחים לא מוקצים (פנויים) - ניהול משותף בהתאם להסדרים שיוסכמו. שיתוף זה משמעותו, בין היתר, שכל הקצאה של אדמות מדינה לכל מטרה שהיא תהא טעונה הסכמת שני הצדדים. ניתן כמובן, ואולי אף רצוי, לנסות לקבוע מראש עקרונות מוסכמים באשר לניהול המשותף, כגון: קריטריונים להקצאה.

ב. אדמות מדינה בתחומי ישובים ואדמות שהוקצו לזמן ארוך (חכירה) - אדמות מדינה בתוך תחומים מוניציפליים פלסטיניים יהיו באחריות פלסטינית. אדמות מדינה שהוחכרו כאמור, ניתן לראותם למעשה כאדמות פרטיות ויחולו עליהם אותם הסדרים.

#### 5. שטחים צבאיים סגורים / שטחי אש

האחריות העליונה בשטחים אלה תהא בידי כוחות הבטחון. עם זאת, מאחר שאין בסגירת שטח ו/או הכרזתו כשטח אש כדי לשלול (גם כיום) ביצוע פעולות שונות לגביו, כגון מכירה, עיבוד חקלאי וכיו"ב, תהא האחריות על היבטים אלה, ככל שמדובר בקרקע פרטית פלסטינית, בידי ה-pec, בכפוף כאמור להוראות כוחות הבטחון.

#### 6. ישובים ישראלים ומתקנים בטחוניים

באחריות וסמכות ישראלית בלעדית, ומחוץ לתחום הסמכויות (jurisdiction) של ה-pec, ללא קשר לסוג הקרקע וייעודה (למעט אולי מובלעות של קרקעות פרטיות פלסטיניות בישובים ישראלים).

#### 7. מירשם המקרקעין

הסמכויות בקשר עם מירשם מקרקעין נחלקות בעיקרן לשניים: רישום עסקאות במקרקעין מוסדרים הרשומים בטאבו, ועריכת הליכי הסדר שונים למקרקעין לא מוסדרים.

א. רישום עסקאות - עסקאות באדמות בבעלות פרטית פלסטינית יירשמו ע"י הממונה הפלסטיני. עסקאות בתחומי ישובים ישראלים יירשמו ע"י הממונה הישראלי.  
- הממונים יעבירו איש לרעהו דיווח תקופתי על רישום קרקעות כאמור.  
- רישום עסקאות, או פעולות הנוגעות לאדמות ציבוריות, ובעיקר אדמות מדינה, יבוצעו במשותף.

ב. הליכי הסדר מקרקעין - בתחומי ישובים פלסטיניים יבוצעו ע"י הממונה הפלסטיני.



- הליכי הסדר מחוץ לתחומים מוניציפליים טעונים הודעה מוקדמת, והסכמה, או שיתוף הממונה הישראלי.

8. מיסים

א. מיסים בגין אדמות בישובים פלסטינים, ובגין אדמות פרטיות פלסטיניות, ייגבו ע"י ה-pec לקופתו.

ב. מיסים בגין אדמות בתחומי התיישבות ישראלית ייגבו ע"י הממונה הישראלי לכיסוי הוצאותיו (לא יועברו לקופת ישראל).

9. תכנון ובניה \* דע' חל"ה מאגמה מניג' מניג'ת האמל"ר.

יכונן מבנה תלת-שלבי של מוסדות תכנון: ועדות מקומיות, ועדות מחוזיות ומועצת תכנון עליונה. מבנה זה והסמכויות לכל שלב יבוססו בעיקרון על הדין המקומי.

א. ועדות מקומית - בכל ישוב עירוני ובכל קבוצת ישובים כפריים, תוך הפרדה בין הפלסטינים לישראלים לוועדות אלה סמכות למתן היתרי בניה בתוך הישובים וכן הכנת תוכניות מיתאר מקומיות.

ב. ועדות מחוזיות - גם כאן תישמר ההפרדה. להתיישבות היהודית תהיה ועדה מחוזית נפרדת, ולישובים הפלסטינים תהא ועדה מחוזית, או מספר ועדות נפרדות. לוועדות אלה סמכות לאשר תוכניות מיתאר מקומיות וכן לדון בעררים על החלטות ועדות מקומיות.

ג. ועדת תכנון עליונה - גוף משותף על בסיס פריטטי אשר מוסמך להכין ולאשר תוכניות איזוריות, הכוללות שינוי יעוד קרקעות שמחוץ לישובים, וכן תכנון תשתיות אזוריות משותפות וכיו"ב. כן תוסמך ועדה זו לדון בעררים על החלטות ועדות מחוזיות.

16/e

## מדינת ישראל

משרד המשפטים  
פרקליטות המדינה

10 ביוני 1993

### העברה/חלוקה של סמכויות בנוגע לקרקעות

1. מסמך זה הוא בהמשך למסמך הקרקעות מיום 6.5.93, והוא נערך על יסוד התיעצויות שקוימו, כפי שסוכם, עם דר' א. זמיר ועם עו"ד ד. קרמר, שניהם מומחים ובעלי ניסיון רב, מעשי ועיוני, בכל הנוגע לקרקעות בשטחים. מסמך זה כולל השלמות, הרחבות, וכן מספר תיקונים למסמך הקודם.

ההתייחסות למרכיבים השונים של סוגיית העברת סמכויות בנוגע לקרקעות תוצג להלן בהתייחס לסמכויות ולתחומי הפעולה בנוגע לקרקעות, ובהתאם לסיווגן של הקרקעות בשטחים לקטגוריות שונות:

### 2. סיווג של סמכויות ותחומי אחריות

הסמכויות ותחומי האחריות (POWERS AND RESPONSIBILITIES) בנוגע לקרקעות מתמצים בעיקרם בתחומים הבאים:

א. **מרשם והסדר מקרקעין** - כולל רישום עסקאות במקרקעין מוסדרים הרשומים במרשם המקרקעין באזור ("הטאבו"), ועריכת הליכי הסדר במקרקעין לא רשומים, בין הסדר נקודתי (הליכי רישום ראשון), ובין הליכי הסדר מקרקעין כללי של שטחים לא מוסדרים.

ב. מסי מקרקעין - גביית אגרות ומסים במקרקעין ושימוש בכספי המסים.

ג. ניהול אדמות ציבוריות - אחריות על ניהול ושמירה של אדמות ציבוריות יעודיות (ראה סעיף 3(ג) להלן). וכן של אדמות מדינה, כולל הסמכות להקצות אדמות מדינה (בחכירה) לצרכים ציבוריים ופרטיים שונים, וכן אחריות למניעת פלישות לאדמות המדינה וכיו"ב.

ד. תכנון ובניה - הרכב מוסדות התכנון, רישוי בניה ופקוח על בניה בלתי חוקית

### 3. קטגוריות של קרקעות

לשם קביעת הסמכויות ותחומי האחריות שיועברו לפלסטינים, ואלה שיוותרו בידינו, יש להבחין בין סוגים שונים של קרקעות בהתייחס למרכיבי בעלות, שימוש, ייעוד וכיוב'. מוצע איפוא הסיווג כדלהלן:

א. אדמות בתוך ישובים פלסטינים -

ב. אדמות בבעלות פרטית -

(1) אדמות חקלאיות (מחוץ לישובים)

(2) אדמות נפקדים

(3) אדמות ווקף וכנסיות

ג. אדמות ציבוריות ייעודיות -

- (1) שמורות טבע
- (2) יערות מוכרזים
- (3) פארקים
- (4) אתרים ארכיאולוגיים ומקומות קדושים
- (5) דרכים ציבוריות

ד. אדמות מדינה -

- (1) אדמות מדינה מוקצות
- (2) אדמות מדינה פנויות

ה. שטחי בטחון והתישבות ישראלית -

- (1) שטחים צבאיים סגורים (שטחי אש)
- (2) שטחי הישובים הישראליים
- (3) מתקנים בטחוניים

סדר הקטגוריות השונות של סוגי הקרקעות המפורטים לעיל אינו מקרי כמובן, אלא ערוך בסדר עולה, מהקל לכבד, מבחינת מידת האינטרס הישראלי בשימור שליטה ואחריות.

#### 4. הערות והצעות לעמדות

להלן בתמצית עיקרי עמדות מוצעות/אפשריות בנוגע להעברה, או חלוקה של הסמכויות ותחומי האחריות בקרקעות, בליווי הערות ונתונים רלבנטיים - תחילה בהתייחס בעיקר לקטגוריות של הקרקעות שנימנו לעיל, ואחר-כך תוך התייחסות לחלק מהסמכויות. אין במסמך זה התייחסות להיבט הסקטי.

ככלל, כאשר מדובר להלן על העברת האחריות לפלסטינים, או השארתה בידינו בנוגע לקטגוריית קרקע זו או אחרת מאלה שנימנו לעיל, הכוונה היא להעברה, או השארה של כל הסמכויות המינהליות-פונקציונליות (לא כולל בטחון) בנוגע לאותה קטגוריה, אלא אם יצוין אחרת. בהתאם לכך, ניהול משותף, או אחריות משותפת פירושם שיתוף בהפעלת כל הסמכויות, אלא אם נאמר אחרת.

אף כי ההתייחסות להלן תהא בעיקרה לאיו"ש, הרי שההצעות והעקרונות כוחם יפה, בשינויים המתחייבים, גם לאזח"ע.

#### **א. אדמות בתוך ישובים פלסטינים -**

בנוגע לקטגוריה זו של קרקעות עמדתנו היתה ונותרה, כי כל הקרקעות הממוקמות בתוך ישובים ערביים יהיו בניהול ואחריות הפלסטינים, בין שמדובר בקרקעות פרטיות, ובין שמדובר בקרקעות ציבוריות לסוגיהן.

## ב. אדמות בבעלות פרטית

### (1) אדמות פרטיות מחוץ לישובים

האדמות הפרטיות שמחוץ לישובים הן אדמות חקלאיות בהתאם לתכניות שבתוקף - תכנית מס' S-15 ותכנית מס' RJ-5-שתיהן תכניות מנדטוריות. האדמות הפרטיות באיו"ש הן ממספר סוגים מבחינה משפטית: יש אדמות הרשומות בטאבו, לגביהן אין, בדרך כלל, בעיה של זיהוי מעמדן וזהות בעלי הזכויות בהן, ויש אדמות שאינן רשומות, ולגביהן מתעוררות ועשויות להתעורר מחלוקות שונות.

גם לגבי האדמות הרשומות בטאבו מדובר בסוגי רישום שונים. יש רישום בטאבו לאחר הליכי הסדר מלאים, ויש רישום בטאבו במסגרת הליכי "רישום ראשון", שהוא הליך נקודתי. רישומים על יסוד הליכי רישום ראשון מהתקופה הירדנית והישראלית הם מהימנים ומדויקים. לעומת זאת, הליכי רישום ראשון מהתקופה המנדטורית טעונים מדידות השלמה.

כן יצוין בהקשר זה כי חלק מהליכי רישום ראשון שנעשו בתקופה העותומנית ובראשית התקופה המנדטורית אינם מופיעים בספרי הטאבו, אך יש ולתושבים יש אישורי מרשם מקוריים מאותה תקופה.

כעקרון, ישראל מתיחסת לכל השטחים המעובדים בפועל על ידי התושבים המקומיים כאל אדמות פרטיות, גם אם מבחינה משפטית נקיה ניתן לעורר ספקות במקרים מסוימים.

לפי בדיקות והערכות שנעשו החל מתחילת שנות ה-80, היקף האדמות הפרטיות מגיע לכ-60% משטח איו"ש (כולל בתוך הישובים). באזח"ע שיעור האדמות הפרטיות לסוגיהן מגיע לכ-80% ויותר.

עמדה: העמדה המוצעת היא, כי אדמות פרטיות פלסטיניות, לסוגיהן, יהיו באחריות וניהול הפלסטינים.

(2) אדמות נפקדים -

אדמות נפקדים הן אדמות פרטיות אשר עברו לניהול הממונה הישראלי  
עקב נפקדותם של בעלי הזכויות .

לפי הנתונים שנמסרו לנו מדובר בכ-60,000 דונם באיו"ש, אשר חלקם  
הגדול מצוי בתחומי ישובים ערביים ו/או מוחזק בפועל על ידי קרובי  
הנפקדים על פי הסכמי הרשאה עם הממונה.

עמדה: מאחר ומדובר למעשה באדמות פרטיות, יש להחיל עליהן את ההסדר  
הנ"ל בנוגע לאדמות פרטיות.

(3) אדמות ווקף וכנסיות -

לא כל אדמות הווקף הן אדמות שבבעלות הווקף המוסלמי. יש אדמות  
המוגדרות כווקף שהן למעשה אדמות פרטיות, או ממשלתיות. כן יש ווקף  
יהודי (קבר יוסף).

עמדה: ככל שמדובר אכן באדמות שבבעלות הווקף המוסלמי, או אדמות  
שבבעלות הכנסיות באזור, יש להתייחס אליהן כאדמות פרטיות לכל דבר  
וענין.

ג. אדמות ציבוריות ייעודיות

(1) שמורות טבע -

באיו"ש מצויות כ-20 שמורות טבע מוכרזות, ועוד קרוב ל-50 לא מוכרזות, בשטח כולל של כ-585000 דונם (כ-10% משטח איו"ש). הרוב הגדול של השטח הוא במדבר יהודה ובשיפולים המזרחיים. חלק מהשטח משמש לאימונים לצה"ל. חלק משטחי השמורות הם אדמות פרטיות.

הסמכויות בנוגע לשמורות הטבע בהתאם לתחיקת הביטחון מתמצת בפיקוח, אחזקה, קביעת כללי התנהגות לציבור המבקרים, העסקת פקחים, וסמכות לקבוע אגרות.

עמדה: אין מניעה להעברת האחריות לניהולן של שמורות הטבע לידי הפלסטינים. העברה זו אינה כוללת אפשרות לשינוי יעוד, ואינה מגבילה כמובן גם את השימוש על ידי צה"ל ככל שידרש.

(2) יערות מוכרזים -

באיו"ש שטחים נרחבים של יערות מוכרזים בשטח כולל של כ-257000 דונם. ההכרזות כולן הן מנדטוריות וירדניות. ביערות מוכרזים אסורה הבניה. חלק מהיערות המוכרזים כלולים בתוך שמורות טבע. כן יצוין כי בחלק מהמקומות לא קיים בפועל יער.

עמדה: כמו בשמורות טבע, גם כאן אין מניעה להעברת האחריות והניהול לפלסטינים, בכפוף למגבלה של שינוי יעוד.



(3) פארקים -

באיו"ש מצויים 5 פארקים מוכרזים ועוד 2 לא מוכרזים. שטחי הפארקים הם קטנים, והם כוללים למעשה אתרים ארכיאולוגיים. חלק מהפארקים מהווה מקור הכנסה כספי לישובים בסביבתו מדמי כניסה.

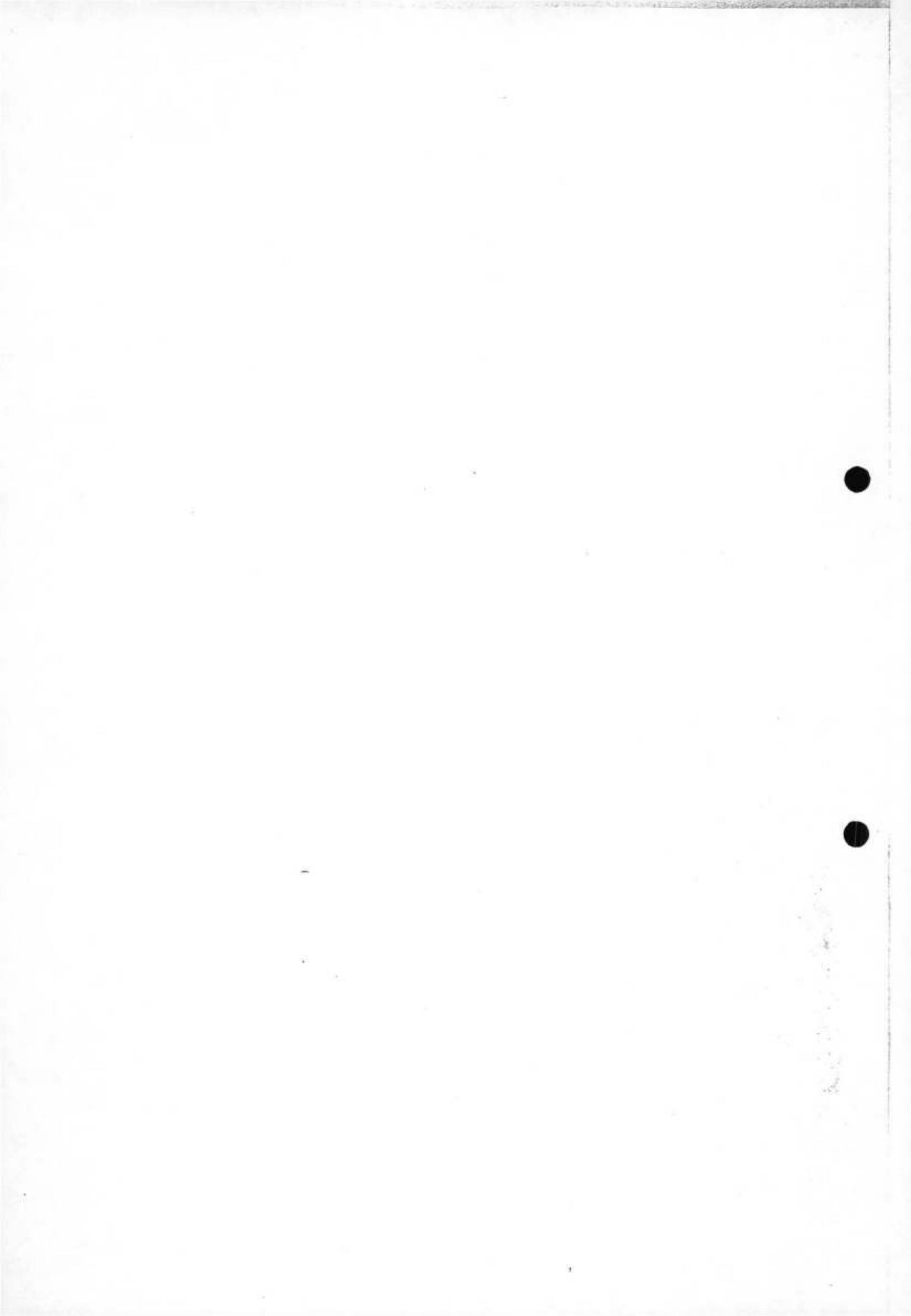
עמדה: כנ"ל בנוגע לשמורות טבע ויערות, בכפוף להסדרים שעשויים להקבע בנוגע לאתרים ארכיאולוגיים בהם קיים ענין ישראלי מיוחד.

(4) אתרים ארכיאולוגיים ומקומות קדושים -

באיו"ש כ-1500 אתרים ארכיאולוגיים, מהם כ-500 מוכרזים רשמית. כ-400 אתרים מצוים בתוך ישובים ערבים, כ-100 בישובים ישראלים, וכ-1000 בשטחים לא עירוניים.

בהתאם להנחיות מועצת התכנון העליונה, כל היתר בניה באיו"ש טעון אישור קמ"ט ארכיאולוגיה.

עמדה: מוצע לנקוט בסוגיה זו בגישה לפיה, אתרים המצויים בשטח שכלול בקטגוריות שבאחריות הפלסטינים, ינוהלו על ידם, למעט אתרים בעלי זיקה יהודית מובהקת לגביהם יקבעו הסדרים מיוחדים. אתרים המצויים בשטחים שבאחריותנו, ינוהלו על ידינו, ואילו אתרים שבשטח ניהול משותף, ינוהלו במשותף.



(5) דרכים ציבוריות -

מדובר כאן רק באחריות המינהלית לטיפול ותחזוקה של הכבישים. הנושא של סלילת כבישים חדשים מכוסה על ידי סמכויות התכנון והבניה (ראה להלן). אין מדובר כאן בסמכויות בטחונות ומשטרתיות.

האחריות לדרכים עירוניות תהא של הרשויות המוניציפליות והממונים עליהם בכל מגזר.

האחריות על כבישים בין-עירוניים כרוכה בלא מעט אמוציות מעבר לבעיות האמיתיות שהנושא מעורר. כאמור, אין מדובר כאן בבטחון ובמשטרה.

עמדה: האחריות על הטיפול והתחזוקה של הכבישים הבין-עירוניים תהיה בידי הפלסטינים, אולם תוך שמירת זכותנו לביצוע פעולות תיקון גם באופן חד-צדדי, במידת הצורך, בנימוק של צרכי אבטחה בטחונות. כן ניתן לדרוש בהקשר זה כי כבישים המשמשים רק ככבישי גישה ליישובים ישראלים, יחשבו לענין זה כחלק ממערכת הכבישים הפנימית של הישוב.

ד. אדמות מדינה

(1) אדמות מדינה מוקצות -

אדמות מדינה שהוקצו בחכירה לזמן ארוך יש להתייחס אליהן, להלכה ולמעשה, כאדמות פרטיות, ויחולו עליהן ההסדרים בהתאם.

ישנם שטחים לא גדולים של הקצאות להסתדרות הציונית לשם הקמה, או הרחבה של ישובים אך טרם נעשה בהם שימוש, והם מצויים כיום מחוץ לתחומי הישובים הישראליים.

עמדה: אדמות מדינה בחכירה לדורות - ייחשבו כאדמות פרטיות. חכירות כאמור להסתדרות הציונית, וכן חכירות נקודתיות לזמן קצר - ייחשבו כאדמות מדינה פנויות.

## (2) אדמות מדינה פנויות -

בקטגוריה זו במיוחד צפויות בעיות קשות של הגדרה וזיהוי, וזאת במיוחד על רקע הרגישות הלאומית-פוליטית מצד הפלסטינים לפרוצדורה של "הכרזות על אדמות מדינה".

הבסיס המשותף לצורך הגדרה וזיהוי של אדמות מדינה יכולים לשמש: הרשומים בטאבו של קרקעות שעברו הליכי הסדר, ולגבי קרקעות לא רשומות - הדין ששרר בשטחים ערב כניסת צה"ל ב-1967. לענין אחרון ניתן יהא להעזר במסמכי ההסדר שנטלו הירדנים ב-1967.

לגבי הכרזות על אדמות מדינה - מאחר שאין זה הליך המעוגן בחוק, לא נוכל להסתמך עליו כהליך מחייב. אולם ניתן יהא לטעון שכל עוד לא נעשה הליך הסדר סטטוטורי, כללי או נקודתי, ישמר הסטטוס-קוו של שטחים אלה כאדמות מדינה. בפועל, רוב אדמות המדינה שעברו הליכי הכרזה מצויים בתחומי ישובים ישראלים, כך שהבעיה מוגבלת.

בעיה נוספת המתעוררת בקשר עם הגדרה של מקרקעין כאדמת מדינה, או אדמה פרטית, היא שאלת המנגנון ליישוב סכסוכים. שאלה זו טעונה בחינה במסגרת הבעיה הכוללת של מבנה וסמכויות בתי המשפט ובתי הדין לסוגיהם בתקופת הסדרי הביניים.

עמדה: ההסדר המוצע לגבי אדמות מדינה פנויות הוא ניהול משותף. ניהול זה יכלול: שמירת האדמות מפני פולשים, הקצאות לצרכים חדשים, גביית דמי חכירה, ויזום הליכי תכנון. רצוי בעניו זה, במידת האפשר, לקבוע מראש עקרונות מוסכמים לניהול, ובמיוחד להקצאות חדשות.

#### ה. שטחי בטחון והתישבות ישראלית

##### (1) שטחים צבאיים סגורים (שטחי אש) -

האחריות העליונה בשטחים אלה תהא בידי כוחות הבטחון. עם זאת, מאחר שאין בסגירת שטח ו/או הכרזתו כשטח אש כדי לשלול (גם כיום) ביצוע פעולות שונות לגביו, כגון מכירה, עיבוד חקלאי וכיו"ב, תהא האחריות על היבטים אלה, ככל שמדובר בקרקע פרטית פלסטינית, בידי ה-הפלסטינים, בכפוף כאמור להוראות כוחות הבטחון.

##### (2) שטחי הישובים הישראליים -

שטחי הישובים הישראליים יהיו מחוץ לתחום של הרשויות הפלסטיניות, ללא קשר עם סוג הקרקע ויעודה (למעט אולי אחריות מסוימת בנוגע למובלעות קרקע בבעלות פרטית של ערבים בתוך ישובים ישראלים).

(3) מתקנים בטחוניים -

שטחי מתקנים בטחוניים יהיו באחריות ישראלית בלעדית ומחוץ לתחום עבור הרשויות הפלסטיניות, יהא מקומם אשר יהא, וללא קשר עם סוג הקרקע ויעודה.

5. סמכויות פונקציונליות

לשם השלמת התמונה נתיחס להלן באופן ספציפי לשלוש מבין הסמכויות הפונקציונליות שפורטו בסעיף 2 לעיל:

א. מרשם והסדר מקרקעין -

נושא זה כולל שתי סוגיות עיקריות: ניהול מרשם המקרקעין (הטאבו) ולשכות המרשם, ועריכת הליכי הסדר מקרקעין.

(1) ניהול המרשם (הטאבו) -

עד לפני מספר שנים היו באיו"ש 5 לשכות מרשם מקרקעין שנוהלו על ידי מקומיים, ואשר שירתו את כל תושבי האזור, ערבים וישראלים. בראש הפרמידה עמד, ועומד עדיין, קמ"ט-ישראלי.

בשנת 1986 הוקמה לשכת מרשם במעלה אדומים, ולאחרונה גם באריאל. שתי לשכות אלה, המנוהלות על ידי רשם אחד, הוסמכו לטפל בהליכי רישום בתחומים שכללו כ-30 ישובים ישראלים, וכן מספר ישובים ערבים. שאר הישובים הישראלים נותרו בסמכות השיפוט של הלשכות הערביות. בפועל, מסתבר, שהלשכות הישראליות לא החלו למעשה לפעול, ובכל התקופה מאז כינוןן ביצעו רשומים בודדים בלבד.

בתוך הישובים הישראליים מתבצע **מרשם פנימי** לא סטטוטורי באמצעות "החברות המשכנות", בדומה לזה הקיים עדיין בשכונות החדשות בירושלים. בקרית-ארבע שנבנתה על קרקעות שנתפסו בתפיסה צבאית, קיים מרשם מיוחד הקרוי "מרשם הרשאות" לפי תחיקת הבטחון. לעומת זאת, הישובים שהוקמו על אדמות מרכישה פרטית (מעטים), האדמות רשומות במירשם.

עמדה: לדעת המומחים אין כל חשש כי הפלסטינים יבקשו לחבל בספרי הסאבו, שכן הרוב המכריע של הזכויות הרשומות שם הן בעלויות פרטיות ערביות, והא-ראיה שגם כיום רוב הלשכות מאוישות על ידי מקומיים ואין בעיה כזו. לכן אין מניעה, לדעתם, שמנהל המרשם יהא פלסטיני. ומכל מקום, יש להבטיח כי בנקודת ההתחלה של הסדר הבינים יהא בידינו עותק מלא של מרשם המקרקעין.

אשר ללשכות הרשום הישראליות - לכאורה אינן נחוצות, שהרי בפועל עד היום לא פעלו, וניתן יהא להמשיך בשיטה של "חברות משכנות". אפשרות אחרת היא, כי הלשכות הנ"ל ימשיכו לפעול.

## (2) הסדר מקרקעין -

הפלסטינים העלו במהלך המו"מ מספר פעמים את הנושא של הסדר מקרקעין, ולכן צפוי כי הנושא יעלה שוב.

עמדה: לא נתנגד להליכי הסדר קרקעות בכפוף לתנאים הבאים:

- \* תמסר לנו הודעה מוקדמת לגבי השטח לגביו מבקשים לבצע הסדר.
- \* אם אין שם אינטרסים ישראלים - לא נתנגד, אם יש שם אינטרסים ישראלים - נדרוש שיתוף בהליכים, או המנעות מהסדר.

אם מדובר בהליכי רישום ראשון - יש לדרוש גם-כן כי כל בקשה תועבר לעיון מוקדם שלנו, ואם כרוכה באינטרס ישראלי, תהא לנו זכות לשיתוף בהליכים.

### ב. מיסים

מיסי רכוש בגין אדמות בישובים פלסטינים (מכל הסוגים), ובגין אדמות פרטיות פלסטיניות מחוץ לישובים, ייגבו ע"י הרשויות הפלסטיניות לקופתן.

מיסי רכוש בגין אדמות בתחומי התיישבות ישראלית ייגבו ע"י הממונה הישראלי לכיסוי הוצאותיו (לא יועברו לקופת ישראל).

### ג. תכנון ובניה

יכונן מבנה תלת-שלבי של מוסדות תכנון: ועדות מקומיות, ועדות מחוזיות ומועצת תכנון עליונה. מבנה זה והסמכויות לכל שלב יבוססו בעיקרן על הדין המקומי:

(1) **ועדות מקומית** - בכל ישוב עירוני ובכל קבוצת ישובים כפריים, תוך הפרדה בין הפלסטינים לישראלים לועדות אלה סמכות למתן היתרי בניה בתוך הישובים וכן הכנת תוכניות מיתאר מקומיות.

(2) **ועדות מחוזיות** - גם כאן תישמר ההפרדה. להתיישבות היהודית תהיה ועדה מחוזית נפרדת, ולישובים הפלסטינים תהא ועדה מחוזית, או מספר ועדות נפרדות.

לועדות אלה סמכות לאשר תוכניות מיתאר מקומיות וכן לדון בעררים על החלטות ועדות מקומיות.

(3) **ועדת תכנון עליונה** - גוף משותף על בסיס פריטטי אשר מוסמך להכין ולאשר תוכניות איזוריות, הכוללות שינוי יעוד קרקעות שמחוץ לישובים, וכן תכנון תשתיות איזוריות משותפות וכיו"ב. כן תוסמך ועדה זו לדון בעררים על החלטות ועדות מחוזיות.



מנגנון אכיפה ופיקוח - מנגנון זה חשוב מאוד להבטחת ישום ההסדרים המוסכמים בתחום התכנון והבניה ובתחומים אחרים שנדונו לעיל. נושא זה טרם נבחן בצורה מספקת, ולכן אסתפק כאן באיזכור הבעיה בלבד.

מני מזוז

מדינת ישראל

משרד המשפטים  
פרקליטות המדינה

23 במאי 1993

אל: יו"ר וחברי המשלחת

JURISDICTION - מצע לדיון

א. הגדרה -

למונח jurisdiction ניתן להתייחס בהקשר שלנו בשתי משמעויות: משמעות מצומצמת ומשמעות רחבה.

המשמעות המצומצמת מתייחסת לתחום התחולה הטריטוריאלית של סמכויות אורגן ה-ISGA הפלסטיני, נושא שנדון בסבב האחרון עם המשלחת הפלסטינית בשתי קבוצות העבודה.

המשמעות הרחבה יותר כוללת, בנוסף להיבט הטריטוריאלי, גם את השאלות הנוגעות למבנהו ולאופיו של אורגן ה-ISGA הפלסטיני, היינו-שמו, מספר חבריו, וסמכויות החקיקה שלו.

לדעתי, נכון יותר מבחינתנו, מבחינה טקטית, לעסוק בסוגיה זו בהיבטה הרחב יותר, וזאת מפני שבמסגרת הרחבה יותר יש לנו יותר מה להציע, וממילא גם סיכוי גדול יותר להגיע להסכמות עם הפלסטינים תחת כותרת בעייתית זו, ואולי אף במסגרת מעין עסקת חבילה כוללת בנושא זה.

ב. למבנה ואופי אורגן ה-ISGA-

השאלות הנוגעות למבנה ולסמכויות אורגן ה-ISGA, היינו- שמו, מספר חבריו וסמכויות החקיקה שלו, כבר נדונו בעיקרם במסמך קודם, ולמעשה אך מעט, אם בכלל, התחדש מאז.

נראה כי מקובל על הכל כי בשאלות אלה, או לפחות בחלקן, קימת אפשרות סבירה להגיע להסכמה עם הפלסטינים. יש לנסות לנצל אפשרות זו כאמצעי לגישור עמדות במכלול הרחב יותר של בעיית ה-jurisdiction.

ג. תחולה טריטוריאלית -

1. הגישה הפלסטינית, כפי שהוצגה בבירור בסבב השיחות האחרון, הינה בתמצית, כי ה-jurisdiction של אורגן ה-ISGA הפלסטיני צריך להשתרע, כעקרון, על כל השטחים, כולל ירושלים, וכי בכפוף לעקרון זה ניתן יהא להסכים על חריגים, או מגבלות לסמכות הכללית האמורה ביחס לישובים ו/או מתישבים ישראלים, ובנוגע לבטחון.

התפיסה שהצגנו, לעומת זאת, עיקרה היא בגישה שסמכויות אורגן ה-ISGA, כולל בהיבט של תחום התחולה הקרקעי, הם אלה שיוסכם עליהם במו"מ בין הצדדים. במסגרת תפיסה זו מוכנה ישראל להעברת הרוב הגדול של הסמכויות לפלסטינים, למעט אלה הנוגעות להתישבות הישראלית ולביטחון, ומתוך התחשבות בצורך בשמירת אופציות פתוחות להסדר הקבע.

2. האם מדובר בעמדות מנוגדות במישור הקונספטואלי שאינן בנות-גישור?

לכאורה, הפער אינו כה גדול (למעט ירושלים), שכן מדובר בעצם בפער הצהרתי בלבד, בעוד מבחינה מעשית ניתן להגיע בסופו של דבר לאותה נקודה, היינו- שהביטחון וההתישבות הישראלית (וסמכויות נוספות שיוסכמו) יישארו בידינו, בין בדרך של חריגים לכלל, כגרסת הפלסטינים, ובין בדרך של מחוץ לכלל, כגרסתנו.

עם-זאת, יש לשים לב לכך כי היבדלי התפיסה הנ"ל משקפים פער עמדות החורג מההיבט המעשי של כמות הסמכויות המועברת לפלסטינים. הפלסטינים מבקשים, כבר בשלב הסדרי-הביניים, ליצור את הבסיס הקונספטואלי לעמדתם לקראת שלב הסדרי הקבע, היינו- כינון ישות פלסטינית מדינית בכל השטחים.

### 3. נסיון גישור-

בנסיון לגשר על הפער, הבהרנו לפלסטינים עמדתנו בסבב האחרון כי מקובל עלינו שהשטחים (איו"ש ואזח"ע) מהווים "a single territorial unit", וכי הסדרי הביניים אינם מכוונים לפגוע ב-integrity של השטחים.

עמדה זו נועדה לאזן בין האינטרסים של שני הצדדים, כאשר מחד-גיסא, נשמרת השלמות הטריטוריאלית של השטחים כבסיס למו"מ על הסדר-הקבע, ומאידך-גיסא, לא נקבעות כבר בשלב זה עובדות וקונספציות התואמות ותומכות באופציה האחת של הפלסטינים לשלב הסדר-הקבע.

הפלסטינים ראו בעמדתנו זו התקדמות חיובית משמעותית, אך לא מספקת מבחינתם, שכן היא אינה מתורגמת בשלב הביניים לשפת המעשה.

### 4. האם יש מקום לגישור נוסף בנושא זה?

דעתי היא כי הנוסחה של jurisdiction כללי בכפוף לחריגים (בטחון, התיישבות וישראלים) אינה חורגת מהתפיסה העקרונית הישראלית, כפי שבוטאה ע"י רה"מ לא פעם, של העברת כל הסמכויות בשטחים לפלסטינים למעט בענייני חוץ, בטחון וישראלים. ולפיכך אין מניעה לקבלה.

אם דעתי הנ"ל לא תתקבל, דומני כי ניתן לבוא לקראת הפלסטינים מבחינת "התפיסה הטוטלית" של הסמכויות, לפחות בהיבט הפונקציונלי של הסמכויות, להבדיל מההיבט הטריטוריאלי, היינו- במקום לומר כי לפלסטינים יהיו רק אותן סמכויות אשר באופן ספציפי יוסכם עליהן, ניתן לומר כי נקודת המוצא היא שלפלסטינים יהיו, כעקרון, כל הסמכויות, למעט אלה שיקבע במו"מ כי יישארו בידי ישראל.

שינוי זה יתייחס בעיקרו לסמכויות המינהל האזרחי, היינו- שכעקרון, כל סמכויות המינהל-האזרחי יעברו לידי הפלסטינים, למעט אלה שייקבע כי ישארו בידי ישראל. גישה זו תואמת את העמדה המסורתית של ישראל מאז כינון המינהל האזרחי ב-1981, כי עם כינון "האוטונומיה" בשטחים יועברו סמכויות המינ"אז לידיה, ולמעשה לשם כך הוקם המינ"אז.

לשינוי גישה זה אין כל נפקות מעשית, שהרי בפועל המו"מ מתנהל על הסמכויות ותחומי הפעולה שישראל מבקשת לשמור בתקופת הסדרי-הביניים, וברור גם שכל עוד אין הסכמה על הסמכויות שיוותרו בידי ישראל, לא יועברו בפועל גם שאר הסמכויות. גם בראיה של המו"מ על הסדר הקבע אין לשינוי זה, לכאורה, השלכה או השפעה על עמדת ישראל, בניגוד לנטען בנוגע לתפיסה הטוטלית בהיבט הסריסוריאלי שנדון לעיל.

מני מזוז

18/2

משרד המשפטים

מדינת ישראל

21 ביוני 1993

אל: יו"ר וחברי המשלחת

EARLY EMPOWERMENT - ראשי פרקים למו"מ

להלן רשימת נושאים ובעיות הכרוכים ביישום של "העברת סמכויות מוקדמת", אשר בחלקם מחייבים מו"מ והסכמה, ו/או החלטה פנימית, כפי שגובשו בדיוני הצוות:

1. **המסגרת ההסכמית** - ככלל, העברת סמכויות מוקדמת מעוררת בעיות ושאלות רבות, רובן טכניות. במגמה לקדם את הנושא, ולאפשר יישומו בפועל, אין הכרח שכל הנושאים והבעיות יידונו ויסוכמו עם הפלסטינים **מראש**. ניתן להסתפק בסיכום של הבעיות העיקריות והמהותיות, כאשר שאר הדברים, שהם כאמור טכניים בעיקרם, יטופלו תוך כדי הפעלת המשרדים, ובדרך של טיפול נקודתי בשטח בבעיות שתתעוררנה. טיפול זה יתבצע תחילה במסגרת של "צוות ההקמה" (סעיף 8 להלן), ואחר-כך בטיפול שוטף מול המשרדים ומול המשלחת הפלסטינית.

מוצע לכן שלא לעמוד על חתימת **הסכם מפורט** ליישום של העברת הסמכויות המוקדמת, אלא להסתפק במסגרת של "**סיכום דיון**" (summary of discussion) שיכלול את עיקרי הדברים בלבד.

2. **אופן העברת הסמכויות** - מבחינה משפטית העברת הסמכויות מחייבת תיקון תחיקת הבטחון, והאצלה של הסמכויות בהן מדובר, בדומה למה שנעשה בזמנו, בשנת 1981, עם כינון המינהל האזרחי.

בהקשר זה מתעוררת השאלה האם יש להעביר את כל הסמכויות של חמישה המשרדים בהם מדובר לגוף מרכזי אחד, או שמא יש לבצע העברת סמכויות נפרדת לכל משרד.

מחד-גיסא, העברה מרוכזת עשויה להיות יותר אטרקטיבית כלפי הפלסטינים, ויותר פשוטה, לכאורה, מבחינת הדיאלוג המינהלי ומבחינה משפטית. לעומת זאת, יצירת גוף מרכזי עלולה לעורר את בעיות פוליטיות סבוכות, כגון: מקור הסמכות, jurisdiction וכיוב'. בפועל דומני לא יהא מנוס מכינון מסגרת מרכזית להעברה המוקדמת של הסמכויות.

3. **שם ומסגרת** - העברת הסמכויות המוקדמת עשויה לעורר שאלות בנוגע לשם של המשרדים השונים תחת הניהול הפלסטיני, ושל העומד בראשו של כל משרד.

כן יש לתת את הדעת לשאלה, מי ממנה את ראשי המשרדים. נראה שהתשובה הטבעית היא שהמשלחת הפלסטינית היא זו שצריכה למנות את ראשי המשרדים, דבר שייצור גם כפיפות מסוימת.

4. **תקציב** - העברת הסמכויות במשרדים כוללת גם העברת התקציבים באותם המשרדים. ענין זה מחייב שהמשרדים האמורים יפעלו בתיאום עם כל המערכת, כולל מבחינת נוהלי העבודה התקציביים ונוהלי דיווח. כן מתעוררת הבעיה של בקרה תקציבית במישור "האוצרי" המרכזי, ואחריות תקציבית. מאחר וההעברות התקציביות הן רבעוניות, ניתן דרך מכשיר זה להפעיל, דה-פאקטו, מנגנון של בקרה תקציבית.

5. **כח-אדם** - בנושא של גיוס כח-אדם למשרדים יהיה מקום לקבוע כי עובדים חייבים להיות תושבי השטחים, וכן שלא ניתן לגייס כעובד מי שהורשע במעשה פגיע עם נפגעים, ישראלים או פלסטינים.

6. **חקיקת-משנה** - כיום יש בידי המינא"ז והקמ"טים סמכויות של חקיקת משנה. יהיה צורך להבהיר כי בשלב זה אין העברה של סמכויות חקיקה, וכי הפעילות תבצע עפ"י הדין הקיים. עם זאת יהא צורך במסגרת צווי הכינון של גופי העברת הסמכויות המוקדמת לבצע גם את ההתאמות הנדרשות בחקיקה הרלבנטית, וכן מנגנון לטיפול בצרכי חקיקה שיתעוררו.

7. **ירושלים** - יכולות להתעורר בהקשר זה הבעיות של מיקום משרדי הגופים, הפלסטינים הנדונים בירושלים, וכן של שילוב מוסדות המצויים בירושלים, כגון בתי-חולים ומוסדות חינוך, במסגרת הגופים שיקומו.

מומלץ לעמוד על כך שהמשרדים שיועברו ינוהלו ממבני משרדים בשטחים.

8. צוות הקמה - יש להקים צוות הקמה משותף לנו ולמשלחת הפלסטינית  
לליווי ביצוע ההעברה המוקדמת של הסמכויות.

מני מזוז



DRAFT

INFORMAL

July 25, 1993

EARLY TRANSFER AND ASSUMPTION OF POWERS AND RESPONSIBILITIES  
IN AGREED UPON AREAS

SUMMARY OF DISCUSSIONS

1. Powers and responsibilities in the spheres of Education, Health, Tourism, Social Welfare, Labour and any other agreed sphere will be transferred from the Civil Administration to a Palestinian administration.
2. The transfer and assumption will be effected in the immediate future without prejudice to the outcome of ongoing negotiations on interim self government arrangements.
3. The powers and responsibilities will be transferred to Palestinians from the territories who will be nominated and appointed by the Palestinian side of the Jordanian-Palestinian Delegation to serve as a Palestinian Administration that will have the relevant decision-making powers related to it's scope of activities.
4. Inter Alia, the Civil Administration will transfer to the appointed Palestinian Administration the budgetary allocation at present allocated to the respective Civil Administration Authorities. The allocation will be transferred on a quarterly basis.
5. The Palestinian Administration may appoint personnel in accordance with the prevailing laws.
6. In order to facilitate such immediate transfer of powers and responsibilities, the two sides shall convene a joint committee on the basis of parity, to finalize the modalities for such arrangements and to act as liaison thereafter with Israeli and Jordanian authorities.
7. Legal obligations and commitments of the Civil Administration will be honored by the Palestinian Administration.

## מנשר בדבר העברת סמכויות לרשות הממשל העצמי

בתוקף סמכותי כמפקד כוחות צה"ל באזור הנני קובע בזה לאמור:

1. **פרשנות** - במנשר זה -  
"הרשות" - רשות הממשל העצמי שהוקמה מכח ההסכם שנתחם בין נציגי ישראל והפלסטינים ביום \_\_\_\_\_.
2. **מעמד הרשות**  
הרשות היא אישיות משפטית, כשרה לכל חובה, זכות ופעולה משפטית.
3. **סמכויות הרשות**  
לרשות יהיו הסמכויות בענייני חינוך, בריאות, רווחה, עבודה ותיירות הקבועות בחיקוקים המפורטים בתוספת (להלן - "החיקוקים").
4. **חזיקת משנה**  
הרשות מוסמכת לפרסם תחיקת משנה מכח החיקוקים.
5. **מינויים והסמכות**  
הרשות תהא רשאית לקבוע את סדרי עבודתה, למנות נושאי משרות ולהאציל להם את סמכויותיה.
6. **עובדי הרשות**  
(א) הרשות רשאית להעסיק עובדים ולפטורם, לקבוע את תנאי שירותם ואת גימלאותיהם.  
(ב) אדם אשר עובר לחזילת תוקפו של מנשר זה הועסק על ידי המינהל האזרחי, יהיה עובד הרשות.
7. **חזילת תוקף**  
חזילת תוקפו של מנשר זה ביום \_\_\_\_\_.
8. **השם**  
מנשר זה ייקרא: "מנשר בדבר העברת סמכויות לרשות הממשל העצמי (אזור (מס' 3), התשנ"ג-1993.

19/10

Review

תחיקת בטחון המחייבת שינוי והתאמה

1. סדרי שלטון ומשפט

- 1.1 בצו בדבר קובץ המנשרים (מס' 111) 1967 נקבע האופן בו יתוקנו טעויות בתחיקת הבטחון שנחתמה ובקובץ המנשרים. בנוגע לחקיקה של הממשל העצמי יהיה מקום לקביעת הסדרים על ידיהם לגבי אופן פרסום החקיקה ותיקון טעויות בה.
- 1.2 בצו בדבר פרשנות (מס' 130) 1967 נקבעו הגדרות למונחים בתחיקת הבטחון וכן הוראות בענין סמכויות שינוי וביטול ובענין הפעלת סמכויות. יהיה צורך לבצע התאמות בצו בכל הנוגע לחקיקה של הממשל העצמי, או להגביל תחולתו רק לתחיקה המוצאת על ידי הרשויות הישראליות.

2. העברת טובין

- 2.1 הצו בדבר העברת טובין (יהודה ושומרון) (מס' 1252), התשמ"ח - 1988 קובע כי הבאת טובין לאזור והוצאת טובין מן האזור טעונים היתר מהממונה. הצו חל אף על תוצרת חקלאית.
- 2.2 מכח הצו הוצאו שני היתרים כלליים:
  - היתר כללי להוצאת טובין (יהודה ושומרון), התשמ"ח - 1988, הקובע כי מותר להוציא טובין מן האזור ללא צורך בהיתר ספציפי למעט ביחס לטובין המפורטים בתוספות להיתר, תוך הבחנה בין הוצאת טובין לישראל (שם נדרש היתר להוצאת ירקות ופירות, זיתים, שמן ועוד); לבין הוצאת טובין מן האזור דרך גשרי הירדן (שם נדרש היתר להוצאת אבן, עופות, לחם, נפט, עתיקות, תרופות ועוד).
  - היתר כללי להבאת טובין (יהודה ושומרון), התשמ"ח - 1988 - ההיתר קובע כי מותר להביא טובין אל האזור - מישראל או דרך הגשרים - ללא צורך בהיתר ספציפי. אף כאן נקבעו רשימות חריגים הדורשים היתר מיוחד. לגבי הבאה מישראל מדובר בעיקר בהגבלות בטחוניות - מכשירי חשמל, נשק, דעלים, ציוד אלחוטי וכו', לגבי הבאה דרך הגשרים - כל הנ"ל, כולל טובין הארוזים באריזות שאינן ניתנות לפתיחה, בשר, תרופות ועוד.
- 2.3 כן נקבעו מכח הצו הוראות בדבר העברת טובין (כרטיס יבואן) (יהודו ושומרון), התשמ"ח - 1988 הדורשות, כתנאי ליבוא טובין דרך הגשרים, כרטיס יבואן.
- 2.4 הקביעה אלו טובין יוכנסו לישראל מהאזורים צריכה להיות בידינו. קביעה זו יכולה להעשות בחקיקה ישראלית ואז ניתן יהיה לבטל בנקודה זו את החקיקו הקיימת באזורים. לגבי הוצאת טובין לירדן - ניתן להותיר הסמכות בידיהם (ולבטל בנקודה זו הצו). לגבי הבאת טובין אל האזור - ההגבלות הן בטחוניות וצריכות להשאר בידינו.

### 3. הקמת המינהל האזרחי

הצו בדבר הקמת מינהל אזרחי (מס' 947), 1981 הקים מינהל אזרחי באזור. המנא"ז מנהל את העניינים האזרחיים באזור, בהתאם להוראות צו זה, לרווחתה ולטובתה של האלוסיה ולשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם. לראש המינהל האזרחי (להלן - רמ"א) מוקנות כל הסמכויות הקבועות בדין, למעט ארבעה חוקים המפורטים בתוספת וכן כל הסמכויות שנקבעו בחיקת הבטחון המפורטת בתוספת. רמ"א מוסמך לפרסם תחיקת משנה וכן רשאי למנות נושאי משרות במנא"ז ולהסמיך כל אדם לפעול על פי תחיקת הבטחון או לפרסם תחיקת משנה מכוחם. צו זה צריך יהא לעבור שינויים עם הקמת הממשל העצמי ולאחר שיגובש מבנה השלטון החדש.

### 4. מרשם אוכלוסין ותעודות זהות בא"ו"ש

4.1 צו בדבר תעודות זהות ומרשם אוכלוסין (מס' 297) 1969 קובע חובת קבלת ונשיאת תעודת זהות לכל תושב האזור שמלאו לו שש עשרה שנה. הצו מסדיר את הטיפול בתעודות הזהות וקובע איסורים על החזקת תעודת זהות שהוצאה מחוץ לאזור ועל מסירת והחזקת תעודת זהות שגויה שהוצאה באזור. הצו הקים לשכות מרשם אוכלוסין וקובע את הפרטים שיירשמו בהן וכמו-כן את סדרי ההודעה על שינויים בפרטים ועל לידות ופטירות באזור. הצו קובע גם אילו ילדים, שטרם מלאו להם שש-עשרה שנים יירשמו במירשם האוכלוסין. נקבעו גם אגרות בעד מתן שירותים ותעודות לפי צו זה.

4.2 שאלת הפיקוח על מרשם האוכלוסין והנפקת תעודות זהות דורשת הכרעה ובהתאם לו תשונה החקיקה. כך אם הממשל העצמי יהא רשאי להנפיק תעודות זהות משלו יהיו צורך להתאים את הצו לכך.

### 5. צו סמכות חתימה לגבי עסקאות

צו בדבר סמכות חתימה לגבי עסקאות (מס' 216), 1968 קובע מי רשאי לייצג או מפקד האזור בעסקה ולחתום בשמו על מסמכים. צו זה יעבור שינויים עם השינוי בממשל.

### 6. צו בדבר מינויים והעסקת עובדים במנגנון הממשלתי

6.1 מינויים והעסקה  
הצו בדבר מינויים והעסקת עובדים במנגנון הממשלתי (מס' 37) 1967 (אס' תוקן מספר פעמים) קובע כי כל מינוי וכל סמכות שהוקנו לפי דיני המנגנון הממשלתי הירדניים או מכוחם לממשלה הירדנית או לרשות מרשויותיה או לכאדם, יהיו נתונים לממונה.  
הממונה מוסמך בצו לפטר או להשעות עובדים של משרדי הממשלה והמוסדות הממשלתיים והציבוריים מטעמים הכרוכים בבטחון הציבור, בטחון כוחות צה"ל או קיום הסדר הציבורי. הצו מסדיר את השכר והזכויות המגיעות לעובד המושע או המפוטר, וכן את רשימת המשרות במנגנון הממשלתי והדרגות הצמודות להן התקנים.  
כמו כן מוסדרת החקירה בעבירות משמעת, שהן עבירות על תקנות השירות האזורי הירדניות.  
בתוספת לצו תוקנו ושונו התקנות הירדניות הללו כך שנקבעו מחדש כל סוגי המינויים של פקידים וכן שכרם, החופשות וסדרי דין בבית-הדין המשמעתי וסדרי עובדי הציבור.  
השליטה במנגנון תעבור מטבע הדברים לידי רשויות הממשל העצמי ואף החקי בנושא, ביחס לעובדי המנגנון שלהם, תהיה בידיהם.

## 6.2 גימלאות

צו בדבר חוק הגימלאות (מס' 514) 1973 קובע כי כל מינוי, סמכות ותפקיד שהוקנו על - פי חוק הפנסיה האזרחית הירדני - או מכוון לממשלה הירדנית, לרשות מרשויותיה או לכל אדם - יהיו נתונים לוועדה (שתמנה ע"י מפקד כוחות צה"ל באזור).

ניתן לערור על החלטות הוועדה בפני ועדת עררים. בצו מוסדרת שלילת הזכות לגימלה לאדם שהורשע בבימ"ש בגין עבירה שמהותה פגיעה בבטחון הציבור, בכוחות צה"ל או בקיום הסדר הציבורי או לאדם שפוטר בגלל טעמים דומים. כמו-כן נקבעו תקופות שירות מחושבות לצרכי פנסיה.

בתוספת לצו תוקן ושונה חוק הפנסיה הנ"ל בענייני חישוב תקופות שרות, המשכורת הקובעת הפנסיה.

צו בדבר חוק הגימלאות (עובדים שעברו מאזור לאזור) (מס' 408) 1971 קובע כי הוועדה האמורה רשאית להתקשר עם הנהלת קרן הביטוח והפנסיה של אזח"ע בהסכמים, לפיהם יוכרו לעניין זכויות לגימלאות תקופות עבודה של עובד שפרש מעבודתו ועבר לעבוד באיו"ש כפקיד הזכאי לפנסיה לפי חוק הפנסיה האזרחית הירדני.

החקיקה בנושא תעבור לידי הממשל העצמי, בכפוף להבטחת זכויות הפנסיה של עובדים נוכחיים.

## 7. החלוקה לנפות של האזור

צו בדבר נפות (מס' 675) 1976 קובע את הנפות באזור וגבולותיהן לענין תחיקת בטחון. יתכן ויהיה צורך להכניס שינויים בצו עם הקמת הממשל העצמי.

## 9. מערכת המשפט

### 9.1 הערכאות הקיימות באזור

א. כידוע, באזור קיימות 3 ערכאות מקומיות הפועלות מכח הדין המקומי : ביר משפט השלום, בית המשפט לערכאה ראשונה (אל-בדאיה) ובית המשפט לערעורים בצו בדבר בתי המשפט המקומיים (מס' 412) 1970 נעשו תיקונים לענין מקום המושב, אזורי שפוט וסמכות מקומית. התיקונים המשמעותיים היחידים בענין זה הם העברת מקום מושבו של בית המשפט לערעורים מירושלים לרמאללה. והקניית הסמכות לנשיא ביהמ"ש לערעורים להעביר דיון מבימ"ש אחד למשנהו שבאותה ערכאה באזור אחר, המשמשת להעברת הליכים בהם מעורב אזרח ישראלי לבית המשפט השלום בבית לחם.

ב. בנוסף קיימת בדין המקומי אפשרות לפנות לבית המשפט לקסציה ("אי תמיז"), שמקום מושבו ברבת עמון. בצו הנ"ל בוטלה כל הוראה בדין המקומי המאפשרת פניה לבימ"ש לקסציה. כמו כן חלק מסמכויותיו של ביהמ"ש לקסציו - סמכויותיו כבג"צ, סמכותו לביטול פס"ד שניתן בחוסר סמכות וסמכות להורות על משפט חוזר - הועברו לבית המשפט לערעורים.

ג. כן נקבע בצו בדבר השעיית פעולותיו של בית הדין לבטחון המדינה (מס' 82 מ-1967, כי פעולותיו של בית הדין לבטחון המדינה (לו סמכות לגבי אנש צבא ובעבירות בטחון) מושעות והן מוקנות לבתי המשפט באזורים.

ד. זאת ועוד, באיזור חוקק צו בדבר כינון בתי משפט עירוניים (מס' 631 1976 ומכוחו הוקמו בתי משפט עירוניים בבית לחם, בית ג'אלה, ובית סחור

9.2 יהיה צורך להכניס שינויים בחקיקה הקיימת בכל הנוגע למערכת בתי המשפט.

9.3 שופטים - בצו בדבר חוק אי תלות השיפוט (מס' 310) 1969 הועברו סמכויות המועצה המשפטית לפי הדין המקומי לוועדה למינוי שופטים ותובעים שהוקם ולבית דין משמעותי לשופטים שהוקם. מדובר בסמכויות שונות של מנוי שופטים העברתם, דין משמעותי וזכויות שופטים. יהיה מקום להכניס שינויים בחקיקה זו



9.4 עורכי דין - תנאי לעיסוק במקצוע עריכת דין לפי החוק הירדני הוא חברות בהסתדרות עוה"ד הירדנית, שמרכזת בעמאן, ורישום בפנקסה. בצו רשיונות עורכי דין (מס' 260) 1968 (וצו (מס' 324) 1969 שהאריכו) הוארך תוקף הרשיונות של עורכי הדין שהיה להם רשיון עריכת דין תקף באזור עד להוראה אחרת של מפקד האזור (ולכן אין השפעה להחלטת מועצת ההסתדרות הירדנית להשעות חברות עורכי הדין המקומיים מאיו"ש בה ולמחיקתם מפנקס הירדני). יהיה מקום להכניס שינויים בחקיקה זו.

9.5 ויחוד המקצוע - עו"ד ישראלים - החוק הירדני אינו מאפשר עיסוק של עו"ד ישראלים במקצוע עריכת דין באזור. בצו בדבר הופעת עורכי דין ישראלים בבתי המשפט (מס' 145), 1967 הותר ייצוג ע"י עו"ד ישראלי בבתימ"ש מקומיים. כן קיימים צווים המתירים לעו"ד ישראלי לייצג נישום מס הכנסה או חיוב בבלו, לפי הענין, בפני הממונה וועדת העררים. יהיה צורך לבחון חקיקה זו.

9.6 מועצת עורכי הדין - אין באזור הסתדרות עצמאית של עורכי דין. בצו בדבר מועצת עורכי הדין (מס' 1164) 1986 נקבע שתוקם מועצה שחבריה ימונו ע"י רהמנא"ז. בצו הוקנו למועצה חלק מהתפקידים והסמכויות שבחוק הירדני המוקנין למועצת ההסתדרות, הוסדר נושא אגרות והליכים משמעתיים כלפי עו"ד. ואולם עקב החלטת בג"צ הופקע תוקפו של הצו, ואין הוא מופעל למעשה. יהיה מקום לבחון ביטול הצו לגמרי.

9.7 אימות חתימות - בצו בדבר אימות חתימות (מס' 264) 1968 נקבע כי פעולת אימות ואישור של מסמכים לשמוש מחוץ לאזור ולשמוש באזור ייעשו ע"י הממונה - קמ"ט משפטים. הצו קובע תנאים לפעולה וכן אגרות. צריך יהיה לבחון שינוי הצו.

#### 10. קנין רוחני באיו"ש

10.1 פטנטים ומדגמים - לענין זה חוקק צו בדבר פטנטים ומדגמים (רישום מחדש (מס' 555), 1974 אשר מקנה לממונה, קמ"ט משפטים, את כל הסמכויות שבחו הפטנטים והמדגמים הירדני (בידי הרשם, שר המסחר או אחר) כאשר לוועדת ערר הוקנתה כל סמכות של בימ"ש לפי החוק לדון בערעור על החלטת הרשם. הצו קובע כי הממונה ינהל פנקס פטנטים ופנקס מדגמים וכן מורה על רישום מחדש של זכויות, מאחר שבאזור לא היה פנקס רישום מעודכן של פטנטים ומדגמים ע"פ הדין. יהיה צורך לקבוע הסדרים לענין רישום פטנטים והגנה עליהם בין ישראל והאזורים.

10.2 סימני מסחר - בענין זה חוקק הצו בדבר סימני מסחר (רישום מחדש) (מס' 97) 1970. כל הסמכויות לפי חוק סימני המסחר הירדני הועברו לממונה - קמ"ט משפטים. הצו קובע שיעשה רישום מחדש של זכויות קיימות רשומות ע"י הממונה בפנקס סימני מסחר וזאת מאחר שבאזור לא היה כל פנקס או רישום מעודכן של סימני מסחר שנרשמו לפי הדין. יהיה צורך לקבוע הסדרים בנושא זה.

#### 11. ביטוח

11.1 הצו בדבר ביטוח כלי רכב מנועיים (יהודה והשומרון) (מס' 215), תשכ"ח 1968 - צו זה מחיל את ההוראות בדבר ביטוח חובה של כלי רכב מנועיים המפורטים בנספח שהם זהים להוראות החלות בנושא בישראל. ההוראות קובע חובה לבטח רכב מנועי בפוליסה של בטוח חובה, קרי ביטוח נגד נזקי גוף צד שלישי. שינוי הצו ישפיע על נהגים ישראלים הנוהגים באזור ונהג מקומיים בישראל ומחייב התאמות.

11.2 הצו בדבר פיצויים לנפגעי תאונות דרכים (יהודה והשומרון) (מס' 677), חשל"ו - 1976 צו זה מעתיק את החוק הישראלי המקביל. הצו קובע אחריות מוחלטת של נהג לנזקי הגוף של הנוסעים ברכבו. כן קבועים בו קריטריונים לקביעת גובה הפיצוי והסדרים לקבלת פיצוי במקרה שנהג אינו מבוטח. שינוי הצו יחייב קביעת הסדרים לפתרון בעיות מעורבות של ישראלים ומקומיים באזורים.

## 12. מיסים

12.1 צו בדבר תיקון חוק הבלו על מוצרים מקומיים (יהודה והשומרון) (מס' 658), חשל"ו - 1976 - הצו החליף את סעיף 2 לחוק הירדני והכניס הסדר חדש של מס בלו נוסף, שהינו מקביל למס ערך מוסף הקיים בארץ. הצו הוסיף בחוק סעיף המסמך את הממונה לקבוע בתקנות את הכללים וההוראות לגביית המס. והשומרון), תוך התאמתם לאזורים. מכה הוצא והצו הוצא תקנות בדבר בלו על מוצרים מקומיים (יהודה והשומרון), תשמ"ה - 1985 אשר מעתיקות את ההסדרים הקיימים בחוק המע"מ הישראלי, תוך התאמתם לאזורים. כן הוצא מכה החוק והצו תקנות בדבר ניהול פנקסי חשבונות (יהודה והשומרון), תשמ"ה - 1985 המעתיקות את ההוראות החלות בישראל בנוגע לניהול פנקסי חשבונות ע"י עוסק. יהיה צורך לקבוע כיצד להבטיח המשך הטלת המב"מ באזורים, במקביל לישראל.

## 13. רישוי עיסוקים ועסקים

13.1 הצו בדבר מינויים לפי חוק המלאכות והתעשיות (יהודה והשומרון) (מס' 470), חשל"ב - 1972 - הצו קובע כי הסמכויות הנתונות בחוק המלאכות והתעשיות הירדני עוברות לידי מי שיתמנה כרשות ולידי מי שיתמנה כממונה ע"י מפקד כוחות צה"ל באזור. מכה הצו מונה קמ"ט בריאות להיות ממונה לענין הצו ורע"ן מו"ש נקבע להיות רשות לענין הצו. לצדם, נקבע כי רע"ן כלכלה יהיה ממונה ורשות לענין רישוי תחנות דלק, וכן כי רע"ן כלכלה, קמ"ט דלק, קמ"ט עבודה וקמ"ט חקלאות יהיו רשות ו/או ממונה בנוגע לתחומים שונים המפורטים בחוק. הצו אף שינה את התוספת לחוק בה מנויות המלאכות והתעשיות עליהן חל החוק. בין היתר הוספו לרשימה מקומות למכירת בגדים, מכשירי חשמל, נעליים, בתי מלאכה ליצור נעליים, מזוודות, זכוכית, בנקים, משרדים, לולים, רפתור ועוד. כיום החוק חל על רוב תחומי העסקים והמלאכות. הצו אף קובע סמכות למפקד האזור להורות על אי מתן רשיון או על ביטול רשיון שניתן לפי החוק, לשם בטחון כוחות צה"ל באזור או לשם קיום הסדר הציבורי. יתכן ויהיה מקום להשאיר בידינו סמכויות מסוימות בנוגע לרישוי מפעלים.

## 14. תעבורה באיו"ש

14.1 בצו בדבר תעבורה (יהודה והשומרון) (מס' 1310), 1992 מצוי הסדר כולל תחום התעבורה, לרבות דיני התעבורה, הוראות בענין רישוי כלי רכב, רישיון, נהיגה, ביטוח, לוחיות זיהוי, רשיונות למוניות, תחבורה ציבורית, בתי ספר לנהיגה וכיו"ב.

14.2 הצו הינו העתקה של דיני התעבורה החלים בישראל.

14.3 בהעברת הסמכויות במסגרת חקיקה זו יהיה צורך להפריד בין נושאים בהם מניעה כי החקיקה תבוצע על ידי הממשל העצמי לבין תחומים בהם החקיקה צריכה להשאר בידינו.

15. הדואר והתקשורת בא"ש

15.1 בנק הדואר - צו בדבר ביצוע פעולות כספיות במוסד דואר (מס' 295) 1969 מסדיר את שירותי בנק הדואר באמצעות בתי וסוכנויות הדואר באזור. קמ"ט דואר התקין תקנות בנוגע לניהול חשבונות חסכון וסילוקים בבנק הדואר. קיים הסכם בין רשות הדואר בישראל לבין המנא"ז ביחס להסדרים הכלכליים בהפעלת שירותי בנק הדואר באזור, שהיא משותפת לצדדים להסכם זה. הרשות נותנת את השירותים מכח תקנות בנק הדואר (שירותים בבנק הדואר) 1975, שהן תקנות החלות בישראל מכח חוק ישראלי.  
יהיה צורך לקבוע הסדר לענין העברת ההפעלה של בנק הדואר וקביעת חקיקה בהתאם.

15.2 מערכת הטלפון - צו בדבר מינויים לפי חוקי הטלפון (מס' 532) 1973 קובע כי כל מינוי וכל סמכות שהוקנו לפי דיני הטלפון לממשלה הירדנית, לרשות מרשויותיה או לכל אדם, יהיו נתונים לקמ"ט טלקומוניקציה. תקנות הטלפון הירדניות תוקנו ושנונו בצוים בדבר תיקון תקנות הטלפון - מס' 535 מ-1973 ומס' 951 מ-1981. לרמ"א הוענקה הזכות הייחודית לעסוק במערכת הטלפון באזור. ניתנו למנא"ז סמכויות להכנס למקרקעין ולפעול בהם לשם הקמה וטיפול בטלפונים, בכפוף לפיצויים ולזכות ערר בפני ועדת עררים לנפגע מפעולות המנא"ז הללו. הצוים המתקנים כוללים הוראות בכל הנוגע לעבודות הקשורות במערכת הטלפון. כמו-כן נקבעו עבירות פליליות הקשורות לשימוש בטלפון. יהיה צורך לקבוע הסדרים המתואמים למצב החדש.

16. החקלאות בא"ש

16.1 הפיקוח על מחלות בעלי חיים - צו בדבר מינויים לפי חוק מחלות בעלי חיים (מס' 263) 1968 קובע כי כל הסמכויות שניתנו בחוק מחלות בעלי חיים הירדני לממשלה הירדנית או לרשות מרשויותיה תהיינה מוקנות לקמ"ט חקלאות. כל נושא הפיקוח והטיפול במחלות בעלי חיים יצטרך להיות מתואם עם הרשויות הישראליות.

17. משטרה

17.1 הצו בדבר מינוי שוטרים והעסקתם (יהודה והשומרון) (מס' 95), 1967 העביר את הסמכויות הקבועות בדיני המשטרה באזור לידי מפקד המשטרה שיתמנה על ידי מפקד כוחות צה"ל באזור.

17.2 הצו בדבר העסקת שוטרים בשכר לרגל ארוע (יהודה והשומרון) (מס' 519), 1973 מאפשר להעמיד שוטרים לרשות אדם המבקש להעסיק שוטרים בשכר לרגל ארוע או פעולה שהוא מעוניין בהם.

17.3 הצו בדבר גמלאות לשוטרים מקומיים (יהודה והשומרון) (מס' 420), 1971 מעביר לועדת גמלאות את הסמכויות שהיו קבועות בדין המקומי ביחס לגמלאות לשוטרים, תוך הכנסת מספר תיקונים בדין המקומי.

17.4 הצו בדבר שירות בתי הסוהר (יהודה והשומרון) (מס' 254), 1968 קובע את סמכויות נציב בית הסוהר ומפקד מתקן כליאה.

17.5 הצו בדבר בתי סוהר (יהודה והשומרון) (מס' 43), 1967 מפרט את בתי הסוהר המצויים באזור ואת סוגי הכלואים שיוחזקו בהם.

17.6 כל הצוים האמורים יצטרכו לעבור שינוי והתאמה למציאות החדשה בתאום הדו עם הרשויות הישראליות.



20/e

סמ"ל 5101

סמור

רעיון

מפקדת פרקליט צבאי ראשי  
 ענף הדין הבינלאומי  
 סל: 2925, 2912, 5692097  
 תק 33 (1101)  
 תשנ"ג סיון  
 1993 יוני

מזכיר הממשלה  
 מרחם הפעולות באיו"ש ובאזח"ע

הנדון: בדיקת סמכויות שיוריות של המנא"ז

1. להלן יובא פרוט של הסמכויות השיוריות שיוותרו בידי רשויות ישראליות (בין באזור או בישראל) אף לאחר הקמת המינהל העצמי, כפי שעולה ממסמכי צוות החשיבה שהוכנו בכל תחום.
2. משרד התקשורת -  
 שליטה על מערכת התקשורת הבין-מרכזתית;  
 שליטה על רשת התדרים;  
 שליטה על מכשירי תקשורת אלחוטיים;  
 תקשורת לחו"ל;  
 פיקוח על רדיו וטלויזיה;  
 תשתיות משותפות עם ישראל.
3. משרד הבריאות -  
 רפואה מונעת (חיסונים, התמודדות עם מגפות וכד');  
 תקינה רפואית;  
 תרופות - יבוא מחו"ל והוצאה לישראל;  
 פיקוח על סמים מסוכנים;  
 הסדרים הנוגעים לאשפוז בישראל.
4. משרד מע"צ -  
 סלילה ואחזקה של כבישים ראשיים, בינעירוניים וכבישים במגזר הישראלי;  
 תמרור ושילוט בעברית.

5. משרד הארכאולוגיה -

פיקוח וניהול אתרי עתיקות ומוזיאונים הנמצאים במגזר הישראלי ובשטח הפתוח, לרבות ביצוע חפירות הצלה ואישור חפירות יזומות; פיקוח על שוד עתיקות ושחר בעתיקות; פרסום תוצאות וממצאים מחפירות וסקרים במגזר הישראלי ובשטח הפתוח; אתרים חשובים ליהדות הנמצאים במגזר הערבי.

6. משרד השכאות -

ביצוע שומות למגזר הישראלי;  
ביצוע שומות לצרכי מערכת הבטחון;  
ביצוע שומות לענין תפישות והפקעות;  
ביצוע שומות לענין השכרת נכסים נטושים ורכוש ממשלתי;  
עיבוד נתונים לצורך הכנת מפות יעודי קרקע ומחיריות.

7. יחידת התובענות -

טיפול בתביעות כנגד רשויות מדינת ישראל וכוחות הבטחון על פעולותיהם באזורים.

8. משרד האוצר -

פיקוח על מטבע חוץ;  
ענינים הקשורים בהיות השקל הילך חוקי באזורים;  
הסכמים בינלאומיים המשליכים על שאלות כלכליות;  
החשבנות בין ישראל לממשל העצמי;  
פיקוח על מכסים ומסי יבוא;  
החשבנות במע"מ על עסקאות מעורבות;  
פיקוח על מיסוי ישראלים ומנהלים עסקים באזורים;  
העברות מידע ושיתוף פעולה באכיפת דיני המסים.

9. יחידת קמ"ט מים -

נושא המים קשור לשאלות של החשית וצריך להבחן באופן נפרד.

10. משרד החינוך -

פיקוח צנזוריאלי על ספרי הלימוד - למניעת אנישמיות ואנטיישראליות;  
פעילות בינלאומית של איגודי ספורט מהאזור בסממן ריבוני.

11. משרד המשפטים -

שיפוט של ישראלים;  
פיקוח על תאגידיים ישראלים הפועלים באזור;  
הגבלות על שינויים בדין הפלילי וברמת הענישה (כמו עונש מוות);  
עזרה משפטית (הוצאה לפועל, המצאת מסמכים וכד').

12. משרד הדתות -

פיקוח ושליטה על מקומות קדושים ליהדות;  
הבטחת נהלי גישה חופשית למקומות הקדושים לבני כל הדתות והכתות.

13. משרד הדואר -

משלוח דואר לישראל;  
משלוח דואר לחו"ל;  
בולי דואר;  
צנזורה.

14. משרד המסחר והתעשייה -

פיקוח על יבוא דרך גשרי הירדן ומסוף רפיח;  
פיקוח על הקמת מפעלים בעלי היבט בטחוני;  
סחר בצידוד בעל אופי מלחמתי;  
הערכת טובין בין האזורים לישראל או דרך ישראל;  
יצוא ויבוא דרך נמלי ישראל;  
תקנים - בכל הנוגע למוצרים המשווקים לישראל.

15. משרד התיירות -

פיקוח על תיירות דרך גשרי הירדן;  
קשרי גומלין עם התיירות הישראלית והבינלאומית.

16. יחידת החשמל

הספקת חשמל על ידי חברת החשמל הישראלית;  
פיקוח על הקמת והרחבת מתקני חשמל.

17. יחידת הדלק

רשיונות לתחנות דלק בשטח הפתוח ופיקוח עליהן;  
הספקת דלק.

18. יחידת הביטוח

הסדרי ביטוח רכב ביחס לרכב הנע מאזורים לישראל ולהיפך;  
הסדרים במקרים של תאונות דרכים מעורבות המתרחשות באזורים.

19. משרד התעסוקה

הסדרת התעסוקה של תושבי האזורים בישראל ובתחומי הישובים הישראליים.

20. יחידת הגנים הלאומיים

הכרזה על אתרים חדשים ופיתוחם;  
הפעלת אתרים בעלי זיקה ישראלית או יהודית.

21. יחידת שמורות טבע

מדיניות הכרזה על שמורות טבע;  
פיקוח על שמורות טבע מוכרזות וערכי טבע מוגנים;  
מניעת מרעה בשטחי אש ובשמורות טבע;  
פיקוח על עבודות תשתית ופיתוח שיש להם השפעה על הטבע והנוף במגזר  
הישראלי ובשטח הפתוח.

22. משרד התחבורה

וידוא המשך המצב בו יש לוחיות זיהוי מיוחדות לאזורים;  
סמכויות בענייני תעופה ושייט;  
שילוט ותמרור בכבישים.  
קירוב דיני התעבורה של שני האזורים;  
פיקוח על הסטנדרטים של מכוני הרישוי.

23. יחידת הסטטיסטיקה -

פיקוח על פרסומים בינלאומיים.

24. משרד הרווחה -

קשרי חוץ של ארגוני ומוסדות רווחה.

25. משרד העבודה -

פיקוח על חמרי נפץ;

פיקוח על גז.

פב

שירי



מזכירות הממשלה

משרד המשפטים  
 לשכת היועץ המשפטי לממשלה  
**ד ו א ר נ כ נ ס**  
 28-09-1993  
 28365  
 מילת מפתח: \_\_\_\_\_  
 תיק: \_\_\_\_\_  
 העברת: \_\_\_\_\_

ש מ ר

פרוטוקול החלטת הממשלה  
 (החלטה מצורפת)  
 אשר קיבלה תוקף ביום א', י"א בתשרי התשנ"ד-26.9.1993

החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה, מיום י"א בתשרי התשנ"ד  
(26.9.1993), אשר קיבלה תוקף ביום י"א בתשרי התשנ"ד  
(26.9.1993)

תיקון החלטה מס' כל/92 מיום 22.9.93 בנושא ההיערכות  
 הארגונית של המשרדים הכלכליים למשא ומתן הכלכלי  
 ליישום הצהרת העקרונות של הסדרי הביניים עם  
 הפלסטינים 1907(כל/93).

מחליטים, לתקן סעיף 3 (ז) בהחלטה הנ"ל בנושא  
 תחבורה וכבישים כדלקמן:

"ז. תחבורה ודיונים הקשורים - בתחבורה ינוהלו  
 וכבישים בראשות מנכ"ל משרד התחבורה ודיונים  
 המתחמים לבינוי וכבישים ינוהלו  
 בראשות מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון."