

מדינת ישראל

משרד החוץ
ירושלים

טו"ד

תאריך: כא' בכסלו התשמ"ב
17 בדצמבר 81

מספר:

אל : שר החוץ
המבכ"ל

מאת : היועץ המשפטי

הנדון : חוק רמת הגולן: האם הרמה היא עתה חלק מישראל?

1. אני נדרש לשאלה זו בין השאר בעקבות פרסום של דוד לנדאו ב"ג'רוסלם פוסט" מהיום לפיו נתבקשנו לחוות דעה בשאלה האם רמה"ג היא עתה חלק מישראל.
 2. שאלה זו כמובן לגיטימית וכביכול פשוטה, שמתבקשת עליה תשובה בהן או בלאו. ואולם, מן הבחינה המשפטית והמדינית כאחת התשובה מורכבת יותר, ומהלכת כידוע על הקו העדין שבין האקט שלנו, שהוא "החלת המשפט, השיפוט והמינהל" ובין אקט של סיפוח מפורש.
 3. זאת ועוד, ניתן להצביע בעניין זה לגבי משאלה שנשאלה, על הבחנה מסוימת (דקה אף היא) בין הדין הישראלי הפנימי לבין הסטטוס כמשפט הבינלאומי.
 4. מבחינות רבות יש דמיון בין השאלה הנוכחית לבין העמדות שנבקשו על ידנו בשאלת מעמדה של ירושלים מאז 1967 (החלת המשפט השיפוט והמינהל) עד לחקיקת חוק יסוד: ירושלים בירת ישראל ב-1980. (יש גם הבדל בין המקרים, שכן ירושלים היתה חלק מא"י המנדטורית על כל המשתמע מכך לגבי עמדותינו המדיניות והמשפטיות, מה שאין כן רמת הגולן).
 5. בתחום המשפט הפנימי ניתן להשיב בלי היסוס, כי אין עתה הבדל בין רמת הגולן לבין כל שטח אחר במדינת ישראל, ומבחינה זו ולצרכים אלה הגולן אינו שונה מחלקים אחרים של ישראל.
 6. כאשר לאקט מ-1967 לגבי ירושלים, שעורר כאמור פרובלמטיקה דומה, נחלקו זעות המומחים באותן שנים, וגם הצגת הנושא כמובן המשפט הבינלאומי בפי דובריה הככירים של הממשלה לא היתה אחידה.
- (א) שר המשפטים י.ש. שפירא, בהציגו את החוק לתיקון הקודם סדרי השלטון והמשפט מס' 1 ב-1967 (שהיה מכוון לנושא ירושלים), דיבר על הצורך ב"מעשה ריבוניות מובהק מצד המדינה כדי שיהא המשפט הישראלי הל על שטח כזה". (דברי הכנסת, כרך 43, עמ' 2420, ישיבת 27.6.67).

2/..

מדינת ישראל

משרד החוץ
ירושלים

תאריך:

מספר:

- 2 -

(ב) לעומתו שר החוץ א. אבן בעצרת ביום 14.7.76 דיבר (מסמכי או"ם 5/8052 ו-A/6753) על כך שהמונח "סיפוח" אינו במקומו, כיוון שהאמצעים שננקטו על ידינו היו "בתחומים האדמיניסטרטיבי והמוניציפלי".

(ג) גם דעות מלומדים נחלקו אז, ופרופ' דינשטיין (הפרקליט כז' 7) דיבר על כך שיש לפרש את החוק בצורה שתמנע התנגשות עם המשפט הבינלאומי, כך ש"תחולת המשפט השיפוטי והמנהל של ישראל על ירושלים המזרחית (הגם שהוא מהווה צעד מרחיק לכת) אינה מגיעה לידי סיפוח." אחרים סברו כי לא כך הדבר; אמנון רובינשטיין, (המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל מה' 1 עמ' 46). ברור כי גם לשיטתו שלפיה היה צורך להשתמש בפקודת שטח השיפוט והסמכויות תש"ח - 1948 בענין ירושלים, אין הדבר רלבנטי לרמת הגולן, שלא היתה משטחי ארץ ישראל המנדטורית.

(ד) ביהמ"ש העליון בבג"צ 283/69 רוידי נגד ביהמ"ש הצבאי (כד' 2 פ"ד 419) גענין ^{המזרחית} ירושלים ציטט את פרקליטות המדינה כאומרת שהחלת החוק כמוה כסיפוח. ביהמ"ש העליון לא דן בשאלה אם "החלת המשפט השיפוטי והמינהל של המדינה על ירושלים המזרחית דינה כדין הכללת השטח הזה בשטח המדינה, וכיצד נקבע שטחה של מדינה בכלל ושל מדינת ישראל בפרט", אך השופט ויתקון קיבל את "סיפוח ירושלים המזרחית כעובדה קיימת". והעדר טענות נוגדות (עמ' 422), ואילו השופט חיים כהן אמר כי הוא עצמו אמנם אינו רואה מניעה להחיל משפט ישראל על שטחים מוחזקים גם ללא כוונה לספוח לשטח המדינה, אך ציין ששני הצדדים למשפט ראו בכך סיפוח (עמ' 423). השופט יצחק כהן אמר כי על ידי התיקון לחוק והצו שבעקבותיו "לא רק המשפט של המדינה, אלא גם השיפוט והמינהל שלה, הוחל על ירושלים המזרחית, וכתוצאה מכך שטח זה מהווה חלק משטח ישראל והוסיף:

"אני מסכים לדברי חברי הנכבד השופט ח. כהן, שלכאורה אין מניעה להחיל את משפט ישראל על שטח מסויים, ללא כל כוונה לספח שטח זה למדינת ישראל, אך בכך אין כל סתירה למסקנה, שכוונת המחוקק בחוק הנ"ל היתה להסמיך את הממשלה לספח שטחים מארץ-ישראל למדינת ישראל. לו היה הממשל הצבאי מכריז בתוקף סמכויותיו, שמשפט ישראל חל ברצועת עזה או בשטח מוחזק של סיני, היה מקום לספק, אם החלת משפט זו משמעותה סיפוח למדינה, אך אין להשוות החלת משפט כזו, למעשה החקיקה הנ"ל."

העולה מן הדברים הוא, כי התוצאה באותו משפט, בעקבות חקיקת הכנסת, היתה של התייחסות כאל סיפוח. אמנם, ביהמ"ש לא הגדיר מפורשות אם התייחסותו היא במישור המשפט הפנימי בלבד או הבינלאומי גם כן.

7. דברי המלומד אוקונל (O'Connell) בספרו International Law (שגם העיתונאי לנדאו מתייחס אליהם) אינם מתמצאים בפסוק המצוטט על ידיו היינו, כי כל "ביטוי לרצונו של הכובש להתייחס לשטח כאל שלו מספיק לריבונות" בין היתר הוא אומר (בעמ' 432) בהתייחסו לספוח:

מדינת ישראל

משרד החוץ
ירושלים

תאריך:

- 3 -

מספר:

"While it is a logical deduction from the outlawry of violence in the United Nations Charter that any title acquired as a result thereof is invalid, international law does not always admit of the obvious conclusion. It deals with large masses of people and with the facts of power. Its rules are compromises and are not always ideal. Hence it is not sufficient to point out that annexation is a notion abhorrent to the conception of unlawful war; such a conclusion must be established pragmatically through practice. And the practice is so wavering as to impair the confidence with which the proposed deduction is made!"

דברים אלה רלבנטיים למקרים שבהם עשתה מדינה אקט של סיפוח בעקבות תוקפנות מצדה. על אחת כמה וכמה, כאשר המדובר באקט של מדינה נתקפת. להלן, בהקשר אחר, אומר המחבר בעמ' 434 בהמשך וכסיום לרעיון המובע בציטטה שהובאה ע"י העיתונאי:

"However, annexation cannot be presumed unless there is evidence of intention to extend sovereignty over the conquered territory."

כלומר לא בהכרח כל אקט של החלת חוק, למשל, חייב להיות סיפוח אם אין הוא מלווה בכוונה להחלת ריבונות.

8. המסקנה היא איפוא, כי המצב המשפטי הבינלאומי אינו חד וחלק. השאלה של מעמד האקט צריכה להיבחן לאור הנסיבות המדיניות שמטביח להחלת המשפט, השיפוט והמינהל - האם היתה כוונה להחיל ריבונות אם לאו; ומבחינה זו יש חשיבות להודעות מנהיגי ישראל וכן לכוונת הממשלה, לרבות כמובן הכוונה שהיא מעוניינת שתועבר כמסר לחו"ל. 8א. להדגמת הקושי, לא למותר להזכיר כי היועץ המשפטי למשרד החוץ ד"ר ת. מירון השיב ב-1968 לשגריר שכואי רוזן (קודמו בתפקיד זה) על שאלה בקשר ל"עמדה ממשלתית רשמית" לגבי מעמדנו בירושלים מבחינת המשפט הבינלאומי כלהלן:

"בתשובה לשאלתך הנני להפנות תשומת לבך לכך כי אין עמדה ממשלתית רשמית בנדון מבחינת המשפט הבינלאומי. האמת היא שהקו הוא להתחמק מלהכנס לשאלה זו, ובמספר הזדמנויות החלטנו לא לעורר שאלות בהקשרים בינלאומיים שונים כאשר ידענו כי שאלות אלה תאלצנה אותנו להגדיר ברורות מצבים ועמדות. לא פלא כי דוקא הבריטים מעוררים את השאלה, כי הם המדינה היחידה אשר הכירה דה-פקטו בשלטון ירושלים. אף ארה"ב הביעה את הדעה בהזדמנות אחת או שתיים כי מעמדנו בירושלים המזרחית הוא מעמד של כובש בלבד.

העמדה המשפטית הרשמית של הממשלה מתבטאת בחוק ובצווים שנגעו לאיחוד העיר. כאשר שר המשפטים הגיש את החוק בכנסת, הוא הגדיר מעשנו כמעשה ריבוני, אך משה"ח מוסיף

מדינת ישראל

משרד החוץ
ירושלים

תאריך:

- 4 -

מספר:

לדבר על איחוד העיר וכל הגורמים הממשלתיים במנעלים
מלהשתמש בלשון "סיפוח". (מכתב מ-28.6.68)

9. בשינויים המחוייבים ניתן לאמר דברים דומים לדברי היועץ המשפטי ב-1968 על מצב התייחסותנו לרמת הגולן כיום. משום כך גם המלצנו אנו לגורמי ההסברה ולנציגויות בהתייחס לשאלה אם סיפחנו את רמת הגולן, כי התשובה תהיה בהתאם ללשון החוק, לא פחות ולא יותר, היינו, החלת (application) של המשפט, השיפוט והמינהל של ישראל. הואיל והחוק איצו מדבר על סיפוח (או על ריבונות, כפי שהציעה למשל סיעת התחיה בהצעת החוק שלה אשתקד שהוטרף מעל סדר היום) ואין צורך איפוא לאשר כי זהו אקט של סיפוח. לעומת זאת, לא המלצנו גם לאשר כי אין זה סיפוח, כדי שלא להיחשף לביקורת מיותרת, *לדבר* צלדבוק לכן בנוסחת החוק מבלי להוסיף או לגרוע.

10. א) אם לבחון את ההצהרות בפי דובריה המוסמכים של הממשלה, נמצא כי ראש הממשלה, בנאומו בכנסת עם הצגת החוק לקריאה ראשונה הזכיר את קוי היסוד של הממשלה בקשר ל"עיתוי מתאים להחלת המשפט, השיפוט והמינהל של המדינה על רמת הגולן", וציין כי הממשלה החליטה לעשות כן עתה ללא דיחוי. עם זאת, בהמשך ציטט רוה"מ מדבריו שר המשפטים ב-24.12.80 בכנסת כי "תבוא השעה שעל ישראל יהיה לקבל החלטות חד משמעיות בנושא הריבונות על הגולן".

ב) שר החוץ בראיון לרדיו ב-16.12.81 דיבר על "הכללת הגולן בתחומה של ישראל" דבר אשר ניתן להעשות ע"י החלת החוק הישראלי. יש לתת לתושבי האזור יהודים ולא יהודים את הרגשת הקביעות והודאות שאכן רמת הגולן היא חלק מארץ ישראל. יש להשליט בתודעה הבינ"ל את ההכרה, כי גבולות א"י כוללים את רמת הגולן". שה"ח עשה מן הצד האחד שימוש במושג "הכללת הגולן בתחומה של ישראל" ומן הצד האחר דיבר על רמת הגולן כחלק מארץ-ישראל.

ג) מדברי רוה"מ ושה"ח אפשר איפוא ללמוד על כוונת החלת המשפט הישראלי ברמה"ג (כפי שאומר החוק שנתקבל, שהקפיד על ניסוח זה ותו לא) ובצד זאת על אפשרות של אינדיקציות מסוימות בנושאי הריבונות והגבולות, אך לא לקבוע מסמרות סופיים חותכים.

11. נוכח האמור לעיל, ולשאלה אם רמת הגולן היא כיום חלק ממדינת ישראל, הייתי מציע איפוא להשתדל לדבוק בנוסח שבסעיף 9 לעיל.

12. אם יש "לחץ" תקשורתי מעבר לכך הייתי מציע לומר:

א) מבחינת דיניה של מדינת ישראל (המשפט הפנימי שלה) יש להתייחס אל הגולן כאל חלק ממדינת ישראל.

ב) מבחינת המשפט הבינלאומי, האקט הוא של החלת המשפט, השיפוט והמינהל של ישראל, אין בו יותר מכך ואף לא פחות מכך. המשפט הבינלאומי אינו קובע מסמרות חדים וברורים באשר לזיהוי אקט מסוים כסיפוח אם לאו, זודאי לא כשהאקט עצמו אינו מזכיר סיפוח.

ב ב ר כ ה ,

א. רובינשטיין

העתק: ר' ממ"ד

טל' 235111 (02)

ש. דיבון, סמנכ"ל
מ. יגר, סמנכ"ל
מנהל הסברה
ירושלים, 91 450
דובר המשרד

מדף 1041