

השפעת הכיבוש על המשפט בשטח המוחזק

רוב המלומדים העוסקים במשפט בין-לאומי ובדיני המלחמה סבורים כי כיבוש שטח אינו גורר בעקבותיו העברת הריבונות של השטח המוחזק מהשלטון שקדם לכיבוש אל המדינה הכובשת. הריבונות „מושעת” אך ממשיכה להיות זו של השלטון הקודם. אולם סמכויות החקיקה, הביצוע והמנהל של השלטון שהיו בשטח המוחזק ערב הכיבוש פוסקות עם הכיבוש ועוברות למפקד הצבאי של השטח המוחזק. בדרך זו נהג גם צה"ל וביזום כניסתו לשטחים המוחזקים הוציא כל מפקד איזור מוחזק מנשר בדבר סדרי שלטון ומשפט; המנשר כלל הוראה הקובעת: „כל סמכות של שלטון, חקיקה, מינוי ומנהל לגבי ה-איזור (המוחזק) או תושביו תהא מעתה נתונה בידי בלבד, ותופעל רק על-ידי או על-ידי מי שיתמנה לכך על-ידי או יפעל מטעמי”.

הוראות אלה מתייחסות בעיקרן לשלטון המרכזי; ביחס לשלטון המקומי יכול ה-ממשל הצבאי להסכים כי הרשויות המקומיות ימשיכו בביצוע תפקידיהן השגרתיים.

המשפט ששרר בשטח המוחזק ערב הכיבוש ממשיך לעמוד בתקפו — כפוף לשינויים הנובעים מעצם כינון השלטון הצבאי — אלא אם כן שונה על-ידי השלטון הסדרי שלטון ומשפט.

סמכות השלטון הצבאי לשנות את הדין הקיים בשטח הכבוש אינה סמכות בלתי-מוגבלת. על-פי עקרונות המשפט הבינ-לאומי ניתן להפעיל סמכות זו, רק כאשר הדבר דרוש לצרכי המלחמה, לאבטחת הסדר הציבורי, לקיום הממשל התקין ול-שם דאגה לרווחת האוכלוסיה.

דיני הבחירות לעיריות בשטח המוחזק

דיני הבחירות לעיריות — כחלק מהמשפט שהיה בתוקף ערב הכיבוש — ממשיכים אם הם לעמוד בתקפם כל עוד לא שינה אותם השלטון הצבאי, ביטלם או הקפיאם. לפיכך, אם עתידות הבחירות לעיריות לחול בעת שהשטח נתון תחת שלטון צבאי, יש, על-פי החוק, לערוך בחירות אלה כל עוד לא תוקן החוק המקומי. קיום בחירות לעיריות בשלבי ההתארגנות הראשונים של הממשל הצבאי בשטח ה-



המשך פעילותם של הגורמים המקומיים-מוניציפליים, העוסקים בבחירות שבעיקרם משוללים צביון פוליטי.

יתרה מזו, בשל העובדה כי מבין הגורמים הפועלים בשטח המוחזק מותרת פעילותם של הגופים המוניציפליים, עולה מעמדם של אלה מעבר לתחום ההשפעה המקומית; לא אחת הופכים ראשי ערים למנהיגים של השטח המוחזק.

הגופים הפוליטיים היחידים שנבחרים ופועלים למעשה בשטחים המוחזקים הם לרוב הרשויות המקומיות, ובהן בעיקר העיריות. ככל גוף נבחר גם העיריות נבחרות לתקופת זמן מוגבלת ועם סיום תקופה זו יש צורך בבחירות חדשות.

בחירות אלה — תחת שלטון צבאי — הן נושא מאמר זה. עריכת בחירות בשטח מוחזק תיבחן מההיבט המשפטי: האם מותר — מבחינת המשפט הבינ-לאומי — לערוך בחירות כאלה והאם רשאי הממשל הצבאי לשנות את חוקי-הבחירות המקומיים.

אדון תחילה בבעיית הבחירות לעיריות בשטח מוחזק בכלל, ולאחר-מכן אישם את הדברים בבחירות לעיריות שיערכו ביהודה ובשומרון.

אחת ממשימותיו העיקריות של ממשל צבאי בשטח מוחזק היא להחזיר את החיים האזרחיים למסלולם. משימה זו מעוגנת בעקרונות המשפט הבינ-לאומי ובדיני המלחמה. על-פי תקנות האג בדבר דיניה ומנהגיה של המלחמה ביבשה (1907) ועל-פי אמנת ז'נבה הרביעית בדבר הגנת אזרחים בימי מלחמה (1949), על השלטון הצבאי לדאוג לאספקת מזון ותרופות לאוכלוסיות השטח המוחזק, להבטיח קיום שירותי בריאות וחינוך; באחת: להשיב על כנו את הסדר הציבורי ואת השירותים החיוניים.

במסכת זו של מאמץ השלטון לספק שירותים לאוכלוסיה של השטח המוחזק תופסות מקום נכבד הרשויות המוניציפליות: עיריות, מועצות מקומיות וכיוצא באלה. רשויות אלה חשות עצמן קרובות לתושב השטח המוחזק, על-כן רואות הן לעצמן חובה מוסרית לדאוג לאוכלוסיה. גם התושבים נוטים יותר בעתות משבר ומלחמה להסתגר בד' אמותיהם ולבקש עזרה ועידוד מגורמים מקומיים מוכרים. גם השלטון מעוניין לפעול באמצעות הגופים המקומיים ועל כן ניכרת מגמה מצד הממשל הצבאי בשטח מוחזק לאפשר את

מוחזק אינו רצוי ופוגע בסדר הציבורי וב-
ממשל התקין; על-כן, צו מטעם מפקד ה-
שטח המוחזק, הקובע כי דיני הבחירות
לעיריות מוקפאים, הוא צו חוקי המבוסס
על אדני המשפט הבין-לאומי.
מאידך-גיסא, אם נמשך הכיבוש זמן לא
מועט והחיים חוזרים למסלולם יכול שהמ-
שך הקפאת הבחירות ינגוד את רווחת
האוכלוסיה, ואילו עריכת הבחירות תהיה
פועל-יוצא מממשל תקין ומדאגה לרווחת
האוכלוסיה. אשר-על-כן, צו הקובע בנסי-
בות אלה כי ייערכו בחירות לעיריות ב-
שטח מוחזק מתיישב עם עקרונות המשפט
הבין-לאומי.

שינויים של חוקי הבחירות לעיריות בשטח מוחזק ותיקונם

בבואו להפעיל את החוק המקומי על ה-
ממשל הצבאי להפעילו ללא שינויים, אלא
אם כן מחייבים הממשל התקין ורווחת
האוכלוסיה תיקונו של החוק, אם חוק
הבחירות מכיל הוראות הקובעות קבוצות
מצומצמות של זכאים לבחור ולהיבחר
(כגון: הגבלה עקב יכולת כלכלית, אי
מתן זכות הצבעה לנשים, וכדומה) רשאי
השלטון הכובש לשנות את אמות-המידה
הללו ולהרחיבן, זאת מתוך דאגה לקיום
הסדר הציבורי ורווחת התושבים. ברם,
אין על הממשל הצבאי חובה — מבחינת
המשפט הבין-לאומי — לתקן חוקים אלה
ולהפכם לדמוקרטיים יותר; גם השארת
המצב המשפטי בעינו תואמת את עקרו-
נות המשפט הבין-לאומי.

לסיכום ההיבט המשפטי של בחירות לעי-
ריות בשטחים מוחזקים ייאמר: העיריות
בדרך-כלל ממשיכות בפעולתן. הממשל
הצבאי רשאי לקבוע כי חוקי הבחירות
לעיריות יוקפאו או יופעלו מנימוקים של
דאגה לרווחת האוכלוסיה והסדר הציבורי.
כן רשאי המפקד הצבאי בשטח המוחזק
(אך אינו חייב) להרחיב את מעגל הזכאים
לבחור ולהיבחר, מטעמים של רווחת ה-
אוכלוסיה.

מעמד ישראל ביהודה ושומרון

ביום כ"ח באייר תשכ"ז (7 ביוני 1967)
נכבש איזור יהודה ושומרון על-ידי כו-
חות צה"ל, והחל מתאריך זה מנוהל האי-
זור על-ידי ממשל צבאי. ביטוי רשמי לכך
ניתן במגשר בדבר גטילת השלטון על-
ידי צה"ל, שנחתם על-ידי מפקד כוחות
צה"ל ביהודה ושומרון בתקופה זו, הא-
לוף חיים הרצוג.

ניתן להתייחס לאיזור יהודה ושומרון כאל
שטח מוחזק, עליו חלים דיני המשפט
הבין-לאומי ביחס לשטחים מוחזקים. ברם
ישנם מלומדים בתחום המשפט הבין-לאומי
הרואים במעמד ישראל באיזור יהודה
ושומרון יותר מאשר „החזקת שטח מוחזק“
גרידא. משפטנים אלה מדגישים כי פלישת
עבר-הירדן לאיזור יהודה ושומרון במל-
חמת תש"ח נגדה את עקרונות המשפט
הבין-לאומי, ואף סיפוח איזור יהודה ושומ-
רון („הגדה המערבית“) לממלכת ירדן
ב-24 באפריל 1950 היה בלתי-חוקי. נציגי
ארה"ב ובריה"מ במועצת-הביטחון גינו את
ירדן על הפלישה ב-1949, וכינו מעשה זה
כ„תוקפנות“ וכ„פלישה בלתי-חוקית“. אף
מדינות ערב לא הכירו בזכותה של ירדן
לפלוש ל„הגדה המערבית“. מכאן נובע, ל-
דעת אותם מלומדים, כי מעמד ירדן בגדה
המערבית עד שנת 1967 היה, לכל היותר,
מעמד של שלטון כובש המחזיק שטח מוח-
זק. השתלטות צה"ל על האיזור במלחמת
ששת-הימים העניקה לו מעמד של המחזיק
בעל הזכות הטובה ביותר על איזור זה.
אמנם אין לישראל זכות מוחלטת על ה-
שטח, אך היות ואין מדינה אחרת בעלת
זכות עדיפה על זכותה של ישראל באיזור
זה — ישראל, מבחינת המשפט הבין-
לאומי, היא יותר משליטה על יהודה
ושומרון; כי במקרים רבים אין הזכויות,
על-פי המשפט הבין-לאומי, נקבעות על
בסיס של זכויות מוחלטות; בעל הזכות
היחסית הטובה ביותר בשטח הופך לריבון
השטח.

לצורך דיון זה נניח — לרעת ישראל —
כי מעמדה באיזור יהודה ושומרון, זכויות
תיה וחובותיה הם של ממשל צבאי בשטח
מוחזק גרידא, לאור הנחה זו נבחון את
השאלה של עריכת בחירות לעיריות תחת
שלטון ישראל, מבחינת המשפט הבין-
לאומי.

דיני הבחירות לעיריות באיזור יהודה ושומרון עד 1967

דיני הבחירות לעיריות ביהודה ושומרון
נקבעו בחלק השני של חוק העיריות ה-
ירדני משנת 1955. אסקור בקצרה את
הוראות החוק:
תקופת כהונה של עיריה היא ארבע שנים
ומספר חבריה — 7—12 בהתאם לגודל
האוכלוסיה. זכאי לבחור לעיריה גבר, בן
21. אזרח ירדני, שגר בעיר לפחות שנה
לפני תחילת הליכי הבחירות ואשר שילם

מסים עירוניים בסכום של דינר אחד
(11.76 ל"י) לשנה. זכאי להיבחר מי ש-
זכאי לבחור, ונוסף לכך התמלאו לגביו
דרישות אלה: בן 25, יודע קרוא וכתוב,
אינו פקיד העיריה ולא הורשע בפשע או
בעבירת מוסר. הרשימות לבחירות הן אי-
שיות. צורת הבחירות: הבוחר כותב את
שמות המועמדים על פתק, אותו הוא מ-
שלשל לקלפי. ראש-העיר מתמנה מבין
חברי המועצה על-ידי שר הפנים, שסמכו-
יותיו הועברו לממשל הצבאי. סגן ראש-
העיר נבחר על-ידי מועצת העיריה.

יחס השלטון הישראלי

לבחירות לעיריות ב-1967

כאמור, נבחרת עיריה ל-4 שנים. הבחירות
האחרונות בערים המרכזיות באיזור התי-
קיימו בספטמבר 1963; על כן מטבע הדב-
רים נועדו הבחירות הבאות להתקיים
בספטמבר 1967. ואולם ב-7 ביוני 1967
הוקם הממשל הצבאי באיזור. בשלבים
הראשונים של ביטוס הממשל הצבאי לא
היה רצוי לערוך בחירות לעיריות. לוא
נערכו הבחירות במועדן היה הדבר פוגע
קשות בסדר הציבורי ובאספקת השירותים
לאוכלוסיה. במקרה זה מוסמך הממשל
הצבאי, כפי שראינו לעיל, על-פי עקרו-
נות המשפט הבין-לאומי להקפיא את
החוק המקומי המחייב עריכת בחירות;
ואכן בדרך זו נהג צה"ל. בתחילת אוגוסט
1967 הוציא מפקד כוחות צה"ל באיזור
יהודה ושומרון צו בדבר הארכת כהו-
נתן של הנהלות הרשויות המקומיות.
בהקדמה לצו נאמר: „בהיותי סבור כי
הדבר דרוש לטובת תושבי האזור ול-
קיום הממשל התקין ובתוקף סמכויותי כמ-
פקד כוחות צה"ל באזור, אני מצוה לא-
מור...“ הסעיף המרכזי בצו הוא סעיף 2
הקובע: „כל הנהלה של רשות מקומית
תמשיך לכהן, על-אף כל הוראה בדין המ-
קומי, וזאת עד למתן צו אחר על-ידי מפקד
כוחות צה"ל באזור.“

צוי עריכת הבחירות ב-1971

ב-26 בנובמבר 1971 חתם תת-אלוף רפאל
ורדי, מפקד איזור יהודה ושומרון, על צו
בדבר קיום בחירות לעיריות (מס' 454).
מן הראוי לצטט את ההקדמה לצו השופכת
אור על הרקע להוצאת הנותנת לו הכשר
מבחינת המשפט הבין-לאומי:
„הואיל וחלפה תקופת כהונתן של העיריות
(המשך בעמוד 48)

הגיע לקצה הגבול שלו — ובחלק העליון של המחווון, כאשר המצפן הגירוסקופי התחמם יתר על המידה.

מסמן הכיוון ב„מאן“ וב„גאן“ הוא לוח מפה מואר, המציג באורח אוטומטי את מקורו של כלי-הרכב (נקודה מוארת) ואת כיוון תנועתו (חץ מואר). מערכת זו — שמשקלה כשישה ק"ג ושניתן לשאתה ביד — תוכננה לשימוש בעזרת מפות צבאיות תקניות. גמישות השימוש מוגברת על-ידי האפשרות להפוך את ההתמצאות לפי הצפון ממאוונת למאוונת.

רכיב נוסף, המשותף ל„מאן“ ול„גאן“, הוא המחשב האלקטרו-מכני; הוא ממיר דפיקי קלט, המייצגים את התנועות מזרח-מערב וצפון-דרום של כלי-הרכב. קלט נתוני המרחק מתקבל באורח מכני ממד הרוחק של כלי-הרכב.

ננקטו אמצעים להתגבר על השוני בכלי-רכב ועל שגיאות אפשריות הנובעות מהחלקה ומבלאי של הצמיגים או של הזחל. קלט נתון ני הכיוון מתקבל באורח חשמלי מן המסדר המנחה-המגנטי של „מאן“ או מן המצפן הגירוסקופי, התר אחר הצפון האמיתי, של „גאן“.



ניתן להשתמש במפות צבאיות תקניות כמפת המיקום ולרישום הכיוון; אפשר לראות באופן אוטומטי את מיקומו של כלי הרכב כנקודת אור ואת הכיוון — על-ידי חץ מואר.

במשך תנועת הרכב (תמונה משמאל) יכולה מפת רישום המסלול להימצא בידי מפקד כלי הרכב לעקיבה מתמדת אחר מיקום הרכב ואחר כיוונו.

על-גבי הלוחית במעלות או במילין, לפי צור-כיהם של המפקדים.

על המחווון קבוע מתג, המאפשר בחירה של קני-המידה של המפה — 1:25,000; 1:50,000; 1:100,000 ו-1:250,000 — בהם משתמשים בהפעלת מסמן המיקום של כלי-הרכב. האורות נדלקים בחלק התחתון של המחווון, כאשר הציון המואר של המסמן

לשם קבלת מידע זה מוכנסים הנתונים המדויקים של נקודת-הציון ההתחלתית לתוך המוניס, לפני יציאת כלי-הרכב לדרך. בזמן ההפעלה מתואר מקומו של כלי-הרכב בני-תונים של כיווני מזרח וצפון על הלוח הקדמי של המחווון. מחוג — הקבוע על לוחית-מספרים — מראה ברציפות את הכיוון הרש-תי של כלי-הרכב, ואפשר לקרוא את הערכים

בחירות בשטחי ממשל צבאי (סוף מעמ' 33)

למיטב ידיעתי, חוץ מעריכת הבחירות לעיריות באוגוסט 1919 בחבל הריין, שהיה מעין שטח מוחזק, לא נערכו מעולם בחירות לעיריות בשטח מוחזק.

סיכום

הקפאת הבחירות לעיריות ב-1967 וההחלטה על עריכתן ב-1972 תואמות את ה-משפט הבין-לאומי. כפי שראינו היתה הצ-דקה, על-פי עקרונות המשפט הבין-לאומי ודיני המלחמה, להקפאת הבחירות לעיריות ב-1967. מאידך-גיסא, לאור השקט הרב השורר באיזור יהודה ושומרון נראה כי מן הראוי שהמשל הצבאי יפעיל את דיני השטח המוחזק ובכלל זה דיני הבחירות לעיריות; על כן הצו הקובע כי ייערכו בחירות לעיריות מתיישב עם עיקרי המשפט הבין-לאומי.

הדבר בעיר עזה במשך תקופה מסוימת. יש להדגיש כי צו זה לא שינה במאומה את דיני הבחירות לפי החוק הירדני. הזכות לבחור ולהיבחר ודרכי ההצבעה יהיו בהת-אם לחוק הירדני. אם כי, כאמור, מתיר המשפט הבין-לאומי לשנות את הוראות החוק המקומי ולהרחיב את מעגל ההכאים לבחור ולהיבחר למען טובת האוכלוסיה, נקבע בצו כי הבחירות ייערכו לפי החוק המקומי, שלא שונה; דרך זו תואמת את העיקרון המרכזי בדיני המלחמה המחייב את השלטון הצבאי בשטח המוחזק להפעיל את החוקים המקומיים.

צו זה הוא אחד החשובים ביותר שהוצאו על-ידי מפקד האיזור מאז 1967. הוא מההה במידה מסוימת תקדים היסטורי בקבעו כי ייערכו בחירות לעיריות בשטח מוחזק.

בהתאם לחוק, הואיל והנני בדעה כי למען המנהל הציבורי התקין ושמירת זכויותיה של האוכלוסיה האזרחית יש לאפשר לה קיום בחירות למועצות של העיריות בהת-אם לחוק כדי לבחור נציגיה לעיריות, הנני מצוה בזה לאמור: . . .”

רואים אנו איפוא כי מטרת הצו היא טובת האוכלוסיה וקיום המנהל התקין — מטרת שהמשפט הבין-לאומי רואה אותן כסיבות ראיות לחקיקה בשטח מוחזק. כן נקבע בצו כי כהונת מועצת העיריה תסתיים 14 יום לאחר המועד שנקבע לע-ריכת הבחירות. הוראה זו נועדה להבהיר כי אם לא ייערכו, מכל סיבה שהיא, בחי-רות לעיריה תחדל מועצת העיר להתקיים. במקרה זה, יש להניח, כי צה"ל ימנה קצין שינהל את ענייני העיריה, כפי שנעשה