



בלמ"ס

מודל הכרזת אזורי עימות

באיו"ש ובאזח"ע

לצרכי חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות

המדינה), התשי"ב – 1952

הכרזת אזורי עימות- תפיסה ומנגנון ביצוע

תוכן העניינים

מבוא.....2

פרק 1-סביבת העבודה ומתאר האילוצים.....13

פרק 2- "אזור עימות" (מוגבל) בראייה תורתית מבצעית ובראי החוק.....15

פרק 3-מודל ביצוע הכרזות.....20

פרק 4- התהליך העקרוני של ביצוע הכרזות "אזורי עימות".....33

פרק 5-סיכום.....34

נספחים.....35

חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב-1952.....43

הכרזת אזורי עימות - תפיסה ומנגנון ביצוע¹

מבוא

כללי

1. מסמך זה נועד למסד את מנגנון ביצוע הכרזות שר הביטחון על אזורי עימות בשטחי איו"ש ואזח"ע ולהציע מסגרת תפיסתית המספקת מענה לשאלה מהם אזורי עימות לצרכי החוק, אשר נגזרת מהסמכות שהוקנתה לשר הביטחון בחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) (תיקון מס' 7), התשס"ה - 2005, תשי"ב - 1952 ונבחנת במידת האפשר לאור תורת "העימות המוגבל"².

רקע

2. הרקע להקמת מנגנון בחוק נעוץ במציאות לפיה מדינת ישראל, המצויה מאז ספט' 2000, בעימות מוגבל ומזוין למול הפלסטינים ("גאות ושפל"), נושאת למעשה מזה כחמש שנים בנזקי שני הצדדים לעימות³ -

א. אזרחי המדינה - התובעים אותה בגין נזקי רכוש וגוף שאירעו להם בשטח מדינת ישראל ומחוצה לה (פעולות גרילה וירי, פעולות טרור וכו'), בהסתמך על חוק נפגעי פעולות איבה. תביעות אלה מתייחסות לפעולות איבה כנגד מדינת ישראל ואזרחיה;

ב. מי שאינם אזרחי המדינה - התובעים אותה בגין נזקי רכוש וגוף שאירעו להם מחוץ לשטח מדינת ישראל (עפ"י החוק, הכוונה לאיו"ש ולאזח"ע) בהסתמך על דיני הנזיקין. תביעות אלה מתייחסות לפעולות שונות של צה"ל שבוצעו מחמת העימות.

3. כיום, תלויות ועומדות כנגד מדינת ישראל⁴ ומערכת הביטחון אלפי תביעות בערך כולל של מאות מיליוני ₪ מצד אוכלוסיה פלסטינית. תביעות אלו נסמכות על דיני הנזיקין, מבלי שתיקון קודם לחוק (תיקון מס' 4), אשר הבהיר את הגדרת "פעולה מלחמתית" וקבע כללים בנוגע לתקופת ההתיישנות ולסדרי הדין והראיות, השיג את מטרתו.

4. חלקן של התביעות נוגע לאירועים ולשבירי זמן שכמעט בלתי אפשרי לבדדם מתוך רצף אירועים ופעילויות. ככל הנראה, התביעות בחלקן האחר הינן תביעות סרק שקשה להתגונן מפניהן לאור פרק הזמן הארוך שחלף מאז פעילות צה"ל ובשל העדר תיעוד מפורט.

¹ נערך ע"י רס"ן (עו"ד) רות ויסמן, מרכז התיעוד המבצעי, חטיבת תוה"ד, אמ"ץ.

² "העימות המוגבל", מטכ"ל - 30, אמ"ץ- תוה"ד, התשס"א - 2001, המחייב את צה"ל בהתאם להוראות הפיקוד העליון 1.0105.

³ פרוטוקול וועדת החוקה, חוק ומשפט, מיום 31/5/2005, שעסקה בהכנת החוק לקריאה שנייה ושלישית בכנסת.

⁴ לרבות הודעות למשרד הביטחון על דבר כוונה להגשת תביעה, תיקי תביעות פתוחים וכיוב'.

5. מאז שנת 2002 נערכה עבודת מטה לתיקון חקיקתי חדש, אשר יגן על המדינה מחלק ניכר של התביעות המסתמכות על דיני הנזיקין. במסגרת עבודת מטה זו נבחנו גם ההסדרים המקובלים בנושא במשפט המשווה ובמשפט הבינלאומי⁵. **ברקע התיקון לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) עמדו שני עקרונות כלליים:**

- 1) העיקרון לפיו דיני הנזיקין אינם הכלי הנכון לבחינת פעולות לחימה של מדינה ובית המשפט האזרחי אינו המקום המתאים לבחינת סוגיות אלו. זאת, מכיוון ששימוש בדיני הנזיקין יוצר מציאות משפטית לפיה מצויה מדינת ישראל בעמדת נחיתות מבחינה ראייתית, שהינה פועל נגזר של נסיבות הלחימה.
- 2) העיקרון הקובע כי כל צד לעימות או ללחימה צריך לשאת בנזקיו הוא.

6. ביום **10/8/05**, פורסם ברשומות חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) (תיקון מס' 7), התשס"ה-2005⁶. **התיקון לחוק מקנה למדינה, ככלל, פטור עפ"י דיני הנזיקין מפני תביעות בגין אירועים שהתרחשו ב"אזור עימות". התיקון מוגבל אך ורק לתקופה שהחלה עם פרוץ אירועי "גאות ושפל" (ואילך) וכן לגבי אירועים מחוץ לשטח מדינת ישראל. אין הכוונה לחסימה טוטאלית וגורפת אלא לחסימת תביעות בגין אירועים בעלי אופי צבאי בהתאם לקריטריונים שנקבעו בחוק, אשר יתורגמו להכרזות ע"י שר הביטחון, בהמלצת הרמטכ"ל.**

7. **מטרתו המוצהרת של החוק** – הסדרת המצב המשפטי הקיים כך שיהלום את העקרונות המפורטים לעיל, דהיינו להקנות למדינת ישראל יכולת התמודדות מבחינה משפטית מול המציאות של עימות מוגבל על מאפייניה ולהסדיר את יכולתה לעניין ההתמודדות מול תשלום פיצוי לשני הצדדים לעימות.

8. **על פי התיקון לחוק, כדי לחסות תחת הפטור מאחריות כנגד תביעות (בכפוף לחריגים שונים), שר הביטחון נדרש לנקוט בצעדי הכרזה על "אזורי עימות".**

1) **עד ליום 10/2/06** - יש לפרסם את כל ההכרזות הנוגעות לתקופה שבין יום 29/9/00 (תחילת אירועי גאות ושפל) לבין יום 10/8/05 (יום פרסום התיקון לחוק).

2) **החל מיום 10/8/05** - יש לפרסם באופן שוטף הכרזות תוך 90 יום מקבלת כל הודעה בכתב במשרד הביטחון, אודות נזק.

9. **לשם מימוש החוק נדרש צה"ל להעמיד מנגנון לתכנון של תהליך ההכרזות ולביצוען. בהעדר מנגנון מתאים ובהעדר יכולת הערכות מראש (החוק עבר מספר רב של שינויים בחודשיים שטרם פרסומו) נדרשה עבודת מטה לבחינת משמעויות הנושא.**

⁵ בהסתמך על חו"ד של מחלקת דין בין-לאומי ויועמ"ש איו"ש, הפרקליטות הצבאית.
⁶ ס"ח תשס"ה, 954.

10. **הובלת התהליך והשותפים לעבודת המטה – מרכז התיעוד המבצעי** באגף המבצעים נקבע על ידי סגן הרמטכ"ל להוביל את עבודת המטה. לעבודה חברו שותפים רבים – נציגי חטיבת מבצעים וחטיבת תורה והדרכה באגף המבצעים, מפקדי החטיבות המרחביות (מח"טים) באיו"ש, ונציגי כלל הגופים המשפטיים בצה"ל, במערכת הביטחון ובמשרד המשפטים.

11. **רשימת האילוצים** לאורם בוצעה עבודת המטה הייתה ארוכה. בראש ובראשונה עמד לרועץ **לוח הזמנים הקצר**. אילוץ בולט נוסף, נבע מנוסח החוק שפורסם אשר שינה מהכוונה המקורית להכריז באופן גורף על אזור יהודה ושומרון (להלן: "איו"ש) ואזור חבל עזה (להלן: "אזח"ע) כאזורי עימות מוגבל **וחייב את צה"ל לבחון תפיסה של הגדרת "אזורי עימות" באיו"ש ובאזח"ע לצרכי החוק בלבד**. לצד אלה, יעמדו **הביקורת השיפוטית** (במרץ 2006) ותיקיים דיון בבג"ץ בעתירות שהוגשו בעניין התיקון לחוק) **והביקורת הציבורית**.

השלכות חוק הנזיקים האזרחיים מבחינת צה"ל

12. **המדובר בהוראות חוק בעלות אופי טריטוריאלי, שבאו ליצור מחסום מהותי רטרואקטיבי החל על אזורים מסוימים ולתקופה מתמשכת מפני תביעות מסוגים מסוימים** (למעט מנגנון לפיצוי ניזוקים לפני משורת הדין וחריגים שנקבעו בתוספות לחוק). היינו, במקרים לגביהם קיימת הכרזה על "אזור עימות" רלוונטי ברשומות, המדינה לא תהיה אחראית כלל לנזקים שנגרמו (אלא אם תבחר שלא להעלות את טענת המחסום המהותי).

13. **על מנת להקים את המחסום המהותי נדרשת פעולה נוספת על החקיקה – הכרזות שר הביטחון לגבי אזורי עימות**. על הכרזות אלה להתבצע בצד האילוצים הקיימים.

14. **על צה"ל הוטלה החובה להיערך ליישום החוק**. שתי המשימות אשר הוטלו על מרכז התיעוד המבצעי הן אלה:

1) תכנון מודל לביצוע ההכרזות עפ"י העקרונות האלה:

- א. המודל יותאם לחוק והגדרותיו את "עימות" ו"אזור עימות".
- ב. המודל יבחן, ככל הניתן, לאור התפיסה התורתית-מבצעית לגבי "עימות מוגבל".
- ג. הגדרת המודל תהא על פי קריטריונים של מידתיות וסבירות.
- ד. יישום המודל ייערך לאור נתוני פע"ם ופח"ע רלוונטיים לצרכי החוק.
- ה. יש לאפשר גמישות במודל למקרה של שינויים עתידיים (בשיטת התיעוד, באפיון העימות ועוד).

2) הוצאת המודל אל הפועל - הקמת מנגנון לביצוע הכרזות בהתאם למודל אשר:

- א. יאסוף ויבקר את הליך **שימור הנתונים הנדרשים מהפיקודים ומאמ"ץ ובכלל זה נתוני פע"ם, פח"ע וחלוקת אזורים**.

- ב. ירכז את הנתונים והמידע **ויהפכו לידע** (עבור תהליך ההכרזות).
- ג. **יאפיין, יבנה ויתחזק מערכת מידע אופרטיבית** למימוש מודל ההכרזות.
- ד. יכתוב **נהלי תיעוד מבצעי** לעניין ההכרזות.
- ה. יבצע **בחינה עיתית** של מודל ביצוע ההכרזות, בהתאם לשינויים עתידיים (תיעוד נוסף, מציאות פוליטית – משפטית, מציאות מבצעית, התביעות המוגשות).

תכולת מסמך זה

15. מסמך זה מפרט את תפיסת ביצוע הכרזות "אזורי עימות" **לצורך החוק**. זאת, בהשוואה לתפיסה התורתית- מבצעית בצה"ל, בהסתמך על נתונים ומידע מבצעי מתועד ומדדים ברורים, בהירים וסבירים המשקפים איזון בין התפיסה המבצעית לבין צרכי החוק. לצד אלה יוצג מנגנון פעולה שוטף.

התורה הצבאית מול החוק

16. מציאות העימות המוגבל בעולם בכלל ולמול הפלסטינים בפרט הביאה לשינוי תפיסתי- תורתי. עימות מוגבל מתחולל במצב יסוד של א-סימטריה בעוצמתם של היריבים ולמעשה הכרעתו מושגת באמצעות שינוי תודעתי בחברה ובקרב לוחמיה, ע"י "הוגעה" (התשה פיסית ונפשית) ממושכת ולא באמצעות הכרעה והרתעה ע"י בעל העוצמה הצבאית. **התורה הצבאית מתייחסת לאזור העימות המוגבל כאזור אחד** (הכולל מעצם התפיסה דלעיל את כל איז"ש ואחז"ע בפרט לאור תמיכה רחבה של התושבים בעימות גם אם אינה עולה לכדי אלימות פיסית).

17. החוק דורש הכרזה על "אזור עימות". בהצעת החוק שהובאה לקריאה ראשונה הוצע להכריז על אזורי יהודה שומרון ועזה כאזור עימות אחד למשך 5 שנים. הצעה זו לא נתקבלה. בסופו של דבר **החוק שעבר השתמש בטרמינולוגיה של "אזור עימות" אך התמקד במוקדי העימות הלחימתי - פיסית בלבד.**

תכנון מודל הכרזת אזור עימות

18. **בניית המודל עפ"י קריטריונים של סבירות ומידתיות חייבה** בחינת הגדרות, אבחון הנתונים וניתוחם, בחירת שיטת ניתוח, בחינת דרכי פעולה אפשריות (דפ"אות) שונות למודל ובחירה במודל המתאים מבחינת החוק ומבחינת התפיסה המבצעית (ככל שניתן).

19. **לצורך בניית מודל נדרשה הגדרת המונחים הבאים :**

- 1) פעילות מבצעית (להלן: **פע"ם**) ופעילות חבלנית עוינת (להלן: **פח"ע**).
- 2) אזור (עימות).
- 3) תקופה (של עימות).

20. לצורך הגדרת פע"ם ופח"ע התחייב האבחון הבא :

- 1) מיון פע"ים ופח"ע לפי הסוגים הרלוונטיים לצרכי החוק.
- 2) מיון פע"ים ופח"ע לקבוצות מבחינת העוצמה המיוחסת לצרכי המודל.
- 3) קביעת העוצמה שתיוחס לכל קבוצה.

21. בהתאם לכך נקבע לגבי נתוני פע"ם ופח"ע כי :

1) רק סוגי הפע"ם והפח"ע המתאימים לצרכי החוק נלקחו בחשבון. הניתוח בוצע בצמצום, גם אם אינו עולה בקנה אחד עם התפיסה המבצעית (לא נכללו למשל: פע"ם בנוגע ליהודים, פע"ם שבשגרה, פח"ע שאינו בדרגה חמורה, פח"ע בדרגה חמורה שאירע בשטח מדינת ישראל ועוד).

2) פע"ם המתאימות לצרכי החוק מוינו עפ"י תקופות השפעה לפני ואחרי האירוע :

א. פע"ם אשר תקופת ההכנה ותקופת ההשפעה רלוונטיות לגביהן (למשל, מעצרים).

ב. פע"ם ממוקדות אשר תקופות אלו כמעט ואינן רלוונטיות לגביהן (למשל, סיכול ממוקד, יעף על-קולי).

3) פח"ע מוינו עפ"י דרגת חומרתן :

א. פח"ע בדרגת חמורה רגילה (אירועי הפרות סדר ואלימות כגון: התקהלות, התפרעות, הבערת צמיגים, חסימת ציר, תהלוכה) – אלו לא נכנסו למודל.

ב. פח"ע בדרגת חמורה גבוהה (פעולות גרילה, ירי וטרור) – אשר נכנסו למודל.

22. כל קטגורית נתונים נבחנה בהתאם להקשר, מתוך רצון לתת משקל/עוצמה הולמים. העוצמה

באה לידי ביטוי בתקופת חישוב השפעת טווח האירוע (ראה בהמשך):

א. עוצמה מוגברת ניתנה לפע"ם שאינה ממוקדת, שכן פע"ם זו מושפעת ומשפיעה על אפיון האזור הן ביום שקדם לביצועה (יום ההכנה) והן ביום שלאחריה (טווח השפעת הפעולה המינימלי), נוסף על יום ביצועה.

ב. עוצמה מוגברת ניתנה לפח"ע חמורה בהיותה פעילות בעלת אופי צבאי המשפיעה על אפיון האזור הן ביום ביצועה והן בטווח של יומיים לאחר ביצועה.

ג. עוצמה חלשה ניתנה לפע"ם ממוקדת- על אף טווח ההשפעה, נקבע כי פע"ם ממוקדת תשפיע על יום ביצועה בלבד.

ד. לא ניתנה נפקות/עוצמה לפח"ע בדרגה רגילה, מסוג הפרות סדר, על סוגיהן השונים. זאת, בניגוד לתפיסה המבצעית ומתוך עמדה כי פעילות עממית, שאינה מלווה בפח"ע חמור, לא תחשב לצרכי החוק כפעילות בעלת אופי צבאי (בניגוד לפח"ע בדרגה חמורה).

ה. לא ניתנה נפקות/עוצמה לתוצאי פע"ם ופח"ע לסוגיו (פצועים או הרוגים).⁷

23. לצורך הגדרת "אזור" נדרש לבחון את אלה:

- 1) רמת החלוקה לאזורים (סוג הרזולוציה הנדרשת).
- 2) השפעת האזור בכללותו (איו"ש או אזח"ע) על החלוקה לאזורים.
- 3) השפעת תהליך ההתנתקות על החלוקה לאזורים באזח"ע.

24. לעניין ה"אזור" נמצא כי מתחייבת אבחנה בין איו"ש לבין אזח"ע וכי יש להבחין לגבי אזח"ע גופה לעניין התקופה טרום ההתנתקות והתקופה שלאחריה. זאת, מכיוון שבעוד שאיו"ש ניתנת לחלוקה ל"אזורי עימות" ברמת ניתוח מעמיקה, כאשר כל "אזור" עומד בפני עצמו כאזור אורבני, הרי שניסיון לחלק את אזח"ע לאזורים רבים נתקל בקושי מעשי לאור צפיפות האוכלוסין והבנייה, היקפם הרב של אירועי פח"ע, היקפם של אירועי הפע"ם ו"השתרעותם המרחבית" (פגיעה באזור אחד הסמוך לאזור שני). אלה מלמדים כי לגבי אזח"ע אין משמעות לניתוח "אזור העימות" עפ"י ניתוח אזורי מעמיק.

25. מיפוי איו"ש ואזח"ע נקבע כדלהלן:

(1) מיפוי איו"ש:

א. נבחנו שתי אפשרויות קיצון: על פי הראשונה, בהתאם לתפיסה המבצעית אזורי יהודה, שומרון וחבל עזה מהווים **אזור עימות מוגבל אחד**. על פי השנייה, בהתאם למיפוי מעמיק ביותר **קיימים באיו"ש מאות "אזורים"**. זאת, נוכח מספרם הגבוה של הכפרים הפלסטיניים (כ – 450 במספר), נוסף על הערים, המתקנים הצבאיים והצירים. שתי אפשרויות אלה מחטיאות את כוונת המחוקק ועל כן נפסלו.

ב. על מנת שלא להחטיא את כוונת המחוקק ובמטרה ליצור שיטת חלוקה מאוזנת נערכה חלוקה מפורטת ביותר של איו"ש לאזורי משנה, בעזרת שמונה מפקדי החטיבות המרחביות ומפקדת האוגדה. אלה ניתחו וסימנו כ- 90 אזורים הנתפסים מבחינת המדיניות המבצעית כאזורים או כגושים אורבניים אחודים, בכל אחת משמונה החטיבות. החלוקה נעשתה בתיאום עם אגף המבצעים ומתוך התייחסות לכל עיר וכפר ידועים, וכן מתוך התייחסות לעיקר הצירים, הכבישים, הצמתים והמחסומים. לצידם נותחו בנפרד המעברים. זאת, בשים לב להמלצת ועדת החוקה, חוק ומשפט.

(2) מיפוי אזח"ע:

א. **שיטת החלוקה לאזורים באזח"ע טרום ההתנתקות נקבעה בהתאם ל – 3 רצועות העיור הבולטות**: צפון אזח"ע, מרכז אזח"ע ודרום אזח"ע (ובכלל זה ציר פילדלפי). לצידם נותחו בנפרד המעברים ואזור התעשייה ארז.

⁷ מאגרי נתונים של צה"ל אינם כוללים נתונים ודאים לגבי היקף הנפגעים מקרב הפלסטיניים. לוי היו נכללים נתונים אלה במודל תקופת העימות המוכרזת לגבי כל אזור נמדד היו ממושכות יותר.

ב. שינוי המצב העובדתי - משפטי באזח"ע בתקופה שלאחר ההתנתקות חייב את בחינת הגדרת "אזור" מחדש ונקבע כי מעתה תיערך בדיקה אחת לתקופת-מה רטרואקטיבית (חודשיים למשל), בדבר פעילות או שהיית כוחות הביטחון ברצועה, או פעילות חבלנית עוינת, ככל שהייתה כזו, ויערכו הכרזות בהתאם (לגבי הרצועה כולה).

מדדים למודל

26. מאחר והחוק לא נועד לבחון פעילות לחימתית - נקודתית אלא ראייה רחבה (וראה לעניין זה הגדרת החוק הקובעת "מצב דברים") של תמונת הפע"ם והפח"ע כאבן בוחן להיות האזור אזור עימות, המדד המתאים לחישוב תדירות פע"ם ופח"ע הינו הממוצע.

27. לצורך ניתוח נתוני הפע"ם והפח"ע הרבים בהתאמה למודל, נבחנו שתי דרכי פעולה אפשריות (דפ"אות) לחישוב הממוצע על יתרונותיהן וחסרונותיהן ונבחרה שיטת החישוב המדויקת יותר - הממוצע הנע.

28. הגדרת "תקופת עימות" - מהחוק ניתן ללמוד כי הכוונה הינה לכל תקופה העומדת על יום ויותר. לעניין זה - "יום" לפי נתוני הפע"ם /פח"ע- החל מהשעה 00:01 לפנות בוקר וכלה בשעה 24:00.

29. זוגמאות להגדרת "תקופה סמוכה" לצורך חישוב ממוצע נע :

- 1) "שלושת הימים הסמוכים ליום הנמדד" -מדידת ממוצע נע בכל יום לפי תקופה סמוכה של שלושה ימים יכולה להיעשות במספר דרכים, בין היתר :
 - א. ימדדו יום הנמדד, היום לפניו ויום אחריו והתוצאה הממוצעת לשלושת הימים הנמדדים תרשם כתוצאה לאותו יום נמדד (אומץ לגבי פע"ם לא ממוקדת).
 - ב. ימדדו יום נמדד ויומיים לפניו והתוצאה הממוצעת לשלושת הימים הנמדדים תרשם כתוצאה לאותו יום נמדד (אומץ לגבי פח"ע בדרגה חמורה).

גיבוש המודל- נתונים ומידע שהוצאו מגדר המודל

30. במהלך בניית המודל נקבעה שורת נתונים אשר תשמש לביסוסו ונפסלה שורת נתונים אחרת. זאת, בניגוד לתפיסה התורתית -מבצעית אשר בוחנת את כלל הנתונים ורואה אותם כתצרף אשר חלקיו כרוכים זה בזה.

31. במטרה להגיע לקריטריונים ולמדדים סבירים ומידתיים נלקחו בחשבון אלה :

- 1) נבחנו סוגי הפע"ם וחולקו לשתי קבוצות בהתאם להתקיימות תקופת ההכנה ותקופת ההשפעה (בהתאם לכך -חושבה העוצמה).

- 2) נבחנו שתי דרכי פעולה (להלן: **דפ"אות**) לחישוב הממוצע על יתרונותיהן וחסרונותיהן ונבחרה שיטת החישוב המחמירה והמדויקת יותר- הממוצע הנע.
- 3) נבחנו נתוני פח"ע וחלקו לשתי קבוצות עפ"י דרגת חומרטן. רק פח"ע בדרגת חומרה גבוהה נלקחו בחשבון.

32. לעומתם, הוצאו הנתונים והמידע הבאים מהמודל :

- 1) נתוני פעילות שגרתית, כגון סיורים שגרתיים, הריסת בית בלתי חוקי וכו' (אלא אם התפתח עימות).
 - 2) נתוני פעילות צבאית מבצעית הנוגעת לאוכלוסיה היהודית באיו"ש ובאזח"ע (אלא אם התפתח עימות למול הפלסטינים במהלך הפעילות).
 - 3) נתוני כלל מעשי פח"ע (בעיקר מעשי טרור) שבוצעו בתוככי שטח ישראל ומהווים חלק בלתי נפרד מהעימות המוגבל על פי התפיסה הצבאית.
 - 4) נתוני פח"ע מסוג הפרות סדר ובכלל זה: התקהלות, התפרעות, תהלוכה, חסימת ציר, הבערת צמיגים;
 - 5) נתוני פצועים והרוגים ישראלים עקב פח"ע;
 - 6) עוצמות בהתבסס על מדיניות מבצעית:
- א. טווח הכנה/השפעה של פע"ם, למעט פע"ם ממוקדת, למשך מספר ימים לפניה ומספר ימים לאחריה;
- ב. טווח השפעה של פע"ם ממוקדת על האזור למשך מספר ימים לאחריה;
- ג. טווח הכנה של פח"ע למשך מספר ימים טרם ביצועה.

33. העדרם של נתונים מסוגים שונים ו/או העדר יכולת איסופם בלוח הזמנים (להלן: לו"ז)

- הקצר הנדרש הביא לצמצום התקופות של הכרזת אזורים שונים כ"אזור עימות".** בגדר הנתונים שטרם אותר מידע מלא אודותיהם נכללים אלה:
- 1) נתוני שהיית כוחות צה"ל שאינם בפע"ם ספציפי;
 - 2) נתונים ודאיים לגבי נפגעי גוף פלשתינאים;

34. לאחר ניתוח הנתונים נבחנו דפ"אות שונות חלקן מרחיבות יותר מבחינת העוצמות שיוחסו לנתונים ולתקופות המדידה (בהתאם לתפיסה המבצעית). לבסוף, במטרה לעמוד בקנה המידה המשפטי- מידתי ומפאת הזהירות הוחלט **להתמקד, לצרכי החוק, בדרך הפעולה בעלת העוצמות ותקופות המדידה המצומצמות ביותר.**

35. בחירת הנתונים שישמשו לצורך המודל, פסילת נתונים לשימוש במודל, העדר חלק מהנתונים ובחירת דפ"א המצומצמת ביותר (כמפורט בסעיפים 31-34 לעיל) משמעם צמצום אזורי ההכרזה ותקופות ההכרזה האפשריים על פי החוק.

- 1) בדיקת הקריטריונים ל"אזור עימות" תבוצע לגבי כל אחד מהאזורים שימופו בהתבסס על נתוני פע"ים ופח"ע ותוך קביעת תקופות עימות מדויקות הנוקבות בתאריכי התחלה וסיום.
- 2) **אזור ביהודה ושומרון או בחבל עזה (לפני ה - 12/9/05)** יוגדר כ"אזור עימות" לתקופה של לפחות יום אחד אם בחינה של היום הנתון העלתה כי התמלא אחד או יותר מהקריטריונים הבאים:

- 1) בשלושת הימים הסמוכים ליום הנמדד (לעניין זה- היום הנמדד, יום לפניו ויום אחריו) בוצעה לפחות פעילות מבצעית (פע"ים) אחת.
- 2) ביום הנמדד בוצעה לפחות פע"ים ממוקדת אחת.
- 3) ביום הנמדד כוחות צה"ל שהו באזור במסגרת מבצע צבאי -פעולה או פעילות מיוחדת בהיקף נרחב שתוכננה מראש.
- 4) בשלושת הימים הסמוכים ליום הנמדד בוצעה לפחות פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) אחת בדרגת חומרה גבוהה (לעניין זה פח"ע יימדד ביום ביצועו וביומיים הסמוכים לאחריו).

- 3) **אזור חבל עזה (מיום ההתנתקות):** תיערך בדיקה אחת לתקופת מה רטרואקטיבית (חודשיים למשל), בדבר פעילות או שהיית כוחות הביטחון ברצועה, או פעילות חבלנית עוינת, ככל שהייתה כזו, ויבוצעו הכרזות על אזח"ע **כאזור אחד**, בהתאם לנתונים אלו. כל עוד מדובר בפעולות ממוקדות או נקודתיות נראה כי יש לפעול לפי תקופת יחוס הקצרה ביותר (יום אחד). לגבי פע"ים אחרת תיערך בחינה לגופו של עניין.

עקרון רציפות תקופות העימות

37. הפעלת הקריטריונים המנויים במודל הביאה, כצפוי, לכך שנתרו תקופות שקטעו את רציפות ההכרזות לגבי "אזורי עימות". חלק לא מבוטל מתקופות אלה עמד על תקופות קצרות מאוד (למשל יום, יומיים, שלושה ימים וכו') אשר קטעו רצף של תקופות עימות ממושכות.

38. לפיכך, מצאנו (בתיאום עם משרד המשפטים) כי לצד המלצתו לשר הביטחון באשר להכרזת "אזורי עימות" שנערכה בהתאם למודל ביצוע ההכרזות, יעביר צה"ל לשר גם המלצה לשקול במסגרת סמכותו הכרזה לגבי תקופות קצרות בהתאם לעקרון רציפות התקופות שייקבע.

39. עפ"י ההנחה המבצעית, באותן תקופות קצרות המתקיימות בין שתי תקופות רציפות המהוות תקופות עימות באזור עימות, התקיים בפועל עימות כהגדרתו בתיקון לחוק. זאת, ממספר טעמים. ראשית, התחדשות הכרזת האזור כ"אזור עימות" תוך פרק זמן כה קצר מלמדת על היותו "אזור עימות". שנית, מסד תיעוד הנתונים החלקי הקיים והנחות היסוד הדווקניות שאומצו במודל (סעיף 3.49) אשר הביאו בהכרח לצמצום התקופות המחושבות כתקופות עימות ולכן לא נכללו תקופות קצרות אלה כתקופות העימות במסגרת המודל.

40. למען הזהירות, סויגה אף ההמלצה להחלת רציפות תקופות עימות באזור יהודה ושומרון ובאזור עזה (עד ליום 11/09/05) כדלקמן :

מקום בו נקטעת הרציפות על ידי תקופה בת יום, המצויה בין שתי תקופות עימות בנות 3 ימים כל אחת לפחות, או על ידי תקופה בת יומיים, המצויה בין שתי תקופות עימות בנות 4 ימים כל אחת לפחות, הרי שחזקה כי גם באותו יום התקיים בפועל "עימות" כהגדרתו בתיקון לחוק ובהתאם יש לכלול את תקופה קצרה זו בהכרזה על אזורי עימות.

לגבי אזור חבל עזה, מיום 12/09/05 ואילך גם מקום בו נקטעה הרציפות על ידי תקופה קצרה בת למעלה יומיים, חזקה היא כי גם באותו יום התקיים בפועל "עימות" כהגדרתו בתיקון לחוק ובהתאם יש לכלול את תקופה קצרה זו בהכרזה על אזורי עימות.

ביצוע המודל בפועל – עריכת הכרזות

41. במקביל לתכנון המודל הוקם מנגנון לביצוע הכרזות במסגרת פעולותיו :

- (1) נאספו הנתונים הנדרשים מהפיקודים ומאמ"ץ, ובכלל זה נתוני פע"ם ופח"ע.
- (2) נאספו נתונים ומידע ע"י מח"טי איו"ש, האוגדה ואמ"ץ הנוגעים לחלוקה לאזורים מההיבט המבצעי.
- (3) הופקו מפות באמצעות יחידת המיפוי.
- (4) קוימו התייעצויות עם כלל הגורמים המשפטיים הרלוונטיים.
- (5) נבחנו דפ"אות שונות למודל.
- (6) רוכז המידע והפך לידע של "אזורי עימות" (עבור תהליך ההכרזות).
- (7) אופיינה מערכת מידע למימוש מודל ההכרזות.
- (8) הוקמה מערכת מידע על סמך האפיון.
- (9) הופקו דו"חות הכרזות בהתבסס על הנתונים הנשקלים במודל ועל רציפות התקופות.
- (10) המודל ודו"חות ההכרזה עברו שרשרת אישורים ובכלל זה אישור ר' אמ"ץ סגן הרמטכ"ל, הרמטכ"ל ושר הביטחון.
- (11) המלצות הרמטכ"ל וסגנו בנוגע לאזורי ולתאריכי ההכרזות הועברו להחלטת שר הביטחון. ההמלצות התייחסו להכרזת "אזורי עימות" ו"תקופות עימות"

בהתאם למודל ובכלל זה בהתאם לעקרון רציפות תקופת העימות (דו"ח פירוט רציפות תקופת עימות ודו"ח הכרזות).

משמעויות מבחינת צה"ל ומערכת הביטחון

42. המודל נותן מענה מיטבי בתנאים הקיימים לעבר ולהווה ומכוון לצפות את פני העתיד. דהיינו המודל נועד לטפל הן בגל התביעות עד כה הנוגע ל"אירועי גאות ושפל" והן לתביעות נוספות שיוגשו במהלך העימות המוגבל. **יעילותו של המודל תלויה בהמשך התייעוד המבצעי ובהעמקתו.**

43. **תחום התייעוד המבצעי מהווה חלק בלתי נפרד מדרכי מימוש החוק.** זאת, הן לעניין ההכרזות על אזורי עימות שיחסמו מהותית את הדיון בחלק מהתביעות, הן לעניין ההתמודדות המשפטית בתיקי תביעה שידונו בבתי המשפט בהעדר חסימה מהותית, והן לעניין דיוני "ועדות לפנים משורת הדין" שידונו בחלק מהתביעות שאינן יכולות להתדיין בבתי המשפט.

44. **הפערים העמוקים בתחום התייעוד המבצעי עומדים לצה"ל ולמערכת הביטחון לרועץ.** זאת לא רק בהיבט התביעות המשפטיות אליו מתייחס מסמך זה, אלא אף בהיבטים אחרים: כספי, תדמית, למידה ארגונית, זיכרון ארגוני ועוד. ככל שמאגר הנתונים והמידע העומד לרשות צה"ל יהא רחב יותר, הנהלים ברורים יותר וההטמעה עמוקה יותר כך ההתמודדות בכלל המישורים תהא טובה יותר.⁸

45. **תוצאת המודל המפורט במסמך זה הינה דו"חות הכרזה.** על בסיס המודל נערך דו"ח הכרזה מפורט ורחב, המתייחס לאזורי יהודה שומרון ועזה מספט' 2000 ועד אמצע ינואר 2006. דו"ח ראשון ומרכזי זה עבר הליך אישור מיוחד דרך שרשרת הפיקוד עובר לר' אמ"ץ, סגן הרמטכ"ל, הרמטכ"ל ושר הביטחון.

46. לאחר מכן, יפורסם דו"ח מפורט חודשי / **דו חודשי באופן שוטף.** לצידו, מאפשר החוק **עריכת דו"חות שוטפים נקודתיים** המרחיבים את תקופת ההכרזה ובתנאי שיתווספו נתונים חדשים לגבי אירועים מיום 10/08/05 ואילך. דו"חות אלה יעברו בהליך קצר יותר מזה הנוגע לדו"ח הראשון, מר' אמ"ץ לשר הביטחון.

⁸ תפיסת ניהול המידע והידע. נערך ע"י סא"ל חזקיהו אורלי ורס"ן אהובה זינגר, מרכז התייעוד המבצעי, חטיבת תוה"ד, אמ"ץ (טרם פורסם).

1. סביבת העבודה ומתאר האילוצים

1.1 גיבוש מנגנון הכרזות שר הביטחון היה כרוך בפתרון אילוצים שונים ומגוונים, אשר ניתן לסווגם לאילוצים חיצוניים ולאילוצים פנימיים.

אילוצים חיצוניים

1.2 **לשון החוק וכוונת המחוקק** - מנוסח החוק שפורסם עולה כי אין הכוונה להכריז באופן גורף על אזורי איו"ש ואזח"ע כאזורי עימות מוגבל לתקופת זמן בלתי מוגבלת. מכאן שצה"ל מחויב לבחון תפיסה של "אזורי עימות" לצרכי החוק בלבד אף אם זו לא תעלה בקנה אחד עם התפיסה התורתית⁹ לגבי אזור עימות.

1.3 קיימת **מציאות מדינית חדשה הנובעת מתהליך ההתנתקות** ויש לבחון השלכותיה על הגדרת "אזורי עימות".

1.4 **קיימים אילוצי לוחות זמנים הקבועים בחוק**, לפרסום הכרזות שר הביטחון.
(1 **עד ליום 10/2/06 יש לפרסם את כל ההכרזות** הנוגעות לתקופה שבין יום 29/9/00 (תחילת אירועי גאות ושפל) לבין יום 10/8/05 (יום פרסום התיקון לחוק).
(2 **החל מיום 10/2/06 יש לפרסם באופן שוטף** הכרזות לגבי אזורי עימות מיום 10/08/05 ואילך. הכרזות אלו חייבות להתפרסם באופן שוטף תוך 90 יום מקבלת כל התביעה.

1.5 המשך הטיפול בחלק מתיקי **התביעות התלויות ועומדות** מותנה בקבלת מידע אודות ההכרזות (על פי התיקון לחוק עם תחילת ההוכחות בתיק לא תוכל המדינה לטעון לפטור עקב הכרזת "אזור עימות").

1.6 **תהליך ההכרזות נתון לביקורת שיפוטית** - במהלך חודש אוגוסט 2005 הוגשו שתי עתירות לבג"ץ כנגד עצם החוקתיות של התיקון לחוק. עתירה שלישית הוגשה בסוף שנת 2005. **בפועל, הדיון בעתירות נקבע לחודש מרץ 2006, היינו בחלוף התקופה הקבועה בחוק לפרסום ההכרזות הנוגעות לספט' 2000 ואילך.** ניתן להניח אפוא, כי בבואו לבחון את חוקיות החוק כולו, בית המשפט ייתן משקל רב גם לאופן הפעלתו (דהיינו - ביצוע ההכרזות). משמע, תבחן השאלה באם שיקול הדעת של שר הביטחון בפרסום ההכרזות היה סביר ומידתי.

⁹ ראה הערת שוליים 2.

1.7. קיים ויתקיים **הד תקשורתי** הן לגבי הליכי בג"ץ בנושא והן לגבי הטיפול בהכרזות, השיקולים וההליכים הנלווים לו אשר ישליך על תדמית המדינה.

אילוצים פנימיים

1.8. נדרש איסוף ואיתור נתונים נדרשים – פעילות מבצעית (פע"ם) ופעילות חבלנית עוינת (פח"ע) מאוק' 2000 ואילך. בשלב זה המודל יישען על הנתונים והמידע המתועד (פע"ם ופח"ע) שאותרו באגף המבצעים (כולל נתוני פיקוד מרכז ופיקוד דרום). בהמשך יורחב למידע המבצעי המתועד אשר ייווצר לאור פעילות מרכז התיעוד המבצעי. **העדרם של נתונים מסוגים שונים ו/או העדר יכולת איסופם בלו"ז הקצר הנדרש הביא לצמצום התקופות של הכרזת אזורים שונים כ"אזור עימות".**

1.9. **העדר מודל הכרזות בעל קריטריונים ומדדים סדורים** הדרוש לביצוע פרסום הכרזות פרטניות ולא הכרזות גורפות, קרוב ככל הניתן לתפיסה המבצעית של "עימות מוגבל", מבוסס על נתונים מהימנים, נסמך על הערכות אמ"ץ, מבוקר ומאושר ע"י הגורמים הבכירים. על המודל לבחון אזורי עימות חמש שנים אחורנית.

1.10. **העדר מערכת מידע אשר תאפשר את יישום מודל ההכרזות** באמצעות איסוף מידע עדכני של הנתונים הרלוונטיים בלבד לביצוע הכרזות, ניתוחם לאור מאפייני המודל והפקת דו"חות הכרזות לפי הקריטריונים שיקבעו. מערכת המידע תהא בעלת ממשקים למערכות מידע בצה"ל ובמשרד הביטחון.

1.11. **העדר מנגנון ניהול הכרזות** באופן שוטף (עריכת דו"חות, ביצוע הכרזות נקודתיות לצד הכרזות כלליות שוטפות, הפצת מסמכי הכרזה, בקרת פרסום הכרזות וכיוב').

2. "אזור עימות" (מוגבל) בראייה תורתית מבצעית ובראי החוק

2.1. האילוץ הבולט ביותר הינו ההקשר בו תבחן הגדרת "אזור עימות" – דהינו, היחס בין התפיסה התורתית מבצעית את הגדרת "אזור עימות" לבין לשון החוק וכוונת המחוקק.

"אזור עימות" על פי התפיסה התורתית-מבצעית¹⁰

הגדרת "עימות מוגבל"

2.2. מערכת המונחים התורתית מבחינה בין עימות, מלחמה ועימות מוגבל. לדידה, קיימות שתי קטגוריות משנה ראשיות של עימות: מלחמה ועימות מוגבל.

2.3. **עימות מוגבל (מכונה גם עימות בעצימות נמוכה)** – כל עימות שאיננו מלחמה. תופעת העימות המוגבל הינה חלק מתהליך הגבלת השימוש בכוח בעולם להשגת מטרות פוליטיות, והיא תופסת יותר ויותר את מקומה של המלחמה. לעימות מוגבל אחת או יותר מצורות אלה: בין-מדינית, בין ישות ריבונית (מדינה) לבין ישות לא-ריבונית (ארגון, קבוצה וכד'), חתרנות¹¹, בטחון שוטף¹². מצב העימות המוגבל הוא בעל תכלית פוליטית, והכרעתו מושגת באמצעות שינוי תודעתי בחברה ובקרב לוחמיה, ע"י "הוגעה" ממושכת ולא באמצעות הכרעה והרתעה ע"י בעל העוצמה הצבאית (כנהוג במלחמה).

2.4. **עקרונות תפיסת העימות המוגבל הם אלה:**

- 1) **עימות מוגבל מתחולל במצב יסוד של א-סימטריה בעוצמתם של היריבים.** הא-סימטריה מתייחסת לתופעה של עימות בין צד הנהנה מעדיפות כוללת ביכולות ובעוצמה האסטרטגית או ביכולות הטכנולוגיות (כיכולות ביטחוניות צבאיות) לבין הצד הנחות.
- 2) **הא-סימטריה מכתובה שילוב של פעולות מסוגים שונים:**

- א. פעולות לא אלימות- מחאה אזרחית המתבטאת בשביתות בהפגנות ובהפרות סדר, התקוממות עממית.
- ב. פעולות אלימות- הפרות סדר אלימות, מלחמת גרילה, מרי אזרחי, טרור, חתרנות וכיוב'.

¹⁰ פרק זה נכתב לאור "העימות המוגבל", אסופת מאמרי אל"ם (מיל) שמואל ניר (סמו) ז"ל, יולי 2004, הוצאת אמ"ץ/תוה"ד. אל"ם ניר ז"ל פיתח את תפיסת העימות המוגבל בצה"ל, לרבות את התורה המחייבת בצה"ל, כמפורט בהערת שוליים מס' 2.

11 **חתרנות (INSURGENCY)**- כל מעשה של קבוצה בתוך מדינה או ישות מדינית, המתבטא בהפעלת פח"ע לשם מיטוט שלטון קיים, שינוי אופי מדינה, משטר, תפיסה וכיוב'.

12 **ביטחון שוטף** – פעילות יום יומית של הצבא ושל כוחות הביטחון האחרים, המיועדת לשמור ולאבטח מפני פעולות גרילה, חבלה או טרור, הטרדות באש, פעולות איבה ופעולות חבלניות עוינות(פח"ע) אחרות ובמידת הניתן אף לסכלן מראש.

- (3) על פי רוב מתקיים העימות המוגבל בין מדינה ריבונית לבין ישות שאיננה מדינה ריבונית. זאת, ביוזמת האחרונה משום שאין לה די עוצמה לפתח מלחמה.
- (4) בעימות המוגבל קיימים מרכיבים מופשטים – מערכה על התודעה ותמרון הדעת. זירת העימות היא אמורפית, מטושטשת בגבולותיה הפיזיים והנפשיים.
- (5) ההכרעה בעימות המוגבל תתחולל דרך תודעת החברה ולוחמיה. זאת, להבדיל ממלחמה בה ההכרעה מתרחשת בשדה הקרב.
- (6) בשל הקושי בהכרעה צבאית מהירה, האסטרטגיה הנקוטה בעימות המוגבל הינה ה"הוגעה" (התשה פיזית ונפשית). ההוגעה שוחקת בהדרגה את נחישות החברה ולוחמיה באמצעות תהליך מצטבר של פגיעה פיזית, כלכלית ונפשית. תכלית הלחימה אינה פגיעה אלא השפעותיה על נחישות החברה להתמיד בעימות.
- (7) בעימות מוגבל, החשובה מבין סוגי הלוחמות הינה הלוחמה הפסיכולוגית. הדרך להשגת ההכרעה הינה תודעתית ומשלבת בחובה השפעות שונות וסוגי לוחמה שונים המשפיעים על שדה הקרב: פסיכולוגית(תודעתית), כלכלית, לוחמה מודיעינית ולוחמה/פגיעה פיסית.
- (8) הלוחמה הפיסית היא האמצעי המרכזי שבאמצעותו משפיעים על החברות בעימות. לוחמת הצד החלש נחלקת ללוחמה סמויה¹³ וללוחמה גלויה¹⁴.

הגדרת "אזור עימות מוגבל"

2.5. יש להבחין בין אזור העימות המוגבל (אשר עפ"י התפיסה כולל אזורים רחבים בהם יש תמיכת תושבים בעימות גם אם אינה עולה לכדי אלימות פיסית) לבין המקומות בהם מתבצע הרכיב הפיסי של העימות.

2.6. העימות ובפרט העימות המוגבל מתבצע בשטחים אורבניים, זאת כתוצאה מתהליכי האורבניזציה המואצים ומיתרונות המרחב האורבני עבור הצד החלש בעימות המוגבל הא –סימטרי. לפיכך, הערים והשטחים הבנויים מהווים ויהוו יעדים צבאיים מרכזיים ומרכזי כובד מערכתיים ואסטרטגיים.

2.7. הגדרת המרחב הבנוי מבחינה בין אזורים בעלי מאפיינים שונים:

- (1) ערים.
- (2) כפרים – שטחים בנויים בסביבה חקלאית.
- (3) מחנות פליטים המצויים בדרך כלל בשולי המרחב העירוני או לעיתים באזור חקלאי.
- (4) מוקדים עירוניים וחקלאים משולבים.

¹³ "לוחמה סמויה" - הלחימה הפיסית בעימות המוגבל היא ברובה סמויה, בתצורה של מבצעי גרילה וטרור. המידע דל וקשה לאיסוף ולהערכה. תמונת הידע איננה בהירה ויש קושי לתרגמה למשמעויות מבצעיות מידיות.

¹⁴ "לוחמה גלויה" - הלחימה הגלויה בעימות המוגבל באה לידי ביטוי בשביתות, בתהלוכות ובהפרות סדר. לעיתים המשתתפים מסייעים לנושאי אמצעי לחימה (אמל"ח) להיות סמויים.

2.8. בכל מרחב אורבני ניתן להבחין בין מרכז או מספר מרכזים לבין אזורים פריפריאליים. במהלך עימות בעל אופי צבאי המבנה המרחבי מקבל משמעות שונה – מחד גיסא, נוסף לו רובד של מכשולים (מעבדות נפץ, ביצורים וכו'). מאידך גיסא, קיים עירוב של כוחות צבא, כוחות צבאיים למחצה, כוחות שיטוריים, כוחות עוינים ואוכלוסיה אזרחית. לכן, נוסף על המרחבים המפורטים לעיל ימצאו גם מתקנים צבאיים שונים :

(1) מחנות או בסיסים צבאיים.

(2) מוצבים.

(3) מחסומים.

שטחי איו"ש ואזח"ע

2.9. העימות המתנהל מאז ספטמבר 2000, בזירת איו"ש ובזירת אזח"ע המכונה "גאות ושפל" ובפי הפלסטינים "אינתיפאדת אל אקצה", ניתן לניתוח ולהמשגה במונחים של "עימות מוגבל" א-סימטרי או עימות נמוך עצימות. המאבק הפלסטיני משתרע על פני מספר זירות ההתמודדות ומנסה לשלבן : הצבאית, התודעתית (פסיכולוגית, מורלית, חברתית), הכלכלית, התקשורתית ובנוסף הזירה המדינית הבינ"ל. יחודו הוא כעימות המתרחש בעיקר באזור אורבני¹⁵.

2.10. באיו"ש ובאזח"ע, קיימים דגמים שונים של מוקדי עימות אורבניים פלסטיניים, בשליטה מלאה או שליטה ביטחונית ישראלית, בעלי מאפיינים שונים: ערים פלסטיניות, כפרים פלסטיניים, מרחב כפרי בנוי, מחנות פליטים וערים "מיוחדות" כגון חברון (ישוב יהודי בתוך ישוב בעל רוב פלסטיני).

2.11. תוצאות העימות המוגבל (יעד לטרור) באות לידי ביטוי גם באזורים אורבניים בתוך ישראל: ירושלים, ערים גדולות בעלות אוכלוסיה יהודית בלבד לצד מרחבי התיישבות יהודים באיו"ש ובאזח"ע וישובי קו התפר היהודים.

2.12. בהתאם לתפיסה המבצעית:

- (1) הלחימה הפיסית של צה"ל והפעילות העוינת הפלסטינית באיו"ש, באזח"ע ובשטח ישראל עצמה - מהווים רכיב אחד מהשלם ולא נועדו להשיג הכרעה בעצמה.
- (2) אזורי העימות המוגבל אינם מצומצמים אלא משתרעים על פני כל אזח"ע ואיו"ש ובפרט בחלקים האורבניים, בהיותו מורכב מפעולות לאורך זמן ובמקומות משתנים. ריבוי פח"ע, ריבוי פע"ם הבאים בעקבות פח"ע או במטרה למנעו, תכנון פח"ע בחלק אחד של האזור והשלמתו בחלק אחר או במדינת ישראל, תכנון פע"ם במקום אחד והשפעותיו במקום אחר- כל אלה מחזקים את התפיסה כי מדובר בעימות כולל אחד.

¹⁵ מבוסס על "גאות ושפל" מול "אינתיפאדת אל אקצה" – עימות מוגבל א-סימטרי במרחב אורבני, ד"ר שאול שי, אל"מ (מיל), פבר' 2001.

3) אי"ש ואזח"ע נבדלות ביניהן באופן מהותי במאפיינים מסוימים - סוג האורבניזציה, השליטה הישראלית, תדירות פעילות מבצעית והיקפיה, ותדירות פעילות חבלנית עוינת והיקפיה (ראה פירוט בנספח א').

"אזור עימות" על פי החוק

הגדרת "אזור עימות"

2.13. תפיסת המחוקק את "אזור עימות" לגבי נדרשת הכרזת שר הביטחון מצומצמת באופן ניכר מתורת "העימות המוגבל" המבצעית. זאת, ניתן ללמוד מעיון הן בחוק ובדברי ההסבר לו והן מדיוני ועדת החוקה, חוק ומשפט שעסקה בהכנתו באופן אינטנסיבי בחודשים יוני - יולי 2005.

2.14. לשון החוק¹⁶ הקובעת פטור מאחריות נזיקית בנוגע לנזק שנגרם על ידי כוחות הביטחון, באזור עימות, נוקטת בטרמינולוגיה דומה של "עימות" (ממנה נגזרת הגדרת "אזור עימות") אך למעשה מפרשת את הלחימה הפיסית ואת הגדרת אזורי העימות בצורה מצומצמת ביותר:

1) החוק הופך את הלחימה הפיסית של הצדדים למדד העיקרי להתרחשות עימות:

"עימות" – מצב דברים שבו מתרחש אירוע או מתרחשים אירועים בעלי אופי צבאי בין כוחות הביטחון לבין גורמים סדירים או בלתי סדירים העוינים את ישראל או מצב דברים שבו מתבצעות פעולות האיבה של ארגון עוין לישראל¹⁷.

2) החוק אינו מאפשר הכרזה גורפת על אי"ש ואזח"ע מבחינת מיקום ומועד. על מנת שאזור יחשב אזור עימות, נדרש שר הביטחון לנקוט פעולה בתוך מסגרת שהתווה החוק ולפרסם הכרזה. נראה, כי לו הייתה כוונת המחוקק שכל שטחי יהודה שומרון וחבל עזה יהיו אזורי עימות, בלא בחינה פרטנית כמתואר לעיל, היה הדבר נקבע מפורשות בחוק. מהות השינוי והצורך בניתוח (רזולוציות הרלוונטיות) בכל אחד מהאזורים לא נדונה בחוק.

"אזור עימות" – אזור מחוץ לשטח מדינת ישראל ששר הביטחון הכריז לגביו כאמור בסעיף קטן (ג), שכוחות הביטחון פעלו או שהו באזור במסגרת עימות¹⁸.

2.15. על כוונת המחוקק ניתן ללמוד גם מפרוטוקולי הדיונים של ועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת לקראת ההצבעה על החוק בקריאה שנייה ושלישית, מהם עולה כי¹⁹:

1) הצעת החוק בגרסתה המקורית, קבעה פטור מאחריות בנזיקין בשל נזק שנגרם לכל תושב אזור עימות²⁰. גרסה זו שונתה במהלך דיוני הוועדה, לגרסה הנוכחית

¹⁶ חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות מדינה) (תיקון מס' 7), התשס"ה-2005, מיום 10/8/2005.

¹⁷ סעיף 55 (ה) לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות מדינה), תשי"ב-1952.

¹⁸ סעיף 55 (ה) לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות מדינה), תשי"ב-1952.

¹⁹ פרוטוקולי הוועדה מהתאריכים: 31/5/2005, 15/6/2005, 23/6/2005, 30/6/2005, 10/7/2005, 20/7/2005.

25/7/2005

²⁰ פרוטוקול הוועדה, מיום 31/5/2005.

(לפי אזור ולא לפי תושב), כיוון שנטען כי היא שוללת באופן גורף מדי את הזכות לפיצוי.

(2) החוק מאפשר הכרזה רטרואקטיבית, החל מספט' 2000 .

(3) אין כל כוונה שתינתן הכרזה גורפת בדבר כל השטחים כאזורי עימות לאורך כל שנות אירועי גאות ושפל. לצרכי החוק (הכרזה על אזור עימות) נדרשת הגדרת אזורי עימות שונה מהגדרה גורפת של איו"ש ואזח"ע.

(4) מהות חלוקת האזורים (רזולוציות רלוונטיות) למשל: ערים, מרחבים כפריים, מתקנים צה"ליים, בכל אחד מהאזורים, נדונה באופן חלקי ביותר בוועדה. הוועדה קבעה כי שיקול הדעת בעניין יהיה נתון בידי הרמטכ"ל ושר הביטחון.

2.16. **מלשון החוק עולה כי ניתן יהיה להשתמש בהכרזת אזור עימות רק אם נשוא התביעה עניינו אירוע שארע במסגרת העימות.** דהיינו, לא כל שהייה או פעולה של כוחות הביטחון בשטחים הינה במסגרת העימות. מקום בו המדובר באירוע שאינו נובע מעימות (למשל ילד שנפצע מגדר של מחנה השוהה באזור דרך קבע) לא תהנה המדינה מהגנת החוק לפטור מהתביעה.

2.17. לצד אלה יודגש כי המחוקק הכיר במצב בו פעילות מבצעית אשר החלה, יצאה או נועדה להתרחש במקום מסוים, התפשטה גם למקום או למקומות נוספים. במקרה כזה, סברה הוועדה כי ההכרזה למקום המיועד או המקום ממנו יצאה הפעילות (למשל ירי) תורחב גם למקומות אליהם התפשטה הפעילות²¹.

2.18. **החובה לקיים את החוק, מחייבת להתייחס להגדרת אזורי עימות על פי החוק ולא על פי התפיסה הצבאית.** בסופו של דבר, החוק שפורסם השתמש בטרמינולוגיה של "אזור עימות" אך התמקד במוקדי העימות הלחימתי-פיסי בלבד.

²¹ פרוטוקול הוועדה מיום 20/7/05

3. מודל ביצוע הכרזות

הנחות יסוד

3.1. מודל ביצועי חייב ליישם את החוק על פי הנתונים הקיימים בשלב זה בידנו. בד בבד נדרשת גמישות במודל מתוך הנחה שבעקבות פעילות מרכז התייעוד המבצעי יורחב בסיס הנתונים והמידע המבצעי וכי קריטריונים מסוימים עלולים להשתנות במרוצת הזמן.

3.2. על מודל הביצוע לענות על הגדרות החוק את "אזור עימות" גם אם משמעות הדבר כי במסגרתו לא יוכרזו אזורי עימות הנחשבים כאזורי עימות מובהקים לגישת התפיסה המבצעית. מתחייב אפוא שינוי תפיסתי שעניינו תפיסת מוקדי עימות בעלי אופי לחימתי-פיסי כאינדיקציה לאזורי עימות מוגבל.

3.3. כאמור, הכרזה גורפת על כל שטחי איו"ש ואזח"ע, לאורך כל שנות העימות, אינה עולה בקנה אחד עם החוק, ונדרש כי ההכרזות יהיו ממוקדות יותר, הן מבחינת המקום, והן מבחינת המועד. זאת בהתבסס על מאגר הנתונים המצוי בצה"ל על פעילותו בחמש שנות העימות.

3.4. רזולוציית הניתוח של "אזור" נתונה לשיקול דעת שר הביטחון. אבחנת "אזור עימות" תהא מידתית וסבירה ותסתמך, ככל הניתן, על מגוון הנתונים והשיקולים המבצעיים.

ההגדרות הדרושות לבניית מודל

3.5. לשם בניית מודל הכרזות "אזור עימות" לפיו יתבצעו הכרזות, בהתבסס על נתוני פע"ם ופח"ע תוך קביעת תקופות עימות מדויקות, נדרשת הגדרת המושגים הבאים:

(1) פע"ם ופח"ע.

(2) תקופת עימות.

(3) אזור.

(4) תקופה נמדדת לצורך שיטת חישוב הנתונים.

(5) ממוצע/ממוצע נע.

הגדרת סוגי הנתונים הרלוונטיים להגדרת "עימות"

3.6. הגדרת "עימות" בחוק עוסקת במצב דברים (פעילות מבצעית ופעילות חבלנית עוינת באזור מסוים) המשתרע על פני תקופה ולא בפעילות נקודתית.

3.7. בהתאם לכך נדרש צה"ל -אגף המבצעים (להלן: אמ"ץ) לאסוף מידע אודות פעילויות מבצעיות ופעילות חבלנית עוינת בחלוקה למיקום, מועדי התרחשות, סוגי הפעילות, סוגי תוצאות פעילות וזהות הארגון העוין לגבי פח"ע.

תכולת מאגר הנתונים

3.8. מאגר הנתונים שנאספו באמ"ץ כולל:

(1) נתוני פעילות מבצעית (פע"ם) מאז תחילת אירועי "גאות ושפל" (ספטי 2000) ואילך בחלוקה לסוגי הפעילות, ובחלוקה לפי מיקום, למועדי התרחשות, ולסוגי תוצאות פעילות.

(2) נתוני פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) מאז תחילת אירועי "גאות ושפל" (ספטי 2000) ואילך בחלוקה לסוגי הפעילות החבלנית וכן בחלוקה למיקום, למועדי התרחשות ולסוגי תוצאות פעילות.

3.9. המאגר אינו כולל, בין היתר:

(1) נתוני שהייה שוטפת של כוחות הביטחון (אלא נתוני פעילות מבצעית נקודתית);

(2) נתונים ודאיים לגבי נפגעי גוף פלשתינאים (אלא הערכות או דיווחים).

3.10. ויודגש הפער בנתונים: המאגר כולל נתונים פר- אירוע. מעצם טיבו כמאגר הכולל נתונים פר – אירוע ולאור כמות האירועים הגבוהה לא ניתן היה לאסוף נתונים אודות 100% מאירועי הפעילות המבצעית ואירועי הפעילות החבלנית העוינת ותוצאיהם. מאחר ואזור העימות מוכרז ככזה על בסיס נתונים שונים (ובכללם נתוני בטחון שוטף, כלל הפח"ע, היקף פצועים וכיוב'), העדר נתונים משמעותו – צמצום אזורי ההכרזה ותקופות ההכרזה.

3.11. מדובר בנתונים מהימנים הנסמכים על דיווחים שוטפים של הפיקודים (מרכז ודרום) מאז ספטי 2000, המבוקרים ומנוהלים ע"י גורם קבוע באמ"ץ.

3.12. לשון החוק, ובפרט המילים "במסגרת העימות" מצביעה על הצורך לערוך בחינה פרטנית יותר באשר לאירועי השנים האחרונות בטרם תצא הכרזה בדבר אזורי עימות - בחינה אשר תפריד בין מקרים בהם כוחות צה"ל פעלו במסגרת העימות, למקרים בהם כוחות צה"ל פעלו שלא במסגרת העימות.

הגדרת סוגי הפעילות

3.13. יש לתת את הדעת למגוון רחב של פע"ם, שכן במהלך העימות התרחבה הפעילות המבצעית של הצבא אשר באה ליישם את החלטות הדרג המדיני וכללה, בין היתר, את אלה²²:

- 1) הטלת כתר, סגר או מניעת מעבר בין שטחי הרשות למדינת ישראל או אל מחוצה לה.
- 2) התמודדות עם התכסית במוקדי החיכוך ומניעת מסתור מפגעים באמצעות הריסת בתים, גדרות, חישוף וניקוי צמחיה, וכיוב'.
- 3) פריצת דרכים עוקפות לשטחים אורבניים על חשבון שטחים חקלאיים.
- 4) פגיעה במוקדי העברת מידע (אלקטרוני, תקשורת, וכיוב').

3.14. המחוקק נתן דעתו על מגוון הפעילויות המבצעיות הקיימות ומצא להדגיש דוגמאות שונות²³:

- 1) סיכול או שיבוש פיגוע על בסיס מידע מודיעיני;
- 2) חישוף שטחים;
- 3) תפיסת בתים לצורכי הצבא (תצפיות, עמדות);
- 4) סיכול ממוקד;
- 5) פע"ם במחסום;
- 6) פע"ם בגדר;
- 7) פע"ם מתוך כפר;
- 8) מתנה קבע - אם מצב הדברים מאופיין בפע"ם או בפח"ע;
- 9) מחסום המשמש למעבר אוכלוסייה - אם מצב הדברים מאופיין בפע"ם או פח"ע;
- 10) פע"ם לצורך איסוף מודיעין;
- 11) פע"ם לצורך השמדת מערכות מידע.

3.15. פע"ם המתאימות לצרכי החוק מוינו עפ"י תקופות השפעה לפני האירוע ולאחריו:

- 1) פע"ם אשר תקופת ההכנה ותקופת ההשפעה רלוונטיות לגביהן (למשל, מעצרים).
- 2) פע"ם ממוקדות אשר תקופות אלו כמעט ואינן רלוונטיות לגביהן (למשל, סיכול ממוקד, יעף על-קולי).

²² דר' (אל"ם) שאול שי, לעיל הערת שוליים מס' 14.
²³ פרוטוקולי הוועדה מיום 31/5/2005, 15/6/2005, 14/7/05

3.16. גם לגבי פח"ע קיים מגוון רחב של סוגים. את אלה ניתן למיין בשני אופנים.

האחד, מיון לשלוש קבוצות עיקריות בהתאם לתפיסה התורתית-מבצעית²⁴:

- 1) הפרות סדר המוניות על ידי אוכלוסיה אזרחית- אלו משולבות באלימות בדרגות חומרה שונות (אבן, בקבוק תבערה, ירי אש חיה, שימוש ברימונים ובמטעני חבלה). האוכלוסייה המשתתפת מתגוררת במרחב האורבני ומפירי הסדר האלימים מתמזגים בתוכה.
- 2) לוחמת גרילה וטרור – ירי, הפעלת מטעני חבלה ומארבים נגד חיילי צה"ל, עמדות ומתקני צבא, ישובים ותושבי השטחים, שכונות בירושלים ובקו התפר. הפעולות מבוצעות בעיקרן ע"י גורמים חמושים מאורגנים או לא מאורגנים. המפקדות, ההכנות והמרכז הלוגיסטי של חוליות הפיגוע נמצאים בעומק השטח הבנוי. הביצוע נעשה במרחב בנוי בעיקר בשטחי הפריפריה של הערים ובכפרים המשיקים לצירי תנועה, למתקני צה"ל או לישובים ולשכונות ישראליות. בסיום הפעולה נסוגה החוליה לעומק המרחב הבנוי.
- 3) טרור "אסטרטגי" – ביצוע פיגועי מכוניות תופת, מטעני חבלה, פיגועי התאבדות וחטיפת חיילים, בעיקר ע"י ארגוני הטרור האסלאמי אך גם ע"י מנגנוני הביטחון הפלסטיניים. מרבית הפיגועים מכוונים למוקדים אורבניים ישראלים על מנת לגבות מחיר מקסימאלי ולהשפיע על דעת הקהל בישראל.

השני, מיון לשתי קבוצות על פי דרגת חומרתן:

- 1) פח"ע בדרגת חומרה רגילה (אירועי הפרות סדר ואלימות כגון: התקהלות, התפרעות, הבערת צמיגים, חסימת ציר, תהלוכה.
- 2) פח"ע בדרגת חומרה גבוהה (פעולות גרילה, ירי וטרור).

3.17. **מדובר בפח"ע שהתרחש באיו"ש ובאזח"ע, שכן החוק קובע כי פח"ע בתוככי ישראל לא יחשב לצורך הגדרת אזור עימות (אם כי תוצאתו - פע"ם באיו"ש ו/או אזח"ע, תחשב לעניין ההכרזות)²⁵.**

3.18. לנוכח האמור, נעשתה בחינה של רלוונטיות קטגוריות סוגי הפעילות בעיני המחוקק ורק סוגי הפע"ם והפח"ע המתאימים לצרכי החוק נלקחו בחשבון. רשימה מפורטת של נתוני פע"ם ופח"ע שנכללו במודל מפורטת בנספחים ב ו- ג'.

3.19. סוגי נתונים שנמצאו כלא רלוונטיים לצרכי החוק²⁶ לא השפיעו בכל דרך על הגדרת אזורי עימות. רשימה מפורטת של נתוני פע"ם ופח"ע שלא נכללו במודל מפורטת בנספחים ד' ו- ה'. כך למשל, ליתר זהירות, לא נכללו בחשבון אלה:

²⁴ דר' (אל"ם) שאול שי, לעיל הערת שוליים מס' 14.

²⁵ פרוטוקול הוועדה מיום 14/7/2005.

²⁶ ואין זה משנה לעניין זה שמבחינת התפיסה המבצעית הנוגעת לעימות המוגבל, צה"ל רואה אותם כרלוונטיים.

- 1) נתוני פעילות שגרתית, כגון סיורים שגרתיים, הריסת בית בלתי חוקי וכו' (אלא אם התפתח עימות).
- 2) פעילות צבאית מבצעית הנוגעת לאוכלוסיה היהודית באיו"ש ובאזח"ע (אלא אם התפתח עימות למול הפלסטינים במהלך הפעילות).
- 3) כל מעשי פח"ע (בעיקר מעשי טרור) שבוצעו בתוככי שטח ישראל ומהווים חלק בלתי נפרד מהעימות המוגבל על פי התפיסה הצבאית.
- 4) פח"ע בדרגת חומרה רגילה (הפרות סדר לסוגיהן השונים).

עוצמות לנתוני פע"ם ופח"ע

3.20. בשלב הבא, נערך מבחן הנוגע לשאלת העוצמות הניתנות לכל קטגוריה של נתונים. כל קטגורית נתונים נבחנה בהתאם להקשר, מתוך רצון לתת משקל/עוצמה הולמים. משמע, מקום בו תינתן עוצמה גבוהה לאחד המרכיבים - קיימת אפשרות כי תקופת העימות באזור הנמדד תהיה ממושכת יותר.

3.21. העוצמה באה לידי ביטוי בתקופת הישוב השפעת טווח האירוע. לאחר בחינת הנושא הוחלט, למען הזהירות, לצמצם את העוצמה ככל הניתן:

- 1) עוצמה מוגברת ניתנה לפע"ם שאינה ממוקדת, שכן פע"ם זו מושפעת ומשפיעה על אפיון האזור הן ביום שקדם לביצועה (יום ההכנה) והן ביום שלאחריה (טווח השפעת הפעולה המינימלי), נוסף על יום ביצועה.
- 2) עוצמה מוגברת ניתנה לפח"ע חמורה בהיותה פעילות בעלת אופי צבאי המשפיעה על אפיון האזור הן ביום ביצועה והן בטווח של יומיים לאחר ביצועה.
- 3) עוצמה חלשה ניתנה לפע"ם ממוקדת - על אף טווח ההשפעה, נקבע כי פע"ם ממוקדת תשפיע על יום ביצועה בלבד.
- 4) לא ניתנה נפקות/עוצמה לפח"ע בדרגה רגילה, מסוג הפרות סדר, על סוגיהן השונים. זאת, בניגוד לתפיסה המבצעית ומתוך עמדה כי פעילות עממית, שאינה מלווה בפח"ע חמור, לא תחשב לצרכי החוק כפעילות בעלת אופי צבאי (בניגוד לפח"ע בדרגה חמורה).
- 5) לא ניתנה נפקות/עוצמה לתוצאי פע"ם ופח"ע לסוגיו (פצועים או הרוגים).²⁷

הגדרת "תקופה (של עימות)"

3.22. עפ"י לשון החוק וכוונת המחוקק נראה כי הכוונה הינה לכל תקופה העומדת על יום ויותר. לעניין זה - "יום" לפי נתוני הפע"ם / פח"ע - החל מהשעה 00:01 לפנות בוקר וכלה בשעה 24:00. המשמעות - כל אזור ינותח לפי נתוני פעילויות בכל יום ויום.

²⁷ כאמור בפרק זה, מאגרי הנתונים של צה"ל אינם כוללים נתונים ודאים לגבי היקף הנפגעים מקרב הפלסטינים. לזו היו נכללים נתונים אלה במודל תקופת העימות המוכרזות לגבי כל אזור נמדד היו ממושכות יותר.

3.23. המחוקק הותיר את שאלת הגדרת "אזור" לשיקול דעת שר הביטחון. השאלה מהו "אזור" העמידה בפנינו שאלות נוספות:

- 1) מהי רמת ניתוח/רזולוציה לבחינת ה"אזור" לצרכי החוק;
- 2) האם הגדרת "אזור עימות" זהה לגבי איו"ש ולגבי אזח"ע טרום ההתנתקות (תקופת ספט' 2000 עד 12/9/2005 – תהליך ההתנתקות);
- 3) הגדרת "אזור עימות" לאור מסירת אזור חבל עזה לידי הרש"פ ב – 12/9/2005 (תהליך ההתנתקות);

מהי רמת החלוקה לאזורים (הרזולוציה) לבחינת ה"אזור" לצרכי החוק;

3.24. קיימות מספר דפ"אות לניתוח אזורים:

- 1) בהתאם לתפיסה המבצעית אזורי יהודה, שומרון וחבל עזה מהווים אזור עימות מוגבל אחד²⁸. אולם, יש להתייחס להגדרת אזורי עימות על פי החוק ולא על פי התפיסה הצבאית. לפי החוק יש לבחון מוקדי עימות בעלי אופי לחימתי-פיסי כגזרת של העימות המוגבל. על כן דפ"א זו אינה מתאימה.
- 2) עפ"י ניתוח עמוק ביותר (ירידה לרזולוציה כמעט מקסימלית) ניתן לפצל את אזח"ע ובפרט את איו"ש לכשמונה מאות "אזורים" (עשרות באזח"ע ומאות באיו"ש) כמוקדי עימות. אלה נחלקים מבחינה אורבנית כדלקמן: ערים פלסטיניות; כפרים פלסטיניים (באיו"ש כ- 450 כפרים שניתן לחלקם לפי שמותיהם או לפי מרחבים כפריים המאגדים מספר בודד של כפרים או עשרות כפרים). לצד אלה, קיימים מתקנים צה"ליים (הנחלקים למחנות, מחסומי קבע, מחסומים ארעיים, מוצבים) וכן קיימים צירים וצמתים מרכזיים. ברור, כי לא זו הייתה כוונת המחוקק.
- 3) מיפוי מאוזן (בניגוד לשתי דפ"אות הקיצון המפורטות לעיל) של האזורים על בסיס התפיסה המבצעית.

האם הגדרת "אזור עימות" זהה לגבי איו"ש ולגבי אזח"ע (עד ההתנתקות)

3.25. על אף היותם של איו"ש ואזח"ע מעורבים בעימות המוגבל נראה כי יש להפריד ביניהם לעניין הגדרת "אזור" לצרכי החוק. (האבחנה מפורטת בנספח א'). **באופן תוצאתי חלוקת "אזורי העימות" בתוככי שני אזורים אלה תהיה שונה**²⁹. בין הטעמים להפרדה:

- 1) מבנה גיאוגרפי ודמוגרפי.
- 2) תדירות פע"ם ומאפייניה.
- 3) תדירות פח"ע ומאפייניה.

²⁸ ראה פרק 2.

²⁹ נספח א' הכולל נתוני מתאם הפעולות בשטחים ונתוני אגף מבצעים.

3.26. **השוואת המבנה הדמוגרפי והגיאוגרפי** העלתה כי שטחה של איו"ש גדול מזה של אזח"ע והיא כוללת מאות מרחבים אורבניים בתוכה (ערים גדולות, מאות כפרים) לעומת אזח"ע הכוללת מספר בודד של ערים גדולות ומחנות פליטים. לצד נתון זה, הצפיפות האורבנית באיו"ש נמוכה באופן משמעותי לעומת זו של אזח"ע (האחרונה נחשבת אף לבעלת צפיפות אוכלוסין מהגבוהות בעולם).

3.27. **השוואת תדירות פע"ם** בין איו"ש ואזח"ע מעלה כי תדירות הפע"ם באיו"ש גבוהה לעין שיעור מזו של אזח"ע (89%). אף אופי הפעולות שונה ונובע, בין היתר, מההבדל האורבני ביניהן. איו"ש מאופיינת בריבוי פעולות, בריבוי מקומות בהם בוצעו הפעילויות, בתקופות קצרות של הפעולות, בטווח פעולה מצומצם של כוחות ואילו אזח"ע מתאפיינת בתדירות נמוכה יותר של פעולות, אך אלו פעולות בהיקף רחב יותר מבחינת מיקומן, טווח פעולתן (חדירה לערים) והכוחות המעורבים. **ראה הרחבה בנספח א'.**

3.28. **בדיקת סך אירועי הפח"ע באיו"ש ובאזח"ע** מעלה כי שיעור הפח"ע ותדירותו באזח"ע עולה באופן ניכר על זה של איו"ש (89% מאירועי הפח"ע התרחשו באזח"ע). מרבית אירועי הפח"ע בדרגה החמורה התרחשו באזח"ע (למשל 60% מאירועי מטען, קרוב ל- 100% מאירועי ירי תלול מסלול- קאסם/משגר ועוד). מרבית אירועי הפח"ע בדרגה "רגילה" התרחשו באיו"ש (למשל 90% מאירועי הפרות הסדר התרחשו באיו"ש) **ראה הרחבה בנספח א'.**

3.29. **כפועל יוצא מהאמור לעיל, נראה כי מתחייבת אבחנה בין איו"ש לבין אזח"ע.** עולה כי בעוד שאיו"ש ניתנת לחלוקה ל"אזורי עימות" ברמת ניתוח מעמיקה, כאשר כל "אזור" עומד בפני עצמו כאזור אורבני, בעל תדירות פע"ם ופח"ע שקל לשייכם אליו הרי שלא כך המצב באזח"ע. ניסיון לחלק את אזח"ע לאזורים רבים נתקל בקושי מעשי לאור צפיפות האוכלוסין והבנייה, היקפם הרב של אירועי פח"ע, היקפם של אירועי הפע"ם והשתרעותם המרחבית (פגיעה באזור אחד הסמוך לאזור שני). אלה מלמדים כי לגבי אזח"ע אין משמעות לניתוח "אזור העימות" עפ"י ניתוח אזורי מעמיק.

3.30. **שתי אפשרויות הקיצון לחלוקת איו"ש נבחנו ונפסלו שכן חטאו לכוונת המחוקק (האחת, הכרזה גורפת מבחינה טריטוריאלית והשנייה רמת ניתוח לא סבירה המנוגדת לרוח החוק).** על מנת שלא להחטיא את כוונת המחוקק ובמטרה ליצור שיטת חלוקה מאוזנת נערכה חלוקה מפורטת ביותר של איו"ש לאזורי משנה, בעזרת שמונה מפקדי החטיבות המרחביות ומפקדת האוגדה. אלה ניתחו וסימנו כ- 90 אזורים הנתפסים מבחינת המדיניות המבצעית כאזורים או כגושים אורבניים אחודים, בכל אחת משמונה החטיבות. החלוקה נעשתה בתיאום עם אגף המבצעים ומתוך התייחסות לכל עיר וכפר ידועים, וכן מתוך התייחסות לעיקר הצירים, הכבישים, הצמתים והמחסומים. לצידם נותחו בנפרד המעברים. זאת, בשים לב להמלצת ועדת החוקה, חוק ומשפט. **ראה נספח ו'.**

3.31. מאחר ואזח"ע לא תמופה ברמת ניתוח גבוהה צריך לבחון את שיטת החלוקה המתאימה ביותר והתואמת את הרצף הטריטוריאלי. מבחינה אורבנית ניתן לחלקה ל – 3 רצועות עיור בולטות: צפון אזח"ע, מרכז אזח"ע, דרום אזח"ע (ובכלל ציר פילדלפי). הסבר מפורט לגבי כל רצועות עיור ראה בנספח ו'. לצידן נותחו בנפרד המעברים ואזור תעשייה ארז.

הגדרת "אזור עימות" לאחר מסירת אזח"ע לידי הרש"פ ב – 12/9/2005 (תהליך ההתנתקות)

3.32. שינוי המצב העובדתי - משפטי באזח"ע בתקופה שלאחר יציאת כוחות הביטחון מהרצועה ולאחר ביטול הממשל הצבאי, מחייב את בחינת הגדרת "אזור" מחדש מבחינת חלוקת האזור למוקדי עימות וירידה לרזולוציות כאלה ואחרות. זאת, מכיוון שבמצב החדש, במועד בו לא הייתה כל פעילות של כוחות הביטחון, השוהים ממילא מחוץ לרצועה, הרי לא מתמלאת הגדרת אזור עימות בהתאם לחוק;

3.33. משמעות הדבר לעניין מודל ההכרזות הינה, כי לגבי אזח"ע מיום 12/9/2005, תיערך בדיקה אחת לתקופת מה רטרואקטיבית (חודשיים למשל), בדבר פעילות או שהיית כוחות הביטחון ברצועה, או פעילות חבלנית עוינת, ככל שהייתה כזו, וכי יוצאו הכרזות על אזח"ע כאזור אחד, בהתאם לנתונים אלו, לפי מדידה יומית. ברי כי גם כאן, בדומה לכל ההכרזות האחרות, ניתן יהיה להכריז על תקופות ממושכות יותר, בהתאם לקריטריונים של המודל.

גיבוש מודל ההכרזות לעניין אזח"ע ואיו"ש

3.34. הקריטריונים שיבחרו עבור מודל ההכרזות נדרשים להיות סבירים ומידתיים בהתאם לנתונים, לעוצמה ולשיקולי האבחנה בין אזורים שפורטו לעיל.

3.35. הגדרת אזור עימות שגובשה בהתאם לנדרש בחוק הינה:

"אזור עימות" – אזור אשר בו במשך תקופה של יום אחד או יותר התמלא אחד או יותר מהקריטריונים הבאים:

1) בתקופה נמדדת בוצעה לפחות פעילות מבצעית (פע"ם) אחת.

2) בתקופה נמדדת מצומצמת יותר בוצעה לפחות פע"ם ממוקדת אחת.³⁰

3) בתקופה נמדדת שהו כוחות הביטחון באזור במסגרת עימות (כיום עדיין לא נמדד).

4) בתקופה נמדדת שונה בוצעה לפחות פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) אחת בדרגת חומרה גבוהה.

³⁰ פע"ם ממוקדת – פע"ם שאינה דורשת הכנה בשטח או שהיית כוחות לפני ואחרי הפעילות, כגון: סיכול ממוקד, יעף על קולי, תקיפת ח"א וכי"ב. ר' נספח ב'

תקופה נמדדת - מדדים ורציונל

3.36. הגדרת תקופה נמדדת - לשם ניתוח הנתונים שנאספו בהתאם לקריטריונים המפורטים מעלה אנו נדרשים להגדרה נוספת: "תקופה נמדדת".

3.37. מטרת המודל הינה בחינת כל אזור נמדד מדי יום ביומו ותחימת כל תקופת עימות באזור ביום תחילה וביום סיום. (דהיינו: אזור א' יכול שיוכרז כאזור עימות לתקופות מיום 1.1.02 עד 02.03.02 ומיום 20.03.02 עד יום 22.03.02).

המדד הנבחר - ממוצע נע

3.38. המדד המתאים לחישוב תדירות פע"ם/פח"ע כאבן בוחן להיות האזור אזור עימות הינו הממוצע.

3.39. הרציונל לשימוש במדד הממוצע נובע משני טעמים:

- 1) המציאות לפיה למרבית אירועי הפע"ם והפח"ע, מתקיימת תקופת הכנה באזור הסמוכה למועד הביצוע, ותקופת השפעה על האזור לאחר הביצוע. הכוונה היא שאירוע אינו מצוי בחלל ריק. לפני הוצאתו אל הפועל מתקיימת הכנה באזור העימות ולאחריו האזור נחשב לאזור עימות מבחינה צבאית ומקומית.
- 2) במסגרת הפעילויות שוהים כוחות צה"ל באזור זמן מסוים. זמן שהייה הינו יום עד מספר שבועות ואף חודשים. נתון שהיית הכוחות עדיין לא נמדד, ומדד הממוצע נועד לשקפו במידה מסוימת.

3.40. יחד עם זאת, לצורך המידתיות והאיזון הוטלו מגבלות נוספות:

- 1) נבחנו סוגי הפע"ם וחולקו לשתי קבוצות בהתאם להתקיימות תקופת ההכנה ותקופת ההשפעה (בהתאם לכך – חושבה העוצמה).
- 2) נבחנו שתי דפ"אות לחישוב הממוצע על יתרונותיהן וחסרונותיהן ונבחרה שיטת החישוב המדויקת יותר - הממוצע הנע.

3.41. ניתוח סוגי הפע"ם הביאה לחלוקה לשתי קבוצות (לחלוקה המלאה ראה נספח ב'):

- 1) פע"ם אשר תקופת ההכנה ותקופת ההשפעה רלוונטיות לגביהן (למשל, מעצרים).
- 2) פע"ם אשר תקופת ההכנה "באזור" כמעט ואינן רלוונטיות לגביהן (למשל, סיכול ממוקד, יעף על-קולי).

3.42. בחירת מדד הממוצע המתאים נעשתה לאור השוואה בין שני מדדי הממוצע - ממוצע "רגיל" וממוצע "נע", הנבדלים ביתרונותיהם ובחסרונותיהם:

- 1) ממוצע "רגיל" - אחת לתקופה מחושב ממוצע. ממוצע זה זהה לכל אותה תקופה. יתרונה של השיטה - קלה לחישוב. חסרונה - מהווה שיטת חישוב גסה אשר מפיקה

ממוצע כולל בהתאם לתקופה שנקבעה. דהיינו, לכל יום באותה תקופה (שבוע חודש וכו') – ממוצע זהה.

2) **ממוצע "נע"** – אחת ליום מחושב ממוצע לפי משך תקופת הממוצע הנעה סביב המועד בו מבוצע החישוב. יתרונה של השיטה – שיטה מדויקת אשר נותנת ביטוי לשינוי בנתונים הנמדדים. חסרונה – קשה יותר לחישוב יחסית לשיטת הממוצע הרגיל. דהיינו, לכל יום יחושב ממוצע משלו (ממוצע של אותו היום ומספר ימים לפניו ואחריה).

3.43. מדד הממוצע הנע נבחר משני טעמים:

- 1) המשמעות של נקיטת שיטת הממוצע הנע הינה מדידה פר – יום, יחסית לתקופה נמדדת סביב אותו יום (לפני ואחרי). לעומתה שיטת הממוצע הרגיל נותנת תוצאה יחסית לתקופה קלנדארית. הכוונה הינה, כי כאשר אנו עוסקים בשקלול נתונים רבים של פע"ם ופח"ע שיטת הממוצע הנע היא המביאה אותם לידי ביטוי מדויק ביותר, למרות שהמשמעות הינה צמצום מקומות העימות ותקופות ההכרזה.
- 2) כפי שפורט לעיל, בפועל למרבית האירועים, הן פע"ם והן פח"ע, יש תקופת הכנה הסמוכה למועד הביצוע, ותקופת השפעה לאחר הביצוע. לכן שיטת הממוצע הנע יכולה לשקף את ההשפעה של האירועים בטווח המדויק יותר.

כיצד לחשב ממוצע נע

3.44. קיימות דפי"אות שונות לביצוע שיטת חישוב הממוצע הנע. האפשרויות למדידת ממוצע נע יומי³¹ נבדלות ביניהן במשך "תקופות יחוס הממוצע הנע הנמדד", הקשורות בעוצמה של סוג האירוע.

3.45. בכל הדפי"אות יחסנו עוצמות שונות למרכיבים קריטיים. עוצמה גבוהה יותר תבוא לידי ביטוי בתקופת יחוס רחבה יותר. כך לפע"ם שאינה ממוקדת יחסנו עוצמה (תקופת יחוס) רבה יותר לעומת פע"ם ממוקדת. מכאן ברור כי יש צורך למצוא איזון בין דפי"א הקובעת אזורי עימות לתקופות ממושכות יותר אולם הינה מדויקת מעט פחות לבין דפי"א בעלת תקופת יחוס קצרה מדי (למשל יום בודד ללא עוצמות משתנות) שאז נחטא לכוונת המחוקק – שכן כל אזור יחולק למאות תקופות (ימים בודדים) של הכרזה או אי הכרזה ונעסוק רק בהקשר הפעילות הנקודתית ולא בהקשר הטריטוריאלי.

³¹ ממוצע נע יחושב מדי יום ביומו במטרה לתחום כל תקופת איזור עימות ביום תחילה ויום סיום מדויקים.

- א. ממוצע נע לפי תקופות יחוס ארוכות (ממוצע נע של 30 יום ובנתונים בעלי משקל רב יותר – 90 יום).
- ב. לפי תקופות יחוס בינונית (7 ימים ובנתונים בעלי משקל רב יותר – 30 יום).
- ג. חישוב לפי תקופת יחוס קצרה (7 ימים ובנתונים בעלי משקל רב יותר – 14 יום בהתאמה).
- ד. לפי תקופת יחוס קצרה מאוד (3 ימים ובנתונים בעלי משקל רב יותר – 7 ימים).
- ה. לפי תקופת יחוס הקצרה ביותר (1 יום ובנתונים בעלי משקל רב יותר – 3 ימים).

ביצוע בדיקה מדגמית

3.47. טרם הוחלט לגבי הדפ"אות בוצעה בדיקה מקיפה ביותר (בתחילה בדיקה מדגמית ולבסוף בדיקה כוללת של כל הדפ"אות בפועל, לגבי הנתונים מספט' 2000 עד ספט' 2005). הבדיקה העלתה תוצאה חד משמעית לפיה – ככל שתקופת יחוס קצרה יותר, כך הוכרזו פחות אזורי עימות ולתקופות מצומצמות יותר.

השפעת הגדרת "אזור"

3.48. טרם בחירת הדפ"א הרלוונטית, מצאנו להביא בחשבון שיקולנו גם את ניתוח (רזולוציית) האזורים והשפעתו על המודל הנבחר. כזכור, לגבי איו"ש ננקט ניתוח מעמיק יותר לעומת אזח"ע ובכל הנוגע לאזח"ע לאחר ההתנתקות נמצא כי אין צורך לבצע ניתוח³². לאחר בחינת הנושא נקבע כי האיזון הנכון הינו כדלהלן:

1) איו"ש ואזח"ע (עד ההתנתקות 12/9/2005) – הדפ"אות הרלוונטיות הינן דפ"אות ג', ד' ו – ה' היות והן מאזנות בין צרכי המדינה מחד גיסא, לבין צרכי האוכלוסייה הפלסטינית מאידך גיסא. על פי ההסבר המבצעי (תקופות הכנה, השפעה, שהייה בשטח) דפ"א ג' היא המתאימה אולם למען האיזון והמידתיות נקבע כי יש להחיל דווקא את דפ"א ה' המצומצמת יותר. זאת, בכדי לאזן את הניתוח ולהבטיח פגיעה מינימלית בצרכי האוכלוסייה.

2) אזח"ע לאחר ההתנתקות (מיום 12/9/2005 ואילך) – אין צורך לבצע ניתוח ויש להתייחס אליה כאל אזור אחד. כל עוד מדובר בפעולות ממוקדות/נקודתיות נראה כי יש לפעול לפי תקופת יחוס הקצרה ביותר (1 יום ללא מתן עוצמה גבוהה יותר לנתונים מסוימים).

מודל מגובש להכרזת "אזור עימות" לצרכי החוק

3.49. כל השיטות, השיקולים והדפ"אות שפורטו לעיל עברו בחינה מדוקדקת וזהירה והביאו

לגיבוש המודל הבא:

בדיקת הקריטריונים ל"אזור עימות" תבוצע לגבי כל אחד מהאזורים שימופו בהתבסס על נתוני פע"ם ופח"ע ותוך קביעת תקופות עימות מדויקות הנוקבות בתאריכי התחלה וסיום.

(1) **אזור ביהודה ושומרון או בחבל עזה (לפני ה – 12/9/05)** יוגדר כ"אזור עימות" לתקופה של לפחות יום אחד אם בחינה של היום הנתון העלתה כי התמלא אחד או יותר מהקריטריונים הבאים:

(1) בשלושת הימים הסמוכים ליום הנמדד (לעניין זה- היום הנמדד, יום לפניו ויום אחריו) בוצעה לפחות פעילות מבצעית (פע"ם) אחת.

(2) ביום הנמדד בוצעה לפחות פע"ם ממוקדת אחת.

(3) ביום הנמדד כוחות צה"ל שהו באזור במסגרת מבצע צבאי-פעולה או פעילות מיוחדת בהיקף נרחב שתוכננה מראש.

(4) בשלושת הימים הסמוכים ליום הנמדד בוצעה לפחות פעילות חבלנית עוינת (פח"ע) אחת בדרגת חומרה גבוהה (לעניין זה פח"ע יימדד ביום ביצועו וביומיים הסמוכים לאחריו).

(2) **אזור חבל עזה (מיום ההתנתקות):** תיערך בדיקה אחת לתקופת מה רטרואקטיבית (חודשיים למשל), בדבר פעילות או שהיית כוחות הביטחון ברצועה, או פעילות חבלנית עוינת, ככל שהייתה כזו, ויבוצעו הכרזות על אזח"ע **כאזור אחד**, בהתאם לנתונים אלו. כל עוד מדובר בפעולות ממוקדות או נקודתיות נראה כי יש לפעול לפי תקופת יחוס הקצרה ביותר (יום אחד). לגבי פע"ם אחרת תיערך בחינה לגופו של עניין.

הגדרות לעניין המודל:

"שלושת הימים הסמוכים" - מדידת ממוצע נע בכל יום משמעה כי התוצאה הממוצעת ל – 3 הימים הנמדדים תרשם כתוצאה לאותו יום נמדד. לצורך זה 3 הימים יכולים להיספר כיום הנמדד יום לפניו ויום אחריו, או כיום הנמדד ו יומיים לפניו/אחריו.

3.50. הפעלת הקריטריונים המנויים במודל הביאה, כצפוי, לכך שנתרו תקופות שקטעו את רציפות ההכרזות לגבי "אזורי עימות". חלק לא מבוטל מתקופות אלה עמד על תקופות קצרות מאוד (למשל יום, יומיים, שלושה ימים וכו') אשר קטעו רצף של תקופות עימות ממושכות.

3.51. לפיכך, מצאנו (בתיאום עם משרד המשפטים) כי לצד המלצתו לשר הביטחון באשר להכרזת "אזורי עימות" שנערכה בהתאם למודל ביצוע ההכרזות, יעביר צה"ל לשר גם המלצה לשקול במסגרת סמכותו הכרזה לגבי תקופות קצרות בהתאם לעקרון רציפות התקופות שייקבע.

3.52. עפ"י ההנחה המבצעית, באותן תקופות קצרות המתקיימות בין שתי תקופות רציפות המהוות תקופות עימות באזור עימות, התקיים בפועל עימות כהגדרתו בתיקון לחוק. זאת, ממספר טעמים. ראשית, התחדשות הכרזת האזור כ"אזור עימות" תוך פרק זמן כה קצר מלמדת על היותו "אזור עימות". שנית, מסד תיעוד הנתונים החלקי הקיים והנחות היסוד הדווקניות שאומצו במודל (סעיף 3.49) הביאו בהכרח לצמצום התקופות המחושבות כתקופות עימות ולכן לא נכללו תקופות קצרות אלה כתקופות העימות במסגרת המודל.

3.53. למען הזהירות, סויגה אף ההמלצה להחלת רציפות תקופות עימות באזור יהודה ושומרון ובאזור עזה (עד ליום 11/09/05) כדלקמן :

מקום בו נקטעת הרציפות על ידי תקופה בת יום, המצויה בין שתי תקופות עימות בנות 3 ימים כל אחת לפחות, או על ידי תקופה בת יומיים, המצויה בין שתי תקופות עימות בנות 4 ימים כל אחת לפחות, הרי שחזקה כי גם באותו יום התקיים בפועל "עימות" כהגדרתו בתיקון לחוק ובהתאם יש לכלול אף תקופה קצרה זו בהכרזה על אזורי עימות.

לגבי אזור חבל עזה, מיום 12/09/05 ואילך גם מקום בו נקטעה הרציפות על ידי תקופה קצרה (גם אם הינה בת למעלה יומיים), חזקה היא כי גם באותו יום התקיים בפועל "עימות" כהגדרתו בתיקון לחוק ובהתאם יש לכלול את תקופה קצרה זו בהכרזה על אזורי עימות.

4. התהליך העקרוני של ביצוע הכרזות "אזורי עימות"

התהליך

צה"ל

- 4.1. תיעוד הנתונים והמידע ע"י כלל הגורמים הרלוונטיים לתיעוד, בהתאם לנהלים הקיימים (עד לכניסת הנחיות מרכז התיעוד המבצעי לתוקף); אופי התיעוד יתייחס לפע"ם ולפח"ע, בהתאם למכלול האפשרויות הנדרשות (הן מבחינת ההכרזות והן לצרכים אחרים);
- 4.2. שימור הנתונים והמידע ומיכונם באמצעות מערכת מידע;
- 4.3. גזירת הנתונים והמידע הרלוונטי לביצוע הכרזות והפיכתם לידע באמצעות המודל;
- 4.4. הפקת מסמכי/דו"חות הכרזה לאישור שר הביטחון;
- 4.5. המלצת הפצ"ר לרמטכ"ל במקרים מיוחדים (למשל, לגבי דו"ח ההכרזות הראשון אשר יתייחס לחמש שנים - מספט' 2000 עד דצמ' 2005);
- 4.6. המלצת ר' אמ"ץ (בשם הרמטכ"ל) לשר הביטחון לגבי פרסום הכרזות בשגרה;
- 4.7. המלצת הרמטכ"ל לשר הביטחון במקרים מיוחדים (למשל, לגבי דו"ח ההכרזות הראשון אשר יתייחס לחמש שנים - מספט' 2000 עד דצמ' 2005);

מערכת הביטחון

- 4.8. קביעת שר הביטחון את נוסח ההכרזות. זאת, בהסתמך על המלצות צה"ל.
- 4.9. העברת ההכרזות לפרסום ברשומות המדינה;
- 4.10. מתן תשובה לתובע, שהגיש הודעה למשרד הביטחון על כוונתו להגיש תביעה בגין פעולת צה"ל, באם קם המחסום המהותי של הפטור (בגין הכרזה שכבר פורסמה או בגין הכרזה שעומדת להתבצע/להתפרסם);

הנהלים, המשוב והבקרה

- 4.11. ואלו הם:
 - (1) הדיווח אודות פע"ם ופח"ע מבוצע ע"י הפיקודים ומבוקר הן ע"י הפיקודים והן ע"י אמ"ץ/חט' המבצעים.
 - (2) ריכוז המידע והפיכתו לידע (עבור תהליך ההכרזות) יבוצע ע"י אמ"ץ/מרכז התיעוד המבצעי;
 - (3) כתיבת נהלי תיעוד מבצעי ותיקופם תבוצע ע"י אמ"ץ/מרכז התיעוד המבצעי;
 - (4) אפיון ובניית מערכת מידע אופרטיבית למימוש ההכרזות, תחזוקתה ובקרתה יבוצע ע"י אמ"ץ/מרכז התיעוד המבצעי.
 - (5) בחינה עיתית של מודל ביצוע ההכרזות תבוצע ע"י אמ"ץ/מרכז התיעוד המבצעי בהתאם לשינויים כגון: תיעוד נוסף, מציאות פוליטית – משפטית, מציאות מבצעית, התביעות המוגשות למשרד הביטחון ולמדינת ישראל וכד'.

5. סיכום

5.1. **המודל נותן מענה מיטבי בתנאים הקיימים לעבר ולהווה ומכוון לצפות את פני העתיד.** דהיינו המודל נועד לטפל הן בגל התביעות עד כה הנוגע ל"אירועי גאות ושפל" והן לתביעות נוספות שיוגשו במהלך העימות המוגבל. יעילותו של המודל תלויה בהמשך התייעוד המבצעי ובהעמקתו.

5.2. **תחום התייעוד המבצעי מהווה חלק בלתי נפרד מדרכי מימוש החוק.** זאת, הן לעניין ההכרזות על אזורי עימות שיחסמו מהותית את הדיון בחלק מהתביעות, הן לעניין ההתמודדות המשפטית בתיקי תביעה שידונו בבתי המשפט בהעדר חסימה מהותית, והן לעניין דיוני "ועדות לפני משורת הדין" שידונו בחלק מהתביעות שאינן יכולות להתדיין בבתי המשפט.

5.3. **הפערים העמוקים בתחום התייעוד המבצעי עומדים לצה"ל ולמערכת הביטחון לרועץ.** זאת לא רק בהיבט התביעות המשפטיות אליו מתייחס למסמך זה, אלא אף בהיבטים אחרים: כספי, תדמית, למידה ארגונית וזיכרון ארגוני ועוד³³. ככל שמאגר הנתונים והמידע העומד לרשות צה"ל יהא רחב יותר, הנהלים ברורים יותר וההטמעה עמוקה יותר כך ההתמודדות בכלל המישורים תהא טובה יותר.

5.4. **תוצאת המודל המפורט במסמך זה הינה דו"חות הכרזה.** על בסיס המודל נערך דו"ח הכרזה מפורט ורחב, המתייחס לאזורי יהודה שומרון ועזה מספט' 2000 ועד אמצע ינואר 2006. דו"ח ראשון ומרכזי זה עבר הליך אישור מיוחד דרך שרשרת הפיקוד עובר לר' אמ"ץ, סגן הרמטכ"ל, רמטכ"ל ושר הביטחון.

5.5. לאחר מכן, יפורסם דו"ח מפורט חודשי / דו חודשי באופן שוטף. לצידו, מאפשר החוק עריכת דו"חות שוטפים נקודתיים המרחיבים את תקופות ההכרזה ובתנאי שיתווספו נתונים חדשים לגבי אירועים מיום 10/08/05 ואילך. דו"חות אלה יעברו בהליך קצר יותר מזה הנוגע לדו"ח הראשון, מר' אמ"ץ לשר הביטחון.

³³ לעיל הערת שוליים מס' 8.

נספחים

נספח א' – השוואה בין אי"ש לאזח"ע

אזח"ע	אי"ש	
6	8	ערים מרכזיות**
6	450	מס' כפרים**
365 קמ"ר	5800 קמ"ר	שטח*
1,400,000	2,200,000	גודל אוכלוסיה פלסטינית (מעוגל) *
3885 נפש לקמ"ר	380 נפש לקמ"ר	צפיפות אוכלוסין*
11%	89%	אירועי פע"ם**
63%	37%	אירועי פח"ע**
10%	90%	הפרות סדר**
51%	49%	התאבדות**
40%	60%	מטען**
100% - כ	0% - כ	ירי תלול מסלול**
54%	46%	ירי אחר**

*מבוסס על נתוני מתאם הפעולות בשטחים, נכון לדצמי 2005

**מבוסס על נתוני אמ"ץ, כולל נתוני ספט' 2000 - דצמי 2005, עדכני ל - 12 בדצמי 2005.

נספח ב' - סוגי פעילות כוחותינו הכלולים במודל.

סוגי פעילות מבצעית הנכללים במודל :

א. פע"ם רגיל :

1. תפיסת ו/או הריסת בתים
2. מעצר (חשודים/ דרושי או מבוקשי שב"כ/ פעילים)
3. מציאת אמצעי לחימה/סריקה
4. חישוף קרקע
5. אירוע מנהרה

ב. פע"ם ממוקדת :

1. ירי (לרבות אלפי"ה)
2. תקיפת ח"א
3. סיכול/שיבוש פיגוע
4. סיכול ממוקד
5. גיחת יעף על קולי

הרשימה אינה סגורה ותתכן הוספה/גריעה של קטגוריות חדשות.

נספח ג' - סוגי פעילות חבלנית עוינת הכלולים במודל.

סוגי פעילות חבלנית עוינת בדרגת חומרה גבוהה הנכללים במודל:

- (1) הצתה;
- (2) הסתננות;
- (3) זריקת בקבוק תבערה;
- (4) פריצת מחסום;
- (5) תקיפה;
- (6) ירי תלול מסלול;
- (7) חטיפה;
- (8) ירי;
- (9) יידוי רימונים;
- (10) דקירה;
- (11) לינץ';
- (12) נשק בלתי קונבנציונאלי;
- (13) דריסה;
- (14) מתאבד;
- (15) מטען.

הרשימה אינה סגורה ותתכן הוספה/גריעה של קטגוריות חדשות.

נספח ד' - סוגי פעילות כוחותינו שאינם כלולים במודל.

סוגי פעילות מבצעית שאינם נכללים במודל:

1. מעצר (הסגרה עצמית, מעצר פעיל ימין/שמאל);
2. סוגי פעילות מבצעית שוטפת שאינה בגדר הקטגוריות לעיל:
סיורים, הריסת בית בלתי חוקי וכו'.
3. פעילות הנוגעת לאוכלוסייה היהודית (אלא אם התפתח עימות למול הפלסטינים במהלך הפעילות): פינוי מאחז/ישוב ישראלי וכד'.

הרשימה אינה סגורה ותתכן הוספה/גריעה של קטגוריות חדשות.

נספח ה' - סוגי פעילות חבלנית עוינת שאינם כלולים במודל

סוגי פעילות חבלנית עוינת בדרגת חומרה רגילה שאינם נכללים במודל:

1. התקהלות
2. התפרעויות;
3. תהלוכה;
4. הבערת צמיגים/חומרים דליקים;
5. חסימת ציר;
6. גניבת אמל"ח;
7. פגיעה ברכוש;
8. "תאונת עבודה";
9. אירועי אלימות ע"י יהודים;
10. פיגוע ע"י יהודי;
11. פעילויות גרילה וטרור המתבצעות מחוץ לשטח איו"ש ואזח"ע.

הרשימה אינה סגורה ותתכן הוספה/גריעה של קטגוריות חדשות.

נספח ו' – חלוקה לשטחים(אזורים)

אזור חבל עזה (מיום 29 בספט' 2000 עד 11 בספט' 2005):

- אזור 1 – אלי סיני, בית חנון, בית להיה, דוגית, מ.פ. ג'בליה, ניסנית, נצרים, סגיעיה, עזה, קרני.
 - אזור 2 – אל מועזי דיר אל בלח, גני טל, כפר דרום, מ.פ. אל ברייג', מ.פ. נוסיראת, נצר חזני,
 - אזור 3 – חאן יונס, דהנייה, רפיח, גוש קטיף, מורג.
- אזור תעשייה ארז.

מעברים:

- מעבר ארז
- מעבר סופה
- מעבר קרני
- מעבר כיסופים
- מעבר נחל עוז
- מעבר כרם שלום
- מעבר רפיח.

אזור חבל עזה (מיום 12 בספט' 2005 ואילך):
אזור חבל עזה (להלן: אזח"ע)

חלוקת אזור יהודה ושומרון (מיום 29 בספט' 2000 ואילך)

אזורים:

- אזור 1- אום א- תות, אל מועייר, בית קד, ג'לבון, ג'למה, ג'לקמוס, דיר אבו דעיף, דיר עג'לה, זבובה, ח'ירבת א- טייבה, ח'ירבת תנין, סאלם, עראנה, ערבונה, פקועה, רבע, רמנה, תלפית.
- אזור 2- א-זבבדה, בורקין, ג'נין, ג'רבא, ג'ניס, ואדי א- דבע, ח'ירבת סאויתאת, ח'ירבת עאבה, כדים, מ.פ. ג'נין, מוטלת שוהידא, מיסיליה, נחל גינת, סבח אל חיר, קבטיה.
- אזור 3- אל השמייה, כופרית, כפר קוד, ערקה, אל מנשיה, ח'ירבת א- טורס, אל יאמון, דן, סילת א- חרתיה, תענך.
- אזור 4- ח'יננית, טל מנשה, ריחן, שקד.
- אזור 5- ברטעה.
- אזור 6- א- נולה א- ערבייה, א- נולה אל יאסטא, אום דאר, בקה, בקה אל שרקה, זבדה, זיינתא, ח'ירבת אל עבד, ח'ירבת טורא אל –ערבייה, נולת זייד, נולת עיסא, ענין, קפיין.
- אזור 7- יעבד.
- אזור 8- א-נולה א-שרקה, נולת א-וסטא, חרמש, מבוא דותן.
- אזור 9- גדר ההפרדה
- אזור 10- ברדלה, מחולה, שדמות מחולה, תל אל בידא.
- אזור 11- בקעת בזק
- אזור 12- ג'ידידה, כפיר, מיתלון, סיריס, סנור, ציר.
- אזור 13- א- רמה, ביר אל-באשא, זווייה, מ.פ. פחמה, מרכה, עג'יה, ענז'ה, ערבה, פחמה.
- אזור 14- כפר רעי, עילר, עתיל, צידא.
- אזור 15- בקעות, גבעת סלעית, חמדת, משכיות, פלס גולני, פלס נח"ל, רועי, רותם.
- אזור 16- ג'יפטליק, ח'ירבת בית חסון, ח'ירבת עקרביניה, חמאם אל מליח, טובס, טייסר, טמון, משואה, עין בידן, עקבה, פרעה.
- אזור 17- אל עטרה, אל פנדוקומיה, ג'בע, סילת א- דהר, שא-נור.
- אזור 18- דיר אל עציון, ח'ירבת אל ג'רושיה.
- אזור 19- טלוזה, יציד, עצירה א-שמליה.
- אזור 20- א- נקורה, אג'נסניא, בזריה, בית אמרין, בר און, ברקא, דיר שרף, חומש, נצף ג'בל, סבסטיה, שבי שומרון.
- אזור 21- א- לבד, אבני חפץ, בית ליד, בלעא, ספרין, עינב, ענבתא, רמון, רמין, שופה,
- אזור 22- מ.פ. טול כרם, מ.פ. נור א-שמס, שוויכה, אכתבא, ארתח, דנבה, ח'ירבת קפה, טול כרם, פרעון.
- אזור 23- ארגמן, זבידת, מרג א- נע'גה.
- אזור 24- אלון מורה, דיר אל חטב, חוות סקאלי, סאלם, ראס אל עין.

- אזור 25** - מ.פ. עין בית עילמא, מ.פ. בלטה, בית איבא, בית זון, גיבל א-סרי, העסרכים, הר עיבל, זותא, חווה 5, חווה 6, חווה 7, מ.פ. עסכר, מסאכן שעביה, עזמוט, קליל, רוגייב, שכס, תצפית תל א-רס.
- אזור 26** - אמתין, גית, כפר קדום, פרעתה, קדומים, קוצין.
- אזור 27** - א-רס, אבוש, גימל, זיבד, חירבת ג'ברה, כור, סלעית, סלפית, פלמה, צור.
- אזור 28** - גשר אדם
- אזור 29** - גיתית, חמרה, מכורה, מעלה אפריים.
- אזור 30** - איתמר, בית דגין, בית פוריך, גדעונים, ינון.
- אזור 31** - בורין, מדמא, ערק בורין, צרה, תל.
- אזור 32** - אל פונדק, גינצפוט, חג'ה.
- אזור 33** - גיוס, חירבת צור, צופין.
- אזור 34** - קלקיליה
- אזור 35** - אודלא, ביתא, ביתא א-תחתא, ביתא אל-פוקא, חווארה, עוצרין, עורתא, עקרבה, קוזה.
- אזור 36** - יצהר, עוריק, עינבוס, עצירה אל קבליה, שלהבת.
- אזור 37** - אלוני שילה, גינות שומרון, לקף, מעלה שומרון, עזון, קרני שומרון, ת'לת.
- אזור 38** - אבו-סלמן, אלפי מנשה, גבעת האדישות, חירבת עסלה, חירבת רס עטיה, חבלה, נבי אליאס, ראס עטירה.
- אזור 39** - ג'וריש, דומא, יתמא, מגידל בני פדל, מגדלים, קבלן, קוצרה, תלפית.
- אזור 40** - גבעת האנטנה, יסוף, כפר תפוח, רחלים.
- אזור 41** - אסככא, אריאל, ג'מעין, זייתא, מרדה.
- אזור 42** - דיר איסתיא, חרס, יקיר, כפל חרת', עמנואל, קירה.
- אזור 43** - א.ת. ברקן, בידיא, ברקן, מעלה ישראל, נופים, צ'רטה, קרוות בני חסן, קריית נטפים.
- אזור 44** - אורנית, אלקנה, בית אמין, מסחה, סנרייה, ע.עתמה, עץ אפרים, שערי תקווה.
- אזור 46** - א-דיק, ברוכין, עלי זהב, פדואל.
- אזור 47** - א-זיווה, דיר בלוט, רפת.
- אזור 48** - אל פציל.
- אזור 49** - גלגל, יפית, נירן, נתיב הגדוד, פצאל, תומר.
- אזור 50** - אל מועיר, אל מזרעה א-שרקיה, חירבת אבו פאלח, כוכב השחר, כפר מאלק, סילוואד, עדיעד.
- אזור 51** - א-נבי נאלח, אום צפא, בית רימא, ג'לגיליה, גשר בית זית, דיר א-סודן, דיר אבו משעל, דיר ניזם, דיר עסנה, חירבת קיס, חלמיש, כפר עין, מזרע א-נובני, עבוד, עבויין, עגול, עטרה, עטרת, עמוריה, ערורה, פרח, צופית, קרוות בני זיד.
- אזור 52** - א-לובן, בית אריה, עופרים, רנתיס.
- אזור 53** - בית אל, גילזון, ג'יפנא, דורא אל קרע, יברוד, מ.פ. גילזון, עין סיניא.
- אזור 54** - אבו קש, אבו שחידם, ביר זית, ברהם, גיביא, כובר, מזרעה אל קבליה, סורדא.
- אזור 55** - אל גיניה, ביתילו, גימלא, דולב, דיר אבוזיע, דיר עמר, טלמון, נחליאל, נעמה, עין עריק, עין יניא, רס כרכר.
- אזור 56** - נילי, נעלה, שביתין, שוקבא.
- אזור 57** - בודרוס, נעלין, קביא.
- אזור 58** - אל מדיה, דיר קדיס, חשמונאים.
- אזור 59** - אלמוג, בית הערבה, רד יריחו, חוות האיקלוס, חוות עומר ייטב, חרבת' אל עוגיא, יריחו, מול נבו, מוסא עלמי, נעימה, נעמה, עוגיה, עקבת ג'בר.
- אזור 60** - א-טייבה, בורקא, בית המטבחיים, ביתין, גיבל טוויל, דיר ג'ריר, דיר דבון, כוכב יעקב, מוחמס, מעלה מכמש, מצפה דני, עין יברוד, עפרה, פסגות, רימונים, רמון.
- אזור 61** - אל בירה, ביתוניא, גיבל טוויל, מ.פ. עין אום א-שרייט, רמאללה.
- אזור 62** - בלעין, ברכפלד, חירבתא, מתתיהו, צפא, קרית ספר.
- אזור 63** - אדם, אלון, גיבע, גבע בנימין, חיזמא, כפר אדומים, מצפה יריחו, נופי פרת, ענתות.
- אזור 64** - א-רם, אל גיב, ביר נבאללה, בית חנינא, ג'דירה, דחיית אל בריד, מ.פ. קלנדיה, נבי סמואל, נעלין, ענין, עקב, רפת, שדה תעופה עטרות.
- אזור 65** - א-טיירה, בית חורון, בית ע'ור א-תחתא, ביתא ע'ור אל פוקא.
- אזור 66** - בית לקיא, בית סירא, חירבת אל מצבאח.
- אזור 67** - אל קביבה, בידו, בית דקו, בית סוריך, בית ענאן, קטנה.
- אזור 68** - חירבת אבו לחם.
- אזור 69** - אבנת, מצפה שלם, קלייה.
- אזור 70** - בקעת הורקניה.
- אזור 71** - אבו דיס, אל זעיים, אל עזריה, גיעלין, דיר סאלאח, זעתרה, חירבת בריזעה, חירבת ג'יהזם, חירבת שיח א-סעד, מזמוריה, מישור אדומים, עבידיה, קידר, שוורוה.

אזור 72- מ.פ. אל עזה, מ.פ. אל עיידה, מ.פ. דהיישה, קבר רחל, D.C.O בית לחם, אל חאדר, אל עזה, ארטס, בית ג'אלה, בית לחם, בית סחור, הר גילה, ואדי מעלי, ואדי רחאל, וולגיה, ח'ירבת א-דיר, ח'ירבת עליא, צור באהר.

אזור 73- ביתר עלית, בתיר, הדר ביתר, ואדי פוכין, חוסן, נחלין.

אזור 74- אום סלמונה, אל מעצרה, ג'ורת א-שמה, ואדי אל בידן, ח'ירבת א-נג'ים, ח'ירבת בד פלוח, ח'ירבת בית תעמיר, ח'ירבת מנשיע, חרמלה, כפר אלדד, מרח תבח, נוקדים, סווחרה, פורדיס, רחמא, רפידא, רשידא, שדה בר, תקוע, תקוע(היהודית).

אזור 75- אל ג'בעה, אלון שבות, אלעזר, אפרת, אפרתה, בית פג'ר, בת עין, גבעות, גבעת הדגן, ואדי ניס, ח'ירבת א-דיר, ח'ירבת צפא, כפר עציון, מ.א גוש עציון, מגדל עוז, נווה דניאל, צוריף, ראש צורים.

אזור 76- אספר, מיצד, מעלה עמוס, פני קדם, רשיידה.

אזור 77- א-שיוח, אל ערוב, בית אומר, ח'ירבת אל-קט, חלחול, סעיר.

אזור 78- בית ענון, בני נעים, ח'ירבת אל עדיסה, ח'ירבת זיתא.

אזור 79- גבעת החרסניה, חברון, חברון-הישוב היהודי, קרית ארבע, תפוח.

אזור 80- אדורה, בית כחיל, תלם, תרקומיא.

אזור 81- נגוהות

אזור 82- אדנא, אל מג'ד אסככה, אל בירה, בית מרסם, דיר צומת א-סמיה, סובא, פקיקס, רוש אל פוקא, מג'ד, בית עווא, בית רוש א-תחתא, בית רוש אל פוקא, שקף, אל בורג', דיר אל עסל א-תחתא, דיר אל, סל אל פוקא, א-סיכה.

אזור 83- כרמל, פני חבר.

אזור 84- א-ריחיה, ח'ירבת כרמל, חאלת אל מאיה, יטא, מעון, מצודת יהודה, סוסיא, סמוע.

אזור 85- אל הג'ירה, אל חדב, בית חגי, ג'יבל א-סינדס, דיר רזח, ח'ירבת כרמה, מ.פ. אל פוואר, עתניאל, קילקס.

אזור 86- א-דהרייה, א-טבקה, אמרייש, בוותר, דומא, דורא, דיר צ'ימת, ח'ירבת סלמה, ח'ירבת עווד, ח'ירסה, כרזה, נובא וחרס, עבדה, תרמה.

אזור 87- ח'ירבת אום-ניזל, שמעה, שני.

אזור 88- אשכולות, טנא, ראמדין.

מעברים :

מעבר 100 (סאלם)

מעבר ג'למה (גלבוע)

מעבר ריחן

מעבר הבקעה(נחל בזק)

מעבר בקה אל שרקה

מעבר 704 (שער אפריים)

מעבר 407(תאנים)

מעבר 107 (אייל)

מעבר 109(הפירות)

מעבר חוצה שומרון(חוצ"ש)

מעבר רנתיס

מעבר נעלין

מעבר מכבים

מעבר גשר אלנבי

מעבר מצוקי דרגות

מעבר תרקומיא

מעבר חיזמא

מעבר מיתר(שמעה)

מעבר בית"ר

מעבר המנהרות

מעבר ג'בעה

מעבר הקיוסק

חוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה), תשי"ב-1952

סעיף 5 ג. תביעות באזור עימות (תיקון: תשס"ה)⁵:

(א) על אף האמור בכל דין, אין המדינה אחראית בנזיקים לנזק שנגרם באזור עימות בשל מעשה שביצעו כוחות הביטחון, למעט נזק שנגרם בסוגי תביעות או לסוגי תובעים כאמור בתוספת השניה.

(1) שר הביטחון ימנה ועדה, אשר תוסמך לאשר, לפני משורת הדין, בנסיבות מיוחדות, תשלום לפונה אשר סעיף קטן (א) חל עליו ולקבוע את שיעורו (בסעיף קטן זה - הוועדה);

(2) חברי הוועדה יהיו:

- (1) עורך דין הכשיר להתמנות שופט מחוזי, והוא יהיה היושב ראש; שר הביטחון ימנה את היושב ראש בהתייעצות עם שר המשפטים;
- (2) נציג משרד הביטחון;
- (3) נציג משרד המשפטים;

(3) שר הביטחון, בהתייעצות עם שר המשפטים, ובאישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, יקבע את תנאי הסף להגשת בקשה לוועדה, את אופן הגשת הבקשה, את סדרי עבודת הוועדה וכן את אמות המידה לתשלום לפני משורת הדין.

(ג) שר הביטחון רשאי להכריז על שטח כעל אזור עימות; הכריז השר כאמור, יקבע בהכרזה את גבולות אזור העימות ואת התקופה שלגביה חלה ההכרזה; הודעה על ההכרזה תפורסם ברשומות.

(ד) ניתנה הודעה בכתב לפי סעיף 5א(2) (בסעיף זה - הודעה בכתב) יחולו הוראות אלה:

(1) הכריז שר הביטחון על השטח שבו נגרם הנזק כעל אזור עימות - תובא ההכרזה לידיעת מי שהגיש את ההודעה בכתב בתוך 30 ימים מיום שהתקבלה במשרד הביטחון ההודעה בכתב;

(2) לא הכריז שר הביטחון על השטח שבו נגרם הנזק כעל אזור עימות - רשאי הוא, בתוך 90 ימים מיום קבלת ההודעה בכתב, להכריז על השטח כעל אזור עימות; הכריז כאמור יביא את דבר ההכרזה לידיעת מי שהגיש את ההודעה בכתב בתוך תקופת 90 הימים האמורה; הכריז שר הביטחון על השטח כאמור לאחר תום תקופת 90 הימים האמורה, רשאי בית המשפט, מטעמים מיוחדים שירשמו, לקבל טענה שהנזק נושא ההודעה בכתב נגרם באזור עימות;

(3) אין באי הבאת ההכרזה על שטח כאזור עימות למי שנתן הודעה בכתב, כאמור בפסקאות (1) ו-2, כדי לפגוע בתוקפה של הכרזה לפי סעיף קטן (ג);

(4) שר הביטחון בהתייעצות עם שר המשפטים יקבע את אופן הבאת ההכרזה על שטח כאזור עימות למי שנתן הודעה בכתב.

(ה) בסעיף זה -

"אזור עימות" - אזור מחוץ לשטח מדינת ישראל ששר הביטחון הכריז לגביו כאמור בסעיף קטן (ג), שכוחות הביטחון פעלו או שהו באזור במסגרת העימות;

"המדינה" - לרבות רשות, גוף או אדם הפועלים מטעמה;

"עימות" - מצב דברים שבו מתרחש אירוע או מתרחשים אירועים בעלי אופי צבאי בין כוחות הביטחון לבין גורמים סדירים או בלתי סדירים העוינים לישראל או מצב דברים שבו מתבצעות פעולות איבה של ארגון עוין לישראל.

⁵ סעיפים 3 ו-4 לחוק הנזיקים האזרחיים (אחריות המדינה) (תיקון מס' 7), התשס"ה-2005 (ס"ח תשס"ה, 954) קובעים:

"3. הוראות תחילה ותחולה

(א) הוראות סעיפים 5ב עד 5ד לחוק העיקרי, כנוסחם בסעיף 1 בחוק זה, יחולו על מעשה שאירע ביום כ"ט באלול התש"ס (29 בספטמבר 2000) ואחריו, אך למעט מעשה שבשלו הוגשה תובענה והחלו בשמיעת הראיות בה לפני מועד פרסומו של חוק זה.

(ב) עד תום שישה חודשים מיום פרסומו של חוק זה רשאי שר הביטחון, על אף הוראות סעיף 5ג(ד), להכריז על שטח כעל אזור עימות לגבי התקופה שמיום כ"ט באלול התש"ס (29 בספטמבר 2000) ועד יום פרסומו של חוק זה.

4. חובת מינוי ועדה ראשונה והתקנת תקנות ראשונות

(א) ועדה ראשונה לפי סעיף 5ג(ב) לחוק העיקרי כנוסחו בסעיף 1 בחוק זה תמונה בתוך 60 ימים מיום פרסומו של חוק זה. (החוק פורסם ביום 10.8.2005).

(ב) תקנות ראשונות לפי סעיף 5ג(ב)(3) לחוק העיקרי כנוסחו בסעיף 1 בחוק זה יובאו לאישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת בתוך 60 ימים מיום פרסומו של חוק זה."