

1969 – עקד כללי "השתלטות על שטחים כבושים וממשל צבאי" –

איגרת לחייל בשטחים המוחזקים

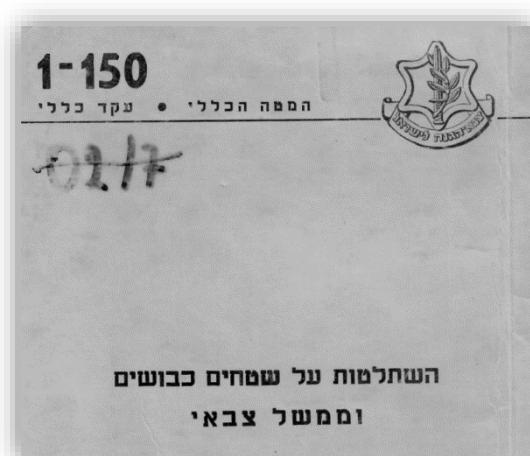
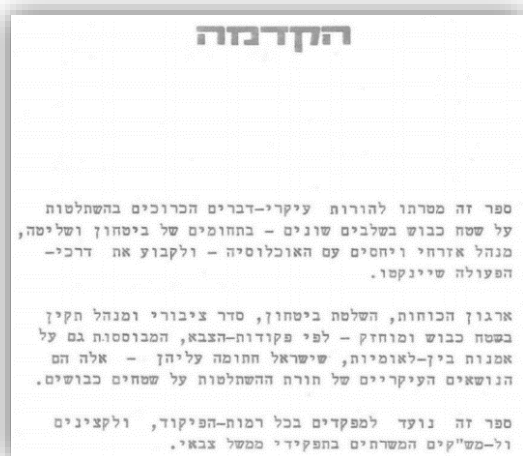
מאת: קצין משפטים דניאל זבורוף, קצין ייעוץ במדור אזרחי-כלכלי,
מחלקת היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון

בשנת 1969 פורסם עקד כללי בצה"ל, שכותרתו "השתלטות על שטחים כבושים וממשל צבאי" עבור חיילי צה"ל הפועלים בשטחי אזור יהודה, שומרון וחבל עזה, לאחר כניסת כוחות צה"ל לאזורים אלו. מטרת המסמך, הייתה לקבוע תורה צבאית להתנהלות צה"ל ביחס לאוכלוסייה באזורים שהוחל בהם ממשל צבאי.

רקע עובדתי

בשנות השישים, הורה הפצ"ר, אלוף-משנה מאיר שמגר, כי הפרקליטות הצבאית תיערך למתן ייעוץ משפטי במצבי חירום ולחימה; בפרט, הוקדשה תשומת-לב רבה להיערכות לאפשרות של תפיסת שטחים על ידי צה"ל במסגרת מלחמה. בהוראת הפצ"ר ובהובלתו של רמ"ד הדרכה דאז ומי שלימים כיהן אף הוא כפרקליט הצבאי הראשי השביעי, רס"ן דב שפי, נערכו ערכות חירום, אשר כללו חוות דעת והנחיות ליישום הדין הבינלאומי במצב של תפיסת שטחים עתידית, וכן כללו תחיקה צבאית, מנשרים, כתבי מינוי ליועצים משפטיים ונשיאי בית דין צבאיים, תיקי בית משפט ותיקי תביעה, פנקסי קבלות ואף מעטפות צבאיות עם חותמת שעווה אדומה. מסמכים אלו הוכנו בידי הפרקליטות הצבאית.

עם פרוץ מלחמת ששת הימים בשנת 1967, נעשה שימוש בערכות החירום. בחלוף שנתיים, ובעוד צה"ל שולט בשטחים הנרחבים אליהם נכנסו כוחותיו במלחמת ששת הימים, הוחלט על פרסומה של תורה צבאית כללית חדשה בנושא הממשל - חוברת שכותרתה "השתלטות על שטחים כבושים וממשל צבאי". מטרת החוברת, שעוגנה כעקד מחייב של המטה-הכללי, הייתה להתוות לחיילים את כללי ההתנהגות בשטחים המוחזקים, על מנת לקיים "ממשל תקין ויעיל, אווירה של ביטחון כללי, וביטחון אישי לתושבים" באותם אזורים. העקד, שעתה פורסם במתכונת כללית בצה"ל, ולא כפרסום פנימי של הפרקליטות הצבאית או של יחידות ממשל, ציין כי "ספר זה נועד למפקדים בכל רמות-הפיקוד, ולקצינים ו-למש"קים המשרתים בתפקידי ממשל צבאי."

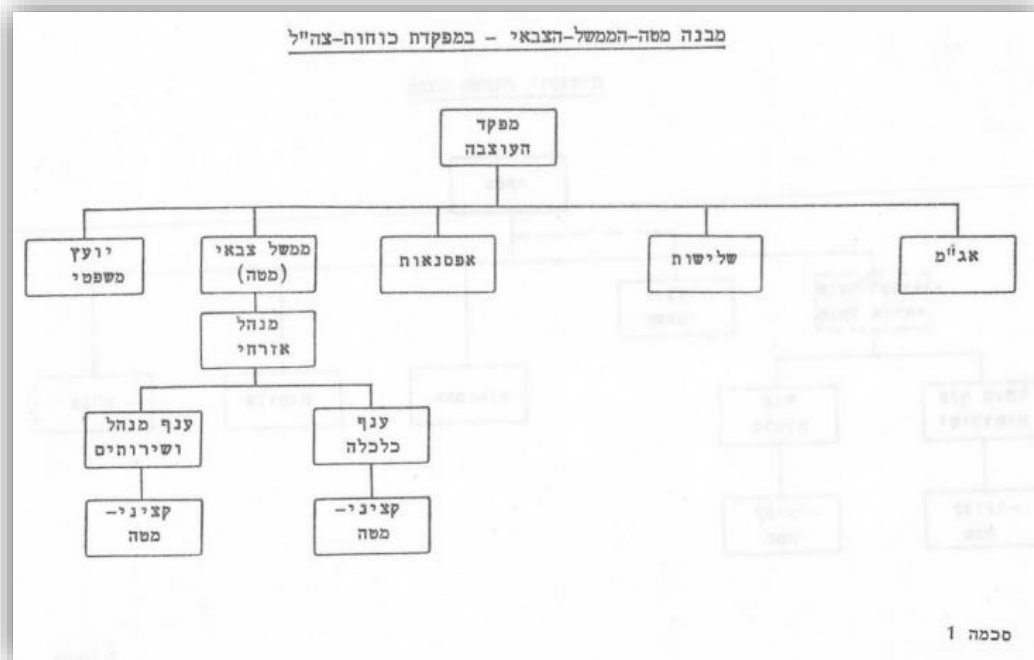


ההיבט המשפטי בפרסום

עם כניסת כוחות צה"ל לאזור יהודה, שומרון וחבל עזה, מילא מפקד כוחות צה"ל באזור, הוא אלוף פיקוד המרכז, את התפקידים הביטחוניים והאזרחיים הנגזרים משליטה בשטח האמור, ומימש את הסמכויות השלטוניות כלפי תושבי האזור, כחליף הריבון בשטח. שליטה זו מומשה תוך יישום הוראות דיני התפיסה הלוחמתית, בדגש על ההוראות ההומניטריות.

לשם ניהול השטח בכלל ההיבטים האמורים, נפרסו כוחות צה"ל באזור לשם הבטחת קיומו של הביטחון, הסדר הציבורי והחיים התקינים של התושבים המקומיים. נוסף על כך, מפקד פיקוד המרכז הסמיך בעלי תפקידים לפעול באזורים אלו, לשם ניהול השטח על כל היבטיו, וכן החל לחוקק צווים חדשים הנדרשים לניהולו של השטח. צווים אלו, התווספו על החקיקה שהייתה בתוקף באזור ערב כניסת כוחות צה"ל (כלומר, החקיקה העות'מאנית, המנדטורית והירדנית), כללי המשפט הבינלאומי, והמשפט המנהלי הישראלי שחל על כוחות צה"ל הפועלים באזור.

יחד עם זאת, הגם שנעשתה הכנה משמעותית לקראת הקמתו של ממשל צבאי, בשנתיים שחלפו מאז מלחמת ששת הימים, נערכו פיתוחים מסוימים בתורת הממשל. העקד נכתב לאור ההבנה שככל שיארך הזמן בו כוחות צה"ל יחזיקו בשטח, יתרחבו ההיבטים אליהם יהיה עליו להתייחס ולגביהם יהיה עליו לפעול בצורה יסודית.



בעקד, שהחזיק קרוב ל-50 עמודים, הובאה התייחסות למכלול נושאים – מפירוט פקודות המטכ"ל הרלבנטיות, עובר בהסדרה ארגונית מקיפה של מטות, מפקדות ונפות הממשל הצבאי, וכלה בהתייחסות למגוון סוגיות בתחומי-הפעולה הביטחוניים והאזרחיים.

ביחס להיבטים הביטחוניים, הופיעה בעקד התייחסות לחובת החייל בשטח ביחסיו מול תושבי אזור ממשל שהפרו את תנאי העוצר שהוטל בשטח; הוסבר האופן שבו ניתן לבצע חיפושים בבתים; נמנו כללים בדבר מעבר אוכלוסייה וביקור של תושבי אזורי ממשל בין אזורים שונים; פורטה רשימת האיסורים שיש או ניתן להטיל על האוכלוסיה כגון קיום עסקאות מסחריות מסוימות בין התושבים; פורטו הכללים להקמת מחסומים ותכליתם; ואף פורטה סדרת הוראות בדבר יחס הצבא לנשים תושבות השטחים שנתפסו.

ביחס להיבטים האזרחיים בשטחים שנתפסו, בעקד פורטה לראשונה חובתו של הצבא להשליט סדר בניהול השטח המוחזק ולהחזיר את חיי האזרחים למסלולם התקין, תוך התייחסות למגוון תחומים: שלטון מקומי, ניהול מרשם תושבים ומפקד תושבים, חינוך, עבודות ציבוריות ותעסוקה, בריאות, סעד, דת, ניהול בתי קברות, ניהול מערכת משפטית, ניהול מתקני דואר, ניהול מגזרי הפיננסים, המסחר והתעשייה, ניהול החקלאות, מתן הסברה לאוכלוסיה ועוד.

מעיון בפרסומים קודמים של צה"ל, ניכר שלגבי חלק מהתחומים לא היה ברשות צה"ל ידע מעשי עד למלחמת ששת הימים ולתקופה שלאחריה. לפיכך, מעניין לראות כי בפרקי העקד נשזרו פרקי "דגשים מעשיים", וזאת – ככל הנראה – לאור לקחים שנלמדו בזמן אמת והניסיון שנצבר.

כך למשל, נקבע בחוברת כי הממשל ישאף לתת לאוכלוסיה אפשרות ליהנות מהקלות, כל עוד אלה אינן פוגעות בתחום הביטחון והפעלת הממשל.

חשיבות הפרסום

כניסת כוחות צה"ל לאזורים שונים שבהם הוחל ממשל צבאי, לרבות אזורי יהודה, שומרון וחבל עזה, חייבה את מימוש המעשי של רבדי הדין החלים באזורים אלו. בעקד פורטו דרכי מימושן של סמכויות ממשל רבות בידי כוחות צה"ל בשטח, לרבות סמכויות שעוגנו בתחיקת הביטחון החדשה שהוציא המפקד הצבאי מלפניו, במספר רב של היבטים ביחס לאזורים. העקד שיקף את הלקחים שנלמדו וישמו בפועל בשטחי הממשל הצבאי, והתווה כללי ההתנהגות, בשטחים שנתפסו.

בהמשך, רבות מהסוגיות שהוסדרו בעקד נדונו ברבות השנים בבית המשפט העליון, ביושבו כבית המשפט הגבוה לצדק. מעיון במסמכי מדיניות ובתגובות המדינה שהוגשו לאורך השנים אגב דוחות, פניות והליכים שונים בבתי המשפט, נראה שהעולם המושגי שנשטח בעקד אכן התאים לצרכים המשתנים, לדין ולפסיקה, כפי שאלה התפתחו ברבות השנים.

מדוע בחרתי בנושא?

בקצמר מתואר פרסום מרכזי בצה"ל, המשקף את המדיניות וכללי ההתנהגות שהותוו למפקדים ולחיילים באותה תקופה. המסמך משקף את פיתוחה של המדיניות, על רקע מעשי.

כחלק מתפקידי כקצין ייעוץ במדור אזרחי-כלכלי במחלקת היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון, אני מעניק ליווי משפטי משמעותי לפעילות כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון בכלל ולמנהל האזרחי בפרט.

בעבורי, העקד משקף דוגמה ליוזמה ופעולה סדורה, להבהרת כללי היסוד להתנהלות הצבא בכלל ההיבטים האזרחיים, הביטחוניים והמדיניים השונים בשטח, תוך הקפדה על התאמה להוראות הדין.

להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- המטה הכללי, "השתלטות על שטחים כבושים וממשל צבאי", עקד כללי מס' 1-150, 1969.
- אמנת האג, תקנה 43 ל"תקנות הנספחות לאמנת האג הרביעית בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה", 1907.
- אמנת ג'נבה, סעיפים 64-66 ל"אמנת ג'נבה בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה", 1949
- פקודת מטכ"ל 33.0133 משמעת – התנהגות בהתאם לאמנות בין לאומיות שמדינת ישראל צד להן.
- פקודת מטכ"ל 50.0303 תפיסת רכוש האויב בשטח כיבוש, 1977
- אתר צה"ל, שיחה עם הפרקליט הצבאי הראשי לשעבר, תא"ל (מיל') דב שפי –
<https://www.idf.il/media/34472/%D7%93%D7%91-%D7%A9%D7%A4%D7%99.pdf>
- אתר צה"ל, "להקדים משפט למכה" בהיערכות לממשל צבאי – ארגזי הפח במפצ"ר", סגן אינה אברמוב, 1963.