

1. עמותת ש.ע.ל – שלום עכשיו לישראל מפעלים  
חינוכיים (ע"ר 580037430)
  2. שבתי בנדט, ת.ז. 025019373
  3. יוסף ביילין, ת.ז. 09034042
  4. רן כהן, ת.ז. 42572743
  5. אופיר פינס-פז, ת.ז. 087152449
- העותרים באמצעות עו"ד מיכאל ספרד ו/או עו"ד נועה עמרמי  
ו/או עו"ד סופיה ברודסקי ו/או עו"ד הייא אבו ורדה,  
מרח' דוד חכמי 12, תל-אביב 6777812; טל: 03-  
6206947/8/9, פקס: 03-6206950

-- נ ג ד --

1. שר הפנים – אריה דרעי
  2. הממונה על הישובים הישראלים ביהודה ושומרון –  
גב' תמר נאסה
- באמצעות ב"כ עו"ד מפרקליטות המדינה, משרד  
המשפטים, רח' סלאח א-דין, ירושלים
3. מועצה אזורית מטה בנימין – פסגות ד.נ. מזרח  
בנימין, 90624
  4. מועצה אזורית שומרון – ת.ד. 1, אזור תעשייה ברקן,  
מיקוד 44820, ד.נ. אפריים
  5. מועצה אזורית גוש עציון - ד.נ. צפון יהודה גוש עציון  
90433 ד.נ. צפון יהודה
  6. מועצה אזורית הר חברון – אזור תעשייה מיתרים,  
ד"נ הר חברון, מיקוד 9043550
  7. מועצה מקומית אפרת – מועצה מקומית אפרת  
90435, ת.ד. 1022
  8. מועצה מקומית קדומים – ד.נ. שומרון ת.ד. 250  
קדומים 44856
  9. מועצה מקומית בית אל – ד.נ. מזרח בנימין, מיקוד  
90631

## עתירה לצו על תנאי

זוהי עתירה לצו על תנאי לפיה מתבקש בית המשפט הנכבד להורות למשיבים לבוא וליתן טעם, באם יחפצו -

1. למשיבות 3-9: מדוע לא ימנעו מהעברת כספים – יהיה אשר יהיה מקורם וסיווגם התקציבי (תקציב רגיל, תקציב בלתי רגיל, תמיכות או מענקים) - לידי המשיבה 10 ובאופן ספציפי להימנע מלאשר תקציבים, תמיכות ותב"רים למשיבה 10 לשנת 2019.
2. למשיבים 1-2: מדוע לא ימנעו לאלתר ממתן אישורים להעברת כספים – יהיה אשר יהיה מקורם וסיווגם התקציבי (תקציב רגיל, תקציב בלתי רגיל, תמיכות או מענקים) – מהמשיבות 3-9 לידי המשיבה 10, ומדוע לא ימנע מלאשר התקציבים, התמיכות והתב"רים של המשיבות 3-9, כל עוד אלו כוללים העברות כספים למשיבה 10, ובכלל זאת התקציבים הנוגעים לשנת 2019, או למצער מדוע לא ישתמשו בסמכותם על מנת לתקן את תקציביהן של המשיבות 3-9 ולדחות כל פריט בתקציביהן הכולל העברת כספים כאמור לידי המשיבה 10.

## בקשה לקיום דיון דחוף

1. בעתירה זאת מבוקש סעד של חיוב המשיבים 9-3 להימנע מהעברת כספים לידי המשיבה 10 בכלל, ובתקציביהן לשנת 2019 בפרט. בנוסף מבוקש סעד של חיוב המשיבים 2-1 להימנע מלאשר העברות כספים כאמור לידי המשיבה 10, או לחלופין להימנע מלאשר את תקציביהן של המשיבות 9-3 לשנת 2019 כל עוד הם כוללים את תקצובה של המשיבה 10, או למצער להשתמש בסמכותם על מנת לתקן את תקציביהן של המשיבות 9-3 ולדחות כל פריט בתקציביהן הכולל העברת כספים כאמור לידי המשיבה 10.
2. הטענה המועלת בעתירה זו היא שהעברות הכספים מהרשויות המקומיות למשיבה 10 (על-פי רב בדרך של תמיכות) אינה חוקית, מנוגדת ומפירה את הנוהל של משרד הפנים המסדיר העברת כספי ציבור לגופים לא ציבוריים, ובעיקר משום שהמשיבה 10 טובלת עד צוואר בביצוע פעילות בלתי חוקית נרחבת וחמורה, ולפיכך העברת הכספים אליה היא סיוע לפעילות עבריינית.
3. על פי הנוהל העוסק בתמיכות על ידי רשויות מקומיות העברת תמיכות כספיות מותרות לגופים שאינם למטרות רווח ושפועלים למען אינטרס ציבורי בלבד (כגון עמותות או חברות לתועלת הציבור ותאגידים בבעלות השלטון המרכזי או המקומי), ואילו המשיבה 10 הינה גוף פרטי (אגודה שיתופית) השייכת לחבריה ופועלת – בהגדרה - למען האינטרס שלהם ולא של הציבור בכללותו. בנוסף, המשיבה 10 אינה עוסקת באחד מן התחומים אשר הנוהל מגדיר כמאפשר תמיכה כספית על-ידי רשויות מקומיות.
4. העותרים מפרטים בעתירה זו את מעורבותה הלכאורית של המשיבה 10 בבניה בלתי חוקית, בשיווק של יחידות דיור שנבנו שלא כחוק, בהשכרתן ובמימון של פעילות בנייה בלתי חוקית בעשרות מקומות ברחבי הגדה המערבית בשנים האחרונות. למעשה, פעילותה הבלתי חוקית המכוונת וככל הנראה האידאולוגית של המשיבה 10, להרחיב התנחלויות, להקים מאחזים ולעבות נקודות ישוב והכל ללא היתרי בנייה, תוך הפרה של תכניות המתאר שבתוקף ולעיתים על קרקע פלסטינית פרטית - נמשכת שנים רבות והפרוייקטים שלה היו נושא להליכים משפטיים שהתנהלו בבית משפט נכבד זה לפינוי הפלישה והבניה שהמשיבה 10 הייתה מעורבת בה. הדברים הגיעו לכדי כך שעתירה לפתיחה בחקירת מעורבותה של המשיבה 10 בעבירות הבנייה המאסיביות, בג"ץ 9113/18, הוגשה לאחרונה לביהמ"ש הנכבד.
5. מהנתונים שהתקבלו בהליכי חופש מידע עולה כי היקף התמיכות והעברות הכספים הוא עצום: בין השנים 2013-2015 העניקה רק המועצה האזורית מטה בנימין (המשיבה מס' 3) תמיכות בסך של 37 מיליון שקלים למשיבה 10 ואילו סך כל ההכנסות של המשיבה 10 בשנים אלה ממקורות ציבוריים עמד על כמאה מיליון ₪ (!!).

6. המציאות בה רשויות ציבוריות מממנות ומסייעות לפשע מאורגן אידיאולוגי המערב רשויות שלטוניות וגופים פרטיים בעלי עוצמה פוליטית שיחדיו מבצעים עבירות בהיקף נרחב ואשר להן השלכות מדיניות ובטחוניות, הינה בלתי נסבלת ויש לפעול להפסיקה בהקדם. המדובר בהפרה של עקרון חוקיות המנהל ופגיעה חמורה בשלטון החוק.
7. אנו נמצאים בפתחה של שנה חדשה, ובדיוק בתקופת הזמן בה החלטות פיסקליות מתקבלות, תקציבים שנתיים מאושרים, ובקשות תמיכה כספית מוגשות. לאור האמור לעיל והחשש שמיליונים רבים נוספים יועברו בניגוד לחוק ולנוהל וישמשו שוב להפרת חוק ובנייה בלתי חוקית, העותרים מבקשים שבית המשפט הנכבד יורה למזכירות לקבוע תיק זה לדיון בהקדם האפשרי. היה והתיק ימתין חודשים ארוכים לטיפול ולא ייקבע דיון דחוף כמבוקש, הסכנה שיועברו התקציבים השונים למשיבה 10 כרגיל, קרי בדרך לא חוקית, ויקלו על משיבה זו להמשיך בפעילותה הרגילה, הכוללת ביצוע עבירות בניה בגדה המערבית – קרובה לודאית.
8. לפיכך, ובשל הנימוקים שהובאו לעיל, מתבקש ביהמ"ש הנכבד להורות למזכירות לקבוע תיק זה לדיון בהקדם האפשרי.

## ואלה הנימוקים בעתירה

### א. פתח דבר

1. עניינה של עתירה זו בשני סעדים, שמטרתם זהה: מניעת הזרמתם של תקציבי עתק מכספי הציבור לידי המשיבה 10, הפועלת באופן אינטנסיבי ורב שנים לביצוע פעולות בלתי חוקיות נרחבות ושיטתיות, ולפיכך מניעת מצב שבו פעילות לא חוקית כאמור נעשית באמצעות כספי ציבור.
2. תחקיר העותרים מעלה כי המשיבה 10, האחראית לבניה בלתי חוקית רחבת היקף ולאורך שנים, שהקימה מאחזים בלתי מורשים ושכונות בלתי חוקיות לעשרות, שיישבה אלפי אזרחים ישראלים במבנים בלתי חוקיים וכך הציבה על דעת עצמה עובדות שמקשות באופן דרמטי על אכיפת החוק וכופה על החברה הישראלית שינויים מדיניים – משיבה זו קיבלה ומקבלת עשרות מיליוני שקלים מדי שנה מהרשויות המקומיות הישראליות בשטחים הכבושים. כלומר, הרשויות הציבוריות האלו, מעבירות כספי ציבור למימוש של פרויקט בלתי חוקי שנועד להנחית על אזרחי ישראל מציאות מדינית שלא הוחלט עליה באופן רשמי ברשויות השלטון האמונות על כך. זאת בנוסף לפגיעתו הקשה בשלטון החוק.
3. את המצב הבלתי מתקבל על הדעת הזה שבו אנחנו כולנו מממנים פעילות בלתי חוקית יש להפסיק מיד. לפיכך העותרים דורשים כי המשיבות 3-9 תחדלנה מהעברת כספים למשיבה 10, ומכאן הצו הראשון המבוקש בעתירה, וכן דורשים כי המשיבים 1-2, שהם הגורמים המפקחים על השלטון המקומי הישראלי בגדה המערבית, יימנעו מלאשר העברות שכאלה ו/או מלאשר את תקציביהן של המשיבות 3-9 כל עוד אלה כוללים העברות כאמור, או לתקן אותם כך שיוסרו מהם רכיבי העברת הכספים למשיבה 10, ומכאן הצו השני המבוקש בעתירה.
4. עמדת העותרים, כפי שתפורט להלן, הינה כי העברות כספים אלה אינן חוקיות הן משום שהן נעשות בניגוד לתנאים הקבועים בחוק, והן - כאמור - משום שניסיון העבר (הרחוק והקרוב) מלמד כי המשיבה 10 מעורבת עד צוואר בשימוש במשאביה ובכלל זאת בכספיה למימון פעילות בניה ומערך שיווק בלתי חוקיים.
5. למיטב ידיעת העותרים מרבית הכספים המועברים למשיבה 10 מהמשיבות 3-9, ותחת פיקוחם של המשיבים 1-2, מוענקים מכוח "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" אשר הופץ על ידי משרד הפנים בחוזר מנכ"ל מס' 4/2006 (להלן: "הנוהל"). אלא שעל פי הנוהל, רשויות מקומיות רשאיות להעביר תמיכות כספיות לגופים ציבוריים בלבד (כגון עמותות או חברות לתועלת הציבור ותאגידים בבעלות השלטון המרכזי או המקומי), ואילו המשיבה 10 הינה גוף פרטי (אגודה שיתופית) השייכת לחבריה ופועלת – בהגדרה - למען האינטרס שלהם ולא של הציבור בכללותו.
6. בנוסף, המשיבה 10 אינה עוסקת באחד מן התחומים אשר הנוהל מגדיר כמאפשר תמיכה כספית על-ידי רשויות מקומיות.
7. עוד יטענו העותרים, וזו הטענה המרכזית שלנו, כי העברות כספים מרשויות מקומיות למשיבה 10, גם אם אינן בדרך של תמיכה כספית, היא פסולה ויש חובה למנוע אותה משום שניסיון העבר מלמד, כפי שנאמר לעיל ויוצג בפירוט להלן, כי הינה מעורבת עד צוואר

בשימוש בכספיה לפעילות בלתי חוקית. לכל היותר מותר אולי בנסיבות מיוחדות להתקשר עם גוף שכזה לצורך ביצוע פרויקט מסויים תוך פיקוח הדוק על ביצועו, אבל מובן שאסור להעביר כסף "חופשי" כמעין דמי כיס של מיליוני שקלים לגוף שעוסק בעבירה על החוק.

8. סמכויות (שהן גם חובות) הרגולציה של המשיבים 1-2 בתחום הבקרה והפיקוח הכספי על רשויות מקומיות נועדו כדי למנוע בדיוק את המצב שמתקיים בהקשר של המשיבה 10 :

**עשרות מיליוני שקלים חדשים זורמים מדי שנה מהרשויות המקומיות לגוף פרטי שעושה שימוש במשאביו לקידום אינטרסים פוליטיים-אידאולוגיים של חבריו, תוך שהוא מחוייב לחבריו ולא לציבור, פעילותו מצויה בתחום שאינו מוכר על-פי חוק לתמיכה כספית ציבורית, וחלק נכבד מהפרויקטים המבוצעים על-ידו אינם חוקיים ומהווים הלכה למעשה חוד החנית של תופעה חמורה של עבריינות אידאולוגית מאורגנת. מכאן שהסעדים המבוקשים בעתירה זו נועדו להפסיק את הפרקטיקה הנוהגת שבה רשויות מקומיות מממנות מכיסי האזרחים משלמי המיסים פעילות בלתי חוקית ולמעשה ממבצעות הפרת חוק באמצעות אחר.**

9. משום כך, ובלית ברירה מוגשת עתירה זו.

## **ב. הרקע העובדתי**

### **I. הצדדים לעתירה**

10. העותרת מספר 1, עמותת "ש.ע.ל – שלום עכשיו לישראל מפעלים חינוכיים" הינה הגוף המשפטי במסגרתו פועלת התנועה הפוליטית החוץ-פרלמנטרית "שלום עכשיו" אשר חותרת להשגת שלום בר קיימא בין מדינת ישראל ושכנותיה. העותרת עוסקת, בין היתר, בפעילות חינוכית לקידום השלום באמצעות פרסום חומרי הסברה, כינוס אסיפות הסברה וכיו"ב.

11. העותר מספר 2, שבתי בנדט הינו רכז פרויקט מעקב התנחלויות אצל עותרת מספר 1. במסגרת תפקידו העותר 2 מבצע מחקרים הנוגעים למדיניות ממשלת ישראל בנוגע להתנחלות בשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים וכן מסייר ברחבי הגדה המערבית ומתעד את הבנייה בהתנחלויות.

12. העותר מספר 3, ד"ר יוסף ביילין, במהלך השנים 1988 – 2008 כיהן בחמש כנסות. בתקופה זו שימש כסגן שר האוצר בממשלה ה-23, כשר הכלכלה והתכנון וסגן שר החוץ בממשלה ה-25 וכשר המשפטים והשר לענייני דתות בממשלה ה-26. כמו כן שימש כיו"ר מפלגת מרצ-יחד בין השנים 2004 ל-2008.

13. העותר מספר 4, רן כהן, כיהן כחבר כנסת במשך קרוב ל-25 שנים במהלכן שימש כסגן שר הבינוי והשיכון בממשלה ה-25 וכשר התעשייה והמסחר בממשלה ה-28. בין שלל תפקידיו בכנסת הוא שימש גם כיו"ר הוועדה לענייני ביקורת המדינה הן בכנסת ה-14 והן בכנסת ה-15.

14. העותר מספר 5, אופיר פינס-פז, כיהן כחבר כנסת במשך 14 שנים במהלכן כיהן כשר הפנים בממשלה ה-30 וכשר המדע, התרבות והספורט בממשלה ה-31. בכנסת ה-15 שימש כיו"ר

- ועדת החוקה, חוק ומשפט ובכנסת ה-17 מונה ליו"ר וועדת הפנים של הכנסת. בשנים האחרונות הוא משמש כיו"ר "המכון לשלטון מקומי" באוניברסיטת תל אביב.
15. המשיב 1, שר הפנים, עומד בראשה של הרשות המנהלית החולשת על הנוהל ושמוכה מעניק השלטון המקומי תמיכות לגופים שאינם גופי רשות. כמו כן, משרדו כולל את משרת המשיבה 2 - הממונה על היישובים הישראליים ביהודה ושומרון - אשר מכוח תחיקת הביטחון הינה בעלת סמכות רגולטורית לאשר תקציביהן של רשויות מקומיות ישראליות בשטחים הכבושים ולאשר תקציבים בלתי רגילים ותמיכות עליהם מחליטות הרשויות המקומיות.
16. סמכותה של המשיבה מס' 2 לאשר תקציבי מועצות אזוריות ומקומיות בגדה המערבית נובע מסעיף 78ב(ג) לתקנון המועצות האזוריות הנספח לצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה והשומרון) (מס' 783), תשל"ט – 1979, הקובע כי "תקציב המועצה טעון אישורו של הממונה...". ומסעיף 97ג) לתקנון המועצות המקומיות הנספח לצו בדבר ניהול מועצות אזוריות (יהודה והשומרון) (מס' 892), תשל"ט – 1981 קובע בדומה כי "תקציב המועצה טעון אישורו של הממונה...". "הממונה" לפי סעיף מס' 1 לשני הצווים הוא מי "מי שימנה מפקד האזור כממונה לצורך תקנון זה". המשיבה מס' 2 מונתה אישית ע"י מפקד האזור לשמש כממונה (ראו מנשרים, צווים ומינויים אזור יהודה ושומרון, חוברת מס' 247 מאוגוסט 2018, בעמוד 8579).
17. המשיבות מספר 9-3, המועצות האזוריות מטה בנימין, שומרון, גוש עציון והר חברון, והמועצות המקומיות אפרת, קדומים ובית אל הן הרשויות המקומיות אשר בהתאם לתחקיר העותרים העבירו בשנים האחרונות כסף ציבורי רב לידי אמנה, לכאורה בניגוד לחוק. זאת בעיקר מכוח הנוהל, אך בניגוד גמור לתנאיו, וכאשר הן מודעות לשימוש הבלתי חוקי שעושה בו המשיבה 10.
18. המשיבה מספר 10, תנועת אמנה, היא אגודה שיתופית שהחברות בה הן 78 אגודות שיתופיות המאגדות בעיקר תושבים של יישובים ישראלים בגדה המערבית. אמנה פועלת מזה שנים רבות להקמת יישובים ושכונות מגורים עבור יהודים ישראלים בלבד בגדה המערבית הכבושה ולכאורה, ובהתאם לראיות שבידי העותרים, קיבלה עשרות מיליוני שקלים מכספי הציבור הישראלי בניגוד לחוק. אמנה היא האחראית הישירה להקמה של רבים המאחזים הבלתי חוקיים בגדה המערבית, והיא מממנת גם חלק ניכר מהפעילות השוטפת בהם.

## II. אמנה והבניה הבלתי חוקית בגדה המערבית

19. החברים באגודה השיתופית אמנה הם כאמור 78 אגודות שיתופיות שברובן הן התאגידים שבהם חברים תושבי התנחלויות ומאחזים ברחבי הגדה המערבית. הכנסותיה של אמנה מגיעות מתשלום חודשי שמשלמים חבריה (כלומר סכומי עתק המגיעים מאלפי התושבים שבעשרות המאחזים והתנחלויות שהאגודות השיתופיות שלהן חברות באמנה), ממכירת והשכרת דירות בפרוייקטים הנדל"ניים שהיא מבצעת (בעיקר דרך חברת-בת שלה היא בנייני בר אמנה (ח.פ. 511454365)) וכפי שיפורט בהמשך מתמיכות שמעבירות לה רשויות

**מקומיות ישראליות בגדה (לשם המחשה בשנים 2013-2015 העבירה לה המועצה האזורית מטה בנימין לבדה סכום אגדי של 37 מיליון ₪).**

20. חברת בנייני בר אמנה, הינה חברה בערבון מוגבל בבעלותה המלאה של המשיבה 10, והיא משמשת כזרוע הביצועית שלה בבניה ברחבי הגדה המערבית. המדובר בחברה יזמית המובילה בעיקר פרויקטים של בניה מעבר לקו הירוק, רבים מהם לא חוקיים.

21. המשיבה 10 לא טורחת להסתיר את מעורבותה העמוקה בבנייה בלתי חוקית ואף מתגאה בכך. בסרטון תדמית לאמנה שמופץ ביוטיוב תחת השם "יישובי מזרח שילה" מספרים התושבים בחיך על איך בונים ללא היתרי בנייה. כך, אדם שמגלם נציג של חברת אמנה אומר בסרטון: "לאחרונה נבנים בגבעות הרבה בתים, לפעמים זה הולך קשה אבל אתם יכולים לראות את התוצאות" (דקה 48:12). לאחר מכן אומר אחד התושבים בגאווה: "אז יש תמיד הפתעות ומתנות בדרך. קורה שאתה מתחיל לבנות **וישר אתה מקבל פתק של הפסקת בנייה. ואז מגיעה עוד מתנה קטנה של צו הריסה**" (דקה 45:13, ההדגשה שלנו). תושבים אחרים מעידים: "היו חששות, שיעצרו את המשאיות, **אז עובדים קצת בלילה, עובדים בשישי, עושים תרגילים למזער את הסיכונים**... מדי פעם עושים לך כל מיני ביקורים כל מיני אנשים שבודקים שהכל בסדר... אם לא היו הקשיים זה לא היה כיף" (דקה 57:13, ההדגשה שלנו).

להלן קישור לסרטון: <https://www.youtube.com/watch?v=rVGTxDZJ3Ms>

22. קצרה היריעה מכדי לתאר את מוטת הפעילות הבלתי חוקית של האגודה השיתופית אמנה. בידי העותרות עדויות רבות לפעילויות בלתי חוקיות המבוצעות על-ידיה ובהן: בנייה במאחזים לא חוקיים ושיווקה, וכן מימון של בנייה בלתי חוקית נעדרת היתרים ומנוגדת לתכנית המתאר שבתוקף.

23. אמנה הייתה כידוע מעורבת בהקמת מאחזים שעמדו במוקד התדיינויות משפטיות רבות בבית משפט נכבד זה ובערכאות נוספות. בין היתר המדובר במאחז "מגרון" (בג"ץ 8887/06 יוסף מוסא עבד א-ראזק אל-נאבות נ' שר הביטחון (פורסם בנבו, 02.08.2011)) והמאחז "עמונה" (בג"ץ 9949/08 מרים חסן עבד אלקרים חמאד נ' שר הביטחון (פורסם בנבו, 14.11.2016)) וכן בהקמת המאחז בגבעה "גיבל ערטיס" שכונתה בפי תושבי בית אל "שכונת האולפנה" (בג"ץ 9060/08 עבד-אלג'אני יאסין ח'אלד עבדאללה נ' שר הביטחון – אהוד ברק (פורסם בנבו, 21.09.2011)) שמצפון לבית אל. בכל המקרים האלה, ובמקרים אחרים, קבע בית המשפט העליון כי הבנייה הייתה בלתי חוקית ונעשתה על אדמות שמצויות בבעלות פרטית של פלסטינים, ולפיכך הבנייה והאיכלוס נעשו בניגוד לכל דין.

24. אמנה המשיכה לפעול להקמת נקודות יישוב לא חוקיות ולהרחיב באופן לא חוקי התנחלויות גם לאחר שפסקי דין אלו ניתנו.

25. ביום 25.12.2018 הגישה העותרת 1 עתירה בדרישה לפתוח בחקירות פליליות כנגד אמנה (וכנגד המשיבות 3-6 בעתירה זו), וזאת לאחר שמצבור עצום של ראיות היוצרות חשד מובהק לטענות על בניה לא חוקית בהיקפים נרחבים, מימון של הבניה ושיווקה הועברו



- לגורמי אכיפת החוק על-ידי העותרים (בג"צ 9113/18). במסגרת העתירה האמורה הורה בית המשפט הנכבד למשיבים שם להגיש תגובה לעתירה עד ליום 25.3.2019.
26. לעותרים מידע רב המצביע על כך שתנועת אמנה מסייעת באמצעות "מרכז מידע אמנה" לעסקאות רכש של בתים בהתנחלויות השונות, ובמאחזים בלתי חוקיים. יתר על כן, במודעות, בעיתונים ובפרסומים מקומיים, גלויים ונפוצים, בהן מתפרסמות מודעות לשיווק בתים במאחזים בלתי חוקיים, חתומה אמנה בגלוי, ללא הסוואה או חשש, כגוף היזמי והבונה, וזאת על אף אי החוקיות הברורה של הפרוייקטים.
27. בנוסף בידי העותרים נמצאות עדויות מוקלטות המעידות לכאורה כי אמנה עוסקת בהעברת כספים ומימון בניה בלתי חוקית בין היתר במאחזים כמו קידה, אחיה וגבעת הראל.
28. כלל ראיות הוגשו במסגרת בג"צ 9113/18 הנ"ל, והן יובאו בטבלה שבהמשך. בטבלה ראיות לכך שרק בשנים האחרונות אמנה העבירה תקציבים לתשעה מאחזים לא מורשים, מעורבת בשישה פרויקטים של בניה בלתי חוקית, מגייסת כספים עבור פרויקטים של בניה לא חוקית ומשווקת עשרות פרויקטים כאלו. להלן מס' דוגמאות:
29. **שיווק יחידות דיור במאחזים בלתי מורשים**: דפי מידע מטעם אמנה, ומודעות לשיווק בתים עליהן חתומה אמנה, מופצים לציבור ומציעים לו לרכוש יחידות דיור בין היתר במאחזים הבלתי חוקיים הבאים: פני קדם, מצפה דני, מצפה כרמים, גבעת אסף, מבואות יריחו, מצפה יאיר, נופי נחמיה, עדי עד, עשהאל, היובל, כרם רעים, אחיה, איבי הנחל, חוות ישוב הדעת.

#### **אסופה של דפי מידע ומודעות שיווק כאמור מצ"ב ומסומנים נספח 1**

30. חשד שאמנה מעורבת בבניית השכונה "שחר הצעירה", אשר הוקמה בניגוד לתכנית המתאר שבתוקף וללא היתרי בניה. עתירה הדורשת לפתוח בחקירה פלילית של בנייה זו הוגשה על ידי העותרת 1 והדיון בבג"צ 1053/18 עתיד להתקיים בפני בית משפט זה ביום 18.4.2019.

#### **צילומים מטקס הנחת אבן הפינה של השכונה, בהם ניתן לראות את הלוגו של אמנה מתנוסס ליד זה של חברת הבניה האחראית על בניית השכונה, מצ"ב ומסומנים נספח 2**

31. בנוסף מעורבת אמנה בבנייתו הבלתי מורשית של המאחז כרם רעים. על מגילת היסוד של המאחז ובה התחייבות לפעול לקידום הבניה בו חתום זאב חבר (זמביש), מנכ"ל אמנה. כמו כן אמנה חתומה כיום על התב"ע 235/10 שהוכנה למאחז, תב"ע שלא אושרה לפני בנייתו. גם בעניין המאחז כרם רעים הוגשה עתירה הדורשת לפתוח בחקירה פלילית כנגד המעורבים בהקמת השכונה על-ידי העותרת 1 (בג"צ 2914/17, העתירה תלויה ועומדת ודיון שני בה קבוע ליום 8.7.2019)

#### **מגילת היסוד של כרם רעים והוראות התב"ע מצ"ב ומסומנים נספח 3**

32. דוגמה אחת מבין רבות למימון מאחזים בלתי חוקיים ע"י אמנה, ניתן למצוא בהקלטת השיחה עם מזכיר המאחז הבלתי חוקי פני קדם, מר אחיה ינאי. בשיחה איתו אומר מר ינאי כך: "מתחילים בימים אלה כבר סטודנטים ואמנה שמה את רוב הכסף. היא לא תראה מזה הכנסות בשנים הקרובות, אם בכלל. אנחנו תמחרנו את זה בתמחור גס של 1.1 מיליון ש"ח לפרויקט הזה". וגם: "אמנה הביאה 20 קרוואנים שחלק מהשכירות חוזרת אליה וחלק הולכת אלינו".

**כלל ההקלטות המפלילות כנגד אמנה מצ"ב בתקליטור המסומן נספח 4, את ציטוטיו הנ"ל של מר ינאי ניתן לשמוע בדקות 09:36-08:00 ו-18:12-11:43**

33. לאור העובדה שחלקה של הבניה המבוצעת על ידי אמנה נעשית ללא היתרי בנייה חוקיים ומבלי שאושרה תכנית מתאר, וכי היא מממנת מאחזים שאינם חוקיים, מדובר לכאורה בביצוע עבירות פליליות, ולכל הפחות עבירות אלה:

- **בניה בלתי חוקית**, לפי סעיף 37ב (א) של החוק הירדני בדבר תכנון ערים, כפרים ובניינים לשנת 1966 החל בגדה המערבית; וכן -
- **שולח יד ברכוש ממשלתי**, לפי סעיף 6(5) לצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967; וכן -
- **הפרת הוראה חוקית** לפי סעיף 287 (א) לחוק העונשין, תשל"ז-1977;

34. רק לאחרונה התגלו לעותרים עדויות נוספות לעבירות שנעשו ע"י אמנה בסמוך לאדמות הכפר ראס כרכר:

- הקמת חווה חקלאית על אדמות ראס כרכר** - ב-19/8/18 גילו תושבי הכפר ראס כרכר ממערב לרמאללה כי מתנחלים החלו בעבודות פריצת דרך חדשה דרך אדמות פרטיות של פלסטינים בג'בל אלריסאן סמוך לכפר. הם יצאו לשטח [וניסו לעצור את הבלדוזרים](#). נציגי המינהל האזרחי שהגיעו למקום עצרו את העבודות, שנעשו ללא היתר. אך כמה ימים אחר כך חזרו המתנחלים והשלימו את פריצת הדרך והחלו בנטיעת עצי זית והקמת המאחז.
- ב-30/8/18 הגישו בעלי הקרקע עתירה לבג"צ בדרישה לעצור את העבודות (בג"צ 6280/18 [ראש מועצת ראס כרכר ואחי נ' שר הביטחון ואח'](#)). בעקבות העתירה הוציאו פקחי המינהל האזרחי ב-5/9/18 צו הפסקה לעבודות פריצת הדרך. באותו זמן העבודות על הדרך כבר הסתיימו והמתנחלים התחילו בהקמת המאחז תוך שהם נוסעים באופן יומיומי בדרך החדשה.
- אגודת "אמנה" מבצעת את העבודות** – בתגובה לעתירת הפלסטינים, הודתה אמנה שהיא ביצעה את העבודות, אך טענה בפני בית המשפט שהדבר נעשה עם אישורים (רק אחרי הבהרה חוזרת של המינהל האזרחי שלא היה כל אישור, חזרה בה אמנה וכתבה לבית המשפט כי "רק אחרי מעשה התברר לה" שהפעולות שעשתה דורשות היתר והיא מיד הגישה בקשה להיתר בדיעבד. באוקטובר 2018 נדחתה הבקשה להיתר ע"י ועדת המשנה לרישוי במינהל האזרחי).

העמודים הרלוונטיים מתגובת אמנה (המשיבה 6 שם) המודה בביצוע העבודות ללא היתר (פסקה 15) ומתגובת המדינה (המשיבים 1-5 שם) הטוענים שאכן לא היה היתר והעבודות לא תואמו מולם (פסקאות 7-13), בבג"צ 6280/18 ראש מועצת ראס כרכר ואח' נ' שר הביטחון ואח' מצורפות ומסומנות נספח 5.

35. העותרים יטענו שהעברת כספים ציבוריים, מגופים ציבוריים שלטוניים, אל גוף פרטי שידוע במעורבותו בפעילות בלתי חוקית היא בגדר סיוע לדבר עבירה. לפיכך, יטענו העותרים, על הרשויות המקומיות להימנע ממתן אמצעים בידי גוף שידוע במעורבותו בפעילות בלתי חוקית, הידוע שמשאביו הוקדשו לפחות בחלקם בעבר למימון בנייה בלתי חוקית, ועל המשיבים 1-2 להתערב ולמנוע העברות כספים כאלו לכל הפחות עד שיהיה מנגנון שיוודא שפעילות אמנה אינה מפירה את חוקי התכנון והבניה.

36. בטבלה שלהלן סיכמנו את כלל החשדות העולות מהראיות שנאספו על-ידי העותרות בנוגע לפעילותה הבלתי חוקית של אמנה.



4	תקצוב מאחזים ובנייה בלתי חוקית	קבלת תקציבים מאמנה, בין היתר לבניית מגרש כדורסל ובנייה בלתי חוקית של 7 בתים	המאחז מצפה דני	סעיף 447 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 "השגת גבול" (במקרים בהם הקרקע פרטית פלסטינית או לא הוקצתה כדין) ו/או סעיף 190 לחוק בדבר "אחיזת מקרקעין בכוח" וסיוע לעבירה	שיחה עם ליאת רכזת הקליטה במאחז (דקות 07:27-07:45 ו-06:19-06:34, 01:57-02:20) <b>בנספח 4</b> "אף פעם לא קיבלנו תקציבים ישירות מהמדינה – אם אנחנו מקבלים זה אנחנו מהמועצה ומאמנה"
5	תקצוב מאחזים	קבלת תקציבים מאמנה, בין היתר לבניית מעון	המאחז נופי נחמיה	סעיף 447 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 "השגת גבול" (במקרים בהם הקרקע פרטית פלסטינית או לא הוקצתה כדין) ו/או סעיף 190 לחוק בדבר "אחיזת מקרקעין בכוח" וסיוע לעבירה	שיחה עם משה אהרון אחראי כספים במאחז (דקות 08:30-10:02 ו-05:10-06:22) <b>בנספח 4</b> "מעון, אני מדבר עכשיו ספציפית על מעון. למשל מעון אז 200 אלף שקל אמנה, 200 אלף שקל המעוצה, 200 אלף שקל התושבים, 400 אלף שקל התורמים. ככה בונים מעון"
6	תקצוב מאחזים	השכרת קרוואנים למאחז לא חוקי	אחיה	סעיף 447 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 "השגת גבול" (במקרים בהם הקרקע פרטית פלסטינית או לא הוקצתה כדין) ו/או סעיף 190 לחוק בדבר "אחיזת מקרקעין בכוח" וסיוע לעבירה	שיחה עם מאיר רכז הקליטה (דקה 06:55-07:26) <b>בנספח 4</b> "הם [אמנה; מ.ס.] עוזרים להתיישבות, צריך תשתיות, יש בעיה, הם נותנים כתף, עוזרים. הם משכירים לישוב קרוואנים והישוב משכיר אותם למשפחות."
7	תקצוב מאחזים	מימון בניית כפר סטודנטים והשכרת קרוואנים	פני קדם	סעיף 447 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 "השגת גבול" (במקרים בהם הקרקע פרטית פלסטינית או לא הוקצתה כדין) ו/או סעיף 190	שיחה עם אחיה ינאי מזכיר ההתנחלות (דקות 11:43-12:18 ו-08:00-09:36) <b>בנספח 4</b>

				<p>לחוק בדבר "אחיזת מקרקעין בכוח" וסיוע לעבירה</p>	<p>"אני יכול לספר לך על מיזם גדול שאנחנו עכשיו מקימים איזשהו כפר סטודנטים אצלנו, מתחיל לקרום עור וגידים, ואמנה שמה את רוב הכסף"</p>
8	תקצוב מאחזים	קבלת תקציבים מאמנה, בין היתר למימון מבנים יבילים	עשהאל	<p>סעיף 447 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 "השגת גבול" (במקרים בהם הקרקע פרטית פלסטינית או לא הוקצתה כדין) ו/או סעיף 190 לחוק בדבר "אחיזת מקרקעין בכוח" וסיוע לעבירה</p>	<p>שיחה עם ישראל מזכיר ההתנחלות (דקה 03:20-04:18 בהקלטה "שיחה 1", 03:20-04:28 בהקלטה "שיחה 2" <b>בנספח 4</b>)</p> <p>"הישוב הזה לא מוכר בצורה רשמית עדיין, ומכיוון שהוא לא מוכר בצורה רשמית, אז כרגע הוא לא יכול לקבל משאבים מהמדינה. ולכן את כל מה שהוא עושה הוא עושה מתרומות בעצם ומעזרה של גורמים כמו אמנה, המועצה, וגורמים פרטיים"</p>
9	תקצוב מאחזים	מימון תב"ר לבנייה בלתי חוקית. תב"ר מס' 1510, לבניית תשתיות בנגוהות, אשר הינו יישוב ללא תב"ע בתוקף שהבניה בו אסורה, מממומן ב-300 אלף ₪ ע"י אמנה	מצפה יאיר ונגוהות	<p>סעיף 447 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 "השגת גבול" (במקרים בהם הקרקע פרטית פלסטינית או לא הוקצתה כדין) ו/או סעיף 190 לחוק בדבר "אחיזת מקרקעין בכוח" וסיוע לעבירה</p>	<p>העמוד הרלוונטי מרשימת התב"רים של המעוצה האזורית הר חברון <b>מצ"ב ומסומן נספח 6</b></p>
10	בניה בלתי חוקית	הקמתה של שכונת "שחר הצעירה" הבלתי חוקית בהתנחלות שבות רחל,	ההתנחלות שבות רחל		<p>צילומים מטקס הנחת אבן הפינה בהם ניתן לראות את הלוגו של אמנה ראו <b>נספח 2</b></p>

11	שיווק בניה בלתי חוקית	מרכז מידע אמנה מספק מידע בעניין מכירת בתים במאחזים בלתי חוקיים	פני קדם, מצפה דני, מצפה כרמים, גבעת אסף, מבואות יריחו, מצפה יאיר, נופי נחמיה, עדי עד, עשהאל, היובל, כרם רעים, אחיה, איבי הנחל, חוות ישוב הדעת,	הפרת הוראה חוקית לפי סעיף 287 (א) לחוק העונשין, תשל"ז-1977	דפי מידע מטעם אמנה, ומודעות לשיווק בתים עליהן חתומה אמנה, בנוגע למאחזים הבלתי חוקיים <b>ראו נספח 1</b>
12	פרויקטים של בניה בלתי חוקית	דף מידע מטעם אמנה המפרסם כי קיימים פרויקטים של אמנה, שהינם בניה בלתי חוקית, במאחז גבעת היובל (ההתנחלות עלי)	מאחז היובל ליד ההתנחלות עלי	בניה בלתי חוקית, לפי סעיף 37ב (א) של החוק הירדני בדבר תכנון ערים, כפרים ובניינים, לשנת 1966 החל בגדה המערבית שולח יד ברכוש ממשלתי, לפי סעיף 6(5) לצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967	דף מידע מטעם אמנה <b>מצ"ב ומסומנים נספח 7</b> עתירה בנדון תלויה ועומדת, בג"ץ 2368/18, ודיון ראשון בה התקיים ביום 7.1.19
13	פרויקטים של בניה בלתי חוקית	דפי מידע מטעם אמנה המפרסמים כי קיימים פרויקטים של אמנה, שהינם	ההתנחלות רחלים	בניה בלתי חוקית, לפי סעיף 37ב (א) של החוק הירדני בדבר תכנון ערים, כפרים ובניינים, לשנת 1966 החל בגדה המערבית	ראו דפי מידע מטעם אמנה <b>בנספח 7</b>

			בניה בלתי חוקית בטרם אושרה תב"ע ברחלים		
	שולח יד ברכוש ממשלתי, לפי סעיף 6(5) לצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967  הפרת הוראה חוקית לפי סעיף 287 (א) לחוק העונשין, תשל"ז-1977				
14	פרויקטים של בניה בלתי חוקית	בניה בלתי חוקית בכרם רעים. על מגילת היסוד של המאחז חתום זאב חבר (זמביש), מנכ"ל אמנה, על התחייבות לפעול לקידום הבניה. כמו כן על תב"ע 235/10 שהוכנה למאחז, אך לא אושרה לפני בנייתו, חתומה אמנה כיום.	המאחז כרם רעים	מגילת היסוד והוראות התב"ע ראו נספח 3	בניה בלתי חוקית, לפי סעיף 37ב (א) של החוק הירדני בדבר תכנון ערים, כפרים ובניינים, לשנת 1966 החל בגדה המערבית  שולח יד ברכוש ממשלתי, לפי סעיף 6(5) לצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967  הפרת הוראה חוקית לפי סעיף 287 (א) לחוק העונשין, תשל"ז-1977
15	גיוס כספים לבניה חוקית	גיוס כספים לפרויקטים בלתי חוקיים דרך עמותה בשם "הקרן לטיפוח הרעיון הציוני". קיימת הקלטה של שיחה עם מזכירתו של מנכ"ל אמנה, זאב חבר (זמביש) שהיא ככל הנראה מנהלת חשבונות באמנה, בה היא מסבירה כי אמנה משלמת	-	שיחה עם זהבה מזכירתו של מנכ"ל אמנה (דקות 02:20-02:49, 04:50-05:20) בנספח 4	



			ישירות לקבלנים שבונים במאחזים.		
16	פרויקטים של בניה לא חוקית	פריצת דרך לא חוקית שבחלקה על קרקע פרטית להקמת מאחז חקלאי באדמות ראס כרכר	גיבל אל-ריסאן באדמות הכפר ראס כרכר	בניה בלתי חוקית, לפי סעיף 37ב (א) של החוק הירדני בדבר תכנון ערים, כפרים ובניינים, לשנת 1966 החל בגדה המערבית	העמודים הרלוונטיים מתגובת אמנה (המשיבה 6 שם) המודה בביצוע העבודות ללא היתר (פסקה 15) ומתגובת המדינה (המשיבים 1-5 שם) הטוענים שאכן לא היה היתר והעבודות לא תואמו מולם (פסקאות 13-7), בבג"צ 6280/18 ראש מועצת ראס כרכר ואחי נ' שר הביטחון ואחי ראו נספח 5
				הסגת גבול כדי לעבור עבירה לפי סעיף 447 לחוק העונשין, תשל"ז-1977	
				שולח יד ברכוש ממשלתי, לפי סעיף 6(5) לצו בדבר רכוש ממשלתי (יהודה ושומרון) (מס' 59), תשכ"ז-1967	
				הפרת הוראה חוקית לפי סעיף 287 (א) לחוק העונשין, תשל"ז-1977	

### III. העברת הכספים הציבוריים לאמנה

37. המשיבות 3-9 מעבירות מידי שנה סכומי עתק למשיבה 10 – אמנה.
38. הסכומים המועברים לאמנה אינם סכומים פעוטים אלא עומדים על **עשרות מיליוני שקלים מכספי הציבור מידי שנה** (ואגב, לנוכח היקף מענקי האיזון שמקבלת המועצה האזורית מטה בנימין ממשרד הפנים, המדובר בכספים שבחלקם הגדול אף לא מגיע מתושבי המועצה!), אשר עוברים בניגוד לחוק לידי גוף פרטי.
39. העברת הסכומים האסטרונומיים מהרשויות המקומיות לאמנה נעשית במחשכים תוך נסיון הסתרה. עתירת חופש מידע שקיימה העותרת מס' 1 העלתה שהמשיבה 3, המועצה האזורית מטה בנימין, העבירה סכומי כסף אדירים לידי אמנה בשנים האחרונות.
40. בעת שבדיווחיה השנתיים ציינה המשיבה 3 כי התמיכות באמנה עמדו על סך של 720 אלף ₪ בשנה, מידע שהגיע לידי העותרת 1 לאחרונה, במסגרת עת"מ 160/15, חשף כי בין השנים 2013-2015 העניקה המועצה האזורית מטה בנימין תמיכות בסך של 37 מיליון שקלים (!) לאמנה. 15 מיליון בשנת 2013 (%58.72 מסך כספי התמיכה שחילקה המועצה באותה שנה), 12 מיליון בשנת 2014 (%56.41) ו-10 מיליון בשנת 2015 (%54.01).
41. מלבד המועצה האזורית מטה בנימין דיווחה אמנה בשנת 2013 כי קיבלה מרשויות מקומיות אחרות סכום אגדי של 28,490,000 ₪ ובשנת 2015 סך של 28,700,000 ₪. בסך הכל, ומבלי להזכיר כי בשנת 2014 לא טרחה אמנה לציין כלל כמה כספים היא קיבלה ממקורות ציבוריים, אמנה קבלה מרשויות מקומיות **לפחות 94,190,000** ₪ בין השנים 2013-2015. והכל לטענת העותרים - בניגוד לחוק.

#### **הדיווחים השנתיים של מועצת בנימין והמידע שהתקבל במסגרת עת"מ 160/15 (דיווחי אמנה) מצ"ב ומסומנים נספח 8**

42. **מועצות אחרות שהעבירו תמיכות לאמנה** – כאמור, אמנה דיווחה בטפסי בקשת התמיכה שלה ממועצת בנימין כי היא קיבלה תמיכות מרשויות מקומיות אחרות, בשנת 2013 - 28,490,000 ₪ ובשנת 2015 - 28,700,000 ("ממקורות ציבוריים", ללא פירוט). מכיוון שהכספים הללו מועברים בלי כל שקיפות קשה להתחקות אחריהם. התנועה לחופש המידע פנתה למועצות שונות ביו"ש בבקשה לקבל העתק של הכרססת החשבונאית של ההתקשרויות עם אמנה וחברות הבת שלה. חלק מהמועצות בהן מועצות אזוריות הר חברון, גוש עציון וקדומים סירבו לתת את המידע, בשל התנגדות של אמנה. המועצות המקומיות אפרת ובית אל דיווחו על העברת מאות אלפי שקלים בשנים האחרונות עבור שירותים שונים.

#### **דיווחיהן של המועצות המקומיות אפרת ובית אל מצ"ב ומסומנים נספח 9**

43. **המועצה האזורית שומרון** (המשיבה מס' 4) העבירה לאמנה בינואר 2016 - 10 מיליון ₪ (אין בדיווחים פירוט של מטרות ההעברה), ובאפריל 2017 - 7 מיליון ₪ תחת הכותרת "תמיכה 2016". זאת בנוסף לכספים שעברו לפרויקטים ספציפיים, הן לאמנה והן לחברת הבת שלה "בנייני בר אמנה". בדו"ח הכספי על תמיכות של המועצה האזורית שומרון

לשנים 2015 ו-2016 מופיע סך של 10 מיליון ₪ ו-7 מיליון ₪ בהתאמה כ"השתתפות בהתיישבות צעירה", ולפי הסכומים מסתבר שייתכן שמדובר בשם קוד לתמיכה לאמנה.

**העתק מהכרזת של מועצה אזורית שומרון עם אמנה וחברת הבת שלה, וכן העתק מהדו"ח הכספי על תמיכות לשנים 2015 ו-2016 מצ"ב ומסומן נספח 10**

44. הנה כי-כן, המשיבות 3-4 מעבירות סכומי עתק לאמנה. אשר למשיבות 5-9 אין ספק שגם הן מעבירות סכומים גדולים אולם אין בידינו פירוט שלם שלהם.

#### **IV. מיצוי הליכים**

45. ביום ה-22.7.2018 שלחו העותרים לראשי המשיבות 3-9 וליועציהן המשפטיים דרישה לחדול מהעברת כספי תמיכה לאגודה השיתופית אמנה ולחברות ולעמותות שבבעלותה.

**העתק מפניית העותרים מיום 22.7.2018 מצ"ב ומסומן נספח 11**

46. ביום 3.10.2018 שלחו העותרים פנייה למשיבה 2, הממונה על הישובים היהודים במשרד הפנים וליועץ המשפטי שלו בדרישה לעצור העברת כספי תמיכה מרשויות מקומיות לאגודה השיתופית אמנה ולחברות ועמותות שבבעלותה.

**העתק מפניית העותרים מיום 3.10.2018 מצ"ב ומסומן נספח 12**

47. ביום 18.10.2018 קיבלו העותרים מכתב מאת משרד עורכי הדין מירן, בן ציון ופריבס המודיע כי הם מייצגים את המשיבה 3, וכי הם בוחנים את הטענות שבפניית העותרים מיום 22.7.2018.

**העתק תגובת המשיבה 3 מיום 18.10.2018 מצ"ב ומסומן נספח 13**

48. עד לכתיבת שורות אלה לא התקבלה כל תשובה עניינית מהמשיבות 1-10.  
49. במצב דברים זה לא נותרה לעותרים כל ברירה אלא לפנות לבית המשפט הנכבד בבקשה כי יעניק סעד בדמות צווים שיפוטיים אשר יביאו לסיומה של העברת כספי הציבור לאמנה בדרך לא חוקית ולמטרות לא חוקיות.

**V. ההקשר ההיסטורי: הכשל המתמשך באכיפת הדין על ישראלים בגדה בכלל, ובתחום הבנייה**

#### **בפרט**

**היעדר האכיפה על ישראלים בגדה באופן כללי**

50. עשרות אלפי ואולי מאות אלפי מילים נכתבו על היעדרה של אכיפת חוק אפקטיבית על ישראלים מפירי חוק בגדה המערבית. בעיית אכיפת החוק על ישראלים מלווה את הכיבוש הישראלי מאז החל מפעל ההתנחלויות.

51. בתחילת שנות השמונים, בעקבות בג"ץ 175/81 אל נאתשה ואח' נ' שר הביטחון ואח', פ"ד לה (3) 361, שם התלוננו תושבי חברון על הטרדות והתעללות מצד מתנחלי בית הדסה, הוקם צוות מתאם, בראשותה של עו"ד יהודית קרפ מפרקליטות המדינה, לבחינת והכנת נהלים והנחיות לאכיפת חוק על ישראלים מפרי חוק בגדה המערבית ובחבל עזה. דין וחשבון של הצוות ("דו"ח קרפ") שהתפרסם ביום 23.5.1982 היה ראשון בסדרה ארוכה של דו"חות ציבוריים שעתידיים היו לעסוק מאז ועד היום בבעיית אי-אכיפת החוק בשטחים הכבושים.

52. בשנת 1994 התפרסם דו"ח ועדת החקירה הממלכתית לעניין הטבח במערת המכפלה ("דו"ח שמגר"), וגם שם נמתחה ביקורת על כשלי אכיפת החוק:

"לא עלה בידי ממשלות ישראל לדורותיהן, והגופים הביצועיים המופקדים על הנושא, לעשות את המירב כדי לאכוף את החוק, בעקבות האינתיפאדה, לא במגזר הערבי ולא במגזר היהודי... די שנציין, כדוגמא, כי עד לעת האחרונה לא טופלו אירועים בהם לא הגיש ערבי את תלונתו בעצמו במשטרה, על אף קיומן של ראיות אחרות למעשה העבירה ובכללן עדי ראיה מאנשי הצבא"

(דו"ח ועדת החקירה לעניין הטבח במערת המכפלה בחברון) (בראשות הנשיא שמגר) (תשנ"ד), עמ' 192)

וראו הדברים הבאים שכאילו נכתבו לעניינו:

"נתגלו ליקויים באכיפת החוק... נקודת המוצא המקובלת עלינו היא כי בהיעדר אכיפת חוק יעילה אין גם שלטון יעיל. באווירה שבה איש הישר בעיניו יעשה, בלי ליטול על עצמו סיכון מוחשי שישא באחריות אם יחרוג מכללי המותר, נפגעת תקינות פעולתן של הרשויות המופקדות על השליטה היעילה בשטח. בית המשפט העליון העיר כבר לפני שנים, כי שלטון החוק אינו נוצר יש מאין, ואינו דבר ערטילאי. צריך להיות לו ביטוי מוחשי ויומיומי בעצם קיומם של הסדרים נורמטיביים מחייבים ובהפעלתם הלכה למעשה כלפי כולי עלמא (בג"צ 428/86 ברזילי נ' ממשלת ישראל, פ"ד מ(3) 505, 554"

(שם, עמ' 243; ההדגשה שלנו, מ.ס., מ.ש.).

53. אלא שכלום לא עזר והפרת החוק מצד ישראלים בגדה נותרה ללא מענה ראוי עד עצם היום הזה. ראו, בין היתר:

"מראית החוק: אכיפת החוק על אזרחים ישראלים בגדה המערבית", יש דין (יוני 2006);

"אדמה שדודה: חסימת הגישה של פלסטינים לקרקע סביב התנחלויות", בצלם, (ספטמבר 2008);

"חרב הגירוש: אלימות, התנכלויות ואי-אכיפת החוק בדרום הר חברון",  
**בצלם** (יולי 2005);

"הכל צפוי והרשות נתונה: טיפולן של רשויות אכיפת החוק בהתקפות של  
מתנחלים על מוסקי זיתים", **בצלם** (נובמבר 2002);

"עומדים מנגד: אי-אכיפת החוק על מתנחלים בחברון", **בצלם** (אוגוסט  
2002);

"גזל הקרקעות: מדיניות ההתנחלות בגדה המערבית", **בצלם** (מאי 2002);

"הסכמה שבשתיקה: מדיניות אכיפת החוק על מתנחלים בשטחים", **בצלם**  
(מרץ 2001);

"דין לעצמם: אי-אכיפת החוק על מתנחלים שתקפו פלסטינים בתגובה  
לפגיעה באזרחים ישראלים", **בצלם** (אוקטובר 2001);

"מעט מדי ומאוחר מדי: פיקוח פרקליטות המדינה על חקירת עבירות  
אזרחים ישראלים נגד פלסטינים בשטחים", **יש דין** (מאי 2008)

"עומדים מנגד – תפקודם של חיילים בעת עבירות של אזרחים ישראלים  
הפוגעים בפלסטינים בשטחי הגדה המערבית", **יש דין** (מאי 2015);

"מתחת לרדאר: המדיניות השקטה של הכשרת מאחזים בלתי מורשים  
והפיכתם להתנחלויות רשמיות", **יש דין** (מרץ 2015)

54. אף מבקר המדינה קבע בדו"ח 63ב מ-2013 כי הליקויים הקשים בתחום אכיפת החוק  
יוצרים מציאות קשה ומתמשכת בגדה המערבית של "איש הישר בעיניו יעשה". (ראו  
עמודים 131-141 בדו"ח מבקר המדינה 63ב, 2013)

55. דברים אלה נכונים לכל סוגי הפרות הדין על-ידי ישראלים בגדה המערבית. אולם באופן  
קונקרטי התפתחה בגדה תופעה של בנייה לא חוקית והקמת מקומות יישוב שלא אושרו  
על-ידי הגורמים הרלבנטיים (מאחזים) וכן תופעה של הקמת שכונות בלתי חוקיות  
בהתנחלויות רשמיות.

56. התופעה של המאחזים הבלתי מורשים נחקרה על-ידי עו"ד טליה ששון והדו"ח שפרסמה  
עמד על היקפה העצום של התופעה של הקמת מאחזים ועל חומרתה מבחינת שלטון החוק.

57. בנוסף, הוכן במשרד הביטחון בסיס נתונים בנוגע למאחזים הבלתי מורשים. בסיס נתונים  
זה שידוע בכינויו "דו"ח שפיגל" (ע"ש עורכו, תא"ל ברוך שפיגל) פורסם בסופו של דבר  
וממנו עלה כי התופעה של בנייה לא חוקית חרגה מתחום המאחזים הבלתי מורשים והפכה  
לפרקטיקה נפוצה בהתנחלויות "רשמיות".

58. זהו אם כן ההקשר בו מתפקדת המשיבה 10 כאשר היא פועלת בצורה בלתי חוקית, במימון  
של המשיבות 3-9, וללא התערבותם של גורמי הפיקוח - המשיבים 1-2 במימון האמור.

## ג. הטיעון המשפטי

59. בפי העותרים שלוש טענות משפטיות ודי בכל אחת מהן כדי לחייב עצירת העברות כספים לאמנה, ומתן הסעדים המבוקשים בעתירה זו:

- א. אמנה אינה עומדת בתנאים שקובע הנוהל לגוף שאליו מותר לבצע העברה של כספי תמיכה;
- ב. בהינתן הפעילות הבלתי חוקית של אמנה והיקפה, העברת כספי תמיכות אליה הינה פעולה המבוצעת בחוסר סמכות ומהווה הפרה של עקרון חוקיות המנהל.
- ג. המשך העברת תקציבים מהרשויות המקומיות לאמנה מאפשרת את הבנייה הבלתי חוקית שאמנה מבצעת ולפיכך מהווה סיוע לדבר עבירה.

60. להלן נפרט את הטענות.

### I. אי עמידה בתנאי הנוהל

61. העברת הכספים למשיבה 10 נעשית מכוח הנוהל אשר קובע שני תנאים עיקריים בהם חייב גוף לעמוד כדי שיהיה יעד חוקי להעברת כספים מרשות מקומית, שני תנאים אשר בהם לא עומדת אמנה:

- לרשויות מקומיות מותר להעביר תמיכות אך ורק למוסדות ציבוריים הפועלים שלא למטרות רווח;
- על המוסדות הציבוריים להיות מוסדות הפועלים למטרות חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה;

#### **ראו עמ' 11-5 בנוהל המצ"ב ומסומן נספח 14**

62. זאת ועוד, מוסדות ציבוריים כהגדרתם בנוהל חייבים להציג אישור מינהל תקין והם נתונים לפיקוח ציבורי, מה שאין כן במקרה של המשיבה 10.

63. להלן נפרט את הטענות על אי-עמידת אמנה בדרישות הנוהל.

#### א. אמנה אינה מוסד ציבור

64. סעיף 1 לנוהל, שכותרתו "מטרת הנוהל" קובע בתת סעיף 1.1 כך (ההדגשות שלנו):

"נוהל זה נועד להסדיר תמיכות, במישרין או בעקיפין, למוסדות ציבור שונים הפועלים, ככלל, בתחומה המוניציפאלי של הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, מדע, אומנות, רווחה, בריאות, ספורט וכיוצא באלה וזאת כאשר הפעילות המתבצעת על ידי מוסד הציבור הנתמך היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשויות המקומיות, בהתאם לדיני השלטון המקומי".

65. המונח "מוסד ציבור" או "מוסד" מוגדר בסעיף 2, אשר הינו סעיף ההגדרות, בתת סעיף 2.2 (ההדגשה שלנו):

*"גוף שאינו מוסד ממוסדות המדינה או ממוסדות הרשות, הפועל שלא למטרה של עשיית רווחים, למטרה של חינוך, תרבות, דת, מדע, אומנות, רווחה, בריאות, ספורט או מטרה דומה".*

66. אם-כן, הנוהל מאפשר העברת כספים ציבור מרשויות מקומית לגופים שהם (1) מלכ"רים - גופים שאינם פועלים למטרת רווח, ו-(2) שמטרתם היא לקדם רשימה מוגדרת של תחומים (עוד על התחומים המותרים בהמשך). יש לראות את שתי הדרישות האלה כמשלימות. הנוהל רואה לנגד עיניו גוף שלא רק שאינו פועל לעשיית רווחים אלא שמטרתו ציבוריות, קידום אינטרס של הציבור בכללותו באחד התחומים שמנויים בהגדרה. ולדבר כמובן יש הגיון. הנוהל מגביל העברה של כספי ציבור אל גוף שאינו חלק מהרשות אך ורק אם הדבר משרת את הציבור בכללותו ואינו מהווה הלכה למעשה מתנה לאדם או לאנשים (או לאגד של אנשים).

67. אמנה הינה אגודה שיתופית. אגודה שיתופית היא גוף פרטי הפועל לקידום האינטרסים של חבריו ובכלל זאת לשם הפקת רווחים כספיים. אין לבלבל את העובדה שיש אגודות שיתופיות שייתכן שלצרכים מסויימים המשפט יראה בהם גוף דו-מהותי, עם העובדה שאגודה שיתופית היא ישות של המשפט הפרטי והיא "שייכת" לחבריה ומטרתה קידום האינטרסים שלהם, בדיוק כמו חברה (למעט חברה לתועלת הציבור).

68. לא זו אף זו, כפי שהוזכר לעיל, בבעלות המשיבה 10 חברה - בנייני בר אמנה, שהינה חברה בערבון מוגבל המשמשת כזרוע הביצועית שלה בבניה ברחבי הגדה המערבית. המדובר בחברה יזמית המובילה בעיקר פרויקטים של בניה מעבר לקו הירוק (רבים מהם לא חוקיים) ושככל חברה שאיננה חברה לתועלת הציבור, יש לה כוונות רווח.

69. היותה של אגודה שיתופית גוף שמטרתו מקסום רווחת חבריו קבועה בסעיף 4 לפקודת האגודות השיתופיות שכותרתו "מטרותיהן של אגודות". סעיף זה קובע כך:

*"בכפוף להוראות הכלולות לקמן, תוכל האגודה שמטרותיה הן טיפוח החסכון, עזרה עצמית ועזרת גומלין בין אנשים בעלי אינטרסים כלכליים משותפים, כדי להביא לידי שיפור תנאי חייהם, עסקיהם ושיטות הייצור שלהם, או אגודה שנתכוננה כדי להקל על פעולותיהן של אגודות כאלה, אם טרם נרשמה עפ"י פקודת האגודות ההדדיות 1920, להירשם עפ"י פקודה זו, בין בערבון מוגבל ובין שלא בערבון מוגבל".*

70. עניינו הרואות, מטרתה של אגודה שיתופית הינה קידום האינטרסים של חבריה, ובכלל זאת גם רווחים כלכליים. גם הפסיקה הישראלית עמדה על כך כי אגודה שיתופית הינה גוף הנועד לעשיית רווחים (ראו למשל: ע"א 524/88 פרי העמק נ' שדה יעקב, מה(4) 529, פסקה 14 לפסק דינו של השופט ברק (1991)).

71. לענייננו, האגודה השיתופית אינה עומדת באף אחד מהתנאים שמוזכרים בנוהל – היא איננה גוף שאינו למטרות רווח והיא פועלת לקידום האינטרסים של חבריה בלבד ולא של הציבור בכללותו.

72. מבקר המדינה התייחס לנושא בעניין אחר אך דומה בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017 כרך שני 695-775 (התשע"ח) (להלן: "דוח המבקר"). בחלק העוסק במועצה האזורית מטה בנימין, מתח מבקר המדינה ביקורת על המועצה האזורית על שהאצילה סמכויותיה לטובת האגודות השיתופיות (בהן חברים תושבי היישובים שבאזור) שהינן גופים פרטיים, בדרך של העברת כספים לידיהן לשם טיפול בעניינים מוניציפליים. המועצה ניסתה להצדיק זאת בטענה כי "במובנים רבים אין הפרדה בין האגודות השיתופיות ובין היישובים שבהם הן פועלות..." ובהמשך כי "האגודות השיתופיות במועצה הן קהילתיות, וכיוון שאינן מונחות על ידי שיקולים כלכליים הרי שהכספים המועברים אליהן משמשים למטרות ציבוריות בלבד" (בעמודים 707-708). כפי שנפרט מיד, מבקר המדינה דחה טענה זו מכל וכל.

### העמודים הרלוונטיים מדוח המבקר, עמ' 717-706, מצ"ב ומסומנים נספח 15

73. הנימוק המתואר לעיל של המועצה האזורית מטה בנימין להצדקת האצלת סמכות לאגודות השיתופיות הינו נימוק מופרך לחלוטין. כפי שהבהיר מבקר המדינה בדו"ח האמור [עמוד 708], לפי ס' 57(ד) לתקנון המועצות האזוריות (יהודה ושומרון), התשל"ט-1979, למועצות האזוריות מותר להאציל סמכויותיהן רק לוועדים המקומיים, שהינם גופים נבחרים המהווים חלק מהשלטון המקומי וכפופים למשפט המנהלי. אלו גופים החייבים בשקיפות ובעריכת דוחות כספיים והם נתונים לביקורת הרשויות. בדיוק בשל אופיים הציבורי אלו גופים אשר אליהם מוסמכות מועצות אזוריות להאציל סמכויות מוניציפליות גם בדרך של העברת כספים לשם ניצולם למתן שירותים מוניציפליים לתושבים. לא כך במקרה של אגודות שיתופיות אשר הינן גופים פרטיים הפועלים לשם רווחת חבריהם ואינם פועלים בשקיפות אלא להיפך, בחשאי ותוך הסתתרות מאחורי מסך הפרטיות שלהן כגוף פרטי.

74. ואכן, במקרה שתואר לעיל, מבקר המדינה לא קיבל את הסבריה של המועצה האזורית מטה בנימין (המשיבה מס' 3 כאן) והעיר "כי אף שלאגודות השיתופיות מטרות ציבוריות, הן עדיין גופים פרטיים ואין בסמכותן להעניק שירותים מוניציפאליים", ואף ביקש להדגיש כי "כשהן מממשות את סמכויותיהן על הרשויות המקומיות לנהוג בהגנות, בסבירות, בשוויון, בשקיפות ובהתאם להוראות הדין. כאשר האגודות השיתופיות, שהן גופים פרטיים, מממשות סמכויות מוניציפליות ללא אצילת סמכות כדין מתעורר חשש ממשי כי הליך קבלת ההחלטות, הפעלת שיקול הדעת, וביצוע הפעולות לא יעמדו באמות המידה המחייבות רשויות מקומיות" (עמוד 708 לדו"ח המבקר).

75. ההיגיון שביסוד עמדת המבקר ברור ומקרין גם על הדרישות ביחס לתנאי המוסד שלא לכוונת רווח אליו ניתן להעביר כספי רשות מקומית על-פי הנוהל: על גוף הנהנה מכספי ציבור לפעול בשקיפות ובכפוף לתנאי המשפט המנהלי. זאת הסיבה שבטופס בקשת התמיכות על פי הנוהל ישנן עמודות המבקשות פרטים על חמשת מקבלי השכר הגבוה בעמותה ואישור מנהל תקין. בעמודות אלה נכתב מטעם אמנה בטופס לבקשת תמיכה לשנת 2015 שהוגש למטה בנימין: "לא רשומים כעמותה" ו-"אנחנו לא עמותה ולכן פטורים" בהתאמה (ראו נספח 8).



76. זאת ועוד, עמותה שמאחרת בהגשת הדוחות הכספיים לרשם העמותות ולא מקבלת אישור מנהל תקין לא תוכל לקבל תמיכות ממקורות ציבוריים, בעוד שאמנה כגוף פרטי אינה מחויבת להציג דוחות כספיים אפילו לנותני התמיכה, עוסקת בפעילות בלתי חוקית נרחבת והיא מקבלת תמיכות בהיקפים חסרי פרופורציה ביחס לגופים האחרים.

77. אם כן, אמנה אינה עומדת בתנאי הראשון הקובע כי כספי תמיכות יועברו אך ורק למוסדות ציבוריים הפועלים שלא למטרת רווח, ובהתאם לדיני השלטון המקומי.

### ב. אמנה אינה עוסקת באחד מן התחומים המוגדרים בנוהל

78. אולם גם אם לא מדובר היה באגודה שיתופית, אלא במוסד ללא כוונת רווח, המשיבה 10 לא הייתה עומדת בתנאי הנוהל שכן היא אינה פועלת באחד התחומים המפורטים ברשימת הנושאים שעיסוק בהן מקיים את תנאי הנוהל.

79. כאמור לעיל, סעיף 1.1 לנוהל מגדיר את רשימת הנושאים שרק מוסד ציבורי שעוסק באחד מהם יוכל לקבל כספי תמיכה מרשות מקומית, כך: "חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט וכיוצא באלה...".

80. אמנה היא גוף מיישב שבונה ומפתח יישובים ליהודים בלבד בשטחים הכבושים. פעילות זו אינה נמנית על אחד מהקטגוריות הקונקרטיות הכלולות ברשימה הנ"ל ועל כן, על פניו, אינה עומדת בתנאי הנוהל ואינה זכאית לקבל תמיכות מרשויות מקומיות.

81. אשר לקטיגורית הסל "כיוצא באלה" - סעיף 6 לנוהל קובע כי בקשות תמיכה יידונו בוועדה מקצועית וסעיף 8.2 קובע כי בכוחה של הוועדה המקצועית להציע תבחינים חדשים שיוגשו לאישור מועצת הרשות (כלומר קטיגוריות חדשות שהן ה"כיוצא באלה").

82. בניסיון לנצל אפשרות זו להרחיב את קשת הפעילויות המאפשרות תמיכה כספית של רשות מקומית, קבעה המועצה האזורית מטה בנימין קטגוריה חדשה לתמיכות, בדו"ח התמיכות למוסדות בשנים 2013, 2014 ו-2015 מופיעה אמנה תחת התבחין "השתתפות בתנועה מיישבת" לצד התבחינים המוכרים בחוק כמו שירותי חינוך מיוחד, אגודות ספורט, ארגוני בריאות ועוד (ראו נספח 8).

83. אופי הפעילות של "תנועה מיישבת" מוגדר במסמך "מועצת בנימין – תבחינים למתן תמיכות" (להלן: "מסמך התבחינים") בסעיף 9 (ד) כך: "מוסדות הפועלים כתנועות מיישבות, ונותנים שירותי הקמה, הרחבה ופיתוח ההתיישבות בכלל וההתיישבות הכפרית בפרט, וכן נותנים שירותי ייעוץ וליווי כלכלי וחברתי ליישובים במועצה" יש לציין שבדו"חות הכספיים על תמיכות של המועצה באותן שנים הסכום שדווח כי ניתן לאמנה בתבחין זה הוא 720,000 ₪ בכל שנה, בעוד שבפועל הועברו לאמנה עשרות מיליוני שקלים בכל שנה.

### **העמודים הרלוונטיים ממסמך התבחינים מצורפים ומסומנים נספח 16**

84. בעניין זה יש להזכיר את הניסיון הקודם של המועצה האזורית מטה בנימין לאשר תבחין חדש שיאפשר העברת כספים לגופים שאינם עוסקים בנושאים אותם הגדיר הנוהל. המדובר היה בשני תבחינים חדשים - "שמירת קרקעות" ו-"גאולת קרקעות" (לטענת מבקר

המדינה תבחינים אלה "נתפרו" כדי להעביר כספים לעמותה הפוליטית "רגבים" ולעמותה שהיא צינור להעברת כסף לחברה שרוכשת קרקעות בשם "אופק להתיישבות". מבקר המדינה פסל את התבחינים האלה וקבע בדו"ח שלו כי התבחינים שקבעה המועצה אינם קשורים לתחומים המוזכרים בנוהל ואינם עומדים בתנאים שנקבעו לצורך אישור תבחינים חדשים (עמוד 715 לדו"ח מבקר המדינה המצורף כנספח 15).

85. בהערת אגב יצוין כי אף לאחר פרסום הדו"ח, עדיין מופיעים שני התבחינים הנ"ל שפסל מבקר המדינה, במסמך התבחינים לשנת 2018 שפרסמה מטה בנימין (ראו עמודים 14-15 בנספח 16).

86. עוד נכתב בדו"ח המבקר כי על פי הנוהל המועצה לא רשאית לאשר תבחינים מבלי שקיבלה חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי שלה כי הללו עומדים בהוראות הדין. אולם במקרה של מטה בנימין על אף שנושאי התבחינים שנקבעו אינם מופיעים כלל בנוהל, בין השנים 2012-2015 לא ניתנה כל חוות דעת מטעם היועץ המשפטי של המועצה, שרק הוסיף את חתימתו על פרוטוקולי הוועדה המקצועית (בהם לא נדונה כלל שאלת התאמת התבחינים של "שמירת קרקעות" ו"גאולת קרקעות" לנוהל), בשנת 2016 כתב היועץ המשפטי הודעה קצרה בזאת הלשון: "כיועצה המשפטי של המועצה האזורית מטה בנימין, הריני לאשר כי התבחינים שבכותרת הינם בהתאם להוראות כל דין לרבות שמירה על עיקרון השוויון".

87. בעקבות כך מבקר המדינה קבע כי אין די בחתימת היועץ המשפטי כדי למלא את הנדרש בסעיף 8.4 לנוהל הקובע: "המועצה לא תאשר את התבחינים אלא לאחר שקבלה חוות דעת בכתב, מהיועץ המשפטי לרשות כי התבחינים הינם בהתאם להוראות כל דין לרבות לעניין שמירה על עיקרון השוויון", וזאת בוודאי כאשר מדובר בתבחינים שאינם מופיעים ברשימה שבנוהל. בנסיבות הנ"ל גם הודעה לקונית כמו זאת שניתנה בשנת 2016 אינה מספקת ועל היועץ המשפטי לעסוק בתבחין המוצע ממש ולהסביר מדוע מותרת התמיכה בו על אף שאינו מנוי בנוהל (דו"ח מבקר המדינה בעמ' 716).

יש לציין כי היועץ המשפטי של מועצה אזורית בנימין (כמו גם של המועצה האזורית שומרון), עו"ד עקיבא סילבצקי, נותן שירותים גם לאמנה ומייצג אותה בתיקים שונים.

88. עוד נכתב בדוח המבקר כי היועץ המשפטי של המועצה האזורית מטה בנימין השיב להאשמות שהועלו בדוח כי בעצם חתימתו על הפרוטוקולים הוא אישר בכתב כי התבחינים הינם בהתאם להוראות כל דין, והוסיף כי מעתה והלאה יספק חוות דעת מפורטות כנדרש. אולם בדוח נכתב כי הנוהל לא הסתפק בנוכחותו של היועץ המשפטי בדיונים וקבע כי עליו לגבש חוות דעת כתובה לגבי התבחינים המוצעים, וכי המועצה "חרגה מהמסגרת שבה היא אמורה לפעול בנושא" (שם, בעמ' 716).

89. מבקר המדינה אף דחה טענות נוספות מטעם ראש המועצה על זכותה של המועצה לעסוק בעניינים לאומיים באמצעות גופים חיצוניים (שם, בעמ' 716-717). המבקר שב והבהיר כי **רשות מקומית רשאית לתת תמיכה אך ורק כאשר הפעילות שמבצע המוסד הנתמך הינה במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית בהתאם לדיני השלטון המקומי.**

90. ברור כי דברים אלו יפים בעניינה של המשיבה 10 ולתבחין "השתתפות בתנועה מיישבת". מעבר להיותה של העברת התמיכות לאמנה מימון פעילות בלתי חוקית, דבר שהוא בוודאי מחוץ למסגרת הסמכויות שהוקנו לרשויות המקומיות (ועוד על כך בהמשך), ברור כי

פעילותה של אמנה אינה נכללת בגדרי התחומים אותם מונה הנוהל. לדוגמה, עדיין במועצה האזורית מטה בנימין: בבקשת תמיכה מטעם אמנה לשנת 2013 למועצה האזורית מטה בנימין נכתב בחלק המפרט את הפעולות והפרויקטים עבורם מתבקשת התמיכה - "פעולות התיישבות בבנימין", ובעמודה שכותרתה "התועלת שתהיה מכך לציבור" נכתב: "הגדלת מספר המתיישבים, טיפול בהם, הסדרת קרקעות". מטרות שאין להן כל קשר לרשימת הנושאים שמציין הנוהל כמתירים תמיכה.

91. בבקשת התמיכה מטעם אמנה למועצה האזורית מטה בנימין לשנת 2014 נכתב בחלק של פירוט הפעולות: "טיפול ביישובי המועצה בנושאים מוניציפליים, חינוך, הרחבה, סיוע מול רשויות המדינה, בטחון, מעמד חוקי וקבלת היתרי בנייה". ושוב, למעט "חינוך" שנראה שהוסף כמעין מס שפתיים ואין שום ספק שאמנה אינה יכולה להציג שום פעילות חינוכית של ממש, כל הפעולות המפורטות הם בתחומים החורגים מאלו שקובע הנוהל ושאינם מקובלים על דעתו של מבקר המדינה כמקיימים אותו.

92. **חשוב להדגיש כי מטרות "התיישבות" ו"טיפול ביישובים" וכיו"ב הן מטרות לגיטימיות כשלעצמן, אך אין מקום לבצע אותם בדרך של כספי "תמיכה". אבל אילו היתה המועצה מתקשרת עם אמנה כקבלן לביצוע פרויקטים למטרות הללו, או כנותנת שירותים וכ' – היה עליה לאשר כל התקשרות, חוזה או הוצאה כספית באופן פרטני כך שניתן היה לפקח על פעילותה ולוודא שלא ניתנים כספים לפעילות בלתי חוקית.**

93. הענקת כספי "תמיכות" בהיקפים של מיליוני שקלים, נועדה בדיוק כדי להימנע מפיקוח על מה שנעשה עם הכספים.

## **II. עקרון חוקיות המנהל – העברת כספים בחוסר סמכות לגוף העובר על החוק**

94. עקרון חוקיות המנהל הוא מעקרונות היסוד של המשפט והדמוקרטיה הישראלים. עוד בבג"ץ 1/49 סלומון שלמה בז'רנו ו-2 אחרים נ' שר-המשטרה, ו-4 אחרים, ב 80 (1949) נקבע הכלל הבסיסי - על הרשות לוודא כי פעולתה בוצעה בסמכות שניתנה לה בדין.

95. מאז בשורה של עשרות פסקי דין וכתבי מלומדים חוזרת המנטרה שוב ושוב כי:

*"עקרון חוקיות המינהל הוא אבן יסוד במשפט הציבורי, והוא מורה כי רשות מינהלית נהנית אך מהסמכויות שהוקנו לה מכוח הדין".*

(בג"ץ 585/01 קלכמן נ' ראש המטה הכללי, פ"ד נח(1) 694, פסקה 16 לפסק דינה של השופטת א' פרוקציה (2003)).

*"כלל יסוד במשפט המינהלי ובשיטתנו המשפטית הינו כי הרשות המינהלית רשאית לפעול רק בתוך דל"ת אמות הסמכות שהוקנתה לה בחוק, והיא אינה מורשית לבצע פעולה שהיא לא הוסמכה במפורש לעשותה. עיקרון זה, הוא עיקרון חוקיות המינהל, אף מגשים תכלית דמוקרטית, שכן הוא*

**מחייב כי החלטות הנוגעות לסמכויות השלטון יהיו מבוססות על חוק שהתקבל ברשות מחוקקת נבחרת. תחולתו של עיקרון חוקיות המינהל אינה מצטמצמת למצבים שבהם פוגעת הרשות בפעולתה בזכויות יסוד של הפרט. אכן, פרט המבקש לטעון כי בפעולתה חרגה הרשות מן הסמכות המוקנה לה בדין, אינו חייב להצביע על כך שפעולתה של הרשות גרמה לפגיעה בזכויות יסוד או בזכות חוקתית, ובמקרים שונים נתקפה פעולת הרשות בבית המשפט בהתבסס על עיקרון זה, הגם שלא היו לה השלכות על זכויות אדם מוכרות, והשפעתה התמצתה בפגיעה באינטרסים"**

(בג"ץ 6824/07 ד"ר עאדל מנאע נ' רשות המסים, סד(2) 479, פס' 13-14 לפסק דינו של השופט פוגלמן (2010))

**"אם הרשות אינה יכולה להצביע על חוק ממנו נובעת הסמכות לעשות אותה מעשה, המעשה אינו בתחום הסמכות ולכן הוא בלתי-חוקי"**

(י' זמיר הסמכות המינהלית (כרך א), בעמ' 50)

**"עקרון חוקיות המנהל הוא האל"ף-בי"ת של המשפט המינהלי. רשות מינהלית נהנית אך מאותן סמכויות שהוענקו לה מכוח הדין. ללא הוראת הסמכה בת-תוקף אין בכוחה של הרשות לפעול. הדין הוא אביה מולידה של זו, ואין לה אלא מה שהראשון קצב לה. התיימרה הרשות לחרוג מהתחום המוקצב, יוצאת היא מתחום הכרתו של הדין, ומבחינתו של זה מעשה כמותם ולא היו. והרי לך, בקליפת אגוז, עיקרו של המשפט המינהלי."**

(פרופ' ברוך ברכה משפט מנהלי (כרך א'), בעמ' 35)

96. העברות הכספים מושא עתירה זו מהווים הפרה של עקרון חוקיות המנהל בשני מימדים: ההעברות מתבצעות ללא סמכות שכן תנאי הנוהל לא מתקיימים כאמור בחלק הקודם; והכסף מושקע לפחות בחלקו בפעילות לא חוקית וכך למעשה הרשות תורמת להפרת הדין ומפירה בעצמה את הדין באמצעות אחרים.

97. נזכיר כי הנוהל קובע תנאי שהתמיכות יכולות להינתן אך ורק לפעילות שמצויה "במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשויות המקומיות". תנאי זה הוא ביטוי לעקרון חוקיות המינהל. אם רשות מקומית אינה מוסמכת לבצע פעולה מסויימת (ובוודאי שאינה מוסמכת להפר את החוק) – היא גם אינה מוסמכת לתת כספי תמיכות לגוף שיבצע פעולות אלה. במילים אחרות: רשות מקומית אינה יכולה לממן פעולות שהיא אינה רשאית לבצע בעצמה. קשה לחשוב על עקרון משפטי בסיסי יותר במשפט המינהלי.

98. כאמור, במקרה דנן מועברים כספי התמיכות מכוח הנוהל, אשר אינו מאפשר העברת כספים לגופים פרטיים כגון המשיבה 10, וכמו כן קובע רשימה של נושאים בהם עוסקים גופים ציבוריים הזכאים ליהנות מכספי תמיכות, רשימה אשר פעילותה של המשיבה 10 כ"תנועה מיישבת" אינה נכנסת בגדרה.
99. הנוהל אכן מאפשר גמישות מסוימת בקביעת תבחינים חדשים בסעיף 8.2, אך כפי שפורט לעיל, תבחינים דומים שהוצעו בעבר, "שמירת קרקעות" ו-"גאולת קרקעות", נפסלו שכן אינם קשורים לתחומים שזכרו בנוהל ולא עמדו בכללים לאישור תבחינים חדשים.
100. בנוסף כאמור יש לזכור כי קביעה של תבחינים חדשים דורשת חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי לרשות המקומית לפי סעיף 8.4 לנוהל, פרוצדורה שלא מולאה במקרה דנן.
101. כמו כן, כאמור, בסעיף 5 לנוהל שכותרתו "הפעילות הנתמכת", בתת סעיף 5.1, נאמר כי "רשות מקומית רשאית לתת תמיכה רק כאשר הפעילות המתבצעת על ידי מוסד הציבור הנתמך היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה בהתאם לדיני השלטון המקומי, ורק בגין פעילות כאמור".
102. פעילות בלתי חוקית, ואמנה עוברת על החוק כדבר שבשגרה כפי שהוצג לעיל, הינה ללא צל של ספק מחוץ לסמכויותיה של רשות מקומית, ותקצובה בוודאי ובוודאי שאינו עומד בתנאי שמציב סעיף 5.1 ה"ל או בעיקרון החוקיות הכללי.
103. אם כן ניתן לראות כי העברת כספי התמיכות מהמשיבות 9-3 למשיבה 10 נעשים ללא כל עיגון חוקי, ולפיכך תוך הפרת עקרון החוקיות ובחוסר סמכות מוחלט, שכן הכספים מועברים בניגוד לנוהל ומשמשים לפעילות בלתי חוקית.
104. העברות אלה פוגעות במספר אינטרסים נרחב של אזרחי מדינת ישראל. ראשית העברת כספי ציבור בדרך בלתי חוקית, ולגוף המבצע פעילות בלתי חוקית, פוגעת באינטרס הכלכלי של תושבי מדינת ישראל שכן כספי המיסים שלהם מועברים למטרות שלא נקבעו ככאלה שמותר להשקיע בהן כספי ציבור, ועל כן אינן משרתות אותן. לא זאת אף זאת, סביר מאוד שלפחות חלק מהכספים משמשים למטרות בלתי חוקית(!), מטרות שבהגדרתן פוגעות באינטרס של אזרחי מדינת ישראל ומושגות במימונם. ונזכיר שמדובר בעשרות מיליוני שקלים ללא כל פיקוח או פרויקטים מסויימים שניתן לטעון לגביהם שהם מיועדים לאותו חלק מסויים מפעילות אמנה שאינו בניגוד לחוק.
105. בנוסף, אינטרס השמירה על המנהל התקין נפגע קשות. כאשר שומרי הסף, שליחי הציבור ועובדי המדינה אינם מצייתים לחוק, ומעבירים תקציבים לאלה שמפריס אותו, לא רק האינטרס הציבורי נפגע אלא הבסיס החשוב של שלטון החוק מתערער.
106. אזרחי המדינה מפקידים בידי שליחי הציבור את כספם ואת כוחם לנהל את ענייני המדינה. כאשר השליחים מועלים בתפקידם נסדק אמון הציבור בהם, ויסודות הדמוקרטיה איתו.

### **III. פלילות המימון של פעילות המשיבה 10 – ביצוע באמצעות אחר וסיוע לדבר עבירה**

107. סעיף 31 לחוק העונשין, התשל"ז-1977 מגדיר את המסייע לדבר עבירה:  
 "מי אשר לפני עשיית העבירה או בשעת עשייתה, עשה מעשה כדי לאפשר את הביצוע, להקל עליו או לאבטח אותו, או למנוע את תפיסת המבצע, גילוי

העבירה או שללה, או כדי לתרום בדרך אחרת ליצירת תנאים לשם עשיית העבירה, הוא מסייע".

108. השופט קדמי בע"פ 2463/94 גיא גגולשוילי נ' מדינת ישראל, נה(1) 433 (1997), הגדיר מסייע כך:

"ה"מסייע" – אינו "מבצע" הממלא "תפקיד עזר" בביצוע ומאפשר בכך ל"מבצע" אחר לשכלל את מעשה העבירה, אלא הוא מצוי מחוץ למסגרת ה"מבצעים", ומעשה הסיוע שלו הינו "חיצוני" לביצוע העבירה. ה"מסייע" אינו נוטל חלק בביצוע העבירה, ותרומתו לביצוע מתבטאת ביצירת התנאים לביצוע העבירה על-ידי העבריין העיקרי."

(שם, בעמוד 447)

109. אין חולק שבהינתן היסוד הנפשי הנדרש, מימון ביצוע עבירה הוא סיוע לדבר עבירה. בהתאם לנסיבות המממן עשוי גם להיות מבצע באמצעות אחר, ואזי נראה בו כמבצע עקרי. בהקשר שלנו, העברת כספים מהרשויות המקומיות לאמנה, בידיעה שאמנה מבצעת הפרות סדרתיות של דיני התכנון והבנייה, מהווה, לכל הפחות, מעשה היוצר את התנאים המאפשרים את ביצוע עבירות הבניה הבלתי חוקית על ידי אמנה. ככל שהנסיבות הן שהיוזמה לבניה היא של הרשות המקומית, אזי נראה בה לא רק מסייעת אלא מבצעת עיקרית.

110. המסכת הראייתית שהוצגה לעיל מוכיחה את המודעות של המשיבות 3-9 לפעילות הבלתי חוקית של אמנה, לפחות במספר מקרים. בשל העובדה שעד היום סירבו רשויות אכיפת החוק לחקור את המימון האמור (ובין היתר בכך מתמקד בג"צ 9113/18 שמוזכר בפתח עתירה זו), קשה לומר האם אחריות המשיבות 3-9 למעשיה של אמנה היא "רק" סיוע לדבר עבירה או שמא יש לראות בהן מבצעות.

111. וכך למשל אמנה מממנת ביחד עם המועצה האזורית מטה בנימין בניית מגרש כדורסל במאחז מצפה דני (סעיף 4 בטבלה שלעיל המפרטת פעילות בלתי חוקית של אמנה).

112. ברשימת התב"רים של המועצה האזורית הר חברון מופיעה אמנה כמממנת של בניית תשתיות ביישוב נגוהות, אשר התב"ע בו אינה בתוקף (סעיף 9 בטבלה).

113. המועצה האזורית שומרון תקצבה (כך ע"פ ההקלטות) ביחד עם אמנה את בנייתו של מעון במאחז נופי נחמיה (סעיף 5 בטבלה).

114. ואמנה לכאורה מממנת פרויקטים רחבי היקף במאחז פני קדם שבמועצה האזורית גוש עציון (סעיף 7 בטבלה). גם אם נניח כי למועצה לא הייתה ידיעה בנדון, היא למצער צריכה הייתה לדעת.

115. אם כן, העברות הכספים מהמועצות האזוריות (והמקומיות) לאמנה, בידיעה (וככל הנראה כוונה), שהמשאבים של אמנה מופנים בחלקם הנכבד לבניה בלתי חוקית, היא סיוע לבנייה הבלתי חוקית ולפיכך יוצרת חשד למעשה פלילי של הרשויות המקומיות, ובכל מקרה פעולה בלתי חוקית.

116. גם מטעם זה יש מקום ואף הכרח ליתן את הסעדים המבוקשים בפתח עתירה זו.

## ד. סוף דבר

117. סעיף 1.2 לנוהל קובע: "נוהל זה מכוון לקדם, בתחום התמיכות, מנהל תקין, שוויון, שקיפות, חסכון, יעילות וכן למנוע פגיעה בטוהר המידות".
118. העברת הכספים לאמנה היא אולי הדוגמא הטובה ביותר מדוע נדרש נוהל מסוג זה ומהן הסכנות שבהענקת תמיכות בניגוד לו: כספי ציבור בהיקפים עצומים עושים דרכם לכיסים פרטיים אשר עושים בהם שימוש להפרת החוק, לפלישה לקרקעות פרטיות ולבנייה בניגוד לדיני התכנון והבנייה, תוך הצבת עובדות שלהן השלכות מדיניות כבדות משקל תוך עקיפת נהלים.
119. התמיכה הכספית של הרשויות המקומיות המשיבות בעתירה זו באמנה מפירה באופן גס את עקרונות המנהל התקין, את עיקרון השוויון ופוגעת באופן חמור בטוהר המידות.
120. בעמוד 717 בדוח המבקר הנ"ל העיר המבקר למשרד הפנים על שלא פעל למנוע את תמיכות שלא בהתאם לנוהל. המבקר קבע כי משרד הפנים "נתן יד לדבר בכך שלא נדרש לנושא ולא העיר למועצה האזורית על כך. זאת אף על פי שהוא שקבע בנוהל את תחומי השירותים המזכים בתמיכה, ואף על פי שזה שנים הוא מקבל את הדוחות הכספיים של המועצה, המפרטים את רשימת הגופים הזוכים ממנה לתמיכה".
121. ניתן בנקל לראות כי במשך שנים התעלם משרד הפנים מאי החוקיות הבולטת דרכה הועברו עשרות ומאות מיליוני שקלים מכספי הציבור הישראלי לידיים פרטיות ובניגוד לנוהל התמיכות וככל הנראה שנעשה שימוש במשאבים עצומים אלה למימון הפרות בניה בהיקף אדיר.
122. לפיכך, לא נותרה לעותרות כל ברירה אלא לבקש מבית המשפט להורות למשיבות 3-9 לחדול מיידית מהעברת כספים למשיבה 10, ולמשיבות 1-2 לבצע את חובתם הרגולטורית ולמנוע ההעברות הנ"ל בין היתר על-ידי אי מתן אישורים לתקציבי הרשויות המקומיות הכוללים העברות לאמנה, והכל בהתאם לנוסח הצווים שבפתח כתב עתירה זה.
123. בנוסף מתבקש בית המשפט הנכבד לחייב את המשיבים בהוצאות המשפט של העותרות ובשכר טירחת עורכי דינם, בתוספת מע"מ וריבית כחוק.

היום

מיכאל ספרד, עו"ד  
ב"כ העותרות