

מדינת ישראל¹

משרד המשפטים

משנה ליועץ המשפטי לממשלה (אזרחי)

ירושלים : י"א תשרי תש"פ
10 אוקטובר 2019
תיקנו : 803-98-2013-000138
סימוכין : 803-99-2019-063159

לכבוד

מר רונן פרץ, מ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה

שלום רב,

הנדון : הוראות הדרג המדיני להימנעות מנקיטת הליכי פיקוח ואכיפה

1. הנושא שבנדון עלה לאחרונה במסגרת פגישת עבודה שנערכה בין ראש הממשלה ושר הביטחון לבין היועץ המשפטי לממשלה, בהשתתפותך. בסיכום הדיון הנחה ראש הממשלה לפעול להסדרת הנושא. לשם כך, ועל דעתו של היועץ המשפטי לממשלה, אבקש לפנות אליך כדלקמן.
2. לאחרונה, אירעו מספר מקרים שבהם גורמים בדרג המדיני במשרד הביטחון פעלו באופן יזום להקפאת הליכי פיקוח ואכיפה שנועדו למנוע ביסוסה של בנייה בלתי חוקית. הדבר נעשה תוך שניתנות אורכות למניעת הסרת הבינוי, באופן **המסכל הלכה למעשה את האפשרות לאכוף את החוק ולנקוט פעולות פיקוח יעילות מכוח דיני האזור**. זאת, לאור דיני האזור לפיהם מוסמכות הרשויות לפעול לתפיסת מבנים יבילים, גם אם הונחו על הקרקע, כל עוד חתם פקח או מפקד על תצהיר המעיד על כך שטרם חלפו 60 ימים מן המועד בו הוצב המבנה.
3. **מדובר בסמכות חשובה ויעילה, שתפקידה בין השאר למנוע ביסוסה של בניה בלתי חוקית, בעודה טרייה וניידת, וזאת תוך פגיעה מתונה יחסית והפיכה באופייה, אף במבצע העבירה**. כך, באפשרותו של משנע המבנה לשחרר את היביל תחת תנאים, ואף להשיב את המבנה בבוא העת למקום בו חפץ, ככל שיימצא כי הדבר אפשרי מבחינה

תכנונית וחוקית. **אבקש להבהיר, כי התערבות הדרג המדיני בעבודת רשויות האכיפה בהקשר זה, אינה אפשרית.**

4. עם המקרים שהובאו בפנינו, ניתן למנות את האירועים הבאים:
 - רשויות האזור התעתדו לפעול לתפיסת מבנים יבילים במאחז חדש המכונה **"שדה אפרים"** בתוך תקופת 60 ימים הקבועה בהסדר שנוצר לעיל. פעולות אלו נעצרו בהוראת ראש הממשלה ושר הביטחון, אשר הנחה את הרשויות להקפיא את הליכי האכיפה ביחס לבניה זאת, תחת התחייבות של מקימי הבניה לפינוי עצמאי ככל שהבניה לא תוסדר בתוך קבועי זמן קצרים. התחייבות זו לא בוצעה למרות שההסדרה של הבנייה עתידה לקחת זמן ממושך.
 - גורמי המנהל האזרחי הונחו על ידי משרד הביטחון להימנע מפעולות פיקוח ואכיפה במאחז **"גבעת אסף"** ביחס למבנים יבילים שהוצבו במקום זה מקרוב.
 - הוראה דומה ניתנה לגורמי המנהל האזרחי ביחס לבניה בחווה חקלאית שהוקמה באופן בלתי חוקי במאחז המכונה **"חוות נגוהות"**.
 - בעת האחרונה ניתנה לגורמי המנהל האזרחי הוראה בעל פה מטעם משרד הביטחון, להימנע מפינוי מבנים שהוצבו במאחז חדש המכונה **"מצפה יהודה"**, בעת שגורמי הפיקוח היו בשטח. בהמשך ניתנה הוראה בכתב מאת ע' השר לענייני התיישבות להקפאת ההליכים.

5. מדובר בצבר של מקרים חמורים מאוד, אשר מעלה חשש מפני התפתחותה של מגמה בעייתית עד מאוד, החותרת תחת שלטון החוק. הנחיות הדרג המדיני להקפאת הליכי פיקוח ספציפיים מכוח סמכות הרשויות לתפיסת יבילים מעקרת במידה רבה את האפשרות לעשות שימוש בכלי אכיפה חשוב. כך לדוגמה, המבנים במאחז **"שדה אפרים"** הוצבו במקומם בראשית חודש אפריל, בעוד ניתנה ארכה מטעם ראש הממשלה למניעת פינוי המאחז עד לאמצע חודש יוני. משכך, דחיית מועד פינויים בשלב זה, משמעותה הייתה סיום תקופת התפיסה בת 60 הימים הקבועה בתקנות.

6. קושי משפטי נוסף הטמון בהנחיות מסוג זה, נובע **מסתירה את הנהלים בני התוקף, ולפיהם נקיטת פעולות לתפיסת טובין אינה טעונה אישור מטעם הדרג המדיני**. נוהל זה מקורו בסיכום פגישה בראשות שר הביטחון מיום 15.9.16 (אשר סיכומה נושא סיווג סודי ועל כן לא מצורף). יוער כי לנוהל זה היגיון רב, בעיקר בשים לב לתקופה הקצרה בגדרה ניתן להפעיל את הסמכויות מכוח התקנות, והאופי המניעתי של תקנות אלו. קיים חשש כבד שהכפפת השיקול האכיפתי המצוי בבסיסו של הצו בדבר העברת טובין, להיבטים מדיניים, הדרושים בחינה הדרגתית וארוכה יחסית, תעקר את האפשרות המעשית לעשות שימוש בכלי חשוב זה ולמעשה תהפוך את דברי החקיקה בעניין פלסתר.

7. חשוב להבהיר כי ככלל, הדרג המדיני אינו מוסמך להתערב בהחלטות הקשורות לאכיפת החוק. אמנם בכל הנוגע לאכיפת הדין באיו"ש יש לדבר חריגים אך הם מצומצמים

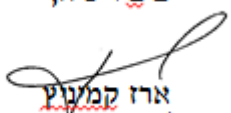
ביותר, ומותנים באישור היועץ המשפטי לממשלה לקיומם. הדבר נועד להבטיח כי אכיפת החוק לא תהיה מושפעת משיקולים שאינם ממין העניין. כלומר, גם כאשר קיימים שיקולים מדיניים ואחרים הנוגעים למועדי פינוי במקרים מסוימים (למשל לעניין רגישות ביטחונית או אחרת בהינתן פינוי של בניה בעלת חשיבות סמלית או בסמוך לחגים במגזרים השונים), נדרש להביאם בפני היועץ המשפטי לממשלה, שהוא הגורם המוסמך להורות על השהיית הליכי אכיפה, או למי מטעמו שהוסמך לכך. הדבר הינו נכון שבעתיים מקום שבו השהיית הליכי האכיפה שוללת למעשה את האפשרות להפעיל סמכויות ביחס לבניה טרייה וניידת, דוגמת הבניה שבפנינו. זהו כאמור הרציונל העומד בבסיס סיכום שר הביטחון מיום 15.9.16, ולפיו נקיטת פעולות מכוח הצו והתקנות כאמור, אינה טעונה אישור דרג מדיני.

8. ונדגיש: שלטון החוק מחייב שמירה על יעילות ושימויות הכלי החשוב של פינוי מבנים יבילים מכוח התקנות באופן רציף וביחס לכלל האוכלוסיות באזור. **כלי זה הוא כלי מניעתי מובהק לשמירת שלטון החוק באזור ומניעת בנייה בלתי חוקית המוקמת בהליכים לא מוסדרים ותוך נטילת החוק לידיים.** קיים חשש ששילוב הדרג המדיני בהליכי קבלת החלטות אלו, הופך מן החרוג אל הכלל.

9. החלטה להימנע מפינוי ומשימוש בסמכות בתוך 60 הימים הקבועים בדין, תוך מתן ארכות, לכאורה לצורך בחינה משפטית, אך בפועל באופן המסכל את השימוש בכלי האכיפה העומדים לטובת הרשות, **היא החלטה שאינה יכולה לעמוד משפטית.** ראשית, כלל לא ברור אם הובהר במקרים השונים לדרג המדיני המצב המשפטי שלפיו בחלוף הזמן הקבוע בהחלטתו לא יהיה ניתן לנקוט בכלי האפקטיבי לפינוי המאחז הבלתי חוקי. שנית, לא הוצג כל הסבר מדוע נמצא לנכון דווקא במקרים אלו לחרוג מהנוהל של אי התערבות הדרג המדיני בפינוי יבילים. שלישית, המגמה שלפיה נעשית התערבות בהליכי פינוי יבילים, מנוגדת לחלוטין לשורה של החלטות ממשלה שלפיהן הקמת ישובים חדשים באיו"ש נעשית אך לפי החלטת ממשלה ולפי הבדיקות וההליכים כדין. ומעל לכול, כאמור, החלטות בתחום אכיפת החוק נתונות לסמכותו ולאחריותו הבלעדית של היועץ המשפטי לממשלה, או מי מטעמו, וככלל לדרג המדיני אין סמכות להתערב בהן.

10. על כן, כפי שהדגיש היועץ המשפטי לממשלה בפגישתו עם ראש הממשלה ושר הביטחון, עליך להבהיר לכלל הגורמים הרלוונטיים במשרד הביטחון כי **אין לאפשר התערבות של הדרג המדיני בהליכי האכיפה והפיקוח השוטפים.** ככל שיש טיעון חריג להימנעות מקיום הליכי אכיפה במקרה מסוים, עקב שיקולים מדיניים או ביטחוניים חריגים, יש לפנות מראש בבקשה מתאימה ליועץ המשפטי לממשלה או מי שימונה מטעמו לצורך כך. אבקש לקבל עדכון בהקדם על כך שהנחיות אלו הועברו והוטמעו.

11. לבסוף אדגיש, כי יש לפעול בנחישות להמשך הליכי האכיפה נגד הבינוי הבלתי חוקי במקומות המתוארים לעיל, ואשר הליכי האכיפה נגדו הופסקו עקב ההתערבות הבעייתית המתוארת לעיל. אבקש עדכון גם על הליכי אכיפה אלה.

ב ב ר כ ה,

 ארזי קמניץ
 משנה ליועץ המשפטי לממשלה

העתק:

היועץ המשפטי לממשלה
 אלוף שרון אפק, הפרקליט הצבאי הראשי
 אלוף כמיל אבו רוקון, מתאם פעולות הממשלה בשטחים
 מר רועי שיינדורף, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט בין-לאומי)
 מר נמרוד גז, רמ"ט שר הביטחון,
 מר איתי אופיר, היועץ המשפטי למערכת הביטחון
 מר אבי רואה, עוזר שר הביטחון לענייני התיישבות
 תא"ל רסאן עליאן, ראש המנהל האזרחי
 תא"ל אבי בלוט, המזכיר הצבאי לראש הממשלה
 מר ענר הלמן, מנהל מחלקת הבג"צים
 אל"ם אייל טולדנו, יועמ"ש איו"ש
 גב' כרמית יוליס, ראש אשכול נדל"ן, ייעוץ וחקיקה (אזרחי)
 מר ניב יערי, ממונה, אשכול נדל"ן, ייעוץ וחקיקה (אזרחי)
 גב' רות אשור, אשכול נדל"ן, ייעוץ וחקיקה (אזרחי)

