

# גבולות האחריות לשלום הציבור של השלטון המרכזי והשלטון המקומי היבטים אזרחיים וצבאיים מעיון בפרשת עגלה ערופה הרב אביעד יחיאל הולנדר, סרן קמ"ד תורה ומדיניות בענף זהות ותודעה יהודית

יהיה מאמר זה נר זכרון,  
למורי ומנחי הרב פרופ' אהרן שמש זצ"ל  
אשר הכניסני בשערי המחקר בדרכי נעם  
ופקח את עיני בסוגיה הנדונה.  
אורו כבה בטרם עת וחבל על דאבדין ולא משתכחין.

## א. פתיחה

פרשת 'עגלה ערופה' עוסקת בהתמודדות עם מקרה רצח בלתי מפוענח, ופרשנות חז"ל לפרשיה זו פותחת לנו צוהר לתפיסתם את יחסי היחס בין השלטון המקומי לבין השלטון המרכזי, ואת גבולות האחריות של שני מוסדות אלה.<sup>325</sup>

טעמיה של פרשת 'עגלה ערופה' לא התפרשו בתורה, ולאורך הדורות זכתה להצעות שונות שהדגישו פנים שונות.<sup>326</sup> אחת השאלות המכוננות את השיח הפרשני לפרשה זו: לפי ההלכה שמסרו חז"ל, מלבד זקני העיר הקרובה נדרשים להגיע למדידת המרחק בין החלל לערים הקרובות גם זקני בית הדין הגדול שבירושלים, המלך והכתן הגדול:

תני ר' אליעזר בן יעקב אומר: זקינד – זה בית הגדול<sup>327</sup>; ושופטיך – זה מלך וכהן גדול.  
(ירושלמי סוטה פ"ט ה"א, וסנהדרין פ"א ה"ב)

ר' אליעזר בן יעקב אומר: זקינד – זו סנהדרין; שופטיך – זה מלך וכהן גדול. (בבלי סוטה  
מה ע"א, וסנהדרין יד ע"ב)

אולם, מה טעם הטרחת הדיינים להגיע לשם ביצוע מעשה 'טכני' של מדידה, אותו אפילו

---

325 \* "אין סכין מתחדדת אלה בירך של חברתה", וחובה נעימה לי להודות לידידי סא"ל הראל ויינברג שסייע לי למקד את טענותי. כמוכן שהאמור במאמר על אחריות, ואם נפלו בו מישגים הרי הם משלי.

מאמר יסודי בנושא היחס בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי נכתב על ידי הרב אליהו בקשי, "הרשויות המקומיות ותקנות הישוב בהלכה", תורה שבעל פה, טז, עמ' קיד-קכב.

326 בבמה זו ראוי לציון מיוחד מאמרו של הרב בראון דסברג, "עגלה ערופה – אחריות הזקנים", אשר התפרסם במחניך ב (סתיו תשס"ח), עמ' 222-232.

327 נוסח שונה במעט מצוי במדרש ספרי זוטא לדברים (מהד' כהנא, עמ' 392): "ויצאו זקניך – זה בית דין שלשבעים", וראו דיונו של המהדיר (שם, עמ' 492) אם המלך משלים למניין ע"א זקני בית הדין הגדול.

הדיוט יכול לבצע? מה הזיקה בין מעורבותם של זקני בית הדין הגדול לזו של זקני העיר הקרובה? ומה נוכל לנו ללמוד מכך על אחריות ההנהגה על הנעשה בתחומי השפעתה, ועל גבולותיה של אחריות זו? במאמר זה אבקש להתייחס לשאלה זו ולהציע כיוון מחשבה התוחם את גבולות האחריות של ההנהגות השונות באופן כללי, וביחס בין הדרג האזרחי והדרגים הבכירים בצבא לבין דרגי השטח.

## ב. המבדיל בין ישראל לעמים

ההתמודדות עם מציאתנו של הרוג בסמיכות למקום ישוב העסיק את עמי קדם, ואלה הציעו הסדרים שונים למקרים מצערים מעין אלה.<sup>328</sup> לענייננו מעניין לעיין בחוק החיתי, המנוסח כך:

כי ימות איש בשדה עיר אחר – אם בן חורים הוא ונתן שדה ובית, גם מנה ועשרים שקלים כסף יתן. ואם אשה היא ונתן שלושה מנים כסף. ואם אין שם שדה, בתוך שלוש כברות (ארץ) מעבר לזה ושלוש כברות (ארץ) מעבר לזה בכל כפר אשר הוא שם לו תהינה. ואם אין שם מושב ויצא ריקם.<sup>329</sup>

הקנסות המוטלים על בעל השדה שבו נמצא ההרוג חמורים ביותר, שכן הם כוללים קנסות כספיים כבדים ואף מתן חלקת אדמה למשפחת ההרוג. לפי חוק זה, במידה שההרוג נמצא בשדה פרטי, על בעל השדה לשלם למשפחת הנרצח, וזאת בשונה מציווי התורה לפיו זקני העיר הם הנושאים באחריות. לזאת ועוד, פי האמור בספר דברים (כא, ה), תכליתו של טקס 'עגלה ערופה' הוא כפרה: "כפר לעמך ישראל אשר פדית ה' ואל תתן דם נקי בקרב עמך ישראל ונכפר להם הדם".<sup>330</sup> פרופ' משה ציפור עמד על הבדל משמעותי לא פחות בין החוק החיתי לבין האמור בתורה:

לפי החוק החיתי (II 4), אם נמצא חלל בשדה, חייבת העיר הקרובה ביותר אל מקום מציאת הגופה בתחום של שלושה מילין בתשלום כופר של מנה כסף. בחוק התורה אין כופר על מעשה רצח... אבל קיים העיקרון של חטא הרובץ על העם כולו... יש אפוא צורך במעשה כפרה, והעגלה נערפת תחת הרוצח.<sup>331</sup>

328 אלכסנדר רופאר, "עגלה ערופה", תרביץ לא (תשכ"ב), עמ' 341-911.

329 רופאר, עגלה ערופה, עמ' 921 (על פי תרגומו של נויפלד, ראו שם הע' 83). תרגום שונה מעט נמצא אצל אברהם לבנון, קבצי חוקים של העמים במזרח הקדמון, חיפה: א.ו.ר., תשכ"ז, עמ' 941-841 ואין כאן המקום לדון בהבדלים בין הנוסחים.

330 מטעם זה גם נאסר לקחת כופר לנפש רוצח "ולא יכופר לדם אשר שופך בה" (במדבר לה, ג), וראו דיונו של פרופ' אהרן שמש, עונשים וחטאים – מן המקרא לספרות חז"ל, ירושלים: מאגנס, תשס"ג, עמ' 931-31. הכפרה אינה רק על הרוצח, אלא על "עמך ישראל", ולפי דרשת הספרי לדברים (פיס' ר"י, מהד' פינקלשטיין עמ' 442) – "שכפרה זו מכפרת על יוצאי מצרים". דיון מעשיר בדבר התפיסה לפיה המעשים בהווה מכפרים על מעשי הדורות הקודמים במסגרת תפיסתם הכוללת של חז"ל את חשבונו של אדם וחשבונו של עולם מצוי אצל הרב פרופ' אפרים אלימלך אורבך, חז"ל – פרקי אמונות ודעות, ירושלים: מאגנס, תשל"א, עמ' 154-254, יעויין שם ובפרק כולו.

331 משה ציפור, בתוך: משה ויינפלד (עורך), עולם התנ"ך: דברים, תל אביב: דודזון-עתי, 4991, עמ' 951.

הווה אומר כי להנהגת העיר ישנה אחריות על הנעשה בתחומה, והירצחו של אדם מלמדת על התרשלות של מנהיגיה, ומעתה הללו זקוקים לכפרה.<sup>332</sup> בשונה מהחוק החיתי, לא ניתן לכפר על רצח ושפיכות דמים בממון, ונדרש מעשה הדומה לקרבן אשר ינקה מהאשמה המוטלת על זקני העיר.<sup>333</sup>

## ג. גבולות האחריות של הרשות המקומית: מידידיה האלכסנדרוני לר' יעקב עטלינגר

מעתה עלינו לשאול האם יש גבול לאחריות העיר והנהגתה? האם יש מרחק מקסימלי שמעבר אליו כבר מנותקת הזיקה שבין העיר לבין מעשה הרצח?

העיקרון לפיו אחריות העיר אינה מוגבלת לתחום איזור המגורים, ומתייחסת גם לשדות המקיפים את העיר, מוזכר אף אצל החכם היהודי בן המאה ה-1 לספ"ה, ידידיה האלכסנדרוני, המוכר בכינוי 'פילו' (על החוקים לפרטיהם, ד, 20-21 [מהד' דניאל-נטף, עמ' 142-143]):

(20) 'גם בשדה צצים משפטים' – כפי שאמר אחד מבני קדם – מכיוון שהחמדנות, התשוקה לנכסי הזולת, אינה מצויה בעיר בלבד אלא גם מחוצה לה, בהיותה מושרשת לא במקום זה או זה, אלא בלבם של אנשים קנטרנים שאינם יודעים שובע. (12) משום-כך המדינות המתוקנות ביותר בוחרות שני סוגים של שוטרים, המופקדים על הסדר והביטחון הציבורי: הללו שלפנים החומה, שאותם מכנים 'פקחי-עיר', והללו שמחוצה לה, שלהם נותנים שם מתאים, כי קוראים להם 'פקחי שדה'. ומה צורך היה בפקחי-שדה, אילולא היו אף בחוות בני-אדם החיים לשם אובדן זולתם?

לפי דברים אלו, "המדינות המתוקנות" דואגות להעמיד שומרים שישמרו על הנעשה מחוץ להן. על פניו, אם יש חובה להעמיד שומרים שישמרו על שלום הציבור בשדות העיר, ברורה אחריות זקני העיר לכך שמעשה רצח אירע בגבולם.

ביטוי לכך שאף לפי חז"ל התורה הטילה את הטקס על זקני העיר מחמת אחריותם לנעשה בסביבות עירם, נמצא בספרי פיסקה רי (עמ' 243-244):

"ידינו לא שפכה" – וכי עלת על לבנו שזקני בית דין שופכי דמים הם? אלא שלא בא לידינו, ופטרנוהו בלא מזונות, ולא ראינוהו והנחנוהו בלא לוייה.

אם תפיסה מעין זו מהווה את התשתית להלכה בדבר אחריות זקני העיר, הרי שניתן לצפות לכך שגבול האחריות של הרשות המקומית יהיה בקצה השדות העירוניים, או מעט מעבר לכך. עמדה זו מצויה בחידושו של בעל 'הערוך לנר', ר' יעקב עטלינגר (מכות י, ב ד"ה 'תוד"ה חד אמר'):

ולוא דמסתפינא הייתי אומר, אחר דאמרינן בר"ה (דף ל) 'קרובה' פרט ליושבת חוץ לתחום ע"ש, וכן אמרינן מגילה (דף ב) כרך וכל הסמוך לה נדון ככרך, ומפרש מאי

332 מן הראוי לציין שהתנאים נחלקו בשאלת התנאים שבמימושם יתקיים טקס 'עגלה ערופה', ראו במאמרו של אהרן שמש, "אלו הן הנהרגין: עיון בפרק מתורת העונשים של חז"ל", שנתון המשפט העברי כ"א (תשנ"ח-תש"ס), עמ' 772-772.

333 הרב דסברג (לעיל, הע' 1) מבין שכוונת הרמב"ן לדברים מעין אלו, יועיין במאמרו.

סמוך לה? - שיעור מיל, שהוא ג"כ מדת תחום שבת ע"ש, הרי דבלשון המשנה והגמרא נקרא קרוב וסמוך לעיר מה שהוא בתוך שיעור מיל, שהוא מדת תחום שבת, וכמו כן יש לומר דגם התורה לא קראה קרובה רק מה שהוא שיעור מיל ודוקא עיר כזה מביאה עגלה ערופה, רק שאם יש הרבה ערים בתוך שיעור מיל אז מודדין מהקרובה יותר מכח סברא דקרוב קרוב קודם או משום דכתיב "הקרובה" בהא הידיעה דדרשינן "המיומנת שבקרובות"... אבל אם אין עיר בתוך שיעור מיל אין מביאין עגלה ערופה כלל, כיון דקפיד קרא הקרובה דוקא... ולפ"ז יצא לנו דין חדש דעיר שחוץ לתחום לא מביאה לעולם עגלה ערופה ואף שלא מצאתי זה מוזכר בראשונים ואחרונים, מכל מקום ע"פ הסוגיות מחזור הוא.

לפי תפיסה זו, למילה "קרובה" שתי משמעויות שונות. האחת, הטווח שבין עצם אחד למשנהו, והשניה, הימצאות בטווח המוגדר כטווח קרוב. דין מדידת המרחק המפורט בתורה מתייחס רק למקרה בו בתוך הטווח המוגדר כקרוב (מיל) נמצאות שתי ערים, או יותר. במקרים אחרים לא יתקיים הטקס בשלמותו: אם אין אף עיר בטווח לא יקויים הטקס כלל וכלל, ואם ישנה רק עיר אחת בטווח הקרוב זקניה הם שישתתפו בטקס מבלי שתיערך מדידה כלשהי.

עמדתו של הרב עטלינגר ייחודית. בתורה לא נזכרה מגבלה למרחק בין גופת ההרוג לבין העיר שנחשבת קרובה, ואף במקורות התנאיים או בדיוני התלמודים לא מופיעה באופן מפורש מגבלת מרחק כזו. כך כתב ביחס אליו הרב חיים קנייבסקי (נחל איתן, עמ' קה):

ודבריו תמוהים, מלבד מה שהרגיש שם בעצמו שחידוש כזה לא נמצא בגמ' בשום מקום ולא בא' מהראשונים והאחרונים, והוא עיקר גדול בהמדידה, ואיך לא הזכירוהו?<sup>334</sup>

אמנם, גם אם באופן מפורש לא נזכרה סברת הערוך לנר בדברי חז"ל, נראה לענ"ד שהיא גנוזה בלשון הספרי פיסקה רו (עמ' 241):

"והיה העיר הקרובה" - הקרובה שבקרובות. מיכן אמרו: נמצא מכוון בין שתי עיירות שתייהן מביאות שתי עגלות, דברי רבי אליעזר. וחכמים אומרים: עיר אחת מביאה ואין שתי עיירות מביאות שתי עגלות, ואין ירושלם מביאה עגלה ערופה.

המקרה בו נחלקו רבי אליעזר וחכמים הוא במקרה בו המרחק בין ההרוג לבין שתי הערים שווה. לפי הספרי, מחלוקת זו קשורה לדרשה הפותחת "הקרובה שבקרובות". לכן, רבים ממפרשי הספרי פירשו דרשה זו לאור מחלוקת התנאים הנלווית אליה, והסבירו שהכוונה לכך שהעיר הקרובה היא העיר הקרובה מתוך השתיים הקרובות ביותר. לפי פירוש זה, אין הגדרה כללית לטווח שרק המצוי בתוכו נחשב "קרוב", אלא המרחק תמיד נמדד ביחס לערים אחרות בסביבת ההרוג. אולם, לפי דרכו של הרב עטלינגר, התנא שדרש את הפסוק סבור שישנו מרחק קבוע הנחשב "קרוב", והדרשה אומרת שבמקרה שבטווח שכזה מן ההרוג יש יותר מעיר אחת, או אז יש למדוד איזו עיר קרובה יותר.<sup>335</sup> לפי הסבר זה, אחרי מציאת ההרוג בודקים האם

334 ר' שמריהו יוסף חיים קנייבסקי, נחל איתן: על הלכות עגלה ערופה כולל הלכות גדולות חידושים וביאורים על כל עניני עגלה ערופה והלכותיה, בני-ברק: ינקלביץ, תשל"ז.

335 לאפשרות ששני המובנים של המושג "ריחוק מקום" שימשו את חז"ל הקדשתי את העבודה שכתבתי בהנחיית פרופ' אהרן שמש, פירושי חכמים למושג "מקום רחוק": מקרה בוחן לדרכי הפירוש של התנאים

במרחק הקבוע ממנו יש עיר, ואם אין כל עיר במרחק זה, לא יתקיים טקס עגלה ערופה כלל וכלל. מאידך אם בטווח הקבוע תימצא רק עיר אחת, תהיה היא זו שתביא עגלה ערופה, וזאת אף מבלי שימדד המרחק לערים רחוקות יותר.

## ד. היחס בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי

נשוב עתה לשאלת ההזדקקות לזקני בית הדין הגדול. לפי הבנת הרב עטלינגר, להנהגת העיר יש אחריות על הנעשה בפריפריה שלה, ועליה לוודא שבמרחב האופף אותה לא מתרחשים פשעים. המקרה בו חלה חובת המדידה הוא מקרה בו ישנן שתי ערים סמוכות כל כך, עד שהשטח שביניהן אמור להיות מוגן על ידי שתיהן. מעתה, לא ברור כלפי איזו מן הערים יש להפנות את האצבע המאשימה, ולשם כך מתבצעת המדידה. ברם, המדידה היתה יכולה להתבצע על ידי שליח בית הדין, ומדוע להטריח את הדיינים עצמם להגיע למקום הרצח? לכאורה, ניתן להציע שקיום המדידה חייבת להתבצע על ידי דיינים, משום שהם מהווים רשות בוררת בין זקני שתי הערים הקרובות, אשר מבקשות להיפטר מהאחריות לרצח. אולם, אם אכן הליך שיפוטי יש כאן, לא ברור מדוע המדידה אינה מתבצעת על ידי הרכב שיגרתי של בית הדין הגדול.<sup>336</sup> לפיכך, סביר יותר שהשתתפות דייני בית הדין הגדול נדרשת על מנת לבטא את הזיקה שבין השלטון המרכזי לבין ההליך שמתרחש ברשויות המקומיות.<sup>337</sup>

כידוע, בדברי חז"ל, מצאנו תפיסה לפיה לכל שבט ושבט היה בית דין משלו,<sup>338</sup> ועם זאת, מצינו גם שבמקרה ספק כל בית דין עולה לבית דין ברמה גבוהה יותר, עד שמגיעים לבית הדין הגדול שבירושלים.<sup>339</sup> נמצא שהמערכת כולה שואבת סמכות ותוקף מבית הדין הגדול, ועם הסמכות באה גם האחריות. לפיכך, מאציל הסמכות והאחריות נדרש להגיע ולהפנות את האצבע המאשימה להנהגה המקומית הרלוונטית.

בחינת המעמד מלמדת על כך שהאצלת הסמכויות כה חדה, עד כי זקני בית הדין הגדול לא

את התורה בדרשותיהם ההלכתיות, עבודה לשם קבלת תואר שני, אוניברסיטת בר-אילן, תשס"ז, ומאמר זה מבוסס על הפרק הרביעי של עבודה זו.

336 במסכת סנהדרין (יד) נזכרות שלוש דעות תנאיות לגבי הנוכחות הנדרשת מהשלטון המרכזי: לדעת רבי יהודה נדרשים חמישה דיינים, לדעת רבי שמעון – שלושה, ואילו לדעת רבי אליעזר בן יעקב נדרשים להגיע כל חברי הסנהדרין ועימם המלך והכהן הגדול. הרמב"ם (רוצח ושמירת הנפש ט, א) פסק כדעת רבי יהודה.

337 קריאה זו בוודאי מתיישבת יפה עם דעת רבי אליעזר בן יעקב (ראו בהע' הקודמת). כתב הרמב"ם (סנהדרין ה, א): "ואין מוסיפין על העיר ועל העזרות, ולא מוציאין למלחמת הרשות ולמדידת החלל אלא על פי בית דין הגדול שנאמר 'כל הדבר הגדול יביאו אליך', ומכאן ניתן לדייק שיש כאן מעשה משפטי. יתכן שכך יש להבין את דברי הרב שלמה גורן, תורת המועדים, עמ' 5: "הרי שחמשת חברי הסנהדרין היוצאים למדידת החלל פועלים בשם כל בית הדין הגדול, ומופיעים שם כשליחי הסנהדרין כולה... ואם תאמר איך יתכן שיהיה הרכב של שלשה שיפעל כסנהדרין גדולה? התירוץ, משום שליחותיה של הסנהדרין כולה קא עבדי, וכאילו זה נעשה ע"י בית הדין הגדול". עם זאת, דווקא סמיכת דין זה להוספת קדושת העיר והמקדש ולקידוש החודש מלמדת לעניות דעתי שלא מעשה ברור משפטי יש כאן, אלא מעשה הצהרתי לו נדרש מעמדו וסמכותו של בית הדין הגדול.

338 ראו לדוגמה במשנה, מסכת הוריות, פרק א, משנה ה.

339 ראו לדוגמה בתוספתא, מסכת חגיגה, פרק ב, הלכה ט.

לוקחים חלק בטקס עצמו. הפרדה כה חדה, בין השלטון המרכזי לזה המקומי, דומה יותר להפרדת רשויות. עם זאת, הגם שהאחריות הפלילית הוסרה מבית הדין הגדול, האחריות המוסרית לא נוקתה ממנו, ולפיכך נדרשת השתתפות נציגיו בתהליך הכפרה.<sup>340</sup> מצב זה הולם את טענתו של פרופ' דניאל אלעזר, לפיה לעומת הגישה המרכזת את סמכויות השלטון בידי רשות ממלכתית אחת (אשר מאפיינת את אירופה), במסורת הפוליטית היהודית פועל עיקרון חברתי, לפיו גופים שונים פועלים במקביל למימוש מטרות משותפות. עמדה זו קיבלה ביטוי בדו"ח זנבר שאלעזר היה ממחבריו:

עבור היהודים לא היתה קיימת, מעולם, באופן לגיטימי, מדינה היררכית שקיימה את הריבונות ממרכז אחד. היהדות הקדומה פיתחה את הרעיון, שהריבונות מצויה אך ורק בידי א-לוהים וכי כל סמכות אנושית היא רק סמכות מואצלת. נובע מכך העיקרון המבוטא בבהירות במקרא, שאת העוצמה יש לחלק בין גורמים שונים ובין איזורי השלטון השונים – השופטים והזקנים, המלכים, הכהנים והנביאים.<sup>341</sup>

יתכן אם כן, שתפקידם של דיני בית הדין הגדול הוא להשרות את המימד הלאומי של האירוע המקומי, ולבטא בכך את הערבות והברית העומדים בבסיס האחריות של ההנהגה למונהגים. בכך נוצר איזון בין כוחו של השלטון המרכזי לבין סמכותו של השלטון המקומי.<sup>342</sup>

## ה. גבולות האחריות של הרשות המרכזית: על האצלת סמכויות והתלות בין סמכות ואחריות

כאמור, לפי דרכו של הרב עטלינגר, במידה והחלל נמצא במרחק העולה על מיל, זקני העיר הקרובה לא נדרשים לערוך את טקס 'עגלה ערופה'. ברם, אם מידי אחריות הרשות המקומית פקע מעשה הרציחה, מדוע לא תופנה האשמה אל הרשות המרכזית, בית הדין הגדול? דומה שכאן אנו חוזרים לרעיון הגבלת האחריות. כשם שהשלטון המקומי, בית הדין העירוני,

340 על אחריות מוסרית השונה מהאחריות הפלילית ראו לדוגמה: הרב יהודה שביב, "ההלכה כמנחה בישוב הקהילתי", דיני ישראל י"ג-י"ד (תשמ"ו-תשמ"ח), עמ' נב-נה. מעניין לציין שבמשפט הכללי מוכר "עקרון האשמה", הקובע כי "אין עבירה ללא אשמה", כלומר "המחשבה הפלילית, על התפלגותה בתת-צורותיה, היא סוג של יחס נפשי הגלום בעבירה... המדובר בדגם של יחס נפשי שלילי המגולם בהתנהגותו של אדם" (ש"ז פלר, דיני עונשין – חלק א, עמ' 40). לפי עיקרון זה, צריכה להיות מידה מינימאלית של אשמה כדי שתהיה האשמה פלילית, גם אם היא מתבטאת רק ברשלנות פסיבית שהיתה יכולה להימנע בתשומת לבו של עובר העבירה. על הזיקה בין עקרון האשמה והאחריות על הרשלנות לבין חובת הבאת קרבן החטאת על עבירות שנעברו בשוגג עמד אריה אדרעי, "ונפש כי תחטא בשגגה – אחריות בלא אשמה? על אחריותו של החוטא בשגגה במקרא ובספרות חז"ל", שנתון המשפט העברי כד (תשס"ו-תשס"ז), עמ' 26-א. ניתן לומר שבמקום בו מסתיימת האחריות הפלילית מתחילה האחריות המוסרית, שבשל היותה 'רכה' יותר מחייבת בענישה 'קלה' יותר.

341 מצוטט אצל נחמיה אבנרי, משפט המקום – שלטון עצמי מקומי וחקיקה מקומית, נבו – הוצאה לאור, ה'תשע"ג 3102, עמ' 73.

342 על המתח בין אתוס העצמת השלטון המקומי והאוטונומיה שלו בתנועה הציונית לבין הריכוזיות הממלכתית שהונהגה בפועל במדינת ישראל, ראו אצל יששכר (איסי) רוזן-צבי, "מקום הצדק": משפט השלטון המקומי ואי-צדק חברתי", עיוני משפט כח: 2 (נובמבר 4002), עמ' 174-14.

אינו נושא באחריות למתרחש במרחק העולה על מיל, כך בית הדין הגדול אינו נושא באחריות לנעשה בכל אתר ואתר.

למען הדיק, ניתן לתאר זאת גם כך: הרשות הלאומית-המרכזית חייבת באחריות לנעשה ברחבי המדינה. מה דרך מימוש אחריות זו, ומה הגבולות שלה? בית הדין הגדול מאציל מסמכויותיו לבתי הדין האיזוריים והמקומיים, ובכך גם מאציל מאחריותו. זיקה זו מקבלת ביטוי בכך שבית הדין המקומי ממונה על ידי בית הדין הגדול, כלשון הרמב"ם (סנהדרין ה, א):

ואין עושין סנהדרי קטנה לכל שבט ושבט ולכל עיר ועיר אלא על פי בית דין של שבעים ואחד.

עד היכן תגיע אחריות הרשות המקומית? אפשרות אחת היא לטעון שעד מקום שבו תתחיל אחריות הרשות המקומית הקרובה. דומה שזו עמדת החולקים על הרב עטלינגר. אולם, לפי התפיסה שהציג, דומה שאחריות הרשות המקומית מוגבלת לתחומה המוניציפלי, ומחוצה לו אין להנהגת העיר אחריות. עקרון זה הולם את היסוד לפיו "אין הקדוש ברוך הוא בא בטרוניא עם בריותיו" (עבודה זרה ג, א). לדרישת האחריות מהרשות המקומית יש גבול, וההלכה מכירה במוגבלות של השלטון המקומי לפקח על הנעשה במרחק מהמרכז העירוני.

ומה לגבי האחריות של השלטון המרכזי? האם במקום בו פקעה האחריות של הרשות המקומית שבה והתעוררה האחריות של השלטון המרכזי? העובדה שאין טקס עגלה ערופה נערך על ידי השלטון המרכזי מלמדת, לכאורה, שההכרה בדבר המוגבלות של הרשות השלטונית לפקח על הנעשה מחוץ למקומות ישוב מוחלת גם על השלטון המרכזי.<sup>343</sup> בשל כך, עם פקיעת האחריות הפלילית והמוסרית של בתי הדין המקומיים פוקעת גם זו של בית הדין הגדול המהווה את הרשות הלאומית.<sup>344</sup>

לזיקה בין הרשות המרכזית לרשות המקומית יש פן משמעותי נוסף; כאשר כוחה של הרשות המרכזי נפגעת, גם סמכותה של הרשות המקומית פוחתת. הד לקו מחשבה זה מצוי במימרא "אמר רבי לוי: ביבנה הותרה הרצועה. יצתה בת קול ואמרה: 'אין לכם עסק בנסתרותי'" (ירושלמי סוטה פ"ז ה"ה), וכפי שביאר הרב אהרן ליכטנשטיין (שיעורי הרא"ל במסכת הוריות, עמ' 71-70):

עסקנו בשאלה מתי מתחילה לחול הערבות ההדדית, הירושלמי עוסק בשאלה ההפוכה: מתי ערבות זו מפסיקה להתקיים. לפי הירושלמי, מרגע שעבר בית הדין הגדול ליבנה, בטלה הערבות על העברות הנסתרות... המעבר ליבנה מסמל לא רק את החורבן הרוחני, אלא גם את החורבן החברתי והפוליטי של האומה היהודית. לדעת רבי לוי, כדי שתתקיים ענישה קולקטיבית יש צורך באומה ריבונית בעלת הנהגה עצמאית. ברגע שגלתה הסנהדרין ליבנה בטלה ריבונותם של ישראל בארץ ישראל,

343 עם זאת, יש לציין שאפשר גם שההקלה בעונש בידי בית הדין נובעת מחשש לטעות במקרים שאינם מובהקים ומביטחון בכך שהדין ימוצה על ידי ההשגחה העליונה, כפי שהציע ישראל צבי גילת, "ההענשה לפי דיני התורה – חידה והצעת פשרה", שערי משפט (תשע"ח), עמ' 562-522.

344 כמובן, בפקיעת האחריות על שלום הציבור לא פוקע החוק והחובה ההלכתית, ואדם שיפגע במקומות אלה יועמד לדין אם כשרו התנאים לכך.

וממילא בטלה גם הערבות ההדדית על העברות הנסתרות של הפרט.<sup>345</sup>

הנה כי כן, לרשות המרכזית יש אחריות, אך זאת בתנאי שיש לה סמכות. במידה שאבדה הריבונות, ונגרעה סמכותה של הרשות המרכזית, גם אחריותה פוחתת.

## ו. סמכות השיפוט הצבאית לאור פרשת עגלה ערופה

עד כה הדיון התמקד בשלטון מרכזי מול רשות מקומית. נראה שלשאלה זו השלכה גם על קונפליקט הנוגע ליחס בין המדינה והצבא. אחת השאלות החשובות שנוגעות להיבטים פליליים בהתנהגות הצבאית היא האם הצבא יחקור את ליקוייו או שגופים ממלכתיים חיצוניים צריכים לערוך בדיקה זו.<sup>346</sup>

הרב אברהם שפירא עמד על הקירבה הרעיונית בין פרשת 'עגלה ערופה' לבין האחריות על האירועים בלבנון, הגם שהבהיר שאין זהות בין הדברים :

מעשה סברה ושתילה שייך אכן לנורמות המוסריות. אין כל מקום להשוואה עם דיני עגלה ערופה. דיני עגלה ערופה הינם הלכה צרופה, וממנה כאמור אין לזוז, ואין לסטות. בתורה הלכה לא חלים דיני עגלה ערופה על המקרה הנידון. השאלה היא אם היה כאן מעין גדר של גרמא בדיני נפשות. אם ראשי הצבא לא ידעו טיבם של הפלגות, וחשבו בתום לב שהם חיילים בעלי משמעת, אין הקולר תלוי בהם. לא לנו לשפוט על גמרא בתום לב, וחשבונם כלפי שמיא אינו ענין לנו. אך אם אכן חשדו כי מדובר באנשים בלתי ממושמעים, בעלי כוונות רעות, אכן יש כאן בעיה מוסרית חמורה ואין להכניס קבוצת רוצחים לשכונות שגרים בהן נשים וטף חסרי מגן. מי שמכניס הוא שותף בגרמא לרצח, ומי שמחפה עושה מעשה לא מוסרי.<sup>347</sup>

גם הוועדה הממלכתית שחקרה את 'מאורעות סברה ושתילה' בלבנון דימתה בדו"ח שלה את האחריות של המדינה לטבח לאחריות של הזקנים המובעת בטקס 'עגלה ערופה', כפי שתיאר האלוף (מיל.) ד"ר מנחם פינקלשטיין אשר שימש כפצ"ר :

לפרשת "עגלה ערופה" נדרשה גם ועדת החקירה הממלכתית שחקרה את אירועי ספטמבר 2891 במחנות הפליטים סברא ושתילא. הוועדה קבעה כי "האחריות הישירה" לביצוע מעשי הטבח במחנות הפליטים חלה על הפלגות הנוצריות ולא על ישראל. הוועדה חידשה את מושג "האחריות העקיפה", והחילה אותו על אותם

345 יתכן שלקשר בין הריבונות על הארץ וסמכות בית הדין הגדול יש קשר לראיית בית הדין הגדול כנציג העם כולו, וכלשון הרמב"ם "הוא קהל ישראל בכללותו" (פירוש המשנה להוריות, פרק א משנה ו), וראו אצל פרופ' יעקב בלידשטיין, עקרונות מדיניים במשנת הרמב"ם: עיונים במשנתו ההלכתי (מהדורה שנייה מורחבת), רמת-גן: אוניברסיטת בר-אילן, תשס"א 1002, עמ' 76-76.

346 היבט רחב יותר של שאלה זו נוגע לדרישה לפיה מדינה לא תבדוק את ההאשמות בדבר התנהגות פסולה של צבאה, אלא תיבדק על ידי רשויות בין-לאומיות, ראו לדוגמה: ליאורה בילסקי, "בין סמכות שיפוט טריטוריאלית לאוניורסלית – על שינוי היחס למדינת-הלאום במשפט הבינלאומי הפלילי", עיוני משפט כז: 2 (נובמבר 3002), עמ' 207-56.

347 איתמר ורהפטיג ואורי דסברג, "מלחמה ומוסר – שיחה עם הרב אברהם שפירא, הרב הראשי לישראל", תחומין ד (תשמ"ג), עמ' 81.



גורמים ישראליים שאמנם לא היו "שותפים למעשי הזוועה", אך היו חייבים לחזות מראש סכנה של טבח ולא נקטו צעדים למנוע זאת, או להפסיק את המשך פעולת הפלנגות (עמ' 56 לדוח הוועדה). הוועדה מציינת כי ייתכן שמבחינה משפטית עניין האחריות איננו חד-משמעי. ואולם, גם אם לא היו הנורמות המשפטיות של המשפט הבין-לאומי בעלות תוקף לגבי ישראל באותו זמן, עקב מעמדה בשטח לבנון באותה עת: "הרי מבחינת החובות החלות על כל מדינה תרבותית וכללי המוסר המקובלים על עמי תרבות, לא ניתן להתעלם מבעיית האחריות העקיפה" (עמ' 66 לדו"ח).

"ביסוס לאחריות זו" מצאה ועדת החקירה "בהשקפת קדמונינו, שבאה לידי ביטוי בדברים שנאמרו על המשמעות המוסרית של פרשת 'עגלה ערופה'" (שם). זקני העיר הקרובים אל החלל רוחצים את ידיהם על העגלה הערופה בנחל ואומרים: "ידינו לא שפכו את הדם הזה ועיינו לא ראו", ובכך באה לביטוי "אחריותם העקיפה".<sup>348</sup>

מובן רחב יותר של האחריות על ההרג המבוצע על ידי הצבא מצוי בדבריו של רבה הראשי בריטניה בימות מלחמת לבנון הראשונה, הרב סיר ישראל (עמנואל) יעקבוביץ. לאחר שציטט את הגמרא (כריתות כו, א): "מעתי עגלה ערופה שעבר עלי' יוה"כ לא תערף, שהרי חטא שאין מכיר בו אלא המקום הוא... רבא אמר: אמר קרא 'ולארץ לא יכופר וגו'", כתב:

כלומר, אפילו יוה"כ אינו מכפר לזקני העיר הקרובה לחלל כי ימצא בשדה... אלא זקוקים לעריפת העגלה... והרי לגבי חללי מלחמת "שלום הגליל" שנהרגו ע"י פצצות ופגזים ממטוסים ומתותחים כבדים, אפילו ה"הורגים" בעצמם אינם יודעים אם מישו או מי נפגע על ידם, ורק המקום מכיר בהם; ואם יש שום עוון בהריגת חללים אלה, אזי אפילו יו"כ אינו מכפר, ועם ישראל כולו, שחיילי צה"ל הם שלוחיו, צריך לבקש כפרה ולומר "כפר לעמך ישראל" – ובלעדי כפרה זו "ולארץ לא יכופר".<sup>349</sup>

לפי קריאות אלה, לדרגים הגבוהים יש אחריות על הנעשה בשטח, גם אם זו אחריות עקיפה, ואף במידה שאיננה בכלל אחריות פלילית, הרי שהיא בגדר אחריות מוסרית. תפיסה שכזו אף יכולה להוות מצע לדרישה שהדרגים הגבוהים נושאי האחריות המוסרית לא ימשיכו במילוי תפקידם, גם אם לא יורשעו בפלילים וישאו בעונש, כפי שאכן נטען ביחס למאורעות סברה ושתילה (ביחס לדרג מדיני) ואסון צאלים ב (ביחס לדרג פיקודי).<sup>350</sup>

לאור הקריאה שהוצעה לעיל בדברי הרב עטלינגר, דומה שיש להבחין בין האחריות העקיפה של זקני בית הדין הגדול, לבין זו של זקני העיר, ובהתאמה, בין הדרג האזרחי, ואולי גם הפיקוד הצבאי הבכיר, לבין האחריות של הפיקוד בשטח. כשם שהאחריות פקעה מבית הדין הגדול בהאצילו אותה אל בתי הדין המקומיים, כך גם מידת האחריות של הדרג האזרחי

348 מנחם פינקלשטיין, "חלק שמיני: פרשת כפר קאסם", משפט וצבא 02 (תשס"ט), עמ' 681 הע' 015.

349 הרב ישראל (עמנואל) יעקבוביץ, "אבדות אזרחיות במבצע 'שלום הגליל' לאור ההלכה", שרידים ז (שבט, תשמ"ו), עמ' ה.

350 ראו על כך אצל משה נגבי, "בין אחריות חלולה למנהיגות חלולה – על שחיקה ה-ytilibatuoocca בתחום הצבאי-בטחוני והשלכותיה (הארות בעקבות דעת המיעוט של השופט אליהו מצא בבג"ץ 49/9006), בתוך ספר אליהו מצא, עמ' 326-316.

והפיקוד הבכיר פחות. עם זאת, כשם שבית הדין הגדול נדרש להגיע ולקחת חלק בתהליך הכפרה, כך ראוי שדרגי הפיקוד הבכירים והדרג האזרחי יקחו חלק בבדיקת האירועים.

## ז. סיכום

פרשת 'עגלה ערופה' מבטאת יפה את המתח שבין כוחו של השלטון המרכזי הלאומי, לבין האוטונומיה של השלטון המקומי. האיזון שנוצר בה אינו מבטל את האחריות של השלטון המרכזי, אשר מתבטא בהגעת דיני בית הדין הגדול למדידת המרחק, אך מאידך מכיר בהאצלת הסמכות לשלטון המקומי.

לפי חידושו של הרב יעקב עטלינגר, מלבד ההכרה בהאצלת הסמכויות, יש הכרה גם במיגבלות השליטה האפשרית לשלטון מרכזי ומקומי, ולפיכך, אין אחריות על רשויות אלה לאשר מתרחש מחוץ לגבולות ההשפעה של השלטון המקומי.

תפיסה מעין זו באה לידי ביטוי בהענקת סמכות השיפוט לנעשה בצבא לפרקליטות הצבאית ולוועדות בדיקה צבאיות. החוק המדיני הממלכתי הוא המסמיך את הצבא לבקר את עצמו, אך האחריות על הנעשה בצבא ועל הביקורת היא פנימית ואוטונומית.

לסיום, חשוב להבהיר שגם אם אין אחריות דתית או משפטית, אל לו ללב לקהות מול רצח שהתרחש במקום הקשה לפיקוח, וראויים לציטוט דבריו הנוקבים של הרב בקשי דורון בהסבירו מדוע נסמכה פרשת 'עגלה ערופה' לפרשיות 'כי תצא למלחמה' (דברים כ, א; דברים כא, ט):

דוקא בשעת מלחמה כשקיימת סכנה של הסתגלות למצב, בשעה שיש חללים רבים, כשחללים נאמדים במספרים, יש חשש שהערך הסגולי של כל אדם ואדם עלול להפגם. התורה בחרה להשמיענו פרשה זו של עגלה ערופה בסמיכות להלכות המלחמה, בכדי להדגיש את קדושת החיים ואת האחריות שיש לכל אחד על כל נפש מישראל. מסמיכות הפרשיות למדים אנו שדיני האבלות וכבוד האדם נוהגים בשעת מלחמה, ודוקא בשעה שהחיים תלויים לאדם מנגד מצווים אנו על ההערכה של כל יחיד – כיחיד.<sup>351</sup>

351 הרב אליהו בקשי-דורון, "בעיות אבילות במלחמת יום הכיפורים", תורה שבעל פה יז, עמ' קיז.