

9

מדינת ישראל

משרדי הממשלה

משרד

מס' תיק
ת.ת. 1111111111

ענין ירושלים

פברואר/מרץ - 11/11/99

ג'ק חת 1

2/00 - 5/99

מס' תיק מקורי

7

מחלקה



יני ירושלים 1

ג-7/13346

R0005142

2-108-7-7-1

תאריך הדפסה 03/01/2021

מאן (פרסט) אה

אחונ זין סאב

אזא"ק א

אזא הווא

אזא

אזא!

אזא

אזא

אזא

אזא

אזא

אזא

אזא

אזא

אזא

אזא

32

הודעת פקסימיליה

משרד ראש הממשלה
 לשכת היועץ המשפטי
 רח' קפלן 3, קרית בן גוריון
 ירושלים 91919
 נשלח מפקס: 02-5610618
 טלפון: 02-6705464-3

תאריך: 7.2.2000

נשלח לפקס: 6220418

מספר הדפים בהודעה זו, כולל דף זה: 1

אל: א"ג הדס טרבר

מאת: א"ג ציפי שלג

הנדון: תלג חוק איתחון חק יסוד יו"ש' - כינת ישראלי
 מבירי שלכת בשלד. תלג שלג טאמ ומנה וינו
 אסן בולטו ביה. גמ אשכנו לא אסיר בהד" לו
 יולד היה למנוח, מ' ג'י חלן - לוגר הד" כזון לו,
 שנתנה לניו יורק, אולם לו לא לכת
 אמינת השלד, לו שלד הרמ"ט, ונשנה מאל
 1997

בברכה, ציפי

6202089

- 'N 26/

054-555 177

~~052-631046~~

050 40660

מדינת ישראל
STATE OF ISRAEL

משרד התעשייה והמסחר
לשכת היועץ המשפטי
רח' אגרון 30
ירושלים 94190
02-6220-350/1 :טל.
02-6220-418 :פקס

MINISTRY OF INDUSTRY AND TRADE
OFFICE OF THE LEGAL ADVISOR
30 AGRON STREET
JERUSALEM 94190
TEL.: 972-2-6220-350/1
FAX: 972-2-6220-418

FACSIMILE

משרד ראש הממשלה
לשכת היועץ המשפטי

06-02-2000

נח קבל

DATE: _____ האריך:

TO FAX NO.: _____ אל פקס מספר:

ואג מני-התמל טיפוס

TO: _____ שם המשרד המקבל:

מילאום וקרנה - נ

ATTENTION: _____ לידעת: *אלי ז'ב' אלפז*

אדי ז'ב' -

FROM: _____ מאת: *רנן פריד*
לשכת היועץ המשפטי - OFFICE OF THE LEGAL ADVISOR

TOTAL NUMBER OF PAGES: _____ מספר עמודים: (כולל דף זה)

*רנן פריד
המלך
שלמון
אלפז
מילאום וקרנה
אדי ז'ב' -*

(7852)

6220408

מסמך עבודה (תיקון) 10.7.97

הצעת חוק לתיקון חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל (תיקון מס')

בסעיף 4 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל:

סעיפים קטנים (ב) ו - (ג) יבוטלו.

לאחר סעיף 4 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, יוספו הסעיפים הבאים:

5. הטבות למפעלים מאושרים בירושלים

א. הגדרות

בחוק זה:

"חוק העידוד" - חוק לעידוד השקעות הון, תשי"ט - 1959.

"חוק התכנון" - חוק התכנון והבניה תשכ"ה - 1965.

"מפעל השקעה" - כהגדרתו בחוק העידוד.

"מפעל מאושר" - כהגדרתו בחוק העידוד.

"מפעל תעשייתי", "מפעל להשכרת ציוד", "בנין תעשייתי", "בנין תעשייתי משופץ" ו - "מפעל תיירות" - כהגדרתם בחוק העידוד.

"מפעל עתיר ידע" ו - "מפעל עתיר טכנולוגיה" - כהגדרתם בחוק הרשות לפיתוח ירושלים, תשמ"ח - 1988.

"מפעל מאושר בירושלים" - מפעל תעשייתי, מפעל להשכרת ציוד, בנין תעשייתי, בנין תעשייתי משופץ, מפעל תיירות, מפעל עתיר ידע או מפעל עתיר טכנולוגיה, שאושר על פי חוק העידוד כמפעל מאושר, והמצוי בתוך התחום המוניציפלי של עיריית ירושלים.

DOC.68173

"תכניות" - "בקשות לחיתור" - תכניות ובקשות להתאם לחוק התכנון

ב. (1) מפעל מאושר בירושלים יהיה זכאי להטבות בשיעור תעולה ב-20% על החטבות, ניתנות על פי חוק העידוד למפעל מאושר באזור פיתוח אי. אולם שיעור מענק ההשקעה בהתאם לסעיף 40 ג' לחוק לעידוד, למפעל מאושר בירושלים לא יפחת מ-34% (שלושים וארבעה אחוזים).

(2) עובדי מפעל מאושר בירושלים יהיו זכאים להטבות במס הכנסה בשיעור של 50% מן המס המגיע מהם על פי פקודת מס הכנסה.

6. הקצאת קרקעות לבניה למגורים בירושלים**א. הדירות**

בחוק זה:

"זכאים" - "עולים חדשים", "חילים משוחררים" ו- "זוגות צעירים" כפי שיוגדרו על ידי שר הבינוי והשיכון.

ב. מינהל מקרקעי ישראל יונחה להקצות מקרקעין שבניהולו, המצויים בתחום המוניציפלי של ירושלים, למטרות בניה למגורים לזכאים, במחיר שיהיה שווה למחצית שווים כפי שייקבע על ידי השמאי הממשלתי, ובלבד שיובטחו התנאים הבאים:

- (1) ההנחה במחירי המקרקעין תועבר לזכאים רוכשי הדירות.
- (2) הדירות שייבנו ישמשו למגורי הזכאים רוכשי הדירות, משך 5 שנים לפחות.
- (3) הזכאים רוכשי הדירות יתחייבו שלא להשכיר, למכור או להעביר בדרך אחרת את זכויותיהם בדירות משך 5 השנים הראשונות לאחר קבלת החזקה בדירות.

7. הטבות לסטודנטים בירושלים

סטודנטים למדעים ומקצועות טכנולוגיים הלומדים בירושלים יהיו זכאים להלוואות לדיוור בשיעור הגבוה ביותר הקבוע בהתאם לקריטריונים שייקבעו על ידי משרד הבינוי להלוואות לזוגות צעירים וחסרי דיור. הלוואות אלה יהפכו למענקים לאותם סטודנטים שיגורו בירושלים במשך חמש שנים לאחר תום לימודיהם לתואר ראשון.

8. הקצאת משאבים לחינוך ולתרבות

הממשלה תקצה כספים לתקציבי חינוך ותרבות עבור מוסדות חינוך ותרבות בירושלים, באופן יחסי לערים אחרות, בהתאם למספר התושבים ובתוספת העדפה של 10% לשם עידוד תחומים אלו בירושלים עיר הבירה.

9. הקצאת קרקעות לבניה למפעלים מאושרים בירושלים

א. מינהל מקרקעי ישראל יונחה להקצות ללא מכרז מקרקעין שבניהולו, המצויים בתחום המוניציפלי של ירושלים, למטרות הקמת מפעלים מאושרים בירושלים, שאינם "מפעל תיירות", במחיר שיהיה שווה למחצית שווים כפי שיקבע על ידי השמאי הממשלתי ובלבד שיתקיימו בהם התנאים הבאים:

(1) המקרקעין ישמשו את המפעל המאושר, משך 7 שנים לפחות, לאחר סיום בנייתו.

(2) מי שקיבל את המקרקעין על פי הוראות סעיף זה יתחייב שלא להשכיר, למכור או להעביר בדרך אחרת את זכויותיו במקרקעין אלא למטרות שלשמן נתבקשה הקצאת המקרקעין. במשך 7 השנים הראשונות לאחר סיום הקמת המפעל המאושר.

ב. מינהל מקרקעי ישראל יונחה להקצות ללא מכרז מקרקעין בבעלות המדינה, המצויים בתחום המוניציפלי של ירושלים, למטרות הקמת מפעלים מאושרים בירושלים, שהם "מפעל תיירות", לפי שווים כפי שיקבע על ידי השמאי הממשלתי, ובלבד שיתקיימו בהם התנאים הבאים:

(1) בעל המפעל התיירותי המבקש את הקצאת המקרקעין, יוכיח להנחת דעתו של שר התיירות יכולת כספית ומקצועית בענף התיירות המצדיקה הקצאת המקרקעין ללא מכרז.

(2) המקרקעין ישמשו את המפעל המאושר, משך 10 שנים לפחות, לאחר סיום בנייתו.

(3) מי שקיבל את המקרקעין על פי הוראות סעיף זה יתחייב שלא להשכיר, למכור או להעביר בדרך אחרת את זכויותיו במקרקעין משך 5 השנים הראשונות לאחר שיחלו לשמש בפועל את המפעל המאושר.

10. הליכי תכנון מיוחדים ביחס לתכניות בירושלים

א. הליכי תכנון של מפעלים מאושרים בירושלים

(1) הועדה המקומית לתכנון ובניה ירושלים והועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים ימנו ועדת משנה משותפת למפעלים מאושרים בירושלים (להלן: "ועדת המשנה למפעלים מאושרים בירושלים").

(2) ועדת המשנה למפעלים מאושרים בירושלים תדון ותכריע בתכניות, בבקשות להיתר בניה ובבקשות אחרות בהתאם לחוק התכנון, בקשר לפעולות בניה של מפעלים אלה בירושלים.

(3) וזה הרכב ועדת המשנה למפעלים מאושרים בירושלים:

(א) יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים, והוא יהיה יו"ר ועדת המשנה למפעלים מאושרים בירושלים.

(ב) ראש עיריית ירושלים, או מי שימונה על דנו, והוא יהיה ממלא מקום יו"ר ועדת המשנה למפעלים מאושרים בירושלים.

(ג) מתכנן מחוז ירושלים.

(ד) מהנדס העיר ירושלים.

(ה) שני נציגי ציבור שימונו על ידו ראש עיריית ירושלים.

(ו) חמישה חברי הועדה המחוזית לתכנון ובניה מחוז ירושלים שהם נציגי השרים הבאים:

(1) שר התשתיות הלאומיות.

(2) שר המשפטים.

(3) השר לאיכות הסביבה.

(4) שר התיירות.

(5) שר התחבורה.

(4) לועדת המשנה למפעלים מאושרים בירושלים תהיינה כל הסמכויות המוקנות על פי חוק התכנון לועדה המקומית לתכנון ובניה ולועדת המחוזית לתכנון ולבניה על פי חוק התכנון, ועל ההליכים המתקיימים בפניה יחולו כל ההוראות החלות על פי חוק התכנון והבניה על דיונים בפני ועדה מחוזית, ובכלל זה כל ההוראות בדבר התנגדויות ועררים בשוניים המחוייבים מסעיף זה.

(5) ועדת המשנה למפעלים מאושרים בירושלים תתכנס לפחות אחת לשבוע ופרוטוקולים מדיוניה (למעט דיונים פנימיים) יומסרו לידי משתתפי כל

דיין ומי שענייט דון באוה דיון, תוך 14 יום מן היום שהתקנים כל דיון
של הועדה.

מחלוקת המעט"ל בירושל' 2

11. הרשות לפיתוח ירושלים ^{הפעל כמתאמץ בין} משרדי הממשלה לצורך ביצוע הוראות
חוק זה.

12. אין בהוראות חוק זה כדי לברוע מהוראות חוק הרשות לפיתוח ירושלים תשמ"ח -
1988.

[מקום להוראות בדבר יחס לחוקים אחרים, הוראות בדבר עררים הוראות מעבר, וחוראות
נוספות אחרות]

"מפעל עתיר ידע" ו - "מפעל עתיר טכנולוגיה" - כהגדרתם בחוק הרשות
לפיתוח ירושלים, תשמ"ח - 1988.

"מפעל מאושר בירושלים" - מפעל תעשייתי, מפעל להשכרת ציוד, בנין
תעשייתי, בנין תעשייתי משופץ, מפעל תיירות, מפעל עתיר ידע או מפעל עתיר
טכנולוגיה, שאושר על פי חוק העידוד כמפעל מאושר, והמצוי בתוך התחום
המוניציפלי של עיריית ירושלים.

DOC.68173

לדיוך בשיעור הגבוה ביותר הקבוע בהתאם לקריטריונים שייקבעו על ידי משרד
הבינוי להלוואות. לזוגות צעירים וחסרי דיור, חלואות אלה יהפכו למענקים לאותם
סטודנטים שיגורו בירושלים במשך חמש שנים לאחר תום לימודיהם לתואר ראשון.

משרד ראש הממשלה

היועץ המשפטי

ירושלים, א' אדר א', תש"ס

7 פברואר, 2000

תיק - 32 - 21

לכבוד

מר שלמה בן אליהו

מנכ"ל משרד השיכון

שלום רב,

הנדון: העברת כנסיה צלבנית ("סנטה מריה") לשיבת "אש התורה"

1. בימים אלו נודע כי החברה לשיקום ופיתוח הרובע היהודי, מכרה, כפי הנראה, את זכויות החכירה שלה בגן הארכיאולוגי - סנטה מריה של האבירים הגרמניים (הכנסייה הצלבנית), ברחוב "משגב לדך", לשיבת "אש התורה", שמרכזה צמוד לאתר הכנסייה. נודע כמו כן כי אנשי הישיבה נעלו את שערי האתר, קבעו בפתח הכנסייה מזוזה, ובפועל הינם מבצעים עבודות חפירה.
2. הקרן לירושלים מסרה, כי קיבלה מחברת הרובע התחייבות בכתב לשמר את האתר כגן ציבורי ארכיאולוגי, לא לשנות את יעודו ולהחזיק בו ולתחזקו, וכי בהסתמך על התחייבות זו השקיעה כספים נכבדים ביותר בכנסיה. ברם מעבר לטענות הקרן הרי שעל פניו נראה כי לאתר חשיבות לעולם הנוצרי דוקא, לנוכח זאת שהינו מהווה כנסיה צלבנית מהמאה ה-12 ובי"ח לעולי רגל שבאו במסעות הצלב.
3. אודה לך אם תואיל לבדוק את נכונות האמור לעיל. היה ויסתבר שאכן כך הם פני הדברים, אבקשך להודיעני האם גורמי משרד השיכון נתנו דעתם למסירת הכנסייה כאמור, כמו גם מנהל מקרקעי ישראל, שבבעלותו מצויים המקרקעין.
4. לנוכח ביקורו ההיסטורי של האפיפיור בירושלים בחודש הבא, וכן ביקורו הצפוי של נשיא מדינת גרמניה בשבוע הבא, המודע לעובדות דלעיל והמבקש ליתן ביטוי אישי למעורבותו, אודה לך אם תואיל, ככל הניתן, להחיש את תשובתך.

בברכה

שלומית ברנע (פרגו), עו"ד

היועצת המשפטית (בפועל)

העתק: השר חיים רמון - השר לענייני ירושלים

מר יוסי קוצ'יק - מנכ"ל משרד ראש הממשלה

עו"ד רות איש שלום - מנהל מקרקעי ישראל

משרד ראש הממשלה היועץ המשפטי

ירושלים, א' אדר א', תש"ס
7 פברואר, 2000
תיק - 32 - 21

לכבוד
מר אבי דרכסלר
ראש מנהל מקרקעי ישראל
רח' שמאי 6
ירושלים

פקס: 02-6252392

שלום רב,

הנדון: העברת כנסיה צלבנית ("סנטה מריה") לשיבת "אש התורה"

1. בימים אלו נודע כי החברה לשיקום ופיתוח הרובע היהודי מכרה, כפי הנראה, את זכויות החכירה שלה בגן הארכיאולוגי - סנטה מריה של האבירים הגרמניים (הכנסייה הצלבנית), ברחוב "משגב לדך", לשיבת "אש התורה", שמרכזה צמוד לאתר הכנסייה. נודע כמו כן כי אנשי הישיבה נעלו את שערי האתר, קבעו בפתח הכנסייה מזוזה, ובפועל הינם מבצעים עבודות חפירה.
2. הקרן לירושלים מסרה, כי קיבלה מחברת הרובע התחייבות בכתב לשמר את האתר כגן ציבורי ארכיאולוגי, לא לשנות את יעודו ולהחזיק בו ולתחזקו, וכי בהסתמך על התחייבות זו השקיעה כספים נכבדים ביותר בכנסיה. ברם מעבר לטענות הקרן הרי שעל פניו נראה כי לאתר חשיבות לעולם הנוצרי דוקא, לנוכח זאת שהינו מהווה כנסיה צלבנית מהמאה ה-12 ובי"ח לעולי רגל שבאו במסעות הצלב.
3. אודה לך אם תואיל לבדוק את נכונות האמור לעיל. היה ויסתבר שאכן כך הם פני הדברים, אבקשך להודיעני האם גורמי משרד החוץ, משרד הדתות, משרד השיכון, ומשרד התיירות נתנו דעתם למסירת הכנסייה כאמור, כמו גם מנהל מקרקעי ישראל, שבבעלותו מצויים המקרקעין.
4. לנוכח ביקורו ההיסטורי של האפיפיור בירושלים בחודש הבא, וכן ביקורו הצפוי של נשיא מדינת גרמניה בשבוע הבא, המודע לעובדות דלעיל והמבקש ליתן ביטוי אישי למעורבותו, אודה לך אם תואיל, ככל הניתן, להחיש את תשובתך.

ב ב ר כ ה

שלומית ברנע (פרגו), עו"ד
היועצת המשפטית (בפועל)

העתק: השר חיים רמון - השר לענייני ירושלים
מר יוסי קוצ'יק - מנכ"ל משרד ראש הממשלה
עו"ד רות איש שלום - מנהל מקרקעי ישראל



התורה לירושלים
THE JERUSALEM FOUNDATION
مؤسسة صندوق القدس
עמותת תשומה

התורה לירושלים
משרד רח"מ

יום שני, ינואר 24, 2000

לכבוד:
ח"כ חיים רמון
חשר לענייני ירושלים
משרד רח"מ

נכבדי,

לאחרונה נודע לקרן לירושלים כי החברה לשיקום ופיתוח הרובע היהודי החליטה למכור את הגן הארכאולוגי ברחוב משגב לדך - סנטה מריה של האבירים הגרמניים (הכנסייה הצלבנית) לשיבת אש-התורה שמרכזה צמוד לאתר הכנסייה. בין שאכן בוצעה כבר המכירה ובין שהמדובר בשלב זה בכוונה בלבד, העובדה היא כי אנשי אש התורה נעלו את שערי האתר, קבעו בפתח הכנסייה מזונה ובפועל מבצעים עבודות חפירה.

ברצוננו להפנות תשומת הלב כדלקמן:

1. המדובר בגן ארכאולוגי, נכס ציבורי שאין לנחוג בו כסחורה העוברת לסוחר.
2. הקרן לירושלים השקיעה בפיתוח האתר החשוב הזה לירושלים ולמוקיריה סכומים נכבדים, כספי תרומות אותן גייסה במיוחד למטרה זו. הקרן לירושלים קיבלה מחברת הרובע התחייבות בכתב לשמר את האתר כגן ציבורי ארכאולוגי, לא לשנות את ייעודו, להחזיק בו ולתחזקו.
3. חשיבותו של האתר הזה לעולם הנוצרי (כנסייה צלבנית מן המאה ה-12 ובית חולים לעולי-רגל שבאו במסעות הצלב) היא שהניעה את הקרן לירושלים לפתח את הפרויקט ולהעמידו באופן הראוי לרשות הציבור.
4. נראה לנו כי מעבר לכל התחייבות, כיום, בתחילתה של שנת 2000 כשעיני כל העולם נשואות לירושלים, כשאנו עומדים כחודשיים לפני ביקורו ההיסטורי של האפיפיור בירושלים, מעשה זה של חברת הרובע היהודי ושיבת אש-התורה עלול להסב נזק בל ישוער ולחיות בכייה לדורות.

בברכה,

רות חשין
מנחלת

11 Rivka Street POB 10185
Jerusalem 91101 Israel
Tel: 972-2-675 1711
Fax: 972-2-673 4462

רח' רבקה 11 ת.ד. 10185
ירושלים 91101
טל: 02-675 1711
פקס: 02-673 5037
דואר אלקטרוני: jf@jerusalemfoundation.org.il
אתר האינטרנט: http://www.jerusalemfoundation.org.il



הקרן לירושלים
THE JERUSALEM FOUNDATION
مؤسسة صندوق القدس
עמותה רשומה

31.1.2000

לכבוד:

שר החוץ, חבר הכנסת דוד לוי
השר לענייני ירושלים, חבר הכנסת חיים רמון
שר השיכון, חבר הכנסת יצחק לוי
שר התיירות, חבר הכנסת אמנון ליפקין-שחק
שר הדתות, חבר הכנסת יצחק כחן
ראש עיריית ירושלים, מר אהוד אולמרט
מנכ"ל משרד ראש-הממשלה מר יוסי קוצניק
מנהל רשות העתיקות, מר אמיר דרורי
מנהל החברה לשיקום ופיתוח הרובע היהודי, מר גלעד בניאל

שלום רב,

הנדון: כנסיית מריה הקדושה של הגרמנים בירושלים

בהמשך למכתבי מיום 24 בינואר בטשא העברתה הבלתי-חוקית של כנסיית מריה הקדושה ע"י החברה לפיתוח הרובע היהודי, לרשות ישיבת אש-תורה:

1. אל הקרן, ששחזרה בזמנו את האתר וחקימה בו את הגן הארכיאולוגי, הגיעו פניות רבות מן התקשורת הגרמנית בבקשה לתגובה בעניין.
2. אנשי דת נוצריים, ביניהם חברי המסדר הטיבוטוני המזוהים עם האתר בו מדובר, מבקשים התערבות מהירה שתעצור את תחליק העברתו של האתר המקודש לנוצרים, לרשות ישיבת אש-תורה (מצ"ב מכתב השופך אור נוסף על חשיבות האתר).

החברה לפיתוח הרובע, הטחגת באתרי הרובע היהודי ככסי נדל"ן בבעלותה הפרטית, קבלה את האתר למשמרת ואחזקה בלבד. העברת האתר הקדוש לנוצרים לידיה של ישיבה וקביעת מזוזה בשערי שרדיה של כנסייה היסטורית זו, הנם צעד בלתי-מוסרי חמלבה איבה, במיוחד בעיתוי רגיש כל-כך לעולם הנוצרי.

אני פונה אליכם בבקשה לפעול לאלתר להחזרת המצב לקדמותו ולחשיב האתר לרשות הציבור.

בברכה,
רות חשין
מנהלת

לוטה:

- מכתבי מיום 24.1.2000
- פניית המסדר הטיבוטוני - אחי הבית הגרמני ע"ש מריה הקדושה בירושלים.
- כתבה בגדון (ידיעות אחרונות, 26.1.2000)

11 Rivka Street POB 10185
Jerusalem 91101 Israel
Tel: 972-2-675 1711
Fax: 972-2-673 4462

شارع ريفكا 11 ص. ب. 10185
أورشليم القدس 91101
تلفون: 972-2-6751711
فاكس: 972-2-6734462

רח' רבקה 11 ת.ד. 10185
ירושלים 91101
טל: 02-675 1711
פקס: 02-673 5037
דואר אלקטרוני: jlm-fdn@netmedia.net.il
אתר האינטרנט: <http://www.jerusalemfoundation.org.il>

(X2)

32

22/09/99

הנחה
למס' 201-2005
נכנס
22/09/99
נלקח
10.10.99



בלמ"ס

לשכת ראש הממשלה

טופס מעקב והנחיה לטיפול

מס' שוטף : נכנס 201-2005
נתקבל ב : 22/09/99

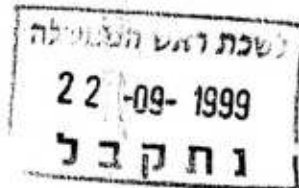
מאת : אליקים רובנשטיין
אל : ראש הממשלה
העתק :
מתאריך : 15/09/99
הנדון : עתירות עקרוניות בבג"צ הנוגעות למזרח ירושלים והטענות הכרעת הדרג המדיני

הנחיה : הנחיות לטיפול ומעקב
למעביר ל : נציג
שלב הטיפול : בטיפול
למעקב ב :

מילות מפתח
הערות

בגמר הטיפול יש להחזיר את הטופס למרכז רישום הדואר

היועץ המשפטי לממשלה



ירושלים, ה' תשרי, תש"ס
15 ספטמבר, 1999
מס' מכתב: 99-04-12098
מס' ארכיב:
(בתשובה נא לציין מספר מכתב)

אל: מר אהוד ברק, ראש הממשלה ושר הבטחון

שלום רב,

**הנדון: עתירות עקרוניות בבג"צ הנוגעות למזרח
ירושלים והטענות הכרעת הדרג המדיני**

בפני בית המשפט הגבוה לצדק תלויות ועומדות כמה עשרות עתירות לבג"צ המעוררות מספר סוגיות עקרוניות, אשר מחייבות נקיטת עמדה על דעת הדרג המיניסטריאלי הממונה. חלק מאותן סוגיות כרוכות אף ברגישות מדינית רבה, ועשויה להיות להן השלכה על הסדרי הקבע עם הפלסטינאים בכלל ובירושלים בפרט.

מזרח ירושלים

פקיעת תושבות:

א. לבית המשפט הגבוה לצדק הוגשה לפני כשנה עתירה על ידי שורה של ארגוני זכויות אדם בטענה כי הממשלה הקודמת שנתה את מדיניותה במטרה לשלול מתושבי מזרח ירושלים הערביים את זכותם להתגורר בעיר. על פי הטענה, בעוד שבעבר, תושב מזרח ירושלים, אשר עזב את העיר, בין לחו"ל ובין לשטחים, ולא נעדר מן העיר למעלה משבע שנים **ברציפות**, אף אם קבל רשיון לישיבת קבע ו/או התאזרח מחוץ לישראל, לא איבד את זכותו כתושב קבע בירושלים, הרי שמדיניות זו שונתה, כך על פי הטענה, מאז שנת 1996-1995 והביאה לכך שכמה מאות משפחות שהיו רשומות במרשם האוכלוסין ואשר עברו להתגורר מחוץ לישראל, בין בחו"ל ובין בשטחים, גם אם שמרו על קשר כזה או אחר בתקופת

היועץ המשפטי לממשלה

היעדרותן הארוכה, נגרעו ממרשם האוכלוסין בישראל. יוער כי בדרך כלל, המדובר במשפחה שבה רק אחד מבני הזוג הוא תושב ישראל ואילו השני היה תושב חו"ל או תושב האיזור, ובני המשפחה יצאו למדינת מוצאו של בן הזוג השני, ובדרך כלל, ילדי בני הזוג הם ילידי אותה ארץ, ומכל מקום לעיתים מדובר בהיעדרות של שנים ארוכות מישראל, תוך שמירה על מסגרת של ביקורים בישראל מעת לעת.

ב. על פי הטענה, מטרתה של המדיניות החדשה היתה להביא שינוי במאזן הדמוגרפי בירושלים לקראת הסדרי הקבע.

ג. בעקבות דיונים שנתקמו בבית המשפט בהרלב מורחב מיוחד של 5 שופטים, נתבקשה המדינה להכין חומר נוסף וכן "לאפשר לדרג המדיני (החדש) לבחון עמדתו בענין נשוא הבקשה והעתירה".

בנסיבות אלה אמור הדרג המדיני לבחון את הסוגיה נשוא העתירה בטרם ישוב בית המשפט לדון בענין. מכל מקום על פי החלטת בית המשפט, נכון להיום אנו אמורים להשיב לבית המשפט עד 30 בספטמבר 1999 את עמדת הדרג המדיני החדש.

ד. קיימנו בסוגיה עקרונית זו דיון בלשכת שר הפנים בהשתתפות אנשי מחלקת הבג"צים בפרקליטות המדינה. בישיבה זו הביע שר הפנים עמדתו לפיה הוא סבור שיש מקום שלא לגרוע ממרשם האוכלוסין בישראל, מי שעל פי תקנות הכניסה לישראל פקעה לכאורה תושבותו בישראל. במסגרת ישיבה זו סוכם כי ההודעה שתמסר לבית המשפט במסגרת העתירה העקרונית תהיה כדלקמן:

"מבלי להודות בטענות הנטענות בעתירה, הנה מטעמים הומאניטריים, ולאחר שהעניין הובא בפני הדרג המדיני החדש, מתכבדים המשיבים להודיע כדלקמן:

א. תיערך בדיקה פרטנית לגבי כל פונה למשרד הפנים, ששאלת פקיעת רשיונו לשיבת קבע התעוררה מסיבה זו או אחרת.

ב. אם יסתבר בבדיקה כי הפונה האמור, הרשום במרשם האוכלוסין כתושב קבע, המשיך לשמור על זיקה נאותה עם ישראל גם בתקופה בה התגורר מחוץ לישראל; בכפוף להעדר מניעה בטחונית או פלילית ולכך שלא התאזרח במדינה אחרת ובכפוף להוראות הדין - לא ינקוט משרד הפנים בצעדים לשינוי מעמדו בישראל עקב מגוריו מחוץ לישראל, או בצעדים למחיקתו ממרשם האוכלוסין הישראלי."

היועץ המשפטי לממשלה

נוכח רגישות הסוגיה דנן, מוצע כי תקיים דיון בנושא בלשכתך, וזאת עובר למועד בו על המדינה להגיש תגובתה לעתירה כאמור לעיל.

התאזרחות של תושבי מזרח ירושלים

בפני בית המשפט הגבוה לצדק תלויות ועומדות כעשר עתירות שענינן בקשות להתאזרחות של תושבי מזרח ירושלים.

הסוגיה העקרונית המתעוררת בעתירות אלו נובעת מדרישת חוק האזרחות, לפיה מי שמבקש להתאזרח על פי חוק האזרחות (סעיף 5) נדרש לוותר על אזרחותו הקודמת או להוכיח כי יחדל להיות אזרח-חוץ לכשיקבל את אזרחותו הישראלית.

לפי תפיסתה של מדינת ישראל, תושבי מזרח ירושלים הם אזרחים ירדניים על פי חוק האזרחות. אמנם בשנת 1988 הכריז המלך חוסין המנוח על התנתקות מן הגדה המערבית, ובעקבותיה חדלו שלטונות ירדן להתייחס לתושבי ירושלים והגדה כאזרחים ירדניים לכל דבר וענין, ואולם על פי חוק האזרחות הירדני, מי שהיה אזרח ירדני, הדרך לביטול אזרחותו היא רק על ידי ויתור על אזרחות ירדנית באישור שר הפנים הירדני.

בשנתיים ומחצה האחרונות התפתחה תופעה גוברת והולכת של תושבי מזרח ירושלים המבקשים להתאזרח. כך למשל, בעוד שבין השנים 1967-1996 קבלו כ- 3000 איש בלבד אזרחות ישראלית לבקשתם, הרי שלאחרונה עומד מספר המבקשים על למעלה מ- 1000 בשנה.

הירדנים, וככל הנראה גם הפלסטינאים, לא ראו בעין יפה את מספר הבקשות הגובר והולך והחלו לסרב להנפיק אישור בדבר ויתור על האזרחות, אישור שהוא כאמור תנאי להתאזרחות של תושב ישראל.

המדינה על דעת הדרג המדיני בממשלה הקודמת - ראש הממשלה, שר החוץ ושר הפנים סברה כי אין עילה לפטור כלל את כל מבקשי ההתאזרחות מקרב תושבי ישראל מן התנאי האמור, ובפרט כשהטעמים לכך היו טעמים מדיניים, ולנוכח התגברות התופעה דנן למן תחילת תהליך השלום ובפרט מאז שנת 1996 ואילך. זאת, כשכל הנראה מטרת המבקשים היא להבטיח את מעמדם בישראל יהיו אשר יהיו הסדרי הקבע באשר יהיו.

בית המשפט קים דיון ראשוני בעתירות דנן והמדינה נתבקשה להשיב בתצהיר על העתירות כולן. העתירות כאמור מעוררות רגישות מדינית רבה הן בהיבט הפלסטינאי והן בהיבט הירדני, ובנסיבות אלו מן הראוי כי הדרג המדיני החדש ידרש לסוגיה. עד כה לא נראה היה לדרג המדיני כי יש מקום לשנות במדיניות, וזאת נוכח התקרבותו של המו"מ להסדר הקבע. לא למותר להעיר, כי אחת העתירות היא של פלסטינאי תושב חברון במקור שקבל רשיון ישיבת קבע בשנת 1994, בתקופה שבה עם נישואיו זכה בן הזוג הזר אוטומטית לרשיון

היועץ המשפטי לממשלה

ישיבת קבע, קרי - אין המדובר בתושב ירושלים במקור כי אם בתושב שטחים במקור.
משמעות הויתור על התנאי היא - לפיכך - כי גם אנשים כדוגמתו יזכו לקבל אזרחות
ישראלית, ואין לדעת בכמה מדובר.

קיימנו בסוגיה זו דיון בלשכת שר הפנים, מר נתן שרנסקי, אשר סבור היה כי יש מקום
לוותר על התנאי לגבי כלל המבקשים.

אני מוצא לנכון להעיר כי כבר בשעתו הוחלט על ידי הדרג המדיני כי ככלל, אין לוותר על
התנאי הקבוע בסעיף 5(א)(6) לחוק האזרחות - דרישת הויתור על האזרחות - למעט
במקרים חריגים בהן נסיבות חריגות יצדיקו מתן פטור כאמור.

המועד להגשת תשובה בעתירות אלו 15.9.99 (אם כי ביקשנו הארכה למועד הגשת התשובה
עד ליום 15.10.99).

בברכה,
אליקים רובינשטיין

העתק: שר המשפטים.
שר הפנים.
פרקליטת המדינה.
גבי יי גנסי, ממונה על ענייני הבג"צים בפרקליטות המדינה.

לתיק

32

הודעת פקסימיליה

משרד ראש הממשלה
לשכת היועץ המשפטי
רח' קפלן 3, קרית בן גוריון
ירושלים 91919
נשלח מפקס: 02-5610618
טלפון: 02-6705463-4

תאריך: 16/6/98

נשלח לפקס מס': 6708655

מספר הדפים בהודעה זו, כולל דף זה: 3

אל: זרז אסנת מנצח

מאת: יאק מני

הנדון: קתים קאנטר ירושלים

מז"ל אישור נוסח האכתה.
אפשרות לבק. השירים ב"ו בסדר 1, קהילה סדר 3,
וסדר 5 (בנוסף מקובץ)

בברכה, יאק

ירושלים, כ"ב בסיון התשנ"ח
16 ביוני 1998

תיק: 32

לכבוד
ח"כ חיים אורון
הכנסת

א.נ.,

הנדון: רכישת מבנים - במזרח ירושלים

1. במענה לפנייתך, אבקש להציג בפניך את עיקריה של החלטת הממשלה בנדון ואת נסיבות קבלתה.
2. ביום 2 בפברואר 1998 פנתה מבקר המדינה אל ראש הממשלה בצינה, כי סמוך לאחר חתימת הסכם אוסלו הודיע לה שר המשפטים דאז, פרופ' דוד ליבאי, כי עמדת ראש הממשלה המנוח רבין ז"ל הינה, כי לאור הנסיבות החדשות הנובעות מהסכם אוסלו, אין זה רצוי עוד להמשיך בבדיקת נושא רכישת המבנים במזרח ירושלים. הממשלה ביקשה בדיקה זו, ב- 13.9.92, מכת סמכותה לפי סעיף לחוק מבקר המדינה.
- לאור רציפות השלטון, בקשה המבקר כי תתקבל החלטת הממשלה המכחנת כיום בנושא המשך הבדיקה או הפסקתה. המבקר הבהירה כי עד לבקשת ראש הממשלה המנוח מר יצחק רבין ז"ל אמנם התקדמה הביקורת, אך עם קבלת הבקשה האמורה הואטה הבדיקה ולאחר זמן - נפסקה כליל.
3. ועדת השרים לענייני בטחון, החליטה לאמץ את עמדת ראש הממשלה רבין ע"ה, כפי שנמסרה בשעתו למבקר המדינה, ולהסיר את בקשת הממשלה בהחלטתה מיום 13.9.92.
- ועדת השרים רשמה לפנייה את הודעת המבקר לפיה בפועל נפסקה הבדיקה לאור בקשת ראש הממשלה המנוח יצחק רבין ז"ל.
- ועדת השרים הדגישה בהחלטתה כי אין בה כדי לפגוע בסמכות מבקר המדינה לבדוק כל נושא הנתון לביקורתה על פי הדין, לפי שיקוליה.

4. במהלך הדיון בבקשת המבקר הביא היועץ המשפטי לממשלה לידיעת חברי ועדת השרים כי נושא רכישת הזכויות במבנים במזרח ירושלים נמצא בבדיקת צוות בינמשרדי בראשות עו"ד הלברייך, כי הנושא נדון בעבר במסגרת עתירה שהוגשה על ידי עמותת עיר שלם (בג"צ 2179/95) ובמסגרת פסק דין מיום 5.2.97, נרשמו הצהרות המדינה לפיהן מתבצעת הבדיקה כאמור, ולכשתושלם יברר משרד האוצר את ההיבטים שהוטל עליו לבדוק.
5. בנסיבות אלה, בכפוף לכך שהמבקר רשאית, כמובן, לבצע כל בדיקה הנראית בעיניה, התקבלה ההחלטה האמורה, המשקפת את עמדת הממשלה, שאימצה את עמדת ראש הממשלה המנוח יצחק רבין.

ב ב ר כ ה

דני נוה

ע"י ערציה - משיבה של ע"ד
אסנת מנצ'ל

ש"ס - 6708655

רצ"ד כקולות.
3101

לערך

מדינת ישראל

תאריך

אל:

מאת: מזכירות הממשלה

בני, ש"ס.

אסנת מנצ'ל מאח' הערציה מסרה לי את אלה:

1. הסוף שזמן הקיומה של ועדת חקירה לענין המאנים
הכרסאים, אשר פושט אמש אל-פי הוכחות, בנו
תוספת שגשגתה בחלונותו הישית של היוצא לממשלה.
אשיתם, השמאל הסוף הזה יכולה להיעשות כן
האשר היוצאם.
2. קצתים הופש הערציה לענין זה. זה מנצ'ל מאח'לה
אכיעה ממשלה תפוסה למכתבו של אוכין, ואחריהם
התפוסה המדינה לקצ'.

K. S.

יא.א.

ק

2/18



עיריית ירושלים
האגף לאכיפה עירונית

بلدية اورشليم القدس
الدائرة التنفيذية البلدية

כ"ג באב התשנ"ט
5 באוגוסט 1999
פ. 2. 0701

הפיקוח העירוני
التفتيش البلدي



28

אל : מר זאב זינגר - מנהל חטיבת רישוי ופיקוח - מהנדס העיר

מאת : הממונה על פיקוח עירוני

הנדון : מתחם שיקגו רחוב מקור חיים
מכתבך מיום 30.6.99 מספר 0029

מנהל נפת מזרח פיקוח עירוני מר כהן יהודה דווח לנו כי מגרש החנייה למכוניות מגודר ונקי לעומת זאת ישנו מבנה פנימי בתוך המגרש שאין זה מסמכותנו לטפל היות וזה בתחום אחריותכם.

ניתנה הנחייה לנפת מזרח להמשיך במעקב ולפעול עפ"י החוק במידת הצורך.

בברכה,
דדיה מאיר

עותקים : מר אבי בנטוב - מנהל אגף אכיפה - מסמך 2139 מיום 30.6.99
ד"ר משה מוסק - הממונה על ארכיון המדינה - קרית בן גוריון בנין ג' ירושלים
91919 - מכתבך מיום 12.7.99
✓ מר שמעון שטיין - היועץ המשפטי - משרד ראש הממשלה - הקריה ירושלים
מר דוד בן לולו - אמרכל ארכיון המדינה - קרית בן גוריון בנין ג' י-ם 91919
נפת מזרח - להמשיך מעקב וטיפול

מזכירות הממשלה

החלטה מס. ים/7 של ועדת השרים לענייני ירושלים מיום 26.01.97 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 12.02.97 ומספרה הוא 1604(ים/7).

חיזוק הריבונות בירושלים

"1604(ים/7).

מ ח ל י ט י ם :

א. 1. ממשלת ישראל תפעל לחיזוק הריבונות הישראלית בירושלים ותקצה לשם כך את האמצעים ואת המשאבים הדרושים.

2. תינתן עדיפות לאומית לפיתוח ירושלים על כל חלקיה ולהשוואת התשתיות ושירותים בין שכונותיה היהודיות של העיר לבין שכונותיה הערביות.

3. תחזק נוכחות רשויות השלטון בשכונות הערביות בירושלים. תועמק אכיפת החוק שם ויתוגברו האמצעים לאכיפת החוק בשכונות אלה, ובראש וראשונה הנוכחות המשטרתית.

4. באמצעות אכיפת החוק ובאמצעים מדיניים ובטחוניים תימנע כל פעילות שלטונית ומדינית זרה בירושלים, המנוגדת לחוקי מדינת ישראל.

ב. 1. לאשר הקצאה של 130 מליון ש"ח במסגרת התקציב לשנת 1997 לפיתוח תשתיות ושירותים בשכונות הערביות בירושלים לפי מיתווה של פרויקטים שיאושרו ויסוכמו בין משרד האוצר לבין עיריית ירושלים.

2. חסכום הנ"ל יוקצה מן המקורות שיפורטו להלן ובתנאים כדלקמן:

(א) 60 מליון ש"ח - מתקציב המדינה (רזרבה) - הקצאה זו מותנית במימוש סעיפים קטנים (ב) ו-(ג) שלהלן.

(ב) 17 מליון ש"ח - מעיריית ירושלים.

(ג) 53 מליון ש"ח - מתוך התקציבים של משרדי הממשלה השונים לשנת 1997.

מזכירות הממשלה

לענין מימוש סעיף קטן (ג) שלעיל (53 מליון ש"ח) - להטיל על שרי האוצר ובטחון הפנים, ביחד עם ראש עיריית ירושלים, להגיע להסכמה עם חברי הממשלה האחרים לאיגום הסכום הנ"ל של 53 מליון ש"ח מתוך תקציבי המשרדים השונים וזאת על ידי שינוי בסדרי העדיפויות של המשרדים. ההסכמה שתושג בענין זה לגבי שינוי סדרי העדיפויות או הסכום הבלתי מוסכם שיותר כדי להשלים את הסכום ל-53 מליון ש"ח יובאו לידיעתה ולאישורה של הממשלה, הכל לפי הענין.

ג. (1) לאשר את דרישת המשרד לבטחון הפנים לתוספת של 400 שוטרים לתיגבור הנוכחות המשטרתית בשכונות הערביות של ירושלים ולהקמת תחנת משטרה בעלות של כ-75.3 מליון ש"ח בדרך המימון שתפורט להלן.

(2) להטיל על השר לבטחון הפנים, ביחד עם שר האוצר, לבוא בדברים עם שר הבטחון על מנת לבדוק האפשרות להקצות את 400 השוטרים הנזכרים לעיל באמצעות שח"מ (שירות חובה משטרה) וזאת מתוך היילי החובה המתגייסים לצה"ל.

(3) אם יתברר כי ניתן להקצות את 400 השוטרים מקרב המתגייסים לצה"ל כאמור בסעיף קטן (2) לעיל, תקוזז העלות הנדרשת למימון של 400 השוטרים או כל מספר אחר שיגוייס באמצעות שח"מ, מן הסכום של 75.3 מליון ש"ח הנזכר בסעיף קטן (1) לעיל. הסכום הנדרש בסעיף ג(1) לעיל יוקצה מתוך תקציבי המשרדים הממשלתיים בדרך ובאופן שסוכם עליו בסיפא של סעיף ב(2) ג(ג) בהחלטה זו.

ד. שר האוצר וראש עיריית ירושלים יגבשו הצעה מוסכמת למענק מיוחד - מענק הבירה, בהתאם לחוק יסוד: ירושלים. ההצעה שתגובש תובא לאישור הממשלה.

מענק הבירה, שיסוכם כאמור לעיל, יהיה גדול יותר מהחקצבה שניתנה לעיריית ירושלים עד כה והמקורות לתוספת יבואו מתקציבי משרדי הממשלה השונים.

ה. ההחלטה שמורה במזכירות הממשלה.

להטיל על שר הפנים לגבש הצעה בענין הקמת עיריית גג סובב ירושלים למטרופולין של ירושלים, ולהביאה לאישור ועדת השרים לעניני ירושלים. בגיבוש הצעתו, יקח בחשבון שר הפנים את כל ההיבטים הכרוכים במימוש תכנית זו.

מדינת ישראל
משרד המשפטים
לשכת היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, כ"ז אב תשנ"ח
19 אוגוסט 1998

מס' ארכיב :
מס' מכתב : 14895/98
(בתשובה נא לציין מספר מכתב)



אל: מר מיכאל פרוינד, סגן ראש אגף תכנון מדיני והסברה, משרד ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון: הגבלות על כניסת מבקרים יהודים להר הבית

מכתבך מיום כ"ג מרחשון תשנ"ח, 23 בנובמבר 97
מכתבנו מיום י"ד באב תשנ"ח, 6 באוגוסט 98
מכתבך מיום כ' באב תשנ"ח (12 באוגוסט 98)

היועץ המשפטי לממשלה מר א' רובינשטיין, עיין במכתבך וביקשני להודות לך עליו ולהשיבך כדלהלן.

לענין הכנסת תשמישי קדושה להר-הבית: אין להטיל ספק, מבחינה משפטית, בסמכותה של המשטרה למנוע הכנסת תשמישי קדושה להר-הבית, כאשר יש לה חשש מבוסס שהדבר יביא להשלכות בטחוניות חמורות. הדבר נידון והוכרע מפורשות בפסיקה. ראה דבריו של בית המשפט הגבוה לצדק בבג"צ 67/93 תנועת "כך" ואח' נגד השר לענייני דתות, פ"ד מ"ז (1) עמ' 1 בעמ' 6:

"לכאורה... אם זכות הגישה להר-הבית היא זכות יסודית, שאינה נפגעת אף אם במהלך מימושה משיח המבקר לתומו עם בוראו, על שום מה תימנע תפילת לחש רק משום שברשות המבקר סידור תפילה, או כלי קודש אחר, או כשהוא עטור תפילין או עוטה טלית? דא עקא, כי לדעת המשטרה קיים חשש ממשי, כי מעשה כזה יתפרש כפרובוקציה ויגרום להפרת הסדר, שבעקבותיה אף עלולה להיגרם שפיכות דמים... והשאלה היא, האם בידנו לקבוע, כי החשש שמעלה המשטרה חשש שוא הוא, וכי שיקוליה נטולי יסוד, עד שעלינו להתערב בהם? דומה כי התשובה לכך מובנת מאליה, נוכח הרגישות יוצאת הדופן של המקום, שאין לה אח ורע בכל מקום אחר בארץ. מכאן, שגם אם מבינים אנו ללבו של מבקר, המבקש בתום לב להתפלל ביחידות כשעמו

תשמישי קדושה, אין בידנו לראות את עמדתה של המשטרה, לעת הזאת, כפגומה מחמת סבירותה.

יצוין, כי האמור מתייחס כמובן להכנסת תשמישי קדושה לצורך תפילה. אין בהכרח להקיש ממנו על הכנסת כתבי דת הדרושים לצורך לימוד (כגון הכנסת משנה מסכת "מידות" לצורך לימודי וכדומה), אם הדיבר אכן נעשה לשם כך ולא כדרך לעקוף את ההגבלה הקשורה בתפילה. ושוב - תוך שיקול הנסיבות בכל מקרה לגופו.

גם נושא ליווי מבקרים יהודים על הר-הבית ע"י שוטר או איש וואקף, במקרים בהם נראה הדבר נחוץ, אינו נראה פגום מבחינה משפטית. הדבר נעשה ודאי לפי הערכה בטחונית, והוא במסגרת סמכותה הכללית של המשטרה לשמור על הסדר. אמנם, ראה דבריו של כב' השופט גולדברג בענין תנועת "כך" הנזכר לעיל, בעמ' 7, בהערת אגב, לפיהם, אם מחליטה המשטרה לרשום את פרטיהם של הנכנסים להר, עליה להימנע מהפליה בין הנכנסים השונים (למעט הבחנה מותרת בין נושאי נשק לבין מי שאינו נושא נשק). אולם גם לפי קביעה זו נראה, כי יש להבחין בין רישום פרטים לבין ליווי. רישום פרטיו של מבקר עשוי להתפרש כהטלת דופי מתוך חשד, ולכן רישום פרטיהם של סוג מסוים של מבקרים עשוי להתפרש כסימון חלק זה של האוכלוסיה בתוית של חשודים. הליווי, לעומת זאת, נועד לשמור גם על שלומם ובטחונם של המבקר, ומשום כך אין בו עלבון למבקר. נוסף לכך, הליווי כרוך בהקצאת כוח אדם ומצריך בהכרח הבחנות בין מבקרים שונים.

לפיכך, כאמור, לא מצאנו כל דופי בנוהג של המשטרה.

עם זאת עלי להדגיש בפניך, בהמשך השיחתנו בעל-פה, כי בסופו של דבר, המדובר בהחלטה בעלת אופי מדיני-בטחוני, המסורה לממשלה על פי שיקוליה. התחום המשפטי נגזר מן ההחלטות המדיניות והבטחוניות, של הממשלה או מערכת הבטחון והמשטרה, בתחום רגיש ביותר זה שהרגישות לגביו לא פחתה וכנראה אף גברה.

ב ב ר כ ה

 דוד בס, עו"ד
 לשכת היועץ המשפטי לממשלה

העתק: היועץ המשפטי, משרד ראש הממשלה ✓

מדינת ישראל משרד המשפטים

ירושלים, י"ד אב תשנ"ח
6 באוגוסט 1998

מס' ארכיב :
מס' מכתב : 10266/98
(בתשובה נא לציין מספר מכתב)

אל: מר מיכאל פרוינד, סגן ראש האגף לתכנון מדיני והסברה ✓

שלום רב,

הנדון: הגבלות על כניסת מבקרים יהודים להר הבית
מכתבך מיום כ"ג מרחשוון תשנ"ח, 23 בנובמבר '97

ראשית, אנו מצרים על העיכוב בתשובתנו.

היועץ המשפטי לממשלה, מר א' רובינשטיין, עיין במכתבך וביקשני להשיבך כדלהלן.

קריאת מזכרו של מר אריה זהר, שצורף למכתבך, מעלה את התמונה הברורה, כי ממשלת ישראל שהחליטה להפנות יהודים, המבקשים להתפלל בהר-הבית, לרחבת הכותל המערבי, יישמה החלטה זו בעקביות לאורך כל התקופה מאז שחרור הר-הבית מאז חירותה של ירושלים עד היום. לפיכך, אין חשיבות לשאלה (שקשה להכריע בה באופן חד משמעי) האם כוונת הממשלה, בהחלטה הראשונה שנתנה בענין זה (החלטה 761 משנת '67), היתה, במקור, לענות על המקרה הספציפי שעמד בפניהם באותה שעה בלבד, או שמא כבר אז התכוונה הממשלה להחליט באופן כללי וגורף.

מדיניות הרשות המבצעת, על דרגיה השונים, מושתתת על הערכות בטחוניות ברורות, והיא נובעת משיקולים ענייניים. הדבר מסביר גם את העובדה שבג"צ, שנדרש לסוגיא מספר פעמים, קבע "כי סוגיית קיום תפילות יהודים על הר הבית נתונה כל כולה - וראויה שתהיה נתונה כל כולה - בידי הרשות המבצעת ובראשה ממשלה ישראל" (כלשונו של כב' השופט חשין בבג"צ 33/92 ברוך בן יוסף נגד השר לענייני דתות, פ"ד מ"ו (1) עמ' 855, בעמ' 856).

עם זאת, בג"צ לא הדיר רגליו מהתייחסות, בהערת אגב, לגופו של עניין, וקבע שהתבונה ושיקול הדעת מובילים לתמיכה בעמדת הממשלה. אצטט כאן את דבריו של כב' השופט זילברג בבג"צ 222/68 חוגים לאומיים נגד שר המשטרה, פ"ד כ"ד (2) עמ' 141:

"... סוף דבר: אני דוחה את טענותיו המוקדמות של בא-כוח המשיב, אך לגופו של ענין דוחה אני את העתירה מן הטעמים שבוארו בסעיפים 15--12 לעיל..."

וכדי להפיס את דעתם של העותרים ייאמר: לא הקלתי ראש בעתירת העותרים, ומעולם לא זלזלתי בה. חשיבותה בשבילנו מרובה, ודוקא משום כך יש לדון בה בדחילו ורחימו: בכבוד ראש, בעיניים פקוחות, ובראיית הנולד. נשוא העתירה הוא הר הבית, מקום המקדש, שכיית החמדה של ירושלים, ועל ירושלים נאמר (ב"מ, ל', ע"ב):

'לא חרבה ירושלים, אלא על שדנו בה דין תורה!'

פירושו של דבר, וכך יש להבין, לדעתי, את ההסבר התלמודי שם: ישנם ערכים כל כך נעלים, נעלים על הכל ודוחים את הכל, עד ששיקולי גמישות ופרגמטיות של הילפנים משורת הדין, או 'לפנים משורת החוק', עדיפים לגביהם מן הקו הנוקשה, הבלתי-גמיש, של הדין או החוק.

במצבנו הנוכחי, יש לנו הרבה ללמוד ממאמר נפלא, ורב-משמעות-היסטורית, זה. וד"ל".

ראה גם דבריו של בג"צ בשורה של מקרים אחרים: בג"צ 99/76 הרלוף כהן נגד שר המשטרה, פ"ד ל (2) 505, 507; בג"צ 267/88 רשת כוללי האידרא נגד בית המשפט לעניינים מקומיים, פ"ד מ"ג (3) 728, בעמ' 737; בג"צ 537/81 שטנגר נגד ממשלת ישראל, פ"ד ל"ה (4) עמ' 673; בג"צ 67/93 תנועת כך נגד השר לענייני דתות, פ"ד מ"ז (2) עמ' 1 בעמ' 3.

ראה נא גם תשובת המדינה בבג"צ 2496/96 יקותיאל נ' עמית ואח' הרצ"ב.

בדיקתנו, בעקבות פניות שונות של יהודים שביקשו להתפלל בהר הבית, נענתה ע"י המשטרה בהנמקה בטחונית על פי הערכותיה.

לא נותר לנו אלא לצפות לעת בה לא ישא גוי אל גוי חרב ויוכל כל אדם לשוח עם בוראו במקומות המקודשים לו ללא חשש ל אלימות.

בכבוד רב



דוד בן-זור

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

בבית המשפט העליון
בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"צ 6

ישראל יקותיאל ואח'

על ידי ב"כ עוה"ד נ. ורצברגר
מרח' החבצלת 9, ירושלים

העותר

- נ ג ד -

ניצב אריה עמית ואח'

המיוצגים על ידי פרקליטות המדינה
משרד המשפטים, ירושלים

המשיב

הודעה מטעם המשיבים

1. עניינה של עתירה זו בדרישתם של העותרים כי לאפשר להם קיום תפ
בחול המועד פסח תשנ"ו.

להלן תגובת המשיבים לעתירה.

2. הדין בישראל, וכפועל יוצא פסיקת בית המשפט הנכבד, מבחינים בי
של יהודים להר הבית לבין זכות התפילה והפולחן.

זכות הגישה של יהודים להר הבית, כמו גם זו של בני דתות אחרות,
במחלוקת.

לעומת זאת באשר לזכות התפילה והפולחן של יהודים נפסק, כי מימושה אינו מסור בידי בית המשפט, כי אם נתון לטפולה של הרשות המבצעת, וכי נוכח הוראת סימן 2 לדבר המלך מ-1924 סכסוך שענינו זכות התפילה במקום קדוש הינו סכסוך הקשור במקום קדוש, על כן נשללת לגביו סמכותם של בתי המשפט.

ר' בג"צ 222/68 חוגים לאומיים נ' שר המשטרה, פ"ד כד(2) 141.

בג"צ 99/76 הרלוף נ' שר המשטרה, פ"ד ל(2) 507, 505.

בג"צ 267/88 רשת כוללי האידרא נ' בית המשפט לענינים מקומיים, פ"ד מג(3) 737, 728.

גם לאחר חקיקת חוק יסוד: ירושלים, כאשר נתבקש בית המשפט הנכבד לבחון את הלכת "חוגים לאומיים" נפסק, כי חוק יסוד זה לא שינה את ההלכה לפיה הפתרון לנושא קיום תפילות של יהודים על הר הבית נתון לרשות המבצעת, וזכות התפילה על הר הבית אינו נושא הנתון לדיון במסגרת סמכותו של בית משפט זה.

בג"צ 537/81 שטנגר נ' ממשלת ישראל, פ"ד לה(4) 673.

4. תפיסה דומה באה לידי ביטוי בהחלטה שניתנה בעתירה של מי שביקש להקריב קרבן פסח על הר הבית, וביקש לחייב את המשיבים להתקין תקנות מכח הסמכות שניתנה להם בחוק השמירה על המקומות הקדושים.

בית המשפט הנכבד קבע, מפי כב' השופט חשין, לאמור:

"נושא הר הבית וזכותם של היהודים להתפלל עליו עלה לפני בית משפט זה כמה וכמה פעמים ונדון לאורכו, לרוחבו ולעומקו - תחילת הדברים היתה בבג"צ 222/68 - ובכל אותם עניינים שנדונו קבע בית משפט זה, וחזר וקבע, כי סוגיית קיום תפילות יהודים על הר הבית נתונה כל כולה - וראויה שתהיה נתונה כל כולה - בידי הרשות המבצעת ובראשה ממשלת ישראל. כך היה אף בבג"צ 537/81, אשר פירש את סעיף 3 לחוק יסוד: ירושלים בירת ישראל, הוזהר בלשונו, כמבואר, לסעיף 1 לחוק השמירה על המקומות הקדושים.

בכל אותם עניינים שנדונו קבע בית משפט זה, בהדגש יתר, כי קדושת הר הבית לעם ישראל אינה עומדת כלל לדיון; קדושתו היא מן עולם ועד עולם, והיא מעבר לכל חילוקי דעות ומחלוקות. כל כך באשר לעיקרון, אך שונים הדברים באשר לדחיית הקץ. לכל עת וזמן לכל חפץ, והעיתוי הראוי באשר לתפילת יהודים על הר הבית - הוא הדין, על דרך של קל וחומר, באשר לפולחן על הר הבית - ייקבע בידי מי שאחראי לסדר, לביטחון ולשלום - היא היא ממשלת ישראל...."

בג"צ 33/92 ברוך בן יוסף נ' השר לענייני דתות, פ"ד מו(1) 855, 856 - 857.

5. בית המשפט הנכבד שב ואישר לאחרונה בהסכמה הלכה זו, בעתירה שכוונה כנגד סרוב המשטרה להתיר כניסה להר הבית ליהודי שעה שהוא עטור תפילין, לובש טלית, או נושא עמו ספר קודש. העותר טעם כי אין מדובר בהסדרת תפילה, כי אם בתפילת יחיד, כשיח המתפלל עם בוראו.

בית המשפט, מפי כב' השופט גולדברג, קבע לאמור:

"שאלת תקפו של דבר המלך נבחנה בפסק הדין המנחה בבג"צ 222/68 (חוגים לאומיים אגודה רשומה נ' שר המשטרה, פ"ד כד(2) 141), ובדעת רוב נפסק כי דבר מלך זה עדיין עומד בתקפו. אולם לא נחלקו הדעות כי דינה של העתירה, אשר נגעה אף היא לסוגיית זכות התפילה על הר הבית, להדחות, משום שהסדר תפילות של יהודים במקום זה, נתון בנסיבות העניין, בידי הזרוע המבצעת, ובראשה ממשלת ישראל."

בג"צ 67/93 תנועת כך נ' השר לענייני דתות, פ"ד מז(2) 3,1.

בית המשפט שב ומצטט בהסכמה את דברי כב' השופט חשין בבג"צ 33/92.

6. כב' בית המשפט מוסיף ומביא בהסכמה דברים שנאמרו בעתירה קודמת] בג"צ 99/76 הרלוף כהן נ' שר המשטרה, פ"ד ל(2) 505, 507 [של אחד שנמנעה כניסתו להר הבית בשל כך שאמר לשוטר כי ייתכן שיתפלל שם, לאמור:

"הכל יודעים עד כמה עדין המקום במצב הזה, ועל כן יש לנהוג בו בזהירות ובשיקול דעת מירביים. כל תקרית קטנה במקום כזה עלולה להביא להתלקחות גדולה - ועל רקע זה אפשר להבין את רגישותם המיוחדת של השוטרים למנוע כל מעשה, או חשש מעשה, מסוג זה שהעותר הפגין את רצונו לעשותו, ואין מקום להתערבותנו בשיקול דעת זה התלוי כל כך בנסיבות השוררות במקום ובזמן הנדון. בהזדמנות זו, אולי לא למותר להזכיר את בג"צ 222/68, הנ"ל, שדן בעניין דומה. כזכור, החליט שם הרוב כי דבר המלך במועצה ביחס למקומות הקדושים משנת 1924 עודנו בתוקף, גם לאחר חקיקתו של חוק השמירה על המקומות הקדושים משנת 1967. הנשיא נמנה גם הוא על שופטי הרוב שצידדו בדעה זו. אבל הוא הבדיל בין זכות הגישה של בני הדתות למקומות המקודשים להם, המובטחת ישירות בחוק זה, בין זכות הפולחן בהם. לגבי זכות אחרונה זו, הוא קבע, שמימושה אינו מסור בידי בית המשפט, 'כי אם ענין זה נתון בתחום הטיפולי של הרשות המבצעת' (שם, בעמ' 221). עוד מן הראוי להזכיר כי כל אחד מן השופטים שישבו בבג"צ הנ"ל ציינו את הזהירות המיוחדת הנדרשת מהרשות המבצעת בטיפול במקום רגיש כזה כמו הר הבית, ואסתפק בהבאת פסוק אחד מפסקי-דינו של השופט ויתקון, שדן ישירות בצד זה הבעיה:

'המצב הוא מיוחד במינו, וספק בלבי אם יש לו אח ורע בתולדות ארצנו או בעולם כולו. המצב רגיש והרה סכנות על רקע בין עדתי, והמקום מועד לפורענות'.
מובנת איפה רגישותם של השוטרים להופעת העותר, שנראתה בעיניהם כהפגנתית ושיכלה על נקלה, במצב של מתיחות, להביא להפרת הסדר הציבורי ולתוצאות שאין לשערן".

שם, עמ' 5.

7. על רקע פסיקה זו, והחשש להפרת הסדר במקרה של מבקר העולה להר הבית ועימו תשמישי קדושה, קובע כב' השופט גולדברג כי נוכח הרגישות יוצאת הדופן של המקום שאין לה אח ורע בכל מקום אחר בארץ, הרי גם אם מבינים ללבו של מבקר המבקש בתום לב להתפלל ביחידות כשעמו תשמישי קדושה, אין לגלות בלתי סבירות בעמדת המשטרה, המסרבת להתיר כניסתו להר.

ר' בנוסף בג"צ 1633/93 הליגה להגנה יהודית נ' משטרת ישראל, תק-על 93(2) 246.

8. ברור אפוא כי לא יכול להיות ספק כי הסעד המבוקש בעתירה עומד בסתירה חזיתית לכל פסקי הדין שיצאו מלפני בית המשפט הנכבד בנושא זה, מאז "חוגים לאומיים" עד כה.

9. העותרים מבקשים לסמוך על אמירות באשר לזכות התפילה בהר הבית, בשני פסקי דין שניתנו בעתירות שנדחו בשנת 1993, אשר ההנמקות לדחייתן ניתנו אך לאחרונה (בג"צ 2725/93 ו-4044/93).

בעניין זה יש להדגיש כי עתירות אלה נסבו על סרוב המשטרה להתיר למר גרשון סלומון לעלות להר הבית, היינו על זכות הגישה. נושא זכות התפילה לא נדון בעת הדיון בעתירות. עובדה זו מודגשת בין היתר בדעתו החולקת של כב' השופט גולדברג אשר ציין מפורשות כי אין בכוונת העותר להתפלל על הר הבית תפילת יחיד, ולא תפילה בציבור.

את האמירות הנוגעות לזכות התפילה על הר הבית, יש לראות אפוא, כפי שגם עולה בבירור מפסקי הדין, כמתייחסות ל"תפילה של יחיד המבקש להתייחד עם בוראו". היינו מקרה בו יחיד (בלא תשמישי קדושה) מבקש לשוח לתומו עם בוראו (כנזכר בבג"צ 99/76 הנ"ל בעמ' 506) שיח שאינו בגדר "תפילה הפגנתית" (כמובנה שם).

אין להעלות על הדעת קבלת טענת העותרים ממנה משתמע כי בית המשפט הנכבד ביטל, בלא משים ובלא שנערך דיון באשר לכך, הלכה עקיבה ובלתי מסוייגת שהגיונה יפה גם כיום, המתייחסת לנושא התפילה על הר הבית.

10. אשר על כן יבקשו המשיבים ביום הדיון, בתלם הלכתו הפסוקה של בית משפט נכבד זה, כי העתירה תדחה על הסף.

היום, י"ג בניסן התשנ"ו
2 באפריל 1996

עוזי פוגלמן
מנהל מחלקת הבג"צים
בפרקליטות המדינה

קנין נכס
10.5.

13.6.99

הכח

נכס נכס נכס ✓

מנחם

10.5.

א.י.ן
22/6/99
7317

32

מדינת - ישראל
משרד הפנים
לשכת היועץ המשפטי

ירושלים, כי אייר, תשנ"ט
6 מאי, 1999



לכבוד
מר ש. שטיין, יועץ משפטי, לשכת רה"מ
אל"מ ש. פוליטיס, יועץ משפטי, איו"ש, צה"ל
מר ד. קהת, מנכ"ל חברת חלופה
מר נ. סלומון, יועץ לעיריית ירושלים
מר ר. רביב, לשכת יועץ משפטי, משרד הבטחון
מר צ. לקח, יועץ משפטי, איו"ש צה"ל
מר ר. שיינדורף, קצין יעוץ, דבלי"א, צה"ל
מר א. בן בסט, קצין יעוץ, דבלי"א, צה"ל

א.ג.נ.,

הנדון: סיכום דיון עיריית גג - סובב ירושלים

בתאריך 17.1.99 התקיים דיון בלשכת היועץ המשפטי לממשלה בנושא שבנדון.

בישיבה סוכם כי היועץ המשפטי של משרד הפנים יכנס את נציגי משרד ראש הממשלה, צה"ל, נציגי עיריית ירושלים והרשויות הנוגעות בדבר לפורום של הידברות ותאום.

בימים הקרובים תכונס ישיבה בלשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים, על מנת לדון בנושא.

אבקשכם ליצור עמנו קשר לתאום המועד.

בברכה,
(רוצן)
יהודית ירושלמי
רכזת לשכה

העתק: עו"ד שלום זינגר, היועץ המשפטי, משרד הפנים.
גב' אתי כהן, מנהלת לשכת היועץ המשפטי לממשלה (מס' 1856/99).

7654

משרד ראש הממשלה

היועץ המשפטי

ירושלים, כ"ה ניסן, תשנ"ט

11 אפריל, 1999

תיק - 32 - 15

אל: המנכ"ל

הנדון: עיריית גג - סובב ירושלים

רצ"ב לעיון סיכום דיון בנושא שעקרו הוא שאין צורך לבצע פעולות חקיקה או החלטות פורמליות כלשהן והדרך למימוש הרעיון תעשה על דרך תיאום והדברות.

בברכה

שמעון שטיין
היועץ המשפטי

העתק: מנהל לשכת ראש הממשלה

מר גבי גולן - כאן

מדינת ישראל
משרד המשפטים
לשכת היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, י' שבט תשנ"ט
27 ינואר 1999

מס' ארכיב :
מס' מכתב : 1856/99
(בתשובה נא לציין מספר מכתב)

משרד ראש הממשלה
לשכת היועץ המשפטי

05-04-1999

נ ח ק ב ל

סיכום דיון :
עיריית גג - סובב ירושלים

מועד : 17.1.99

מקום : לשכת היועץ המשפטי לממשלה

מצע : מכתבו של מר גבי גולן מיום 28.9.98

משתתפים : היועץ המשפטי לממשלה

מר מ' מזוז, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (יועץ)
מר ע' פוגלמן, מנהל מח' בג"צים, פרקליטות המדינה
מר ש' זינגר, יועץ משפטי, משרד הפנים
מר ש' שטיין, יועץ משפטי, לשכת רה"מ
אל"מ ש' פוליטיס, יועץ משפטי, איו"ש, צה"ל
מר ד' קהת, מנכ"ל חברת חלופה
מר ג' זהר, מנהל מח' תביעות, משרד החוץ
מר ג' גולן, יועץ רה"מ לתכנון, משרד רה"מ
מר י' לוי, יועץ לעיריית ירושלים
מר נ' סלומון, יועץ לעיריית ירושלים
מר ר' רביב, לשכת יועץ משפטי, משרד הבטחון
מר צ' לקח, יועץ משפטי, איו"ש, צה"ל
מר ר' שיינדורף, קצין יעוץ, דבל"א, צה"ל
מר א' בן-בסט, קצין יעוץ, דבל"א, צה"ל
גבי א' שטרנברג, מחלקת יעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
גבי ט' זך, מתמחה, לשכת היועץ המשפטי לממשלה

בהמשך לדיון מיום 28.9.98 בנושא שבנדון, זומן דיון נוסף על מנת לבחון את המסגרת הארגונית לעיריית הגג והקונסטרוקציה המשפטית המתאימה לה.

היועץ המשפטי לממשלה ציין כי קיימת אחדות דעים באשר למטרה - חיזוק מעמדה של ירושלים, כמעין מטרופולין שבראשו עיריית גג, שתוכל לספק כלים מוניציפליים, תכנוניים, כלכליים וחברתיים לכל ישובי עיריית הגג, אלה ממזרח לירושלים ואלה ממערב לה. מסגרת ארגונית זו תהווה יסוד מסייע לדיונים על הסדר הקבע.

הובעו דעות באשר לדרך הנכונה להשגת המטרה. נציגי עיריית ירושלים סבורים כי יש לעגן את המסגרת הארגונית בחקיקה פורמלית. נציגי משרדי הממשלה סבורים כי יש להסתפק בפורומים וולונטריים.

היועץ המשפטי לממשלה סבור כי בשלב זה אין צורך בהחלטות פורמליות אלא בתיאום והידברות. על כן הנחה היועץ המשפטי לממשלה את היועץ המשפטי של משרד הפנים, לכנס את נציגי משרד רה"מ, צה"ל ונציגי עיריית ירושלים והרשויות הנוגעות בדבר, לפורום של הידברות ותיאום. התיאום התכנוני ייעשה באמצעות מועצת התכנון העליונה. משרד הפנים ישמש "גג" להתכנסות, מטבע היותו האב המיניסטרילי של הרשויות המקומיות ואף האב המיניסטרילי בנושא התכנון והבניה.

(לדאבוננו הוצא הסיכום באיחור ואתכם הסליחה).

בברכה,

 אתי כהן

מנהלת לשכת היועץ המשפטי לממשלה

מדינת ישראל
משרד המשפטים
לשכת היועץ המשפטי לממשלה



ירושלים, י"ב טבת תשנ"ט
31 דצמבר 1998

מס' מכתב: 22600/98

אל: מר ע"ס 1100

שלום רב,

הנדון: "סובב ירושלים"

היועץ המשפטי לממשלה מבקש לקיים ישיבה בנושא שבנדון.

הישיבה תתקיים ביום א' ה-17.1.99 בשעה 15.00.

לישיבה זומנו: מר מ' מזוז, מר ר' דינור, מר ע' פוגלמן, מר ג' גולן, מר ש' שטיין,
מר ש' זינגר, מר י' קינן, גבי צ' גרוס, מר א' אליאב, סא"ל ש' פוליטיס, סא"ל ד' רייזנר,
מר ר' רביב, מר מ' בלס וגב' א' שטרנברג.

... מצ"ב המצע לדיון.

ב ב ר כ ה,
אתי סהן

מנהלת לשכת
היועץ המשפטי לממשלה



Prime Minister's Office
Adviser to the Prime Minister

ירושלים, ח' בתשרי התשנ"ט
28 בספטמבר 1998
גג-1728

משרד המשפטים יועץ ראש הממשלה לתכנון דיון 28-09-1998 17075/98

משרד ראש הממשלה

יועץ ראש הממשלה לתכנון

לכבוד

היועץ המשפטי לממשלה

שלום רב;

הנדון: עיריית גג - סובב ירושלים

בהמשך לבקשתך, מצורף חומר העוסק בנדון, אשר הוכן ע"י עיריית ירושלים.

בברכת שנה טובה
וגמר חתימה טובה

גבי גולן
יועץ רה"מ לתכנון ופיתוח

העתק: מנכ"ל משרד רוה"מ
ר' מחלקת הבג"צים, משרד המשפטים
יועמ"ש משרד רוה"מ

עיריית גג - סובב ירושלים

רקע

במסגרת התכנית האסטרטגית לחיזוקה של ירושלים, מתצע מבנה ארגוני שיוכל לסייע בהשגת יעדי התכנית כולה.

המבנה המרחבי - סובב ירושלים, נועד להבטיח שעיריית ירושלים תעמוד במרכזה של מסגרת מטרופולינית מחייבת ושיהיו בידה כלים גמישים לתיאום וייזום תכניות ופרוייקטים אזוריים, בנוסף להיותה מייצגת את ירושלים כבירת ישראל וכעיר מרכזית לעולם כולו.

המסגרת המטרופולינית למרחב הסובב, תוכל לספק כלים מוניציפליים, תכנוניים, כלכליים וחברתיים, משותפים לכל תושבי עיריית הגג, כדי שיוכלו להנות מהיתרונות של חיים במרחב המטרופוליני. בתוך המסגרת של עיריית הגג, תוכל כל רשות מקומית להתנהל כמסגרת אוטונומית השומרת על יחידותה.

עולה אפוא שכדי שעיריית ירושלים תוכל לתפקד כעיריית גג, לשובים היהודיים שבמרחב המטרופוליני שלה, יואצו לה תפקידים וסמכויות הנתונים בידי משרדי הממשלה, ביחוד בדרג המחוזי. במבנה החדש, יהיה על משרדי הממשלה להסתפק בקביעת מדיניות כוללת, ולשתף את עיריית ירושלים בכל הדיונים, כנהוג בעבודה עם המשרדים והמנהלים המחוזיים. תמ"א 31 (לקליטת עליה ולפיתוח) שיוזמה על ידי משרד הפנים נועדה ליישם גישה מודרנית, חדשנית של הגדרת מרחבים מטרופוליניים בישראל. ירושלים, במסגרת תכניתה האסטרטגית לדור הבא (2020), מתמודדת עם הצורך לתת מענה לבעיות העיקריות עימן היא מתמודדת ובהם:

- א. המאזן הדמוגרפי.
 - ב. הצורך לשנות מבנה התעסוקה בעיר ולחזק את הבסיס הכלכלי של העיר ותושביה.
 - ג. חיים משותפים, בעיר עם מבנה חברתי מורכב.
 - ד. פיתוח התשתיות הפיזיות של העיר, בכל חלקיה.
- כפועל יוצא מהעיסוק בנושאים אלה והדיון בחלופות השונות, התגבש הצורך להקים מערך מוניציפלי לשיתוף פעולה, במרחב הישובים היהודיים, במסגרת עיריית גג - סובב ירושלים. הקונפיגורציה החדשה - עיריית הגג, כמסגרת-על מוניציפלית, הנה פרי של עבודה מקצועית מקפת, לרבות בחינת נסיונם של אחרים (סאן פרנציסקו, מונטראול, טורונטו, בריסל, ליאון, זינבה וכדו'), כמו גם את הנסיון שהצטבר בישראל, בתחום השלטון המקומי. המסגרות בחו"ל שהוקמו במתכונת של עיריית גג (או בדומה לה), מאפשרים לקיים מערך רחב

הסקירה הוכנה על בסיס סיכום הצוות המוניציפלי מרחבי של תכנית האב האסטרטגית של ירושלים, עבודתו של מר דב קהת (חברת חלופה) בנושא והצעת עקרונות ודברי הסבר של עו"ד יחזקאל לוי שהוכנה עבור ועדת המנכ"לים.

במיוחד של שיתופי פעולה, בכל התחומים המוניציפליים בהם נמצא יתרון לגודל ואו לעצם השותפות.

מבין הנשאים ניתן לאזכר:

- א. תכנון אזורי כולל, בתחום הפיזי והחברתי (לרבות איכות הסביבה).
 - ב. פיתוח ובינוי תשתיות (כבישים, מים וביו, ניקוז, תחבורה וכדו').
 - ג. פיתוח וטיוב השרותים החברתיים (חינוך, תרבות, בריאות, השכלה גבוהה וכדו').
- מלימוד ניתוח התנאים במרחב הסובב את ירושלים, לרבות העמדות שהוצגו על ידי קרבני עיריית ירושלים, ראשי הרשויות המקומיות במרחב ומשרדי הממשלה (עבודה שנעשתה על ידי מר דב קהת ומשרדו), עולה מידה של חשש מפני אובדן סמכויות וחלק מן העצמאות המוקנה, מכחם של החוקים הקיימים.
- ואולם, ניכרת נכונות לשיתוף פעולה בתחומים שפרטו לעיל.
- המסקנה העולה היא שנדרש לקבל החלטה מחייבת של הממשלה עם חקיקה של חוק מסגרת, להקמתה של עיריית גג וללוות את תהליך ההקמה במעורבות פעילה של הממשלה בכלל ושל משרד הפנים בפרט.

עיריית גג סובב ירושלים - פרוט תהליך ההקמה - סקיצה ודברי הסבר

להלן תובא סקיצה כללית למתווה המוצע. זו מסגרת ראשונית ובסיסית, שנועדה להצביע על כוון אפשרי של הנחיות היסוד, המאפיינים העיקריים ואופן הקמתה של עיריית הגג:

מאפיינים	פרוט
מספר הרשויות ושמותיהן	ייקבע בנפרד
הנחות גאופוליטיות	ההקמה נעשית תחת תנאים דינמיים של תהליך השלום.
דרך ההקמה	חקיקה ראשית - חוק מסגרת שלאחריה בא תהליך של חקיקת משנה (תקנות שר הפנים). הצעת החוק תוכן על ידי משרדי הפנים והמשפטים.
מבנה עיריית הגג	מערכת דו קומתית: קומה 1: עיריות, מועצות מקומיות (מו"א או חלק מהן). קומה 2: עיריית גג הכוללת סמכויות שאת חלקן היא יונקת מהרשויות המקומיות וחלקן מהממשלה המרכזית והמחוזות של משרדי הממשלה.

פרוט	מאפיינים
ייקבעו בתקנות השר. לכל רשות מקומית יהיה ייצוג. ייווצר איזון סביר ויעיל בין האינטרסים של ירושלים לבין שאר הרשויות המקומיות.	אופן הבחירה ואו המינטי של בעלי התפקידים בעיריית הגג
1. תחומי האחריות ייקבעו בתקנות שר הפנים. 2. בתקנות שר הפנים ייקבעו: 2.1 חלוקת התפקידים בין עיריית הגג לרשויות המקומיות. 2.2 הסמכויות שיאצלו לעיריית הגג מהשרים, על פי סמכויותיהם. 3. עיריית הגג תעסוק בתחומים דוגמת: 3.1 נושאי התכנון והבניה. 3.2 תשתיות אזוריות ותשתיות על (מים, ביוב, דרכים מסילות, תיעול, ניקוז, חניונים מרכזיים, חנה וסע, מרכזי תחבורה, תקשורת וכדו'). 3.3 נושאי חינוך, תרבות ואומנות. 3.4 איכות הסביבה (פארקים אזוריים, פיקוח על זיהום אוויר, רעש, מים ומטרדים ברמה אזורית, תברואה בעיקר בהיבט של סילוק אשפה (קבורה, שריפה, מיחזור). 3.5 תכנון ומידע (ברמה של הכנת תכניות אב אזוריות, פיזיות, כלכליות, חברתיות וכיו"ב, פרויקטים של התחדשות שכונות וכיו"ב). 3.6 פיתוח כלכלי (תכנון ופיתוח אזורי, תעסוקה, התארגנות אזורית ליזמות ופיתוח כלכלי, לחיזוק כושר התחרות של האזור). 3.7 פיתוח התיירות (שת"פ בתחום זה ובעיקר בפיתוח ובתאום נושא האכסון ושיווק תבילות תיירות). 3.8 חרום ובטחון, כבאות והצלה (תאום פעולה, ניצול יתרון לגודל, פריסה במרחב, פיתוח טכנולוגי ומקצועות ברמה גבוהה).	תחומי האחריות של עיריית הגג

מבוא	מאמרים
3.9 בריאות (בעיקר בתחומי רפואה ציבורית, סביבתית ומונעת, חינוך לבריאות וחיסונים). 3.10 קליטת עליה (בעיקר ברמה של ארגון הקליטה, מידע ותמיכה מקצועית לעובדים המקצועיים). 3.11 בתי עלמין. 3.12 כל נושא אחר ששר הפנים יאשר לעיריית הגג לעסוק בו, על פי התקנות.	
כפי שייקבע בתקנות שר הפנים. התקנות ישענו על העקרון הכללי של הצבעה וקבלת דעת הרוב אולם, אפשר שבתחומים מסויימים, תינתן אפשרות למיעוט להגן על האינטרסים שלו על ידי דרישה לרוב מיוחד, או כל דרך אחרת אותה יקבע שר הפנים בתקנות.	דרך קבלת ההחלטות במוסדות עיריית הגג

עקרונות לחקיקת חוק עיריית הגג - סובב ירושלים

עיריית גג

1. ירושלים כמטרופולין והישובים סביבה הקשורים אליה בקשר פיזי, כלכלי, תרבותי וחברתי כמפורט בתוספת לחוק יחדיו, יהיו עיריית גג.

מועצת עיריית הגג

2. תכונן מועצת עיריית הגג שבראשה יכהן ראש עיריית ירושלים, וחבריה יהיו נציגים של מועצות הרשויות המקומיות השותפות בעיריית הגג. מספר חברי המועצה ונציגי הרשויות, ייקבעו בצו של שר הפנים, בהתחשב, בין השאר, בגודל הרשות המקומית.

רשימת הרשויות החברות בעיריית הגג

3. (א) רשימת הרשויות המקומיות החברות בעיריית הגג, תהיה כמפורט בתוספת לחוק וכן יהיו בה ישובים המצויים בשטח, הנמצא בשליטת צה"ל ובניהול המינהל האזרחי, בהתאם לצו של מפקד אזור יהודה והשומרון.
- (ב) שר הפנים יהיה רשאי, בצו, להוסיף לרשימת הרשויות המקומיות שבתוספת ובאישור

הממשלה לגרוע מן הרשימה.

סמכויות עיריית הגג

4. עיריית הגג תוסמך לטפל בכל הנושאים המחייבים קשר וזיקה בין הרשויות ושהטיפול בהם ברמה אזורית והמטרופולינית יביא לחסכון, יעילות ולהעלאת רמת השירותים לאזרח, הכל כפי שתחליט הממשלה ובהתאם ליכולת הניהול והספקת השירותים, באמצעות עיריית הגג.

אין סמכות להטיל מיסים

5. עיריית הגג לא תהא מוסמכת להטיל מיסים, ארנונות וכדו', על התושבים המצויים בתחומי הרשויות המקומיות החברות בה.

תקציב עיריית הגג

6. (א) עיריית הגג תפעל לפי תקציב שנתי. אמצעיה הכספיים יבואו ממקורות ממשלתיים, וכן מהשתתפות של הרשויות המקומיות החברות בה, בהתאם לגודלן ולהיקף השירותים שהרשות המקומית מקבלת מעיריית הגג.
(ב) הצעת התקציב של הרשות תוכן על ידה והיא טעונה אישור מועצת הרשות ואישור משרד הפנים.

עובדי עיריית הגג

7. עובדי עיריית הגג יועסקו במישרין על ידה ומספרם לא יעלה על שיא כח אדם המותר בכלל הרשויות המקומיות החברות בה.

מעמדה המשפטי של עיריית הגג

8. (א) עיריית הגג תהא תאגיד משפטי והיא רשאית להתקשר בחוזים, לרכוש נכסים, להעסיק עובדים ולעשות כל פעולה משפטית אחרת הנחוצה להפעלתה.
(ב) עיריית הגג תהא גוף מבוקר על ידי מבקר המדינה.

תקנות לניהול עיריית הגג

9. שר הפנים ייקבע בתקנות הוראות לענין ניהול עיריית הגג, לענין מכרזים וכל ענין אחר המתחייב לצורך הפעלת עיריית הגג.

הרשויות החברות בעיריית הגג

יפורטו בנפרד.

הסדרת מערכת התכנון והבניה בעיריית הגג - סובב ירושלים

דברי הסבר

מוצע להסמיך את עיריית הגג לפעול כמערכת תכנון מיתארי - אזורי, משולבת. סמכותה תחול בתחום עיריית הגג. סמכות הועדות המקומיות, של הרשויות המרכיבות את עיריית הגג לא תיקטן (במיוחד בתחום רישוי והיתרי בניה).

ליד עיריית הגג תפעל לשכת תכנון אזורית מרכזית. היא תקבל לידיה את התפקידים והסמכויות המקצועיות של לשכת התכנון המחוזית באזור ירושלים, וכן את התפקידים והסמכויות המקצועיות של לשכת התכנון באזור יו"ש - לגבי הישובים הכלולים בה מאיו"ש. הסמכת לשכת התכנון המשותפת לעיריית הגג היא בעיקר בתחום המינהלי והמקצועי ומחייבת פעולה של משרד הפנים לגבי הישובים החברים בעיריית הגג והחלטה משותפת של שרי הפנים והביטחון לגבי הישובים באיו"ש החברית בעיריית הגג.

אשר לסמכויות הסטטוטוריות - לגבי הישובים הנמצאים בשטח שחל עליו החוק הישראלי, סמכויות הועדה המחוזית יועברו למועצת עיריית הגג והיא בשבתה כמעין ועדה מחוזית, תנוהל על ידי הממונה על המחוז מטעם משרד הפנים. ראש מועצת עיריית הגג יהיה מ"מ היו"ר. לועדת התכנון החדשה יצורפו נציגים של משרדי הממשלה, החברים בוועדה המחוזית. הנשא מחייב תיקון בחוק התכנון והבניה.

אשר לישובים באזור יו"ש החברים בעיריית הגג, ישובים אלה יחד עם נציגים של משרדי הממשלה החברים במועצת התכנון העליונה, יהיו מעין ועדה מחוזית נפרדת (כועדת משנה) ויקבלו את השירות המקצועי מלשכת התכנון של עיריית הגג.

מתן סמכויות של ועדה מחוזית לישובי יו"ש, החברית בעיריית הגג כאמור לעיל, ייעשה בדרך של תיקון צו התכנון לאיו"ש מטעם מפקד אזור יהודה והשומרון, כצעד משלים לסמכות החוקית שתיתן למועצת עיריית הגג, לגבי ישובים שחל עליהם החוק הישראלי.

לסיכום: עבור כל ישובי סובב ירושלים תפעל לשכת תכנון מקצועית משותפת ומרכזית, אולם בנושא הסמכויות הסטטוטוריות של ועדות התכנון, יהיה פיצול מבחינת מקור הסמכות החוקית בין ישובי סובב ירושלים שחל עליהם החוק בישראל ובין הישובים מאיו"ש החברים בעיריית הגג.

ההחלטות, כמתחייב מדברי ההסבר

1. תוקם לשכת תכנון מרכזית לישובי סובב ירושלים לטיפול בנושאי תכנון משותפים לישובים.
2. משרד הפנים יכין הצעת חוק לתיקון חוק התכנון והבניה שלפיה תכונן ועדת תכנון לישובי סובב ירושלים ומעמדה וסמכויותיה יהיו כשל ועדה מחוזית. במקביל יצומצמו סמכויות הועדה המחוזית הקיימת, לגבי הישובים שיכללו בוועדה החדשה שתוקם.
3. שר הביטחון יפעל לתיקון צו התכנון החל באזור יו"ש לגבי הישובים שיכללו בעיריית הגג - סובב ירושלים ותכונן להם ועדת תכנון מיוחדת, במקום סמכות מועצת התכנון העליונה היושבת כועדה מחוזית לגבי הישובים הנ"ל.
4. ועדת התכנון שתכונן מכח החלטה מספר 2 וועדת התכנון שתכונן מכח החלטה מספר 3, יפעלו

תוך תיאום מלא ביניהן וישורתו שתיהן באמצעות לשכת התכנון המרכזית האמורה בסעיף 1.
סמכויות לשכת התכנון יפורטו בתיקון שייעשה בחוק התכנון ובמקביל בצו התכנון.
5. התיקון בחוק ובצו האמורים לעיל, לא יגרע מהסמכויות החוקיות הקיימות של ועדות התכנון המקומיות.

היערכות לביצוע ההחלטה על כינון עיריית גג

1. תוכן הצעת החוק הממשלתית על ידי משרד הפנים ומשרד המשפטים והיא תובא לאישור הממשלה, לשם הגשה לכנסת, תוך 30 יום.
2. ועדת המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, תכין את רשימת הנושאים והסמכויות שיועברו מטיפול משרדי הממשלה לטיפול עיריית הגג - ברמת המחוז, כשבראש סדר העדיפויות נושאי התכנון, החינוך, התרבות והאומנות. הצעת ועדת המנכ"לים תובא לאישור הממשלה.
3. צוות מקצועי של משרד הפנים, בראשותו של מנכ"ל משרד הפנים, יחד עם נציגי עיריית ירושלים והרשויות יגבשו הצעה לארגון ולהקמה של עיריית הגג. הישות החדשה של עיריית הגג תתחיל לפעול בטווח שבין 6 חודשים עד שנה.

YECHZKEL LEVY, (LL.M.) Advocate

02-10-1993

יחזקאל לוי, עורך דין

24 Kanfei Nesharim St. Jerusalem

tl. 02-6511162, 02-6510495

ix. 02-6514025

רח' כנפי נשרים 24 ירושלים 9104

17/42/38

טל' 02-6510495, 02-6511162

פקס' 02-6514025

הודעת בקסימיליה

זה

אל: אלק'ים רזבינסקי, היחידה למחל'ה, פקס מס' 6274481
מאת: המספר 17
תאריך: 2.10.98

מספר דפים כולל דף זה 7+1

הערות: ללא יב, יתרון: ס' 2 ב יחל'ה

2. היחידה למחל'ה נקראת, כאן 13.1 לכאן
(1) האם - המחל'ה

(2) חסר יסוד ענין, לחל'ה יחל'ה הנע

(3) ואם הלכנו חק

יחל'ה חסר לני קלח חל'ה יחל'ה

קלח חל'ה חסר למחל'ה יחל'ה

העתק:

כדי להחליט
יחל'ה

המידע הכלול בהודעת בקסימיליה זו כפוף לחסיון עורך-דין לקוח ונועד לשימושו של הנמען הנזכר לעיל בלבד.
אם מקבלת/הודעה זו איננה הנמען, הננו מודיעים לך בזה כי כל המצה, פרסום או העתקה של הודעה זו
אסורים בהחלט. אם קבלת הודעה זו בטעות, נא הדיענו מיד טלפוניית והחזר אלינו את ההודעה המקורית
בדואר למען הנזכר למעלה. תודה!



מזכירות הממשלה

משרד המשפטים
מסכת היעין המשפטי לממשלה
ד ו ז ר כ כ נ ש

02-10-1998

ירושלים, ל' בסיון תשנ"ח
24 ביוני 1998

17142/98

ש מ ר ר

אל : חברי הממשלה

שלום רב,

הנני מתכבד להביא לתשומת-לבכם את החלטה מס. 3913 של הממשלה משיבתה ביום א', כ"ז בסיון תשנ"ח (21.6.98):

"3913. חיזוקה של ירושלים

מ ח ל י ט י מ :

לאמץ את המלצות הועדה לחיזוק ירושלים וכן לאשר הצעות נוספות שעלו בדיון, במגמה לפתח ולחזק את ירושלים, למען כל תושביה. להלו פירוט ההחלטות:

א. הרחבת תחום שיפוט ירושלים

להטיל על שר הפנים לפעול להרחבת תחומי השיפוט ומרחב התכנון של ירושלים ולעשות את כל הנדרש, לרבות יזום חקיקה, כדי לענות על צרכי פיתוח ושגשוגה של ירושלים.

המלצות שר הפנים בדבר התכנית המפורטת להרחבת תחומי שיפוט ירושלים, יובאו לאישור הממשלה עד ל-1 באוגוסט 1998.

שר הפנים יפעל לתכנון השטחים שצורפו לתחום שיפוט ירושלים משנת 1992 ואילך, במגמה לאפשר מיצוי הבניה למגורים בשטחים אלה. המימון לקידום התכנון האמור יהיה מתקציב המדינה.

ב. הקמת עיריית גג - סובב ירושלים

בהמשך להחלטת הממשלה מס. 1604 (י/7) מיום 12.2.97 בדבר הכנת הצעה להקמת עיריית גג - סובב ירושלים ובגין מעמדה המיוחד של ירושלים, תפעל ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לגיבוש המלצות בדבר העברת סמכויות הנמצאות כיום בידי משרדי הממשלה, ברמת המחוז, לידי עיריית הגג. הועדה תתאם עם נציגי משרד הבטחון אופן שילובם של הישובים ממזרח, מצפון ומדרום, במיוחד בתחום התכנון והבניה;

השתתפות היישובים העירוניים באיו"ש

סביבות ירושלים בעירית-גג מוצעת

1. מטרת הצירוף לעירית הגג היא מטעמים של יעילות, חסכון, הטבת השרותים לאזרחים, וחיזוק מעמדה של ירושלים כמטרופולין אזורי עבור האוכלוסייה והריכוזים העירוניים סביבה, ללא קשר לרצף טריטוריאלי, לגבולות המוניציפליים ואחרים.

2. הצטרפות היישובים הישראליים באיו"ש לעירית הגג תהיה במתכונת אירגונית, מינהלית ומקצועית, במסגרת הסדרים פנימיים, ואחריות משרדי הממשלה הייעודיים - כל אחד בתחום אחריותו וסמכויותיו כלפי היישובים והאוכלוסייה הישראלית באיו"ש.

3. סטטוס חוקי (הנחות מוצא):

(א) אין כל כוונה לשנות את הסטטוס החוקי של היישובים הישראליים באיו"ש מבחינת החוק הנוהג.

(ב) אין כל כוונה לשנות את תחולת החוק הישראלי והרחבתו מעבר לגבולות הנוכחיים של תחולתו הקיימת.

4. חלוקת הסמכויות

כדי להמנע משינויים בסטטוס החוקי הכללי, ייקבעו מבנה עירית הגג וחלוקת התפקידים הפונקציונלית בין קבוצת היישובים החברים בעירית הגג שעליהם חל החוק הישראלי במלואו, ובין קבוצת היישובים המצויים באיו"ש, באופן שהכלים המקצועיים והטכניים ישרתו כאחד את כל הרשויות. לעומת זאת, החלטות בעלות אופי חוקי מחייב כלפי תושבי היישובים תתקבלנה בנפרד ובפורומים בעלי סטטוס חוקי נפרד לגבי כל אחת מקבוצות היישובים הנ"ל. בנושאים כלליים משותפים יתקיימו דיונים משותפים לכלל יישובי עירית הגג. ניהול הדיונים וחלוקת התפקידים והסמכויות ייקבעו במסגרת נוהל עבודה שיקבע לעצמו הפורום המשותף של עירית גג.

5. משמעות ההצטרפות לעירית הגג (מבחינת פעולות נדרשות על ידי מועצת התכנון העליונה והמינהל האזרחי באיו"ש):

לאור ההנחה שנאמרה לעיל, בדבר אי-שינוי סטטוס חוקי של מעמד הישובים באיו"ש, השינויים יהיו ארגוניים וטכניים בלבד.

מכיון שיש כוונה לכוון מסגרת תכנונית משותפת בזיקה לעירית הגג, מוצע להקים ליד מועצת התכנון העליונה ועדת משנה שיהיו לה הסמכויות של ועדה מחוזית, והיא תורכב מנציגי הישובים באיו"ש החברים בעירית הגג יחד עם נציגים של משרדי הממשלה הרלבנטיים, כפי הנהוג כיום בועדת המשנה להתיישבות הישראלית באיו"ש שליד מועצת התכנון העליונה.

6. נושא התכנון: בלשכת התכנון המרכזית שתשרת את עירית הגג יהיו גורמים מקצועיים הקשורים לתכנון באיו"ש - והטיפול המקצועי בתכניות המיתאר שלהם תוך זיקה לעיריות הגג ייעשה בלשכת התכנון של עירית הגג.

כאמור לעיל, החלטות לגבי אישורי תכניות הנוגעות לישובים באיו"ש תתקבלנה על ידי ועדת המשנה של מת"ע, כך שמבחינה חוקית אין שינוי במצב הקיים.

7. השתתפות הרשויות בתקציב עירית הגג

מכיון שהניהול והתקציבים של הרשויות המקומיות באיו"ש נעשים בזיקה ישירה למשרד הפנים ולשאר משרדי הממשלה הקשורים לרשויות המקומיות, אין מניעה להשתתפות הרשויות המקומיות בחלקן היחסי בעירית הגג.

הערה:

המסמך חוכן כחומר רקע לקראת דיון משותף בצוות משפטינים שמונה לבחינת המשמעויות המשפטיות של כינון עירית גג וקידום החקיקה לשם כך. המסמך הכולל את המבנה המוצע של עירית הגג יוכן בנפרד.

ט' אלול תשנ"ח

31 באוגוסט 1998

(הוכן ע"י עו"ד יחזקאל לוי
עבור עירית ירושלים)

DOC\COMPI\Y\1085

הצעת חוק
ירושלים - עירית-גג

מטרת החוק

1. לשם שיתוף פעולה מוניציפלי, שיפור חשירותים לאזרח, ייעול וחסכון, תכנון מועצת עירית גג לירושלים והישובים סביבה שיצורפו אליה.

השתתפות בעירית הגג

2. (א) בעירית חגג ישתתפו עירית ירושלים וכן רשויות מקומיות שיבקשו להצטרף לעירית הגג, או ששר הפנים יורה על צירופן אף אם לא ביקשו זאת.
- (ב) הורה שר הפנים על צרוף רשות מקומית לעירית הגג והיא סרבה להצטרף, רשאית היא לערור לממשלה על ההחלטה לצרפה.
- (ג) לעירית הגג רשאיות להצטרף גם רשויות מקומיות באזור הנמצא בשליטת צה"ל (להלן - "האזור"), לשם תיאום וטיפול בנושאים תכנוניים ומוניציפליים משותפים.

מועצת עירית גג

3. (א) עירית חגג תפעל באמצעות מועצה שבראשה יכהן ראש עירית ירושלים.
- (ב) מספר חברי מועצת עירית חגג ייקבע מפעם לפעם על ידי שר הפנים, בהתחשב, בין השאר, בגודל שטחי הרשויות החברות בעירית הגג ובמספר תושביהן, ובלבד שכל רשות החברה בעירית הגג תהיה מיוצגת על ידי חבר אחד לפחות.

סמכויות כלליות של עיריית הגג

4. (א) עיריית הגג תהיה מוסמכת להחליט בכל ענין ונושא שבו הממשלה תעביר לה סמכויות, ככל שהממשלה תסבור כי הטיפול בעיריית הגג יביא לשיפור השירות לאזרח, ליעילות, לחסכון ולתיאום מוניציפלי בין הרשויות ברמה האזורית ומטרופולינית.
- (ב) ועדת מנכ"לים שתוקם לפי החלטת הממשלה תחליט על דרך ביצוע החלטות הממשלה כאמור בסעיף קטן (א).
- (ג) בנושאים שבהם יש סמכות ייחודית מכת החוק לשר, למשרד ממשלתי או לרשות הפועלת לפי חוק, ובדעת הממשלה להעביר את הסמכות לעיריית הגג, לא תהיה עיריית הגג רשאית לפעול אלא בהסכמה ובהסמכה מטעם הרשות המוסמכת לכך לפי החוק.
- (ד) עיריית הגג לא תהיה רשאית להטיל מסים, אגרות, היטלים וכל תשלומי חובה אחרים על התושבים המצויים בתחום הרשויות החברות בעיריית הגג.
- (ה) החלטות הנוגעות לרשויות המצויות באזור, בנושאים שלגביהם נקבעה סמכות מכת הדין הנוהג באזור, תתקבלנה על ידי ועדת משנה של מועצת עיריית הגג ובה יהיו רק החברים מהיישובים שבאזור, ונציגים של משרדי הממשלה כפי שהם מיוצגים באזור, מכת הדין הנוהג באזור.

סמכות בעניני תכנון ובניה

5. (א) לעיריית הגג, פרט לגבי רשויות המקומיות מהאזור, תהיינה הסמכויות של ועדה מחוזית לתכנון ולבניה, לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, ולענין זה בלבד, תוקם ועדת משנה של עיריית הגג שיהיו בה 5 נציגים של הרשויות המקומיות החברות בה, ובראשה יכהן הממונה על המחוז, ובהעדרו - מי ששר הפנים ימנה לצורך זה, וכן יהיו בה עוד 4 נציגים של משרדי הממשלה שהממשלה תקבע.

(ב) שר הפנים יקבע את גבולות השטח שבסמכות עיריית הגג לענין חוק התכנון הבניה, התשכ"ה-1965, בהתאם להרכב הרשויות המקומיות החברות בה.

תקציב עיריית הגג

6. עיריית הגג תפעל לפי תקציב שנתי, על פי הצעת תקציב שתוכן על ידה ותאושר על ידי מועצת עיריית הגג ועל ידי שר הפנים.

מימון פעולות עיריית הגג

7. (א) הרשויות המקומיות החברות בעיריית הגג ישתתפו בתיקצוב ובמימון פעולותיה על פי מכסות השתתפות שייקבעו בהתאם לגודלן ולהיקף השרותים שהן מקבלות מעיריית הגג.

(ב) התגלעה מחלוקת בין הרשויות בשאלת חלוקת מכסות ההשתתפות, תכריע בדבר ועדת המנכ"לים האמורה בסעיף 4(ב).

(ג) הממשלה תשתתף מתקציבה במימון הקמת עיריית הגג ובפעולותיה השוטפות בנושאים ובשרותים שיועברו ממשרדי הממשלה אל עיריית הגג, בהתאם להחלטת ועדת המנכ"לים האמורה בסעיף 4(ב).

עובדי עיריית הגג

8. עובדי עיריית הגג יועסקו במישרין על ידה ומספרם לא יעלה על שיא כח אדם המותר בכלל הרשויות המקומיות החברות בה.

עיריית הגג תאגיד משפטי

9. (א) עיריית הגג תהיה תאגיד משפטי והיא רשאית להתקשר בחוזים, לרכוש נכסים, להעסיק עובדים ולעשות כל פעולה משפטית אחרת הנחוצה להפעלתה.

(ב) עירית הגג תהא גוף מבוקר על ידי מבקר המדינה.

תקנות לניהול עירית הגג

10. שר הפנים ייקבע בתקנות חוראות לענין ניהול עירית הגג, לענין מכרזים וכל ענין אחר המתחייב לצורך הפעלת עירית הגג.

תחולה והוראות מעבר

11. (א) חוק זה ייכנס לתוקף כעבור ששה חודשים מיום פרסומו ברשומות.

(ב) עד לתחילת תוקפו של החוק, תקבע הממשלה את הסמכויות שיועברו משרדי הממשלה לעירית הגג ותפרסם הודעה על כך ברשומות.

1187011\מיומ1001COMP\DOC\

8

1

משרד ראש הממשלה

היועץ המשפטי

ירושלים, כ"ה תשרי, תשנ"ט

15 אוקטובר, 1998

תיק - 32 - 3

אל: היועץ המשפטי לממשלה

הנדון: עיריית גג - סובב ירושלים

שלכם 17039/98 מיום 29.9.1998

בעקבות הדיון בנושא שבנדון, שהתקיים בלשכתך ביום 28.9.98, ועוד בטרם שהתקבל סיכום הדיון במכתב שבסימוכין, הועבר לידך מכתבו של מר גבי גולן, ובו התייחסות למודל המוצע, כפי שהתבקש בפסקה הראשונה לעמוד השני לסיכום האמור.

רצ"ב מועברת לעיוןך טיוטה בנדון שהוכנה על ידי עו"ד יחזקאל לוי, שהוכנה למעשה עוד קודם לאותו הדיון ובה התייחסות נוספת לנושא.

בברכה
שמעון שטיין
היועץ המשפטי

העתק: מר גבי גולן - כאן

Fax. 02-6514025

2. 09. 1998

פקסי 02-6514025

10.6

השתתפות היישובים העירוניים באיו"ש

סביבות ירושלים בעירית-גג מוצעת

1. מטרת הצירוף לעירית הגג היא מטעמים של יעילות, חסכון, הטבת השרותים לאזרחים, וחיווק מעמדה של ירושלים כמטרופולין אזורי עבור האוכלוסיה והריכוזים העירוניים סביבה, ללא קשר לרצף טריטוריאלי, לגבולות המוניציפליים ואחרים.
2. הצטרפות היישובים הישראליים באיו"ש לעירית הגג תהיה במתכונת אירגונית, מינהלית ומקצועית, במסגרת הסדרים פנימיים, ואחריות משרדי הממשלה הייעודיים - כל אחד בתחום אחריותו וסמכויותיו כלפי היישובים והאוכלוסיה הישראלית באיו"ש.
3. סטטוס חוקי (הנחות מוצא):
 - (א) אין כל כוונה לשנות את הסטטוס החוקי של היישובים הישראליים באיו"ש מבחינת החוק הנוהג.
 - (ב) אין כל כוונה לשנות את תחולת החוק הישראלי והרחבתו מעבר לגבולות הנוכחיים של תחולתו חקיימת.
4. חלוקת הסמכויות

כדי להמנע משינויים בסטטוס החוקי הכללי, ייקבעו מבנה עירית הגג וחלוקת התפקידים הפונקציונלית בין קבוצת היישובים החברים בעירית הגג שעליהם חל החוק הישראלי במלואו, ובין קבוצת היישובים המצויים באיו"ש, באופן שהכלים המקצועיים והטכניים ישרתו כאחד את כל הרשויות. לעומת זאת, החלטות בעלות אופי חוקי מחייב כלפי תושבי היישובים תתקבלנה בנפרד ובפורומים בעלי סטטוס חוקי נפרד לגבי כל אחת מקבוצות היישובים הנ"ל. בנושאים כלליים משותפים יתקיימו דיונים משותפים לכלל יישובי עירית הגג. ניהול הדיונים וחלוקת התפקידים והסמכויות ייקבעו במסגרת נוהל עבודה שיקבע לעצמו הפורום המשותף של עירית גג.
5. משמעות ההצטרפות לעירית הגג (מבחינת פעולות נדרשות על ידי מועצת התכנון העליונה והמינהל האזרחי באיו"ש):

לאור ההנחה שנאמרה לעיל, בדבר אי-שינוי סטטוס חוקי של מעמד הישובים באיו"ש, השינויים יהיו ארגוניים וטכניים בלבד.

מכיון שיש כוונה לכונן מסגרת תכנונית משותפת בזיקה לעירית הגג, מוצע להקים ליד מועצת התכנון העליונה ועדת משנה שיהיו לה הסמכויות של ועדה מחוזית, והיא תורכב מנציגי הישובים באיו"ש החברים בעירית הגג יחד עם נציגים של משרדי הממשלה הרלבנטיים, כפי הנהוג כיום בועדת המשנה להתיישבות הישראלית באיו"ש שליד מועצת התכנון העליונה.

6. נושא התכנון: בלשכת התכנון המרכזית שתשרת את עירית הגג יהיו גורמים מקצועיים הקשורים לתכנון באיו"ש - והטיפול המקצועי בתכנון המיתאר שלהם תוך זיקה לעיריות הגג ייעשה בלשכת התכנון של עירית הגג.

כאמור לעיל, החלטות לגבי אישורי תכנון הנוגעות לישובים באיו"ש תתקבלנה על ידי ועדת המשנה של מת"ע, כך שמבחינה תוקנית אין שינוי במצב הקיים.

7. השתתפות הרשויות בתקציב עירית הגג

מכיון שהניהול והתקציבים של הרשויות המקומיות באיו"ש נעשים בזיקה ישירה למשרד הפנים ולשאר משרדי הממשלה הקשורים לרשויות המקומיות, אין מניעה להשתתפות הרשויות המקומיות בחלקן היחסי בעירית הגג.

הערה:

המסמך הוכן כחומר רקע לקראת דיון משותף בצוות משפטיים שמונה לבחינת המשמעויות המשפטיות של כינון עירית גג וקידום החקיקה לשם כך. המסמך הכולל את המבנה המוצע של עירית הגג יוכן בנפרד.

ט' אלול תשנ"ח

31 באוגוסט 1998

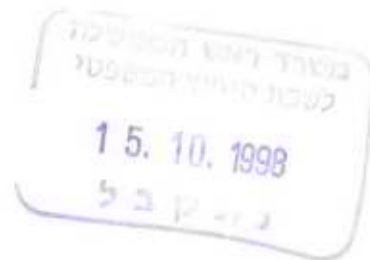
(הוכן ע"י עו"ד יחזקאל לוי
עבור עירית ירושלים)

DOC\COMPI\Y\5\085

מדינת ישראל
משרד המשפטים
לשכת היועץ המשפטי לממשלה

ירושלים, ט' תשרי תשנ"ט
29 ספטמבר 1998

מס' ארכיב :
מס' מכתב : 17039/98
(בתשובה נא לציין מספר מכתב)



אל: משתתפי הדיון

שלום רב,

הנדון: הקמת עירית גג - סובב ירושלים

להלן סיכום הדיון בנושא שבנדון שהתקיים ביום ח' תשרי התשנ"ט (28.9.98) בלשכת היועץ המשפטי לממשלה, בהשתתפות:

היועץ המשפטי לממשלה
מר מ' מזוז, משנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)
מר ע' פוגלמן, מנהל מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
מר מ' בלס, מחלקת הבג"צים, פרקליטות המדינה
גב' א' שטרנברג, מחלקת ייעוץ וחקיקה, משרד המשפטים
מר ג' גולן, יועץ רה"מ לתכנון ולפיתוח
מר ש' שטיין, היועץ המשפטי, משרד רה"מ
מר ש' זינגר, היועץ המשפטי, משרד הפנים
מר א' אליאב, היועץ המשפטי, עירית ירושלים
מר א' קינן, ס' היועץ המשפטי, משרד החוץ
אל"מ ש' פוליטיס, היועץ המשפטי, איו"ש, מפצ"ר
רס"ן ש' אפק, ק' ייעוץ בכיר, דבל"א, מפצ"ר
סרן צ' לקח, ע' היועץ המשפטי, איו"ש, מפצ"ר
סגן א' בן-בסט, ק' ייעוץ, דבל"א, מפצ"ר
מר ר' רביב, הלשכה המשפטית, מערכת הבטחון

הדיון זומן, לבקשת מנכ"ל משרד רה"מ, בעקבות החלטת ממשלה 3913 מיום 21.6.98, לפיה סוגיית הקמת עירית הגג - סובב ירושלים תיעשה "בכפוף להסדר נושאים משפטיים, על דעת היועץ המשפטי לממשלה".

היועץ המשפטי לממשלה ציין שהמדובר בדיון מקדמי, וכי בדיקת היתכנות משפטית של הצעת משרד ראש הממשלה תיעשה לאחר שיועבר למשרד המשפטים מסמך ובו המודל המוצע להקמת עירית הגג, תוך פירוט הנושאים הספציפיים הדורשים התייחסות משפטית. לאחר מכן תכונס ישיבה נוספת עם המשתתפים בדיון זה.

אחת הסוגיות המרכזיות שיש לתת עליהן את הדעת היא תחולתן של שיטות משפט שונות על השטח שבתחום הריבוני הישראלי ועל מה שבאיו"ש, שאמור להכלל בתחום עירית הגג. במצב הנוכחי, חיבור משפטי בין השניים מעורר קשיים רבים בתחום המשפטי, וזאת אף בטרם נדרשנו לתחומים אחרים, כמו המו"מ על הסדר הקבע.

ניתן לפעול - כפי שנעשה בעבר - ליצירת דרכים משפטיות שבמסגרתן יבוסס התיאום בין ישראל לבין איו"ש (למשל, על-ידי הפעלת צוים מקבילים באיו"ש לחקיקה הישראלית), אולם לכאורה קשה יהיה בהקשר זה ליצור אורגן משפטי פורמלי אחד.

בנוסף לכך, ציין היועץ המשפטי לממשלה כי אין מניעה כיום ליצירת פורום תיאום וולונטרי בין הרשויות השונות שבמרחב המטרופוליטן של ירושלים. דבר זה לכאורה אף רצוי, מטעמים פרקטיים. בשלב מאוחר יותר, אם אכן יוחלט באמור, הנושא יידון משפטית לאחר הצגת המודל המוצע.

רשמה: דפנה ברנאי
דפנה ברנאי

60.6

השתתפות היישובים העירוניים באיו"ש

סביבות ירושלים בעירית-גג מוצעת

1. מטרת הצירוף לעירית הגג היא מטעמים של יעילות, חסכון, הטבת השרותים לאזרחים, וחיווק מעמדה של ירושלים כמטרופולין אזורי עבור האוכלוסיה והריכוזים העירוניים סביבה, ללא קשר לרצף טריטוריאלי, לגבולות המוניציפליים ואחרים.
2. הצטרפות היישובים הישראליים באיו"ש לעירית הגג תהיה במתכונת אירגונית, מינהלית ומקצועית, במסגרת הסדרים פנימיים, ואחריות משרדי הממשלה הייעודיים - כל אחד בתחום אחריותו וסמכויותיו כלפי היישובים והאוכלוסיה הישראלית באיו"ש.
3. סטטוס חוקי (הנחות מוצא):
 - (א) אין כל כוונה לשנות את הסטטוס החוקי של היישובים הישראליים באיו"ש מבחינת החוק הנוהג.
 - (ב) אין כל כוונה לשנות את תחולת החוק הישראלי והרחבתו מעבר לגבולות הנוכחיים של תחולתו הקיימת.
4. חלוקת הסמכויות

כדי להמנע משינויים בסטטוס החוקי הכללי, ייקבעו מבנה עירית הגג וחלוקת התפקידים הפונקציונלית בין קבוצת היישובים החברים בעירית הגג שעליהם חל החוק הישראלי במלואו, ובין קבוצת היישובים המצויים באיו"ש, באופן שהכלים המקצועיים והטכניים ישרתו כאחד את כל הרשויות. לעומת זאת, החלטות בעלות אופי חוקי מחייב כלפי תושבי היישובים תתקבלנה בנפרד ובפורומים בעלי סטטוס חוקי נפרד לגבי כל אחת מקבוצות היישובים הנ"ל. בנושאים כלליים משותפים יתקיימו דיונים משותפים לכלל יישובי עירית הגג. ניהול הדיונים וחלוקת התפקידים והסמכויות ייקבעו במסגרת נוהל עבודה שיקבע לעצמו הפורום המשותף של עירית גג.
5. משמעות ההצטרפות לעירית הגג (מבחינת פעולות נדרשות על ידי מועצת התכנון העליונה והמינהל האזרחי באיו"ש):

לאור ההנחה שנאמרה לעיל, בדבר אי-שינוי סטטוס חוקי של מעמד הישובים באיו"ש, השינויים יהיו ארגוניים וטכניים בלבד.

מכיון שיש כוונה לכוון מסגרת תכנונית משותפת בזיקה לעירית הגג, מוצע להקים ליד מועצת התכנון העליונה ועדת משנה שיהיו לה הסמכויות של ועדה מחוזית, והיא תורכב מנציגי הישובים באיו"ש החברים בעירית הגג יחד עם נציגים של משרדי הממשלה הרלבנטיים, כפי הנהוג כיום בועדת המשנה להתיישבות הישראלית באיו"ש שליד מועצת התכנון העליונה.

6. נושא התכנון: בלשכת התכנון המרכזית שתשרת את עירית הגג יהיו גורמים מקצועיים הקשורים לתכנון באיו"ש - והטיפול המקצועי בתכניות המיתאר שלהם תוך זיקה לעיריות הגג יעשה בלשכת התכנון של עירית הגג.

כאמור לעיל, החלטות לגבי אישורי תכניות הנוגעות לישובים באיו"ש תתקבלנה על ידי ועדת המשנה של מת"ע, כך שמבחינה תוסית אין שינוי במצב הקיים.

7. השתתפות הרשויות בתקציב עירית הגג

מכיון שהניחול והתקציבים של הרשויות המקומיות באיו"ש נעשים בזיקה ישירה למשרד הפנים ולשאר משרדי הממשלה הקשורים לרשויות המקומיות, אין מניעה להשתתפות הרשויות המקומיות בחלקן היחסי בעירית הגג.

הערה:

המסמך הוכן כחומר רקע לקראת דיון משותף בצוות משפטיים שמונה לבחינת המשמעויות המשפטיות של כינון עירית גג וקידום החקיקה לשם כך. המסמך הכולל את המבנה המוצע של עירית הגג יוכן בנפרד.

ט"א אלול תשנ"ח

31 באוגוסט 1998

(הוכן ע"י עו"ד יחזקאל לוי
עבור עירית ירושלים)

6.10.17

השתתפות היישובים העירוניים באיו"ש

סביבות ירושלים בעירית-גג מוצעת

1. מטרת הצירוף לעירית הגג היא מטעמים של יעילות, חסכון, הטבת השרותים לאזרחים, וחיווק מעמדה של ירושלים כמטרופולין אזורי עבור האוכלוסיה והריכוזים העירוניים סביבה, ללא קשר לרצף טריטוריאלי, לגבולות המוניציפליים ואחרים.
2. הצטרפות היישובים הישראליים באיו"ש לעירית הגג תהיה במתכונת אירגונית, מינהלית ומקצועית, במסגרת הסדרים פנימיים, ואחריות משרדי הממשלה הייעודיים - כל אחד בתחום אחריותו וסמכויותיו כלפי היישובים והאוכלוסיה הישראלית באיו"ש.
3. סטטוס חוקי (הנחות מוצא):
(א) אין כל כוונה לשנות את הסטטוס החוקי של היישובים הישראליים באיו"ש מבחינת החוק הנוהג.
(ב) אין כל כוונה לשנות את תחולת החוק הישראלי והרחבתו מעבר לגבולות הנוכחיים של תחולתו הקיימת.
4. חלוקת הסמכויות
כדי להמנע משינויים בסטטוס החוקי הכללי, ייקבעו מבנה עירית הגג וחלוקת התפקידים הפונקציונלית בין קבוצת היישובים החברים בעירית הגג שעליהם חל החוק הישראלי במלואו, ובין קבוצת היישובים המצויים באיו"ש, באופן שהכלים המקצועיים והטכניים ישרתו כאחד את כל הרשויות. לעומת זאת, החלטות בעלות אופי חוקי מחייב כלפי תושבי היישובים תתקבלנה בנפרד ובפורומים בעלי סטטוס חוקי נפרד לגבי כל אחת מקבוצות היישובים הנ"ל. בנושאים כלליים משותפים יתקיימו דיונים משותפים לכלל יישובי עירית הגג. ניהול הדיונים וחלוקת התפקידים והסמכויות ייקבעו במסגרת נוהל עבודה שיקבע לעצמו הפורום המשותף של עירית גג.
5. משמעות ההצטרפות לעירית הגג (מבחינת פעולות נדרשות על ידי מועצת התכנון העליונה והמינהל האזרחי באיו"ש):

לאור ההנחה שנאמרה לעיל, בדבר אי-שינוי סטטוס חוקי של מעמד הישובים באיו"ש, השינויים יהיו ארגוניים וטכניים בלבד.

מכיון שיש כוונה לכונן מסגרת תכנונית משותפת בזיקה לעירית הגג, מוצע להקים ליד מועצת התכנון העליונה ועדת משנה שיהיו לה הסמכויות של ועדה מחוזית, והיא תורכב מנציגי הישובים באיו"ש החברים בעירית הגג יחד עם נציגים של משרדי הממשלה הרלבנטיים, כפי הנהוג כיום בועדת המשנה להתיישבות הישראלית באיו"ש שליד מועצת התכנון העליונה.

6. נושא התכנון: בלשכת התכנון המרכזית שתשרת את עירית הגג יהיו גורמים מקצועיים הקשורים לתכנון באיו"ש - והטיפול המקצועי בתכנון המיתאר שלהם תוך זיקה לעיריות הגג ייעשה בלשכת התכנון של עירית הגג.

כאמור לעיל, החלטות לגבי אישורי תכנון הנוגעות לישובים באיו"ש תתקבלנה על ידי ועדת המשנה של מת"ע, כך שמבחינה חוקית אין שינוי במצב הקיים.

7. השתתפות הרשויות בתקציב עירית הגג

מכיון שהניחול והתקציבים של הרשויות המקומיות באיו"ש נעשים בזיקה ישירה למשרד הפנים ולשאר משרדי הממשלה הקשורים לרשויות המקומיות, אין מניעה להשתתפות הרשויות המקומיות בחלקן היחסי בעירית הגג.

הערה:

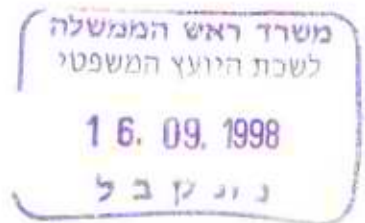
המסמך הוכן כחומר רקע לקראת דיון משותף בצוות משפטיים שמונה לבחינת חמשמעויות המשפטיות של כינון עירית גג וקידום החקיקה לשם כך. המסמך הכולל את המבנה המוצע של עירית הגג יוכן בנפרד.

ט' אלול תשנ"ח

31 באוגוסט 1998

(הוכן ע"י עו"ד יחזקאל לוי
עבור עירית ירושלים)

מדינת ישראל
משרד המשפטים
לשכת היועץ המשפטי לממשלה



ירושלים, י"א אלול תשנ"ח
02 ספטמבר 1998

מס' מכתב: 15647/98

אל: הג"פ, מ"פ

שלום רב,

הנדון: הקמת עיריית "גג" סובב ירושלים

היועץ המשפטי לממשלה מבקש לקיים ישיבה בנושא שבנדון. מטרת הדיון לבחון במישור העקרוני אם ניתן מבחינה משפטית שעיריית הגג תפעיל סמכויות הן בשטחים בישראל והן בשטחים באיו"ש.

הישיבה תתקיים ביום ב' ה-28.9.98 בשעה 09.00.

לישיבה זומנו: מר מ' מזוז, מר ש' שטיין, מר ע' פוגלמן, מר א' בייקר, אל"מ ש' פוליטיס, אל"מ ד' רייזנר, מר ש' זינגר, גב' צ' גרוס, מר א' אליאב מר ג' גולן ומר מ' בלס.

... מצ"ב המצע לדיון.

בברכה,


אתי כחן

מנהלת לשכת

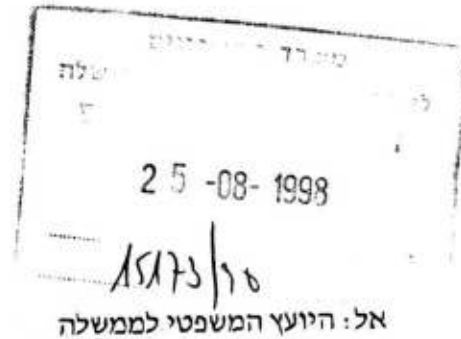
היועץ המשפטי לממשלה

וועץ המשפטי
משרד ראש הממשלה
24 אוגוסט, 1998

משרד ראש הממשלה
היועץ המשפטי

ירושלים, ב' אלול, תשנ"ח
24 אוגוסט, 1998

תיק - 32 - 2



הנדון: הסדרת נושאים משפטיים בהתאם להחלטת ממשלה בעניין חיזוקה
של ירושלים מס' 3913 מיום 21.6.98 "הקמת עירית גג - סובב ירושלים"

זכור בהחלטת הממשלה שבגדון נקבע בהתייחס לתת הפרק "הקמת עירית גג - סובב ירושלים" כי "...האמור בכפוף להסדר נושאים משפטיים, על דעת היועץ המשפטי לממשלה".

יו"ר ועדת המנכ"לים, שמונתה במסגרת אותה החלטה, מר משה ליאון, ביקשני לפנות אליך ע"מ לקבל בהקדם האפשרי חוות דעת משפטית בהתייחס לסוגיות העולות כתוצאה מיישום האמור בקטע זה של החלטת הממשלה.

בברכה
שמעון שסיין
היועץ המשפטי

חעתק: המנכ"ל

מר גבי גולן - יועץ ראש הממשלה לתכנון ולפיתוח



מזכירות הממשלה

ירושלים, ל' בסיון התשנ"ח
24 ביוני 1998

ש מ ר

אל : חברי הממשלה

שלום רב,

הנני מתכבד להביא לתשומת-לבכם את החלטה מס. 3913 של הממשלה משיבתה ביום א', כ"ז בסיון התשנ"ח (21.6.98):

"3913. חיזוקה של ירושלים

מ ח ל י ט י ס :

לאמץ את המלצות הועדה לחיזוק ירושלים וכן לאשר הצעות נוספות שעלו בדיון, במגמה לפתח ולחזק את ירושלים, למען כל תושביה. להלן פירוט ההחלטות:

א. הרחבת תחום שיפוט ירושלים

להטיל על שר הפנים לפעול להרחבת תחומי השיפוט ומרחב התכנון של ירושלים ולעשות את כל הנדרש, לרבות יזום חקיקה, כדי לענות על צרכי פיתוחה ושגשוגה של ירושלים.

המלצות שר הפנים בדבר התכנית המפורטת להרחבת תחומי שיפוט ירושלים, יובאו לאישור הממשלה עד ל-1 באוגוסט 1998.

שר הפנים יפעל לתכנון השטחים שצורפו לתחום שיפוט ירושלים משנת 1992 ואילך, במגמה לאפשר מיצוי הבניה למגורים בשטחים אלה. המימון לקידום התכנון האמור יהיה מתקציב המדינה.

ב. הקמת עיריית גג - סובב ירושלים

בהמשך להחלטת הממשלה מס. 1604 (י/7) מיום 12.2.97 בדבר הכנת הצעה להקמת עיריית גג - סובב ירושלים ובגין מעמדה המיוחד של ירושלים, תפעל ועדת מנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לגיבוש המלצות בדבר העברת סמכויות הנמצאות כיום בידי משרדי הממשלה, ברמת המחוז, לידי עיריית הגג. הועדה תתאם עם נציגי משרד הבטחון אופן שילובם של הישובים ממזרח, מצפון ומדרום, במיוחד בתחום התכנון והבניה;

- 2 -

האמור - בכפוף להסדר נושאים משפטיים, על-דעת היועץ המשפטי לממשלה.

המלצות ועדת המנכ"לים יובאו לאישור הממשלה.

בראש מועצת עיריית הגג, שתורכב מראשי הרשויות המשתתפות בה, יעמוד ראש עיריית ירושלים.

הפעילות המשותפת, כפי שתקבע על-ידי מועצת עיריית הגג, תתבסס אך ורק על כח-אדם הקיים ברשויות המקומיות.

עיריית הגג תפעל לייעול השירותים תוך ניצול יתרונות לגודל ותוך התבססות, ככל הניתן, על עקרונות איגוד ערים לנושאים מסויימים.

שר הפנים יקים ועדה מקצועית, בראשותו של מנכ"ל משרד הפנים ובהשתתפות נציגי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, נציגי עיריית ירושלים ונציגי הרשויות המיועדות להיכלל בעיריית הגג. תפקיד הועדה לגבש המלצות בדבר מבנה עיריית הגג, רשימת הרשויות שיכללו בה, הסמכויות שיועברו אליה מהרשויות החברות ודרכי פעולתה. הועדה תגיש המלצותיה לשר הפנים. שר הפנים יגיש המלצותיו לאישור הממשלה עד ערב ראש השנה התשנ"ט (20 בספטמבר 1998).

הועדה המקצועית תמשיך וחלווה את שלבי הקמתה של עיריית הגג.

ג. עידוד תעשיות עתירות טכנולוגיה בירושלים

הממשלה רואה חשיבות בשמירת יתרונה היחסי של ירושלים בכל הקשור לתעשיות עתירות טכנולוגיה, במטרה לעודד קליטת אוכלוסיה צעירה ומשכילה בירושלים.

לפיתוח תעשיות עתירות טכנולוגיה בירושלים, יוקצה מתקציב המדינה סך של 30 מליון ש"ח לשנה, במשך שלוש שנים, לתחומים רלוונטיים כגון: פיתוח אזורי תעשייה, תמיכה במו"פ, הכשרת והסבת כוח-אדם (כולל הכשרת עובדים מקרב העולים החדשים והמיגזר החרדי) ועוד. בתום שלוש השנים האמורות, לאחר בחינת עלות-תועלת, תבחן הממשלה הארכת התמיכה המוגברת לירושלים בשנתיים נוספות.

ההקצאה לפיתוח אזורי תעשייה תעשה על-ידי תקנה תקציבית לטובת הרשות לפיתוח ירושלים. שר האוצר ושר התעשייה והמסחר יקבעו את המתכונת של הקצאה זו, ובאין הסכמה בין השרים - יכריע בעניין ראש הממשלה.

ל.צ.ה

השתתפות היישובים העירוניים באיו"ש

סביבות ירושלים בעירית-גג מוצעת

1. מטרת הצירוף לעירית הגג היא מטעמים של יעילות, חסכון, הטבת השרותים לאזרחים, וחיווק מעמדה של ירושלים כמטרופולין אזורי עבור האוכלוסיה והריכוזים העירוניים סביבה, ללא קשר לרצף טריטוריאלי, לגבולות המוניציפליים ואחרים.
2. הצטרפות היישובים הישראליים באיו"ש לעירית הגג תהיה במתכונת אירגונית, מינהלית ומקצועית, במסגרת הסדרים פנימיים, ואחריות משרדי הממשלה הייעודיים - כל אחד בתחום אחריותו וסמכויותיו כלפי היישובים והאוכלוסיה הישראלית באיו"ש.
3. סטטוס חוקי (הנחות מוצא):
(א) אין כל כוונה לשנות את הסטטוס החוקי של היישובים הישראליים באיו"ש מבחינת החוק הנוהג.
(ב) אין כל כוונה לשנות את תחולת החוק הישראלי והרחבתו מעבר לגבולות הנוכחיים של תחולתו הקיימת.
4. חלוקת הסמכויות
כדי להמנע משינויים בסטטוס החוקי הכללי, ייקבעו מבנה עירית הגג וחלוקת התפקידים הפונקציונלית בין קבוצת היישובים החברים בעירית הגג שעליהם חל החוק הישראלי במלואו, ובין קבוצת היישובים המצויים באיו"ש, באופן שהכלים המקצועיים והטכניים ישרתו כאחד את כל הרשויות. לעומת זאת, החלטות בעלות אופי חוקי מחייב כלפי תושבי היישובים תתקבלנה בנפרד ובפורומים בעלי סטטוס חוקי נפרד לגבי כל אחת מקבוצות היישובים הנ"ל. בנושאים כלליים משותפים יתקיימו דיונים משותפים לכלל יישובי עירית הגג. ניהול הדיונים וחלוקת התפקידים והסמכויות ייקבעו במסגרת נוהל עבודה שיקבע לעצמו הפורום המשותף של עירית גג.
5. משמעות ההצטרפות לעירית הגג (מבחינת פעולות נדרשות על ידי מועצת התכנון העליונה והמינהל האזרחי באיו"ש):

לאור ההנחה שנאמרה לעיל, בדבר אי-שינוי סטטוס חוקי של מעמד הישובים באיו"ש, השינויים יהיו ארגוניים וטכניים בלבד.

מכיון שיש כוונה לכונן מסגרת תכנונית משותפת בזיקה לעירית הגג, מוצע להקים ליד מועצת התכנון העליונה ועדת משנה שיהיו לה הסמכויות של ועדה מחוזית, והיא תורכב מנציגי הישובים באיו"ש החברים בעירית הגג יחד עם נציגים של משרדי הממשלה הרלבנטיים, כפי הנחוג כיום בועדת המשנה להתיישבות הישראלית באיו"ש שליד מועצת התכנון העליונה.

6. נושא התכנון: בלשכת התכנון המרכזית שתשרת את עירית הגג יהיו גורמים מקצועיים הקשורים לתכנון באיו"ש - והטיפול המקצועי בתכניות המיתאר שלהם תוך זיקה לעיריות הגג יעשה בלשכת התכנון של עירית הגג.

כאמור לעיל, החלטות לגבי אישורי תכניות הנוגעות לישובים באיו"ש תתקבלנה על ידי ועדת המשנה של מת"ע, כך שמבחינה תוקנית אין שינוי במצב הקיים.

7. השתתפות הרשויות בתקציב עירית הגג

מכיון שהניהול והתקציבים של הרשויות המקומיות באיו"ש נעשים בזיקה ישירה למשרד הפנים ולשאר משרדי הממשלה הקשורים לרשויות המקומיות, אין מניעה להשתתפות הרשויות המקומיות בחלקן היחסי בעירית הגג.

הערה:

המסמך חוכן כחומר רקע לקראת דיון משותף בצוות משפטיים שמונה לבחינת המשמעויות המשפטיות של כינון עירית גג וקידום החקיקה לשם כך. המסמך הכולל את המבנה המוצע של עירית הגג יוכן בנפרד.

ט' אלול תשנ"ח

31 באוגוסט 1998

(הוכן ע"י עו"ד יחזקאל לוי
עבור עירית ירושלים)

ל.ז.ח

השתתפות היישובים העירוניים באיו"ש

סביבות ירושלים בעירית-גג מוצעת

1. מטרת הצירוף לעירית הגג היא מטעמים של יעילות, חסכון, הטבת השרותים לאזרחים, וחיזוק מעמדה של ירושלים כמטרופולין אזורי עבור האוכלוסיה והריכוזים העירוניים סביבה, ללא קשר לרצף טריטוריאלי, לגבולות המוניציפליים ואחרים.
2. הצטרפות היישובים הישראליים באיו"ש לעירית הגג תהיה במתכונת אירגונית, מינהלית ומקצועית, במסגרת הסדרים פנימיים, ואחריות משרדי הממשלה הייעודיים - כל אחד בתחום אחריותו וסמכויותיו כלפי היישובים והאוכלוסיה הישראלית באיו"ש.
3. סטטוס חוקי (הנחות מוצא):
 - (א) אין כל כוונה לשנות את הסטטוס החוקי של היישובים הישראליים באיו"ש מבחינת החוק הנוהג.
 - (ב) אין כל כוונה לשנות את תחולת החוק הישראלי והרחבתו מעבר לגבולות הנוכחיים של תחולתו הקיימת.
4. חלוקת הסמכויות
כדי להמנע משינויים בסטטוס החוקי הכללי, ייקבעו מבנה עירית הגג וחלוקת התפקידים הפונקציונלית בין קבוצת היישובים החברים בעירית הגג שעליהם חל החוק הישראלי במלואו, ובין קבוצת היישובים המצויים באיו"ש, באופן שהכלים המקצועיים והטכניים ישרתו כאחד את כל הרשויות. לעומת זאת, החלטות בעלות אופי חוקי מחייב כלפי תושבי היישובים תתקבלנה בנפרד ובפורומים בעלי סטטוס חוקי נפרד לגבי כל אחת מקבוצות היישובים הנ"ל. בנושאים כלליים משותפים יתקיימו דיונים משותפים לכלל יישובי עירית הגג. ניהול הדיונים וחלוקת התפקידים והסמכויות ייקבעו במסגרת נוהל עבודה שיקבע לעצמו הפורום המשותף של עירית גג.
5. משמעות ההצטרפות לעירית הגג (מבחינת פעולות נדרשות על ידי מועצת התכנון העליונה והמינהל האזרחי באיו"ש):

לאור ההנחה שנאמרה לעיל, בדבר אי-שינוי סטטוס חוקי של מעמד הישובים באיו"ש, השינויים יהיו ארגוניים וטכניים בלבד.

מכיון שיש כוונה לכוון מסגרת תכנונית משותפת בזיקה לעירית הגג, מוצע להקים ליד מועצת התכנון העליונה ועדת משנה שיהיו לה הסמכויות של ועדה מחוזית, והיא תורכב מנציגי הישובים באיו"ש החברים בעירית הגג יחד עם נציגים של משרדי הממשלה הרלבנטיים, כפי הנהוג כיום בועדת המשנה להתיישבות הישראלית באיו"ש שליד מועצת התכנון העליונה.

6. נושא התכנון: בלשכת התכנון המרכזית שתשרת את עירית הגג יהיו גורמים מקצועיים הקשורים לתכנון באיו"ש - והטיפול המקצועי בתכניות המיתאר שלהם תוך זיקה לעיריות הגג ייעשה בלשכת התכנון של עירית הגג.

כאמור לעיל, החלטות לגבי אישורי תכניות הנוגעות לישובים באיו"ש תתקבלנה על ידי ועדת המשנה של מת"ע, כך שמבחינה חוקית אין שינוי במצב הקיים.

7. השתתפות הרשויות בתקציב עירית הגג

מכיון שהניהול והתקציבים של הרשויות המקומיות באיו"ש נעשים בזיקה ישירה למשרד הפנים ולשאר משרדי הממשלה הקשורים לרשויות המקומיות, אין מניעה להשתתפות הרשויות המקומיות בחלקן היחסי בעירית הגג.

הערה:

המסמך הוכן כחומר רקע לקראת דיון משותף בצוות משפטיים שמונה לבחינת המשמעויות המשפטיות של כינון עירית גג וקידום החקיקה לשם כך. המסמך הכולל את המבנה המוצע של עירית הגג יוכן בנפרד.

ט' אלול תשנ"ח

31 באוגוסט 1998

(הוכן ע"י עו"ד יחזקאל לוי
עבור עירית ירושלים)

60.6

השתתפות היישובים העירוניים באיו"ש

סביבות ירושלים בעירית-גג מוצעת

1. מטרת הצירוף לעירית הגג היא מטעמים של יעילות, חסכון, הטבת השרותים לאזרחים, וחיזוק מעמדה של ירושלים כמטרופולין אזורי עבור האוכלוסיה והריכוזים העירוניים סביבה, ללא קשר לרצף טריטוריאלי, לגבולות המוניציפליים ואחרים.
2. הצטרפות היישובים הישראליים באיו"ש לעירית הגג תהיה במתכונת אירגונית, מינהלית ומקצועית, במסגרת הסדרים פנימיים, ואחריות משרדי הממשלה הייעודיים - כל אחד בתחום אחריותו וסמכויותיו כלפי היישובים והאוכלוסיה הישראלית באיו"ש.
3. סטטוס חוקי (הנחות מוצא):
(א) אין כל כוונה לשנות את הסטטוס החוקי של היישובים הישראליים באיו"ש מבחינת החוק הנוהג.
(ב) אין כל כוונה לשנות את תחולת החוק הישראלי והרחבתו מעבר לגבולות הנוכחיים של תחולתו הקיימת.
4. חלוקת הסמכויות
כדי להמנע משינויים בסטטוס החוקי הכללי, ייקבעו מבנה עירית הגג וחלוקת התפקידים הפונקציונלית בין קבוצת היישובים החברים בעירית הגג שעליהם חל החוק הישראלי במלואו, ובין קבוצת היישובים המצויים באיו"ש, באופן שהכלים המקצועיים והטכניים ישרתו כאחד את כל הרשויות. לעומת זאת, החלטות בעלות אופי חוקי מחייב כלפי תושבי היישובים תתקבלנה בנפרד ובפורומים בעלי סטטוס חוקי נפרד לגבי כל אחת מקבוצות היישובים הני"ל. בנושאים כלליים משותפים יתקיימו דיונים משותפים לכלל יישובי עירית הגג. ניהול הדיונים וחלוקת התפקידים והסמכויות ייקבעו במסגרת נוהל עבודה שיקבע לעצמו הפורום המשותף של עירית הגג.
5. משמעות ההצטרפות לעירית הגג (מבחינת פעולות נדרשות על ידי מועצת התכנון העליונה והמינהל האזרחי באיו"ש):

לאור ההנחה שנאמרה לעיל, בדבר אי-שינוי סטטוס חוקי של מעמד הישובים באיו"ש, השינויים יהיו ארגוניים וטכניים בלבד.

מכיון שיש כוונה לכונן מסגרת תכנונית משותפת בזיקה לעירית הגג, מוצע להקים ליד מועצת התכנון העליונה ועדת משנה שיהיו לה הסמכויות של ועדה מחוזית, והיא תורכב מנציגי הישובים באיו"ש החברים בעירית הגג יחד עם נציגים של משרדי הממשלה הרלבנטיים, כפי הנהוג כיום בועדת המשנה להתיישבות הישראלית באיו"ש שליד מועצת התכנון העליונה.

6. נושא התכנון: בלשכת התכנון המרכזית שתשרת את עירית הגג יהיו גורמים מקצועיים הקשורים לתכנון באיו"ש - והטיפול המקצועי בתכניות המיתאר שלהם תוך זיקה לעיריות הגג ייעשה בלשכת התכנון של עירית הגג.

כאמור לעיל, החלטות לגבי אישורי תכניות הנוגעות לישובים באיו"ש תתקבלנה על ידי ועדת המשנה של מת"ע, כך שמבחינה חוקית אין שינוי במצב הקיים.

7. השתתפות הרשויות בתקציב עירית הגג

מכיון שהניהול והתקציבים של הרשויות המקומיות באיו"ש נעשים בזיקה ישירה למשרד הפנים ולשאר משרדי הממשלה הקשורים לרשויות המקומיות, אין מניעה להשתתפות הרשויות המקומיות בחלקן היחסי בעירית הגג.

הערה:

המסמך הוכן כחומר רקע לקראת דיון משותף בצוות משפטיים שמונה לבחינת המשמעויות המשפטיות של כינון עירית גג וקידום החקיקה לשם כך. המסמך הכולל את המבנה המוצע של עירית הגג יוכן בנפרד.

ט' אלול תשנ"ח

31 באוגוסט 1998

(הוכן ע"י עו"ד יחזקאל לוי
עבור עירית ירושלים)

60.6

השתתפות היישובים העירוניים באיו"ש

סביבות ירושלים בעירית-גג מוצעת

1. מטרת הצירוף לעירית הגג היא מטעמים של יעילות, חסכון, הטבת השרותים לאזרחים, וחיוק מעמדה של ירושלים כמטרופולין אזורי עבור האוכלוסיה והריכוזים העירוניים סביבה, ללא קשר לרצף טריטוריאלי, לגבולות המוניציפליים ואחרים.
2. הצטרפות היישובים הישראליים באיו"ש לעירית הגג תהיה במתכונת אירגונית, מינהלית ומקצועית, במסגרת הסדרים פנימיים, ואחריות משרדי הממשלה הייעודיים - כל אחד בתחום אחריותו וסמכויותיו כלפי היישובים והאוכלוסיה הישראלית באיו"ש.
3. סטטוס חוקי (הנחות מוצא):
(א) אין כל כוונה לשנות את הסטטוס החוקי של היישובים הישראליים באיו"ש מבחינת החוק הנוהג.
(ב) אין כל כוונה לשנות את תחולת החוק הישראלי והרחבתו מעבר לגבולות הנוכחיים של תחולתו הקיימת.
4. חלוקת הסמכויות
כדי להמנע משינויים בסטטוס החוקי הכללי, ייקבעו מבנה עירית הגג וחלוקת התפקידים הפונקציונלית בין קבוצת היישובים החברים בעירית הגג שעליהם חל החוק הישראלי במלואו, ובין קבוצת היישובים המצויים באיו"ש, באופן שהכלים המקצועיים והטכניים ישרתו כאחד את כל הרשויות. לעומת זאת, החלטות בעלות אופי חוקי מחייב כלפי תושבי היישובים תתקבלנה בנפרד ובפורומים בעלי סטטוס חוקי נפרד לגבי כל אחת מקבוצות היישובים הנ"ל. בנושאים כלליים משותפים יתקיימו דיונים משותפים לכלל יישובי עירית הגג. ניהול הדיונים וחלוקת התפקידים והסמכויות ייקבעו במסגרת נוהל עבודה שיקבע לעצמו הפורום המשותף של עירית גג.
5. משמעות ההצטרפות לעירית הגג (מבחינת פעולות נדרשות על ידי מועצת התכנון העליונה והמינהל האזרחי באיו"ש):

לאור ההנחה שנאמרה לעיל, בדבר אי-שינוי סטטוס חוקי של מעמד הישובים באיו"ש, השינויים יהיו ארגוניים וטכניים בלבד.

מכיון שיש כוונה לכונן מסגרת תכנונית משותפת בזיקה לעירית הגג, מוצע להקים ליד מועצת התכנון העליונה ועדת משנה שיהיו לה הסמכויות של ועדה מחוזית, והיא תורכב מנציגי הישובים באיו"ש החברים בעירית הגג יחד עם נציגים של משרדי הממשלה הרלבנטיים, כפי הנהוג כיום בועדת המשנה להתיישבות הישראלית באיו"ש שליד מועצת התכנון העליונה.

6. נושא התכנון: בלשכת התכנון המרכזית שתשרת את עירית הגג יהיו גורמים מקצועיים הקשורים לתכנון באיו"ש - והטיפול המקצועי בתכנון המיתאר שלהם תוך זיקה לעיריות הגג ייעשה בלשכת התכנון של עירית הגג.

כאמור לעיל, החלטות לגבי אישורי תכנון הנוגעות לישובים באיו"ש תתקבלנה על ידי ועדת המשנה של מת"ע, כך שמבחינה תוקנית אין שינוי במצב הקיים.

7. השתתפות הרשויות בתסצוב עירית הגג

מכיון שהניהול והתקציבים של הרשויות המקומיות באיו"ש נעשים בזיקה ישירה למשרד הפנים ולשאר משרדי הממשלה הקשורים לרשויות המקומיות, אין מניעה להשתתפות הרשויות המקומיות בחלקן היחסי בעירית הגג.

הערה:

המסמך הוכן כחומר רקע לקראת דיון משותף בצוות משפטיים שמונה לבחינת המשמעויות המשפטיות של כינון עירית גג וקידום החקיקה לשם כך. המסמך הכולל את תמבנה המוצע של עירית הגג יוכן בנפרד.

ט' אלול תשנ"ח

31 באוגוסט 1998

(הוכן ע"י עו"ד יחזקאל לוי
עבור עירית ירושלים)

60.6

השתתפות היישובים העירוניים באיו"ש

סביבות ירושלים בעירית-גג מוצעת

1. מטרת הצירוף לעירית הגג היא מטעמים של יעילות, חסכון, הטבת השרותים לאזרחים, וחיוזק מעמדה של ירושלים כמטרופולין אזורי עבור האוכלוסיה והריכוזים העירוניים סביבה, ללא קשר לרצף טריטוריאלי, לגבולות המוניציפליים ואחרים.
2. הצטרפות היישובים הישראליים באיו"ש לעירית הגג תהיה במתכונת אירגונית, מינהלית ומקצועית, במסגרת הסדרים פנימיים, ואחריות משרדי הממשלה הייעודיים - כל אחד בתחום אחריותו וסמכויותיו כלפי היישובים והאוכלוסיה הישראלית באיו"ש.
3. סטטוס חוקי (הנחות מוצא):
(א) אין כל כוונה לשנות את הסטטוס החוקי של היישובים הישראליים באיו"ש מבחינת החוק הנוהג.
(ב) אין כל כוונה לשנות את תחולת החוק הישראלי והרחבתו מעבר לגבולות הנוכחיים של תחולתו הקיימת.
4. חלוקת הסמכויות
כדי להמנע משינויים בסטטוס החוקי הכללי, ייקבעו מבנה עירית הגג וחלוקת התפקידים הפונקציונלית בין קבוצת היישובים החברים בעירית הגג שעליהם חל החוק הישראלי במלואו, ובין קבוצת היישובים המצויים באיו"ש, באופן שהכלים המקצועיים והטכניים ישרתו כאחד את כל הרשויות. לעומת זאת, החלטות בעלות אופי חוקי מחייב כלפי תושבי היישובים תתקבלנה בנפרד ובפורומים בעלי סטטוס חוקי נפרד לגבי כל אחת מקבוצות היישובים הנ"ל. בנושאים כלליים משותפים יתקיימו דיונים משותפים לכלל יישובי עירית הגג. ניהול הדיונים וחלוקת התפקידים והסמכויות ייקבעו במסגרת נוהל עבודה שיקבע לעצמו הפורום המשותף של עירית גג.
5. משמעות ההצטרפות לעירית הגג (מבחינת פעולות נדרשות על ידי מועצת התכנון העליונה והמינהל האזרחי באיו"ש):

לאור ההנחה שנאמרה לעיל, בדבר אי-שינוי סטטוס חוקי של מעמד הישובים באיו"ש, השינויים יהיו ארגוניים וטכניים בלבד.

מכיון שיש כוונה לכונן מסגרת תכנונית משותפת בזיקה לעירית הגג, מוצע להקים ליד מועצת התכנון העליונה ועדת משנה שיהיו לה הסמכויות של ועדה מחוזית, והיא תורכב מנציגי הישובים באיו"ש החברים בעירית הגג יחד עם נציגים של משרדי הממשלה הרלבנטיים, כפי הנהוג כיום בועדת המשנה להתיישבות הישראלית באיו"ש שליד מועצת התכנון העליונה.

6. נושא התכנון: בלשכת התכנון המרכזית שתשרת את עירית הגג יהיו גורמים מקצועיים הקשורים לתכנון באיו"ש - והטיפול המקצועי בתכנון המיתאר שלהם תוך זיקה לעיריות הגג ייעשה בלשכת התכנון של עירית הגג.

כאמור לעיל, החלטות לגבי אישורי תכנון הנוגעות לישובים באיו"ש תתקבלנה על ידי ועדת המשנה של מת"ע, כך שמבחינה תוקנית אין שינוי במצב הקיים.

7. השתתפות הרשויות בתקציב עירית הגג

מכיון שהניהול והתקציבים של הרשויות המקומיות באיו"ש נעשים בזיקה ישירה למשרד הפנים ולשאר משרדי הממשלה הקשורים לרשויות המקומיות, אין מניעה להשתתפות הרשויות המקומיות בחלקן היחסי בעירית הגג.

הערה:

המסמך הוכן כחומר רקע לקראת דיון משותף בצוות משפטיים שמונה לבחינת המשמעויות המשפטיות של כינון עירית גג וקידום החקיקה לשם כך. המסמך הכולל את המבנה המוצע של עירית הגג יוכן בנפרד.

ט' אלול תשנ"ח

31 באוגוסט 1998

(הוכן ע"י עו"ד יהזקאל לוי
עבור עירית ירושלים)

Prime Minister's Office
Adviser to the Prime Minister

ירושלים, ח' בתשרי התשנ"ט
28 בספטמבר 1998
גג-1728



משרד ראש הממשלה
יועץ ראש הממשלה לתכנון ופיתוח

לכבוד
היועץ המשפטי לממשלה

שלום רב;

הנדון: עיריית גג - סובב ירושלים

בהמשך לבקשתך, מצורף חומר העוסק בנדון, אשר הוכן ע"י עיריית ירושלים.

בברכת שנה טובה
וגמר חתימה טובה

גבי גולן
יועץ רה"מ לתכנון ופיתוח

העתק: מנכ"ל משרד רוה"מ
ר' מחלקת הבג"צים, משרד המשפטים
יועמ"ש משרד רוה"מ ✓

עיריית גג - סובב ירושלים *

רקע

במסגרת התכנית האסטרטגית לחיזוקה של ירושלים, מוצע מבנה ארגוני מרחבי שיוכל לסייע בהשגת יעדי התכנית כולה.

המבנה המרחבי - סובב ירושלים, נועד להבטיח שעיריית ירושלים תעמוד במרכזה של מסגרת מטרופולינית מחייבת ושהיו בידה כלים גמישים לתיאום וייזום תכניות ופרויקטים אזוריים, בנוסף להיותה מייצגת את ירושלים כבירת ישראל וכעיר מרכזית לעולם כולו.

המסגרת המטרופולינית למרחב הסובב, תוכל לספק כלים מוניציפליים, תכנוניים, כלכליים וחברתיים, משותפים לכל תושבי עיריית הגג, כדי שיוכלו להנות מהיתרונות של חיים במרחב המטרופוליני. בתוך המסגרת של עיריית הגג, תוכל כל רשות מקומית להתנהל כמסגרת אוטונומית השומרת על יחידיותה.

עולה אפוא שכדי שעיריית ירושלים תוכל לתפקד כעיריית גג, לשובים היהודיים שבמרחב המטרופוליני שלה, יואצו לה תפקידים וסמכויות הנתונים בידי משרדי הממשלה, ביחוד בדרג המחוזי. במבנה החדש, יהיה על משרדי הממשלה להסתפק בקביעת מדיניות כוללת, ולשתף את עיריית ירושלים בכל הדיונים, כנהוג בעבודה עם המשרדים והמנהלים המחוזיים. תמ"א 31 (לקליטת עליה ולפיתוח) שיוזמה על ידי משרד הפנים נועדה ליישם גישה מודרנית, חדשנית של הגדרת מרחבים מטרופוליניים בישראל. ירושלים, במסגרת תכניתה האסטרטגית לדור הבא (2020), מתמודדת עם הצורך לתת מענה לבעיות העיקריות עימן היא מתמודדת ובהם:

- א. המאזן הדמוגרפי.
 - ב. הצורך לשנות מבנה התעסוקה בעיר ולחזק את הבסיס הכלכלי של העיר ותושביה.
 - ג. חיים משותפים, בעיר עם מבנה חברתי מורכב.
 - ד. פיתוח התשתיות הפיזיות של העיר, בכל חלקיה.
- כפועל יוצא מהעיסוק בנושאים אלה והדיון בחלופות השונות, התגבש הצורך להקים מערך מוניציפלי לשיתוף פעולה, במרחב הישובים היהודיים, במסגרת עיריית גג - סובב ירושלים. הקונפיגורציה החדשה - עיריית הגג, כמסגרת-על מוניציפלית, הנה פרי של עבודה מקצועית מקפת, לרבות בחינת נסיונם של אחרים (סאן פרנציסקו, מונטראול, טורונטו, בריסל, ליאון, זינבה וכדו'), כמו גם את הנסיון שהצטבר בישראל, בתחום השלטון המקומי. המסגרות בחו"ל שהוקמו במתכונת של עיריית גג (או בדומה לה), מאפשרים לקיים מערך רחב

הסקירה הוכנה על בסיס סיכום הצוות המוניציפלי מרחבי של תכנית האב האסטרטגית של ירושלים, עבודתו של מר דב קהת (חברת חלופה) בנושא והצעת עקרונות ודברי הסבר של עו"ד יחזקאל לוי שהוכנה עבור ועדת המנכ"לים.

במיוחד של שיתופי פעולה, בכל התחומים המוניציפליים בהם נמצא יתרון לגודל ו/או לעצם השותפות.

מבין הנושאים ניתן לאזכר:

- א. תכנון אזורי כולל, בתחום הפיזי והחברתי (לרבות איכות הסביבה).
 - ב. פיתוח ובינוי תשתיות (כבישים, מים וביו, ניקוז, תחבורה וכדו').
 - ג. פיתוח וטיוב השרותים החברתיים (חינוך, תרבות, בריאות, השכלה גבוהה וכדו').
- מלימוד ניתוח התנאים במרחב הסובב את ירושלים, לרבות העמדות שהוצגו על ידי קרביני עיריית ירושלים, ראשי הרשויות המקומיות במרחב ומשרדי הממשלה (עבודה שנעשתה על ידי מר דב קהת ומשרדו), עולה מידה של חשש מפני אובדן סמכויות וחלק מן העצמאות המוקנה, מכחם של החוקים הקיימים.
- ואולם, ניכרת נכונות לשיתוף פעולה בתחומים שפורטו לעיל.
- המסקנה העולה היא שנדרש לקבל החלטה מחייבת של הממשלה עם חקיקה של חוק מסגרת, להקמתה של עיריית גג וללוות את תהליך ההקמה במעורבות פעילה של הממשלה בכלל ושל משרד הפנים בפרט.

עיריית גג סובב ירושלים - פרוט תהליך ההקמה - סקיצה ודברי הסבר

להלן תובא סקיצה כללית למתווה המוצע. זו מסגרת ראשונית ובסיסית, שנועדה להצביע על כוון אפשרי של הנחיות היסוד, המאפיינים העיקריים ואופן הקמתה של עיריית הגג:

מאפיינים	פרוט
מספר הרשויות ושמותיהן	ייקבע בנפרד
הנחות גאופוליטיות	ההקמה נעשית תחת תנאים דינמיים של תהליך השלום.
דרך ההקמה	חקיקה ראשית - חוק מסגרת שלאחריה בא תהליך של חקיקת משנה (תקנות שר הפנים). הצעת החוק תוכן על ידי משרדי הפנים והמשפטים.
מבנה עיריית הגג	מערכת דו קומתית: קומה 1: עיריות, מועצות מקומיות (מו"א או חלק מהן?). קומה 2: עיריית גג הכוללת סמכויות שאת חלקן היא יונקת מהרשויות המקומיות וחלקן מהממשלה המרכזית והמחוזות של משרדי הממשלה.

פרוט	מאפיינים
ייקבעו בתקנות השר. לכל רשות מקומית יהיה ייצוג. יווצר איזון סביר ויעיל בין האינטרסים של ירושלים לבין שאר הרשויות המקומיות.	אופן הבחירה ו/או המינוי של בעלי התפקידים בעיריית הגג
1. תחומי האחריות ייקבעו בתקנות שר הפנים. 2. בתקנות שר הפנים ייקבעו : 2.1 חלוקת התפקידים בין עיריית הגג לרשויות המקומיות. 2.2 הסמכויות שיואצלו לעיריית הגג מהשרים, על פי סמכויותיהם. 3. עיריית הגג תעסוק בתחומים דוגמת : 3.1 נושאי התכנון והבניה. 3.2 תשתיות אזוריות ותשתיות על (מים, ביוב, דרכים מסילות, תיעול, ניקוז, חניונים מרכזיים, חנה וסע, מרכזי תחבורה, תקשורת וכדו'). 3.3 נושאי חינוך, תרבות ואומנות. 3.4 איכות הסביבה (פארקים אזוריים, פיקוח על זיהום אוויר, רעש, מים ומטרדים ברמה אזורית, תברואה בעיקר בהיבט של סילוק אשפה (קבורה, שריפה, מיחזור). 3.5 תכנון ומידע (ברמה של הכנת תכניות אב אזוריות, פיזיות, כלכליות, חברתיות וכיו"ב, פרויקטים של התחדשות שכונות וכיו"ב). 3.6 פיתוח כלכלי (תכנון ופיתוח אזורי, תעסוקה, התארגנות אזורית ליזמות ופיתוח כלכלי, לחיזוק כושר התחרות של האזור). 3.7 פיתוח התיירות (שת"פ בתחום זה ובעיקר בפיתוח ובתאום נושא האיכסון ושיווק חבילות תיירות). 3.8 חרום ובטחון, כבאות והצלה (תאום פעולה, ניצול יתרון לגודל, פריסה במרחב, פיתוח טכנולוגי ומקצוענות ברמה גבוהה).	תחומי האחריות של עיריית הגג

מאפיינים	פרוט
	3.9 בריאות (בעיקר בתחומי רפואה ציבורית, סביבתית ומונעת, חינוך לבריאות וחיסונים). 3.10 קליטת עליה (בעיקר ברמה של ארגון הקליטה, מידע ותמיכה מקצועית לעובדים המקצועיים). 3.11 בתי עלמין. 3.12 כל נושא אחר ששר הפנים יאשר לעיריית הגג לעסוק בו, על פי התקנות.
דרך קבלת ההחלטות במוסדות עיריית הגג	כפי שייקבע בתקנות שר הפנים. התקנות ישענו על העקרון הכללי של הצבעה וקבלת דעת הרוב אולם, אפשר שבתחומים מסויימים, תינתן אפשרות למיעוט להגן על האינטרסים שלו על ידי דרישה לרוב מיוחד, או כל דרך אחרת אותה יקבע שר הפנים בתקנות.

עקרונות לחקיקת חוק עיריית הגג - סובב ירושלים

עיריית גג

1. ירושלים כמטרופולין והישובים סביבה הקשורים אליה בקשר פיזי, כלכלי, תרבותי וחברתי כמפורט בתוספת לחוק יחדיו, יהיו עיריית גג.

מועצת עיריית הגג

2. תכונן מועצת עיריית הגג שבראשה יכהן ראש עיריית ירושלים, וחבריה יהיו נציגים של מועצות הרשויות המקומיות השותפות בעיריית הגג. מספר חברי המועצה ונציגי הרשויות, ייקבעו בצו של שר הפנים, בהתחשב, בין השאר, בגודל הרשות המקומית.

רשימת הרשויות החברות בעיריית הגג

3. (א) רשימת הרשויות המקומיות החברות בעיריית הגג, תהיה כמפורט בתוספת לחוק וכן יהיו בה ישובים המצויים בשטח, הנמצא בשליטת צה"ל ובניהול המינהל האזרחי, בהתאם לצו של מפקד אזור יהודה והשומרון.
- (ב) שר הפנים יהיה רשאי, בצו, להוסיף לרשימת הרשויות המקומיות שבתוספת ובאישור

הממשלה לגרוע מן הרשימה.

סמכויות עיריית הגג

4. עיריית הגג תוסמך לטפל בכל הנושאים המחייבים קשר וזיקה בין הרשויות ושהטיפול בהם ברמה אזורית והמטרופולינית יביא לחסכון, יעילות ולהעלאת רמת השירותים לאזרח, הכל כפי שתחליט הממשלה ובהתאם ליכולת הניהול והספקת השירותים, באמצעות עיריית הגג.

אין סמכות להטיל מיסים

5. עיריית הגג לא תהא מוסמכת להטיל מיסים, ארנונות וכדו', על התושבים המצויים בתחומי הרשויות המקומיות החברות בה.

תקציב עיריית הגג

6. (א) עיריית הגג תפעל לפי תקציב שנתי. אמצעיה הכספיים יבואו ממקורות ממשלתיים, וכן מהשתתפות של הרשויות המקומיות החברות בה, בהתאם לגודלן ולהיקף השירותים שהרשות המקומית מקבלת מעיריית הגג.
(ב) הצעת התקציב של הרשות תוכן על ידה והיא טעונה אישור מועצת הרשות ואישור משרד הפנים.

עובדי עיריית הגג

7. עובדי עיריית הגג יועסקו במישרין על ידה ומספרם לא יעלה על שיא כח אדם המותר בכלל הרשויות המקומיות החברות בה.

מעמדה המשפטי של עיריית הגג

8. (א) עיריית הגג תהא תאגיד משפטי והיא רשאית להתקשר בחוזים, לרכוש נכסים, להעסיק עובדים ולעשות כל פעולה משפטית אחרת הנחוצה להפעלתה.
(ב) עיריית הגג תהא גוף מבוקר על ידי מבקר המדינה.

תקנות לניהול עיריית הגג

9. שר הפנים ייקבע בתקנות הוראות לענין ניהול עיריית הגג, לענין מכרזים וכל ענין אחר המתחייב לצורך הפעלת עיריית הגג.

הרשויות החברות בעיריית הגג

יפורטו בנפרד.

הסדרת מערכת התכנון והבניה בעיריית הגג - סובב ירושלים

דברי הסבר

מוצע להסמיך את עיריית הגג לפעול כמערכת תכנון מיתארי - אזורי, משולבת. סמכותה תחול בתחום עיריית הגג. סמכות הועדות המקומיות, של הרשויות המרכיבות את עיריית הגג לא תיקטן (במיוחד בתחום רישוי והיתרי בניה).

ליד עיריית הגג תפעל לשכת תכנון אזורית מרכזית. היא תקבל לידיה את התפקידים והסמכויות המקצועיות של לשכת התכנון המחוזית באזור ירושלים, וכן את התפקידים והסמכויות המקצועיות של לשכת התכנון באזור יו"ש - לגבי הישובים הכלולים בה מאיו"ש. הסמכת לשכת התכנון המשותפת לעיריית הגג היא בעיקר בתחום המינהלי והמקצועי ומחייבת פעולה של משרד הפנים לגבי הישובים החברים בעיריית הגג והחלטה משותפת של שרי הפנים והביטחון לגבי הישובים באיו"ש החברית בעיריית הגג.

אשר לסמכויות הסטטוטוריות - לגבי הישובים הנמצאים בשטח שחל עליו החוק הישראלי, סמכויות הועדה המחוזית יועברו למועצת עיריית הגג והיא בשבתה כמעין ועדה מחוזית, תנהל על ידי הממונה על המחוז מטעם משרד הפנים. ראש מועצת עיריית הגג יהיה מ"מ היו"ר. לועדת התכנון החדשה יצורפו נציגים של משרדי הממשלה, החברים בוועדה המחוזית. הנושא מחייב תיקון בחוק התכנון והבניה.

אשר לישובים באזור יו"ש החברים בעיריית הגג, ישובים אלה יחד עם נציגים של משרדי הממשלה החברים במועצת התכנון העליונה, יהיו מעין ועדה מחוזית נפרדת (כועדת משנה) ויקבלו את השירות המקצועי מלשכת התכנון של עיריית הגג.

מתן סמכויות של ועדה מחוזית לישובי יו"ש, החברית בעיריית הגג כאמור לעיל, יעשה בדרך של תיקון צו התכנון לאיו"ש מטעם מפקד אזור יהודה והשומרון, כצעד משלים לסמכות החוקית שניתן למועצת עיריית הגג, לגבי ישובים שחל עליהם החוק הישראלי.

לסיכום: עבור כל ישובי סובב ירושלים תפעל לשכת תכנון מקצועית משותפת ומרכזית, אולם בנושא הסמכויות הסטטוטוריות של ועדות התכנון, יהיה פיצול מבחינת מקור הסמכות החוקית בין ישובי סובב ירושלים שחל עליהם החוק בישראל ובין הישובים מאיו"ש החברים בעיריית הגג.

ההחלטות, כמתחייב מדברי ההסבר

1. תוקם לשכת תכנון מרכזית לישובי סובב ירושלים לטיפול בנושאי תכנון משותפים לישובים.
2. משרד הפנים יכין הצעת חוק לתיקון חוק התכנון והבניה שלפיה תכונן ועדת תכנון לישובי סובב ירושלים ומעמדה וסמכויותיה יהיו כשל ועדה מחוזית. במקביל יצומצמו סמכויות הועדה המחוזית הקיימת, לגבי הישובים שיכללו בוועדה החדשה שתוקם.
3. שר הבטחון יפעל לתיקון צו התכנון החל באזור יו"ש לגבי הישובים שיכללו בעיריית הגג - סובב ירושלים ותכונן להם ועדת תכנון מיוחדת, במקום סמכות מועצת התכנון העליונה היושבת כועדה מחוזית לגבי הישובים הנ"ל.
4. ועדת התכנון שתכונן מכח החלטה מספר 2 וועדת התכנון שתכונן מכח החלטה מספר 3, יפעלו

- תוך תיאום מלא ביניהן וישורתו שתיהן באמצעות לשכת התכנון המרכזית האמורה בסעיף 1. סמכויות לשכת התכנון יפורטו בתיקון שייעשה בחוק התכנון ובמקביל בצו התכנון.
5. התיקון בחוק ובצו האמורים לעיל, לא יגרע מהסמכויות החוקיות הקיימות של ועדות התכנון המקומיות.

היערכות לביצוע ההחלטה על כינון עיריית גג

1. תוכן הצעת החוק הממשלתית על ידי משרד הפנים ומשרד המשפטים והיא תובא לאישור הממשלה, לשם הגשה לכנסת, תוך 30 יום.
2. ועדת המנכ"לים בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, תכין את רשימת הנושאים והסמכויות שיועברו מטיפול משרדי הממשלה לטיפול עיריית הגג - ברמת המחוז, כשבראש סדר העדיפויות נושאי התכנון, החינוך, התרבות והאומנות. הצעת ועדת המנכ"לים תובא לאישור הממשלה.
3. צוות מקצועי של משרד הפנים, בראשותו של מנכ"ל משרד הפנים, יחד עם נציגי עיריית ירושלים והרשויות יגבשו הצעה לארגון ולהקמה של עיריית הגג. הישות החדשה של עיריית הגג תתחיל לפעול בטווח שבין 6 חודשים עד שנה.

21 ביולי 1998



לכבוד
מר רענן דינור
מנכ"ל
עיריית ירושלים

שלום רב,

הנדון: עיריית הגג - הערות בנושא תכנון

בהמשך לפגישה שהתקיימה בלשכת מנכ"ל משרד הפנים בנדון רצ"ב
מסמך המסכם את הרעיון שעלה באותה פגישה.

בכבוד רב,


דב קחת
מנהל כללי

העתק: מר י. אפרתי - מנכ"ל משרד הפנים

עיריית הגג סובב ירושלים - מערך התכנון

מגמת ההערכות לאפשר ניצול אחד היתרונות שמעוניינים להשיג בהקמת עיריית הגג, לאמור, תאום איכותי של התכנון במרחב עיריית הגג. מנגד שומרת ההערכות על מעמדו של התכנון ברמה המחוזית שעניינו תכנון בכל מרחב המחוז תוך פתרון קונפליקטים אינהרנטיים העשויים לקבל ביטויים מודגשים מעת לעת ושיש לתת להם פתרון. באותה עת התכנון ברמה המקומית נותר על כנו וכל רשות מקומית ממשיכה להיות אחראית על התכנון בתחומה, כפי שהדברים מתקיימים היום בפועל.

במבנה המוצע מתקיימים השינויים העיקריים הבאים:

1. מועצה מקומית מודיעין ומועצה מקומית מכבים רעות מתווספות

למחוז ירושלים. לשינוי זה שני יתרונות מהותיים:

א. חיזוקה של ירושלים כאשר העברת מודיעין וסביבתה למחוז מאפשרת הכוונת הפיתוח באופן שיחזק באופן מובהק את הקשר של אזור זה למטרופולין ירושלים ויחליש הזיקה למטרופולין ת"א.

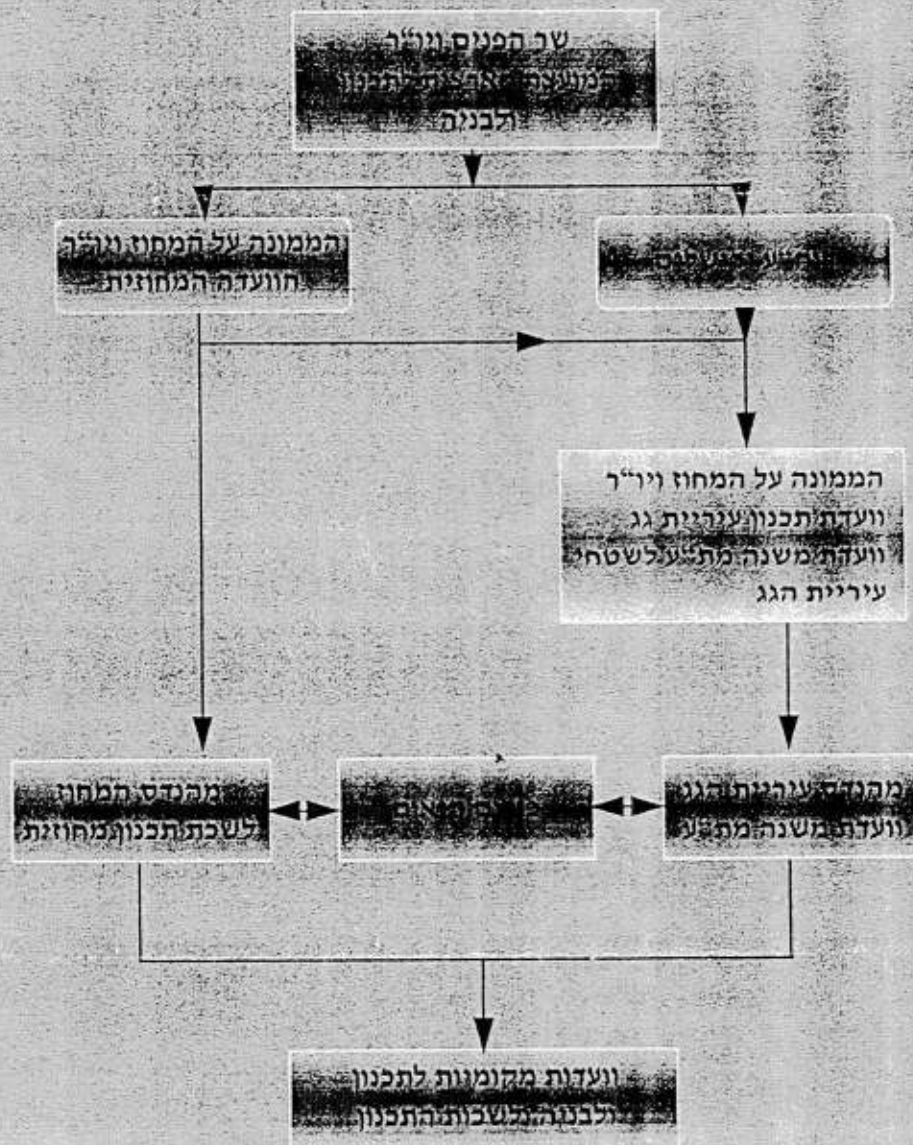
ב. יצירת המיצרף בית שמש ואזור מודיעין כרשויות מקומיות עם אוכלוסיה עתידית של כחצי מליון נפש ושטח גדול במיוחד מדגיש את חשיבות התפקוד המחוזי (לשכת התכנון) גם לאחר הקמת עיריית הגג והפעלת לשכת תכנון במסגרתה.

2. הממונה על המחוז המכהן כיו"ר הוועדה המחוזית ישמש כיו"ר

הוועדה לתכנון ובניה של עיריית הגג. ע"י כך אנו משיגים תאום תכנון

ברמה הגבוהה ביותר בין התכנון במחוז לתכנון בעיריית הגג.

מבנה מערך התכנון המוצע



3. הממונה על המחוז במסגרת תפקידו כיו"ר וועדת התכנון בעיריית הגג ישמש גם כיו"ר וועדת המשנה של מת"ע (יו"ש) לעניין הישובים שיצורפו לעיריית הגג.
- בדרך זו אנו עשויים להתגבר על המיכשול המשפטי של שת"פ משני עברי הקו וכמו כן לקבל תאום תכנוני של כל הרשויות הכלולות בעיריית הגג.
4. לוועדה לתכנון של עיריית הגג תהיינה סמכויות של וועדה מחוזית לעניין הרשויות הכלולות בעיריית הגג.
5. הוועדה המחוזית וועדת התכנון של עיריית הגג יקיימו פורום תאום על מנת להגיע לתאום תכנון ברמה הגבוהה וזאת מעבר לעובדת היות יו"ר בשתי הוועדות הממונה על המחוז.
6. בתפקוד הוועדות המקומיות לא יחול שינוי.

לאור ההנחה שנאמרה לעיל, בדבר אי-שינוי סטטוס חוקי של מעמד הישובים באיו"ש, השינויים יהיו ארגוניים וטכניים בלבד. מכיון שיש כוונה לכוון מסגרת תכנונית משותפת בזיקה לעירית הגג, מוצע להקים ליד מועצת התכנון העליונה ועדת משנה שיהיו לה הסמכויות של ועדה מחוזית, והיא תורכב מנציגי הישובים באיו"ש החברים בעירית הגג יחד עם נציגים של משרדי הממשלה הרלבנטיים, כפי הנהוג כיום בועדת המשנה להתיישבות הישראלית באיו"ש שליד מועצת התכנון העליונה.

6. נושא התכנון: בלשכת התכנון המרכזית שתשרת את עירית הגג יהיו גורמים מקצועיים הקשורים לתכנון באיו"ש - והטיפול המקצועי בתכניות המיתאר שלהם תוך זיקה לעיריות הגג ייעשה בלשכת התכנון של עירית הגג.

כאמור לעיל, החלטות לגבי אישורי תכניות הנוגעות לישובים באיו"ש תתקבלנה על ידי ועדת המשנה של מת"ע, כך שמבחינה חוקית אין שינוי במצב הקיים.

7. השתתפות הרשויות בתקציב עירית הגג

מכיון שהניהול והתקציבים של הרשויות המקומיות באיו"ש נעשים בזיקה ישירה למשרד הפנים ולשאר משרדי הממשלה הקשורים לרשויות המקומיות, אין מניעה להשתתפות הרשויות המקומיות בחלקן היחסי בעירית הגג.

הערה:

המסמך הוכן כחומר רקע לקראת דיון משותף בצוות משפטיים שמונה לבחינת המשמעויות המשפטיות של כינון עירית גג וקידום החקיקה לשם כך. המסמך הכולל את המבנה המתצע של עירית הגג יוכן בנפרד.

ט' אלול תשנ"ח

31 באוגוסט 1998

(הוכן ע"י עו"ד יחזקאל לוי
עבור עירית ירושלים)

DOC&COMP111151085

בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק

בג"צ 393/82

בפני:

כבוד שופט א' ברק
כבוד השופט י' כהן
כבוד השופטת ח' אבנור

העותרת:

ג'מעית אסכאן אלמעלמון אלעאווניא
אלמחודדה אלמסאוליה
אגודה שיתופית רשומה כד"ן במפקדת
אזור יהודה ושומרון

נגד

המשיבים:

1. מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון
2. מועצת התכנון העליונה באזור יהודה ושומרון

התנגדות לצו-על-תנאי

תאריך הישיבה:

י"ח באייר תשמ"ג (1.5.83)

בשם העותרת:

ש. תוסייה-כהן, עו"ד

בשם המשיבים:

ר. יאראק, עו"ד

איזכורי חקיקה:

צו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1) 1

איזכורי פסיקה:

בג"צ 145/80	בג"צ 390/79	בג"צ 61/80	בג"צ 619/78
בג"צ 351/80	בג"צ 69/81	בג"צ 606/78	בג"צ 698/80
בג"צ 256/72	בג"צ 60/81	בג"צ 202/81	בג"צ 97/79
בג"צ 63/81	בג"צ 500/72	בג"צ 337/71	בג"צ 302/72
בג"צ 802/79	בג"צ 258/79	בג"צ 357/80	בג"צ 628/82
בג"צ 393/82			

פסק-דין

השופט א' ברק:

1. העותרת היא אגודה שיתופית. מטרתה הקמת שיכון למורים לחברי האגודה, תושבי יהודה ושומרון. לשם כך רכשה האגודה מקרקעין ביהודה ושומרון, בקרבת אזור התעשייה של עטרות. חברי האגודה פנו, כיחידים, בבקשה לקבל רשיון בניה, כל אחד לביתו שלו. הם לא ציינו בפנייתם את האגודה, ולא הזכירו כי מטרתם היא להקים שכונת מגורים לחברי האגודה. הבקשות נענו בחיוב. הפונים קיבלו היתרי בניה על פי חוק תכנון ערים, כפרים ובנינים, הוא החוק הירדני החל בענין (להלן - חוק תכנון ערים). בעת מתן הרשיונות, ובשל אופן הגשת הבקשות, לא נתנה הדעת על כך כי המדובר הוא בתכנונה של שכונה שלמה. משנתקבלו רשיונות הבניה,

התקשרו חברי האגודה עם קבלן בניה, אשר ניגש לתחילת הבניה. בשלב זה הופנתה תשומת לבם של רשויות התכנון למציאות המתהווה, ואלה החליטו על הקפאתם של רשיונות הבניה. לאחר זמן (ביום 24.7.79) החליטה מועצת התכנון העליונה (להלן - המועצה), הפועלת מכוח חוק תכנון ערים, לבטל את רשיונות הבניה שהוצאו ליחידי העותרת. אותה עת הוגשה למועצה תכנית מפורטת שהוכנה על ידי האגודה ושענינה בנית השיכון למורים. הטפול בתכנית זו השתנה, שכן אותה שעה החלו בדיקות ודיונים אצל המועצה בדבר תכנית דרכים אשר אמורה להסדיר דרכים חדשות בקרבת מקום. במהלכם של דיונים אלה (ביום 8.5.80) החליטה המועצה לדחות את התכנית המפורטת, וזאת משני טעמים עיקריים: האחד, צמידותה של השכונה המתוכננת לאיזור התעשייה בישראל ולמפעלים בטחוניים ביהודה ושומרון; השני, מיקומה של השכונה בתוך תחום שטח אשר בחלקו יופקע ובחלקו תאסר עליו בניה, וזאת לשם בנייתו של מחלף בין כבישים מהירים המתוכננים בקרבת מקום. אותה עת טרם אושרה תכנית הכבישים אך יסודותיה הוצגו בפני המועצה. בבג"צ 145/80 (פד"י לה, 2, 285) הלינה האגודה ושלשה מחבריה על הקפאתם וביטולם של רשיונות הבניה מזה, ועל דחייתה של התכנית המפורטת מזה. בית המשפט העליון פסק כי הענקת הרשיונות נגדה את חוק תכנון ערים, שכן הרשיונות ניתנו ללא תכנית חלוקה וללא תכנית מפורטת. על כן הקפאת הרשיונות וביטולם נעשה כדין. אשר לדחייתה של התכנית המפורטת נפסק כי שיקוליה של המועצה הם שיקולים תכנוניים רלבנטיים, לא הוכחו כל שיקולים זרים, ועל כן החלטת הדחייה כדין יסודה.

2. תכנית הדרכים, אשר שמשה יסוד לסרובה של הועדה (ביום 8.5.80) לאשר את התכנית המפורטת, טרם אושרה אותה עת. האגודה הגישה התנגדות לתכנית הדרכים המוצעת. ביום 24.7.80 קיימה המועצה דיון בתכנית הדרכים, והחליטה על הפקדתה מחדש, וזאת לאור מספר שינויים שהוכנסו בה. העותרת הגישה התנגדות גם לתכנית הדרכים החדשה. התנגדות זו הושמעה בפני ועדת משנה להתנגדויות (ביום 29.1.81) ובפני מליאת המועצה (ביום 25.11.81) בגמר דיוניה החליטה המועצה לאשר את תכנית הדרכים. כנגד אישור זה, וכנגד הפקעת חלק במקרקעיה של העותרת המתבקש מהתכנית - תוך תשלום פיצויים - מכוונת העתירה שלפנינו.

3. תכנית הדרכים אשר אושר על ידי המועצה - בכל הנוגע לעתירה שלפנינו - ענינה מחלף בין שני כבישים מהירים העתידיים להכלל ביהודה ושומרון. הכביש האחד הוא כביש בין-שמן-עטרות. חלקו האחר של כביש זה עובר בישראל וחלקו האחר ביהודה ושומרון. הכביש השני הוא כביש האמור לחבר את רמאללה, ירושלים ובית לחם (כביש מס. 4). עיקרו של כביש זה ביהודה ושומרון. קטע קטן ממנו - ליד ירושלים - הוא בתחום מדינת ישראל. שני כבישים אלה אמורים להיות כבישים מטרופוליטניים. הם מתוכננים - עם השלמתם - להסלל על גבי ארבעה מסלולים. מסלול דו-נתיבי בכל כיוון וכן מסלול שירות בכל כיוון וזאת לשם נגישותם של גורמים קרובים. במקום ההצטלבות של שני הכבישים מתוכנן מחלף, המצריך הקמתם של שלשה מפלסים: מפלס תחתון המקשר את כביש בן-שמן-עטרות עם כביש מס. 4 לכוון ירושלים; מפלס אמצעי הממשיך את כביש בן-שמן-עטרות לכיוון מעלה האדומים; מפלס עליון המחבר את דרכי השירות מן המחלף לכביש מס. 4. תכנית המחלף האמורה משקפת את התכנון הסופי, אשר יוגשם בדרך של תהליך רב-שלבי, כאשר השלב הראשון מצוי בתכנון ממשי ומתקדם.

4. במקום הרחב ביותר ישתרע המחלף על פני כשלש מאות מטרים. רצועה זו תכלול את ששת נתיבי הנסיעה, כולל שתי דרכי השירות ושני מסלולי הכביש הדו-נתיבתי. המרחקים נובעים מהצורך בעקומות שלא תהיינה חדות מדי ביחס

לכביש זה, מהפרשי גובה וטופוגרפיה של השטח, מהצורך בסוללות עפר לתמיכה בנתיבים, ומנימוקים תכנוניים אחרים הלוקחים בחשבון רזרבה קרקעית. מקרקעיה של העותרת נמצאים בתחום המחלף, חלקם נועד להפקעה ועל חלקם האחר נאסרה בניה בשל הקרבה לכבישים. עמדת המשיבים

5. מבחינה עובדתית טוענים המשיבים כי מטרתה של תכנית הדרכים היא לשרת את צרכי האיזור. היא תאפשר קשר מהיר בין ישובי יהודה ושומרון לבין עצמם. היא תשרת את האוכלוסיה המקומית של רמאללה, ביר-נבאללה, ג'דירה, נבי-סמואל, בית איכסא, בית-חנינה, בידו, ראמאת ובית לחם. ובמיוחד הצביעו המשיבים על כך כי כביש רמאללה-ירושלים הופך לדרך עירונית, והאלטרנטיבה לכך תהיה בעתיד במערכת הכבישים המתוכננת. המשיבים הדגישו כי מערכת הדרכים ביהודה ושומרון היא מיושנת, ואין היא יכולה לשאת עוד את הכמות הרבה של מכוניות הנעות עליה. כך, למשל ב-1970 היו באיזור 5,000 מכוניות ו-7,000 נהגים. ואילו ב-1983 יש באיזור 35,000 מכוניות ו-35,000 נהגים. גידול זה מצריך, לדעת המשיבים, תכנונה וביצועה של מערכת כבישים חדשה. אף שבמרכזה של תכנית הדרכים עומד פיתוח האיזור לטובת האוכלוסיה שבו, אין המשיבים מתעלמים מכך כי תכנית זו קשורה בתכנון בישראל, היא מתחשבת בו, ומהווה פרויקט משותף לישראל ולאיזור. היא תשרת לא רק את תושבי האיזור אלא גם את תושבי ישראל, ואת התנועה בין יהודה ושומרון לבין ישראל. בהקשר זה צויין כי מדי יום ביומו עוברים לעבודה בישראל וחזקה ממנה פועלים רבים - אשר מספרם גדל מ-14,700 בשנת 1970 ל-44,300 ב-1983 - וכן אוכלוסיה נוספת, הן מישראל והן מהאיזור. לבסוף, צויין כי מימונה של תכנית הכבישים תעשה בחלקה מהמסים הרגילים הנגבים מהאוכלוסיה המקומית, ובחלקה במימון מישראל.

6. מבחינה משפטית, עמדתם של המשיבים היא כי פעולתם מעוגנת בדין המקומי ובכללי המשפט הבינלאומי המנהגי. לטענתם, תפקידו של ממשל צבאי אינו מצטמצם בבטחון בלבד, ועליו להבטיח את תקינות חייה של האוכלוסיה המקומית. על ממשל צבאי לנהוג כפי ששלטון מתוקן היה נוהג בכל שטחי החיים, לרבות תחבורה. במסגרת זו, תכנונה של מערכת כבישים וביצועה מהווה פעולה כדין של ממשל צבאי, שכן היא נעשית למען תושבי האיזור, ואין בה משום הקרבת האינטרסים של האיזור על מזבח האינטרסים של ישראל. אמת, תכנון מערכת הכבישים נעשה תוך שיתוף פעולה עם ישראל, אך אין בכך ולא כלום, שכן היא נעשתה - מבחינתו של הממשל הצבאי - מתוך מטרה לקדם את עניניו של האיזור. תפקידו של ממשל צבאי, חמש עשרה שנים לאחר כינונו, אינו יכול להצטמצם לשימורה של מערכת כבישים מיושנת ועתיקה. לדעת המשיבים, אם הממשל היה נוהג כך היו מאשימים אותו בצדק בכך שהוא מקפיא את הפיתוח ומונע את התפתחותו הטבעית של האיזור ואוכלוסיותו.

עמדת העותרת

7. מבחינה עובדתית טוענת העותרת כי מטרתו של תכנון הכבישים אינו לשרת את צרכי האיזור, אלא את צרכיה התחברותיים של ישראל. היזמה היא ישראלית, והממשל הצבאי נגרר אחריה, בלא להפעיל כל שיקול דעת עצמאי, ובלא להעמיד לנגד עיניו את טובתו של האיזור. לטענת העותרת אין האיזור זקוק למערכת כבישים מפוארת וראונית שכזו. מטרתו של המחלף לשרת קו תנועה ישראלי - מבן-שמן לעטרות - ובינו לבין טובת האיזור אין ולא כלום.

8. מבחינה משפטית טוענים העותרים כי התכנית והפעולות בעקבותיה (הפקעה

ואיסור בניה) אינן חוקיות, שכן הן נוגדות את המשפט הבינלאומי המנהגי. הטעם לכך הוא כפול: ראשית, משום שמטרתה של התכנית אינה טובת האיזור אלא טובתה של ישראל. במצב דברים זה חל איסור על הממשל הצבאי לפעול; שנית, אפילו תאמר כי מטרת תכנית היא טובתו של האיזור, הרי אין ממשל צבאי שהוא זמני באופיו רשאי לתכנן ולבצע פעולה שיש לה השלכות קבע ארוכות טווח. אלו נמשך השלטון הירדני, אין כלל לדעת אם היה עולה על דעתו להכין תכנית שכזו, ולאור ספיקות אלה, על הממשל הצבאי להמנע מהתכנית. סמכותו של הממשל הצבאי, נוכח זמניותו, משתרעת על פעולות של שמירת הקיים וניהולו השוטף. אין הוא בעל סמכות לעשות שינויים מפליגים. על כן, אין הממשל הצבאי רשאי לתכנן ולבצע מערכת כבישים, שיש בה עובדות קבע שנועדו להמשך לאחר סיום השלטון הצבאי באזור.

תחום המחלוקת

9. המחלוקת בין הצדדים המשתרעת הן באשר לעובדות המקרה והן באשר למסגרת המשפטית. אשר לעובדות, חלוקים הצדדים באשר למטרתה של תכנית הדרכים. העותרת טוענת כי מטרתה של זו לשרת את צרכיה של ישראל, וצרכיה בלבד. המשיבים טוענים לעומתם כי מטרת תכנית הדרכים לשרת את צרכיה של האוכלוסיה המקומית, תוך שיתוף פעולה עם ישראל. אשר לדיון, חלוקים הצדדים באשר להיקף סמכותו של הממשל הצבאי, לתכנן ולבצע תכניות קבע, העשויות להתקיים גם לאחר סיום הממשל הצבאי. העותרים טוענים כי זמניותו של הממשל הצבאי מצמצמת את סמכותו לשמירת הקיים לניהולו בלבד. המשיבים גורסים כי סמכותו של ממשל צבאי כוללת בחובה גם דאגה לצרכי הפיתוח. לשם הבנתה של מחלוקת זו, יש לפנות תחילה למסגרת הנורמטיבית בה פועל השלטון בישראלי ביהודה ובשומרון, ולסמכויות הנתונות לו כדין. על רקע זה ניתן יהיה להכריע במחלוקת שבין הצדדים.

המסגרת הנורמטיבית

10. במלחמת ששת הימים נתפסו ירושלים "המזרחית" ויהודה ושומרון על ידי צבא הגנה לישראל. בירושלים "המזרחית" הוחל "המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה" (ראה סעיף 1 לצו סדרי השלטון והמשפט (מס' 1), תשכ"ז-1967). שונה היתה הגישה לענין יהודה ושומרון. המשפט, השיפוט והמינהל של ישראל לא הופעלו ביהודה ושומרון. (בג"צ 390/79 פד"י לד, 1, 1; בג"צ 61/80 פד"י לד, 3, 595). יהודה ושומרון מוחזקות על ידי ישראל בדרך של תפיסה צבאית או "תפיסה לוחמתית" (Belligerent accuptien) באזור הוקם ממשל צבאי, אשר בראשו עומד מפקד צבאי, כוחותיו וסמכויותיו של המפקד הצבאי יונקים מכללי המשפט הבינלאומי הפומבי שענינם תפיסה צבאית. על פי הוראותיהם של כללים אלה, כל סמכויות הממשל והמינהל מוחזקות בידיו של המפקד הצבאי (בג"צ 619/78 פד"י לג, 3, 505). סמכויות אלה, יש והן יונקות מהדין אשר שרר באזור בטרם התפיסה הצבאית, ויש והן יונקות מחקיקה חדשה שהוחקה על ידי המפקד הצבאי. במקרה הראשון מפעיל המפקד הצבאי סמכות שלטונית מקומית קיימת. במקרה השני מפעיל המפקד הצבאי סמכות שלטונית חדשה. בשני המקרים גם יחד חייבת הפעלת הסמכות לקיים את כלליו של המשפט הבינלאומי הפומבי שענינו תפיסה לוחמתית, ואת עקרונותיו של המשפט המינהלי הישראלי, שענינם שימוש בסמכות שלטונית של עובד ציבור (ראה Shamgar, Concepts and Problems of the Israel

Military Government - The Initial Stage, Military Government
in the Territories Administered by Israel, 1967-1980
Shamgar, ed.(p). 13

נמצא כי קיומה של סמכות שלטונית על פי הדין המקומי - כגון, הסמכות להפקיע מקרקעין לצרכי ציבור - אינה, לא תנאי הכרחי ולא תנאי מספיק, לפעולה שלטונית באיזור הנתון לתפיסה צבאית. אין זה תנאי הכרחי, שכן בהעדר סמכות שלטונית מקומית רשאי הממשל הצבאי להעניק לעצמו סמכות שלטונית חדשה, ובלבד שהדבר אפשרי על פי כללי המשפט הבינלאומי שענינם תפיסה לוחמתית. אין זה תנאי מספיק, שכן אפילו קיימת סמכות שלטונית מקומית, הרי הפעלתה של סמכות זו, הלכה למעשה, לא די לה שתעשה על פי כללי הדין המקומי, אלא חייבת היא לעלות בקנה אחד עם כללי המשפט המנהלי הישראלי ועם כללי המשפט הבינלאומי שענינם תפיסה לוחמתית (בג"צ 61/80 הנזכר, בג"צ 351/80 פד"י לה, 2, 673).

11. סקירה זו מלמדת, כי מבחינה משפטית, המקור לסמכותו ולכוחו של המפקד הצבאי באזור הנתון לתפיסה לוחמתית הוא בכללי המשפט הבינלאומי הפומבי, שענינם תפיסה לוחמתית (occupatio bellica) המהווים חלק מדיני המלחמה (ראה בג"צ 69/81 הנזכר). מבחינת חובותיה של המדינה המחזיקה כלפי הקהילה הבינלאומית, מצויים כללים אלה, הן במשפט הבינלאומי המנהגי והן במשפט הבינלאומי ההסכמי שהמדינה צד להם והחלים על הנושא. מבחינת זכותו של תושב אזור הנתון לממשל צבאי כלפי המפקד הצבאי - זכות הניתנת לביקורת שיפוטית בבית המשפט של המדינה המחזיקה - מעוגנים כללי התפיסה הלוחמתית במשפט הבינלאומי המנהגי, ובמשפט הבינלאומי ההסכמי עד כמה שהוא הוזרם למשפט פנימי של המדינה המחזיקה על ידי מעשה חקיקה פנימי בר-תוקף (בג"צ 69/81 הנזכר). מבחינת תפיסתה הלוחמתית של ישראל, ובהעדר חקיקה מזרימה, הנורמות העיקריות של דיני המלחמה שענינם תפיסה לוחמתית, הם אלה הכלולות בתקנות בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה, הנספחות להסכם האג הרביעי מ-1907 (להלן - תקנות האג). אף שתקנות האג הן הסכמיות הרי הדעה המקובלת היא - ודעה זו נתקבלה על ידי בית משפט זה (בג"צ 606/78 פד"י לג, 2, 113; בג"צ 390/79 פד"י לד, 1, 1) - כי תקנות האג הן דקלרטיביות באופן, והן משקפות משפט בינלאומי מנהגי החל בישראל גם בלא מעשה חקיקה ישראלי. לא כן אמנת גנבה הרביעי בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה מ-1949 שאפילו היא חלה על תפיסתה הלוחמתית של ישראל ביהודה ושומרון - ושאלה זו נתונה למחלוקת חריפה ולא נביע בה כל עמדה (ראה בג"צ 61/80 הנזכר) - הרי היא בעיקרה אמנה קונסטיטוטיובית, אשר אינה מאמצת מנהגים בינלאומיים קיימים, אלא יוצרת נורמות חדשות, אשר לשם תחולתן בישראל יש צורך במעשה חקיקה (ראה דינשטיין, גירוש ראשי הערים מיהודה, עיוני משפט; כרך ח', עמ' 158). נוכל להשאיר בצריך עיון את השאלה היפה אם חלקיה ההומניטריים של אמנת גנבה הרביעית שלגביהם החליטה ממשלת ישראל כי תנהג על פיהם (בג"צ 698/80 פד"י לה, 1, 617), אין בהם כדי לחוות נורמות מחייבות - ולו באופן חלקי - מכוח היותן חלק מהנחיות פנימיות מטעם ממשלת ישראל כלפי המפקד הצבאי, ומכח היותן הנחיות עצמיות של המפקד הצבאי עצמו.

12. תקנות האג סובבות סביב שני צירים מרכזיים: האחד, הבטחת האינטרסים הבטחוניים הלגיטימיים של התופס בשטח הנתון בתפיסה הלוחמתית; השני הבטחת צרכיה של האוכלוסיה האזרחית בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית. (בג"צ 256/72 פד"י כז, 1, 124, 138; בג"צ 60/81 הנזכר, בעמ' 271). בין שני צירים אלה באות תקנות האג לקבוע איזון מסוים, תוך שבענינים מסויימים הדגש הוא על הצורך הצבאי ואילו בענינים אחרים הדגש הוא על צרכיה של האוכלוסיה האזרחית. "דיני המלחמה יוצרים בדרך כלל איזון עדין בי שני קטבים מגנטיים; הצורך צבאי מחד גיסא, ושיקולים ההומניטריים מאידך גיסא (דינשטיין, סמכות החקיקה בשטחים המוחזקים, עיוני משפט, כרך ב. ע' 565, 509). בשני הענינים גם יחד - הן הצורך "הצבאי" והן הצורך "האזרחי" - נקודת המוצא העקרונית היא שהמפקד הצבאי אינו יורש את

זכויותיו ומעמדו של השלטון שניגף. אין הוא הריבון באזור המוחזק (ראה

Oppenheim, The Legal Relations between the Occupying Power
L.Q.R. (1917) 33, and the Inhabitants), 363.

סמכויותיו של השלטון שניגף מוטעות, ואילו מכח כללי המשפט הבינלאומי הפומבי
נתונה בידי המפקד הצבאי "סמכות הממשל והמינהל העליונה באיזור" (בג"צ 619/78
הנזכר, בעמ' 510). סמכויות אלה הן, מבחינה משפטית, זמניות מטבען, שכן התפיסה
הלוחמתית היא זמנית מטבעה. (ראה Oppenheim-Lauterpacht, International

th ed. p7, Law, Vol. II. 436 (1952)

ראה גם המדריך הצבאי הבריטי -
The Law of War on Land,
sec 143, p (1958), being Part III of the Manual of Military Law).

זמניות זו יכול שתהיה ארוכת מועד (ראה בג"צ 351/80 הנזכר, בע' 690).
אין המשפט הבינלאומי קוצב לה זמן, והיא נמשכת כל עוד הממשל הצבאי שולט
באופן יעיל באיזור (ראה בג"צ 69/81 הנזכר).

13. ראינו, כי שקוליו של המפקד הצבאי הם בהבטחת האינטרסים הבטחוניים
שלו באיזור מזה ובהבטחת האינטרסים של האוכלוסיה האזרחית באיזור מזה.
אלה כאלה מכוונים כלפי האיזור. אין המפקד הצבאי רשאי לשקול את האינטרסים
הלאומיים, הכלכליים, הסוציאליים של מדינתו שלו, עד כמה שאין בהם השלכה על
האינטרס הבטחוני שלו באזור או על האינטרס של האוכלוסיה המקומית. אפילו צרכי
הצבא, הם צרכי הצבאיים ולא צרכי הבטחון הלאומי במובנה הרחב (בג"צ 390/79
פד"י לו, 1, 17). איזור המוחזק בתפיסה לוחמתית אינו שדה פתוח לניצול כלכלי
או אחר. כך, למשל, אין ממשל צבאי רשאי להטיל על תושביו של שטח מוחזק
בתפיסה לוחמתית מיסים המיועדים אך לקופתה של מדינה מטעמו הוא פועל
(בג"צ 69/81 שם, בע' 271). על כן, אין הממשל הצבאי רשאי לתכנן ולבצע
מערכת כבישים באיזור המוחזק בתפיסה לוחמתית, אם מטרתו של תכנון זה ואם
מטרתו של בצוע זה הוא אך להוות "דרך שירות" למדינתו שלו. תכנון וביצוע
מערכת כבישים בשטח תפוס יכול שתעשה מנימוקים צבאיים (ראה בג"צ 202/81
פד"י לו, 2, 622). כפי שנראה, תכנון וביצוע מערכת כבישים יכול שיעשה
מנימוקים של טובת האוכלוסיה המקומית. אין תכנון וביצוע אלה יכולים להעשות
אך כדי לשרת את המדינה המחזיקה. על כן, אם צודקת העותרת, כי מטרת התכנון
אינה צרכי האיזור (הצבאיים או האזרחיים) אלא אך צרכיה של ישראל, כי אז
צודקים הם גם בעמדתם המשפטית, כי מטרה זו זרה היא לשיקוליו של המפקד הצבאי.
דומה, כי המשיבים עצמם אינם חולקים על הפרופוזציה המשפטית האמורה, אך
חולקים הם על עמדת העותרים מבחינה עובדתית. נמצא, כי זהו "המקום הגיאומטרי"
בניתוח המשפטי שבו עלינו להזקק למחלוקת העובדתית שבין הצדדים, באשר למטרת
התכנית.

14. במחלוקת העובדתית אשר נתגלתה בין הצדדים, אין לנו כל סיבה שלא לקבל
את עמדת המשיבים. הוצגו בפנינו השיקולים התכנוניים שעמדו ביסוד התכנית,
ואין לנו כל יסוד לפקפק בנכונותם. העותרים מצדם לא העלו כל עובדה שיש בה
כדי לערער את עמדת המשיבים, ופרט לטענה כללית, לא הביאו מצדם כל ראיה או
הוכחה שיש בה כדי להטיל ספק בגישתם של המשיבים. מתוך העיון בחומר שהוצג לנו
מתגלית תמונה של תכנון מקצועי הלוקח בחשבון את תנאיו וצרכיו של האיזור, ולא את
תנאיה וצרכיה של ישראל בלבד.

15. ציינתי, כי נחה דעתנו כי השיקולים שעמדו לנגד עיני המשיבים היו

שיקוליו של האזור, ולא שיקוליה של ישראל. עם זאת, ספק בעיני אם שיקוליו של האזור הם אך שיקולי טובתה של האוכלוסיה המקומית - כפי שנטען לפנינו - או שמא קיימים גם שיקולים בטחוניים-צבאיים, בצד השיקולים בדבר ענינה של האוכלוסיה באיזור. ספק זה לא נובע מעיון מתצהיר המשיבים, שכן תצהיר זה כולו עוסק בשיקולים שענינם טובת האזור ואוכלוסיתו ואין בו כל רמז לשיקול הבטחוני. מקורו של הפסק הוא בפסק דינו של בית משפט זה בבג"צ 202/81 (פד"י לו', 2, 622). אף פרשה זו עסקה בתכנון וביצוע של דרך באיזור. צויין בפסק דינו של כבוד השופט שילה, כי רשת הכבישים האזוריים, העוברים את יהודה ושומרון לאורכה ולרוחבה, לא נועדה רק מטעמים של טובת האוכלוסיה המקומית בלבד, אלא יש לה אף מטרה צבאית מובהקת. "אם חס ושלום תפרוץ מלחמה, ויהיה צורך בהעברת גייסות לאורך ולרוחב ביהודה ושומרון, עלולה תנועתם להתארך, הן מחמת שהכבישים המצויים עתה צרים, מתפתלים וארוכים. הן מחמת התנועה המנועית האזרחית הרגילה, העלולה לסתום אותם לגמרי או להאט את התנועה בהם. כבישים אלטרנטיביים רחבים, ישרים וקצרים יותר (אחרי ביטול הפיתולים), אשר לא יעברו בתוך הישוביים, הן בעתות מלחמה נכס אסטרטגי בעל חשיבות ראשונית" (ע' 635). דברים אלה נאמרו על התכנון כולו, ולא אך על אותו כביש מיוחד שבו עסקה אותה פרשה. אכן, בתצהיר התשובה שהוגש באותה עתירה - בו עיינתי בתיק בית המשפט - מציין ראש מחלקת תכנון תשתית ביחידה לבטחון לאומי במשרד הבטחון, כי בצד הצורך של הציבור המקומי "משולב גם הצורך הצבאי המשתקף בכל בניית שערות הכבישים הארציים והאזוריים ביהודה ושומרון, שכביש זה הוא חלק מהם, ביצירת מעבר חפשי של כוחות צה"ל בצירי התנועה המרחבית והארכית של האזור, תוך הקטנת ההתקלות במרכזי אוכלוסיה בדרכם. זאת הן להבטחת התנועה היום יומית והן למעבר כוחות צה"ל בעת מלחמה". אכן נימוק זה הגיוני הוא, וניתן היה לצפות שגם בפרשה שלפנינו, בצד השיקול "האזרחי" של טובת האוכלוסיה המקומית יודגש בפנינו השיקול "הבטחוני", המשתלב עמו ומשלים אותו. והנה, צורך צבאי זה לא הוזכר כלל. גישה זו תמוהה היא. הממשל הצבאי אחד הוא, בין אם הוא מתייצב בפני בית משפט זה בבג"צ 202/81 הנזכר ובין אם הוא מתייצב בפרשה שבפנינו. הכיצד יתכן שאת שאומרים להרכב אחד של בית משפט זה אין אומרים לנו? אתמהא. על כל פנים, אין במציאות עגומה זו כדי להכריע את הכף, שכן מעמד המשפטי של המשיבים איתן דוקא בהנחה של קיום שיקול צבאי בצד השיקול האזרחי. על כן נבחן את המצב המשפטי לאור ההנחה העובדתית הנוחה פחות למשיבים, היא ההנחה ממנה אנו חיים - על פי כללי הדיון המקובלים - בפרשה שלפנינו.

16. לאור מסקנתנו - בה אין לנו כל פקפוק או הרהור - כי שיקוליה של ישראל וצרכיה האזרחיים לא עמדו ביסוד תכנית הדרכים בבצועה, לא נותר לנו אלא לדון במחלוקת המשפטית אשר נתגלתה בין הצדדים, ואשר ענינה כוחו וסמכותו של ממשל צבאי לתכנן ולבצע מפעל "אזרחי" באזור - בלא כל השלכה צבאית - אשר יש לו הלשכות קבע ארוכות טווח, לעתים אף מעבר לגבולות הזמן של הממשל הצבאי עצמו.

הבטחת צרכיה של האוכלוסיה

17. בסעיפים שונים טופרות האג על זכויות ספציפיות אלו או אחרות של האוכלוסיה האזרחית בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית. הסדרים אלה הם חלקיים באופיים, ויש בהם פתרון למספר מצומצם של בעיות מיוחדות. בצד הוראות אלה, קבועה בתקנות האג הוראת "על" כללית, אשר באה לקבוע הסדר נורמטיבי למכלול שלם של מקרים. הוראה זו קבועה בתקנה 43 לתקנות האג. בנוסחה הצרפתי קובעת הוראה זו לאמור:

L'autorite du pouvoir legal"
ayant passe de fait entre les mains
de l'occupant, celui-ci prendre
toutes les mesure qui dependent de
lui en vue de r'tablir et d'assurer,
autant qu'il est possible, l'ordre et
la vie publics en respectant, sauf
empechement absolu, les lois en viguer
dans le pays."

תרגומו של נוסח זה עורר קשיים מסויימים (ראה Schwenk, Legislative
Hague Regulations, 43 Power of the Military Occupant Under Article).
Yale, J.J 54. 352 (1945)

נוסחה העברי של תקנה 43, כפי שאומץ בבית משפט זה (בג"צ 202/81 לו, 2, 622,
689) קובע לאמור:

"בעבור סמכות השלטון החוקי למעשה לידי הכובש,
עליו לנקוט בכל האמצעים שביכולתו על מנת להחזיר
ולהבטיח במידת האפשר את הסדר והחיים הציבוריים,
תוך כיבוד החוקים שבתוקף בארץ, אלא אם כן קיימת
מניעה מוחלטת לכך".

הרישא של הוראת תקנה זו מתייחסת לסמכותו של הממשל הצבאי להחזיר ולהבטיח
את "הסדר והחיים הציבוריים": ענין זה כולל בחובו הן את צרכי הבטחון של
הממשל הצבאי עצמו, והן את צרכיה של האוכלוסיה האזרחית הנתונה לשליטתו
(ראה דינשטיין, דיני מלחמה, (1983), עמ' 216). הסיפא של התקנה עוסקת
במקרה מיוחד - שיש בו משום סמליות מיוחדת - והוא זה שבו מבקש ממשל צבאי
לשנות את החוקים הנוהגים באיזור. הכלל הקבוע הוא שאת החוקים הקיימים באזור
יש לכבד, ואין לשנותם, אלא אם כן לשם הגשמת סמכויות הממשל הצבאי (אם במישור
האזרחי ואם במישור הצבאי) נחוץ שינוי בחקיקה, וכדי צורך זה (ראה בג"צ 69/81
הנזכר בע' 310; דינשטיין סמכות החקיקה בשטחים המוחזקים עיוני משפט ב, ע' 505,
509). בפרשה שלפנינו אין לנו ענין בשינוי החקיקה הקיימת, אלא בפעולות תכנון,
הפקעה ואיסור בניה במסגרת החקיקה הקיימת. נמצא, כי מרכז הכובד של עיונו
מהווה הרישא של תקנה 43 ולא הסיפא שבה (השווה בג"צ 351/80 הנזכר, בע' 688;
בג"צ 97/79 פד"י לג. 3, 309, 314).

18. הרישא של תקנה 43 לתקנות האג מעניקה לממשל הצבאי סמכות ומטילה עליו
חובה להחזיר ולהבטיח את הסדר והחיים הציבוריים. סמכות זו כפולה היא:
ראשית, החזרת הסדר והחיים הציבוריים על כנס במקום שהם שובשו בעבר; שנית,
הבטחת המשך קיומם של הסדר והחיים הציבוריים. אין התקנה מגבילה עצמה להיבט
מיוחד של הסדר והחיים הציבוריים. היא משתרעת על הסדר והחיים הציבוריים בכל
היבטיהם. על כן חלה סמכות זו - בצד עניני בטחון וצבא - גם על נסיבות
האזרחיות רב גוניות. כגון נסיבות כלכליות, חברתיות, חינוכיות, סוציאליות,
תברואתיות, בריאותיות, תעבורתיות וכיוצא בהם ענינים שחיי אדם בחברה מודרנית
קשורים עמהם כפי שאומר השופט שילה בבג"צ 202/81 (ע' 629):

"מהי הבטחת סדר וחיים ציבוריים? התשובה המתבקשת היא:
הפעלת ממשל תקין על כל שלוחותיו, הנהוגות בימינו בארץ

מתוקנת כולל בטחון, בריאות חינוך וסעד, אך בין היתר גם איכות החיים והתחבורה".

19. שאלת המפתח - העומדת ביסוד המחלוקת המשפטית שנתגלתה בין הצדדים - היא זו הקשורה בהיקף סמכותו של הממשל הצבאי להבטיח את הסדר והחיים הציבוריים, האם עומדת לרשות ממשל הצבאי אותן סמכויות הנתונות לממשל רגיל, או שמא אופיו כממשל צבאי מגביל את אפשרויותיו, ואם כן באלו נסיבות? שאלה זו אינה חדשה. עמד על כך פלשנלד (Feilchenfeld) בציינו:

Nations, tribunals and authors"
are by no means in agreement on the
more practical question of how far
short of full sovereignty the author-
ity of a belligerent occupant falls".

Feilchenfeld, The International Economic Law of Belligerent Occupation
(1942), p. 87

מטבע הדברים שתקנה 43 קובעת אך נוסחה כללית, ואין בה כל פירוט של פתרונות ספציפיים לבעיות קונקרטיות (ראה Stone, Legal Controls of International Conflicts) (1954), 728 עליו, איפוא, לצקת תוכן ממשי להוראתה הכללית של התקנה, וזאת על רקע הפרמטרים המשפטיים העקרוניים התוחמים את גבולות הסמכות של הממשל הצבאי.

20. נראה לי כי היקף סמכותו של הממשל הצבאי - בצד השיקולים הבטחוניים והצבאיים - מתוחמים על ידי שני פרמטרים עיקריים; האחד, ענינו חובתו של הממשל הצבאי לפעול כשלטון מתוקן הדואג לאוכלוסיה המקומית בכל שטחי החיים; השני, ענינו מגבלותיו של הממשל הצבאי שאינו ממשל קבע אלא ממשל זמני, שאינו ריבון אלא שליט מכח דיני המלחמה, הפרמטר הראשון נוטה להרחיב את סמכותו וחובותיו של הממשל הצבאי עד כדי יצירת אנאלוגיה לשלטון הרגיל. הפרמטר השני נוטה לצמצם את סמכותו וחובותיו של הממשל הצבאי תוך יצירת שוני מהותי בין היקף סמכותו של ממשל צבאי לבין היקף סמכותו של שלטון רגיל. נראה כי היקפה הראוי של סמכות הממשל הצבאי היא תולדה של פעולתם המצטברת והמתקזזת של שני פרמטרים אלה. הפרמטר הראשון קובע את גבולה האופטימלי של הסמכות, ואילו הפרמטר השני קובע את גבולותיה הראויים.

21. הפרמטר הראשון הקובע את היקף סמכותו של הממשל הצבאי ענינו ממשל תקין הדואג לאוכלוסיה המקומית. עיון במשמעותו של פרמטר זה מחייב בחינתה של התפיסה בענין חובותיו וכוחותיו של הממשל התקין והרגיל. בענין זה יש לציין כי תקנות האג נוסחו על רקע המציאות החברתית אשר שררה במחצית השנייה של המאה התשע-עשרה. היתה זו מציאות של laissez faire אשר בה השלטון הרגיל לא היה מרבה להתערב בחיי החברה והמשק, מחד גיסא, ושובה ניתנה הגנה מירבית לקנין הפרטי מאידך גיסא. כפי שציין פלשנלד:

The Hague Regulations were"
a late codification of a body of
law adopted in an atmosphere of

nineteenth-century liberalism,
shaped by the basic philosophy of
that era, and drafted for the con-
ditions of a nineteenth century
liberal world".

(17. Feilchenfeld, op. cit. p)

(Stone): ובהתייחסו לתקנות האג קובע פרופסור סטון

They assume a laissez faire"
economy in both the Occupant and
the occupied States, giving little
guidance for the positive economic
action which is now routine in modern
States. The restraints on taxation,
requisition and confiscation, do not
prevent an indirect depletion of the
economy, and the guidance of the
labour force to demanded tasks as a
means of their bare survival. The
Regulations are silent as to responsibility
of the Occupant to ensure minimum living
standards now assumed by most governments.
They provide only the vaguest inferential
guidance on the now basic State functions
of currency, banking, debt, exchange,
and imports and exports control."

(729. Stone, op. cit. p)

כתוצאה מכך, מאפיינת את תקנות האג גישה סטטית ולא גישה דינמית בכל הנוגע
לממשל הצבאי. הקנין הפרטי מוגן, אך האינטרסים הכלכליים והחברתיים של
האיזור הנתון לממשל צבאי אינם מטופלים בצורה ראויה. בצדק מעיר פלשנפלד:

Thus, the Hague Regulations"
protect private property, but do
not deal adequately with other
economic interests. They do not
safeguard coherently the whole
economic life of the region. In
accordance with the threats of the
last century, their emphasis is
static" rather than "dynamic" on
having" rather than on "doing" or"
even "obtaining", on vested rights
rather than on economic functions or
opportunity".

(13. Feilchenfeld, op. cit. p)

בית משפט זה פועל על פי תקנות האג, וזאת כל עוד לא שונו על ידי מנהגים חדשים או מהסכם בינלאומי התופס בישראל. עם זאת, במסגרת התקנות עצמן, יש מקום להתייחס אל כוחותיו ותפקידיו של ממשל מתוקן, וזאת לא על פי השקפות חברתיות אשר שררו לפני מאה שנים ויותר, אלא על פי המקובל והנהוג בין עמים בני תרבות בימינו ובזמננו. על כן, התוכן הקונקרטי שניתן להוראתה של תקנה 43 לתקנות האג בדבר הבטחת הסדר והחיים הציבוריים לא יהיה על פי הסדר והחיים הציבוריים של סוף המאה התשע עשרה, אלא על פי הסדר והחיים הציבוריים של מדינה מודרנית ותרבותית בסוף המאה העשרים.

22. בקביעת היקף סמכויותיו של הממשל הצבא על פי הנוסחה בדבר "הסדר והחיים הציבוריים" מן הראוי להתחשב בהבחנה בין ממשל צבאי קצר מועד לבין ממשל צבאי ארוך מועד. הבחנה זו עוברת כחוט השני בספרות המשפטית בדבר דיני התפיסה הלוחמתית (ראה בג"צ 69/81 הנזכר בע' 313). תקנות האג עצמן פותחו ונוסחו על רקע תפיסה צבאית קצרת מועד. דומה כי המציאות הצבאית באותה תקופה לא נתנסתה, בעיקרו של דבר, בתפיסות צבאיות ארוכות מועד. עמד העל כך גריבר (Graber) בצינה ביחס לתקנות כי הן:

were developed in a relatively peaceful period in which no major wars occurred and in which belligerent occupations were generally of short duration so that occupants were not forced to assume the full governmental burdens which had rested on the displaced sovereign".

Graber, The Development of the Law of Belligerent Occupation, 1863-1914, p. (1949). 290.

הבחנה זו בין ממשל צבאי קצר מועד לבין ממשל צבאי ארוך מועד, היא בעלת השפעה ניכרת על התוכן שיש ליתן להבטחת "הסדר והחיים הציבוריים". כפי שאומר השופט שמגר:

"צרכיו של כל שטח, בין זה הנתון לשלטון צבאי ובין אחר, משתנים בדרך הטבע עם חלוף הזמן וההתפתחויות הכלכליות המתלוות לכך. כמבואר לעיל, לא ראו מנסחי התקנות להסתפק בהגדרתה של חובה, המתמצית בהחזרת המצב לקדמותו. משך הזמן של קיום השלטון הצבאי עשוי להשפיע על אופיים של הצרכים, וההכרה בביצוע התאמות והיערכות חדשה עשוי לגבור ככל שאורך הזמן רב יותר. ... אלמנט הזמן הוא גורם משפיע על מירוח הסמכויות, בין אם שוקלים את צרכי הצבא ובין אם שוקלים צורכי השטח, או כאשר מעצבים את האיזון בין השניים". (בג"צ 63/81, עמ' 313).

אך טבעי הוא כי בתפיסה צבאית קצרת מועד, הצרכים הצבאיים בטחוניים שולטים ברמה. לעומת זאת, בתפיסה צבאית ארוכת מועד, צרכי האוכלוסיה המקומית מקבלים יתר תוקף (ראה דינשטיין, דיני מלחמה, עמ' 217). על כן, אמצעים חקיקתיים

(כגון מיסוי חדש או שיעור מיסוי חדש למס קיים) אשר עשויים להיות בלתי ראויים בממשל צבאי קצר מועד, עשויים להפוך לראויים בממשל צבאי ארוך מועד. בצדק ציין פון ליסט (v. Liszt):

"The longer the occupation lasts, the more comprehensive will be the interference with the administration and legislation of the occupied country for its own sake"

(מצוטט אצל שוונק, שם, עמ' 329)

העובדה שתקנות האג הותקנו על רקע תפיסה לוחמתית קצרת מועד, יש בה כדי לגרום לכך כי לרבות מהשאלות המתעוררות בחיי יום יום של תפיסה צבאית ארוכת מועד, אין תשובה הולמת בתקנות. אף כאן, אין בכוחנו להביא לשינוי בתקנות האג. עלינו להפעילן, שכן הן מהוות חלק ממשפטנו. עם זאת, הבחנה זו בין סוגי הממשל הצבאי על פי מידת הזמן, יש בה כדי להוות שיקול של מדיניות ראויה בכל אותם מקרים בהם יש מקום לפיתוחה של מדיניות כזו במסגרת התקנות עצמן. דוגמא מובהקת לכך היא תקנה 43. הסדר והחיים הציבוריים מחייבים התחשבות בגורם הזמן, ועצם העובדה שהתקנות כולן נוסחו על רקע של ממשל צבאי קצר מועד, אין בה כדי למנוע פיתוח הלכות באשר להיקף הסמכות בממשל צבאי ארוך מועד, וזאת במסגרת הרחבה והגמישה אשר תקנה 43 לתקנות האג יצרה. כפי שאומר השופט שמגר, בהתייחסו לתקנה 43 לתקנות האג:

"אכן נכון הוא, כי הסימן אינו מביא בהוראותיו כללי התאמה או סיוג הכרוכים באלמנט הזמן או מותנים בו, אך השפעתו של מועד הזמן עולה מכללל מן הנוסח, לפיו יש להמשיך להבטיח, במידת האפשר, את הסדר והחיים הציבוריים, כאשר הכוונה בעליל לסדר ולחיים הציבוריים בכל זמן נתון ולא רק במועד קובע אחד ויחיד. אלמנט הזמן גם משתלב בהכרעה בשאלה, אם מן הנמנע באופן החלטי להמשיך ולנהוג לפי החוק הקיים, או שמא הכרח להתאימו למציאות החדשה. במסגרת הפרשנות המשפטית לסימן 43 הודגשה על כן לא אחת הזיקה בין יסוד הזמן לבין הלבוש אותו ילבש קיום הוראותיו של סימן 43."

23. הפרמטר השני המשפיע על מסגרת סמכויותיו של הממשל הצבאי קשור באופיו של השלטון הצבאי, שלטון שאינו יונק חיותו מבחירתם של בני האיזור, שאינו מכוח עצמו ריבון, והשוואב את כוחו מדיני המלחמה עצמה. זהו שלטון זמני מעצם מהותו, גם אם זמניות זו נמשכת תקופה ארוכה. מכאן, שמעצם מהותו של השלטון הצבאי מתבקשת המסקנה כי סמכויות מסוימות הנתונות לשליט הרגיל אינן נתונות לשלטון הצבאי. כפי שמציין אופנהיים Oppenheim:

"Moreover, the administration of the occupant is in no wise to be compared with ordinary administration, for it is distinctly and precisely military administration."

(437. Oppenheim-Lauterpacht, op.cit. p)

ועל אותו עקרון חוזר המדריך האמריקאי לדיני המלחמה The Law of Land Warfare, FM 27-10 באומרו:

"Being an incident of war",
military occupation confers upon
the invading force the means of
exercising control for the period
of occupation. It does not transfer
the sovereignty to the occupant,
but simply the authority or power to
exercise some to the rights of
sovereignty. The exercise of these
rights results from the established
power of the occupant and from the
necessity of maintaining law and
order, indispensable both to the
inhabitants and to the occupying
force".

על גישה זו חזר גם בית המשפט העליון (בג"צ 500/72 פד"י כז, 1, 481, 484). מכאן מתבקשת המסקנה, כי ממשל צבאי אינו רשאי להכניס לאזור הנתון לתפיסה מלחמתית שינויים מהותיים בעלי אופי קובע במוסדות הפוליטיים, המינהליים או המשפטיים, אלא במקרים יוצאי דופן כגון שהמוסדות הקיימים מנוגדים על פי תוכנם, למושגי צדק ומוסר יסודיים (ראה פילשנפלד, שם, עמ' 89; בג"צ 61/80 פד"י לד, 3, 595, 599). כך, למשל, מתבקשת מפרמטר זה המסקנה כי ממשל צבאי אינו רשאי למכור רכוש ממשלתי דלא-ניידי, ומעמדו המשפטי באותו רכוש הוא כמעמד של מקבל טובת הנאה בלבד. (usufructory).

24. שני הפרמטרים האמורים - ממשל תקין מזה והעדר ריבונות זמנית מזה - תחומים את המסגרת אשר בתוכה מתקיימת סמכותו של הממשל הצבאי. אך טבעי הוא כי ההכרעה הספציפית בכל מקרה אינדיבידואלי נקבעת על פי הנסיבות המיוחדות של כל מקרה ומקרה. עם זאת, נראה לנו כי ניתן להצביע על מספר מגמות, אשר יש בהן כדי להשפיע על האיזון הראוי בין שני פרמטרים אלה. יש לחזור ולציין, כי מגמות אלה מתקיימות במקום שאין תחולה לשיקול הצבאי או הבטחוני, וכאשר השיקול היחיד הנלקח בחשבון הוא טובתה של האוכלוסיה המקומית. בהנחה זו, עלינו לשאוף לאותו פתרון אשר מבטיח ממשל תקין בלא שיטשטש את השוני הקיים שבין משפט צבאי לבין ממשל רגיל.

25. כפי שראינו, מלשונה המפורשת של תקנה 43 עצמה נובע כי סמכותו של הממשל הצבאי משתרעת לא רק על החזרת הסדר והחיים הציבוריים על כנם, אלא גם על הבטחתם של אלה. אכן, החזרה והבטחה אינם היינו הך (בג"צ 69/81 הנזכר, עמ' 309). בצד הסמכות להחזיר את הסדר והחיים הציבוריים שהופרעו, קיימת הסמכות להבטיח סדר וחיים ציבוריים אף אם אלה לא הופרעו בעבר, או שהסדר והחיים הציבוריים כבר הוחזרו על כנם.

26. חייה של האוכלוסיה, כחיו של יחיד, אינם שוקטים על שמרים, אלא מצויים בתנועה מתמדת, שיש בה התפתחות, צמיחה ושינוי. ממשל צבאי אינו יכול להתעלם מכל אלה. אין הוא רשאי להקפיא את החיים כפי שמציין גרינפן (Greenspan):

However, human existence"
demands organic growth and it
is impossible for a state to
mark time indefinitely. Political
decisions must be taken, policies
have to be formulated and carried
out. (Greenspan, The Modern Law of
Land Warfare. 225, (1959) p.

על אותו רעיון עצמו חזר השופט זוסמן באומרו:

"לא נעלם מעיני חכמי המשפט הבינלאומי, שמקום שכיבוש
צבאי נמשך עת רבה, עד שהושג שלום, חובתו של המחזיק כלפי
האוכלוסיה האזרחית אפילו מחייבת אותו לשנות מן החוקים,
שכן צרכי חברה משתנים במרוצת הזמן, והחוק חייב לענות על
הצרכים המשתנים ...

"החיים אינם עומדים במקום, ושום שלטון, בין מחזיק
ובין אחר, אינו ממלא את חובתו כלפי האוכלוסיה כראוי
אם הוא מקפיד את מצב החקיקה ונמנע מלהתאימו אל צרכי הזמן"
(בג"צ 337/71 פד"י 10, 1, 574, 582).

על כן משתרעת סמכותו של ממשל צבאי לנקיטה בכל האמצעים הנחוצים כדי להבטיח
צמיחה, שינוי והתפתחות. מכאן המסקנה, כי ממשל צבאי רשאי לפתח תעשייה, מסחר,
חקלאות, חינוך, בריאות וסעד וכיוצא בהם ענינים הנוגעים לממשל תקין, והדרושים
להבטחת צרכיה המשתנים של אוכלוסיה בשטח הנתון לתפיסה מלחמתית (ראה פילשנפלד,
שם, ע' 24; גרינשפן, שם, עמ' 23 וכן Collby, Occupation Under the Law

146, 159 Col. L.R. (1926) 26, of War . בגישה זו, יש משום מתן תוקף לפרמטר
הראשון מבין שני הפרמטרים הנזכרים. יש בו דאגה לאוכלוסיה המקומית על פי
המתבקש ממשל תקין. עם זאת, אין בגישה זו משום התעלמות מהפרמטר השני, שכן אין
בגישה האמורה כדי לשנות מאופיו הזמני והמיוחד של הממשל הצבאי, ואין בו כדי
לטשטש את ההבחנה בין ממשל צבאי לבין ממשל רגיל.
27. לעתים אין להבטיח צמיחה והתפתחות במסגרתו של ממשל צבאי ארוך מועד
בלא להשקיע השקעות יסוד, אשר יניבו פירות בעתיד. השקעות אלה יש בהן לעתים
כדי להביא לשינויי קבע באיזור, אשר עשויים להתמיד גם בגמר הממשל הצבאי.
הרשאי ממשל צבאי לתכנן ולבצע פעולות אלה? בודאי שהפרמטר הראשון, שענינו
ממשל תקין, יש בו כדי להצדיק הענקת סמכות לממשל צבאי לתכנן ולבצע השקעות
יסוד אלה. היש בפרמטר השני, שענינו זמניות הממשל הצבאי, כדי לשלול פעולות
אלה? שאלה זו התעוררה בבג"צ 256/72 (פד"י כז, 1, 124), ותשובתו של בית המשפט
(מפי השופט לנדוי) היתה זו:

"אספקת חשמל הדרוש לצרכי האוכלוסיה המקומית שייכת ללא
ספק לתפקידים המוטלים על השלטון הצבאי, כדי להבטיח את חיי
התקינים של האוכלוסיה. ראינו לעיל, כי אספקת החשמל הנוכחית
לעיר חברון עומדת על יסוד רעוע והיא טעונה שיפור בהקדם,
וכי אין חולקין על כך ששיפור זה יכול לבוא רק בדרך חיבור
העיר אל אחת הרשתות שמחוץ לאזור. צורך זה קיים בהווה ויש למלאו.
מר שמרון אומר שבניית קו המתח הגבוה הדרוש לשם כך קובעת

עובדות לאורך ימים, ואילו שלטון צבאי אינו רשאי לנקוט אמצעים מעבר לדרוש לימי שלטון זה עצמו. אבל אין דבר סבירה לסיפוק הצרכים הקיימים כיום ללא השקעות יסוד, ובכללן בניית קו המתח הגבוה. מכל מקום, אין יודע כיום כמה זמן ימשך המצב הקיים באזור זה ואילו הם ההסדרים הסופיים שיבואו מקץ השלטון הצבאי. אם יהיה צורך בכך, יוכלו הסדרים כאלה לכלול תנאים מוסכמים להתאמת העבודות הנוצרות עתה אל המצב שישרור לבסוף, אם בדרך רכישה תמורת פיצויים ואם בדרך אחרת. אין איפוא בפעילות הממשל הצבאי לגבי נשוא העתירה הזאת משום הפרה של הסעיף 43 לכללי האג. אדרבא, פעילות זו באה למלא את חובת הממשל לדאוג לרווחתה הכלכלית של אוכלוסיית האיזור". (עמ' 138).

נמצא, כי השקעות יסוד, שיש בהן להביא לשינוי של קבע, העשוי להמשך גם לאחר סיום הממשל הצבאי, מותרות הן, אם הן נחוצות באופן סביר לצרכי האוכלוסיה המקומית. כפי שאומר השופט יצחק כהן בבג"צ 351/80 (פד"י לה, 2, 673, 690):

"מטבעו של ממשל צבאי בשטח מוחזק וגם מהדברים שנאמרו לעיל ברור, שביסודו ממשל כזה הוא זמני, ותפקידו העיקרי הוא, בהתחשב עם צורכי מלחמה ובטחון, לפעול כמיטב יכולתו לקיום סדר ציבורי ובטחון. אמנם "זמניות" החזקת השטח היא יחסית, והענין של יהודה ושומרון יוכיח, כשעד כה נמשכת החזקת השטח באזור הנתון לשליטת מפקד צבאי כבר קרוב ל-14 שנה. מההוראה בדבר כיבוד החוק הקיים ניתן ללמוד, שבהעדר טעמים מיוחדים אין מפקד האזור צריך, בדרך כלל, ליזום שינויים "כאלה באזור, שאפילו אם אינם משנים את הדין הקיים, הרי תהיה להם השפעה מרחיקת לכת ולאורך ימים על המצב באזור, מעבר לתקופה, שבה ההחזקה באזור צבאי תסתיים בדרך זו או אחרת, אלא אם מדובר בפעולות, שהן לטובת תושבי האיזור".

בשתי הפרשות הנזכרות לא נבחנו שינויים מוסדיים שיש בהם כדי להביא לטשטוש ההבחנה בין שלטון צבאי זמני לבין שלטון רגיל וקבוע. פרמטר שני זה חייב לעמוד תמיד לנגד עינינו בקביעת היקף סמכותו של הממשל הצבאי. נראה לי איפוא כי השקעת יסוד, ארוכות טווח, שיש בהם להביא לשינויי קבע, העשויים להמשך כבר לאחר סיום הממשל הצבאי, מותרות הן אם הן דרושות לטובת האוכלוסיה המקומית, ובלבד שאין בהם כדי להביא לשינוי מהותי במוסדות היסוד של האיזור. גישה זו יש בה כדי לאזן בצורה ראויה בין צרכיו של ממשל תקין, הדואג לאוכלוסיה המקומית, המבטיח את האינטרסים שלה לא רק לטווח הקצר, אלא גם לטווח הארוך תוך שאינו מקפיא את התפתחותה אלא מתחשב ב"דינאמיקה של החיים" (כלשונו של השופט שמגר בבג"צ 69/81 בע' 709) לבין המגבלה הטבעית המוטלת על ממשל צבאי שהוא זמני ושואב כוחותיו מדיני המלחמה.

28. השקעות היסוד, המתוכננות לטובתה של האוכלוסיה המקומית, עשויות לעתים לחייב תכנון ושיתוף פעולה עם גורמים המצויים מחוץ לאיזור, גורמים אלה עשויים להיות מדינה שכינה או מדינתו של הממשל הצבאי עצמו. היש דבר באופיו של הממשל הצבאי, המונע ממנו תכנון בנסיבות שכאלה? בודאי שטובתה של האוכלוסיה המקומית יש בה כדי לחייב שיתוף פעולה שכזה. אך טבעי הוא לממשל תקין שהוא משתף פעולה עם זולתו להגשמת מטרותיו הוא. היש בזמניותו של הממשל הצבאי כדי להביא לסיוגה

של גישה זו? דומה שהתשובה היא בשלילה. קשר עם גורמים שמחוץ לאיזור - ובודאי קשר שכזה עם מדינתו של הממשל הצבאי אין בו מעשה ריבונות שאינו בסמכותו של ממשל צבאי. (ראה בג"צ 69/81, בעמ' 311).

29. ראינו, כי סמכותו של המפקד הצבאי מתגבשת בדרך של איזון עדין בין צרכיו של ממשל תקין מזה לבין מגבלותיו של ממשל זמני מזה. איזון זה אינו יוצר נקודת שיווי משקל אלא משטח או מרחב שבמסגרתו מצויות מספר נקודות שיווי משקל. הבחירה ביניהן נתונה בידו של הממשל הצבאי. אין הוא חייב לבחור באופציה פלונית דוקא, אלא הרשות בידו לבחור באותה אופציה הנראית לו ראויה, ובלבד שישקל שיקולים ראויים, כנדרש על ידי דיני המלחמה מזה וכללי המשפט המינהלי מזה. אכן, יש וממשל צבאי הוא פסיבי ויש וממשל צבאי הוא אקטיבי. יש וממשל צבאי מסתפק בהבטחת מינימום הכרחי, ויש וממשל צבא מבקש להבטיח למעלה מזה. יש וממשל צבאי מוכן להשקיע השקעות יסוד שיביאו לשינוי קבע, ויש וממשל צבאי שאינו הולך בגדולות. במסגרת חייו של ממשל צבאי מתון עשויים לחול שינויים בגישת היסוד עצמה. גישה זו מושפעת מגורמים שונים, לרבות יכולתו הפיזית של הממשל הצבאי, כוח האדם (הצבאי והאזרחי) העומד לרשותו ומקורותיו הכספיים. ביטוי למגמה זו ניתן למצוא בתקנה 43 עצמה, לפיה על הממשל הצבאי לנקוט "בכל האמצעים שביכולתו" כדי להבטיח "במידת האפשר" את הסדר והחיים הציבוריים. "מידת האפשרות של קיום החובות נמדדת לאור מכלול הנסיבות, היינו לא רק לפי צרכיו של השטח ולאורם, אלא גם לאור צרכיו הצבאיים הלגיטימיים של השלטון הצבאי ... אשר אחראי לתפיסה הלוחמתית ... ותוך חיפוש אחרי איזון נאות ביניהם" (השופט שמגר בבג"צ 69/81 הנזכר, בעמ' 310). אכן כל שניתן להצביע, במסגרת לשונה הרחבה של תקנה 43 הוא שקיים בודאי סטנדרט מינימלי של הבטחת הסדר והחיים הציבוריים של האוכלוסיה המקומית שמתחתיו אסור לו לממשל הצבאי הפועל כממשל תקין לרדת, וכי קיים בודאי סטנדרט מקסימלי של הבטחת הסדר והחיים הציבוריים של האוכלוסיה המקומית, שמעליו אסור לו לממשל הצבאי הפועל כממשל זמני, לעלות, וכי בין שני אלה קיים מרחב של סמכות שבו אין חובה אלא רשות לבחור באין אופציות שונות, תוך שכל ממשל צבאי בוחר לעצמו את נקודות האיזון הנראות לו, על פי אופיו ותכונותיו מזה, ועל פי הבנתו של מפת האיזור מזה. אמצעים משפטיים

30. מהם האמצעים בהם רשאי ממשל צבאי לנקוט כדי להגשים פעולה המצויה בתחום סמכותו? נראה כי התשובה היא, כי כפוף להוראות ספציפיות הקבועות בתקנות האג, ועל פי ההוראה הכללית הקבועה בתקנה 43, נתונות לממשל הצבאי כל אותן סמכויות העזר הנחוצות באופן סביר לשם הגשמתה של הסמכות. כך, למשל, הגיש המקובלת היא שממשל צבאי רשאי להנהיג משטר של רישוי או לבטלו, ליתן רשיונות אינדיבידואלים או לבטלם, להעניק זכויות או לבטלם, למנות פקידים ולפטרם, להקים בנקים, ולבצע פעולות אחרות הנחוצות להגשמת סמכויותיו (ראה von Glahn, The Occupa-

tion of Enemy Territory, 202 p (1957).

31. הרשאי ממשל צבאי לעשות שימוש בדין המקומי ולהפקיע מכוחו רכוש פרטי? תקנות האג קובעות הוראות בכל הנוגע להפקעה או תפיסה של רכוש למטרות צבאיות אין בהן כל הוראה באשר להפקעה או תפיסת חזקה הבאה לטובת האוכלוסיה המקומית על פי הדין המקומי. האם יש להסיק משתיקת תקנות האג הסדר שלילי בענין זה? האין לומר כי הוראת תקנה 46 לתקנות האג לפיה אין להחרים (confiscate) רכוש פרטי שוללת הפעלת הדין המקומי? התשובה על כך היא בשלילה. הגישה המקובלת היא, כי מהסדרי התקנות בענין הפקעה או תפיסה למטרות הצבא,

אין ללמד הסדר שלילי לענין הפקעה או תפיסה למטרות "אזרחיות" על פי הדין המקומי. נהפוך הוא: הגישה המקובלת היא - והיא יונקת היותה מהוראות תקנה 43 - כי ממשל צבאי רשאי להפקיע או לתפוס חזקה ברכוש הפרט על פי הדין המקומי, ובלבד שהדבר נעשה על פי תנאיו של אותו דין, ולמטרות האוכלוסיה המקומית. אשר להוראת תקנה 46, היא נועדה לחול במקום שאין דין מקומי המאפשר הפקעה ותשלום פיצויים (בג"צ 606/78 פד"י לב, 413, 123). עומד על כך פלשנפלד האומר:

"The laws of the occupied" state will usually provide for the power to expropriate private property provided it is needed and compensation is paid. During an occupation the occupant's right and duty to maintain public order and safety, may involve expropriation" (Feilchanfeld, (50.op.cit. p

על אותו רעיון חוזר גם המדריך הצבאי האמריקאי באומרו:

"In order to assure public order" and safety, as required by article H.R. an occupant is authorized to, 43 expropriate either public or private property solely for the benefit of the local population. The occupant is obliged, unless absolutely prevented, to respect the laws in force in the occupied area in so doing."

The Law of Land Warfare, FM)27-10, (158 .p

גישה דומה מוצאת את ביטוייה אצל גרינשפן, האומר כי תקנה 43 לתקנות האג:

permits the Occupying Power..." to expropriate either public or private property in order to preserve and maintain public order and safety provided he respects, unless absolutely prevented, the law in force in the occupied country".

המחבר מוסיף ומציין, כי הפקעה זו צריכה להיות לטובת האוכלוסיה המקומית, וכי פיצויים ישתלמו על פי הדין המקומי. על רעיון זה חוזרים גם von Glahn (שם; עמ' 186) ושוורצנברגר & Jessup, A Belligerent (1968) International Courts, II . 246 p וג'סוף (American Journal of Int. Law (1944) 38, Occupant's Power over Property), 461 גישה זו אומצה גם בבית משפט זה (בג"צ 202/81 הנזכר, עמ' 63). סכומו של דבר: הדין המקומי, המאפשר הפקעה או תפיסה לצרכי ציבור, ממשיך

להתקיים-כל עוד לא בוטל או שונה כדין - גם בתקופת התפיסה הלוחמתית. מכח דיני המלחמה, מוחזקת סמכות ההפקעה בידי הממשל הצבאי. זה רשאי לעשות בה שימוש, ובלבד שנתקיימו שלשה תנאים מצטברים: ראשית, מפעיל הסמכות פועל על פי הדרישות הקבועות בחוק המקומי; הפעלת הסמכות הנה לטובת האוכלוסיה המקומית, כנדרש על פי תקנה 43 לתקנות האג; שלישית, בעל הסמכות מפעיל את הסמכות על פי כללי היסוד של המשפט המינהלי הישראלי, כגון מתן זכות שמיעה לפני ההפקעה או התפיסה (ראה Shamgar, Legal Concepts and

Problems of Israeli Military Government - The initial Stage, op.cit). 13, 48

בקורת שיפוטית

32. דומה, כי כיום שוב אין להרהר אחר ההלכה, כי בית המשפט העליון, בשבתו כבית משפט גבוה לצדק, מוסמך להפעיל ביקורת שיפוטית על פעולות הממשל הצבאי ביהודה, שומרון וחבל עזה. אמת, תחילה הושארה סוגיה זו בצריך עיון (ראה בג"צ 302/72 פד"י כז, 2, 163; בג"צ 390/79 פד"י לד, 1, 1). במשך השנים נתבהר מעמדו של הממשל הצבאי, ועתה אין ספק כי על פי הוראת סעיף 7 לחוק בתי המשפט, תשי"ז-1987, נתונה זכות הביקורת לבית משפט זה. הטעם לכך הוא, כי המפקד הצבאי ועושי דברו, הם עובדי ציבור הממלאים תפקיד ציבורי על פי דין (ראה בג"צ 802/79 פד"י לד, 4, 1; בג"צ 69/81 הנזכר, עמ' 230; וכן Nathan, The Power of Supervision of the High

Court of Justice Over Military Government, Military Government In the Territories Administered by Israel, Shamgar), 1967-1980 ed.(p. 109

33. הביקורת השיפוטית של בית משפט זה משתרעת הן לענין בדיקת קיומו של מקור פורמלי לסמכותו של הממשל הצבאי (אם בדין המקומי ואם בחקיקת הבטחון), והן לענין אופן השימוש בסמכות זו. בדיקה אחרונה זו נעשית הן לאור כללי המשפט הבינלאומי המנהגי והן לאור כללי המשפט המינהלי הישראלי. מבחינה זו, ניתן לומר כי כל חיל ישראלי נושא עמו בתרמילו את המשפט הבינלאומי הפומבי המנהגי שענינם דיני המלחמה ואת כללי היסוד של המשפט המינהלי הישראלי. 34. אשר להיקף הביקורת, נמצא בפסיקתו של בית משפט זה אמרות, לפיהן תחומי התערבותו של בית המשפט הם צרים ביותר (ראה בג"צ 302/72, בעמ' 177, 179, 184; בג"צ 606/78 פד"י לג, 2, 113, 126; בג"צ 258/79 פד"י לד, 1, 90, 2). משמעותן של אמרות אלה אינה כי עילות הביקורת מצומצמות הן, אלא אך זאת שבעניני בטחון לא יחליף בית המשפט את שיקולי הבטחון של המפקד הצבאי בשיקולי הבטחון הנראים לבית המשפט עצמו. גישה זו אינה מיוחדת לממשל הצבאי, אלא כללית היא. בתחומי המשפט המינהלי כולו אין בית המשפט עושה עצמו עובד-ציבור-על, אלא אך בוחן אם עובד ציבור סביר והגון יכל היה לקבל החלטה כפי שזו נתקבלה בפועל. אמת, בית המשפט הוסיף ואמר כי מוכן הוא להעמיד את המפקד הצבאי כמי שטעמיו כנים ודרושות ראיות משכנעות מאד כדי לסתור חזקה זו. חזקה "חזקה" זו מצומצמת בודאי לענין שיקולים צבאיים מיוחדים. אין לה תחולה לענין סמכותו "האזרחית" של הממשל הצבאי בכל הנגוע להבטחת הסדר והחיים הציבוריים, ובודאי לא במקום שענין לנו בממשל צבאי ארוך מועד. כפי שראינו, בממשל צבאי שכזה, גובר הצד "האזרחי", ואין כל סיבה מדוע לא יפעיל בית המשפט אותן "חזקות" לענין המפקד הצבאי כמו לענין כל עובד ציבור המפעיל סמכות כדין. כח רב מתרכז בידי ממשל צבאי, ולמען שלטון חוק, מן הראוי להפעיל ביקורת שיפוטית על פי המבחנים הרגילים. דומה שבדרך זו נקט בית המשפט בעבר (ראה בג"צ 357/80 הנזכר בג"צ

628/82 פד"י ז', 1, 158) ואין כל סיבה לסטות מדרך זו בעתיד.

מן הכלל אל הפרט

35. על רקע העקרונות הכלליים הקשורים בסמכותו של הממשל הצבאי, נוכל עתה לפנות לפתרון המחלוקת אשר נתגלתה בין הצדדים. למחלוקת זו שני פנים: האחד ענינו הסמכות לתכנן מערכת כבישים ארצית בהיקף ובגודל כפי שהדבר נעשה במקרה שלפנינו; השני, ענינו הסמכות להפקיע חלק ממקרקעי העותרת, ולאסור בניה על חלקם האחר.

36. כפי שראינו, ממשל צבאי חייב לפעול כממשל מתוקן, וחייב לדאוג הציבוריים של האוכלוסיה המקומית לשם כך מוענקות לו סמכויות שלטוניות. בהפעלתן של אלה יש להתחשב בעובדה, שענין לנו בממשל צבאי ארוך מועד, ובשינויים ניכרים המתרחשים באוכלוסיה. בנסיבות אלה מוסמך ממשל צבאי להשקיע השקעות יסוד, ולבצע תכנונים ארוכי טווח, לטובתם של האוכלוסיה המקומית. לשם כך רשאי הוא אף לשתף פעולה עם מדינתו שלו. על רקע זה ברור כי אין כל פגם בהכנתה של תכנית הכבישים הארצית. צרכי התחבורה של האוכלוסיה המקומית הלכו וגברו. את מצב הכבישים אין להקפיד. על כן מוסמך היה הממשל הצבאי להכין תכנית דרכים שתקח בחשבון את ההתפתחויות בהווה ובעתיד. אמת הדבר, הדרכים יישארו בודאי גם עם סיום הממשל הצבאי, אך אין בכך ולא כלום. אין בתכנון זה כל טשטוש בין ממשל צבאי לבין ממשל רגיל, ואין בעצם העובדה כי תכנון זה נעשה בשיתוף פעולה עם ישראל כדי לפסול תכנית זו, ובלבד שהיא נעשתה למען האוכלוסיה המקומית. אמת הדבר, ניתן לשער כי פתרון התחבורתי שאומץ בתכנית הדרכים אינו הפתרון היחיד, וכי יתכנו פתרונות אחרים. אין בכך כדי להצדיק את התערבותנו, אין אנו משמשים מועצה תכנון עליונה, ואין אנו מהנדסים. בחינתנו השיפוטית היא ביקורתית, והשאלה היא אם מועצת תכנון עליונה סבירה עשויה היתה לתכנן תכנית שכזו. על כך התשובה היא בחיוב, ואין דבר בתצהיר העותרת או בטענותיה כדי להפריך זאת. אמת, יתכן וממשל אחר היה נמנע מלהכין תכנית רחבה ומקיפה. יתכן וגישה כזו אף היא היתה במסגרת מתחם האופציות הפתוחות בפני ממשל צבאי, אך משבחר הממשל הצבאי להכין תכנית מקיפה, אין אנו רואים כל פגם משפטי בכך, ובלבד שנחה דעתנו כי הדבר הוא לטובתה של האוכלוסיה המקומית. כאמור, בכך שוכנענו.

37. עם אישורה של התכנית, נפגעות זכויות הקנין של העותרת. חלק ממקרקעיה יופקע, על חלקם האחר תאסר הבניה. בגין נזיקה ישולמו לעותרת פיצויים. כל אלה נעשים על פי הדין המקומי, ובמסגרת הסמכות המקומית. כפי שראינו, כללי המשפט הבינלאומי הפומבי מעניקים סמכות לממשל צבאי לפגוע בזכויות קנין, על פי הדין המקומי ובמסגרתו, אם הדבר נעשה לטובת האוכלוסיה המקומית ואם משתלמים פיצויים לנפגע. אכן, מבינים אנו לרוחם של העותרים, אך אין כל סיבה מדוע הם יועדפו על פני אחרים, שקנינם שלהם היה נפגע, אילו נמסר תוואי אחר.

סוף דבר

38. הגענו איפוא, למסקנה כי המשיבים פעלו כדין ובמסגרת סמכותם, וכי מטעם זה דין העתירה להדחות. מכיון שכך, לא מצאנו מקום לדון בטענתו האחרת של ב"כ המשיבים, לפיה מנועה העותרת מלפנות בעתירה הנוכחית, שכן מיצתה את עצמה או את עילתה או את סעדה בהליך הקודם שבין הצדדים. נוכל להשאיר שאלה זו בצריך עיון.

התוצאה היא כי אנו דוחים את העתירה. הצו הזמני ביחס לאיסור שנויים
על פני השטח בטל. העותרת תשא בהוצאות המשיבים בסכום כולל, לרבות שכ"ט עו"ד,
של 50,000 שקל.

השופט י' כהן

אני מסכים.

השופטת ח' אבנור:

אני מסכימה.

הוחלט כאמור בפסק דינו של השופט ברק.

ניתן היום, כ"ב בטבת תשמ"ד (2.12.83).

----- סוף פסק הדין -----