

## 1966 - ביטול הממשל הצבאי בשטחי מדינת ישראל (“החלטת אשכול”)

מאת: סגן שחר גורני, תובעת צבאית בתביעה הצבאית בשומרון, פרקליטות איו”ש

בשנת 1966 בוטל הממשל הצבאי בשטחי מדינת ישראל בהחלטתו של ראש הממשלה דאז, לוי אשכול. ההחלטה על ביטול הממשל הצבאי מהווה אבן דרך משמעותית בהתפתחותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. מעבר לכך, לממשל הצבאי ולביטולו השפעות המורגשות עד היום בזירות המדינית, הכלכלית, החברתית והפוליטית.

### רקע עובדתי

עם קום המדינה בשנת 1948, כונן ממשל צבאי בחלקים נרחבים מן הארץ מכוח תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945. הממשל הצבאי פעל באותם שטחים שנתפסו על ידי צה”ל אך יועדו להיות חלק מהמדינה הערבית לפי “תוכנית החלוקה” של האו”ם. הממשל הצבאי קם מתוך התפיסה ששררה באותה העת לפיה יש צורך בשליטה צבאית באזורים הללו ובאוכלוסייה הערבית היושבת בהם, על מנת לסכל טרור ערבי ולהגן על הישוב היהודי, שזה עתה הקים לו מדינה. הממשל כלל את תחומי הגליל, “המשולש” (אזור ממזרח לשרון, בו מרוכזים יישובים ערביים רבים), הנגב והערבים רמלה, לוד, יפו ואשקלון. הממשל הצבאי חולק לשלושה אזורים: צפון, אזור התיכון (“המשולש”) והנגב, וחלש על שטח של כ-2,230,000 דונם.

ההחלטה על ביטול הממשל הצבאי לא התקבלה כרעם ביום בהיר, אלא קדמו לה לחצים חברתיים, פוליטיים וכלכליים על ממשלתו של בן גוריון. במשך שנים, הושמעה ביקורת ציבורית שהחלה עוד מראשית הממשל הצבאי וחצתה מגזרים, עדות ומפלגות. במהלך השנים ממשלת בן גוריון נתנה הקלות שונות בתנאי הממשל הצבאי כדי להתמודד עם ביקורת זו ואף ביטלה אותו במספר ערים מעורבות כמו יפו, רמלה ולוד ביולי 1949 ובעכו ביוני 1951. עם זאת, ממשלת בן גוריון סירבה לקבל את הביקורת על המנגנון עצמו או על היעדר האפקטיביות שלו, כיוון שראתה באוכלוסייה הערבית בישראל כמסוכנת לביטחון המדינה.

עם היבחרו של לוי אשכול לראשות הממשלה, הוא החל לקדם מדיניות הפוכה. לטעמו, דווקא קיומו של ממשל צבאי עלול היה לגרום לאוכלוסייה הערבית לפעול נגד מדינת ישראל, לכן סבר, כי ביטול הממשל לצד ניהול מדיניות נכונה, יאפשר הפיכת האוכלוסייה הערבית לכזו שתשתף פעולה עם השלטון היהודי. אמנם, תפיסתו הבסיסית של אשכול, כקודמו, הייתה חשדנית כלפי האוכלוסייה הערבית, אך לטעמו, קיום ממשל צבאי הקשה על שילוב האוכלוסייה הערבית בחברה הישראלית. בדיוני הכנסת מיום 23 באוקטובר 1963, מתוארת מטרת מדיניות ממשלתו של אשכול “להסיר או להקטין ככל האפשר צל של אפליה, של הבדל וקיפוח” (דברי הכנסת, 23 באוקטובר 1963, עמ’ 50). עם זאת, בראשית כהונתו של אשכול, הוא הסתפק במתן הקלות נרחבות יותר במסגרת הממשל הצבאי ולא ביטל אותו.

בתחילת חודש נובמבר 1966 הודיע ראש הממשלה אשכול על ביטול הממשל הצבאי: “למן ה- 1 בדצמבר 1966 יבוטל המנגנון של הממשל הצבאי. התפקידים שהיו מוטלים על הממשל הצבאי יועברו לסמכותן של הרשויות האזרחיות הנוגעות לדבר” (דברי הכנסת, 9 בנובמבר 1966, עמ’ 264).

יוטעם, כי ביטולו של הממשל הצבאי לא יצר שינוי משמעותי בחיי התושבים הערביים שכן גם לאחריו נותרו "אזורי ביטחון" בהם פעלה המשטרה, כפי שפעל הצבא עד אז, לשמירה על ביטחון המדינה.

החברה הישראלית הגיבה לממשל הצבאי בדרכים מגוונות, וגם בשירה ובאומנות, כך היה למשל בשיר שביצעה רביעיית מועדון התיאטרון, "מושלים צבאיים":

<b>השיר "מושלים צבאיים"</b>	
ביצוע: רביעיית מועדון התיאטרון	
מילים: רודי רזל	
[בתים נבחרים להמחשת תוכן השיר]	
...	
אומר האחד רדום ועייף אנחנו יושבים בקרב אויב תפנה את הגב פותחים "קול קהיר" הייתי אותם מעמיד אל הקיר זה עם מפגר עצלן ומנמנם בארץ הזאת הוא לא התאקלם	בבית הקפה בערב נעים נחים ארבעה מושלים צבאיים תמונת בן גוריון על קיר מקושט והערבים יושבים מן הצד נגיד איך כולם אותנו בודקים נו כך הם תמיד יושבים ושותקים
תמיד הם רבים, נו מה תעשה אם לא הממשל יאכלו זה את זה אסור לעשות להם שום טובה על כל עבירה תבוא התגובה אם אצבע אחת להם מושיטים מייד הם דורשים את כל הפליטים אני קצת רעב זה די מאוחר נלך לאכול בבית המוכתר.	

### ההיבט המשפטי

בבסיס הקמת הממשל הצבאי עמדו תקנות ההגנה (שעת חירום), 1945, אשר תקפות מאז ימי המנדט הבריטי ועד עצם היום הזה. מכוחן של התקנות הוענקו למפקדי הממשל הצבאי חמש סמכויות עיקריות: הסמכות לאסור על אדם להימצא בשטחים מסוימים, הסמכות לפקח על אדם ולהגלותו ממקום מגוריו, הסמכות לבצע מעצר מנהלי, הסמכות להטיל עוצר וכן הסמכות להכריז על שטחים סגורים והגבלת התנועה אליהם ומתוכם. לצד הוראות התקנות, נעשה שימוש בכלים שסייגו את הפעלת כוחו של הממשל הצבאי, כמו הקמת ועדות ערר ציבוריות בנושא המעצרים המנהליים וועדות מייצעות פנימיות להפעלת הסמכויות האחרות.

בפועל, למרות הסמכויות הנרחבות שהוקנו לממשל הצבאי, כמעט ולא הייתה ביקורת מנהלית על הממשל הצבאי, והביקורת השיפוטית הייתה רק בדרך של פניה לבית המשפט העליון, וגם אז מיעט בית המשפט להתערב בשיקול דעתו של המושל הצבאי. כך, במספר פסקי דין הושרשה ההלכה שאין להתערב בשיקול דעתו של המושל הצבאי כאשר הוא פועל "מטעמי ביטחון". טעמים אלו לא פורשו בפסיקה, ואף נקבע כי אין לחקור מושלים צבאיים בבית המשפט על מהות אותם "טעמי ביטחון". לאור כך, פנו מבקריו של הממשל הצבאי להפעלת לחץ ציבורי על הממשלה כדי לגרום לביטולו.

כיוון שהממשל הצבאי הופעל על פי תקנות ההגנה ולא בחקיקה של הכנסת, ההחלטה על ביטול הממשל הצבאי בשנת 1966 לא לוותה בשינוי חקיקתי. כאמור, לאחר ההחלטה על ביטול הממשל הצבאי את מקום הצבא תפסו הרשויות האזרחיות, כגון המשטרה והשב"כ שאכפו את תקנות ההגנה באותם שטחים. במלחמת ששת הימים ובשבוע העוקב לה, הוחל מחדש הממשל הצבאי על הערבים בישראל מחשש שבשעת מלחמה אלו ישתפו פעולה עם צבאות מדינות ערב. בשנת 1968 הופסקה אכיפת תקנות ההגנה גם על ידי מנגנוני הממשל האזרחיים שפעלו ביישובים הערביים, ובמקביל תוגבר כוח אדם והוקמו תחנות משטרה חדשות על מנת לתת לאוכלוסייה שירות ולהעניק לה בטחון.

# ביטול מנגנון הממשל הצבאי אושר ברוב מכריע בכנסת

**אשכול: יקוימו כל האמצעים למניעת פגיעה בבטחון**

זר של שבוע הברי רש"י ורקיח הצביעו נגדה. סיעת נח"ל, רקיח והצו"ר הניסו שלוש הצעות"הח" לפה נסיונות לסיכום הדיון, אך בעד כל אחת סתם הצביעו רק יוזמת ושלושתן נדחו ברוב קולות גדול.

**הודעת ראש הממשלה**  
בחדשה שבה נפתח הדיון אמר לוי אשכול, כי ביטול המנגנון של הממשל הצבאי בא בהמשכו של "חליק". שראשייתו בשנת 1949. הנבלות ואיסורים. שהיו מחייבי המציאות בשעתם. ביטלו (סוף בצמד 2. סודים 7-8)

דום אחרים ביחס לטיעום הערבי. א. בן-אליעזר (נח"ל) דרש לבטל את תקנות ההגנה לשעת חירום ילחוקק בסקוטן חוק"בטחון יש"אלי. מ. דיון (רש"י) הסתייג מהחלטה הממשלה כיוון שהיא עשירה להחליט. לדעתו, את הא"ס המרתיע של התקנות הצבאיות לשעת"חירום. י. טיבי (רקיח) וא. אבנרי (הצו"ר) טענו, כי ללא ביטול תקנות ההגנה אין כי החלטה הממשלה כדי לסגות למצ"ש את המצב הקיים בעד איסור הודעת הממשלה הצביע 48 הב"ר הקואליציה האג"י. וצירוף מ"ר

הכנסת אישרה אתמול ברוב מכריע את הודעת ראש הממשלה בדבר ביטול המנגנון של הממשל הצבאי. ראש הממשלה ושר הבטחון לוי אשכול ציין כי החלטת הממשלה בנושא זה יסודה בהכרה ובתקי וזה. כי אפשר לקיים את הבטחון הפנימי מבלי להיוקק עוד לממשל הצבאי - והעמיד יוכיח.

אשכול הטעים יחד עם זאת, כי יקוימו כל האמצעים הנ"א אותם למניעת פגיעה בבטחון המדינה וגם לאחר הביטול - הארץ וגלילותיה לא תישאר הפק"ר. פנתו למעשה והצורך נבקשת צ"רוב תאיסודיות שהשתחפו בווי כוח על הודעת אשכול קיימו בשביעות רצון את החלטה המ"ש שלה; אך היו הבדלים בין הס"עות לגבי המרכב בעד זה. הש"פעתו למעשה והצורך נבקשת צ"ר

דיווח על ביטול הממשל הצבאי, הכולל את עמדות גורמי הכנסת ואת הודעת ראש הממשלה, בעיתון "הדבר" מיום 9 בנובמבר 1966

## חשיבות המהלך

לאחר ביטול הממשל הצבאי עלתה הטענה שביטולו היה מהלך פורמאלי בלבד, וכי השלטון הישראלי נמנע ממהלך מורכב יותר, שמטרתו לשרש את המורשת והתפיסות שהובילו לקיומו של ממשל צבאי על אזרחיה הערביים של מדינת ישראל. ואכן בפועל, זמן רב חלף עד שהאוכלוסייה הערבית השתלבה בערוציה השונים של החברה הישראלית, גם לאחר ביטול הממשל הצבאי. גם בימינו, ההשתלבות טרם נשלמה.

נראה שגם מבקריו של הממשל הצבאי וגם מבקרי הביטול לא יוכלו להתעלם מהעובדה שמהלך זה שינה את פני ההיסטוריה המדינית והחברתית של מדינת ישראל.

## מדוע בחרתי בנושא?

במהלך חיפוש נושא לכתיבה על שנת 1966, מצאתי אזכור על "החלטת אשכול" והופתעתי לגלות שהיה קיים ממשל צבאי בחלקים ממדינת ישראל, שחלקם מהווים את נוף ילדותי. אמנם הכרתי את השלטון העות'מאני והממשל הבריטי אשר שלטו במדינת ישראל טרם הקמתה, אך נושא הממשל הצבאי שכוון במדינת ישראל בראשית דרכה וליווה אותה במשך שמונה-עשרה שנותיה הראשונות כמדינה צעירה שנלחמה על קיומה מאיומי פנים וחוץ, לא היה מוכר לי. לדעתי ההחלטה על ביטול הממשל צבאי מהווה אבן דרך משמעותית בהתפתחותה של מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית.

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

- יאיר בוימל "הממשל הצבאי ותהליך ביטולו, 1958-1968", **המזרח החדש**, מ"ג (תשס"ב) עמ' 156-133 ;
- שרה אוסצקי-לזר "הממשל הצבאי כמנגנון שליטה באזרחים הערבים – 1948-1958" **המזרח החדש**, מ"ג (2002) ;
- יוסי גולדשטיין **אשכול: ביוגרפיה**, הוצאת כתר, ירושלים, 471-470 (2003) ;
- פסקי דין, מפסיקת בג"ץ שהתוותה את ההלכה בדבר מעמד הממשל הצבאי בישראל :
  - בג"צ 46/50 **סובחי אלאיובי נגד שר הבטחון ואח'** "פסקי דין", כרך די, תשי"י-1950 ;
  - בג"צ 111/53 **חיה קאופמן נגד שר הפנים ואח'** "פסקי דין" כרך ז' תשי"ג, תשי"ד-1953 ;
  - בג"צ מס' 188/53 **מחמוד רשיד אבו גוש ו' 3 אח' נגד י. ורביו, המפקד הצבאי בפרוזדור ירושלים ואח'** "פסקי דין" כרך ז' תשי"ג, תשי"ד-1953 ;
  - בג"צ מס' 197/53 **אסמאעיל אל האג' א. עלי נגד המפקח הכללי של המשטרה ואח'**, "פסקי דין" כרך ז' תשי"ג, תשי"ד-1953 ;
- מיכל צור בהנחיית מרדכי קרמניצר, **תקנות ההגנה (שעת חרום) 1945**, נייר עמדה מס' 16, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999.