



25.3.2024

לכבוד
ח"כ יואב גלנט
שר הביטחון
[בדוא"ל: pniot@mod.gov.il](mailto:pniot@mod.gov.il)

לכבוד
גלי בהרב-מיארה
היועצת המשפטית לממשלה
[באמצעות טופס מקוון](mailto:pnz@mod.gov.il)

לכבוד
אלוף רסאן עליאן
מתאם פעולות הממשלה בשטחים
[בדוא"ל: m.pnz@cogat.gov.il](mailto:m.pnz@cogat.gov.il)

לכבוד
ח"כ בצלאל סמוטריץ'
שר האוצר ושר נוסף במשרד הביטחון
[בדוא"ל: sar@mof.gov.il](mailto:sar@mof.gov.il)

לכבוד
יפעת תומר ירושלמי
הפרקליטה הצבאית
[בדוא"ל: pazar@idf.il](mailto:pazar@idf.il)

לכבוד
אלוף יהודה פוקס
אלוף פיקוד המרכז
[בדוא"ל: yoayosh@idf.il](mailto:yoayosh@idf.il)

לכבוד
תת אלוף פארס עטילה
ראש המנהל האזרחי בגדה במערבית
[בדוא"ל: mnz@mgar.co.il](mailto:mnz@mgar.co.il)

שלום רב,

הנדון: מסמך הבנות וחלוקת אחריות וסמכויות בין שר הביטחון והשר הנוסף במשרד הביטחון

הריני לפנות אליכם בזאת לפעול לביטולו לאלתר של "מסמך הבנות וחלוקת אחריות וסמכויות בין שר הביטחון והשר הנוסף במשרד הביטחון" (להלן מסמך ההבנות). המסמך הנ"ל, שקיבלנו לידינו רק לאחרונה, מנוגד באופן בוטה לדיני הכיבוש ולמשפט הבינלאומי החל על הגדה המערבית והוא כולל הסכמות להעמקת הפרות הדין הבינלאומי, ובין היתר, המשך ביצוע פשעי מלחמה. והכל כמפורט להלן:

1. מסמך ההבנות נחתם ביום 23.2.2023 בין שר הביטחון (ח"כ יואב גלנט), השר הנוסף במשרד הביטחון (ח"כ בצלאל סמוטריץ') ונציג ראש הממשלה. מסמך זה בא בעקבות ההסכם הקואליציוני אשר נחתם ביום 1.12.2022 בין סיעת הליכוד וסיעת הציונות הדתית עובר לבחירות האחרונות לכנסת. במסגרת אותו הסכם, סוכם בין היתר, כי "שר משרי הציונות הדתית ... יכהן גם כשר במשרד הביטחון ותחת אחריותו יהיו שטחי הפעולה של יחידות המתפ"ש והמנהל האזרחי ..." (סעיף 6.4. להסכם הקואליציוני). בעקבות כך תוקן גם חוק יסוד: הממשלה על מנת לאפשר מינוי השר הנוסף.

2. תכליתו של מסמך ההבנות היא להקים מערך להעמקת אזרוח ניהול ההתנחלויות ופיתוח הקרקעות בגדה המערבית. דבר שיביא להרחבת התנחלויות בשטחים הכבושים, "הסדרת" התנחלויות ומאחזים ו"חקיקה צבאית" שתביא לזיהוי מהותי בין הדינים החלים על אזרחי ישראל המתגוררים בישראל

P.O. Box 8921 Haifa 31090 Israel Tel: (972)-4-950-1610 Fax: (972)-4-950-3140

חיפה 31090, ص.ب 8921 هاتف 04-9501610 فاكس 04-9503140
חיפה 31090, ת.ד. 8921 טלפון 04-9501610 פקס 04-9503140

Email: adalah@adalah.org

<http://www.adalah.org>

לבין המתנחלים בגדה המערבית. כאשר השר סמוטריץ' "ישיא באחריות מיניסטיריאלית לכלל ההיבטים האזרחיים" בנושאים הנ"ל (סעיף 2 למסמך ההבנות).

3. סמכויותיו של השר הנוסף סמוטריץ' נקבעו בנספח ב' למסמך ההבנות ואלה כוללות:

א. **ניהול ענייני מקרקעין** - בין היתר, מעמד מקרקעין מנוהלים (מה שמכונה "אדמות יהודים"); רישום והעברת זכויות; פרסום קו כחול; סדרי עדיפויות סקר וקו כחול; הוועדה לרישום ראשון; סעיף 5 מנהלי (הכוונה כאן לא ברורה); שיווקים; חוזים ועסקאות; הכרזה על אדמות מדינה.

ב. **תכנון** - בין היתר, הסדרת מאחזים; מדיניות בעניין חוות חקלאיות; חיבור תשתיות למאחזים; השתכללות התפיסה; הרשאה לתכניות להרחבת התנחלויות ובתוך תחומי התנחלויות; פרסומים להפקדה ופרסומים לתוקף; אישור העלאת תוכניות אב ותמ"אות לדיון "במועצת התכנון העליונה" (מת"ע); ועדת משנה להתנגדויות/ כבישים/ איכות הסביבה/ כרייה וחציבה (בנושאים ישראלים); כינוס "ועדת משנה להתיישבות במועצת התכנון העליונה" ואישור סדר היום - דיון להפקדה/ תוקף; הרשאה לתכנון להרחבת התנחלויות ובתוך תחומי התנחלויות ופרסומים להפקדה ולתוקף.

ג. **הקצאת חוזים ועסקאות** בתוך התנחלויות ומחוצה להן.

ד. **תפיסה והפקעה** - הפקעה.

ה. **תיקוני חקיקה** אזרחית.

ו. **אנרגיה** - תכניות חשמל בהתנחלויות; רגולציה בתחום האנרגיה המתחדשת ורגולציה וחקיקה בתחום הגז הטבעי והליכים תחרותיים.

ז. **מים** - מכסות מים; הקצאת מים לחקלאות ופיתוח מערכת מים בשטח C.

ח. **תקשורת** - קליטה סולארית ואישור שימוש בתדרים והסדרת פעילות חברות תקשורת ודואר בהתנחלויות בגדה המערבית.

ט. **תחבורה** - אישור תכניות תחבורה, תנועה, תמרור ותחבורה ציבורית.

י. **ארכיאולוגיה** - טיפול בשוד עתיקות; מחקר ופרסום ממצאים; חפירות הצלה ושימור ומתן רשיונות חפירה למוסדות אקדמיים.

יא. **שטחי מרעה (שמו"ט)** - הכרזה על שטחי מרעה; הסדרת חוזי מרעה; הסדרת חוזי מרעה ביערות והכרזה על יערות.

יב. **איכות הסביבה** - מדיניות אישור תכניות סביבתיות בהתאם למדיניות המשרד לאיכות הסביבה; ניקוז; הדברה וניקוי נחלים; פיקוח ואכיפה נגד מפגעים סביבתיים; הסדרת תחנות מעבר לשינוע פסולת; תחנות דלק והקרן לשיקום מחצבות.

יג. **מוניציפלי** - תחומי שיפוט; הקמת ישובים חדשים; ועדות קבלה ואיחוד ופיצול רשויות.

יד. **מקומות קדושים** – פתיחת אתרים חדשים קולטי קהל.

4. לשם כך, הוקם על פי מסמך ההבנות מערך נפרד, 'אזרחי', בתוך המערכת השולטת בגדה המערבית, האמון על יישום סמכויותיו של השר סמוטריץ', כפי שעולה מנספח א' למסמך. הוקמה "מנהלת התיישבות" אשר תפקידיה נוסחו בהסכם ההבנות כלהלן:

א. ניהול והכוונת פעילות מתפ"ש ומנהא"ז בתחומים המצויים תחת אחריות השר הנוסף כמפורט בנספח ב' ;

ב. הובלת וביצוע רפורמת "אזרחות שווה" ביהודה ושומרון, שעניינה טיוב וייעול השירותים הניתנים ביהודה ושומרון, בין היתר באמצעות משרדי הממשלה ;

ג. ריכוז עבודת מטה לעדכון תחיקת הביטחון ביו"ש בתחומים המסורים לסמכות השר הנוסף באמצעות צווי אלוף ;

ד. הסדרת התיישבות בהתאם לחלוקת הסמכויות המפורטות בנספח ב' ;

ה. כל תפקיד נוסף אשר יטיל עליה השר הנוסף במשרד הביטחון, הנכלל בתחומים שנקבעו בנספח ב' כמסורים לידי השר הנוסף."

5. בנוסף, מונה "סגן אזרחי" לראש המנהל האזרחי, תחת אחריותו המיניסטריאלית של השר סמוטריץ'. "סגן אזרחי" זה יהא כפוף מקצועית לראש "מנהלת ההתיישבות" בגדה המערבית ו"יהיה ממונה על הגורמים האזרחיים המנהא"ז העוסקים בתחומים המסורים לאחריות השר הנוסף" (סעיף 7 למסמך ההבנות). כמו כן, הוקם מערך ייעוץ משפטי עצמאי (יחידה חדשה בתוך אגף הייעוץ המשפטי של משרד הביטחון) תחת אחריותו של השר סמוטריץ'. מערך זה מייעץ לשר סמוטריץ' בעניינים שבאחריותו (סעיף 13 למסמך ההבנות).

מצ"ב העתק מסמך ההבנות על נספחיו כפי שנמסר לידינו בעקבות בקשה לפי חוק חופש המידע ביום 11.12.2023.

6. הנה כי כן, עניין לנו במערך שהוקם על מנת לאפשר לשר סמוטריץ' ליישם את מצע מפלגתו ל"קידום הריבונות" הישראלית בשטחי הגדה המערבית, "חיזוק האחיזה הישראלית" ו"הסדרת" עשרות התנחלויות ולפעול למען "ריבונות דה פקטו".

7. להזכירכם, לדברים אלה התייחסנו גם במכתבנו מיום 18.12.2022 בנושא ההסכם הקואליציוני בין סיעת הליכוד וסיעת הציונות הדתית והצעת חוק יסוד: הממשלה (תיקון מס' 14) שר נוסף במשרד וכשירותם של השרים. עד עצם היום הזה טרם קיבלנו כל מענה ענייני לפנייתנו והמתייחס לתוכן ההסכמות הקואליציוניות.

8. מסמך ההבנות והסמכויות המוענקות על פיו הינם מנוגדים באופן חזיתי למשפט הבינלאומי החל על השטחים הכבושים. **תחילה**, מדובר בהסכמות המפרות את המשפט הבינלאומי ההומניטרי האוסר באופן מפורש על הקמת התנחלויות בשטחים כבושים. סעיף 49 לאמנת ג'נבה הרביעית, אוסר על העברת אוכלוסייה אזרחית של הכוח הכובש לשטח הכבוש. העברת אוכלוסייה אזרחית כאמור נכללה כפשע מלחמה בחוקת רומא המקימה את בית הדין הפלילי הבינלאומי (סעיף 8 (2) VIII (b) לחוקה). זהו גם אחד הנושאים הנמצאים תחת חקירתו של בית הדין הפלילי הבינלאומי (ICC) בהקשר של הכיבוש הישראלי מאז שנת 1967.

9. נזכיר, כי בספטמבר 2022 פרסמה ועדת הבדיקה המיוחדת שהוקמה על ידי מועצת האו"ם לזכויות האדם בעקבות אירועי מאי 2021 (להלן: ועדת הבדיקה המיוחדת) דו"ח מסקנות ובמסגרתו נקבע, בין היתר, כי:

[T]he Commission finds on reasonable grounds that war crimes may have been committed under article 8 (2) (b) (viii) of the Rome Statute in relation to the transfer of parts of the occupying Power's own population into the West Bank.

(סעיף 85 לדו"ח)

www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/coiopt/2022-10-19/Report-COI-OPT-14Sept2022-EN.pdf

10. **שנית**, האחדת דינים מהותיים החלים על המתנחלים עם אלה שבישראל והעמקת אזור מנגנון ההתנחלויות, כפי שפורט לעיל, מהווים צעדים משמעותיים המעמיקים אף יותר את מנגנון האפרטהייד הקיים כבר בשטחים הכבושים. מנגנון האסור הוא באופן מוחלט באמנה הבינלאומית בדבר חיסול וענישה של פשע האפרטהייד, אשר מגדירה פרקטיקות של אפרטהייד כפשע נגד האנושות. אפרטהייד מוגדר כפשע נגד האנושות גם לפי סעיף 17(1)(j) לחוקת רומא.

11. **שלישית**, ההסכמות הנ"ל מעמיקות את מנגנון הסיפוח בפועל (de facto annexation) של שטחים כבושים - שליטה אפקטיבית, ניהול בעל מאפיינים קבועים וריבוניים, עמדה רשמית שלא מכירה במעמד השטחים ככבושים ותחולת דיני הכיבוש והבעת כוונת סיפוח - בניגוד מוחלט לדיני הכיבוש (מבחנים אלה הוצעו על ידי הדווח המיוחד הקודם למצב זכויות האדם בשטחים הכבושים משנת 1967, פרופ' מייקל לינק, בדו"ח מיום 22.10.2028).

Michael Lynk, "Situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967" (22 October 2018) p. 10 (A/73/45717).

12. גם ועדת הבדיקה המיוחדת הסיקה לעניין זה, בדו"ח הנ"ל מספטמבר 2022, כי:

The Commission concludes that Israel treats the occupation as a permanent fixture and has – for all intents and purposes – annexed parts of the West Bank, while seeking to hide behind a fiction of temporariness. Actions by Israel constituting de facto annexation include expropriating land and natural resources, establishing settlements and outposts, maintaining a restrictive and discriminatory planning and building regime for Palestinians and extending Israeli law extraterritorially to Israeli settlers in the West Bank.

(סעיף 76 לדו"ח)

13. בהקשר מסמך ההבנות נשוא מכתבנו זה הובעה גם דעה מפורשת על ידי 31 מומחים בינלאומיים מטעם האומות המאוחדות אודות אי חוקיות המהלכים על פיו. בהודעה לעיתונות אשר הוצאה מטעם המומחים ביום 27.7.2023, הבהירו הנ"ל, בין היתר, כי:

In February 2023 Israel's governing coalition transferred most of the governing powers over the West Bank to the additional minister of defence, effectively designating Bezalel Smotrich, a civilian official, as the de facto governor of the occupied West Bank. The experts noted that the move solidified Israel's annexation of occupied territory.

"Annexation or acquisition of territory by use of force or threat, is categorically prohibited under international law. It constitutes an act of aggression, a crime that falls under the jurisdiction of the International Criminal Court, and poses a threat to international peace and security.

Israel has persistently pursued annexation in many parts of the occupied Palestinian territory. Over the last five decades, Israel has confiscated or endorsed confiscation of Palestinian lands and resources, resulting in over 270 colonies housing 750,000 Israeli settlers,”...

14. עוד הבהירו המומחים בהודעה מטעמם בהקשר זה, כי תוצאה בלתי נמנעת של מערך סיפוח דה-פקטו זה תהא ביסוס משטר אפרטהייד :

While the Israeli settlers in occupied Palestinian territory enjoy civil and political rights, Palestinians are subject to military rule. “The consolidation of an apartheid regime is an unavoidable consequence of such a system”.

ההודעה זמינה בקישור להלן :

<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/07/international-community-must-act-end-israels-annexation-occupied-west-bank>

15. גם בית הדין הבינלאומי לצדק הדגיש, בחוות דעתו המייעצת בעניין חומת ההפרדה מיום 9.7.2004, את האיסורים בדבר סיפוח והחלת ריבונות ישראלית על השטחים הכבושים (פס' 75 ו- 78 להחלטה), והזהיר כי מציאות החומה ומשטר ההתנחלויות מהווה עובדה מוגמרת וסיפוח דה פקטו של שטחים כבושים (פסקה 121 לחוות הדעת) (Legal Consequences of the Construction of a Wall in the (Occupied Palestinian Territory).

www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf

16. סיפוח מוגדר גם כפשע של תוקפנות (crime of aggression) לפי סעיף (a)(2)8 לחוקת רומא.

17. נזכיר בהקשר הזה, כי מהלכי סיפוח כנ"ל כבר נאסרו באופן מפורש בעבר על ידי בית הדין הבינלאומי לצדק. הם נאסרו כאשר בית הדין דן בניסיונה של דרום אפריקה להחיל את משטר האפרטהייד שלה על נמיביה והתייחס לניסיון זה כשליה לזכות להגדרה העצמית (Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) (notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)

www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/53/053-19710621-ADV-01-00-EN.pdf

18. **רביעית**, מסמך ההבנות והמערך המוקם על פיו מפר באופן הבוטה ביותר את זכותו של העם הפלסטיני להגדרה עצמית ולריבונות טריטוריאלית קבועה. זכות זו להגדרה עצמית כוללת קביעת מעמדו הפוליטי של העם הפלסטיני וקביעת הדרכים להתפתחותו הכלכלית, החברתית והתרבותית וכן ניהול וניצול המשאבים הטבעיים והלאומיים, כולל, בגדה המערבית. (סעיף 1 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ופוליטיות). החלטות רבות של העצרת הכללית ומועצת הביטחון של האו"ם וועדות חקירה מטעם האו"ם הבהירו לעניין זה כי עצם קיום ההתנחלויות והרחבתן באופן מתמיד מפרים את זכותו של העם הפלסטיני להגדרה עצמית ולריבונות קבועה בכלל השטחים הכבושים, כולל הזכות להחליט איך לממש זכות זו.

ראו למשל :

- Report of the independent international factfinding mission to investigate the implications of the Israeli settlements on the civil, political, economic, social and cultural rights of the Palestinian people throughout the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem (7 February 2013) - A/HRC/22/63.
- Resolution adopted by the General Assembly on 14 December 2022 - Permanent sovereignty of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem, and of the Arab population in the occupied Syrian Golan over their natural resources – A/RES/77/208.
- Security Council Resolution 2334 (23 December 2016) - S/RES/2334 (2016).

19. לבסוף, ביום 30.12.2022 קיבלה העצרת הכללית של האו"ם החלטה תחת הכותרת "Israeli practices affecting the human rights of the Palestinian people in the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem", ולפיה התבקש בית הדין הבינלאומי לצדק (ICJ) לתת חוות דעת מייעצת כלהלן :

“considering the rules and principles of international law, including the Charter of the United Nations, international humanitarian law, international human rights law, relevant resolutions of the Security Council, the General Assembly and the Human Rights Council, and the advisory opinion of the Court of 9 July 2004:

(a) What are the legal consequences arising from the ongoing violation by Israel of the right of the Palestinian people to self-determination, from its prolonged occupation, settlement and annexation of the Palestinian territory occupied since 1967, including measures aimed at altering the demographic composition, character and status of the Holy City of Jerusalem, and from its adoption of related discriminatory legislation and measures?

(b) How do the policies and practices of Israel referred to in paragraph 18 (a) above affect the legal status of the occupation, and what are the legal consequences that arise for all States and the United Nations from this status?”

20. במרכזו של ההליך הנ"ל ניצבת סוגיית השלכות ההפרות המפורטות בהחלטה על שאלת חוקיות הכיבוש. בפני בית הדין נמצאות החלטות רבות של גופי האו"ם השונים הרלוונטיים לשאלה העומדת בפניו - כולל רשימה מקיפה של החלטות בעניין ההתנחלויות והפרות הדין הבינלאומי הכרוך בבנייתן והרחבתן, הפרת הזכות להגדרה עצמית ולריבונות ועוד.

רשימה של ההחלטות זמינה בקישור הבא :

www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20230531-req-01-01-en.pdf

מסמך הכולל החלטות הקשורות להתנחלויות ניתן למצוא בקישור הבא :

www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20230531-req-01-03-en.pdf

מסמך הכולל החלטות הקשורות לזכות לריבונות קבועה על המשאבים הטבעיים והלאומיים ניתן למצוא הקישור הבא:

www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20230531-req-01-06-en.pdf

מסמך הכולל החלטות הנוגעות לזכות להגדרה עצמית ניתן למצוא בקישור הא:

www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/186/186-20230531-req-01-07-en.pdf

21. להזכיר בהקשר הזה, כי דווח המיוחד למצב זכויות האדם בשטחים הכבושים משנת 1967, פרופ' מייקל לינק, חווה את דעתו בדו"ח מאוקטובר 2017, כי הכיבוש הישראלי מאז שנת 1967 הפך להיות בלתי חוקי. זאת בהתבסס על התמשכות הכיבוש, מדיניות הסיפוח וההתנחלויות הבלתי חוקיים, ניהול השטחים הכבושים שלא בתום לב ושלא לטובת האוכלוסייה המוגנת.

Situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967, Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied since 1967 (23 October 2017) (A/72/556)

www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/a_72_556.pdf

22. גם ועדת הבדיקה המיוחדת הסיקה, בדו"ח הנ"ל מספטמבר 2022, כי ישנו בסיס למסקנה כי הכיבוש הישראלי הוא בלתי חוקי. זאת בשל התמשכותו של הכיבוש, פעולות הנקטות על ידי ישראל לסיפוח חלקים מהשטחים הכבושים דה-פקטו ודה-יורה ופעולות אשר נועדו ליצור עובדות בלתי הפיכות בשטח ולהרחיב את שליטתה:

The Commission finds that there are reasonable grounds to conclude that the Israeli occupation of Palestinian territory is now unlawful under international law owing to its permanence and to actions undertaken by Israel to annex parts of the land de facto and de jure. Actions by Israel that are intended to create irreversible facts on the ground and expand its control over territory are reflections as well as drivers of its permanent occupation.

(סעיף 75 לדו"ח. ההדגשה במקור)

לסיכום, עניין לנו בהסכמות שיש בהן כדי להעמיק את הפרות הדין הבינלאומי, ובין היתר, המשך ביצוע פשעי מלחמה (התנחלויות), פשעים נגד האנושות (אפרטהייד) ופשעי תוקפנות (סיפוח דה-פקטו), תוך כדי הפרת זכותו של העם הפלסטיני להגדרה עצמית וריבונות.

לאור כל האמור לעיל, נבקשכם בזאת לפעול לביטולו לאלתר של מסמך ההבנות ולבטל את כל המהלכים שנקטו והחלטות שהתקבלו על פיו.

למענה בהקדם אודה.

בכבוד רב,

ד"ר סוהאד בשארה, עו"ד

הערה:

אנו רואים לנכון להבהיר, כי מכתבנו זה בא בעת זו בעקבות עיכובים במסירת העתק מסמך ההבנות לפי חוק חופש המידע. בקשת חופש מידע אשר הגשנו לקבלת מסמך ההבנות על כלל נספחיו הוגשה כבר ביום 2.3.2023 למשרד ראש הממשלה שהוא חתום על מסמך ההבנות. לאחר חודשים ארוכים של עיכוב, נמסר כי ההסכם הועבר לאישור משרד הביטחון כצד ג' וכי משרד ראש הממשלה לא הצליח להגיע להסכמה מלאה עם משרד הבטחון לגבי אופן מסירת המידע. על כן, הציעה הממונה על חופש המידע במשרד ראש הממשלה כי נפנה למשרד הביטחון באופן ישיר לקבלת המידע המבוקש. ביום 28.9.2023 פנינו כמבוקש למשרד הביטחון, אשר מסר לידינו את מסמך ההבנות ביום 11.12.2023.