

# 1967 – סקירת הפרקליט הצבאי הראשי על אודות

## ”הבעיות המשפטיות והשיפוטיות בשטחי הממשל הצבאי”

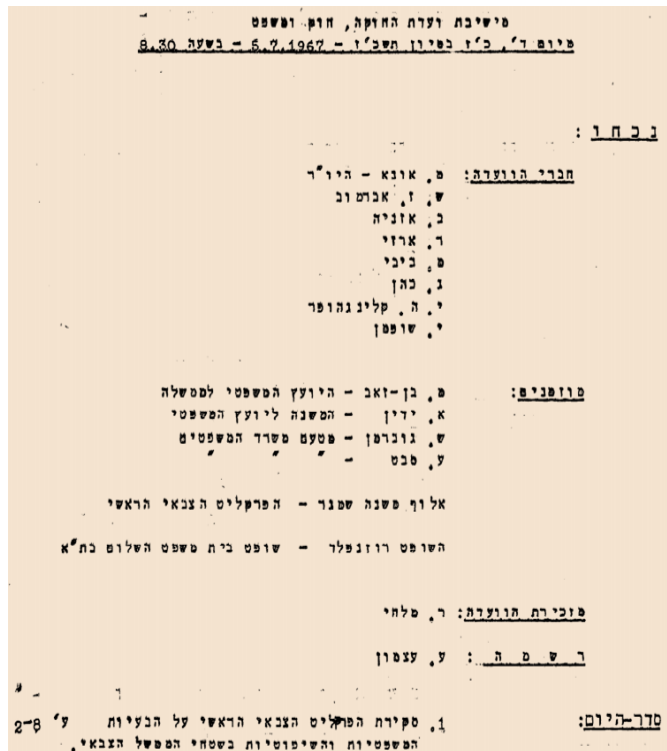
מאת: סגן יותם אפללו, קצין ייעוץ במדור אכיפה, מחלקת היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון

ביום ה-5 ליולי 1967, פחות מחודש לאחר שתפס צה"ל את השליטה בשטחים נרחבים מעבר לגבולות מדינת ישראל באותם ימים, נקרא הפרקליט הצבאי הראשי (הפצ"ר) דאז, אל"ם מאיר שמגר, למסור סקירה בדבר המצב המשפטי בשטחים שנתפסו בלחימה לוועדת החוקה, החוק והמשפט של כנסת ישראל. בסקירתו הציג הפצ"ר אל"ם שמגר היבטים בתחום המשפט הבין-לאומי הרלוונטי, בצד דגשים שנוגעים למצב הדברים הייחודי בו נמצאו כוחות צה"ל. בחלוף למעלה מ-50 שנים מאז שניתנה, הסקירה משקפת פרק ייחודי בעשיית הפרקליטות הצבאית בהובלת שמגר, בו השתרש מקומה המרכזי של בכל הנוגע לניהולם של השטחים בהם הוחל הממשל הצבאי.

### רקע עובדתי

ביום 10 ביוני 1967 הסתיימה מלחמת ששת הימים בניצחון מרשים של מדינת ישראל. ניצחון זה התבטא גם בתפיסת שטחים נרחבים ביותר מידי אויביה של מדינת ישראל – למעלה מפי שניים מגודלה ערב המלחמה: חצי האי סיני, אזור יהודה ושומרון, חלקה המזרחי של ירושלים והפריפריה המקיפה אותה, רצועת עזה ורמת הגולן.

המציאות החדשה שהתהוותה, בה שלט צה"ל בשטחים נרחבים המאוכלסים, חלקם בצפיפות, באוכלוסייה אזרחית זרה וברובה עוינת, הציבה בפני צה"ל אתגרים משמעותיים במגוון רבדים, בהם גם משפטיים. קציני הפרקליטות הצבאית נדרשו להכיר את הדין המקומי שחל באזורים אלו, את הדין הבין-לאומי



### מקטע מתוך שער פרוטוקול הישיבה בכנסת

לפיו נועד לפעול הממשל הצבאי שהוקם ואת הכלים המשפטיים שעמדו לרשות רשויות השלטון הצבאי בבואן להשליט סדר ציבורי בשטחים שנתפסו.

פן נוסף לעבודת הפרקליטות הצבאית באותה העת, היה הצורך במתן מענה סדור ומקצועי לשלטונות מדינת ישראל, לכנסת ישראל ולציבור בכללו בכל הנוגע למצב המשפטי הייחודי בו היו מצויים צה"ל ומדינת ישראל. מענה זה בא לידי ביטוי גם בסקירה משפטית שמסר הפרקליט הצבאי (הפצ"ר) דאז, אל"ם מאיר שמגר, בפני ועדת החוקה, החוק והמשפט של הכנסת.

סקירה זו הייתה למעשה הזדמנות ראשונה בה הוצגה עמדה משפטית סדורה בקשר למצב המשפטי באזור יהודה ושומרון ובאזורים אחרים, לאחר שהשטחים שינו מעמדם והוחלו בהם דיני התפיסה הלוחמתית.

### סקירת הפצ"ר

ביום 5 ביולי 1967, בשעה 8:30 בבוקר, התייצב הפצ"ר בפני חברי ועדת החוקה, החוק והמשפט של הכנסת, כדי למסור את "סקירת הפרקליט הצבאי הראשי על הבעיות המשפטיות והשיפוטיות בשטחי הממשל הצבאי".

תורת התפיסה הלוחמתית לא הייתה מוכרת אז בציבוריות הישראלית, ולפיכך נציגות הגורמים המשפטיים בצה"ל, שפיתחו מומחיות בתחום זה, הייתה חשובה להבהרת אופן ניהולו של השטח, תחת סמכותו של המפקד הצבאי שמונה לכל אזור.

בישיבה נכחו גם היועץ המשפטי לממשלה דאז, משה בן-זאב, ונציגים נוספים ממשד המשפטים ומטעם מערכת בתי המשפט. נוספו עליהם חברי הכנסת מכל קצוות הבית אשר, באו לשמוע את סקירת הפצ"ר. בראש הישיבה עמד יו"ר הוועדה, משה אונא מן המפד"ל, ובצידו היו מספר חברי כנסת: בהם יצחק קלינגהופר ממפלגת הליברלים, פרופסור למשפט חוקתי בהכשרתו; מרדכי ביבי וברוך אזניה ממפלגת המערך וכן יוסף שופמן ממפלגת חרות.

את סקירתו, פתח הפצ"ר בנקודת המוצא הבסיסית: כללי המשפט הבין-לאומי הפומבי החלים על פעולתו של כוח צבאי המשתלט על שטח שהיה נתון לריבונותו של גורם זר. כללים אלו טרם כונו בשמם "דיני התפיסה הלוחמתית", שם שהפך מקובל בשנים שלאחר מכן.

#### הכללים המנחים בתחום זה הם כללי המשפט

הבינלאומי הפומבי, אשר מצאו את ביסוים בתקנות האג ס-1907 - אשר פוינת ישראל אמנם לא "הספיקה" לחתום עליהן אולם המכילים כללים המחייבים כל מדינה בעלת תרבות - ובאמת ז'נבה ס-1949, עליה כבר הייתה לנו ההזדמנות גם לחתום וגם לאשריר לאחר מכן את הצטרפותנו.

#### מתוך פרוטוקול הישיבה

בדבריו התייחס הפצ"ר לתקנה 43 לתקנות הנספחות לאמנת האג הרביעית בדבר דיני ומנהגי המלחמה ביבשה, משנת 1907, הקובעת את חובתו של המפקד הצבאי להחזיר את הסדר והביטחון על כנם, וכן את העיקרון אותו כינה הפצ"ר "מעין רציפות או המשכיות של דינים" - הוא העיקרון לפיו המשפט שחל ערב כניסת כוחות צה"ל לשטח, ימשיך ככלל לחול.

הפצ"ר ציין כי אמנם מדינת ישראל לא "הספיקה", כלשונו, לחתום על תקנות האג, אך אלו משקפים כללים "המחייבים כל מדינה בעלת תרבות". הפצ"ר עמד גם על הכללים הקבועים בסעיף 64 לאמנת ז'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה, הקבועים אף הם כי המשפט הפלילי החל בשטח יישאר בתוקפו, אלא אם קיים טעם לשנותו. בעניינה של אמנת ז'נבה הרביעית, ציין הפצ"ר, "כבר הייתה לנו ההזדמנות גם לחתום וגם לאשרר לאחר מכן את הצטרפותנו".

משם, עבר הפצ"ר לסקור את הכנותיה של הפרקליטות הצבאית מבעוד מועד, וציין כי הפרקליטות הצבאית נערכה לתפיסת שטחים כאמור, עשתה מאמץ ללמוד את כללי המשפט הבין-לאומי הרלוונטיים ולהכשיר את אנשיה לפעול במסגרתם.

בנוסף, ציין הפצ"ר את המאמץ המיוחד שהוקדש ללימוד המשפט הפנימי בשטחי הגדה המערבית אותם תפס הצבא (כיום מכונים שטחים אלה בשם "אזור יהודה ושומרון"; אז כונה שטח זה בשם "הגדה המערבית" – השטח שממערב לנהר הירדן).

הפצ"ר מסר כי אמנם הגדה המערבית סופחה בשנת 1950 לממלכת ירדן, אך החלת החוק הירדני נעשתה בהדרגה, ואט אט הוחלפה החקיקה המנדטורית בחקיקה ירדנית, שהצטרפה גם לחקיקה העות'מנית שנותרה בתוקף אף היא. עוד ציין הפצ"ר את המקורות המשפטיים השונים מהם ינקו מערכות חוק אלו, אשר כללו השפעות של המשפט הקונטיננטלי (אירופאי), לצד רכיבי-דין שמקורם במשפט המקובל, שחל בתקופת המנדט הבריטי.

הפעניין הוא שהפרקליטים המקומיים הא"י שאתם נפגשנו מדברים, בדרך-כלל, פתוך נופסלגיה על החוק המנדטורי, כי כל החוקים החדשים שנתקבלו בירדן סוסים פהתפיסה האנגלו-סכסית, למשל, בענין תקדימים. הטיבה העיקרית לכך היא שאין בירדן בי"ט למשפטים, כך שאדם הרוצה ללמוד משפטים צריך לעשות זאת באחת הארצות הערביות השכנות, או באירופה.

דברי הפצ"ר בקשר לסיבות להטמעת מרכיבים "אירופאיים" במערכת המשפט באזור יהודה ושומרון

לעומת אזור יהודה ושומרון, רצועת עזה לא סופחה למצרים, והפצ"ר ציין כי החקיקה שחלה ברצועה זו נותרה מנדטורית בעיקרה.

מעניין לקרוא את התייחסותו של הפצ"ר לרמת הגולן, באשר לה ציין כי לא נותרה בה אוכלוסייה בעלת השכלה משפטית או פקידות בכירה, ומן האוכלוסייה הכפרית שנותרה ברמה, "קשה ללמוד [מהם] על בעיות חוק ומשפט".

לכל אורכה, נשזרו בסקירת הפצ"ר נושאים משפטיים עיוניים חשובים – למשל, היעדר הצורך בפרסום מנשר בדבר תפיסת השלטון כתנאי לתפיסה הלוחמתית; או הצורך בשינוי חקיקה לשם קיומה של ערכאה מתאימה שתחליף את בית המשפט הגבוה בעמאן (המקביל לבית המשפט גבוה באירופה) – "בית משפט לקסציה"; וכן נושאים מעשיים אחרים החיוניים לתפקודה של מערכת משפט, כגון מצבם של מבני בתי המשפט או בתי הסוהר הקיימים בשטח.

הפצ"ר הרחיב במיוחד על פרסומה תחיקת הביטחון הביטחונית-פלילית מטעם המפקד הצבאי – הצו בדבר הוראות ביטחון, הוא מנשר מס' 3 – וציין את ההכרח שבקביעת חקיקה ביטחונית ייחודית שתאפשר את השלטת הסדר באזורים עוד טרם תיבנה תמונה שלמה של הדין ושל מערכת המשפט הקיימים בכל אזור. הוא גם עמד על פעולות הפרקליטות הצבאית לסייע למפקדים להשיב למסלולם את החיים האזרחיים, וכן על פעולותיהם של גורמים אחרים כגון השופט ציון אלוף, אותו מינה שר המשפטים לאיתור שופטים ומבני בתי-המשפט בשטחים, לקראת הפעלתם והשבת החיים למסלולם.

חברי הוועדה הציגו לפצ"ר שאלות על משמעותם של עניינים שונים שעלו מתוך סקירתו המשפטית: חבר הכנסת אזניה ביקש להבין אם המשפט המקומי אותו סקר הפצ"ר חל על חלקה המזרחי של ירושלים, בו הוחל החוק הישראלי; חבר הכנסת ביבי ביקש להבין אם החלת החוק הישראלי על כלל השטחים שנתפסו משמעה שלא ניתן יהיה עוד להעסיק את השופטים המקומיים המורגלים בדיני מדינותיהם; חבר הכנסת קלינגהופר ביקש להבין את גדרי סמכותו של המפקד הצבאי בקשר לפסקי דין של בתי משפט צבאיים, ותהה אם ניתן יהיה להחמיר בעונשים של עבריינים שהורשעו בבתי משפט; חה"כ אברמוב ביקש להבין האם בתי הסוהר הקיימים עומדים ריקים מאדם.

לצד שאלות אלו בלטה שאלתו של חבר הכנסת ברוך אזניה שנסובה על מימדים ערכיים. ח"כ אזניה, יו"ר ועדת הכנסת ומשפטן בעצמו, שעבד כעורך דין בעיר דנציג, עיר הולדתו של שמגר, אשר הביע חשש מפני השפעות שליליות של "שיפוט ליברלי", על פי כללי שיפוט ושפיטה שיושמו על ידי שופטים ישראליים. לכך השיב הפצ"ר אל"ם שמגר:

**"לא אמרתי שהשיפוט הוא ליברלי מדי.**

**אם אנו רגילים לנורמות משפטיות מסויימות, לא נוכל לשפוט במקום אחר לפי נורמות אחרות.**

**זו אשליה לחשוב שע"י הטפה או הסברה יכול משפטן לוותר על כללים שהוא סבור כי צריך לשמור עליהם, למשל, לתת לנאשם להביע את דעתו, לדאוג לכך שיהיה לו סגור וכו'.**

**אינני סבור כי החיילים סבורים שהשיפוט הוא ליברלי מדי.**

**השיפוט אינו תחליף או פתרון לבעיות בטחוניות מיידיות".**

### **חשיבות האירוע**

לסקירת הפצ"ר בפני ועדת החוק, החוקה והמשפט של הכנסת יש חשיבות היסטורית גדולה. פחות מחודש לאחר תום קרבות מלחמת ששת הימים, הוצגו לרשות המחוקקת התפיסה, ההישגים והאתגרים של מה שניתן לראות "כמערך הייעוץ המשפטי המבצעי" הראשון שקיים צה"ל.

הפצ"ר הציג את פועלה של הפרקליטות הצבאית בהיערכות לתפיסת השטחים ובמציאת פתרונות משפטיים ומעשיים לאתגרים השונים שעורר המצב החדש, תוך הדגשת חלקה החשוב של הפרקליטות הצבאית בעשייה הצבאית בכללותה.

**חלוץ הפרקליטות הצבאית נכנס לאיזור תוך כדי כניסת הכוחות הצבאיים. נוכחנו לדעת כי כל כפה שאנו מקדישים את נוכחות הנורמים המשפטיים, אנו משחררים את פפקדי אגרות מדאגה לבעיות הציביליות ודואגים בצורה פהירה יותר להכנסת החיים לפסלול התקין.**

דברי הפצ"ר בקשר לכוחות החלוץ של הפרקליטות הצבאית ולכך שבפועל שחררו את המפקדים

מדאגה לבעיות בתחום האזרחי ("הציבילי")

לאירוע זה הייתה חשיבות גדולה גם מבחינה משפטית. על-אף שהתפיסות המשפטיות שהוצגו בדיון זכו לפיתוח רב ברבות השנים בהיבטים תורתיים וחקיקתיים כאחד, הסקירה שיקפה עמדות יסודיות שניצבו בבסיס פעולתו של צה"ל, ובבסיס לפעולתה של הפרקליטות הצבאית, באותם שטחים עליהם השתלטו כוחות צה"ל בשנת 1967. פרוטוקול דיון זה זכה לאזכורים ולהתייחסויות לא מעטים לאורך השנים, תוך ניסיון לנמק ולפרש עמדות רשמיות או אקדמיות לאור המובא בו.

### **מדוע בחרתי בנושא?**

בשירותי בפרקליטות הצבאית, אני משמש קצין ייעוץ בתחום האכיפה האזרחית (התכנונית) באזור יהודה ושומרון. בין הכלים המשפטיים המסדירים את סמכויות האכיפה עומדת גם חקיקה ירדנית אשר עודנה עומדת בתוקפה באזור, וזאת בצד חקיקה שהוציא מפקד האזור תחת ידיו; אלה גם אלה מיושמים לאור נורמות המשפט הבין-לאומי וכללי המשפט המנהלי לפיהם פועל צה"ל בשטח.

העמקה ולימוד של סקירת הפצ"ר איפשרה לי להבין באופן מהותי ועמוק את הנורמות המשפטיות אליהן אני נדרש במסגרת תפקידי. חשוב מכך, אירוע זה ממחיש בעיני את חשיבותה הציבורית של עבודת הפרקליטות הצבאית, בעתות שיגרה וחירום, כגורם בעל סמכות משפטית-מקצועית בשאלות המעסיקות את כלל רשויות מדינת ישראל, מעבר לתחומי מחנותיו של צבא הגנה לישראל. כך היה בהקשרי הממשל הצבאי בשטחים בהם הקים צה"ל ממשל צבאי לאחר מלחמת ששת הימים, וכך גם בתחומים אחרים הנוגעים לביטחון המדינה.

הבנת מרכזיות עשייתה של הפרקליטות הצבאית, גם בשיקוף תמונת המצב המשפטית לדרגי מקבלי ההחלטות במדינה בכלל, חיונית בראייתי לכל קצין המשרת בפרקליטות הצבאית.



צילום ממושב הפתיחה של הכנסת השישית (אתר הכנסת)

**להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:**

- פרוטוקול ישיבה מס' 126 של עדת החוקה, חוק ומשפט, הכנסת הששית, 1 - 8 (5 ביולי 1967);
- מאיר שמגר "המשפט בשטחים המוחזקים על ידי צה"ל" הפרקליט כ"ג 540 (1967);
- פרקליט רועי אריאב-פריא, "מאמר היועץ המשפטי שמגר על הדין החל ביהודה, שומרון וחבל עזה", משרד המשפטים, מיזם שורשים במשפט (25 במארס 2019).