

המסד החוקי לקביעת שטחי האימונים למול זכויות יסוד חוקתיות

אלעד מורצקי

תקציר

שטחי האימונים של צה"ל משתרעים על כשליש מהקרקעות בישראל ומעמדן המשפטי מוסדר באמצעות תקנה ישנה שהותקנה בזמן המנדט הבריטי, שהינה חלק מתקנות ההגנה לשעת חירום, אשר מעניקה סמכות למפקד הצבאי להכריז בצו על איזור מסוים כ"שטח סגור".

סגירת שטחים נרחבים לצרכי אימונים מהווה הסדר משפטי ארכאי ואנכרוניסטי שאינו עולה בקנה אחד עם חוקי היסוד ולמעשה גורמת לפגיעה משמעותית בזכויות רבות כדוגמת זכות הקניין, זכות חופש התנועה והזכות לחירות אישית.

המאמר מצביע על הצורך לחוקק חוק חדש ומפורט שיסדיר את מרחבי שטחי האימונים ויתרום במישרין לקידום מטרות וערכים רצויים בכל תחום ובפרט במקרקעי המדינה, שהינם משאב חיוני ומוגבל בכמותו.

הקדמה

שטחי האימונים של צה"ל משתרעים על חלק ניכר משטחיה של מדינת ישראל ומהווים כשלושים אחוזים משטחה הריבוני (כ-6.4 מיליון דונם). שטחים אלו תופסים נתח מרחבי משמעותי יותר מזה שתופסים מחנות ומתקני קבע של צה"ל¹ והם סגורים לכניסת ויציאת אזרחים² מכוח תקנה מנדטורית ישנה³ אשר מכוחה יש לרמטכ"ל את הסמכות החוקית להכריז על מרחבי קרקע כשטחים סגורים, בין היתר לצורכי אימונים.

בשל העובדה ששטחי האימונים משתרעים על כשליש מהמרחב הקרקעי של ישראל⁴ קשה עד בלתי אפשרי להאמין שהמחוקק הישראלי לא יצר מאז קום המדינה ועד ימים אלו ממש חקיקה ישראלית מפורטת אשר תסדיר את התפיסה והשימוש בשטחי האימונים העצומים הללו. ניתן היה לצפות כי בנושא זה תהא ספרות ענפה והערכאות השיפוטיות ידונו בסוגיות הנובעות מסגירת שטחים אלו חדשות לבקרים, ואולם ההיפך הוא הנכון. עד כה רק שני מאמרים נכתבו בנושא⁵ וישנם מעט מאוד פסקי דין אשר נכנסו לעובי הקורה ודנו בסוגיה זו. הגם שבמהלך השנים שני דו"חות מבקר המדינה⁶ עסקו בנושא שטחי האימונים והצביעו על מספר רב של ליקויים ופגמים, חלף לו למעלה מעשור מבלי שינוע ויקודם תהליך כלשהו ליישום הממצאים שהתגלו בדו"חות אלה ומבלי שחל שינוי סטטוטורי שיסדיר את התפיסה והשימוש בשטחים הללו.

רקע מסגרת לדיון

מהם שטחי האימונים? שטחי אימונים הינם למעשה כלל השטחים המשמשים לטובת אימונים (אימונים באש ואימונים ללא אש)⁷ ליחידות הצה"ליות השונות לרבות: שטחי ניסויים,⁸ מטווחים, משפכי בטיחות,⁹ שטחי מעבר לכוחות (רגליים וממוכנים), שטחי אש, שטחי אימון לשי"ב (לוחמה בשטח בנוי), שטחי אימון שטח סבוך, שטחי אימון לניוטים וכל שטח שמבחינת טיבו וטבעו משמש לאימון כוחות צבאיים.

אין חולקים, כי לצורך הגשמת ייעודו של צה"ל ובשל האיום הקיומי התמידי המרחף על מדינת ישראל, קיים לצה"ל הצורך בשטחי אימונים,¹⁰ ואפילו בשטחי אימונים נרחבים על מנת לשמור על כשירות מבצעית, אימוני כוחות מילואים והכשרת דור חדש של לוחמים. השאלה המתבקשת הינה מהו היקפם של שטחי האימונים הנחוצים להגשמת הצורך הצבאי וכיצד ניתן לתחום אותם כך שיכללו בהם רק אותם השטחים הנחוצים בפועל להגשמת ייעודו של צה"ל.¹¹ אקדים ואומר, כי דו"חות מבקר המדינה שעסקו בנושא מצביעים, כי כמות שטחי האימונים העומדים כיום לרשות צה"ל גדולה משמעותית מהדרוש לו להגשמת ייעודו.

קביעתם של שטחי האימונים הראשונים הייתה בשנת 1949, עת נסתיימה לה מלחמת העצמאות וקם הצורך בשטחי אימון ליחידות השונות.¹² רוב הקרקעות המשמשות את צה"ל לצורכי אימונים בגבולות הקו הירוק, הועמדו לשימוש על ידי המדינה עוד בשנים הראשונות לקיומה,¹³ כאשר באותן שנים לא היה מנגנון מסודר להקצאת שטחים לטובת אימונים צבאיים, והמערכת הצבאית כלל לא הביאה בחשבון את צרכי האוכלוסייה האזרחית. ככל שחלפו השנים, פרקטיקה זו נבלמה קמעא, והחל משנת 1955 ועד ימים אלו ממש¹⁴ הוחלט, כי הסמכות החוקית לסגירת שטחי אימונים תהא מבוססת על תקנה 125 לתקנות ההגנה (שעת חירום) משנת 1945¹⁵ (להלן בהתאמה: "תקנה 125"; "תקנות ההגנה"). כפי שאראה להלן במאמר זה, השימוש בתקנה זו בימינו אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות המשפט הנוכחיים ובפרט אינו עולה בקנה אחד עם חוקי היסוד. זאת ועוד, סגירת שטחים כה נרחבים למשך תקופות כה ממושכות פוגעת באופן אקוטי ביכולת התכנון העתידית בשטחים אלו ומהווה אבן נגף בלתי עבירה לכל פעולות הפיתוח במקרקעין אלו וניהולם השוטף ולפיכך קם הצורך ברפורמה חקיקתית אשר תשנה את פני הדברים ותעניק אכסניה ראויה לנושא סגירת המקרקעין לטובת שטחי האימונים.

מאמר זה אינו מתיימר להציע אלטרנטיבה חקיקתית כוללת אשר תחליף את תקנה 125, שכן תקנה זו משמשת גם לסגירת שטחים שאינם משמשים כשטחי אימונים.¹⁶ מאמר זה יתמקד בצורך ליצור אלטרנטיבה חקיקתית לתקנה 125 בקשר עם שטחי האימונים, וישאיר לעת מצוא את ביטולה המוחלט כחלק מביטולן של כלל תקנות ההגנה המנדטוריות מספר החוקים הישראלי.

הבסיס החוקי לסגירת שטחים לטובת שטחי אימונים

עובדה מפתיעה היא שאף לא אחד ממאות חוקיה של מדינת ישראל מגדיר מפורשות מהם "שטחי אימונים".¹⁷ כיצד, אם כן, קיים לשטחי האימונים תוקף משפטי מחייב?

הסמכות לסגירת שטחים לצרכי אימונים מבוססת על תקנה 125 שזהו לשונה:

"מפקד צבאי רשאי להכריז בצו על כל שטח או מקום, כי הם שטח סגור לצרכיהן של התקנות האלה. כל אדם הנכנס לתוך כל שטח או מקום, או יוצא מתוכם, במשך כל תקופה, שבה עומד בתקפו צו כזה ביחס לשטח או למקום בהם, ללא תעודת-היתר בכתב שהוצאה בידי המפקד הצבאי או מטעמו, ייאשם בעבירה על התקנות האלה".

תקנות ההגנה, ותקנה 125 בפרט מהוות חקיקת חירום המאפשרת למפקד הצבאי לבטל או לשלול זכויות וחירויות של הפרט ללא צורך לנקוט בהליך משפטי כלשהו,¹⁸ כאשר תקנה 125 עומדת בתוקפה גם בימים אלו מכוח סעיף 11 לפקודת סדרי השלטון והמשפט¹⁹ והינה חלק בלתי נפרד מספר החוקים הישראלי.

תקנות ההגנה עמדו לאורך השנים בקריאות תיגר כנגד תוקפן במספר פסקי דין כדוגמת בג"ץ ליון²⁰ ובג"ץ שניצר²¹ והן צלחו את "המהפכה החוקתית"²² בבג"ץ ואנונו²³ נאמר כי התקנות ממשיכות לעמוד בתוקפן וזאת לאור סעיף 10 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.²⁴ דברים ברוח זו אף נאמרו במישרין בנוגע לתקנה 125, ונקבע כי היא ממשיכה לחול בימים אלו, וזאת למרות שהחל משנות ה-50 ישנה הפחתה משמעותית בכמות תקנות ההגנה ובהיקף תחולתן.²⁵

תקנות ההגנה ככלל ותקנה 125 בפרט מעניקות למפקד הצבאי²⁶ סמכויות רחבות ומרחיקות לכת.²⁷ ובכלל זאת הוצאת צו סגירת שטח אשר נכנס לתוקפו ומקבל תוקף משפטי מחייב גם ללא פרסום רשמי ברשומות,²⁸ וזאת בניגוד לפרסום ההכרחי הדרוש בכל הנוגע ל"תקנה בת פועל תחיקתי"²⁹. עם זאת, היעדר חובת פרסום לא פוטרת את המפקד הצבאי מלתת פרסום ראוי לצו הסגירה,³⁰ ואף במקרים מסוימים הצו לא ייכנס לתוקפו ללא פרסום ראוי, ואזרחים שלכאורה עברו על תוכנו ונכנסו לתוך שטח סגור לא יישפטו.³¹ עמדת הצבא הינה, כי בצווים עצמם ישנו סעיף המתייחס לפרסום,³² וכי הצווים מתפרסמים ברשויות הרלוונטיות כדוגמת משטרת ישראל, מינהל מקרקעי ישראל, יישובים סמוכים ועוד.³³

התוצאה המשפטית של צו הסגירה³⁴ הינה איסור כניסה ויציאה ביחס למקרקעין שבתחום הצו, אלא באישור המפקד הצבאי.³⁵ לענייננו, הוצאת הצו לצורך תפיסה ושימוש בשטח כשטח אימונים, כפי שיתואר להלן, גורמת להגבלות על מספר רב של זכויות ובכלל זאת הזכות לקניין, הזכות לחופש התנועה, והזכות לחירות אישית. הוצאת הצו פוגעת גם ביכולת גופי התכנון ליזום תוכניות מתאר בשטחים אלו הואיל וסגירת השטחים כלל אינה מוגבלת בזמן.

ראוי לציין, כי בעבר לא צלחו ניסיונות לתקוף את תוקפן של תקנות ההגנה, אך עם זאת הנשיא (כתוארו אז) ברק בבג"ץ לוי³⁶ פונה למחוקק בקריאה לבטל את התקנות באומרו:³⁷

"מבקש אני לשוב ולהציע כי הכנסת תשקול את ביטולן של תקנות ההגנה. הצורך לבטל את תקנות ההגנה מלווה את מדינת ישראל מאז היווסדה, [...] במשך הזמן בוטלו חלקים ניכרים של התקנות... עם זאת, חלקים ניכרים מתקנות ההגנה עדיין עומדים בתוקפם. מן הראוי שהכנסת תחליף אותם בדבר חקיקה ישראלית, התואם את הדרישות של חוקי היסוד"

קריאתו זו של הנשיא ברק, מהווה כר פורה לפרקים הבאים של מאמר זה, אשר יתארו נכוחה כיצד דרך הפעולה הנהוגה כיום בהתאם לתקנה 125, אינה

עולה בקנה אחד עם הזכויות החוקתיות הקיימות בדין הישראלי. הזכות הראשונה שנפגעת במישרין הינה זכות הקניין, שעוגנה בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו כזכות חוקתית.

הוצאת צווי סגירת שטח בראי ההכרה בזכות הקניין כזכות חוקתית

זכות הקניין הינה אחת מזכויות היסוד במשפט הישראלי, ואף בטרם התרחשה המהפכה החוקתית³⁸ קבע השופט (כתוארו אז) ברק כי "זכות הקניין היא מזכויות היסוד של האדם בישראל, ועל כן אין לפגוע בה ללא הוראה מפורשת בדין".³⁹

עם חקיקת חוקי היסוד, ובכללם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו,⁴⁰ קיבלה זכות הקניין מעמד חוקתי על חוקי,⁴¹ כאשר בסעיף 3 לחוק זה נקבע כי "אין פוגעים בקניינו של אדם...".

לאור זאת, הרי שכל פגיעה בזכות הקניין צריכה לעמוד במבחנים של חוק היסוד ושל הפסיקה בנוגע לפגיעה בזכות יסוד.⁴² למרות שתקנות ההגנה הותקנו זמן רב לפני כניסתו של חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, לתוקף, הרי שיש לפרש את הצווים שהוצאו מכוחן ברוח העקרונות של פסקת ההגבלה שבחוק היסוד⁴³ ולכן, בכל פגיעה בזכות הקניין יש לבדוק האם הפגיעה הולמת את ערכיה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית; האם היא נועדה לתכלית ראויה; והאם היקף הפגיעה הינו במידה שאינה עולה על הנדרש.⁴⁴ יש להדגיש, כי בנוסף לבחינה החוקתית את תוקף צו הסגירה יש לבחון גם לפי אמות המידה של מבחן הסבירות של החלטה מנהלית, וכמו כן, יש לבדוק האם תוכנו של צו הסגירה שהוצא, מייצג ומכיל את נקודת האיזון הראויה בין הערכים והשיקולים המתנגשים העומדים על הפרק עת מוצא הצו.⁴⁵ (העקרונות שתוארו לעיל, יפים גם לעניין זכויות נוספות הנפגעות מהוצאת צו הסגירה, המתוארות בפרקים הבאים ברשימה זו).

אין ספק, כי הוצאת צו לסגירת שטח לצרכי אימונים מכוח תקנה 125 מהווה פעולה משפטית הפוגעת בזכות הקניין,⁴⁶ ופגיעה זו מתעצמת הואיל ומשאב הקרקע הינו חיוני ביותר אך מוגבל בכמותו. הפגיעה בזכות הקניין כתוצאה מהוצאת צו הסגירה מתחלקת לשני מישורים:

- האחד - הוצאת צו סגירה לצרכי אימונים למקרקעין שזכות הבעלות או השכירות בהם שייכת לאנשים פרטיים.⁴⁷ כך לדוגמה, סגירת שטח המכונה "שטח אש 203" לטובת אימונים,⁴⁸ היוותה פגיעה בזכות הבעלות של התובעת וביהמ"ש חייב את מדינת ישראל לשלם לה תשלום עבור דמי שימוש ראויים.⁴⁹ ראוי לציין, כי כאשר מדובר בשטחים בבעלות פרטית, צו סגירת השטח לכשעצמו אינו מאפשר מבחינה חוקית מקור סמכות לשימוש בשטחים אלו,⁵⁰ ולמרות זאת, זו הפרקטיקה הנוהגת גם כיום בעניין שימוש הצבא בקרקעות שאינן בבעלות המדינה.

כחלק בלתי נפרד ממישור זה מצויה גם הפגיעה בזכויות קנייניות נוספות. אנשים רבים הינם בעלי זכויות קנייניות בשטחים שנסגרו לצרכי אימונים, הנחותות מבעלות ושכירות כדוגמת זיקת הנאה.⁵¹ סגירת שטחים בצווי סגירה לטובת אימונים עשויה אם כן להוות גם פגיעה בזכות זיקת הנאה שנרכשה במקרקעין האמורים. יתכן אף, כי על שטחים רבים אשר סגורים לצרכי אימונים ישנם בעלי זכויות מסוג

זיקת הנאה שברבים מהמקרים כלל אינם מודעים לזכות שרכשו, ולכן אינם עומדים על זכויותיהם בערכאות המוסמכות. אוכלוסיה ייחודית שניתן להעריך שחלק מפרטיה רכשו זכות זיקת הנאה בשטחי אימונים (בעיקר בדרום הארץ), הינה הבדווים שלא תמיד מודעים למלוא זכויותיהם המשפטיות בדין הישראלי.⁵²

• השני - הוצאת צו סגירה לצרכי אימונים למקרקעין שזכות הבעלות בהם שייכת למדינה. כ-93% מהשטחים בישראל הינם בבעלות לאומית,⁵³ ואכן, רובם המכריע של השטחים הסגורים לצורכי אימונים בישראל הינם קרקעות מדינה,⁵⁴ המנוהלות בידי מינהל מקרקעי ישראל.

סגירת השטחים שהינם בבעלות המדינה פוגעת בקניינו של הפרט הן בטווח הקרוב והן בטווח הרחוק. בטווח הקרוב נפגעת זכותו של הפרט לנצל את השטחים הציבוריים למטרותיו האישיות כדוגמת בילוי וטיולים ובטווח הרחוק עלולה להיפגע זכותו הקניינית במספר אופנים כדוגמת התייקרות במחירי הדיור הנובעת מהיעדרם של שטחים נרחבים לבניה וכדוגמת היעדר זכאות לדיור ציבורי בשל מחסור בקרקעות לבניה לאוכלוסיות זכאות. במאמר מוסגר אציון, כי מעבר לפגיעה בזכות הקניין, סגירת קרקעות המדינה מפקיעה בפועל מגופי התכנון את היכולת לעסוק בשטחים אלו ושוללת מהם כל גמישות תכנונית אשר הרפורמה הצפויה בדיני התכנון והבניה ביקשה לאמץ לעצמה.

לכאורה, ניתן לומר בהתאם לסעיף 2 לחוק המקרקעין, כי מאחר והקרקעות נמצאות בבעלותה של המדינה, הרי שהבעלים רשאי לעשות ברכושו כרצונו,⁵⁵ ובכלל זה להקצות שטחים מסוימים לטובת אימונים, ולא לטובת דיור ציבורי או בנייה רוויה וזאת לפי שיקול דעתו המוחלט. ואולם, המציאות המשפטית היא כזו שעל המדינה מוטלות מגבלות וחובות נוספים מכוח המשפט הציבורי-מנהלי⁵⁶ לפעול ביושר, בתום לב, במתחם שיקול הדעת המוקנה וכל זאת מבלי לחרוג ממתחם הסבירות,⁵⁷ בבואה לשיקול מהו השימוש שראוי שייעשה במקרקעין מסוימים שבבעלותה. רוצה לומר, כי גם זכות הבעלות והשימוש בה כפופים לעקרונות המפורטים בסעיף 14 לחוק המקרקעין ולעקרונות הכלליים של המשפט המנהלי.

ואולם, ברי לכל, כי אין די בהגבלות סעיף 14 זה ובעקרונות המשפט המינהלי לבדם בכדי להנחות את המדינה כיצד עליה לעשות שימוש בזכות הבעלות הנתונה לה, ולכן ראוי בעיני שלא רק אלו ינחו את המדינה בעודה מחליטה על סגירת שטחים לטובת אימונים, אלא יש צורך בחקיקה מפורטת שתנח את אורגני המדינה כיצד לנהוג, ואלו שיקולים עליהם לשקול בטרם ההחלטה על סגירת השטחים. הצורך בחקיקה מתחדד ומתעצם לאור העובדה שהאורגן של המדינה לעניין זה כיום הינו המפקד הצבאי,⁵⁸ שבא מתוך המערכת הצה"לית, ושהינו בעל ראייה צרה ביחס לכלל האינטרסים והזכויות העומדים על הפרק כל אימת שנשקל האם שטח מסוים יוכרז כסגור לטובת אימונים. מול עיניו עומד הצורך הצבאי בלבד ומנגד אין כמעט משמעות לסוגיות כבדות משקל שראוי היה שיעמדו על לשון המאזניים עת מוצא צו הסגירה כדוגמת הפגיעה שנגרמת לזכויות הפרט ואפשרויות התכנון ושינוי הייעוד של המקרקעין האמורים לצרכים חברתיים אחרים.

פסקי הדין שניתנו בערכאות השונות מצביעים על כך כי הפעלת צו הסגירה מכח תקנה 125, פוגעת במישרין בזכות הקניין. בבית המשפט השלום בפס"ד קרמאן נאמר:⁵⁹

"החלת צו סגירה על מקרקעין גם אם אינו מפקיע את זכות החזקה ו/או את מלוא זכויות הקניין של הבעלים במקרקעין יש בו בפועל פוטנציאל פגיעה ממשי בזכות הקניין והשימוש של הבעלים."

ולאחרונה בפס"ד אבן-זוהר נאמר מפי בית המשפט העליון, כי הוצאת צו הסגירה עלולה לגרום בפגיעה קשה ביכולת ההנאה של בעלי זכות קניין במקרקעין שנסגרו.⁶⁰

גם במידה ויוכח כי צווי סגירת השטח עומדים במבחני פסקת ההגבלה ובעקרונות המשפט המנהלי שתוארו לעיל, עדיין בעלי הקרקע, כפי שאראה להלן, אינם זכאים לפיצוי כלשהו, והדבר לכשעצמו דורש שינוי מידי בדין הישראלי הקיים.

הזכות לפיצוי כתוצאה מצו סגירת השטח

הפגיעה בפרט אשר נגרמת כתוצאה מהפעלת צווי סגירת השטח מכוח תקנה 125 מתעצמת, כך שהדבר לא רק פוגע בזכות הקניין או ביכולת הבעלים לעשות כרצונו בשטחיו למטרותיו ולצרכיו, אלא גם פגיעה זו אינה מצמיחה את הזכות לפיצוי בעבור בעלי הקרקע שלגביה הוצא צו הסגירה.

הגם שבעבר בשני פסקי דין שניתנו בבתי משפט השלום בעניין קרמאן⁶¹ ובעניין שפילמן⁶² נאמר מפורשות, כי הנחת היסוד היא שהזכות לפיצוי נאות תקום למי שזכות הקניין שלו נפגעת כתוצאה מאקט שלטוני, גם מקום שמדובר בתקנות ההגנה ולמרות דעתם של מלומדים הסוברים כי גם כאשר אחת מרשויות המדינה מחליטה כי קיים אינטרס ציבורי ראשון במעלה המחייב פגיעה במקרקעין, הרי שבאופן עקרוני קמה על המדינה החובה להעניק פיצוי לבעלי הזכויות במקרקעין שנפגעו,⁶³ הרי שהמצב המשפטי המחייב אינו כך. פסקי הדין שניתנו בבית המשפט העליון הם המנחים והמחייבים משפטית ונשללה בהם חובת מתן פיצויים מכוח תקנה 125.

הפעמים היחידות לאחר חקיקת חוקי היסוד בה נדרש בית המשפט העליון לדון בפיצויים מכוח תקנה 125 היו בבג"ץ סבית ובפס"ד אבן-זוהר. בשניהם בית המשפט העליון אמנם נתן דגש לחשיבות הכללית של מתן הפיצויים אך בשניהם הכריעה דעת הרוב כי אין חובת פיצויים מכוח תקנה 125.⁶⁴

בפס"ד אבן-זוהר⁶⁵ שניתן לאחרונה בבית המשפט העליון,⁶⁶ נדחתה דרישתם לתשלום פיצויים של בעלי קרקע שנפגעו מצו סגירה מכוח תקנה 125. בפסק הדין קבעה דעת הרוב כי לא ניתן לקרוא חובת תשלום פיצויים לתוך תקנה 125.⁶⁷

וכך למרות אמרתו המפורסמת של השופט אור בדנ"א הורוויץ, כי "אחד העקרונות הוא שאין פוגעים בקניינו של אדם אלא אם בצידה של פגיעה זו נולדת תביעה לפיצוי"⁶⁸, הרי שלעניין תקנה 125 עיקרון זה נשלל לחלוטין בידי הערכאות השיפוטיות המחייבות. יחד עם זאת דעת הרוב בפס"ד אבן-זוהר קוראת למחוקק לעשות מעשה ולהתאים את הוראות תקנה 125 לתפיסות החברתיות והמשפטיות הנהוגות כיום.⁶⁹

הוצאת צווי סגירת שטח בראי ההכרה בזכות לחופש התנועה כזכות חוקתית

אחד התוצרים של הוצאת צו סגירת שטח הינו איסור כניסה ויציאה אל ומן המקרקעין שלגביהם הוצא צו סגירת השטח (אלא בהוצאת רישיון מיוחד מאת המפקד הצבאי). הגבלה זו אשר נוצרת מייד עם הוצאתו של צו הסגירה, פוגעת במישרין בזכות לחופש התנועה הפנים מדינתית.

זכות התנועה הוכרה בפסיקה הישראלית⁷⁰ כבר מקדמת דנא בבג"ץ קאופמן⁷¹ כזכות עליונה, בעלת עוצמה ומעמד מיוחד וייחודי בין זכויותיו וחירויותיו של הפרט,⁷² וכזכות המבטאת את הזכות העליונה של כל אדם להיות חופשי ובן חורין.⁷³

למרות שזכות התנועה הפנים מדינתית לא עוגנה דה פקטו בחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו בניגוד לזכות התנועה הבין מדינתית (שעוגנה בסעיף 6), הזכות שרירה וקיימת בדין הישראלי כזכות חוקתית מהמעלה הראשונה⁷⁴ ויש המכנים אותה אף זכות יסוד בסיסית⁷⁵ המשולה בעוצמתה לזכות הבלתי מנויה של חופש הביטוי.⁷⁶ הזכות קיימת בשיטת המשפט הישראלית דרך הלכה פסוקה כנגזרת מהזכות לכבוד.⁷⁷ הזכות לחופש התנועה הפנים מדינתית הינה זכות יסוד גם במשפט הבין לאומי, ואנו מוצאים אותה במספר רב של אמנות והכרזות למען זכויות אדם.⁷⁸ אין עוררין על כך שהשטחים הסגורים לצרכי אימונים פוגעים בחופש התנועה של כלל אזרחי ותושבי ישראל ושל כל אדם אחר המבקר בשטחה כדוגמת תושבי חוץ ותיירים.

מעגל האנשים שזכותם לחופש התנועה נפגעת כתוצאה מהוצאת צווי הסגירה הינו עצום ובלתי נתפס בגודלו (לשטחי האימונים יש כמוכן להוסיף שטחים סגורים נוספים השייכים למערכת הבטחון⁷⁹ בצורה זו או אחרת, ואשר מסתכמים בכ-46% משטחה של המדינה⁸⁰) (אולם את העיסוק בשטחים אלו אשאיר לעת אחרת).

הפגיעה בזכות לחופש התנועה הפנים מדינתית נגרמת לכל רבדי האוכלוסייה בישראל, החל מבעלי שטחים פרטיים שלא רק שנפגעת להם זכות הקניין, אלא נפגעת להם גם הזכות לחופש התנועה בשטח שבבעלותם, דרך "המטייל הפשוט", שברצונו לסייר בשטחים שנסגרו לטובת אימונים, וכלה ברועי הצאן שכל מבוקשם הוא לרעות בשטחים עשירים בצמחיה ולכאורה נראים כפתוחים לקהל הרחב.

הפגיעה בזכות לחופש התנועה מתגברת כאשר המדובר בשטחי אימונים הסמוכים למקומות מיושבים. או אז אנשים אשר מתגוררים בסמוך לשטחי האימונים, צריכים במקרים רבים לאגף אותם כל אימת שברצונם לעבור ממשכנם למקום אחר כלשהו.⁸¹

הוצאת צווי סגירת שטח בראי ההכרה בזכות לחירות אישית כזכות חוקתית

אחת ההגבלות בשטחי אימונים שמאפשר צו הסגירה מכוח תקנה 125, הינה מניעת יציאה של אדם מתוך השטח שלגביו הוצא הצו. במילים אחרות, צו סגירה עשוי לשלול באספקטים מסוימים את חירותו של אדם. הגם שמקרים מעין אלה נדירים, או שאינם קיימים כלל, באופן תיאורטי מרגע שהוצא צו

סגירה רשאי המפקד הצבאי לקבוע כי אין יציאה מהשטח הנתון תחת הצו, כך שעשוי להיווצר מצב של סגר, באופן שהוצאת צו הסגירה פוגעת במישרין בזכות לחירות של האדם שלגביו נקבע שאינו יכול לצאת מתא השטח שנסגר בצו.

על הזכות לחירות נאמר לא אחת, כי היא ערך מרכזי שהתודעה המשפטית נזקקת לו ומשקלה בתוך שיטת המשפט שלנו (בייחוד לאחר חקיקת חוקי היסוד) הולך וגובר.⁸² הזכות לחירות מעוגנת בסעיף 5 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו⁸³ כאשר בית המשפט העליון קבע כי ההגנה שפורש הסעיף על זכות זו הינה רחבה ביותר.⁸⁴

המחוקק לא הסתפק במילה "נוטלים" אלא אף הוסיף את המילה "מגבילים" כך שאפילו הגבלה על חירותו של אדם שמעצם טיבה עשויה להיות זמנית ומצומצמת בהיקפה, איננה חוקתית אם אינה עומדת בתנאי פסקת ההגבלה. בהוצאת צו הסגירה מכוח תקנה 125, ודאי באופן הסוגר אדם בתוך שטח, יש לכל הפחות הגבלה על חירותו של האדם, אם לא מעבר לכך, קרי נטילה של הזכות לחירות.

סיכום ביניים

ראינו אם כן, שעם הוצאת צו סגירת שטח לטובת שטחי אימונים מכוח תקנה 125, מתעוררות סוגיות חוקתיות כבדות משקל, ונפגעות או עשויות להיפגע במידה רבה מספר רב של זכויות יסוד חוקתיות. חשוב לזכור, כי מדובר באותן זכויות שלרוב בית המשפט שומר עליהן מכל וכל, ומדגיש כי לא יישב מנגד בראותו שזכויות מעין אלו נרמסות.⁸⁵ לכן, יש להוסיף את הפגיעה הנגרמת באפשרות התכנון והניצול המיטבי של אותם שטחים וחוסר היכולת להשביח אותם בהתאם לצרכים הלאומיים שאינם בגדר צורך בטחוני.

לאור כל אלו, טענתי היא שעל המחוקק להיענות לקריאת שופטי בית המשפט העליון בפסי"ד אבן-זוהר ולהתחיל בטווח הזמן המידי בהליך חקיקה אשר יסדיר את סוגיית השטחים הסגורים לטובת אימונים, שכן אין זה מתקבל על הדעת שבמדינה נאורה ודמוקרטית כדוגמת מדינת ישראל,⁸⁶ החלטתו של המפקד הצבאי לא תונחה ע"י פרוצדורה חקיקתית מדוקדקת ומפורטת, אשר תאפשר בין היתר מעקב ובקרה אחר השטחים הסגורים לצרכי אימונים. גם התפיסה הביטחונית הישראלית לפיה הריבונות הטריטוריאלית והשמירה על זכויות הבעלות בקרקע הינם הבסיס לבטחון הלאומי של המדינה,⁸⁷ אינה יכולה להצדיק שימוש כה מאסיבי בקרקעות לאימונים ללא חקיקה ראשית מסודרת המאפשרת את אותו השימוש, שכן כפי שראינו בפרקים הקודמים של מאמר זה, בכל החלטה עלולות להיפגע זכויות חוקתיות כבדות משקל.

המורכבות שבפיקוח על ההקצאה והניצול של שטחי האימונים

הקצאת קרקע לטובת שטחי אימונים

את המצב הנוכחי המתרחש לעניין הקצאת קרקעות לאימונים ניתן לתאר כאנרכיה. מבקר המדינה קובע, כי ישנו היעדר תיאום בין מינהל מקרקעי ישראל לבין משרד הבטחון, והדבר אינו מאפשר קיום תקין ומלא של סדרי

הקצאת קרקעות לאימונים.⁸⁸ ויותר מכך, מבקר המדינה מתריע כי מינהל מקרקעי ישראל לא חידש נכון ליום מתן הדו"ח הקצאות של כתשעים אחוזים מהקרקעות שבשימוש צה"ל לצרכי אימונים.⁸⁹ דוגמא מובהקת לסדרי מינהל לא תקינים מצויה בפיקוד צפון שם חודשו ההקצאות רק בדיעבד, וזאת זמן רב לאחר שתמה ונסתיימה לה תקופת ההקצאה המקורית.⁹⁰

הגם שתוקף הקצאתם של שטחי אימונים רבים פג, בהתאם להנחיותיו של משרד הבטחון, כל עוד צו הסגירה מכוח תקנה 125 עומד בתוקפו, הרי שצה"ל רשאי להמשיך ולהחזיק בשטחים הללו שכן על פי משרד הבטחון תקנות החירום גוברות על נהלי ההקצאה של המינהל.⁹¹ במילים אחרות, משרד הבטחון יוצר לעצמו, ובעצמו, חריג גורף לעניין הנהלים המסודרים של מינהל מקרקעי ישראל, וממשיך להחזיק במקרקעין ללא הסכמת הגוף המנהל אותם. באופן התנהלותו, משרד הבטחון פוגע בחובותיו הסטטוטוריות של המינהל בנוגע להקצאת קרקעות, ובכך נפגע גם עקרון הצדק החלוקתי, לפיו על מינהל מקרקעי ישראל להקצות מקרקעין באופן שווה למגורים השונים במדינה.⁹²

מכאן עולה, כי גם בעניין הקצאת השטחים והמשך תפיסתם ללא אישורו של המינהל, קיים ואקום חקיקתי משמעותי שגורם לשטחים רבים להישאר סגורים לציבור, למרות שהגוף שהוא שליחה של הממשלה⁹³ קובע כי תמה ההקצאה לשטחים אלו (או לפחות מחליט שלא לחדשה). למעשה, המינהל נשאר ללא שום כלי אפקטיבי לאכיפת החלטותיו עם תום תקופת ההקצאה, ולכן למעשה אין גורם המפקח על כמות ההקצאות של המקרקעין הציבוריים (אף מבקר המדינה עצמו מתריע על כך⁹⁴). בל נופתע אם לאחר עיון בספרי המינהל נראה אחוז נמוך משמעותית של מקרקעין המוקצים לטובת אימונים מהמקרקעין שבפועל סגורים לטובת אימונים, שכן הקרקע ממשכה לשמש לאימונים גם עם תום תקופת ההקצאה וזאת כל עוד צו סגירת השטח עומד בתוקפו.

- ניצול השטחים הסגורים לטובת שטחי אימונים

הנתונים המדויקים אודות ניצול שטחי האימונים (כמות, היקף שימוש, אופי האימונים וכיו"ב) הינו מידע חסוי בדרגות סיווג שונות, אולם די בעיון בדו"חות מבקר המדינה שנסקרו לעיל, בכדי להסיק שרבים מהשטחים אינם מנוצלים כלל וגם מתוך אלו שמונצלים, רבים מהם מנוצלים חלקית או מנוצלים בצורה שאינה יעילה.

בדו"ח מבקר המדינה מספר 37,⁹⁵ המבקר מתריע על כך שצה"ל מחזיק בשטחי אש אשר מתבצעים בהם אימונים בתדירות נמוכה או שלא מתבצעים בהם אימונים כלל, והמבקר קובע כי ראוי שצה"ל יחליט על דרכי ניצול של שטחים אלו או שייבחן אפשרות לוותר עליהם ולהחזירם לרשות המינהל.⁹⁶

הממצאים אשר עולים מדו"ח מבקר המדינה מספר 44⁹⁷ ממחישים את התמונה העגומה בנוגע לשטחי האימונים. כך לדוגמא נטען בדו"ח זה כי "המידע על שטחי האימונים אינו מאורגן כראוי בתיקי שטח, ובכל הקשור בסימון מפות ועדכון" וכי "למפקדת חילות השדה אין בקרה נאותה על מידת ניצול השטחים שהוקצו לצורכי אימונים". ממצאים אלו באים ללמדנו כי צה"ל אינו עושה שימוש מושכל במרחב הקרקעי העצום העומד לרשותו לטובת אימונים. לא זו אף זו, ביקורת מבקר המדינה אף העלתה כי ישנו

חוסר זהות בין הספרור שבמפות הצה"ליות לבין הספרור של המינהל ושל משרד הבטחון, וכן העלתה הביקורת כי "תיקי השטח" אשר אמורים לכלול את כלל המידע אודות שטח האימון מחילים מידע חלקי בלבד, אם בכלל. לאור זאת, כל פיקוח פוטנציאלי על ניצול שטחי האימונים דינו להיכשל מאחר ואין הרמוניה בין השטחים הפיזיים עצמם, לבין אותם שטחים כפי שמופיעים במפות ובתיקי השטח. גילויים אלו של מבקר המדינה לבטח אינם עולים בקנה אחד עם "מטרת העל" של שימושי הקרקע הביטחוניים בישראל, שהינה ניצול מיטבי של מקרקעי המדינה לצורך הבטחת מיצוי יכולת פעולת הצבא.⁹⁸

ויותר מכך, נראה כי העובדה שישנם שטחי אימונים רבים העומדים כאבן שאין לה הופכין הינה בבחינת "ידועה בציבור", שרבים מעדיפים להתעלם ממנה ולעצום עין כאילו אינה קיימת. די אם נעיין לשם כך במאמר אודות הדורסים בנגב המציין כבדרך אגב שקיימים שטחי אימונים רבים שאינם מנוצלים.⁹⁹ או בספר אודות טיולי שטח שם נאמר כי צה"ל אינו עושה הבחנה בין שטחי אימונים פעילים לכאלו שאינם פעילים, וההמלצה שם למטיילים היא לאו דווקא לסמוך על השילוט המזהיר מפני כניסה לשטחים אלו.¹⁰⁰ גם מבקר המדינה מתריע על כך שישנם אזרחים רבים שמסייגים גבול לתוך שטחי האימונים הסגורים במקומות שצה"ל אינו מתאמן בהם או שלא מפגין בהם נוכחות, וצה"ל מצידו אינו פועל כנגד, ואינו מעמיד לדין את האזרחים הללו אשר עברו עבירה, ונכנסו לשטחים הסגורים הללו.¹⁰¹

חוסר פיקוח מחד והאנרכיה הקיימת לעניין פרוצדורת ההקצאה מצד המינהל מאידך חייבים לבוא גם הם על פתרונם כחלק מהחקיקה העתידית, שכן רק מתן דגש על הבקרה, הפיקוח וניצול שטחי האימונים עשויים לשנות ולתקן את התסבוכת המשפטית-מרחבית הקיימת כיום בתחום.

קווים מנחים להסדרה חקיקתית של שטחי האימונים

אין כל ספק, כי בשלב מוקדם או מאוחר "יאלץ" המחוקק להחליף את כלל תקנות ההגנה¹⁰² בדבר חקיקה ישראלית, ובכך להתנתק סופית מהדין המנדטורי בהקשר זה. עם זאת, לעניין תקנה 125 בכל הקשור לסגירת שטחי אימונים, דעתי היא כי יש להתנתק מייד מהדין המנדטורי הקיים ולהתחיל לאלתר, החל מטווח הזמן המייד בהליך שיוביל לחקיקה ישראלית אשר תסדיר את הנושא.¹⁰³ הליך חקיקתי זה חיוני והכרחי לאור המציאות המרחבית של ימינו אנו, והוא יביא על תיקונו את המצב הנוכחי שבלשון המעטה ניתן להגדירו כבלתי ראוי אם לא על גבול המעוות. יצירת חקיקה מסודרת בתחום שטחי האימונים שתוביל להסדרה נאותה של למעלה משלושים אחוזים מהשטח המרחבי של ישראל, תתרום במישרין לקידום ערכים ומטרות שאנו כחברה דמוקרטית ושוויונית היינו רוצים למצוא בכל תחום משפטי ובכל הליך לסגירת מרחב קרקעי. מן הראוי, כי הכרעות משמעותיות של חברה, קל וחומר אלו שטמונה בהן פגיעה משמעותית בזכויות אדם, יתקבלו על ידי המוסד הבכיר לקבלת הכרעות מעין אלו- קרי בית המחוקקים.¹⁰⁴

יחדיו עם התפוררות המגבלות שבעבר העניקו לצה"ל חסינות מסוימת כנגד ביקורת ציבורית,¹⁰⁵ ויחדיו עם קריאתו הבלתי אמצעית של בית המשפט העליון הגיעה השעה להניע את המהלך החקיקתי. הפסקאות הבאות יכללו

קווים מנחים אשר, לדעתי, צריכים להיות נר לרגלי המחוקק עת יבוא לחוקק ולהסדיר את החקיקה המרחבית בנוגע לשטחי האימונים בישראל.

- סינכרוניזציה בין המפות לבין שטחי האימונים הפיזיים לבין הרישומים המופיעים אצל המינהל

כצעד ראשון, בטרם הכניסה להסדר החקיקתי החדש יש צורך לערוך מיפוי של כלל שטחי האימונים הקיימים כיום, להעלותם על מפות (ובטכנולוגיה הקיימת כיום יש לדרוש דיוק מירבי) ולהתאימם לרישומים הנמצאים בלשכות רישום המקרקעין ואצל המינהל. הליך זה יאפשר לערוך סדר באנרכיית הזכויות הקנייניות וההסדרים המשפטיים הקיימים כיום, יאפשר שפה משותפת ואחידה בכל הנוגע לשטחים אלו, וייתן מענה להמלצות המבקר בנושא.¹⁰⁶ הסדרה זו תהיה כמובן יעילה גם לצה"ל עצמו שכן גם לתפיסתו, כפי שבאה לידי ביטוי בתפיסת מפקדת זרוע היבשה, שטחי אימונים הינם אזור בעל גבולות מוגדרים ומתוחמים.¹⁰⁷

- הליך הכרזה על שטח כשטח אימונים

ישנו צורך לקבוע מנגנון להליך הכרזה על שטח כשטח אימונים כדלקמן: ראשית, יועלה הצורך מצד צה"ל (באמצעות המפקד הצבאי או מי מטעמו) לסגור שטח מסוים לטובת אימונים. על צה"ל תקום חובת פירוט סטאטוטורית רחבה לגבי צרכיו, דרישותיו ומטרותיו בנוגע לשטח המבוקש. דרישה זו תגיע לידי וועדה אשר תורכב מנציגים ממגזרים שונים באוכלוסיה, וכך יישמר ייצוג הולם¹⁰⁸ עד כמה שניתן לבעלי האינטרסים השונים בשטחים שעומדים על הפרק.¹⁰⁹ הצעתי היא כי בוועדה מעין זו יהיו חברים נציגי ממשלה (גוף נבחר), נציגי הוועדה הארצית לתכנון ובניה, נציגי ציבור אובייקטיביים, נציגי איכות הסביבה ונציגי צה"ל. לוועדה תהיה הסמכות לזמן אנשי מקצוע מומחים שיחוו דעתם וכן בסמכותה יהיה לדרוש מצה"ל להציג פרטים ונתונים נוספים.

בטרם החלטתה על סגירת שטח לטובת אימונים, תהא חובה על וועדה זו לזמן לשימוע את כל מי שזכויותיו הקנייניות עשויות להיפגע כתוצאה מהסגירה. על הוועדה תהא חובה אקטיבית לאתר, ככל יכולתה, את בעלי הזכויות בשטחים שצפויים להיסגר. וועדה זו תחליף את שיקול הדעת שהיה מסור עד כה בלעדית למפקד הצבאי ואשר לו לא הייתה את הראייה הכוללת הנדרשת, ואת כל הנתונים הרלוונטיים להכרעת ייעודם של מקרקעין לטובת שטחי אימונים. אישור הוועדה ברוב שייקבע, יהיה תנאי לסגירת שטח לטובת אימונים ויהיה קצוב לתקופה מוגבלת.

- בקרה אודות הניצול והשימוש בשטחי האימונים

בקרה בנוגע לניצול שטחי האימונים ולשימוש בהם הינה הכרחית, ותועיל בטווח הארוך כך שהמרחב הקרקעי של מדינת ישראל שיהיה סגור לצרכי אימונים, יהיה רק זה שצה"ל אכן זקוק לו ומנצל אותו דרך קבע. כל זאת בהתאם להמלצותיו של מבקר המדינה שקבע שלגבי שטחי אימונים שאינם מנוצלים אין מקום להשאיר את צווי הסגירה בעינם ויש לבטלם. יש מקום לתת משקל לגופי התכנון אשר יחוו את דעתם המקצועית בנוגע לאופן הניצול המיטבי של המרחב, גם לגבי אותם שטחים שלגביהם נטען שיש לצה"ל צורך בהם.

הגוף שכיום אחראי על בדיקה ובקרה של ניצול שטחי האימונים הינו צה"ל עצמו באמצעות יחידותיו.¹¹⁰ לאור מצב הדברים שתוארו לעיל ברשימה זו, ברי לכל שמצב זה במתכונתו הנוכחית אינו יכול עוד להימשך.¹¹¹ לפיכך, החקיקה בנושא צריכה לקבוע גוף לבר צה"לי אשר יבחן את מידת הניצול והשימוש בשטחי האימונים, אל מול צרכי הצבא. גוף זה צריך להיות גוף מומחה אשר יורכב מאנשי מקצוע בתחום כדוגמת קציני צה"ל בדימוס, מתכנני מקרקעין וכיו"ב. חלק עיקרי מתפקידיו, יהיה להגיש לכנסת דו"ח אודות ניצול שטחי האימונים לפחות פעם בשנה אשר יכלול, בין היתר, רשימת שטחים אשר צה"ל לא עושה בהם שימוש כלל, או שנעשה בהם שימוש שאינו מספק.

לאחר זכות שימוע שתינתן לצה"ל אודות השטחים הלא מנוצלים, השטח יחזור למאגר הקרקעות של המדינה, ולניהולו האוטונומי של המינהל, ובמקרה של קרקע פרטית יוחזר לבעליו ללא דיחוי בתוספת דמי שימוש ראויים בעבור התקופה בה המרחב היה סגור שלא לצורך.

- מנגנון פיצויים ותשלום דמי שימוש ראויים

קרקע פרטית: עם הכרזתו של שטח כשטח אימונים, תקום על צה"ל החובה לשלם פיצוי או תשלום דמי שימוש ריאליים לבעלי הקרקע. החוק צריך לקבוע מנגנון מסודר כיצד יוסדר התשלום ולהסמיך שמאים לקביעת הסכומים כאמור.

קרקע ציבורית: על המחוקק לקבוע מספר דונמים מסוימים אשר להערכתו צריכים להספיק לצה"ל לצורך אימוניו ומוכנותו, ולצורך עמידה בכלל היעדים שהממשלה מציבה בפניו. על חקיקה זו ליצור מנגנון אשר יגרום לצה"ל להפנים את העלויות המיותרות, כל אימת שקיים ברשותו שטח סגור לצורכי אימונים שלא לצורך.

במידה וצה"ל ידרוש לעצמו שטחי אימון נוספים, והללו יאושרו, הרי שהוא יצטרך לשלם עבורם דמי שימוש ראויים, וכסף זה ייזקף להכנסות המדינה, ואח"כ יחולק כחלק מ"עוגת" התקציב לכלל אזרחי המדינה.

- חובת הגשת דו"חות שנתיים אודות ניצול שטחי האימונים מצד צה"ל

מבקר המדינה קובע כי יש לייחס חשיבות רבה לניצולם המיטבי של שטחי האימונים, תוך התחשבות באינטרסים של גורמים אזרחיים,¹¹² דבר הדורש מעקב קבוע ורציף.¹¹³

לאור זאת, על צה"ל תהא החובה למנות גוף מבקר פנימי אשר כל תפקידו יהיה בחינת ניצול שטחי האימונים והתאמתם למשימותיו של צה"ל. גוף זה יגיש בכל שנה דו"ח בנוגע לניצול שטח האימונים ויהיה כפוף לפיקוח בידי הגוף החוץ צה"לי שתואר לעיל ויקבל ממנו הנחיות כיצד לפעול ובאלו שטחי אימונים להתמקד.

- ענישה למסיגי גבול בשטחי האימונים

הסדרה חקיקתית של נושא שטחי האימונים צריכה לכלול גם הסדר חקיקתי לגבי הענישה שתופעל על מסיגי גבול בשטחי האימונים. כיום, נושא הסנקציה למפרים את תקנה 125 לוטה בערפל ואינו מפורט וודאי דיו. נראה, כי אין להסתפק בענישה ובסנקציות המפורטות בחוק המקרקעין למסיגי גבול וזאת

בשל אופיים של שטחי האימונים, שהינם שטחים חיוניים שתורמים באופן ישיר להגשמת המטרות של צה"ל, ולכן הענישה בחקיקה העתידית צריכה להיות חמורה מזו המופיעה כיום בחוק המקרקעין,¹¹⁴ כך שתרתיע מסיגי גבול פוטנציאליים מלהיכנס לשטח.

- זכותם של ארגונים לבחון ולהתריע על פגיעה אפשרית באיכות הסביבה ובבריאות

כמות השטחים העצומה שסגורה לצרכי אימונים, והקונפליקט התמידי שקיים בין הגופים האחראים על שמירת הטבע לבין המערכת הצבאית,¹¹⁵ מצריכים מחד פיקוח מיוחד של "ארגונים ירוקים" אודות הנעשה בשטחים אלו, ומאידך מצריכים הגברת המודעות של הכוחות המתאמנים לנושאי איכות הסביבה.¹¹⁶ צורך זה מתחדד במיוחד על רקע דבריו של קצין שריון ראשי שצוטט כאומר בהקשר לקרקעות בנגב כי ידוע לצה"ל שפעילותו הורסת את ערכי הטבע המועטים שקיימים במרחב הזה". וכן על רקע דבריו של האלוף (דאז) עמרם מצנע כי ההתייחסות בצה"ל לשמירת טבע היא מתחשבת עד רגע הקונפליקט.¹¹⁷

יש לתת את הדעת בחקיקה גם לשמירת בריאותם של החיילים שעתידיים להימצא בשטחי האימונים ולמפות את הסיכונים שקירבתם לשטחי האימונים עלולה ליצור בעיות בריאותיות שונות.¹¹⁸ בנוסף, על צה"ל לתת את הדעת לבריאותם של מבקרים פוטנציאליים בשטחי האימונים שלו. בין היתר בשטחי אימונים אשר כניסת אזרחים מתאפשרת אליהם לעיתים,¹¹⁹ יוצבו שלטים אשר יתריעו על סכנות סביבתיות אפשריות לבריאותם של האזרחים המבקרים.¹²⁰

- סמכות שיפוט

לבתי המשפט ישנו תפקיד מכריע בהבניית משטר מקרקעין חדש,¹²¹ וכך גם לענייננו לבתי המשפט צריך להיות תפקיד מרכזי בהבניית הרפורמה בכל הנוגע לשטחי האימונים, ולכן יש לקבוע בחקיקה החדשה כי לבתי המשפט תהא סמכות שפיטה (שקיימת כמובן בכל חקיקה רגילה) בכל מחלוקת שתקום לעניין שטחי האימונים. באופן זה, ישתנה המצב שהיה קיים עד כה, לפיו בית משפט השלום מפי השי' פיינברג¹²² מכריע כי אין סמכות שפיטה לעניין הוצאת הצווים, וכי הנושא צריך להיות נידון בבי"ד צבאי.¹²³ פסק דין זה נשמע לגופו כערעור רק בבית המשפט המחוזי.¹²⁴

אחרית דבר

מאמר זה סקר את הסטאטוס המשפטי הקיים, נכון לימים אלו, של שטחי האימונים אשר מושתת על תקנות ההגנה שמקורן במנדט הבריטי, והצביע על הפגיעות הפוטנציאליות והממשיות אשר המצב המשפטי הקיים גורם או עשוי לגרום לזכויות יסוד חוקתיות כדוגמת זכות הקניין, הזכות לחופש התנועה הפנים מדינתית והזכות לחירות. כמו כן, מאמר זה עמד על המורכבות שבפיקוח ובבקרה על ניצול יעיל של המרחב הקרקעי לטובת אימונים, ולבסוף ישנה קריאה למחוקק הישראלי לעשות דבר, ולחוקק דבר חקיקה מפורט אשר יכלול מנגנונים המסדירים את סוגיית שטחי האימונים בישראל,

בצורה ההולמת את העידן החוקתי בו אנו נמצאים ובהתאם להסדרי חקיקה ובקרה הנהוגים במדינות שונות בעולם ובפרט במדינות ארה"ב השונות אשר עיגנו בחקיקה ראשית את מעמדם המשפטי של שטחי האימונים לכוחות צבא ובטחון.¹²⁵

חקיקה חדשה ומפורטת בתחום תעלה בקנה אחד עם עקרון הצדק החלוקתי כפי שבא לידי ביטוי בפסיקתו של ביהמ"ש העליון בבג"ץ הקרקעות.¹²⁶ עקרון כבד משקל זה, בא להגשים חלוקת משאבים צודקת בין הפרטים בחברה,¹²⁷ ולענייננו, באפשרות החקיקה החדשה בתחום האימונים לתת לעקרון זה משנה תוקף, בייחוד כאשר תיערך הרה-אורגניזציה בשלושים אחוזים מן המרחב הקרקעי של ישראל והשטח הקרקעי שיתפנה יחולק על פי עקרון זה.

אין חולקים, כי מדובר בסוגיה מרחבית שאינה אוטורית ולפיכך על המחוקק לתת לה את המשקל הראוי ונכון שהדבר ייעשה במקביל לרפורמה המקיפה המתרחשת בימים אלו בקרקעות אותן מנהל מינהל מקרקעי ישראל. כולי תיקווה, כי קריאתי זו למחוקק לשינוי המצב המשפטי-חקיקתי הקיים תישמע על ידו, ובהקדם האפשרי הוא ירים את הכפפה ויחל בהליך חקיקתי מפורט שיסדיר את כלל שטחי האימונים. לכשיקום ההסדר החקיקתי החדש של שטחי האימונים בישראל, הדבר יהיה בבחינת מסמר נוסף בארון המתים של הדין המנדטורי, שהמשפט הישראלי מנסה ללא הרף במהלך השנים להתנתק ממנו לחלוטין, ולא תמיד מצליח לגמרי.

הנני סמוך ובטוח כי בסופו של התהליך החקיקתי, ולאחר שנבין את הגודל העצום של השטחים שעמד על הפרק ושכעת הינו מוסדר בחקיקה ישראלית מפורטת, לא נבין כיצד אפשרנו למרחב קרקעי כה גדול להיות בסטאטוס משפטי "מתנדנד" ולא יציב במשך מספר שנים כה רב החל מכינונה של מדינת ישראל.

הערות

1. ראה עמירם אורן ורפי רגב (2008), ארץ בחאקי – קרקע ובטחון בישראל, ירושלים: הוצאת כרמל, עמ' 11 ו- 198 – 200; וכן ראה רם גל "פינוי מחנות צה"ל מאזורים אורבניים בשנות התשעים" קרקע 30 (2001).
2. אם כי יש מקרים מסוימים בהם צה"ל מתיר לאזרחים להיכנס לשטחי האימונים, בעיקר בסופי שבוע וחגים ולאחר תיאום מראש בלבד. ראה תשובותיה של רס"ן איילת שחור, רמ"ד שטחי אש במז"י בהתארחותה בפורום המטיילים באתר "תפוז". www.tapuz.co.il/tapuzforum/main/Viewmsg.asp?forum=683&msgid=43977686
3. תקנה 125 לתקנות ההגנה (שעת חירום), 1945. תקנה זו נקלטה בדין הישראלי וכיום מהווה חלק בלתי נפרד ממנו כמבואר בהמשך מאמר זה.
4. "ארץ בחאקי" ראה איור בעמ' 7-8, לעיל הערה 1.
5. יחד עם זאת ראוי לציין כי בשנת 2008 יצא הספר "ארץ בחאקי" בחיבורם של ד"ר עמירם אורן ורפי רגב, לעיל ה"ש 1, אשר אחד ממפרקיו מוקדש לשטחי האימונים וכן ביום 15.2.2009 נערך מפגש של קבוצת דיון מרחב הבטחון במכון ון ליר בירושלים בו העביר מחבר מאמר זה הרצאה בנושא. מגיבה לדברים: פרופ' דפנה ברק ארז.
6. האחד, מבקר המדינה דו"ח שנתי 37 לשנת 1986 ולחשבונית שנת הכספים 1985, חלק ב' 1097 (1986). (עותק מצוי אצל המחבר). השני, מבקר המדינה

- www.mevaker.gov.il/serve/showHtml.asp?bookid=171&id=2&frompage=1296&contentid=3280&parentcid=3079&filename=53.htm&bctype=2&startpage=216&sw=1024&hw=698 .(1994) 1080
7. דו"ח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, שם.
 8. הצורך לשטחים אלו התגבש כבר בשנות ה-50 לצורך בחינת אמל"ח ולהשגת עצמאות אסטרטגית-צבאית. ראה עמירם אורן צבא וארץ במדינת ישראל- שימושי הקרקע של צה"ל ממלחמת העצמאות ועד "מבצע קדש" (1956-1948) (חיבור לשם קבלת התואר "דוקטור לפילוסופיה", אוניברסיטת חיפה – הפקולטה למדעי החברה, 2003), 260.
 9. בשטחים רבים שהינם סגורים אין אימונים בפועל, אולם הם משמשים כ"משפכי בטיחות" לאימונים, כלומר מדובר בשטחים סגורים המשמשים לטובת טווחי בטיחות מוגדרים, וזאת כדי למנוע סיכונים הנובעים מסטיות של החימוש שנורה במהלך האימונים. כמוכן ש"משפך הבטיחות" שנלקח בחשבון לטובת חימוש שנורה מכלי טייס, גדול משמעותית מ"משפך הבטיחות" שנלקח בחשבון לטובת חימוש הנורה מנשק קל.
 10. שהינם מרחב צבאי חיוני התורם למוכנות הצבא, ראה עמירם דרמנן "קריטריונים להגדרת המרחב האסטרטגי-צבאי" התשתית הפיזית של מדינת ישראל 11 (1994) וכן ראה אורן ורגב, ארץ בחאקי עמ' 288 – 303, לעיל הי"ש 1.
 11. שאלה שיישום של פרק מספר ח' ברשימה זו על ידי המחוקק, ייתן לה מענה.
 12. עמירם אורן צבא וארץ במדינת ישראל- שימושי הקרקע של צה"ל ממלחמת העצמאות ועד "מבצע קדש" (1956-1948), לעיל הערה 8, בעמ' 103.
 13. דו"ח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, שם.
 14. לפירוט מעמיק אודות התפתחות שטחי האימונים החל מקום המדינה ראה מאמרו של עמירם אורן "המהלכים לקביעת המעמד החוקי של שטחי האימונים בשנות החמישים" משפט וצבא 15 323 (תשס"ז).
 15. תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, ע"ר תוס' 2, 855.
 16. כדוגמת סגירת שטח מלון נווה דקלים שנדונה בבג"ץ מטר בג"ץ 6339/05 מטר נ' מפקד כוחות צה"ל בחבל עזה, פ"ד נט(2) 846 (2005), הכרזה על שטח צבאי סגור בטרם פינוי מאחז עמונה, ראה ועדת החקירה הפרלמנטאית לאירועי עמונה, לעיל הערה 8, בעמ' 15-16 וכן סגירת שטח "עוטף אזור חבל עזה" בשנת 2005, ראה העתק מצו הסגירה שפורסם באתר צה"ל www1.idf.il/SIP_STORAGE/DOVER/files/7/42657.pdf.
 17. דנה ברק "שטחי אש ושטחי אימונים – ההיבט המשפטי" משפט וצבא 11-12 153, 155 (תשנ"ב). בחוקים הספורים שהמונח "שטח אימונים" מופיע במפורש הוא נכלל תחת הגדרת "שטח צבאי" ואין לגביו שום פירוט מעבר לכך. ראה לדוגמא חוק צער בעלי חיים (ניסויים בבעלי חיים), תשנ"ד- 1994 או חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, תשנ"ח- 1998.
 18. מנחם הופנונג, ישראל-בטחון המדינה מול שלטון החוק, בעמ' 76.
 19. ע"ר 2, תוס' א', 1.
 20. בג"ץ 5/48 ליון נ' גוברניק, פ"ד א 58 (1948).
 21. בג"ץ 680/88 שניצר נ' הצנזור הצבאי הראשי, פ"ד מב(4) 617 (1989).
 22. "המהפכה החוקתית" הינו ביטוי שהוטבע בעקבות פס"ד "בנק המזרחי" ע"א 6821/93 בנק המזרחי המאוחד בע"מ נ' מגדל כפר שיתופי, פ"ד מט(4) 221 (1995), לפיו לחוקי היסוד ישנו מעמד מיוחד בדין הישראלי, מעמד על חוקי.

23. בגי"ץ 5211/04 ואנונו נ' אלוף פיקוד העורף, פ"ד נח(6) 644 (2004).
24. חוק יסוד : כבוד האדם וחירותו, ס"ח התשנ"ב 150.
25. ישראל-בטחון המדינה מול שלטון החוק, לעיל הערה 18, בעמ' 57.
26. בתקנה 2 לתקנות ההגנה מוגדר כי "מפקד צבאי פירושו הקצין שנתמנה לשמש או לכהן כממלא-מקום בתפקיד הזה לפי תקנה 6". תקנה 6 לאותן תקנות "מינוי וכו' של מפקדים צבאיים" מגדירה את מי ראשי הרמטכ"ל למנות כמפקד צבאי (הרמטכ"ל בכל עת יכול לשמש בעצמו כמפקד הצבאי), וכן ישנה התייחסות קצרה לסמכות הנתונה בידי המפקד הצבאי. יש לזכור כי המפקד הצבאי הינו אורגן של המדינה שכן על פי חוק יסוד הצבא הוא חלק בלתי נפרד מהמערכת המדינית וכפוף למרות הממשלה.
27. ישראל-בטחון המדינה מול שלטון החוק, לעיל הערה 18, בעמ' 78.
28. שטחי אש ושטחי אימונים – ההיבט המשפטי, לעיל הערה 17, בעמ' 156-157.
29. ת"א (שלום י-ם) 8804/96 החברה המרכזית לשקילה בע"מ נ' רונן (לא פורסם, www.nevo.co.il/Psika_word/shalom/s96008804-357.doc .(11.5.04
30. אמנון רובינשטיין וברק מדינה המשפט החוקתי של מדינת ישראל: רשויות השלטון ואזרחות 300 (2005).
31. ת"פ (שלום ירושלים) 4918/96 מדינת ישראל נ' אליצור, (לא פורסם, 26.11.00).
www.nevo.co.il/Psika_word/shalom/s964918.doc
32. ראה לדוגמא סעיף 6 לצו סגירת "שטח עוטף אזור חבל עזה", מספר 2. www1.idf.il/SIP_STORAGE/DOVER/files/7/42657.pdf
33. כך טוענת רס"ן איילת שחור, רמ"ד שטחי אש במפקדת זרוע היבשה (מו"י) בהתארחותה בפורום תפוז www.tapuz.co.il/tapuzforum/main/Viewmsg.asp?forum=683&msgid=43977686
34. לדיון מעמיק בסוגיה זו והבחנה בין השימוש באדמות מדינה לאדמות פרטיות ראה שטחי אש ושטחי אימונים – ההיבט המשפטי, לעיל הערה 17, בעמ' 163-158.
35. פס"ד קרמאן, לעיל הערה 25, פסקה 13 לפסק דינו של השופט צרפתי.
36. בגי"ץ 6893/05 לוי נ' ממשלת ישראל, פ"ד נט(2) 876 (2005).
37. שם, בעמ' 894.
38. ראה אשר מעוז "המהפכה החוקתית" ספר השנה של המשפט בישראל (1997) 215.
39. עי"א 377/79 פייצר נ' הוועדה המקומית לתכנון ולבניה רמת גן פ"ד לה(3) 645, 656 (1981).
40. חוק יסוד : כבוד האדם וחירותו, לעיל ה"ש 24.
41. ראה עוד יהושע ויסמן "הגנה חוקתית לקניין" הפרקליט מב 258 (תשנ"ה); אייל גרוס "זכות הקניין כזכות חוקתית וחוק-יסוד : כבוד האדם וחירותו" עיוני משפט כא(3) 405 (תשנ"ח).
42. ראה גם בגי"ץ 2390/96 קרסיק נ' מדינת ישראל, מינהל מקרקעי ישרקל, פ"ד נה(2) 625
43. דני"פ 2316/95 גנימאת נ' מדינת ישראל, פ"ד מט(4) 589 (1995); ראה גם בגי"ץ 5016/96 חורב נ' שר התחבורה, פ"ד נא(4) 1, 42 (1997).
44. בגי"ץ 6358/05 ואנונו נ' אלוף פיקוד העורף (לא פורסם, 12.1.06). בעמ' 12.
45. בגי"ץ 935/89 גנור נ' היועץ המשפטי לממשלה, פ"ד מד(2) 485, 513-514 (1990).

46. השווה לדברי השופטת פרוקצ'ייה בבג"ץ 10356/02 חס נ' מפקד כוחות צה"ל בגדה המערבית פ"ד נח(3) 443, 454 (2004).
47. במילים אחרות בעל הקרקע הינו כל מי שאינו מדינת ישראל, קק"ל או רשות הפיתוח או כל רשות אחרת מרשויות המדינה.
48. ת"א (שלום ת"א) 84739/99 שפילמן נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 10.11.03).
www.nevo.co.il/Psika_word/shalom/s99084739-10.doc
49. על פס"ד זה של ביהמ"ש השלום תלוי ועומד ערעור בביהמ"ש המחוזי (ע"א 2178/04).
50. שטחי אש ושטחי אימונים – ההיבט המשפטי, לעיל הערה 17, בעמ' 160.
51. סימן ג' לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, ס"ח 575.
52. הבדווים הינם חברה נוודית, אוראלית שלא תמיד מודעים לזכויותיהם החוקיות והחוקתיות על פי הדין הישראלי החל. ראה גם מאמרו של רונן שמיר "מושעים במרחב: בדואים והמשטר המשפטי בישראל" מקרקעין בישראל: בין הפרטי ללאומי 525 (חנוך דגן עורך, 1999).
53. נתון הלוקוח מתוך האתר הרשמי של המינהל : www.mmi.gov.il/static/p3.asp
54. דו"ח מבקר המדינה 44, לעיל הערה 6, בעמ' 1080 נאמר כי "מרביתם של שטחי האימונים הם קרקעות מדינה".
55. ראה דברי הנשיא סנגר בבג"ץ 6218/93 כהן נ' לשכת עורכי הדין, פ"ד מט(2) 529, 545-546 (1995).
56. בג"ץ 2028/05 אמארה נ' שר הפנים (לא פורסם, 15.2.06).
57. עקרונות אלו חלים על כל רשות ציבורית. ראה בג"ץ 11483/04 וועד מחוז תל אביב והמרכז של לשכת עו"ד נ' המועצה הארצית של לשכת עו"ד בישראל, פסקה 45 לפסק דינו של השופט חשין (לא פורסם, 13.3.06).
58. בג"ץ 69/81 אבו עיטה נ' מפקד אזור יהודה ושומרון, פ"ד לו(2) 197, 231 (1983).
59. פס"ד קרמאן, לעיל הערה 25, פסקה 16 לפסק דינו של השופט צרפתי.
60. ע"א 2281/06 אבן זוהר נ' מדינת ישראל (לא פורסם), בעמ' 41.
61. פס"ד קרמאן, לעיל הערה 25, פסקה 16 לפסק דינו של השופט צרפתי.
62. פס"ד שפילמן, לעיל הערה 50, בעמ' 6-7 לפסק הדין.
63. נאמר לעניין הפקעות אך רלוונטי לדעתי גם לעניינו: אריה קמר דיני הפקעת מקרקעין 333 (2001).
64. ראה בג"צ 840/97 סבית נ' ממשלת ישראל, פ"ד נו(4) 803 (2003), שם נקבע כי פיצויים מגיעים רק מחמת הפרת הבטחה שלטונית וראה פס"ד אבן זוהר, לעיל ה"ש 62.
65. פס"ד אבן זוהר, לעיל הערה 62 שנידון כערעור על פס"ד בהליך ת"א (מחוזי ת"א) 2297/01 אבן זוהר נ' מדינת ישראל (לא פורסם, 28.2.06).
66. שם, שם.
67. בקשה לקיום דיון נוסף שהוגשה על פס"ד זה (ד"נ 5151/10 נדחתה).
68. דני"א 1333/02 הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה, רענה נ' הרוויץ, פ"ד נח(6) 289, 298 (2004).
69. פס"ד אבן זוהר, לעיל הערה 62, פס"ד של השופט ס' גיבוראן.
70. ראה עוד לעניין זכויות יסוד שהוכרו מכוח הפסיקה בספרו של יצחק זמיר הסמכות המינהלית עמ' 97 ואילך (1996).

71. בג"ץ 111/53 קאופמן נ' שר הפנים, פ"ד ז 534 (1953).
72. בג"ץ ואנונו, לעיל הערה 45, בפסקה 10 לפסק דינה של השופטת פרוקצ'יה.
73. אהרן ברק פרשנות במשפט: פרשנות חוקתית, (כרך 3) 248 (1995).
74. בג"ץ 448/85 דאהר נ' שר הפנים, פ"ד מ(2) 708, 701 (1986); בג"ץ 2481/93 דיין נ' מפקד מחוז ירושלים, פ"ד מח(2) 456, 472-473 (1994); בג"ץ הס, לעיל הערה 47, בעמ' 461-462.
75. בג"ץ חורב, לעיל הערה 44, בעמ' 49.
76. יפה זילברשץ "על חופש התנועה הפנים מדינתית: בעקבות בג"ץ 5016/96 חורב ואחי נ' שר התחבורה ואחי" משפט וממשל ד(2) 793, 806-809 (תשנ"ח).
77. פרשנות במשפט, לעיל הערה 75 בעמ' 429; יהודית קרפ "חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו – ביוגרפיה של מאבקי כח" משפט וממשל א(2) 340, הערה 66 (תשנ"ג).
78. כך, בין היתר, בסעיף 12 לאמנה הבינלאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (International Covenant on Civil and Political Rights, 1966), בסעיף 13 להכרזה האוניברסלית בדבר זכויות האדם (Universal Declaration of Human Rights 1948) ובסעיף 2 לפרוטוקול הרביעי מ-1963 לאמנה האירופית בדבר זכויות האדם מ-1950). נראה שישנו גם עיגון במשפט הבינלאומי המנהגי זילברשץ, לעיל הערה 78 בעמ' 800-801.
79. בין היתר שטחי ניסויים, שטחי תעשייה צבאית, שטחי מבנים, מתקנים ומחנות צבאיים ובטחוניים.
80. אורן ורגב, ארץ בחאקי, לעיל הערה 2.
81. לא אגזים אם אומר כי ישנם עשרות כפרים בדווים בלתי מוכרים בעיקר באזור הנגב אשר ממוקמים בסמוך ולעיתים בתוך שטחי אימונים שעבור תושביהם הזכות לחופש התנועה הפנים מדינתית אינה ברורה מאליה כלל וכלל. ראה לדוגמה את בג"ץ 6532/94 אבו כף נ' שר החקלאות, פ"ד נ(4) 391 (1996).
82. בג"ץ 7357/95 ברקי פטה המפריס (ישראל) בע"מ נ' מדינת ישראל, פ"ד נ(2) 787, 769 (1996).
83. הסעיף בחוק היסוד מחייב כמובן לפעול על פיו בכל פעולה לבטח כאשר מדובר בפעולה מינהלית ראה לדוגמה עע"מ 223/04 דרקואה נ' משרד הפנים, 10 לדברי הנשיא ברק (לא פורסם, 17.2.04).
84. Isr. L. Rev. 84, 86 (1993) Mordechai Kremnitzer, Constitutional Principles and Criminal Law.
85. ראה פסק דינה של השופטת דורנר בבג"ץ מילר נ' שר הבטחון, פ"ד מט(4) 94 (1995).
86. לדעה לפיה במדינת ישראל שורר משטר אתנוקרטי ראה אורן יפתחאל ואלכסנדר (סנדי) קדר "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי" תיאוריה וביקורת 16, 67, 69 (2000) וכן, Sandy Kedar & Oren Yiftachel, Land Regime and Social Relations in Israel, in Realizing Property Rights Swiss Human Rights Book (Hernando de Soto & Francis Cheneval ed., 2006).
87. ראסם חמאסי "מנגנוני השליטה בקרקע ויהוד המרחב בישראל" בשם הבטחון (סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה 421, 421 מאג'ד אלחאגי ואורי בן אליעזר עורכים, התשס"ג).
88. דוח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, בעמ' 1103.

89. שם, בעמ' 1096.
90. שם, שם.
91. דוח מבקר המדינה 44, לעיל הערה 6, בעמ' 1082.
92. בג"ץ 244/00 עמותת שיח חדש, למען השיח הדמוקרטי נ' שר התשתיות הלאומיות, פ"ד נו(6) 25 (2002).
93. המינהל הוא גוף ציבורי המנהל את קרקעות המדינה בהתאם למדיניות שקובעת מועצת מקרקעי ישראל אשר מורכבת מרוב נציגי הממשלה (10 לעומת 7 של קק"ל) ולכן המסקנה היא כי המינהל הינו שלוח של הממשלה והוא מיישם את מדיניותה.
94. דו"ח מבקר המדינה 44, לעיל הערה 6, בעמ' 1082.
95. דו"ח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, בעמ' 1096.
96. שם, בעמ' 1098.
97. דו"ח מבקר המדינה 44, לעיל הערה 6, בעמ' 1079.
98. לפירוט מטרת העל ראה עמירם אורן, ה"מחיר" המרחבי של הבטחון שימושי הקרקע הביטחוניים בישראל-צרכים והשלכות, בעמ' 12.
99. רון פרומקין ושלו מן "באה יונה הלכו הדורסים" טבע וארץ כז(3) (התשמ"ה).
100. אבירם ברקאי חפזו בשטח טיולי שטח קצרים בכ"ף (2004).
101. דו"ח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, בעמ' 1100.
102. בג"ץ לוי, לעיל הערה 37, שם.
103. בדומה לעמדת השופטים בפס"ד אבן זוהר, לעיל הערה 62, שדחו את הערעור אך העבירו את הנושא לפתחו של המחוקק.
104. עקרון זה נהוג לכנות "כלל ההסדרים הראשוניים" והוא נדון בהרחבה במספר רב של פסקי דין של בית המשפט העליון ובכלל זאת בבג"צ 5936/97 לס נ' מנכ"ל משרד החינוך, התרבות והספורט, פ"ד נג(4) 673.
105. סטיוארט א' כהן "היחסים המשתנים בין החברה לצבא בישראל" בתוך בשם הבטחון (סוציולוגיה של שלום ומלחמה בישראל בעידן משתנה 103, 105 (מאגיד אלחאגי ואורי בן אליעזר עורכים, התשס"ג).
106. דו"ח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, בעמ' 1099.
107. דו"ח מבקר המדינה 44, לעיל הערה 6, בעמ' 1080.
108. בדומה לייצוג הולם בשירות הציבורי כפי שהוכרע בבג"ץ 6924/98 האגודה לזכויות האזרח בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נה(5) 15 (2001), לעניין מועצת המינהל; וראה גם בג"ץ 9472/00 הוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות בישראל נ' שר הפנים (לא פורסם, 15.11.01) שלמרות שנדחה אושרה הדוקטרינה במשפט הישראלי, לפיה יש לדאוג לייצוג הולם בשירות הציבורי גם לבני האוכלוסייה הערבית; וכן ראה בג"ץ 2671/98 שדולת הנשים בישראל נ' שר העבודה והרווחה, פ"ד נב(3) 630 (1998).
109. שיתוף הציבור בוועדות מעין אלו ובהליכי החקיקה והפוסט חקיקה הפרלמנטרים יגרמו לחיזוק אמון הציבור במערכת, ויאפשרו למגוון דעות והצעות לזרום אל תוך ספר החוקים הישראלי. ראה עוד ברוך ברכה משפט מינהלי, 199 (חלק ב', 1996), בעמ' 203-207, 218-222.
110. דו"ח מבקר המדינה 44, לעיל הערה 6, בעמ' 1083-1084.
111. ראה עוד אביעזר יערי הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל (תשס"ד-2004).
112. שכן מנגנון הקביעה של שטחי האימונים הביא למאבק ולהתנגשות על

- המרחבים אל מול המערכת האזרחית עוד משנות ה-50, צבא וארץ במדינת ישראל, לעיל הערה 8, בעמ' 204.
113. דו"ח מבקר המדינה 37, לעיל הערה 6, בעמ' 1108.
114. סעיף 18 לחוק המקרקעין.
115. אסא באומר, שימושי קרקע צבאיים מול צרכי שמירת טבע בהדגמה - איזור הר הנגב (עבודת גמר לקבלת תואר מוסמך, אוניברסיטת חיפה-הפקולטה למדעי החברה והמתמטיקה, 1996).
116. ראה לדוגמה תרשים הממחיש את החיכוכים בין שטחי אש לבין שטחי שמירת טבע בהר הנגב, שם, בעמ' 70.
117. אסא באומר, לעיל ה"ש 117, בעמ' 52.
118. ראה לדוגמה את מסמך העמדה של ניבי קליין-זאבי מיום ה-20.1.2004 הקמת עיר הבה"דים (עיר בסיסי ההדרכה) בקרבת רמת חובב. מוגש לוועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת, הכנסת- מרכז מחקר ומידע.
119. כל כניסה מעין זו לשטחי אימונים דורשת אישור מקדים של צה"ל ותיאום מראש גם בסופי שבוע. ראה דברי רס"ן איילת שחור, רמ"ד שטחי אש במז"י בהתארחותה בפורום תפוז: www.tapuz.co.il/tapuzforum/main/Viewmsg.asp?forum=683&msgid=43977686
120. עוד על הדגש שניתן בשנים האחרונות לאיכות הסביבה אל מול ניצול הקרקעות ראה Christopher P. Rogers, Agenda 2000, Land Use, and the Environment: Towards a Theory of 'Environmental' Property Rights?, in Law and Geography 239 (Jane Holder & Carolyn Harrison eds., 2002).
121. Alexandre (Sandy) Kedar, On the Legal Geography of Ethnocratic Settler States: Notes Towards a Research Agenda, in Law and Geography 401, 419-420 (Jane Holder & Carolyn Harrison eds., 2002).
122. מ (שלום ירושלים) 7376/06 רמוז נ' מדינת ישראל (לא פורסם) מצוטט בבי"ש (מחוזי ירושלים) 6065/06 מדינת ישראל נ' רמוז (לא פורסם), 22.1.06.
123. כך גם נקבע במקור בשנות ה-50 שהעובר על התקנה יישפט בבי"ד צבאי ראה המהלכים לקביעת המעמד החוקי של שטחי האימונים בשנות החמישים, לעיל הערה 14, בעמ' 10.
124. בערעור על החלטה זו (6065/06) הורה ביהמ"ש המחוזי להחזיר את התיק לשלום שידון שנית בהחלטותיו לגופו של עניין ויכריע האם יש בסמכותו לדון בעבירות של הפרת צו מכוח תקנה 125.
125. לפירוט משפט השוואתי במדינות המערב ככלל ומדינות ארה"ב בפרט ראה פרק משפט משווה אצל אלעד מורצקי, "שטחי האימונים של צה"ל במרחב הקרקעי של מדינת ישראל – מסע בעקבות נורמות משפטיות ראויות בעידן חוקי היסוד", עבודה סמינריונית מסכמת במסגרת הקורס "סוגיות במשטר המקרקעין בישראל", אוניברסיטת חיפה (2007).
126. בג"ץ הקרקעות, לעיל הערה 94.
127. אלכסנדר (סנדי) קדר, גיליון עדאללה האלקטרוני (8) (2004). www.adalah.org/newsletter/heb/dec04/ar1.pdf

תודות

מאמר ביכורים זה מוקדש לאשתי, מורן לבני הבכור, אור. תודתי נתונה בראש ובראשונה לד"ר עמירם אורן, הכוח המניע מאחורי פרסומו ואשר בלעדיו מאמר זה לא היה קורם עור וגידים. כמו כן, אני מודה לחברי קבוצת דיון מרחב הבטחון במכון ון ליר בירושלים שנטלו חלק בדיון בו ניתנה הרצאתי בנושא באוניברסיטת תל אביב ובראשם פרופ' דפנה ברק ארז שהערותיה והארותיה עיצבו את גרסתו הסופית של מאמר זה.