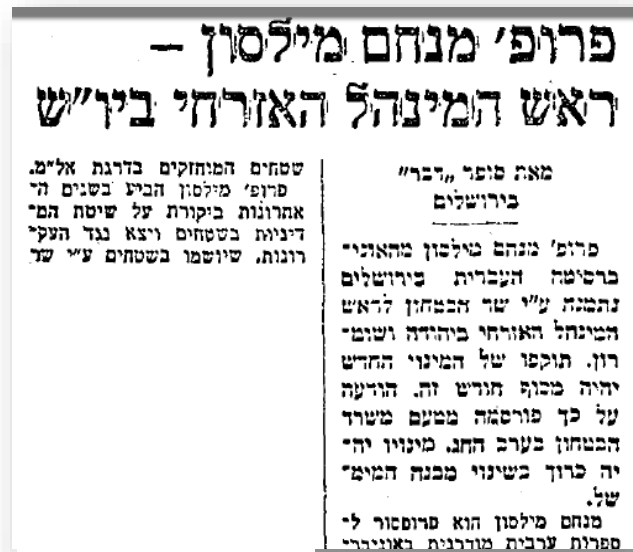


1981 – הקמת המנהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון בראי הייעוץ המשפטי

מאת: סגן מתן מחבר, קצין ייעוץ במדור אזרחי-כלכלי, מחלקת היעוץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון

בשנת 1981 הוקם המנהל האזרחי לאזור יהודה ושומרון ובראשו פרופ' מנחם מילסון, בכך אורגן מחדש אופן ניהולו האזרחי של האזור על ידי צה"ל. מאז ועד היום עוסקת מחלקת הייעוץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון בפרקליטות הצבאית בשאלות המשפטיות הנלוות לפעילותו של המנהל האזרחי, ומסייעת לו במימוש סמכויותיו ותפקידיו.



כתבה בעיתון "דבר" מיום 21 באוקטובר 1981

רקע עובדתי

עם כניסת כוחות צה"ל לאיו"ש בשנת 1967, הועברו כלל הסמכויות באזור – השלטוניות, החקיקתיות והמנהליות – למפקד כוחות צה"ל באזור.

לשם מימוש הסמכויות, ולשם עמידה בחובות בהתאם להוראות המשפט הבינלאומי, הוקם ממשל צבאי, אשר הופקד על ניהול כלל ההיבטים הביטחוניים והאזרחיים של החיים באזור.

בשים לב להתמשכות הממשל הצבאי, ולמגבלותיו בניהול החיים האזרחיים, קיבלה ממשלת ישראל ביום 4 באוקטובר 1981 את החלטה מס' 106 על ארגון הממשל הצבאי באזור מחדש, והוקם המנהל האזרחי כגוף המממש את הסמכויות האזרחיות.

בשנת 1995, במסגרת הסכם הביניים בין מדינת ישראל לרשות הפלסטינית, הוחלט על העברת חלק מהסמכויות האזרחיות לרשות. ככלל, סמכויות המנהל האזרחי כיום נוגעות לשטחי C בלבד.

צ ב א		ה ג נ ה	ל י ש ר א ל
<u>17 מספר 947</u>			
<u>17 בדבר הקמת מנהל אזרחי</u>			
<p>בהקף שמכוחו כמפקד כוחות צה"ל באזור, והואיל ואני סבור כי הדבר דרוש לשמירה על המינהל המקיף והסדר הציבורי וכן להבטחת רווחתה וטובתה של האוכלוסייה ולהספקת השירותים הציבוריים ולהפעלתם, אני מצווה בזה לאמור:-</p>			
הגדרות	1. בצו זה -	"ראש המינהל האזרחי" - מי שימונה על ידי להיות ראש המינהל האזרחי באזור.	
הקמת מינהל אזרחי	2. מוקם בזה מינהל אזרחי באזור. המינהל האזרחי ינהל את העניינים האזרחיים באזור, בהתאם להוראות צו זה, לרווחתה ולטובתה של האוכלוסייה ולשם הספקת השירותים הציבוריים והפעלתם, ובהתחשב בצורך לקיים מינהל תקיף וסדר ציבורי באזור.		
שטכיות ראש ומינהל האזרחי	3. (א) ראש המינהל האזרחי יהיו מוקנות הסמכויות המפורטות להלן: 1. כל הסמכויות הקבועות בדין, למעט שטכיות הקבועות בדברי חקיקה מפורטים בהוספת הראשונה. 2. כל הסמכויות שנקבעו בחקיקת הבטחון המפורטת בהוספת השנייה. (ב) לענין סעיף זה יראו דברי החקיקה שהוצאו מכת הדין אחרי היום הקובע כחלק מהדין ולא כחתימת בטחון.		
חתימת משנה	4. ראש המינהל האזרחי מוסמך לפרסם חתימת משנה מכת הדין וחתימת הבטחון שהוא מוטמך לפעול על פיהם.		
מינויים ושטכיות	5. ראש המינהל האזרחי יאה ראשי, במסגרת הסמכויות שהוענקו לו: (א) למנות נושאי משרות במינהל האזרחי; (ב) להסיר כל אדם לשעול על פי הדין וחתימת הבטחון; (ג) להסמיר כל אדם כאמור בסעיף קטן (ב) לפרסם חתימת משנה מכת הדין וחתימת הבטחון.		
שעירת שטכיות	6. אין באמור בצו זה כדי לפגוע בכל מינוי שניתן או סמכות שהוענקה מכת הדין וחתימת הבטחון לפני החילת חוקפו של צו זה, אלא אם כן ראש המינהל האזרחי, במסגרת הסמכויות שהוענקו לו, יכול אותם לעצמו או שיעניקם לאחר.		

תצלום של צו הקמת המנהל האזרחי המקורי

הליווי המשפטי למנהל האזרחי

החלטת הממשלה אישרה את התכנית לארגון מחדש, והניחה את קווי היסוד למנהל האזרחי, אך הקמתו בפועל הוסדרה ועוגנה בדין האזור על ידי הפרקליטות הצבאית, באמצעות הכנת הצו בדבר הקמת מנהל אזרחי (יהודה ושומרון) (מס' 947), התשמ"ב-1981, שנחתם על ידי מפקד האזור ביום 8 בנובמבר 1981. צו זה הקים את המנהל האזרחי, פירט את מטרות היסוד שבפעילותו והגדיר את סמכויותיו.

למרות שהעיסוק המשפטי בהיבטים האזרחיים של פעילות צה"ל באיו"ש, עליו אמונה הפרקליטות הצבאית, החל עוד לפני שנת 1981, הרי שבפועל להקמת המנהל האזרחי וכינונו בתחיקת הביטחון היו השלכות דרמטיות אף על הפרקליטות הצבאית בכלל, ועל מחלקת היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון (יועמ"ש איו"ש), בפרט. השלכות אלו התבטאו בהיקף העיסוק האזרחי, בטיבו ובמהותו.

באחד מפסקי הדין החשובים בעיצוב דיני האזור, בג"ץ אבו עיטה, ביטא בית המשפט העליון את הלך הרוח ואת התפיסה שעמדה מאחורי כינון המנהל האזרחי. נקבע, כי החובה להבטיח את החיים הציבוריים באזור אינה בגדר פעולה חד-פעמית, אלא חובה מתמשכת, שיש למלא תוך מתן תשומת לב לנסיבות המשתנות ולא למנט הזמן. אותן נסיבות אינן ביטחוניות דווקא, אלא גם נסיבות כלכליות, תברואתיות, אזרחיות – ואלו משפיעות על החובה להבטיח באופן מתמשך את הסדר והחיים הציבוריים.

לאור חובה זו שהתחדדה בעקבות התמשכות החזקת האזור על ידי צה"ל, ומוגבלות המומחיות של קציני צה"ל בעיסוק בסוגיות אזרחיות וכלכליות, הוחלט להסתייע בגורמים מומחים בתחומים אלו, אשר יקדישו לעיסוק האזרחי את מלוא התשומות הנדרשות עבורו.

בעקבות הקמת המנהל האזרחי וריכוז הפעילות האזרחית במוסד מרכז אחד, במקום הפעלת הסמכויות ב"נפות" באיו"ש באופן מבוזר, נרתמה לעניין גם הפרקליטות הצבאית, והעיסוק האזרחי במחלקת יועמ"ש איו"ש צמח ורוכז בהתאמה. היקף העיסוק שהולך וגובר בשאלות שעניינן משפט ציבורי ומשפט אזרחי, חייב את קציני יועמ"ש איו"ש להתמקצע וללמוד עולמות תוכן חדשים, שלא היו בשימוש תדיר באזור לפני הקמת המנהל האזרחי.

ואכן, בכל אחד ואחד מתחומי החיים האזרחיים באזור, מלווים קציני יועמ"ש איו"ש את המנהל האזרחי, בהיותו הרשות השלטונית המוסמכת בתחום האזרחי, הקובעת רגולציה ונהלים, נותנת רישיונות והיתרים, מבצעת פיקוח ואכיפה ומקדמת מדיניות לשימור ושיפור הסדר הציבורי, לרווחת כלל תושבי האזור.

בין היתר, עוסקים קציני יועמ"ש איו"ש בליווי המנהל האזרחי בנושאי תשתיות החשמל, המים והתקשורת; עבודה ותעסוקה; תכנון ובנייה; מקרקעין; תחבורה; מפעלים כלכליים; שמורות טבע; ארכיאולוגיה; חקלאות; מקומות קדושים; מכרזים והתקשרויות, ועוד. בכל אחד מתחומים אלו ממשיך המנהל האזרחי ופועל בהתאם לדינים הרלוונטיים שחלו באזור, בכפוף לשינויים ולתוספות בתחיקת הביטחון. פעמים רבות, משולבים קציני יועמ"ש איו"ש בפעילות המנהל האזרחי אף כחברי ועדות מנהליות סטטוטוריות, דוגמת מועצת התכנון, ועדת המכרזים, ועדת הפנסיה, ועוד.

חשיבותה המשפטית של הקמת המנהל

הקמת המנהל האזרחי הייתה אבן דרך מרכזית בקורות פעילות צה"ל באיו"ש, באמצעות הדגש שניתן לחובותיו האזרחיות של מפקד האזור כלפי האוכלוסייה.

ריכוז הסמכויות האזרחיות בגוף אחד תרמה לניהול החיים האזרחיים באזור, בין היתר, באמצעות ראייה שלמה של צרכי האוכלוסיות השונות ויכולת מתאימה לקדם לצרכים אלו פתרונות הולמים.

בנוסף, באמצעות הקמתו של המנהל האזרחי והליווי המשפטי הצמוד שניתן לו, קודמו שתי התכליות המרכזיות לפרקליטות הצבאית בצה"ל, עליהן עמד הפצ"ר בעת מלחמת ששת הימים, אל"מ מאיר שמגר, נשיא בית המשפט העליון לימים: "השלטת שלטון החוק בצבא, וסיוע לגורמי צה"ל במילוי משימותיהם".

מדוע בחרתי בנושא?

כחלק מתפקידי כקצין ייעוץ במדור אזרחי-כלכלי במחלקת יועמ"ש איו"ש, זכיתי להעניק ליווי משפטי רחב היקף לפעילות המנהל האזרחי, כולל בסוגיות מהותיות כדוגמת סמכויותיו, הדין החל עליו ומעמדו הייחודי; חובותיו כלפי תושבי האזור; תקציביו, הכנסותיו, התקשרויותיו ועוד. עיסוקים אלו עוררו סוגיות משפטיות מורכבות ומרתקות, לצד תחושת שליחות ויוזמה שגיליתי בקרבי. כל אלו עודדו אותי לחקור עוד על ההיסטוריה של הפרקליטות הצבאית, השלובה בקשר בלתי ניתן לניתוק בהקמתו ובפעילותו של ארגון מיוחד זה.

לאחרונה מן הנכון לחזור ולהרגיש גם כאן אה השיבוהו יוצאה הרפן של התפקיד אשר
אחר ימלא המספסן הצבאי במסגרת הממשל הצבאי, הפקיד אשר בו יבואו לידי ביטוי
מוחשי ביותר הייעוד המיוחד והתיאוניות שבתפקידי הפרקליטות בצבא : שתי המשימות
העיקריות של הפרקליטות, זו של השלטה הממשל בצבא ו זו
של סיוע לגורמי צה"ל במילוי משימותיהם, מקבלות בחתומי הממשל הצבאי
אחת הגדירה הפרקליטות הצבאית כיעודיה העיקריים, מקבלות בחתומי הממשל הצבאי
חשיבות יתר הואיל ואי ההצלחה בצצוע משימות אלה בחתום הרגיש הזה, עשויה להיות
בעלת השלכות מרחיקות לכת שהן אף מעבר לחתום המספס.

מאיר שמגר, אל"מ
פרקליט צבאי ראשי

הקדמת הפצ"ר למדריך לקצין הפרקליטות הצבאית בממשל הצבאי, 1965

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- "עשר שנות שלטון ישראלי ביהודה ושומרון", מאגנס (רפי ישראלי עורך, 1981);
- פרוטוקולי ישיבות ועדת המנכ"לים לטיפול בנושאים האזרחיים בשטחים המוחזקים על ידי צה"ל, כרך ב' (הוצאת משרד הביטחון, 1982);
- צבי ענבר, "הפרקליטות הצבאית והשטחים המוחזקים", משפט וצבא 16, 149 (התשס"ב);
- בג"ץ 69/81 אבו עיטה נ' מפקד אזור יהודה ושומרון, פ"ד לו(2) 197 (1983);
- פעילות המנהל האזרחי ביהודה ושומרון, באתר מפקדת תיאום פעולות הממשלה בשטחים: http://www.cogat.mod.gov.il/he/Judea_and_Samaria/Pages/default.aspx