

**מדינת ישראל**  
**משרד המשפטים**

לשכת היועץ המשפטי לממשלה

י"ז אלול תשס"ז  
10 ספטמבר 2006

מס' מכתב: 13655-0004-2006

אל : מר יהושע שופמן, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (חקיקה)

מר מייק בלס, המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (ייעוץ)

גב' אסנת מנדל, מנהלת מח' הבג"צים

אלי"מ יאיר לוטשטיין, יועמ"ש איו"ש

פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

מחלקת הבג"צים

מחלקת הבג"צים

מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)

מחלקת ייעוץ וחקיקה (ייעוץ)

מחלקת ייעוץ וחקיקה (חקיקה)

ע"י יועמ"ש משרד הביטחון

פרקליטות מחוז ירושלים (אזרחי)

לשכת יועמ"ש איו"ש

040040

משרד המשפטים  
היועץ המשפטי לממשלה  
18.09.2006  
11:17

שלום רב,

הנדון: סמכות בית משפט לעניינים מנהליים לדון בעתירות נגד המנהל האזרחי באיו"ש

ביום 4.9.06 התקיים דיון בראשות היועץ המשפטי לממשלה בנושא שבנדון. במוקד הדיון עמדה שאלת סמכותם העניינית של בתי המשפט המנהליים לדון בעתירות כנגד המנהל האזרחי, ושאלת תחולתם הפוזיטיבית של חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק חופש המידע") וחוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן: "חוק חובת המכרזים") על מנהל האזרחי.

העמדות העיקריות שהוצגו, הן לענין סמכות בית המשפט והן לענין תחולת החוקים, מוצגות בהרחבה בטיטות חוות הדעת של [redacted] וחוות דעתו של [redacted] ששימשו כמצע לדיון.

1. לענין סמכות בית המשפט לעניינים מינהליים, נציין בקצרה, כי חלק מן המשתתפים, סברו כי המינהל האזרחי הינו רשות מרשויות המדינה לענין חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, התש"ס-2000 (להלן: "חוק בתי משפט לעניינים מינהליים"), ולפיכך עתירה כנגד המינהל האזרחי בעניינים המנויים בתוספת לחוק צריכה להידון בבית המשפט לעניינים מינהליים. המתנגדים לגישה זו, סברו כי לא ניתן לראות במינהל האזרחי, אשר הינו חלק מן הממשל הצבאי ויציר המשפט הבינילי, רשות מרשויות המדינה.

2. לענין תחולת החוקים הוצגו מספר גישות. מעקרון תחולתה הטריטוריאלית של חקיקת הכנסת נובע כי חוק חופש המידע וחוק חובת המכרזים אינם בעלי תחולה ישירה על המינהל האזרחי, הפועל בשטחים, ואשר כפוף לפיכך אך לעקרונות המינהל הציבורי הכלליים העומדים בבסיס החקיקה. מרבית המשתתפים הסכימו עם גישה זו לענין חוק חובת המכרזים, משמדובר בהפעלת סמכות מכוח הממשל הצבאי בשטחים. לעומת זאת, לענין חוק חופש המידע היו שסברו כי המינהל האזרחי הינו רשות ציבורית לפי הסעיף הראשון לחוק חופש המידע, וככזה, חל עליו החוק באופן ישיר. עוד נטען, כי בענייני חופש המידע מדובר בהפעלת סמכויות שלטוניות פנים-מדינתיות כלפי תושבי הארץ, ולא בהפעלת סמכויות ריבון בשטחים, ולפיכך ממילא חל החוק.

**לאחר דיון סיכם היועץ המשפטי לממשלה כדלקמן:**

1. בעיקרם של דברים מקובלת על היועץ המשפטי לממשלה [REDACTED]


2. החקיקה הישראלית הינה, ככלל, בעלת תחולה טריטוריאלית, וברוח זה יש לפרש את לשון החוק. "רשות" לפי חוק בתי משפט לעניינים מינהליים הינה רשות מרשויות המדינה, הפועלות, ככלל, בשטח של המדינה ומכוח חוקיה. המינהל האזרחי, בפעילותו כזרוע של הממשל הצבאי באיו"ש, המשמש כתחליף הריבון בטריטוריה זוה, מכוח כללי המשפט הבינלאומי, אינו "רשות" לענין חוק בתי משפט לעניינים מינהליים.

3. אכן, למינהל האזרחי כובע נוסף, כזרוע מזרועות הצבא הכפופה למערכת הביטחון. כובע הנוסף של המינהל האזרחי, בצירוף סמכותו השירות של בג"צ, הם שביססו, בשעתו, את סמכות בג"צ לעריכת ביקורת שיפוטית על החלטות הממשל הצבאי והמינהל האזרחי, סמכות עליה אין עוררין עוד. עם זאת, זהו מחלף מורכב, שבית המשפט נדרש לו, בזמנו, מכוח המציאות ובחגדר חלופה הולמת להחלת ביקורת שיפוטית. כיום, ומשחמכות בביקורת שיפוטית נתונה בידי בג"צ, אין הכרח במהלך מורכב זה. יתרה מכך, חותרת הביקורת השיפוטית על החלטות המינהל האזרחי בידי בג"צ עולה בקנה אחד עם כוונת המחוקק ותכלית חוק בתי משפט לעניינים מינהליים, לפיה, ממילא, הסמכות להפעלת ביקורת שיפוטית בעניינים מסוימים, ובהם ענייני בטחון ושטחים, אמורה להיות בידי בג"צ.

4. הדינים החלים על המנהל האזרחי בפועלו כממשל הצבאי בשטחים הינם הדין המקומי הרלוונטי ותחיקת הביטחון, לצד כללי המשפט הבינלאומי הפומבי. בהעדר הוראה מפורשת להחלתם האקס-טריטוריאלי, חוק חובת המכרזים וחוק חופש המידע אינם חלים במישרו על המינהל האזרחי בהפעלת סמכויותיו כממשל צבאי בשטחים. זאת, להבדיל, כמוכן, מתחולתם של עקרונות היסוד של המשפט המנהלי הישראלי ואמות המידה שחותרו להפעלתם.

5. עם זאת, לעניין בקשות לפי חוק חופש המידע של אזרחי ותושבי ישראל, אין נפקא מינה למעמדו של המנהל האזרחי, שכן הבקשה באשר לפעולותיו יכולה להיות מופנית למערכת הביטחון (משרד הביטחון או צה"ל) באשר לפעילותה בשטחים. המידע המבוקש נדרש מתמינהל האזרחי כורזע של משרד הביטחון, ולא כמפעיל סמכות ריבון בשטחים, ומכך נגזרת תחולתו של חוק חופש המידע על בקשות אלה. ככל שתוגש בקשה על-ידי אזרח או תושב זר, לרבות פלסטיני, היא תטופל לפי הכללים החלים בהתאם לחוק זה על בקשת זר.

ב ב ר כ ח,



רננה אמיר, עו"ד

עוזרת ליועץ המשפטי לממשלה