

הקמת היכל הזיכרון לחללי מערכות ישראל בהר הרצל בירושלים

הצעה להחלטה

מחליטים:

1. לאשר הקמתו של היכל הזיכרון לחללי מערכות ישראל בתוך שטח בית הקברות הצבאי בהר הרצל בירושלים (להלן: "היכל הזיכרון").
2. להטיל על משרד הביטחון להקים את היכל הזיכרון.
3. להקצות לצורך הקמתו של היכל הזיכרון סך של 40 מיליוני ₪, שיתוקצבו בהתאם לחלוקה הבאה (להלן: "משרדי הממשלה המתקצבים"):
 - א. משרד הביטחון – 10 מלש"ח בשנת 2012, 5 מלש"ח בשנת 2013 ו 5 מלש"ח בשנת 2014.
 - ב. משרד ראש הממשלה – 4 מלש"ח בשנת 2012, 3 מלש"ח בשנת 2013, ו 3 מלש"ח בשנת 2014. ככל הניתן, מתוך סכומים אלו 7 מלש"ח יוקצו מתוך תקציבי תוכנית מורשת כהגדרתה בהחלטת הממשלה מספר 1412 מיום ה 21.2.2010, ו 3 מלש"ח יוקצו מתקציבי התוכנית לצמיחה כלכלית בירושלים כהגדרתה בהחלטת הממשלה מס' 3696 מיום 6.6.2005.
 - ג. המשרד לביטחון פנים – 2 מלש"ח בשנת 2012, 1 מלש"ח בשנת 2013, ו 1 מלש"ח בשנת 2014.
 - ד. המשרד לנושאים אסטרטגיים – 333 אלש"ח בכל אחת מהשנים 2012 - 2014.
 - ה. המשרד לענייני מודיעין – 333 אלש"ח בכל אחת מהשנים 2012 - 2014.
 - ו. משרד האוצר – 1 מלש"ח בשנת 2012, 1 מלש"ח בשנת 2013, ו 2 מלש"ח בשנת 2014.
4. לקבוע כי עלות אחזקתו השוטפת של היכל הזיכרון שיוקם תמומן על ידי משרד הביטחון, בכפוף לקבוע בכל דין.
5. להקים וועדת היגוי בין משרדית של משרדי הממשלה המתקצבים, בראשות מנכ"ל משרד הביטחון. ועדת ההיגוי תלווה את שלבי הקמתו של היכל הזיכרון וכן תבחן את האפשרות לגיוס תורמים ושותפים נוספים למימון היכל הזיכרון, ותדון בדרכים לשימוש בתרומות, ככל שיתקבלו.
6. להנחות את שר הביטחון לקבוע את תכני ההנצחה שיהיו בהיכל הזיכרון, וכן לפעול להכרזתו של היכל הזיכרון כאתר הנצחה ממלכתי, כהגדרתו בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998, וזאת בהתאם למנגנונים הקבועים בכל דין.

דברי הסבר

לסעיפים 1-2:

מזה שנים רבות נערכים מאמצים להקמת אתר הנצחה מרכזי לכלל חללי מערכות ישראל, וזאת כהשלמה נדרשת לאנדרטאות הנמצאות במקומות שונים בארץ ומתוך מטרה לאפשר את הנצחת כלל החללים במקום אחד, אשר ימוקם בחלקת בית הקברות הצבאי בהר הרצל שבירושלים.

יודגש, כי נימוקים בדבר הצורך בהקמת אתר בעל מימד כלל צה"לי כאמור, ואודות העיכוב הממושך בהקמת אתר שכזה אף הועלו במסגרת דו"ח מבקר המדינה מספר 57א משנת 2006 ונלקחו בחשבון במסגרת הצעת ההחלטה.

לאור כל זאת, מוצע בהחלטה זו להקים היכל הזיכרון לכלל חללי מערכות ישראל, וזאת בתוך שטח בית הקברות הצבאי בהר הרצל בירושלים (להלן: "היכל הזיכרון"). אתר אשר יוקם על ידי משרד הביטחון ואשר יינתן מענה לקיום טקסים ממלכתיים וקיום ביקורים רשמיים במתחם.

לסעיפים 3-4:

לצורך הקמתו של היכל הזיכרון יוקצה סך של 40 מיליוני ₪, שיתקצבו בהתאם לחלוקה המפורטת בהצעת ההחלטה.

מתוכנן כי מהתקציב שיוקצה על ידי משרד ראש הממשלה, 7 מלש"ח יוקצו מתקציבי התוכנית להעצמת תשתיות מורשת לאומית ("תוכנית מורשת") כהגדרתה בהחלטת הממשלה מספר 1412 מיום 21.2.2010, ו- 3 מלש"ח יוקצו מתקציבי התוכנית לצמיחה כלכלית בירושלים כהגדרתה בהחלטת הממשלה מס' 3696 מיום 6.6.2005. וזאת בכפוף לדרכי התקצוב והאישור המפורטות בהחלטות כאמור, ובהתאם להחלטות ועדות ההיגוי שהוקמו מכוחן.

כמו כן מוצע כי עלות אחזקתו השוטפת של היכל הזיכרון לכשיוקם, תמומן על ידי משרד הביטחון, ובהתאם לכל דין, ובפרט בהתאם לתנאים ולמנגנון התקצוב השוטף של אתרי הנצחה המוגדר בחוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998. (להלן: "חוק אתרי הנצחה")

לסעיף 5:

מוצע להקים לפרויקט וועדת היגוי משותפת של משרדי הממשלה המתקצבים אשר תלווה את שלבי הקמתו של היכל הזיכרון.

מאחר ותיתכן אפשרות לגיוס תורמים ושותפים נוספים למימון היכל הזיכרון, מוצע כי ועדת ההיגוי תבחן את האפשרות הזו, וכן ותדון בדרכים לשימוש בתרומות ככל שיתקבלו.

לסעיף 6:

מוצע להנחות את שר הביטחון לקבוע את תכני ההנצחה שיהיו בהיכל הזיכרון, וכן לפעול להכרזתו של היכל הזיכרון כאתר הנצחה ממלכתי, כהגדרתו בחוק אתרי הנצחה, וזאת בהתאם למנגנון הקבוע בכל דין.

בפרט, יצוין כי בהתאם לחוק בתי קברות צבאיים, תשי"ז-1950 ותקנותיו, דרכי ההנצחה ותכניה יקבעו על ידי שר הביטחון לאחר קבלת המלצות המועצה הציבורית להנצחת החייל בדבר פעולות ההנצחה המתאימות.

בהקשר זה יצוין כי לפני ימים ספורים (בתאריך ה-16.4.2012) הגיש ארגון נפגעי פעולות איבה הארגון היציג (ע"ר 58-006-045-7) עתירה לבג"צ כנגד ראש הממשלה, שר הביטחון, משרד הביטחון והמנהל הכללי למשרד הביטחון (בג"ץ 3017/12), בה הוא מבקש מבית המשפט מתן צו ביניים אשר ימנע ממשרד הביטחון להקים אתר הנצחה אשר אינו כולל את נפגעי פעולות האיבה. בית המשפט החליט, בשלב זה, שלא ליתן צו ביניים. הדיון בעתירה גופה טרם החל.

נתונים תומכי החלטה ומידע מחקרי

לא רלוונטי.

היבטים ביצועיים

כמפורט בהחלטה ובדברי ההסבר

השפעות אפשריות להחלטה (כלכלה, חברה, סביבה וממשל)

לא רלוונטי.

עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם

שר האוצר – טרם התקבלה עמדתם

השר לביטחון הפנים – תומך

השר לעניינים אסטרטגיים – תומך

השר לענייני מודיעין – תומך

חלופות להצעת ההחלטה

אין.

הזיקה שבין ההצעה לבין יעדי הממשלה

החלטות קודמות של הממשלה בנושא

עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב.

מוגש על ידי ראש הממשלה
ועל ידי שר הביטחון

כ"ו בניסן התשע"ב
18 באפריל 2012



היועצת המשפטית

ירושלים, כ"ז ניסן תשע"ב
19 אפריל 2012
תיק: 7 – הצעות החלטה
מזהה מלי: 322315D

חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים

נושא הצעת ההחלטה:

הקמת היכל זיכרון לחללי מערכות ישראל בהר הרצל בירושלים.

תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:

מוצע לאשר את הקמתו של היכל זיכרון לחללי מערכות ישראל בתוך שטח בית הקברות הצבאי בהר הרצל בירושלים (להלן: "היכל הזיכרון"), אשר יענה על קיום טקסים ממלכתיים וקיום ביקורים רשמיים.

1. בסעיפים 2 ו-6 להצעת ההחלטה מוצע להטיל על משרד הביטחון להקים את היכל הזיכרון.

חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן: "חוק ההנצחה" או "החוק") מגדיר "אתר הנצחה" כ"אתר להנצחת לוחמי צבא ההגנה לישראל ומערכות הביטחון, שנתנו נפשם על הבטחת קיומה של מדינת ישראל, להנצחת לוחמי מערכות ישראל שנפלו למען תקומת ישראל ולהנצחת חללי פגיעות איבה, שהוכרזו כאתר הנצחה". "אתר הנצחה ממלכתי" הוגדר כ"אתר הנצחה להנצחת מערכות ישראל בעלות משמעות מיוחדת בתולדות העם או המדינה שהוכרזו לפי הוראות סעיף 45 לחוק". "אתר הנצחה חילי" הוגדר כ"אתר הנצחה להנצחת לוחמים שנפלו במערכות ישראל, לפי חילות, או עוצבות בעלות ייחוד ושהוכרזו לפי הוראות סעיף 45 לחוק".

סעיף 43 לחוק ההנצחה קובע שהממשלה תמנה, לפי הצעת שר הביטחון, מועצה לאתרי הנצחה (להלן: "המועצה להנצחה") וכן מפרט את הרכב חברי המועצה. בסעיף 44 לחוק ההנצחה נקבע שהמועצה להנצחה רשאית ליעץ לשר הפנים ולשר הביטחון בכל הנוגע לאתרי הנצחה.

בסעיף 45(א) לחוק ההנצחה נקבע כי שר הביטחון רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה להנצחה ובאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, להכריז ברשומות על שטח או על אתר הנצחה כאתר הנצחה ממלכתי או כאתר הנצחה חילי. בסעיף 47(א) לחוק נקבע כי שר הפנים רשאי, לאחר התייעצות עם המועצה להנצחה או על פי הצעתה, ולאחר התייעצות עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר, להכריז ברשומות על שטח כ"אתר הנצחה".

לאור האמור, ככל שהקמתו של היכל הזיכרון עונה להגדרת "אתר הנצחה", "אתר הנצחה ממלכתי" או "אתר הנצחה חיילי", הרי שיחול על הקמתו חוק ההנצחה, ותידרש הכרזה עליו ככזה, בהתאם לקבוע בחוק. זאת, ככל שלא יוחד לאותו השטח ייעוד אחר, כ"גן לאומי" או כ"שמורת טבע" וככל שהשטח בו מתוכננת הקמתו של היכל הזיכרון מצוי בבעלותה של מדינת ישראל.

כן, ובהתאם לקבוע בחוק ההנצחה, לא יוכרז שטח כאתר הנצחה אלא לאחר שאושרה תוכנית המייעדת את השטח ככזה; ניתנה הזדמנות למועצה להנצחה ולכל רשות מקומית שבתחומה נמצא שטח המיועד להיכלל באתר ההנצחה, לחוות את דעתן; פורסמה הודעה מתאימה ברשומות ונעשה רישום מתאים במירשם המקרקעין וכן בוצעו כל הפעולות הנדרשות על פי כל דין על מנת להכשיר את השטח לביצוע הפעולות המוצעות.

לאור האמור, הקמתו של היכל הזיכרון, בין אם כאתר הנצחה, אתר הנצחה ממלכתי, או אתר הנצחה חיילי ובין אם כאתר אחר, וכל פעולה שתיעשה בו, כוללת היבטים תכנוניים הטעונים היתרים, אישורים ורישומים בהתאם לקבוע בכל דין.

בסעיף 6 להצעת ההחלטה מוצע להנחות את שר הביטחון לקבוע את תכני ההנצחה שיופיעו בהיכל הזיכרון, וכן לפעול להכרזתו של היכל הזיכרון כאתר הנצחה ממלכתי, כהגדרתו בחוק ההנצחה, וזאת בהתאם למנגנונים הקבועים בכל דין.

סעיף 12 לחוק בתי קברות צבאיים, התשי"ח-1950 קובע ששר הביטחון ימנה, לצורך ביצוע החוק מועצה ציבורית מייעצת, שתפקידה ייקבעו בתקנות.

המועצה הציבורית שמונתה על ידי שר הביטחון נקראת "המועצה הציבורית להנצחת החייל" וסמכויותיה- שנקבעו בתקנות בתי קברות צבאיים (תפקידי המועצה הציבורית להנצחת החייל), התשי"ז-1956, הן לייצג לשר הביטחון בפעולות הנצחת זכרם של החיילים שנפלו במערכה.

לאור האמור, על תכני ההנצחה שיופיעו בהיכל הזיכרון להיקבע על ידי שר הביטחון, לאחר היוועצות במועצה הציבורית להנצחת החייל, כאמור לעיל.

עוד מוצע להנחות את שר הביטחון לפעול להכרזתו של היכל הזיכרון כ"אתר הנצחה ממלכתי". על הדבר להיעשות, בשים לב להוראות ולהגדרות הקיימות בחוק ההנצחה ובהתאם לכל דין, כאמור.

2. **בסעיף 3 להצעת ההחלטה** מוצע להקצות לצורך הקמתו של היכל הזיכרון סך של 40 מיליוני ₪, שיתוקצבו בהתאם לחלוקה תקציבית בין משרד הביטחון, משרד ראש הממשלה, המשרד לביטחון פנים, משרד האוצר, המשרד לעניינים אסטרטגיים והמשרד לענייני מודיעין.

מוצע שמשרד ראש הממשלה יקצה 10 מליון ש"ח, כאשר מתוך סכומים אלו, וככל שהדבר יתאפשר, 7 מלש"ח יוקצו מתוך תקציבי התוכנית להעצמת המורשת הלאומית (להלן: "תוכנית מורשת") ו- 3 מלש"ח יוקצו מתוך תקציבי התוכנית לצמיחה כלכלית בעיר ירושלים (להלן: "תוכנית הצמיחה").

תוכנית מורשת נוצרה מכח החלטת ממשלה מספר 1412 מיום 21.2.2010, שבה נקבע כי הפרויקטים והמיזמים שיכללו בתוכנית, לרבות אופן תקצובם, ייקבעו, בין היתר, על ידי ועדת היגוי שתוקם לצורך כך. תוכנית הצמיחה נוצרה מכח החלטת ממשלה 3696 מיום 6.6.2005 שבה נקבע שאופן תקצוב הפרויקטים שיעשו במסגרת התוכנית, ייעשה בין היתר, בהתאם למנגנונים שתקבע ועדת ההיגוי שהוקמה לצורך כך. מכאן, שכל שהתקציב שיקצה משרד ראש הממשלה לטובת הקמת היכל הזיכרון יועבר, כולו או חלקו, מתוכנית מורשת ומתוכנית הצמיחה, הרי שהדבר צריך להיעשות בהתאם להחלטות ממשלה מס' 1413 ו- 3696 כאמור, ובכפוף להחלטות ועדות ההיגוי של התוכניות ולמנגנונים שייקבעו על ידן.

3. **בסעיף 4 להצעת ההחלטה** מוצע לקבוע כי עלות אחזקתו השוטפת של היכל הזיכרון שיוקם תמומן על ידי משרד הביטחון, בכפוף לכל דין.

יודגש, כי ככל שהיכל הזכרון יוכר ויוכרז כאתר הנצחה ממלכתי או כאתר הנצחה חיילי, בהתאם לקבוע בחוק ההנצחה, הרי שתקציב ההוצאות לאחזקה צריך להיקבע בחוק התקציב בסעיף נפרד, כמשמעותו בחוק התקציב, התשמ"ה-1985- כקבוע בסעיף 46(א) לחוק ההנצחה. סעיף 46(ב) לחוק ההנצחה קובע כי האחריות לאחזקתו של אתר הנצחה ממלכתי היא על המדינה, באמצעות משרד הביטחון.

4. **בסעיף 5 להצעת ההחלטה** מוצע להקים ועדת היגוי בין משרדית של משרדי הממשלה המתקצבים, בראשות מנכ"ל משרד הביטחון. מוצע כי ועדת ההיגוי תלווה את שלבי הקמתו של היכל הזיכרון וכן תבחן את האפשרות לגיוס תורמים ושותפים נוספים למימון היכל הזיכרון, ותדון בדרכים לשימוש בתרומות, ככל שיתקבלו.

על החלטות ועדת ההיגוי, לרבות סוגיית גיוס התרומות ואופן גיוסן, להיעשות בהתאם לקבוע בכל דין.

קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרונם:

בנוסף לאמור לעיל בסעיפים 1-4 ובשים לב להיבטים המשפטיים והשלכותיהם בכל הקשור לשלבי הקמת היכל הזיכרון, אופן הקצאת התקציב, פעילות ועדת ההיגוי והנחיית שר הביטחון לקבוע את תכני ההנצחה ולפעול להכרזת האתר כאתר זיכרון ממלכתי, יצוין שבתאריך ה-16.4.2012 הוגשה עתירה (בג"ץ 3017/12) למתן צו על תנאי וצו ביניים לבית המשפט העליון ביושבו כבית דין גבוה לצדק על ידי ארגון נפגעי פעולות איבה הארגון היציג (ע"ר 7-045-006-58) (להלן: "הארגון") כנגד ראש הממשלה, שר הביטחון, משרד הביטחון והמנהל הכללי למשרד הביטחון (להלן: "המשיבים").

בעתירתו מבקש הארגון מבית המשפט ליתן צו על תנאי המופנה אל המשיבים והמורה להם ליתן טעם מדוע לא יורו על הנצחתם של חללי פעולות איבה מלחמה וטרור, באתר ההנצחה המיועד בהר הרצל, יחד עם חללי מערכות ישראל. עוד עתר הארגון לצו ביניים אשר ימנע ממשרד הביטחון לבצע כל פעולה שיש בה כדי לקדם את הקמת אתר ההנצחה הלאומי בהר הרצל שאינה כוללת אף את חללי פעולות האיבה.

בית המשפט לא הורה על מתן צו ביניים. אולם, בבוא הממשלה לדון בנושא עליה לקחת בחשבון כי קיימת עתירה תלויה ועומדת בבג"ץ וכי יש לשקול את מכלול השיקולים המתאימים.

יצוין, כי נמסר לנו מאת היועץ המשפטי של משרד הביטחון שהנושאים נבחנים לגופו של עניין וכי עמדתו של היועץ המשפטי למשרד הביטחון היא שעל פניו לא קיים בסיס איתן לעתירה זו וכי לאור העובדה שלא ניתן צו ביניים כאמור, הממשלה לא מנועה מלקדם את הקמתו של היכל הזיכרון.

עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת ההחלטה נוגעת להם:

הצעת ההחלטה הועברה לעיונו בנוסחה הסופי בלילה שבין רביעי לחמישי. לפיכך, לא הועברה לעיונם של היועצים המשפטיים במשרד לביטחון פנים ובמשרד האוצר.

חוות הדעת המשפטית נכתבה על דעתו של עו"ד אחז בן ארי, היועץ המשפטי למשרד הביטחון.

עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההחלטה:

בכפוף לאמור לעיל, אין מניעה משפטית לאשר את הצעת ההחלטה.

בברכה,
ש/ח.כ

שלומית ברנע פרגו, עו"ד

היועצת המשפטית