



רשומות

הצעות חוק

ה מ מ ש ל ה

30 באפריל 2018

1222

ט"ו באייר התשע"ח

עמוד

הצעת חוק בתי משפט לעניינים מינהליים (תיקון מס' 117) (הסמכת בית משפט לעניינים מינהליים
לדון בהחלטות מינהליות של רשויות ישראליות הפועלות באזור), התשע"ח-2018 906

הצעת חוק בתי משפט לעניינים מינהליים (תיקון מס' 117) (הסמכת בית משפט לעניינים מינהליים לדרון בהחלטות מינהליות של רשויות ישראליות הפועלות באזור), התשע"ח-2018

1. הוספת סעיף 5א5 בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000' (להלן – החוק העיקרי), אחרי סעיף 5 יבוא:
- ”סמכות בית משפט לעניינים מינהליים בירושלים לדרון בענייני האזור
- א. (א) בית משפט לעניינים מינהליים בירושלים ידרון, נוסף על סמכותו לפי סעיף 5, גם באלה:

ד ב ר י ה ס ב ר

מינהליים סמכויות נרחבות בעניינים מינהליים, ואולם סמכויות אלה לא כללו את הסמכות העניינית לדרון בהחלטות מינהליות של רשויות ישראליות הפועלות באזור, סמכות שנתרה בידי בית המשפט העליון בשבתו כבג”ץ.

בהצעת חוק זו מוצע להסמיך את בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים לדרון בהחלטות מינהליות של רשויות ישראליות הפועלות באזור, מכוח הוראות המיוחדות לאזור (ראו ההגדרה המוצעת למונח “תחיקת הביטחון”), ובפרט בארבעת התחומים האלה: חופש מידע, תכנון ובנייה, ענייני כניסה ויציאה (כניסה לאזור, יציאה ממנו וכניסה ויציאה מאזורים מסוימים בתוך האזור) וצווי הגבלה ופיקוח, הכול כמפורט להלן.

הסמכת בית משפט לעניינים מינהליים לדרון בהחלטות מינהליות של רשויות ישראליות הפועלות באזור תביא לכך שהחלטות אלה לא יידונו לפני בג”ץ כערכאה ראשונה ואחרונה. בעניין זה יצוין כי ניתוח הנתונים בדבר כמות העתירות המוגשות לבג”ץ מדי שנה מלמד כי יש כמות לא מבוטלת של עתירות בענייני האזור. כך מעבר להגשמת התכלית שבבסיס המהלך הכולל הנוגע למערכת השיפוט בעניינים מינהליים, הסמכת בית משפט לעניינים מינהליים כמוצע בהצעת חוק זו עשויה אף לסייע בהפחתת העומס המוטל על בית המשפט העליון.

סעיף 1 לסעיף 5א5 המוצע

מוצע להוסיף לחוק את סעיף 5א5 כנוסחו המוצע, ולקבוע בו את גדר סמכותם של בתי משפט לעניינים מינהליים לדרון בהחלטות מינהליות של רשויות ישראליות הפועלות באזור. על פי המוצע הסמכות לדרון בעניינים אלה תהיה נתונה לבית משפט לעניינים מינהליים בירושלים.

המודובר בהחלטות שאותן מקבלות רשויות הפועלות באזור מכוח שורה של דברי חקיקה שנתנו מפקד כוחות צבא הגנה לישראל (להלן – צה”ל) באזור (להלן – המפקד), מפקד צבאי כהגדרתו המוצעת או רשות אחרת שפעלה מכוחם, מטעמם או באישורם, ובהם מנשר, צו, תקנה, אכרזה, הודעה, מודעה או מסמך אחר שנתן המפקד וכן מכוח הוראות שניתנו מכוחם של דברי חקיקה ומסמכים

כללי מטרתו של החוק המוצע להסמיך את בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים לדרון בהחלטות מינהליות של רשויות ישראליות הפועלות ביהודה והשומרון (להלן – האזור) מכוח תחיקת הביטחון, בהתאם לעקרון ההסמכה ההדרגתית הקבוע בחוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש”ס-2000 (להלן – החוק או חוק בתי משפט לעניינים מינהליים), והכול כמפורט בהמשך הדברים.

חוק בתי משפט לעניינים מינהליים אשר נחקק בשנת 2000, הקים לראשונה מחלקות מינהליות בבתי המשפט המחוזיים ונועד להיות חוק מסגרת להעברה הדרגתית ומסודרת של סמכויות מבית המשפט הגבוה לצדק (להלן – בג”ץ) ומבתי המשפט הכלליים אל בתי המשפט המחוזיים בשבתם כבתי משפט לעניינים מינהליים.

חקיקתו של החוק היוותה שלב ראשון בתהליך להבניית מערכת השיפוט בעניינים מינהליים כך שזו תהיה מורכבת, בסופו של דבר, משלוש ערכאות. ואכן, בדברי ההסבר להצעת חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש”ס-1999 (ה”ח התש”ס, עמ’ 2), נכתב כי “בשלב זה מדובר על יצירת מדורים מינהליים בבתי המשפט המחוזיים בלבד. בשלב מאוחר יותר תיבחן האפשרות להקים מדורים מינהליים גם בבתי משפט שלום” (שם, בעמ’ 4).

הצעת החוק המתפרסמת בזה משתלבת בתהליך האמור שעיקרו הלכה למעשה בשני תהליכי משנה השזורים זה בזה – הבניית מערכת השיפוט בעניינים מינהליים כך שזו תהיה מורכבת משלוש ערכאות, וחלוקת הסמכות העניינית בעניינים מינהליים בין ערכאות השיפוט המינהלי ולפי סוגי ההליכים השונים.

בסעיף 1 לחוק נקבע כי מטרתו היא “להסמיך באופן הדרגתי את בית המשפט המחוזי בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים לדרון בעניינים מינהליים הנדונים בבית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק או בבתי משפט אחרים...”.

בהתאם, מאז חקיקת החוק ועד היום הועברו לסמכות בתי המשפט המחוזיים בשבתם כבתי משפט לעניינים

¹ ס”ח התש”ס, עמ’ 190; התשע”ח, עמ’ 489.

(1) עתירה נגד החלטה של רשות או של גוף המנוי בתוספת הרביעית, הפועלים ביהודה והשומרון (להלן – האזור) מכוח תחיקת הביטחון, בעניין המנוי בתוספת הרביעית, ולמעט עתירה שהסעד העיקרי המבוקש בה עניינו התקנת תחיקת הביטחון לרבות ביטולה, הכרזה על בטלותה או מתן צו להתקנתה (להלן – עתירה מינהלית בענייני האזור);

(2) ערעור המנוי בתוספת החמישית (להלן – ערעור מינהלי בענייני האזור).

(ב) (1) עתירה מינהלית בענייני האזור תידון לפי הוראות חוק זה כאילו היא עתירה מינהלית לפי סעיף 5(1).

(2) ערעור מינהלי בענייני האזור יידון לפי הוראות חוק זה כאילו הוא ערעור מינהלי לפי סעיף 5(2).

(ג) בסעיף זה –

“מפקד צבאי” – כמשמעותו בצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס’ 1651), התש”ע-2009²;

“תחיקת הביטחון” – כל אחד מאלה:

(1) מנשר, צו, תקנה, אכרזה, הודעה, מודעה, או מסמך אחר, שנתנו מפקד כוחות צבא הגנה לישראל באזור, מפקד צבאי או רשות אחרת הפועלת מכוחם, מטעמם או באישורם;

(2) הדין החל באזור כתוקפו מזמן לזמן;

(3) הוראה שניתנה מכוח דבר חקיקה כאמור בפסקה (1) או הדין כאמור בפסקה (2), והיא בתפועל תחיקתי.

2. אחרי התוספת השלישית לחוק העיקרי יבוא:

הוספת תוספת
רביעית ותוספת
חמישית

ד ב ר י ה ס ב ר

באזור מכוח תחיקת הביטחון, בעניין המנוי באותה תוספת (להלן – עתירה מינהלית בענייני האזור); וערעור מינהלי המנוי בתוספת החמישית לחוק כנוסחה המוצע (להלן – ערעור מינהלי בענייני האזור). עוד מוצע כי עתירה מינהלית בענייני האזור וערעור מינהלי בענייני האזור יידונו לפי הוראות החוק כאילו הם עתירה מינהלית לפי סעיף 5(1) לחוק וערעור מינהלי לפי סעיף 5(2) לחוק, בהתאמה.

כאמור, ובלבד שהם בני פעל תחיקתי, וכמו כן, מדובר בהחלטות שמקבלות רשויות כאמור מכוח הדין החל באזור או מכוח הוראות שניתנו מכוחו והן בנות-פועל תחיקתי (להלן – תחיקת הביטחון).

מוצע להסמיך את בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים לרון בשני סוגים של הליכים: עתירה מינהלית נגד החלטה של רשות או של הגוף המנוי בתוספת הרביעית לחוק כנוסחה המוצע (להלן – התוספת הרביעית) הפועלים

² קובץ המנשרים מס’ 254, עמ’ 5902.

“תוספת רביעית

עתירה מינהלית בענייני האזור

(סעיף 5א(א)(1))

1. חופש המידע – החלטה של רשות בבקשה לקבלת מידע המופנית כלפיה.
 2. תכנון ובנייה – החלטה של רשות לפי חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, מס' 79 לשנת 1966³ (בפרט זה – חוק תכנון ערים), לפי צו בדבר תכנון ערים, כפרים ובניינים (יהודה והשומרון) (מס' 418), התשל"א-1971⁴ (בפרט זה – צו תכנון ערים), או לפי צו בדבר מתן היתרים לעבודות בשטחים תפוסים לצרכים צבאיים (יהודה והשומרון) (מס' 997), התשמ"ב-1982⁵, ולמעט –
- (1) החלטה שעניינה עבירות ועונשין ובכלל זה החלטה לפי סעיף 37 לחוק תכנון ערים;

ד ב ר י ה ס ב ר

והבנייה באזור. על פי המוצע יהיה בית משפט לעניינים מינהליים בירושלים מוסמך לדון במרבית העתירות בענייני תכנון ובנייה של האזור, זאת בדומה למצב המשפטי החל היום לפי התוספת הראשונה לחוק. כך למשל, בדומה לפרט 10 לתוספת הראשונה לחוק, שעניינו החלטות בנושא תכנון ובנייה, שממנו מוחרגות החלטות ש, מוצע להחריג מפרט 2 לתוספת הרביעית שעניינו החלטות בנושאי תכנון ובנייה באזור, החלטות של מפקד כוחות צה"ל באזור. כמו כן מוצע להחריג מפרט זה עניינים נוספים אשר מורכבותם או רגישותם מצדיקה זאת, כגון החלטה לפי סעיף 34 לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, מס' 79 לשנת 1966 (להלן – חוק תכנון ערים), שעניינה מתן היתר בנייה לפי תכנית שהופקדה וטרם נכנסה לתוקף.

על פי המוצע ידון בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים בהחלטות בענייני תכנון ובנייה של האזור בדרך של עתירה מינהלית לפי פרט 2 לתוספת הרביעית, ומשכך, יהיה אפשר כאמור להגיש על פסק דינו של בית המשפט בעתירה המינהלית ערעור בזכות לבית המשפט העליון.

התחום השלישי שמוצע להסמיך את בית משפט לעניינים מינהליים בירושלים לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, מס' 79 לשנת 1966 (להלן – חוק תכנון ערים), שעניינה מתן היתר בנייה לפי תכנית שהופקדה וטרם נכנסה לתוקף.

התחום השלישי שמוצע להסמיך את בית משפט לעניינים מינהליים בירושלים לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, מס' 79 לשנת 1966 (להלן – חוק תכנון ערים), שעניינה מתן היתר בנייה לפי תכנית שהופקדה וטרם נכנסה לתוקף.

התחום השלישי שמוצע להסמיך את בית משפט לעניינים מינהליים בירושלים לחוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, מס' 79 לשנת 1966 (להלן – חוק תכנון ערים), שעניינה מתן היתר בנייה לפי תכנית שהופקדה וטרם נכנסה לתוקף.

סעיף 2 כאמור, מוצע להוסיף לחוק שתי תוספות – כללי תוספת רביעית שעניינה עתירות מינהליות בענייני האזור ותוספת חמישית שעניינה ערעורים מינהליים בענייני האזור. תוספות אלה תוחמות את גדר הסמכות של בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים לדון בהחלטות מינהליות שנותנות רשויות ישראליות הפועלות באזור, מכוח תחיקת הביטחון.

לתוספת רביעית המוצעת

התחום הראשון שמוצע להסמיך את בית משפט לעניינים מינהליים בירושלים לדון בו הוא חופש המידע בכל הנוגע לרשויות ישראליות הפועלות באזור. יצוין כי חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן – חוק חופש המידע), הוחל באופן חלקי באזור, ובעיקר על מועצות מקומיות, ויובהר כי אין בהסדר המוצע בהצעת חוק זו כדי להשפיע על גדר תחולתו של חוק חופש המידע על רשויות ישראליות הפועלות באזור; עניינה של הצעת החוק הוא אך בהסמכת בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים לדון בבקשות מידע המופנות לרשויות ישראליות הפועלות באזור.

על פי המוצע, ידון בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים בהחלטות שעניינן בקשות לקבלת מידע מרשויות ישראליות הפועלות באזור בדרך של עתירה מינהלית לפי פרט 1 לתוספת הרביעית. מאחר שעל פי המוצע תידון עתירה מינהלית בענייני האזור כאלו היא עתירה מינהלית לפי סעיף 1(5) לחוק, הרי שעל פסק דינו של בית המשפט לעניינים מינהליים בעתירה מינהלית כאמור ניתן להגיש ערעור בזכות לבית המשפט העליון.

התחום השני שמוצע להסמיך את בית המשפט לעניינים מינהליים בירושלים לדון בו הוא תחום התכנון

³ פורסם בעיתון הרשמי הירדני, גיליון מס' 1952 מיום 25.09.66, עמ' 1961.

⁴ קובץ המנשרים מס' 27, עמ' 1000.

⁵ קובץ המנשרים מס' 56, עמ' 28.

- (2) החלטה שעניינה תכנית תכנון אזורית או תכנית תכנון מתארית כמשמעותן בפרק שלישי לחוק תכנון ערים;
- (3) החלטה של מפקד כוחות צבא הגנה לישראל באזור;
- (4) החלטה של ראש המינהל האזרחי לפי תקנה 3 לתקנות אישור הקמה ופטור מהיתר לדרכים וזמניות לאתרי בנייה בעלי חשיבות אזורית (הוראת שעה) (יהודה והשומרון), התשע"א-2011⁶;
- (5) החלטה של ראש המינהל האזרחי לפי תקנה 3 לתקנות אישור הקמה ופטור מרישיון למבנה חינוך ארעי (הוראת שעה) (יהודה והשומרון), התש"ע-2010⁷;
- (6) החלטה של מועצת התכנון העליונה לפי סעיף 7(4) לצו תכנון ערים; לענין זה, "מועצת התכנון העליונה" – המועצה כהגדרתה בסעיף 2 לחוק תכנון ערים;
- (7) החלטה של רשות לפי סעיף 34א לחוק תכנון ערים.

3. כניסה ויציאה –

- (א) החלטה של ראש המינהל האזרחי לפי סעיף 10 לצו בדבר שטחים סגורים (אזור הגדה המערבית) (מס' 34), התשכ"ז-1967⁸, לענין אדם מסוים;
- (ב) החלטה של מפקד צבאי לפי סעיף 3 להיתר כניסה כללי (מס' 5) (תושבים ישראלים ותושבי חוץ) (יהודה והשומרון), התש"ל-1970⁹;
- (ג) החלטה של מתאם פעולות הממשלה בשטחים, או מי מטעמו, שעניינה מתן אשרת כניסה לזר לאזור, הניתנת מכוח נוהלי מתאם פעולות הממשלה בשטחים, למעט החלטה כאמור שעניינה בקשת הרשות הפלסטינית לאישור רישיון ביקור זר שנתנה;
- (ד) החלטה פרטנית של רשות שעניינה כניסה לצורך תעסוקה ליישוב ישראלי באזור, הניתנת לפי ההכרזה בדבר סגירת שטח (יישובים ישראלים) (יהודה והשומרון), התשס"ב-2002¹⁰, ולפי הצו בדבר העסקת עובדים במקומות מסוימים (יהודה והשומרון) (מס' 967), התשמ"ב-1982¹¹;
- (ה) החלטה פרטנית של רשות שעניינה מתן היתר כניסה לשטח שהוא מרחב תפר; בפרט משנה זה, "מרחב תפר" – שטח שהוכרז כמרחב תפר בתחיקת הביטחון כהגדרתה בסעיף 5א;
- (ו) החלטה של רשות שעניינה מניעת יציאת תושב אזור מהאזור לפי נוהלי המינהל האזרחי.

ד ב ר י ה ס ב ר

תהיה נתונה, ככל עתירה מינהלית, לערעור בזכות לבית המשפט העליון.

על פי המוצע, ידון בית משפט לעניינים מינהליים בירושלים בענייני הכניסה והיציאה המתוארים לעיל בדרך של עתירה מינהלית לפי פרט 3 לתוספת הרביעית, אשר

⁶ קובץ המנשרים מס' 238, עמ' 6474.

⁷ קובץ המנשרים מס' 237, עמ' 6343.

⁸ קובץ המנשרים מס' 2, עמ' 70.

⁹ קובץ המנשרים מס' 25, עמ' 959.

¹⁰ קובץ המנשרים מס' 199, עמ' 3154.

¹¹ קובץ המנשרים מס' 53, עמ' 130.

תוספת חמישית

ערעור מינהלי בענייני האזור

(סעיף 5א(א)(2))

1. ערעור על החלטת ועדת ערעורים לפי סעיפים 296 או 297 לצו בדבר הוראות ביטחון [נוסח משולב] (יהודה והשומרון) (מס' 1651), התש"ע-2009¹¹.

ד ב ר י ה ס ב ר

בעניין זה יוער כי בהצעת חוק המאבק בטרור, התשע"ה-2015 (הצ"ח הממשלה התשע"ה, עמ' 1067) (להלן – הצעת חוק המאבק בטרור), הוצע להסמיך את בתי המשפט לעניינים מינהליים לדון בצווי הגבלה המוצאים במדינת ישראל בדרך של עתירה מינהלית ולא בדרך של ערעור מינהלי כמוצע בהצעת חוק זו. זאת, מאחר שההליך לגבי צווי הגבלה המוצאים במדינת ישראל, כמו גם ההליך שהוצע בהצעת חוק המאבק בטרור, אינו כולל דיון בצווי ההגבלה לפני ערכאה מעין-שיפוטית דוגמת ועדת הערעורים אשר דנה בצווי הגבלה ופיקוח המוצאים באזור. חלק זה של הצעת חוק המאבק בטרור פוצל מהצעת החוק המקורית והליכי חקיקתו טרם הסתיימו. ההסדר המוצע בהצעת חוק זו יותאם במידת הצורך להסדר שייקבע בחקיקה אשר תתקבל בסופו של דבר בכנסת בעניין צווי הגבלה שהוצאו במדינת ישראל.

לתוספת חמישית המוצעת

תחום נוסף ורביעי שמוצע להסמיך את בית משפט לעניינים מינהליים בירושלים לדון בו הוא צווי הגבלה וצווי פיקוח המוצאים באזור. מכיוון שצוויים אלה נדונים בשלב ראשון לפני ועדת ערעורים שבה יושבים שופטים צבאיים, מוצע כי בית משפט לעניינים מינהליים בירושלים ידון בעניינים אלה בדרך של ערעור מינהלי לפי פרט 1 לתוספת החמישית כנוסחה המוצע.

כך יידון צו הגבלה או צו פיקוח לפני ועדת ערעורים שבה יושבים שופטים צבאיים (לפי תחיקת הביטחון); על החלטת ועדת הערעורים יהיה אפשר להגיש ערעור מינהלי לפני בית משפט לעניינים מינהליים בירושלים; ועל פסק דינו של בית המשפט האמור בערעור המינהלי יהיה ניתן להגיש בקשת רשות ערעור לבית המשפט העליון.

¹¹ קובץ המנשרים מס' 234, עמ' 5902.

