

# 1983 - בג"ץ 774/83 עמר נ' שר הביטחון - חוקיות השעיית הבחירות המוניציפליות של האוכלוסייה הפלסטינית באיו"ש

מאת :

סגן זהר שדמון, ק"י ייעוץ במדור התקשוריות וסביבה, לשכת היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון  
אל"ם עאסם חאמד, היועץ המשפטי לאזור יהודה ושומרון

בשנת 1980 קבע מפקד כוחות צה"ל באזור יהודה ושומרון, כי הבחירות לרשויות המוניציפאליות הפלסטיניות לא יתקיימו במועדן. בהמשך, הורה המפקד הצבאי על פיזור חלק מהרשויות המקומיות הפלסטיניות, לרבות עיריית דורא, ומינה במקומן ועדות קרואות מטעמו עד להודעה חדשה. פעולות אלו, שנעשו על רקע החשש מהתחזקות כוחו של ארגון לשחרור פלסטין (אש"ף) באיו"ש במסגרת הבחירות המוניציפאליות, ולאור היעדר שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות שפוזרו לבין הממשל הצבאי על רקע פוליטי, עמדו במרכזה של עתירה לבג"ץ. בעתירה זו נדונה הסוגיה הייחודית של הזכות לבחור ולהיבחר בשטח המנוהל תחת משטר של דיני התפיסה הלוחמתית.

## רקע עובדתי

בחוק העיריות מס' 29 לשנת 1955, דבר חקיקה ירדני שנוטר בתוקף עם כניסת כוחות צה"ל לאזור יהודה ושומרון (להלן: איו"ש), נקבע, כי יש לקיים בחירות לרשויות המוניציפאליות אחת לארבע שנים. בהתאם להוראות חוק זה, התקיימו בחירות בשנים 1972 ו-1976. כבר בשנת 1976, על רקע "יום האדמה", הבחירות הפכו פלטרמה לביסוס כוחו של "ארגון שחרור פלסטין" (אש"ף) באיו"ש. באותם ימים, אש"ף היה אחראי לפעולות טרור רבות נגד אזרחים ישראלים וכוחות צה"ל.

בשנת 1980, חתם מפקד כוחות צה"ל באזור על צו בדבר הארכת כהונתן של מועצות העיריות (יהודה והשומרון) (מס' 830), התש"ם-1980, לפיו הוארכו כהונת חברי העיריות המכהנות עד להודעה חדשה, ובכך הושעו למעשה הבחירות המוניציפאליות. החלטה זו לא התקבלה רק בשל החשש העקרוני מהתחזקות אש"ף, אלא בשל החשש שהתעצמות כוחם של גורמי אש"ף ברשויות המקומיות תוביל לירידה בשיתוף הפעולה החיוני בין הרשויות המקומיות הפלסטיניות לבין הממשל הצבאי, באופן שיפגע בניהול החיים האזרחיים באיו"ש.

החשיבות הרבה בשוויון בפני החוק

### שכם זוכה לראש עיר מקומי



**זאמר אל-מדרבר**  
בנורמליזציה,  
אם כי היינו  
מעדימים  
לקיים  
בחירות

מאת אבינועם ברייזוף

המינהל האזרחי ולשכת המסחר בשכם  
הקימו אתמול גוף משותף לקראת מינוי הקד  
רב של זאמר אלימזרי לראשות העירייה. לא  
חר שבמשך יותר משלוש שנים הופקדו סמכו  
ויות העירייה בידי סקיד ממונה מטעם המנה  
של.

אתמול זימן ראש המינהל האזרחי ביהודה ושומרון,  
אל"ם אפרים סגן, את אלימזרי וחברי לשכת המסחר  
בשכם ללשכתו, כדי להודיע להם כי שלטונות יצוא  
נענו לבקשתם ליסול לידיהם את ניהול עניני העיר.  
זאמר אלימזרי, שחוא בן אחיו של שר החוץ הירדני,  
זיה בעבר סגנו של נסעם שקעה, ראש העירייה הנבחר  
של שכם, שהודח בשנת 1982 יחד עם יתר חברי העיריה  
להכוננה לאומית בשטחים. לפני כמה שבועות, לאחר  
שקיבל אישור עקרוני מירדן, הציע אלימזרי למנהל  
האזרחי שלשכת המסחר תקבל לידיה את הניהול המ  
ניציפלי. אתמול קיבלו חשונה חיובית.  
לאחר התרעה ברטו המינוי מסר אל"ם סגן לעונו  
אים כי למינוי אין משמעות מדינית, אם כי הוא איש  
שהחלטה להענות לבקשה נתקבלה על רעת ראש  
הממשלה ושר המסחר. גם אלימזרי התניע את המש

כתבה מתאריך 27.11.85 בעיתון "דבר",  
בדבר מינוי ראש עיריית שכם תחת  
הפקיד הממונה מטעם המנהא"ז. שכם  
הייתה מהעיריות שראשיהן הודחו,  
בשנת 1982.

על החלטה זו נמתחה ביקורת סמוך לאחר קבלתה, אך תחילה לא חרגה מהבעת מחאות שקטות. זמן קצר לאחר מכן, ביום 8 בנובמבר 1981, הוקם המנהל האזרחי ביהודה ושומרון כגוף נפרד מהממשל הצבאי, זאת כחלק מיישומו של שינוי ארגוני במבנה הממשל הצבאי באיו"ש. ייסוד המנהל האזרחי בצורתו זו, המוכרת עד היום למעשה, עורר תסיסה רבה בקרב התושבים הפלסטינים, כיוון שרבים מהפלסטינים ראו בהקמתו, את השלב הראשון בביצוע "תוכנית האוטונומיה" אשר דובר בה במסגרת המגעים להסכם השלום עם מצרים (הסכמי קמפ-דיוויד משנת 1978).

השיח סביב "תוכנית האוטונומיה", לה התנגד אש"ף באופן נחרץ, הוביל להתגברות המאבק של התושבים הפלסטינים נגד הממשל הצבאי. את המאבק הובילו רשויות מקומיות פלסטיניות וראשיהן, והוא התבטא בסירוב לשתף פעולה עם המנהל האזרחי. בחלק גדול מן המקרים ההתנגדות היתה ממניע אידיאולוגי-פוליטי שנבע מעליית כוחו של אש"ף באותן רשויות.

בעקבות המחאות, נפלה החלטה במערכת הבטחון **להורות על פיזור הרשויות המקומיות הפלסטיניות שהחרימו את המנהל האזרחי**. במקום הרשויות שפוזרו מונו ועדות מקומיות מטעם הממשל הצבאי - מעין ועדות קרואות של ימינו - אשר הופקדו על ניהול החיים האזרחיים של האוכלוסייה הפלסטינית באותם אזורים. בשנת 1983 אף תוקן צו מס' 830 שהזכרנו לעיל, ונקבע כי עד להודעה חדשה, אותן ועדות "קרואות" הן שתעמודנה בראש הרשויות המקומיות.

ההחלטה התקבלה על בסיס הגישה המשפטית לפיה דיני התפיסה הלוחמתית מקימים סמכות להדיח עובד ציבור שאינו משתף פעולה עם הממשל הצבאי, וזאת כחלק מהסמכויות הנתונות למפקד הצבאי לצורך מימוש אחריותו האזרחית באזור.

**כך היה גם בעניינה של עיריית דורא**. כנגד ההחלטה לפזר את המועצה ולמנות מועצה קרואה תחתיה, הגישו בשנת 1983 חברי עיריית דורא המודחים עתירה לבג"ץ.

### **ההליך המשפטי**

ביום 15 לפברואר 1984 התקיים הדיון הראשון בעתירה בפני בית המשפט העליון. בדיון הוסבר הרקע לקבלת ההחלטות, ובעיקר הרצון של הממשל הצבאי להימנע מ"פוליטיזציה" של הבחירות וחזוק כוחו של אש"ף באזור. בתום הדיון, **ניתן צו על תנאי** ביחס לשאלת האפשרות לערוך בחירות מוניציפאליות בעתיד, ולא ביחס לעצם פיזורן של עיריית דורא.

בתצהיר התשובה שהוגש מטעם מתאם פעולות הממשלה בשטחים (מתפ"ש) דאז, תא"ל בנימין (פואד) בן אליעזר ז"ל, עמד מתפ"ש על כך שהחשש אינו רק מהבחירות הקונקרטיות לעיריית דורא, אלא מעריכת בחירות מוניציפאליות בכלל איו"ש. הוסבר, כי החשש מהתעצמות כוחו של אש"ף מבוסס על ההתעצמות שהתרחשה בבחירות המוניציפאליות בשנת 1976, ופורט חלקן של מועצות העיריות הפלסטיניות בפעילות הסתה לאלימות והפרות סדר נגד המנהל האזרחי ומדינת ישראל.

ביום 24 לדצמבר 1984, נתן בית המשפט העליון מפי המשנה לנשיא (דאז) בן פורת ז"ל, בהסכמת השופטים וייס ושטרסברג-כהן, את פסק דינו **הדוחה את העתירה**. בית המשפט העליון דן בזכות לבחור ולהיבחר בשטח הנתון לתפיסה לוחמתית, ועמד על כך, כי על המדינה להימנע ככלל מביטולה של זכות הבחירה של תושבים מקומיים לרשויות המקומיות.

בצד זאת, קבע בית המשפט העליון כי על הרשויות המקומיות באזור לפעול בהתאם לתפקידיהן במישור המוניציפאלי בלבד, לאספקת שירותים חסרי כל גוון פוליטי:

*"אין ליישב מילוי תפקיד מוניציפאלי עם הסתה נגד הממשל ועם השקפת חברי המועצה, הכורכת יחדיו את תפקידם העירוני הטהור עם נאמנותם ל"מוסדות הלאומיים", כעולה מההחלטות שצוטטו לעיל. לא ייתכן שבחירות עירוניות ישמשו מנוף למאבק לאומי בלי לצבוע את התפקיד העירוני בגוון פוליטי מובהק"*

על כן, ונוכח מעורבות עיריית דורא וחבריה בפעילות בעלת אופי פוליטי שאינו חלק מתפקודה העירוני, וניצול עמדת הכוח שניתנה להם למטרות החורגות ממימוש תפקידם המוניציפלי, נקבע כי החלטת הממשל הצבאי לדחות את עריכת הבחירות מבוססת בדין.

כן נקבע, כי אם הרשויות המקומיות באזור עוסקות בפעילות פוליטית, ובפרט אם הן נמנעות מלשתף פעולה עם המנהל האזרחי, ניתן להורות על פירוק המועצות ולעכב את עריכת הבחירות, והכל אם הדבר דרוש לצורך הבטחת הסדר הציבורי ושלומו הציבור (י"הפעולות גם מחויבות המציאות ותכתיב השכל הישר, כי כל מדינה שומרת על קיומה ומונעת התארגנות כוחות שמטרתם להרסה", עמ' 652 לפסק הדין).

בנוסף נקבע, כי זכותם של תושבים מקומיים לבחור מוסדות הממונים עליהם **מושעית** בזמן קיומה של תפיסה לוחמתית, אם למוסדות אלו יש "גוון פוליטי", ומשכך ממילא נתונה הסמכות בעניין זה למפקד הצבאי ולפועלים מכוחו.

#### **חשיבות הפרשה**

הפרשה חשובה להבנת המסגרת הנורמטיבית החלה באיו"ש הנתון תחת משטר של תפיסה לוחמתית. כך נקבע, כי רשאי המפקד הצבאי שלא לאפשר קיומן של בחירות מוניציפאליות, אם אלו משמשות למטרות פוליטיות-אידיאולוגיות נגד הממשל הצבאי.

אך חשיבותה של פרשה זו, לדעתנו, חורגת בהרבה מעניין הפרטני של בחירות מוניציפאליות באזור. פסק הדין שניתן על ידי בית המשפט העליון, מציג למעשה את המתחים והמורכבויות הגלומים בהשלטת החוק והסדר הציבורי באיו"ש, אשר מלווים את פעילות צה"ל עד ימינו אנו. מחד גיסא, הרצון לאפשר המשך קיום חיים אזרחיים תקינים של האוכלוסייה המקומית באזור, ומאידך גיסא, הצורך שעולה מעת לעת בביצוע פעולות הכרחיות למניעת פגיעה בסדר הציבורי ובתפקוד הממשל הצבאי.

## מדוע בחרנו בנושא?

ראשית, הנושא מאפשר בחינה של נושאים ייחודיים שהעסיקו בעבר את צה"ל, והפרקליטות הצבאית בתוכו, בכל הקשור לפעילות הממשל הצבאי באיו"ש בעידן שלפני חתימת הסכם הביניים בין ישראל לאש"ף.

שנית, הנושא מאיר את המתח היחודי ומעניין ביותר בתפקידו של המפקד הצבאי באיו"ש. לא מדובר בהתנגשות בין סדר ציבורי לבין רווחה אזרחית, או בין צורכי ביטחון לבין זכויות תושבים מוגנים - אלא באירוע המשקף מתח ייחודי ומובנה.

מתח זה מצוי, בין תפקיד המפקד הצבאי לאפשר חיים אזרחיים תקינים, שהוחלט כי יכללו גם בחירת מוסדות מייצגים, לבין חובתו להבטיח את הסדר הציבורי ואת הביטחון, וזאת בין היתר במניעת יצירתו של מצב שיאפשר בחירה או הקמה של מוסדות שיחבלו במימוש חובתו זו.

מבחינה משפטית "צרה", נראה שההכרעה בפסק הדין די ברורה וחד משמעית - למפקד הצבאי נתונה הסמכות למנוע עריכת בחירות, וחובתו לשמירת הסדר הציבורי גוברת.

אולם, כפי שאנו חווים ולומדים משירותנו במחלקת יועמ"ש איו"ש, מתח זה חורג בהרבה מההיבטים המשפטיים הצרים והיה מעניין וחשוב מאוד עבורנו ללמוד על המקרה הייחודי שנדון בבג"ץ עמר, שיש בו כדי לתרום להבנת המורכבות עימה התמודדו מפקדים ויועצים משפטיים צבאיים באיו"ש בימי עבר.

## להרחבה בנושא, ראו את המקורות הבאים:

- בג"צ 774/83 עמאר ואח' נ' שר הביטחון ואח', פ"ד לח (4) 645.
- חוק העיריות, מס' 29, לשנת 1955.
- צו בדבר הארכת כהונתן של מועצות העיריות (יהודה ושומרון) (מס' 830), תש"ס-1980.
- "הדחת מועצות העיריות באיו"ש ועריכת בחירות להן", משפט וצבא 3, (ניסן תשמ"ה- אפריל 1985), עמ' 51.