

# הבוקר למחרת

## עידן השלום – לא אוטופיה

עורך  
מירון בנבנשתי

עורך משנה  
נמרוד גורן

כ ר

כרמל • ירושלים

המכון למחקר ע"ש הרי"ס טרומן

למען קידום השלום • האוניברסיטה העברית בירושלים

### לאחר הפרפריות? תחיקת ביטחון, סמכויות שעת חירום ויישומן בבוקר למחרת

אילן סבן

ג' מ' קוטזי, מחכים לכרכים, עם-עובד, 1984

[10-9] כשאני נפגש שוב עם הקולונל ג'ול... אני מושך את השיחה לענין העיניים.  
"ימה אם האסיר שלך דובר אמת," אני שואל ...  
"לא, אינך מבין אותי. אני מתכוון עכשיו רק למצב מיוחד. אני מתכוון למצב שבו אני  
חותר אל האמת, כשעלי להפעיל לחץ כדי לגלותה. בתחילה אני מקבל שקרים, אתה  
מבין – זה מה שקורה – בתחילה שקרים, ואז לחץ, ועוד שקרים, ועוד לחץ, ואז  
השבירה, ועוד לחץ, ואז האמת. כך מקבלים את האמת".

[33-32] ראיתי אותם רק לפני חמשה ימים (אם אמנם זכאי אני לטעון שראיתי אותם,  
אם אמנם הקדשתי לזה יותר ממבט מרפרף, שהעברתי על פניהם בפיזור-נפש,  
באירצון). מה עבר עליהם בחמשה ימים אלה איני יודע. עכשיו, כששומריהם דוחקים  
בהם, הם עומדים בקבוצה קטנה וחסרת ישע כפינת החצר, נוודים ודייגים יחדיו, חולים,  
מורעבים, חבולים, מבוועתים. מוטב היה אילו הסתיים פרק אפל זה בתולדות העולם מיד,  
אילו נמחו בריות מכוערות אלו מעל פני האדמה, ואנו היינו נשבעים לפתוח דף חדש,  
לנהל ממלכה שלא יהיו בה עוד עוול, לא עוד כאב. מה נקל היה להציעים אל המדבר  
(אולי לאחר מילוי כרסם בארוחה כדי שתהיה הצעידה אפשרית), לצוות עליהם לחפור  
בשארית כוחותיהם בור שיהיה גדול דיו להטיל בו את כולם (או אף לחפור אותו  
בשבלים!) ולאחר שיושארו קבורים שם לעולם ועד לחזור אל העיר המוקפת חומה מלאי  
כוונות חדשות, החלטות חדשות. אבל לא זו תהיה דרכי. אנשי הממלכה החדשים הם  
המאמינים בהתחלות חדשות, בפתיחת פרקים חדשים, בדפים חלקים; אני נאבק עם  
הפרשה הישנה... וכך הואיל והטלת החוק והסדר במקומות אלה חזרה שוב לידי, אני  
מצווה, כי יותן אוכל לשבויים, כי יקראו לרופא שיעשה מה שהוא יכול לעשות, כי  
הקסרקטין יחזור ויהיה לקסרקטין, כי יטפלו בהחזרת השבויים אל אורח-חייהם הקודם,  
מוקדם ככל האפשר, הרחק ככל האפשר.

[168] ...לא הייתי, כמו שביקשתי לחשוב, אוהב התענוגות הנות, ניגודו של הקולונל  
הקשות והקר. אני הייתי השקר שהממלכה משקרת לעצמה בימים של רוגע, והוא –

האמת שהממלכה אומרת שמנשבות רוחות קשות. שתי פניו של שלטון הממלכה, לא יותר, לא פחות.

ג' מ' קוטזי, *מרפה*, עם-עובד, 2000

[190] באמצע הדרך לביתם לוסי מתחילה לדבר, להפתעתו. "זה היה כליכך אישי", היא אומרת. "זה נעשה מתוך שנאה אישית כליכך. זה מה שזעזע אותי יותר מכל דבר אחר. כל השאר היה... צפוי. אבל למה הם שנאו אותי כליכך? אני הרי לא ראיתי אף אחד מהם מעולם."

[193] "אבל איך חושב שיש דרך אחרת להסתכל על זה, דיוויד? מה אם... מה אם זה [האונס] המחיר שצריך לשלם כדי להישאר? אולי ככה הם רואים את זה; אולי ככה גם אני צריכה לראות את זה. הם רואים אותי כבעלת חוב. הם רואים את עצמם כגובי חוב, גובי מס. למה שירשו לי לחיות כאן בלי לשלם? ..."

### פתח דבר

קוטזי עוסק בשאלות "שלנו". הוא מנסה לחזות את עתידה של חברה שסועה, והוא פונה לכך מתוך מודעות עמוקה ליחסי הגומלין בין העתיד לבין ההווה והעבר. **מחכים לברברים** הוא אלגוריה לדרום אפריקה של האפרטהייד ולמקומות אחרים, קרובים. קוטזי מתמקד בהתדרדרות לברבריות של החוששים מפני 'הברברים'. תבנית העומק של תהליך זה נרמית מעגלית: חשש מפני עתיד קודר יוצר הווה מזוויע, שבחלוף הזמן מתגבש למורשת עבר רדופת שדים, ויחדיו, העבר וההווה, מזינים את המשך צלו של עתיד קודר. אלא שלא מעגליות פשוטה כאן, אלא משפך סיפה שמגמתו תהום; הספר מסתיים בפריצת מעגל, בשינוי: התמוטטות צבא הממלכה. **מחכים לברברים** היה כתב נבואה הן לפרפורי הגסיסה האלימים מאוד של האפרטהייד – מצב החירום של אמצע שנות השמונים – והן למותו. *מרפה* קוטזי עוסק שוב, הגם שבאופן פחות ישיר, בעתידה של דרום אפריקה; הוא מתמקד בהווה, ובאופן השתקפותו של העבר בהווה של "דרום אפריקה החדשה" – חברה אנושית שפרצה לכאורה מעגליות של אלימות, ונמנעה לכאורה ממעגליות של נקם. אלא שקוטזי מסייע לנו לזכור, כי פריצת מעגל דיכוי אחד מותירה אותנו עדיין בתוך אחרים, וכמו כן, כי יש גלגולים מסועפים לנקמה. כך, השינוי החלקי במבנה-העל של דרום אפריקה מותיר ללא שינוי מהותי את הדיכוי המגדרי בתוכה – דיכוי של נשים שחורות ולבנות כאחת; ו"פדיון חובות-העבר", הנקמה, פונה (גם) לאונס נשים לבנות.

עד כמה, אם כן, טמון העתיד בעבר? (ועד כמה טמון העבר, פרשנות העבר, בעתיד? והאם כל זה חשוב כל כך בעצם, שהרי עד כמה כאמת שונה העתיד מן העבר?) והאם ניתן בכלל לתת לכך תשובה מכלילה? התפיסה הלא-טרמיניסטית של העולם האנושי מתחייבת להכללה אחת שמפוגגת את היכולת לגבש הכללות רבות אחרות: העתיד פתוח למדי, שכן הוא טמון רק חלקית בעבר. בעבור האופטימיים יותר בינינו קיימת לפיכך התקווה שהעבר ועולותיו יובילו לא רק לשאיפת נקם אלא גם להכרה באנושיותו של האחר, ב"אשמנו התורם", כגבולות הכוח.

בעבור "מדמיני עתיד" (שכמותנו בפרויקט הנוכחי) נחמות אלה – של היעדר גזירה קדומה – הן כמובן מעודדות, אך הן כרוכות גם בהכבדת הנטל המקצועי. הן מוסיפות לקשיי חיזוי העתיד; קשיים שהם גדולים מלכתחילה. קושי חיזוי מרכזי ראשון נוגע לזיהוי העבר-המשפיע-על-העתיד הישראלי-פלסטיני, שהרי לפחות מקצת "העבר" של *הבוקר למחרת* עוד לפניו. אנחנו מנסים להרכיב פול שחלקו טרם צויר: איזה עוד עוולות, זוועות הדדיות, קרעים פנימיים, חזיונות משיחיים, רגשות אנושיים, התפכחויות, אשליות, פשרות, ילוו אותנו בדרך אל השחר החדש? קושי מרכזי שני חורג מהליקויים שבתמונת העבר אל אלו המלווים את תמונת ההווה המצויה בידינו: מהי דמותו המפורטת של *הבוקר למחרת*, ועד כמה עוקרו בו זרעי הפורענות שנטע העבר? ונותר עוד קושי שלישי ומעיק: מה מבטיח את עצם הפצעת השחר החדש, אפילו שחר חיזור?

הקושי השלישי נפתר בעבורנו: הנחות היסוד של הפרויקט הן ששחר חדש בוא יבוא. ואולם שתי השאלות האחרות זוכות לרמזי תשובה מעטים. דמות השחר החדש – *הבוקר למחרת* – מפורטת בהנחות הפרויקט באורח לקוני למדי: "ישראל נמצאה במצב חירום מוכרז מאז 1948. מצב זה הסתיים כשחתמה ישראל על הסכם שלום ונורמליזציה עם כל שכנותיה, כולל הפלסטינאים, ועל הצהרה על סיום הסכסוך." מחד גיסא, מצויה בהנחות היסוד הללו הבטחה מרחיקת לכת: הסכם שלום עם נציגי העם הפלסטיני, הכולל הצהרה על תום הסכסוך, המלווה בהסכמי שלום עם כל שכנותיה של ישראל – משמע, גם עם סוריה ולבנון. זהו "שחר לא חיזור". מאידך גיסא, חסרים פרטי מידע רבים וחינויים. הקונקרטיזציה של החסר היא תלוית נושא, ועל כן אפנה עתה למוקד המאמר.

### תחיקת ביטחון וסמכויות שעת חירום בישראל בהווה

ברובד עקרוני סמכויות שעת חירום מיועדות להתמודד עם איומים על החיים ועל צרכים החיוניים לחיים – איומים שנתפסים ככדים מן הרגיל או פתאומיים מן הרגיל. התיבה "איום" מרמזת כי התגבשות הסמכויות המיוחדות אינה מתרחשת רק אל מול

אסון מוחשי או אל מול ודאות התרגשותו, אלא גם כמענה לחשש מפני התרחשותו האפשרית. האלמנטים המבחינים מוסרית בין מדינות שונות, הם עוצמת החשש, שנתפסת ככל מדינה כמספיקה לכינון ולהפעלתן של סמכויות חירום, ומידת הדרקוניות של הסמכויות הללו. נקודות אלו נקשרות בשאלה כללית סמוכה, שראוי שתעסיק אותנו ללא הרף: עד כמה מנוצל לרעה הכלי של סמכויות שעת חירום על ידי אדם, אוליגרכיה, קהילה או מדינה כדי לגונן על אינטרסים צרים או מוטים תוך דיכוי של בני-אדם אחרים? שאלה זו חייבת לכלול לא רק ניצול מכוון לרעה של סמכויות שעת חירום, אלא גם שימוש מופרז וקהה חושים בהן.

מקורות האיום שעלולים להצדיק סמכויות שעת חירום הם בעיקר הפעלת אלימות מקיפה מסוגים מסוימים ואסונות טבע. הפרויקט בוחן תולדות של התרחשות אנושית – הסכם בדבר סיומו של קונפליקט לאומי – ועל כן עיקר מעיינינו באלימות, וליתר דיוק, באלימות הפוליטית – האלימות המכוונת נגד הקהילה הלאומית האחרת, נגד "בוגדים" בתוך המחנה, והאלימות המופנית כלפי מוסדות המדינה, זו שהלגיטימיות שלה נדחית. מה יקרה לאלימות הזו ככוקר למחרת? האם השינוי שיתרחש בעניינה ישפיע על סמכויות שעת החירום או על אורח יישומן? ואם כן, עד כמה?

תחיקת הביטחון, שסמכויות שעת החירום הן ציר מרכזי בה, מתחלקת לשלוש חטיבות. (1) הגוף העיקרי – הסמכויות למיניהן: הכוחות, דרכי הפעולה, האמצעים, שמוענקים לצורך המאבק בסכנות הביטחוניות; (2) ההסדרים העוסקים באופן ייצורן של הסמכויות הנזכרות – מי מוסמך לכונן אותן ובאילו תנאים?; (3) הנורמות המסדירות את מוסדות החירום – הגופים השלטוניים המפעילים את הסמכויות הללו: צבא, משטרה, זרועות ביטחון למיניהן.

להלן סמכויות שעת החירום העיקריות המשמשות את ישראל בהווה.<sup>2</sup> רובן ניתנות לזיהוי על פי תו האופי המשותף והמשולב הבא: תכליתן המוצהרת או המשתמעת היא התגוננות מפני סכנות לביטחון המדינה או לסדר הציבורי; הן דרקוניות במונחי הפגיעה בזכויות אדם (ותכופות, גם במונחי הפגיעה בעקרון "שלטון החוק" ועקרון "הפרדת הרשויות"); והן מסורות להפעלתה של הרשות המבצעת תחת בקרה מוגבלת בלבד של בתי-המשפט.

#### א. תקנות ההגנה (שע"ח) 1945

סמכויות אלו, שחוקק הנציב העליון, היו ועודן המקור העיקרי להתמודדות עם מה שישראל תופסת כסכנות פנימיות לביטחונה. יתר על כן, מכיוון שהן נותרו חלק משיטת המשפט שהייתה קיימת בשטחים (המשפט הירדני בגדה, והמשפט המנדטורי כתוספתו המצריות ברצועת עזה), הרי שישראל עשתה בהן שימוש מסיבי ביותר גם שם, והיא ממשיכה להפעילן בהווה באזורים B ו-C. בישראל שונו התקנות, כך שסמכות הגירוש שהופיעה בהן בוטלה, והמעצר המנהלי הועבר לחוק

חדש (שיוזכר מיד), שבו הסדרים מרוככים קמעא. אך עדיין כוללות התקנות רפרטואר מבעית למדי של סמכויות דרקוניות: כינון בתי-משפט צבאיים שמוסמכים להטיל עונש מוות בגין עברות מסוימות; סמכויות להריסת בתים; צווים אינדיבידואליים של הגבלה וריתוק לבית, ליישוב או לאזור; סמכות להטיל סגר על תושבים או להגביל תנועה מתוך אזור ואליו – משמע, להטיל עוצר או להכריז על אזור כעל אזור צבאי סגור; סמכויות בתחום הטלת צנזורה, רישוי עיתונות, איסור התאחדויות בלתי-מתרות; סגירה ופתיחה של עסקים; צמצום שירותי טלפון, ועוד.

#### ב. הסמכות להתקנת תקנות שעת חירום (תקש"ח) – סעיפים 38 ו-39 לחוק יסוד הממשלה

סמכות חירום זו חשובה ויוצאת דופן, שכן היא עוסקת בסמכות ליצור סמכויות שעת חירום. היא מייסדת נתיב עוקף כנסת לחקיקת חירום שתגבר על חקיקת הכנסת ("תקנות שעת חירום כוחן יפה לשנות כל חוק, להפקיע זמנית את תוקפו או לקבוע בו תנאים..."). עם זאת, סמכות מרחיקת לכת זו תחומה בסייגים. היא מוגבלת בזמן (למרב, שלושה חודשים עד לפקיעת התקנות אלא אם הוארך תוקפן בחוק של הכנסת); היא נתונה – למעט בנסיבות דוחקות ביותר – להפעלתה של הממשלה בלבד כגוף קולקטיבי; והיא כפופה לסייג שלפיו "אין בכוחן של תקנות שעת חירום למנוע פנייה לערכאות, לקבוע ענישה למפרע, או להתיר פגיעה בכבוד האדם". בניגוד לתקנות ההגנה, סמכות זו (ואלו שיוזכרו מיד) מותנית בהכרזה של הכנסת על קיומו של מצב חירום. זו הכרזה התקפה לכל היותר למשך שנה, אך הכנסת רשאית לחדשה.

הסמכות ליצור תקנות שעת חירום – מעין "תקנות הגנה כחול-לבן" – לא ביטלה את תקנות ההגנה (שע"ח) 1945. אלו נקלטו בשיטת המשפט של המדינה עם הקמתה, כמו רוב רובו של המשפט המנדטורי, וכנזכר, רוב רובן לא בוטל עד היום.

#### ג. חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים), תשל"ט – 1979

זו הסמכות למעצרים מנהליים בישראל. עיקר הבעייתיות בה הוא במעצרים של בני-אדם לתקופות זמן ארוכות (עד שישה חודשים, ומתן אפשרות להארכות נוספות, בכל פעם עד שישה חודשים נוספים), שבמהלכן רוב רובו של המידע על אודות הסיבות שבגינן נעצר החשוד נותר חסוי. העציר אינו יודע מה הם החשדות המפורטים הקיימים נגדו ומה הן הראיות התומכות בהם; ומכאן שיכולתו להתגונן מפני החשדות, להפריך אותם ולהטיל בהם ספק, היא כמעט אפסית.<sup>3</sup>

## ד. הפקודה למניעת טרור, תש"ח – 1948

פקודה זו, של ראשית המדינה, היא חקיקה של מועצת המדינה הזמנית סמוך לרצח הרוזן ברנדוט. היא אף ההסדר העיקרי שבו נעשה שימוש להוצאת ארגונים אל מחוץ לחוק. בשנת 1994 – בעקבות הטבח במערת המכפלה – היא הופעלה כנגד הארגונים הכהניסטיים.<sup>4</sup>

## ה. חוק הפיקוח על מצרכים ושירותים, תשי"ד – 1957

חקיקה זו היא בעלת היקף תחולה רחב מאוד. בתקופה הריכוזית של הכלכלה הישראלית הייתה לה משמעות עמוקה, והיא עדיין בעלת משמעות לא מבוטלת. עם זאת, גם פסיקת בית-המשפט העליון וגם תיקוני חקיקה מהשנים האחרונות קיצצו את כנפיה.

## ו. חקיקה 'רגילה' שצירה ביטחוני, אך אין נהוג לסווגה כסמכויות שעת חירום

חקיקה זו מכונה "רגילה" משום שאין היא מוכתרת פורמלית כקשורה בשעת חירום (כמו תקנות ההגנה), ומשום שתוקפה אינו מוחנה בהכרח הכנסת על קיומו של מצב חירום (כמו סמכויות ב עד ה לעיל), עם זאת, היא שותפה לאופנים מובהקים של סמכויות שעת חירום: תכליתה היא התמודדות עם סכנות ועם צרכים ביטחוניים, והיא נושאת בעייתיות ממשית בהקשרן של זכויות האדם. מדובר במארג מסועף של חקיקה – החל בסמכויות מיוחדות להאזנת סתר ולחיפוש "ראיות חסויות", וכלה בהגבלות על זכות הייצוג. לפירוט מקיף למדי, ראו נספח 1.<sup>5</sup>

## ז. ואקום תחיקתי

חיוני להבחין כי כוחות מיוחדים, מרחיקי לכת במיוחד, מופעלים על ידי רשויות הביטחון ללא הסדרה משפטית ברורה. דוגמה אחת לכך היא הפעלת כוח קטלני על ידי המשטרה והצבא.<sup>6</sup> דוגמה אחרת, מן העבר הקרוב מאוד, היא "סמכויות החקירה המיוחדות" – קרי, הפעלת עינויים ואמצעים סמוכים. ניתן לומר כי חלק מחופש הפעולה הרחב של רשויות הביטחון מסתייע בשילוב בין היעדר הסמכה נורמטיבית בכמה תחומים רגישים לבין אי-התעקשותם של בתי-המשפט בחלק מאותם הקשרים על הסמכה שכזו. לאחרונה חרג בית-המשפט והתערב באחד ההקשרים הרגישים; הוא קבע כי רשויות הביטחון אינן יכולות להפעיל את רוב רובן של "סמכויות החקירה המיוחדות" ללא הסמכה מפורשת בחקיקה ראשית של הכנסת – חקיקה שכינת החקיקה החדשה תצטרך לעבור את משוכת "פסקת ההגבלה" של חוק היסוד: כבוד האדם וחירותו.<sup>7</sup> על אף התערבות זו נותר "הוואקום התחיקתי" נתיב פעיל ורבי-השפעה.

אם לסכם בקצרה, הרי שהתווים המאפיינים את הסמכויות הביטחוניות הנוכרות (בעיקר סמכויות א-1) מתבטאים בצירוף של אחת או יותר מהנקודות הבאות: א) מדובר בסמכות פוגענית שאינה נתונה בהקשרים שאינם ביטחוניים – משמע, "סמכות מיוחדת"; ב) הסמכות מוענקת לרשות המבצעת, משמע, השימוש בה אינו מחייב צו/היתר שופט לפני השימוש, ותכופות גם לא לאחריו; ג) לבקרה השיפוטית נתון מרווח התערבות צר בלבד, זאת הן משום שסמכות ההכרעה עצמה כאמור אינה נתונה לרשות השופטת, והן משום שהסמכויות המיוחדות מתירות לרוב הסתרה של הטענות העובדתיות ושל הראיות העומדות כנגד האדם שכלפיו הופעלה הסמכות, והסתרה זו מקשה במידה עצומה על היכולת להפעיל בקרה על הפעלת הסמכות; ד) דרישות הסף בכל הנוגע להצדקת השימוש בסמכות במונחי דרגת החשש או דרגת הסיכון העומדת על הפרק, הן דרישות שאינן תובעניות.

מעבר לסמכויות ביטחוניות שבדין ומעבר לסמכויות שעל גבול הדין – מצויות פרקטיקות הנושאות את שם הביטחון, והן ללא מחלוקת בניגוד לדין. זוהי "המלחמה המלוכלכת" או "החריגים" – פעולות שבמוצהר הן דחויים, אך בפועל, ולו בנסיבות הנתפסות כיוצאות דופן, הן זוכות לגיבוי מוסדי פנימי. התנהגות ישראל בשטחים באנתפאדה הקודמת (1987-1993) ובאנתפאדה הנוכחית רצופה בפרקטיקות שכאלו. בחלק מהן ישראל אף הודתה, אך הגדירה אותן כ"חריגים", קרי, כהתנהגות בלתי-מותרת ובלתי-מגובה של יחידים. אינני מתכוון למדיניות "החיסולים", שישראל טוענת במוצהר לחוקיותה, אלא ליירי שלא על פי נוהלי הפתיחה באש, למקרי התעללות בתושבים פלסטינאים, וכדומה.<sup>8</sup> גם בישראל פנימה נחשפו ממדים של *מלחמה מלוכלכת*; המפורסמים שבהם הם פרשת השב"כ (רצח המחבלים השבויים, ופעולת החיפוי והטיית האשם לעבר יצחק מרדכי), ופרשת נאפסו (שימוש באמצעי חקירה פסולים, ומתן הודעות שקריות בבתי-המשפט בכל הנוגע לגביית הודאות מנאשמים).<sup>9</sup> התרחשות "חריגה" אחרת – כזו ששאלת חוקיותה שנויה במחלוקת אף יותר – היא הריגתם של שניים-עשר אזרחי ישראל ותושב שטחים אחד ששהה בישראל על ידי כוחות המשטרה באוקטובר 2000.<sup>10</sup> לחמונה זו ראוי להוסיף את התנהגותה של המשטרה בטריטוריית הביניים של מזרח ירושלים. הקלות היחסית שבה נעשה שימוש בכוח ממת, בעיקר באירועים אלימים בהר-הבית/חרם אל-שריף, חוצה קרוב לוודאי את גבול החוקיות.<sup>11</sup>

מזרח ירושלים מפגינה נקודה שחשוב להדגישה כל העת – זו התערבות הכאוטית של "ישראל": קיומן של טריטוריות לכאורה מובחנות, אך בעצם לא מובחנות די; נושאי תפקיד ממלכתי (חיילים, שוטרים, חוקרים) הנעים מטריטוריה אחת לאחרת, ומתחככים, לעתים בריזומנית, במקורות התנגדות המופיעים בקרב קבוצות אתניות שהן זהות אך בעלות מעמד אזרחי שונה ובעלות תכליות לא חופפות (פלסטינאים בשטחים, תושבי ישראל הפלסטינאים במזרח ירושלים, ופלסטינאים אזרחי ישראל).

ב. **טשטוש ההבחנה בין תפקידי שמירת סדר וביטחון פנים (משטרה) לתפקידי לחימה (צבא):** ביטחון פנים קשור בטבורו למשימות אזרחיות של שמירת הסדר הציבורי. הצבא נקשר בתפקידי לחימה באויב חיצוני. והנה הכיבוש ארוך השנים בשטחים הפקיד בידי הצבא, על המנטליות וההכשרה הלוחמנית שלו, תפקידים מקיפים של שיטור; ומנגד, המגע עם הפלסטינאים במזרח ירושלים, וכן קיומם ואופי תפקידם של משמר הגבול ושל יחידות מיוחדות של המשטרה, הובילו תכופות את המשטרה לפעילות ולתגובות של מעין לחימה.

ג. **טשטוש ההבחנה בין "מניעה" (סמכות המשטרה/הצבא) לבין "ענישה" (סמכות בתי-המשפט):**<sup>16</sup> הקטע הבא שאוב אף הוא מעדותו של פקד מועלם בפני ועדת אור:

...בן אדם מפגין שבא להתפרע בצורה כזאת, צריך לקחת בחשבון שהוא אמור להיפגע מההפגנות שהוא עושה.

ד. **טשטוש ההבחנה בין יחיד לקבוצה – טשטוש עקרון "האחריות האישית":** בקק האלגורי שלו (1948) כותב אלבר קאמי: "הדבר כבר השתלט על הכול. שוב לא היו גורלות אישיים כי אם פרשה קיבוצית" (עם-עובד, תרגום: אילנה המרמן, עמ' 149). ואכן, נסיבות הנתפסות כשעת חירום וכן סמכויות שעת חירום שונות מאפשרות להינתק מהצורך באחריות אישית של אדם כתנאי לפגיעה בו. כך למשל הופכים בני משפחה לאמצעי הרתעה כנגד שאר-בשרם המסוכן (הריסת בתים – תקנה 119 לתקנות ההגנה). דוגמה סמוכה היא האפשרות שפותחות סמכויות שעת חירום לפעול נגד קולקטיב במקום להתמקד באיתור היחידים המסוכנים. אלו הן הסמכויות המאפשרות פעולות נגד קהילה, יישוב או אזור – פעולות דוגמת עוצר, סגר, כתר וכדומה. דוגמה מובהקת למעבר מיחיד לקולקטיב חשוד היא השלטון הצבאי שהוטל על המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל עד אמצע שנות השישים.<sup>17</sup> תחושות הדחיפות ועוצמת הסכנה המלוות ממלאי תפקיד בשעת חירום גורמות גם לקיצורי דרך מוכרים נוספים, דוגמת השרטוט, המוצהר או המוסווה, של "פרופיל גזעי/אתני" לצורך פעולות של חיפוש, עיקוב, מעצר וחקירה.<sup>18</sup>

ה. **"מדרון חלקלק" ממשי:** הצידוף בין הטשטוש הנזכר של גבולות עקרוניים לבין האמוציות המלוות את מה שנתפס כמצב חירום, הוא מרשם שכוח מאוד לסילוק גורף של עכבות מוסריות. *מדרון חלקלק* פירושו הוא שבנסיבות מסוימות יש לאובדן קווי ההבחנה העקרוניים השפעה סוחפת, חסרת נקודת עצירה. היעדר נקודת העצירה נובע מההגמוניה המוחלטת שלה זוכה בעתות שכאלה האתיקה שהיא result oriented – זו שבה גודל הסכנה, מיידיותה והעוול שבה מזכים בהילה של קדושה וחסינות כל אמצעי למניעת הסכנה.<sup>19</sup> יתר על כן זו ביצה חסרת קרקעית, שכן במרבית המקרים מצטרף ל"אתיקה" הנזכרת "מעגל גמול": מצב שבו הצדדים דומים כמעט בכל – בפחדים, בכעסים, בעוצמת השנאה, ב"נקמת דם ילד קטן..." –

זו תערוכת שמעצימה בעייתיות מרכזית שמלווה את סמכויות שעת החירום, והיא מכונה זליגה או חלחול (spillover). בעייתיות זו, שמיד אשתדל לתמצת את מהותה, מודגמת בקטע הבא השאוב מעדות שניתנה לפני ועדת אור – עדותו של פקד עמי מועלם, הקצין שקישר בין הצלפים לבין ניצב אליק רון בזירה של אום אל פחם בתחילת אוקטובר 2000:

מתארים את זה כהפגנה, אבל זה היה בפירוש מלחמה על מה שקורה במדינת ישראל. בשבילי, התחושה שלי כמפקד, כאזרח מדינת ישראל, זה שאנחנו נלחמים בימים האלה על מדינת ישראל, לא על שום דבר אחר. לא על החוק ולא על כלום, על ההישארות של מדינת ישראל כמדינה.<sup>12</sup>

אם לנסח את המשמעות הטמונה בדברי פקד מועלם, הרי שנורמות ופרקטיקות שלטוניות שאמורות להיות זמניות וחריגות במיוחד (צלפים ופתיחה באש); מוגבלות לטריטוריה מסוימת (השטחים); זהירות די שלא לפגוע במעטה ההגנה של האזרחות (משמע, אם בישראל, כי אז רק בנסיבות קריטיות של סיכול אירועי פח"ע [פעילות חבלנית עוינת] – משנות כחטף את דמותן העקרונית, מקור השינוי בצל קודר, הנחה מושרשת אודות מעין היגיון קמאי של דם וזהות לאומית, הצובע כמעט את כל הסיטואציות בצבעים דומים, כביכול "הכול אותו דבר": מאבק נמשך, רב-צורות, על עצם קיומה של ישראל.

*הזליגה*, בתמצית, מבטאת גבולות רופפים של זמן, של מרחב, של דין ושל מעמד אזרחי. היא משקפת לפחות שלושה אפיוני יסוד של ישראל העכשווית: (א) את היותה "דוגמה קיצונית של עמימות גבולות" – משמע, קהילה פוליטית חסרת גבולות גיאוגרפיים ופוליטיים יציבים;<sup>13</sup> (ב) את היותו של מושג האזרחות בישראל מושג המתווך על ידי דרגות נבדלות – לא פורמליות – של מעמד אזרחי דה-פאקטו;<sup>14</sup> (ג) את התופעה הכללית של טשטוש גבולות עקרוניים – לעתים התמססות קווים אדומים – בנסיבות הנתפסות כשעת חירום. להלן חמישה ביטויים לנקודה אחרונה זו: טשטושן של הבחנות יסוד עקרוניות בחברה הישראלית.

א. **טשטוש ההבחנה בין הענקת סמכות פוגענית לנושא תפקיד ממלכתי לבין הענקתה לאזרח פרטי:** "כל העם חזית". סמכויות שונות מרחיבות את מעגל האנשים המקבלים כוח רשמי לפגוע באחרים. הן מוותרות על הדרישה שלפיה סמכויות דרקוניות יופעלו רק על ידי שוטר או חייל או נושא תפקיד ממלכתי אחר, משמע, רק על ידי בעלי תפקידים שעברו הכשרה מיוחדת מוקדמת, כאלה הכפופים לארגון הייררכי המפעיל מנגנוני משמעת ופיקוח. כך לאחרונה קיבלה פה אחד ועדת השרים לענייני חקיקה החלטה לקדם הצעת חוק ממשלתית שתסמיך אזרחים לבצע פעולות של מעצר וחיפוש בהקשרים מסוימים.<sup>15</sup>

למעט נקודה מהותית אחת – תמונת הקשר הסיבתי שהם נושאים בתודעתם. הם אווזים בתחושת הצדק, שהרי הם עשו את שעשו לאחר, בגלל מה שעשה האחר להם; עיוורים לכך שהאחר עשה להם את שעשה בשל תחושה זהה הפוכה. המחשה מפחידה להימצאות ישראל בהווה מעבר לסף המדרון היא הצעותיו האחרונות של סגן השר לביטחון פנים גדעון עזרא. משנפרצו קווי הבלמה של דרישת האחריות האישית (הריסת הבתים), ומשנפרצו קווי בלימה אחרים (מדיניות החיסולים) – ובכל זאת לא נמצא מזור – מציע סגן השר להמשיך להעמיק אל לב המאפליה. להלן קטע מריאיון טלוויזיוני שנערך עמו:<sup>20</sup>

גאולה אכן: רק שנייה, אתה אומר שאם יתברר שחיסול אביו של המחבל המתאבד ימנע את הליכתו לאותו דיסקוטק בניסיון לפיצץ את עצמו בקרב הרוקדים, צריך לחסל את הוריו?  
עורא: ללא ספק כן. את צריכה לדעת שאנחנו שילמנו במחיר של ילדים וזקנים וטף... יידע המתאבד שבני משפחתו ייפגעו ויחוסלו, וזה עדיף על כך שהוא לא ייצא ולא ייהרג ויהיה שלום.

מה מכל זה ישתנה *כבוקר למחרת*? חסרה עדיין בריון לפחות הבחנה אחת חיונית – ההבחנה בין הסמכויות עצמן לבין אורח יישומן.

שינויים חברתיים, תרבותיים ופוליטיים – חיוביים ושליליים – עשויים להתחולל ללא תרגום לשינוי משפטי, שהוא שינוי פורמלי וגלוי. את השינויים האפשריים כתחום סמכויות הביטחון *כבוקר למחרת* ראוי לפיכך לחפש לא רק בתחום המשפטי-פורמלי אלא גם, ואולי בעיקר, בפרקטיקת היישום. נקודה זו פעלה ופועלת לשני הכיוונים – הן להחמרת השימוש בסמכויות שעת חירום והן למיתונן. אבהיר את דבריי: באנתפאדה הקודמת ובזו הנוכחית חלו אמנם שינויים במשפט המונהג בשטחים. הרשות המבצעת והרשות המחוקקת בשטחים הן כמובהק ישות אחת – המפקד הצבאי – ועל כן שינויי החקיקה שם קלים מאוד למימוש. אף על פי כן, השינויים שהתחוללו בדיון לא היו מאוד מקיפים, שכן שינוי מרכזי התחולל באורח ההפעלה של סמכויות קיימות. מדובר בעיקר בשימוש מסיבי בסמכויות המוקנות בתקנות ההגנה; סמכויות שבעבר היוו אות מתה או כמעט אות מתה – כמו כתר וניתוק קווי טלפון, וסמכויות שבעבר נעשה בהן שימוש במשורה – כמו סמכות הגירוש.<sup>21</sup>

יתר על כן, ההבדל הנזכר בין סמכויות ביטחון לבין אורח יישומן הוא ציר הגמישות שדרכו מתקיימת אכיפה והפעלה סלקטיבית של חלק מסמכויות שעת החירום. הסלקטיביות מבטאת נוכחות של הבחנה רגשית, הבחנה שהגבול שלה הוא דווקא בהיר: בין פורעי חוק ערבים לבין פורעי חוק יהודים. נקודה זו רגישה, ולא ראוי להשתמש בה באורח מהיר שליפה ופשטני. על כן אומר בזהירות את הדברים

הבאים: מחד גיסא, אמצעי ביטחון מסוימים הופעלו כלפי יהודים: מעצרים מנהליים, הכרזה על התאגדויות כעל "ארגון טרוריסטי", שימוש בראיות חסויות, ועוד; מאידך גיסא, מעולם לא הופעלה כלפי יהודים הסמכות להריסת בתים – גם לא בשטחים, ואפילו לא במקרהו של ברוך גולדשטיין; טענות על עינויים של חשודים ביטחוניים יהודים אינן מוכרות לי; יהודים לא מועמדים לדיון בפני בתי-משפט צבאיים מכוח תקנות ההגנה; וקיימות הוראות שונות ביחס לתגובה למתפרעים ערבים ויהודים.<sup>22</sup> עובדה זו בלטה גם באירועי אוקטובר 2000. שוטרת משמר הגבול נתנה לכך אישור בדבריה על מהומות יהודים בטבריה:<sup>23</sup>

מאות יהודים אלימים שסגרו כביש ראשי וזרקו עלינו בקבוקי תבערה כמעט הציתו מכונית שלנו... היו השלכות אבנים, פיצוץ חזיונים וזריקת בקבוקי זכוכית שהתנפצו לנו בין הרגליים... האלימות שם היתה ממש כמו באום אל-פחם. לפי חוקי הפתיחה באש, במקרה של בקבוק תבערה, יש אישור לירות. אבל בהתפרעות של יהודים אנחנו מטפלים אחרת. להפגנה כזו ברור שמראש אנחנו באים בלי נשק. אלה ההנחיות מגבוה והשתמשנו רק בגז.

אנו חוזרים אפוא לשאלה: מה ישתנה *כבוקר למחרת*?

המשתנים הרלוונטיים לשינוי בסמכויות הביטחון או לשינוי באורח יישומן

1. **המשתנה העיקרי הראשון: האלימות הצפויה בכוקר למחרת**  
סמכויות ביטחוניות נבנות במידה רבה מהערכות סיכון – מחששות. מדובר בנקודת-הראות של יצרני סמכויות הביטחון (הכנסת ומחוקקי המשנה), ובנקודת-הראות של מיישמי הסמכויות (בתי-המשפט, אך במיוחד רשויות הביטחון ורשויות שמירת הסדר הציבורי למיניהן). שאלת המוקד, על כן, היא מה יהיו החששות של אלה *כבוקר למחרת*. האם "מאזן הפחדים" – קרי, החששות שיתפוגגו *כבוקר למחרת* אל מול החששות שיוותרו או ייווצרו – יוביל לשינוי בסמכויות הביטחוניות בישראל? החששות הרלוונטיים הם לעתים אישיים: האם השוטר או החייל השוקל, למשל, את השימוש בכוח ממית חש עצמו בסכנה אישית גדולה או קטנה בסיטואציה הנבחנת? (מתערכים כאן משתנים הקשורים לאמצעי המיגון שצויד בהם, עוצמת הכוח המשטרתי אל מול המפגינים, תנאי השטח, האמצעים שנוקטים המפגינים, וכדומה.) אך החששות, שהם עיקר מעיינינו בפרויקט, נוגעים לסכנה הנתפסת כנשקפת למדינה, לחברה או לאנשים שעליהם אמור ממלא התפקיד לגונן. חששות אלה נפרסים לכמה שאלות משנה: מה הם מקורות האלימות הפוליטית שיוותרו או שיווצרו *כבוקר למחרת*? מהו מוקדם הטריטוריאלי: חוץ מדינתי, פנימי או שניהם?

**פתרון סכסוכים** (conflict resolution), לעומת זאת, מכיל ניסיון להקיף את גורמי הסכסוך; ניסיון להגיע לפשרה היסטורית. ההסכם מתנתק מיחסי הכוחות בין הצדדים, וחותר לטפל במכלול הצרכים הפוליטיים של הצדדים בתוך מסגרת של שוויון ויחסי גומלין. אף על פי שהוא פרי הסכמה בין אליטות, ההסכם מכוון לכונן יחסי שלום בין הקהילות הלאומיות, והוא שואף לא רק לדו־קיום אלא במובהק לשלום חם. הדוגמה שרוחאנא מציג היא הסכם השלום בין ישראל לירדן, הסכם שנתפס לפחות על ידי ישראל כפתרון לסכסוך.

**פיוס** (reconciliation) הוא תהליך שיעדו לגיטימיות הדדית מלאה. לגיטימיות מעין זו הופכת לאפיון מגדיר של היחסים הבינ־קהילתיים. היחסים אמנם אינם חפים בהכרח ממתחים וממחלוקות עתידיות, אך הפיוס מגונן באורח עמוק מפני הפיוף של היחסים חזרה לשלב שבו עצם הלגיטימיות של כל צד נתונה שוב בספק. מתחולל כאן קץ אמיתי לסכסוך קיומי בין הצדדים, משום שמכלול אופיים של היחסים בין הקהילות משתנה – פסיכולוגית, חברתית ופוליטית־מבנית. הדוגמה שמביא רוחאנא היא המקרה הדרום־אפריקני. כדי שפיוס יתרחש הוא צריך, אליבא דרוחאנא, לכלול טיפול יסודי בארבע סוגיות מפתח: צדק, אמת היסטורית, אחריות היסטורית, והבנייה מחדש של היחסים הסוציופוליטיים בין הצדדים.

נדמה כי ההבדל המרכזי בין שתי האפשרויות הקרובות למדי של "פיוס" ל"פתרון סכסוכים", הבדל שעליו רומז רוחאנא, הוא בהיקף הטיפול במקורות חוסר הלגיטימציה של "האחר". הסכם השלום ישראל־ירדן אינו פיוס – שכן הוא לא טיפל במקורות ההתנגדות תלויי הזהות של מרבית הירדנים, ולכן הוא נשחק ואפילו מתערער בעת העימות האלים בין ישראל לפלסטינאים. אלו האחרונים לא היו ואינם "צד זר" להסכם, גם אם לא שותפו בו וגם אם הוא שותק בעניינם.

באיזה משלושת התהליכים הללו נימצא – פלסטינאים וישראלים – בהסכם שייכנס לתוקפו *בבוקר למחרת*? האם יתרחש *פיוס*? מיד אתייחס לכך.

בעבודה חשובה מאוד מסייע איין לוסטיק<sup>25</sup> לענות על השאלה הנוספת, שאלת **היחסים הפנים־קהילתיים**. הוא מציע מודל לאומדן הזעזוע שילווה את התהליך של unsettling settler states. זהו מודל של תרבות פוליטית הבודק את מעמדה התודעתית של הטריטוריה שההיפרדות ממנה נכנת. מצויים שלושה סיווגים תודעתיים שונים: תחום ההגמוניה האידאולוגית, תחום יציבות המשטר ותחום יציבות השלטון.

סוגיה טריטוריאלית כלולה בתחום ההגמוניה כאשר השתייכותו של חבל הארץ הרלוונטי נתפסת כאקסיומטית – מובנת מאליה. כך נתפסה אירלנד (בעיני הבריטים) במחצית הראשונה של המאה התשע־עשרה; חסידי "אלג'יריה הצרפתית" ותומכי ארץ ישראל השלמה לא זכו להצלחה דומה.<sup>26</sup>

קטגוריה תודעתית שנייה: **יציבות המשטר** – הוויתור הטריטוריאלי צפוי לערער את המשטר במדינה – קרי, את השיטה הפוליטית עצמה: פרוצדורות השלטון

מה תהא לאומיותה של האלימות (ערכית, יהודית, שתיהן)? האם תלכש אופי צבאי, צבאי מחתרתי או שמא המוני עממי? ובעיקר, מהי עוצמתה הצפויה? השאלות הללו מסייעות לשרטט את שחסר בתמונת ה**בוקר למחרת**, ואת שטעון ניסיון השלמה.

נקודה ראשונה לשאלת החסר היא, האם הסכם השלום שהושג באותו שחר חדש מגלם פיוס בין הקהילות הלאומיות? פיוס משמעו לגיטימיות של הצד האחר, להבדיל מהשלמה (זמנית?) עם כוחו ועם מגבלות כוחך. היקף הפיוס משרטט על כן מעין תמונת ראי – את היקף מטען ההתנגדות לסדר הדברים החדש. מכאן כבר ניתן לנסות להעריך את ביטוייה הגלויים ובעיקר האלימים של אותה התנגדות. זו התמקדות בעיקר באלימות שצפויה להיות מופנית כלפי "האחר", הקהילה האחרת.

נקודה נוספת לשאלת החסר פונה מעין ביחסים בין הקהילות אל היחסים הפנים־קהילתיים: מהי עוצמת השסע הפנימי שמתגבש סביב ההסכם, והאם ילווה במלחמה או בסכסוך אלים בין בני הקהילה לבין עצמם?

שאלה שלישיית חסרת מענה היא שאלת העיתוי: האם המתח הפנים־קהילתי יוכרע בעיקרו לפני ההסכם או שמא יפרוץ לאחריו? האם נדמה לצרפת – שבה לפני פינוי אלג'יר הוחלפה הרפובליקה הרביעית בחמישית, התרחש "שבוע המתרסים" (התקוממות של המתיישבים הצרפתים באלג'יר), פרץ "מרד הגנרלים", טוהרה הקצונה הבכירה של הצבא ממתנגדיה הנחושים של עצמאות אלג'יר, והתחולל גל טרור איום של מחתרת המתיישבים (האוי־אס) – או שמא נדמה לאירלנד – שבה פרצה מלחמת האחים לאחר ההסכם עם בריטניה על חלוקת האי האירי?

לשאלה השלישית – עיתוי העימות עם המתח הפנימי ועיתוי הכרעתו – אינני מכיר הצעה תאורטית מסייעת. עם זאת, יש בנמצא עבודות שמקדמות את המענה לשתי השאלות האחרות.

נדים רוחאנא<sup>24</sup> מציע הבחנה חשובה בין שלושה אופני סיום שונים לקונפליקטים לאומיים ממושכים: יישוב סכסוכים, פתרון סכסוכים ופיוס. הבחנה זו מועילה מאוד לאומדן המתח ולפוטנציאל האלימות הנותרים ביחסים הבינ־קהילתיים לאחר ההסכם.

**יישוב סכסוכים** (conflict settlement) הוא תהליך והסכם החותר לסיום רשמי של הסכסוך בהתבסס על אינטרסים הדדיים של הצדדים. אינטרסים אלו נגזרים בעיקרם מיחסי הכוחות בין הצדדים. ציר ההסכם אינו הוגנות אלא סיפוק אינטרסים חיוניים שהסכסוך מונע את הגשמתם או פוגע במימושם. ההסכם מתקבל על ידי אליטות, ואין בו תנאים מספיקים להכרה הדדית כנה בין הצדדים. בהתאם לכך, השלום בין הצדדים המסוכסכים יכול להיות קר או חם כל עוד האינטרסים של הצדדים באים על סיפוקם, וכל עוד נהנים הצדדים מדו־קיום נסבל. רוחאנא מצביע כדוגמה (שכשלה כמהרה) על ההסכם בין איראן לעיראק ב־1975 שעניינו מחלוקת הגבולות ביניהן.

ב. מזרח ירושלים תהיה ברובה בריבונות פלסטינית. העיר העתיקה תזכה אמנם להסדרים מיוחדים, אך הר-הבית/תחום-אל-שריף יצא מתחום ריבונותה של ישראל, ולו מתחום ריבונותה הבלעדית. ההבדל בין ריבונות פלסטינית, ריבונות משותפת פלסטינית-ישראלית או ריבונות מיוחדת (בינלאומית/בינדתית) כמוכן אינו הבדל של מה-בכך, אלא שכוח דמיוני נעצר כאן.<sup>28</sup>

ג. ההסכם יהיה כרוך בפניו רוב ההתנחלויות. ואולם נקודת שוני חשובה מהצעת הגישור של קלינטון – נקודה שתיוותר כאן ללא הנמקה – היא שהפלסטינאים יזכו בטריטוריה השקולה ל-100% או לכמעט 100% משטח הגדה המערבית ורצועת עזה. אי-בהירות חשובה קשורה לשאלה אם תוצאה זו תושג בדרך של פינוי גם אותם גושי התנחלויות, שהצעת קלינטון רואה כנותרים, או שמא על ידי חילוף מקיף של שטחים. (הצעה שתזכה למשקל רב בהרבה ממשקלה הנוכחי בשיח הציבורי היא זו שהחלה להישמע, ולפיה חילוף שטחים צריך לכלול חלק משמעותי מהיישובים הערביים באזורי המשולש).<sup>29</sup>

ד. ההסכם יטיל הגבלות ביטחוניות על שני הצדדים, אך במיוחד על הפלסטינאים: פירוז ארוך שנים מנשק כבד.

ה. בהסכם יופיעו גם הסדרים מפורטים לשיתוף פעולה כלכלי וביטחוני. השאלה (כתמיד?) תהיה במישור היישום. יש לשים לב לכך שמבנה התמריצים לקיום הסדרי שיתוף פעולה ביטחוני יהיה שונה, מכורח הדברים, מזה שהסתמן באוסלו (שמירת ההסדרים כתנאי לנסיגות טריטוריאליות נוספות).

ו. נקודה חשובה, שגם אותה מתקשה דמיוני לפצח היא: עד כמה יכיר ההסכם – בשונה מהסכמי אוסלו – בתפקיד כלשהו, ולו קטן וסימבולי, למדינת פלסטין בהקשר למעמדו של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל?

ז. המעורבות הבינלאומית ביישום ההסכם תהיה משמעותית, בפרט בכל הנוגע להסדרים המורכבים והרגישים בטריטוריית הביניים שבירושלים/אל-קודס. מעורבות בינלאומית זו צפויה להיות ה-*quid-pro-quo* של הפירוז הפלסטיני, והיא גם תולדה של שאיפה עזה שמתעצמת בפלסטינאים בעקבות האנתפאדה הנוכחית.

ח. ישראל תיוותר מדינה שאפיונה העצמי הוא מדינה יהודית ודמוקרטית, להבדיל ממדינה המתקדמת עמוקות בכיוון הקונסוציונלי/דו-לאומי.<sup>30</sup> יש לכך השלכות ממשיות על סוגיית המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל. אעסוק בכך מעט בהמשך.

ט. פלסטין תהיה מדינת לאום ערבית פלסטינית. מידת הדמוקרטיזציה שתקיים איננה ברורה.

משמעות ההשערות הללו מעורבת. בתמונת המצב שהן משרטטות נותרות על כל פנים בעיות ביטחוניות משמעותיות המשליכות על התמשכותן של סמכויות שעת חירום ועל שאלת אורח יישומן.

ומוסדות השלטון עצמם, ואולי ערכי העומק של השיטה הפוליטית. כך הובילה סוגיית אלג'יריה לפירוק הרפובליקה הרביעית ב-1958.

הקטגוריה התודעתית השלישית – המעמד התודעתי הנמוך ביותר – מופיעה כאשר הוויתור הטריטוריאלי מצוי רק בתחום יציבות השלטון. כלומר, כאשר הוא כרוך בשינוי מערך הכוחות הפוליטיים בתוך החברה – שינויי קואליציות, שינוי בעוצמת מפלגות ואישים נוכחים, החלפתם וכדומה. אלו הם שינויי זרם ונתיב בערוץ הנהר של הפוליטיקה הרגילה, להבדיל ממעבר לטופוגרפיה אחרת, לנהר אחר.

היכן במודל התודעתי של לוסטיק תימצא החברה הישראלית-יהודית ביחס לוותורים הטריטוריאליים של הסכם *הבוקר למחרת*? האם רק בוותורים טריטוריאליים מדובר? היכן תימצא החברה הפלסטינית?

לוסטיק ורוחאנא מקדמים אותנו באומדן העתיד; הם מפנים לשאלות ולמשתנים קריטיים. אליה וקוץ בה: קשה מאוד לברר את אותם משתנים ושאלות בהיעדרה של תמונה ברורה של הפשרות וההסדרים שעליהם יסכימו האליטות בהסכם השלום. מה, למשל, יקבע ההסכם באשר לפליטים? באשר לירושלים? האם ייוותרו גושי התנחלויות? האם יתרחשו חילופי שטחים משמעותיים? האם חילופים אלו יכללו יישובים פלסטיניים-ישראלים הסמוכים לקו הירוק? וכדומה. יתר על כן, העובדה שאנו מצויים עתה במעגל מחודש של שפיכות דמים מקשה עוד יותר על האפשרות לחזות את אופי הפשרות וההסדרים הצפויים, שהרי גם המודל של רוחאנא, ובמיוחד המודל של לוסטיק, עוסקים במצבי תודעה; והנה שפיכות דמים ותוצריה הם הזדמנות לשינויי תודעה, כהזדמנות להכרה בגבולות הכוח, או במקביל, הזדמנות להתעצמות ארוכת טווח של שנאה ושאפת נקם.<sup>27</sup>

אין – ובפרויקט החיזוי הנוכחי גם לא יכולות להיות – תשובות בהירות לשאלות ולמשתנים הנוכחים. נדרשת הפעלה מקיפה של אינטואיציה ושל דמיון. אנסה עתה את כוחי.

#### דמות הבוקר למחרת וסוגיית האלימות

להלן השערות המרכזיות ביחס למה שעתיד לשאת עמו *הבוקר למחרת*. ההשערות נשענות על נקודת מוצא שלפיה הצעת הגישור של הנשיא קלינטון תהיה ציר, מפורש או משתמע, של המשא ומתן בין הצדדים, וכי ההסכם יושג מתוך קרבה משמעותית לאותה הצעה.

א. בעיית הפליטים הפלסטינאים לא תזכה לפתרון שעונה לתחושת הצדק הפלסטינית. ההסכם לא יעניק זכות שיבה שאורח מימושה (קרי, הבחירה בין שיבה פיזית לפיצוי חומרי) הולם את רצונם של הפליטים וצאצאיהם. ייתכן שגם הפיצוי החומרי המוצע לפליטים לא ייתפס כמספק.



1. אם להיעזר בקטגוריזציה של רוחאנא: אין מדובר בהסכם פיוס בין שני העמים. ההסכם הנזכר אינו מרפא את העבר. מבחינת הפלסטינאים – אם יש פה ריפוי עבר הרי שהוא חלקי מאוד. פירוש הדבר, היוותרות יחס של עוינות להסכם בקרב חלק משמעותי מהפלסטינאים כתפוצות, בשטחים ואפילו בישראל.

יתר על כן, *בבוקר למחרת* צפוי שילוב בין הופעה מחודשת ומועצמת של השסע פלסטין-מחנות פליטים, לבין השסע הפנימי דתיים-לא-דתיים בתוך פלסטין. בתמצית, בדומה למתח הפנים-קהילתי היהודי, הקונפליקט הבין-קהילתי (ישראל-פלסטין) מושפע מאוד מהמאבק הפנים-קהילתי הפלסטיני על ההגמוניה התרבותית באומה המתחדשת: האם תהיה זו הגמוניה דתית או חילונית בעיקרה?

מצב דברים זה נושא שתי משמעויות עיקריות בהקשרה של סוגיית האלימות. ראשית, צפויה אופוזיציה נחרצת ואלימה להסכם השלום, והיא תפנה הרבה מעוצמתה כלפי ישראל ואזרחיה. שנית, עצם יציבותו של הסכם השלום עם הפלסטינאים תהיה נתונה בספק; ספק שילווח את *הבוקר למחרת* שנים רבות. האם תפרוץ מלחמת אחים בתוך פלסטין? האם תהליכים פוליטיים בפלסטין, לאו דווקא תהליכים אלימים, יגרמו לניצחון האופוזיציה להסכם השלום? האם שינוי שלטון מעין זה יהיה כרוך בהכרח בשברון אלים של הסכם השלום עם ישראל?<sup>31</sup>

2. אשר להקשר היהודי: אם להיעזר בהבחנותיו של לוסטיק, הרי שוויתור על הריבונות במזרח ירושלים, ובמיוחד הוויתור על הריבונות בהר הבית, הם פגיעה בטריטוריה שמצויה – וצפויה להמשיך להימצא – בתחום "ההגמוניה" בעבור חלקים גדולים בקהילה הישראלית-יהודית. העובדה, הממשית לכאורה, שלפיה ההסכם הנדון אינו מגבש פיוס בין ישראל לפלסטין, תחזק את תנועת האופוזיציה היהודית להסכם, שכן צל "תוכנית השלבים" לא יוסר. פירוש הדברים, קרוב לוודאי, הוא ערעור יציבות המשטר בישראל.

ערעור יציבות המשטר בישראל – בשונה מכריטיה-אירלנד וצרפת-אלג'יר – לא צפוי בעיקרו ממהלכים של גורמים בצבא, אלא מכיוונו של גורמים במערכת הפוליטית והאזרחית.<sup>32</sup> התשתית התרבותית לשברון הלגיטימציה של קווי המסגרת הדמוקרטית של ישראל כבר התחזקה בשנים האחרונות. היא מוצאת ביטוי בשחיקת הטאבו סביב הצעות הטרנספורמינינג, בהתעצמות המהלכים לפגיעה במוסדות בקרה דוגמת בית-המשפט העליון והיועץ המשפטי לממשלה, ובהתחזקותו של הזרם החרדי – זרם שאין לו מחויבות ערכית לדמוקרטיה, ושמירתו על כללי המשחק הדמוקרטיים היא בעיקרה אינסטרומנטלית ותלויה נסיבות. בעבור הזרם החרדי לגווניו, וגם בעבור הזרם הדתי-לאומי, הסכם שלום ותרני עם הפלסטינאים אינו רק סכנה קיומית-ביטחונית, אלא גם תבוסה החלטית במאבק על הגמוניה תרבותית בתוך החברה הישראלית-יהודית.<sup>33</sup>

בכל תרחיש שניתן לחזות נותרים לפיכך מגורים משמעותיים בחברה הישראלית-יהודית שניצבים אל מול תחושת אכזרן *בבוקר למחרת*. חלק מהמגורים הללו יהוו עורף אזרחי לתופעה של מחתרות יהודיות. מחתרות מעין אלו הופיעו מדי פעם בהיסטוריה הלא ארוכה של ישראל: "מחתרת צריפין", שהוקמה לאחר הקמת המדינה; "המחתרת היהודית" בשנות השמונים; והתנועות הכהניסטיות האלימות הנוכחות עמנו עדיין. שברון לגיטימיות של המשטר בקרב גורמים המשתייכים לקהילת הרוב אינו נדיר בסיטואציות של מאבק לאומי והפשרה הכואבת שבעקבותיו; גם לא מאוד נדיר שימוש באלימות על ידי מקצת אותם גורמים (ראו, למשל, את המחתרות הלויאליסטיות של הפרוטסטנטים בצפון אירלנד). מה שנדיר יותר הוא הנכונות להפנות אלימות כלפי רשויות קהילת הרוב עצמן. כך, למשל, המחתרות הלויאליסטיות הפנו את אלימותן כמעט אך ורק כלפי קתולים, אך לא כלפי הצבא ורשויות השלטון הבריטיות. כך גם, מבין המחתרות היהודיות שהוזכרו, רק "מחתרת צריפין" הייתה מעורבת בהכנות למאבק בשלטון (וניתן להזכיר בהקשר זה גם את חסידיו של הרב עוזי משולם).

איזה סוג אלימות יהודית צפוי אם כן *בבוקר למחרת*, ובאיזה היקף?

ראשית, האם צפויה אלימות יהודית, בעיקר טרוריסטית, כלפי פלסטינאים בשטחים או בישראל? בשונה מצפון אירלנד בבוקר שלאחר הסכמי בלפסט מאפריל 1998, השערות *הבוקר למחרת* מצביעות על הפרדה מקיפה למדי בין המרכיבים העוינים של הקהילות היהודית והפלסטינית: פינוי רוב מוחלט של ההתנחלויות, והיוותרות ערבוב חלקי רק בשני הקשרים – מגע עם הפלסטינאים – אזרחי פלסטין – בירושלים בלבד; ומגע מקיף עם המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל. האם צפוי טרור יהודי במגע עם המיעוט הפלסטיני בישראל? שאלה זו נוגעת לאופי היחסים הכוללים בין מדינת ישראל לבין המיעוט הלאומי שבקרבה. אתיחס לכך בקצרה מיד.

שנית, האם צפוי טרור יהודי, או לחלופין מחאת המונים אלימה, כנגד רשויות השלטון בישראל? גורם מרכזי שישפיע כאן הוא שאלת קבלתו/איי-קבלתו של הסכם השלום ב"רוב יהודי". אלו העוינים את הסכם *הבוקר למחרת* צפויים לתפוס אותו כ"משחק סכום אפס" (אם טוב לפלסטינים, משמע, חורבן לנו היהודים). בתפיסה מעין זו, תידחה בנחרצות הכרעה שהרוב לקבלתה נשען על מצביעים פלסטינים (האזרחים הערבים-פלסטינים בישראל) – קרי, אלו שתומכים, בהגדרה, בהפסד שלנו. שאלת *הרוב היהודי* היא על כן ציר הלגיטימיות של הכרעות הרוח גורל שכאלו בעיני חלקים גדולים של הציבור היהודי, ולא רק בעיני המגזרים הדתיים שבו. שאלה מרכזית לעניין האלימות היהודית היא, על כן, באיזה רוב – תרתי משמע – יתקבל הסכם השלום?

לבסוף: משתנה חשוב שמשפיע על אפשרות הטרור היהודי (כמו גם הפלסטיני) הוא מידת חוסר יציבותו הבסיסית של הסכם השלום. כשיש סיכוי לערער את ההסכם

השנוא, גדל התמריץ לפעולה פרובוקטיבית-אלימה. משתנה זה צפוי להיות מאוד רלוונטי, שכן על פי ההשערות שהצגתי, הסכם *הבוקר למחרת* לא יהיה מסוג "פיוס".

3. החשש מאלימות, מאבק מזוין, אינו מתמצה בהתנגדות הצפויה בקרב פלסטינאים כפלסטיין ובתפוצות, או בזו שתנבע מהאופוזיציה להסכם מתוך קהילת הלאום היהודית. החשש הביטחוני מופנה גם כלפי המדינות השכנות והגורמים שבתוכן, וגם כלפי המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל.

ביחס למדינות השכנות החשש הוא משולש. ראשית, חשש מפני קשיים ליציבות המשטר גם באותן מדינות שכנות של ישראל שחתמו עמה הסכם שלום; שנית, חשש מפני ארגוני טרור פאן-אסלאמיים – יהא אשר יהא מיקומם – המזהים את עצמם כנתונים בגייהאד נגד ישראל; שלישית, חשש מפני מדינות שכנות לא-מיידידות אך רדיקליות שעמן לא נחתם שלום: עיראק, איראן, סודן, לוב וכדומה. עם זאת, ביחס לחשש האחרון ניתן להעריך שהסיכוי שתפרוץ מלחמה בין ישראל לבין מי מאותן מדינות רדיקליות יפחת משמעותית כאשר כל שכנותיה של ישראל יחתמו עמה על הסכם שלום.

4. אשר למיעוט הערבי-פלסטיני בישראל, הלל כהן עוסק בכך בהרחבה בפרויקט זה, וגם אני עסקתי בכך מעט במקום אחר.<sup>34</sup> המשתנים המרכזיים המעורבים בפוטנציאל האלימות ביחסי מדינה-מיעוט בישראל הם אלה: א. מידת תובענותן של דרישות המיעוט לשינוי – היקפן הכמותי, סוגן (עד כמה הן פוגעות בציפור הנפש היהודית-ציונית), ועוצמת הדגש על עיתוין (מיידידות המענה להן); ב. האם המהלך להשגתן ילווה בשימוש באלימות מצד האזרחים הפלסטינאים?; ג. שאלת אופן תגובתה של המדינה ליוזמת המיעוט: האם מגמת ישראל תהיה חתירה מעשית לשינוי ממשי לטובה במעמד המיעוט הערבי, או שמא תפעל להתרת הסטאטוס-קוו, ובתוך כך תחמיר את השימוש באמצעי הפיקוח שנועדו להשיג זאת.

כהן מדגיש בצדק כי סקרי עמדות, גם לאחר אירועי אוקטובר, מגלים נכונות מעשית (להבדיל מעקרונות) של רוב בני המיעוט להסכין עם מדינה שנותרת יהודית ודמוקרטית. הוא גם מצביע על כך שבהווה אין מגמה משמעותית של אירדנטה בקרב המיעוט. דוגמה מוחשית לכך היא הדחייה הנרגשת וההחלטית של כל דיון באפשרות להעברת שטחי המשולש הקטן לתחום המדינה הפלסטינית. ראוי עם זאת להשמיע הערת זהירות: עמדות הן בעלות אופי 'אופורטוניסטי-ורסטילי' פתוח לשינוי. שינוי באומדן יחסי הכוחות, שינוי בעוצמת חוסר הלגיטימיות של ישראל ומדיניותה, שינוי במבנה התמריצים להשתייכות אזרחית לפלסטיין (עוצמת הרגש הלאומי, אופי המשטר בפלסטיין, המחיר הכלכלי הכרוך בשינוי האזרחות, אם בכלל); כל אלה עשויים לשנות את עמדות האזרחים הערביים-פלסטינאים ביחס להשתייכות

לפלסטיין, ובמיוחד ביחס למאבק לכינונה של מסגרת דו-לאומית בכל שטח פלסטיין המנדטורית. דוגמה לוורסטיליות בעמדות לאומיות היא קהילת המיעוט הקתולי-אירי בצפון אירלנד. תביעותיה של זו עברו שינוי רדיקלי בעת השברון האלים של השלטון שם בין השנים 1969-1972. מתביעות שעיקרן שוויון אזרחי וזכויות אזרח אחרות נעשתה תפנית (או, ליתר דיוק, שיבה) לתביעה הלאומית המקורית לאירלנד מאוחדת.<sup>35</sup>

הוורסטיליות הנזכרת בעמדות המיעוט אין פירושה שינוי פשוט בעמדות על סמך שינויים במערכת המשתנים הנסיכתיים הפוליטיים, החברתיים והכלכליים. מצוי כאן, דומני, קו פרשת מים ואולי אף נקודת אל-חזור. משנשכרת הלגיטימציה של מדינת האזרחות שברון עמוק, קשה להשיב את המחוגים לאחור. האם שבירה שכזו התרחשה כלפי ישראל באירועי אוקטובר? דומה שלא. אך האם תרחש בשנים הנוראות הצפויות בדרך אל *הבוקר למחרת*?

עד עתה הוצבה שאלת האלימות *כבוקר למחרת* במישור ניתוח אובייקטיבי: ניסיון מפוכח ככל האפשר לבחון מה יהיו מקורות האלימות הממשיים והפוטנציאליים באותה מציאות עתידית. ניתוח זה העלה כי *כבוקר למחרת* ייוותרו כמה חששות ביטחוניים כבדי משקל. אם לתמצת, הרי שעיקר החשש הוא מפני אופוזיציה אלימה להסכם השלום – הן גורמים במדינת פלסטיין והן אופוזיציה יהודית בישראל. ייוותר גם חשש עמוק מפני גורמים רדיקליים פאן-אסלאמיים, והחשש מפני מלחמה עם מדינות שכנות יפחת מאוד אך לא ייעלם. אשר למיעוט הערבי-פלסטיני בישראל, החשש מאלימות אינו גדול, אך גם אינו אפסי.

יש צורך לנוע עתה למשתנים נוספים, סובייקטיביים יותר באופיים. סמכויות שעת חירום נכנות כאמור מהערכות סיכון, מחששות. אך הערכות הסיכון הרלוונטיות באות מנקודות-ראות סובייקטיביות, שאינן חופפות דווקא את זווית המבט של הניתוח האובייקטיבי ששורטט לעיל. האם צפוי הברדל משמעותי בין תמונת החששות ששורטטה לעיל, לבין תפיסתם של הגורמים השלטוניים שיעסקו *כבוקר למחרת* בעיצוב הסמכויות המיוחדות או ביישומן?

מצויות שתי נקודות שמקוהות את הקושי לענות על השאלה האמורה, ונקודה אחת שמחדדת את הקושי. בזו האחרונה אדון בסעיף הבא. אשר לשתי הנקודות המסייעות: ראשית, העובדה שלפיה "מוסכם" שהסכם השלום אינו מגבש "פיוס" (לגיטימציה מקיפה, יחסי אמן, פדיון חובות...), מצמצמת את מגוון האפשרויות. במלים אחרות, בשל נקודת מוצא זו המשמעותית כל כך, הרי שהחששות הביטחוניים ששורטטו לעיל יהיו התולדה הצפויה של כל הפעלה – שאיננה בלתי-סבירה בעליל – של שיקול הדעת. שנית, גם אם נניח שיימצאו הברדלים בין רשימת החששות ששורטטה לעיל לבין רשימת החששות השלטונית *כבוקר למחרת*, עדיין

השתתפות אזרחים פלסטינאים במשטרת ישראל ודאי תשפיע על אופן יישומן של סמכויות שעת החירום ועל מידת ההטיה האתנית שתתלווה ליישום זה. עם זאת – לשם איון התמונה ולשם הערכה מפוקחת של השלכות השינויים האפשריים בהקשר זה – אני מזכיר את השערתי שלפיה ישראל אינה צפויה ללכת בכיוונה של מדינה דר-לאומית, שבה השתתפותו של המיעוט היא עמוקה מאוד ומקיפה מאוד.

### 3. משתנה עיקרי שלישי: מה הן המגבלות הצפויות בבוקר למחרת כאשר לאפשרות הכינון של תחיקת הביטחון ובאשר לאפשרות הפעלתה?

תמונת המשתנים המעורבים בשינוי אפשרי בתחיקת הביטחון אינה מתמצה בחששות הביטחוניים, וגם לא בשאלה המתלווה בדבר הרכבם האתני-לאומי של מעצבי הסמכויות ומפעיליהן *בבוקר למחרת*. תחיקת ביטחון היא תוצר של איוון בין המניע הדוחף ליצירתה ולשימוש בה (החשש הביטחוני), לבין המגבלות המוטלות על האמצעים שניתן לנקוט כמענה לחשש. באופן זה, אם תשתנה תמונת המגבלות הללו – למשל, אם הן תתעצמנה – כי אז שינוי זה לבדו עשוי להשפיע על סוגיית סמכויות החירום. אם להיות פחות מופשט, מדובר בשורת המגבלות שלהלן.

א. שיקולים מוסריים. על מכוני סמכויות שעת חירום ומפעיליהן פועלות מחויבויות מוסריות – מגבלות עצמיות שמקורן ערכי. קל להיות ציני ולבטל נקודה זו כחסרת משמעות, אך לא יהא זה נכון. מעבר למטענו האישי של בעל התפקיד משפיעות כאן גם התרבות הפוליטית הרווחת בחברה בזמן נתון, וגם התרבות המוסרית הקונקרטית של המוסד הביטחוני שבתוכו פועל בעל התפקיד (המשטרה, הצבא, רשויות הביטחון וכדומה). האם יחולו באלו שינויים לטובה *בבוקר למחרת*? דומה שכן. נקודות זמן היסטוריות, transformative periods למיניהן, פותחות צוהר לשינוי – לעתים רחב, לעתים צר. בהקשר הישראלי ניתן להצביע על שני טעמים שיפעלו לחיוב. ראשית, רוחות המלחמה תשפכנה במידה ממשית; שנית, וחשוב מכך, תופעת הזליגה בין השטחים לבין ישראל צפויה להצטמצם מהותית עם ההיפרדות מהם. אדגיש נקודה זו: התערובת הכאוטית של ישראל, למן 1967 לפחות, תעבור תהליכים של פירוק והפרדה. הקונסטרוקציה החדשה, ובה התייצבות מרחבית על גבולות ברורים (יחסית) ויציבים (יחסית), תשפיע לטובה על המעמד האזרחי של המיעוט הערבי-פלסטיני בישראל, והיא צפויה לחדד מחדש קווים אדומים שנשחקו.

צוהר השינוי – ובתוכו עוצמת ההנחיה המוסרית – מושפעים ממרכיב נוסף, לו רמז קוטזי בהקשרה של דרום אפריקה, והוא רוחות הרפאים של העבר. שינויים משפטיים ופוליטיים הם תכופות מהלך פוסט-טראומתי. כך, למשל, מושמעת הטענה, כי החוקה האמריקנית, ובמיוחד הסדרתה ליחסי מדינה-צבא, נולדה כצל היכרותם של אבות התוקה עם ההיסטוריה הבריטית ועם רוח הרפאים של הדיקטטורה של קרומול; וכי מנגנוני ההגנה על זכויות האדם ומנגנוני הפיקוח על

השלכות ההבדלים אינן מרחיקות לכת. לצורך כינון של סמכויות שעת חירום פחות חשוב אם מתקיימים בריזמיני חששות א, ב רג או רק חששות א רב. חששות א רב (ולעתים אפילו רק חשש א) מספיקים כדי לגבש את סמכויות שעת החירום. הבדל מהותי מופיע רק כאשר זוויות הראייה שונות האחת מרעותה באופן רדיקלי: כאשר אחת מהן לא רואה לא את סכנה א, לא את ב ולא את ג (וגם לא סכנה מספקת אחרת – ד). אינני חושב שזה המקרה בענייננו.

### 2. משתנה עיקרי שני: מי יהיו הגורמים שחששותיהם רלוונטיים לעיצוב תחיקת הביטחון והפעלתה?

שאלה (שהיא גם משתנה חשוב) שעליה נוטים לעתים לפסוח היא זו: מי יהיו *בבוקר למחרת* אותם "מקבלי הכרעות" ו"גורמי ביצוע", שחששותיהם רלוונטיים לעיצובה של תחיקת הביטחון בישראל? מה תהיה דמותם התרבותית, השתייכותם הלאומית? הנטייה בפעולת חיזוי מהסוג שאנו מעורבים בה היא להיותה עם הדמות המוכרת מן ההווה; ובענייננו, דמות שהשתייכותה הלאומית-אתנית ברורה – יהודית. אך הנה, התבוננות השוואתית בהסכמים הבאים לסיים סכסוכים לאומיים מגלה דווקא פעולה ממשית לשינוי מצב דברים זה. משמע, לשינוי הרכבם האתני-לאומי של מוסדות החירום (אלו המפעילים את סמכויות הביטחון), ולשינוי הרכבם של הגורמים הפוליטיים המעצבים את אותן סמכויות. בצפון אירלנד, למשל, כונן הסכם בלפסט (אפריל 1998) ממשלה של שותפות כוח: קונסוציאציה בין שתי הקהילות הלאומיות.<sup>36</sup> יתר על כן, שאלת השיטור זכתה בו לעיסוק נפרד ומפורש. הסוגיה מסועפת מכדי שארחיב בה. אציין רק כי היא מתמקדת בהרכבה האתני של המשטרה החדשה של צפון אירלנד, בסמליה ובמנגנוני הפיקוח שלה. ניתן לומר כי בצד המחלוקת על פירוק הנשק של המחותרות, סוגיה זו מסתמנת כאחת המרכזיות ביותר מבין הצללים המלווים את היחסים הבין-קהילתיים בצפון אירלנד בהווה.<sup>37</sup> גם במקדוניה שאלת השתתפות המיעוט האלבני במשטרה המקדונית נדונה ונכללה בהסכם שנחתם באוגוסט 2001.<sup>38</sup>

האנלוגיה בין הסכמים אלו – שבאים לסיים סכסוך לאומי בין מיעוט לבין מדינת אזרחותו – לבין הסכם *הבוקר למחרת*, בין ישראל והפלסטינאים, אינה אנלוגיה פשוטה. נקודה זו חשובה, אך לטעמי היא אינה מכריעה. אין זה הימור כבד להניח כי שאלת הרכבה האתני-לאומי של משטרת ישראל יופיע סמוך *בבוקר למחרת*. אני שותף לניתוחו של הלל כהן, שלפיו המיעוט הערבי-פלסטיני צפוי להעצים *בבוקר למחרת* את דרישותיו להשתתף במוסדות ההכרעה הכלל-חברתיים של ישראל. אני שותף גם להנחתו כי *בבוקר למחרת* תיחלש ההנמקה הביטחונית ששימשה משוכה גבוהה בפני כניסת אזרחים ערבים למוסדות דוגמת המשטרה והצבא.

מקור מגבלות זה יקבל משקל גדל והולך בתחום המגבלות על סמכויות שעת החירום ואופן יישומן. התפתחות זו תתחולל ממילא, ללא קשר עמוק לשאלת הגעתה של ישראל לכוך למחרת. היא קשורה לסדר הדברים הגלובלי החדש מאז התפרקות ברית המועצות; היא קשורה לזוועות כוסניה ורואנדה, לפעולת נאט"ו בקוסובו; לזוועות שהתחוללו באמריקה הלטינית ולחסינות שלה זכו רודניה; היא קשורה להתפתחויות טכנולוגיות ולהתעצמות החברה האזרחית הגלובלית, ועוד. ישראל זכתה עד עתה ל־buffer ביחס למגבלות הבינלאומיות – כדמות בריחה עם ארצות הברית והגנתו של הווטו האמריקני במועצת הביטחון. בזכות מעטה הגנה זה נגדעות באיבן יוזמות להחלטות בינלאומיות המכילות סנקציות כואבות – חומריות או צבאיות – ברומה לאלו שהוטלו בעבר על דרום אפריקה; שכן סנקציות שכאלו יכלו להתקבל כמעט אך ורק במועצת הביטחון. מצב דברים זה משתנה. השינויים מופיעים הן בפרקטיקות של מדינות מסוימות והן בהכרעות קולקטיביות גלובליות הלוכשות עור וגידים במשפט הבינלאומי. הסנוניות לפרקטיקה מדינית יוצאת דופן הופיעו בספרד ובבלגיה. ספרד הגישה בקשת הסגרה לכריסטינה כנגד רודן צ'ילה לשעבר, פינשה. חוק בלגי מ־1993 העניק לכתי־המשפט שם סמכות בינלאומית על פשעי מלחמה, ללא קשר לזהותם של המבצעים, הנפגעים או מקום הביצוע; חוקים דומים התקבלו גם במדינות אחרות, אך משפטם בבלגיה של נאשמים במעורבות במעשי הזוועה במלחמת האזרחים ברואנדה היה הפעם הראשונה שבה חבר מושבעים אזרחי במדינה כלשהי חרץ את דינם של נאשמים בפשעי מלחמה ממדינה אחרת.<sup>44</sup>

עם זאת, ההתפתחות המרכזית במישור הגלובלי הבינלאומי היא אמנת רומא להקמתו של בית־משפט פלילי בינלאומי. בית־משפט זה, לכשיקום, יהווה דרך עוקפת למועצת הביטחון, ועל כן – לענייננו – נתיב עוקף לווטו האמריקני. 139 מדינות כבר חתמו על האמנה (ביניהן גם ארצות הברית ובעקבותיה ישראל); ואולם לצורך כניסת האמנה לתוקף דרוש אשרור של 60 מדינות לפחות מבין אלו החתומות עליה. יעד זה עדיין רחוק, אך הוא אינו רחוק מאוד; בתחילת יולי 2001 הייתה שוודיה למדינה ה־36 שאשררה את האמנה.<sup>45</sup> הנקודה החשובה היא שבית־הדין הבינלאומי, לכשיקום, יוכל לשפוט נאשמים גם ממדינות שלא אשררו את האמנה.

### סוף דבר

את התמונה ביחס לתחיקת הביטחון ויישומה ככוך למחרת ניתן לסכם באופן הבא:  
א. תחושת הסכנה הקיומית תפחת ממשית לאחר הסכם השלום, אולם ייוותר חשש ביטחוני לא מבוטל שיספק מניע לשמירת רוב רובה של תחיקת הביטחון. החשש הביטחוני שיוותר יהיה מבוסס למדי. מקורותיו באופוזיציה מרה שתתגבש להסכם

שירותי הביטחון בדרום אפריקה הוזנו עמוקות מניסיון השנים האחרונות של האפרטהייד.<sup>39</sup> האם צברנו, האם נצבור, רוחות רפאים דומות משלנו בשנים שיחלפו עד לכוך למחרת?

ב. שיקולים ואילווצים תועלתניים. על מקבלי ההחלטות ומפעילי הסמכויות פועלים גם השיקולים המוכרים של "תבונת המעשה" – למשל, השאלה האם הפעלת סמכויות שעת החירום תוביל לתוצאות שהן counter-productive.

המגבלות מכיוון שיקולי התועלת או הנזק צפויות להתחזק אם יתחזקו שני סוגי המגבלות שיפורטו מיד – מגבלות הלוכשות אופי מוסדי.

ג. מגבלות משפטיות. על מכוני הסמכויות ומפעיליהן פועלות גם חובות משפטיות: פעולתם צריכה להיות חוקית – קרי, בסמכות, ומתוך הפעלה שאיננה בלתי־סבירה במובהק. התנגשות במגבלות הללו עשויה להוביל לבטלות הפעולה (אם היא עתידית) או לענישת מבצעה (אם כבר ננקטה). משתנה חשוב כאן הוא קיומם של מוסדות בקרה ומידת האסרטיביות שלהם. מוסדות הבקרה הממלכתיים המרכזיים בישראל הם בתי־המשפט והפרקליטות.<sup>40</sup> לצדם מצויים מוסדות בקרה אזרחיים – בראשם העיתונות וארגוני המגזר השלישי. האם ניתן להניח יתר אסרטיביות ויתר יעילות של גורמי הבקרה הללו ככוך למחרת?

ייתכן בהחלט שיחול שינוי לטובה בגופים־אוכפיי־המגבלות הללו, אך שאלה קשה תיוותר: מה יקרה בשעת מבחן, כאשר יתגלעו קשיים חדשים ביחסים הבין־קהילתיים, וכאשר במים הלא־שקטים של יחסי יהודים־פלסטינים יתנשאו (שוב) גלים של היסטריה ציבורית. אחת הטענות החשובות ביחס לאירועי אוקטובר 2000 נוגעת להשתנות המהירה מאוד, היעילה מאוד, שמא נאמר האכזרית, באורח תפקודם של רוב גורמי הבקרה הנזכרים – בתי־המשפט, הפרקליטות, העיתונות. דוגמה מובהקת שניתנת לכך היא מדיניות המעצרים עד תום ההליכים שננקטה כלפי אזרחים ערבים שנחשדו במעורבות במהומות.<sup>41</sup> יתר על כן, גם רקורד העבר של בית־המשפט העליון הישראלי בתחום הבלוימה של הפעלה דורסנית של תחיקת ביטחון רחוק מלהלהיב.<sup>42</sup> מנגד, נתונים אלו משקפים, להשקפתי, רק חלק מהשפעתו של בית־המשפט. על פי הבנתי, קיים הבדל לא מבוטל בין תפקוד בית־המשפט העליון בתוך ישראל לבין תפקודו בשטחים. כמו כן לבית־המשפט יש גם השפעה עקיפה אך חשובה ומטיבה, שפיניתיה במקום אחר "הקרנה היקפית".<sup>43</sup> להבדל בתפקוד בית־המשפט משני צדי הקו הירוק צפויות השלכות של ממש ככוך למחרת, שכן ההיפרדות מהשטחים אמורה להתממש אז במידה מקיפה.

ד. מגבלות פוליטיות ומשפטיות במישור הבינלאומי. יש מגבלות על השימוש בתחיקת הביטחון, מגבלות שמקורן בגורם בקרה יציב יותר מגורמי הבקרה הנזכרים, הפנים־מדינתיים. גורם זה מועד מעט פחות להטיות אתונצנטריות ולפחדים קמאיים: זוהי הקהילייה הבינלאומית ומנגנוני האכיפה המתפתחים בה בתחום זכויות האדם.

בצד הפלסטיני, בקרב גורמים רדיקליים פאן-אסלאמיים, ובקרב קבוצות בימין הדתי היהודי. מהצד היהודי תופיע התנגדות ממשית בעיקר משום שהלגיטימיות של ההסכם צפויה להיות שנויה במחלוקת (שאלת "הרוב היהודי" והיותו של צל "תוכנית השלבים" גם לאחר ההסכם), ומשום שההסכם ישלים גם הכרעה חילונית כמאבק ההגמוניה היהודי הפנימי. ההתנגדות המרה מהצד הערבי-אסלאמי נוגעת אף היא לשיקולי הגמוניה תרבותית/דתית פנים-ערבית ופנים-פלסטינית, אך מקור התנגדות נוסף יופיע בשאלת הלגיטימיות הנתונה לחותמים הפלסטינאים על הסכם השלום. האם החותמים יתפסו כנציגים לגיטימיים על אף שבהסכם הם אמורים במידה רבה לוותר על אתוס פלסטיני מכונן – מימוש מקיף של זכות השיבה? (מה עוד שהאופי הדמוקרטי של הרשות הפלסטינית מפקפק).

ב. עם זאת, אופי החששות הביטחוניים ואופי האלימות הפוטנציאלית ישנו את דמותם. הדגש המושם בהווה על יכולת התמודדות ביטחונית רב-ממדית – עם צבאות אויב, עם מרי אזרחי המוני ועם טרור – ישתנה; החשש יתמקד יותר ויותר בסוגיית הטרור המחתרתי.

ג. הנקודה המרכזית: השינוי העיקרי שיתחולל בהקשרה של תחיקת הביטחון הוא באופי השימוש בסמכויות, להבדיל מעצם קיומן. סמכויות החירום ייוותרו ברובן על כן, אך השימוש בהן יתמתן מאוד, וחלקן (ניתן לשער) יופעלו באופן נדיר מאוד. כוונתי במיוחד לשימוש בסמכויות הדרקוניות יותר – דוגמת השימוש בכוח קטלני, ענישה קולקטיבית, מעצר מנהלי וכדומה. צפויה זהירות קפדנית בשימוש בסמכויות הללו, ויתר על כן, יישומן יהיה פחות מוטה אתנית. הטעמים לשינוי זה נוגעים בעיקרם לשלושה גורמים: שינויים בתרבות הפוליטית הישראלית בעקבות הסכם השלום; ההיפרדות לשתי מדינות, וההתייצבות המרחבית והאזרחית הנלווית לכך; והשינויים שיחולו בתחום המגבלות הבינלאומיות על השימוש בסמכויות שעת חירום. באופן פשטני מעט ניתן לומר, כי *בבוקר למחרת* יהיו פחות קציני משטרה שיפרשו סיטואציות כ"מלחמה על קיומה של ישראל", יהיו פחות סיטואציות שמגרות פרשנות שכזו, ויותר קציני משטרה יקחו בחשבון את האפשרות שאולי יהיה עליהם לתת את הדין בפני טריבונלים זרים.

נספח 1 – תחיקת הביטחון המרכזית של ישראל

מתן סמכות לממשלה לכונן נורמות

(תקנות שע"ח) הגוברות, זמנית, על

חקיקת הכנסת

אמצעי איסוף מידע

האזנת סתר

לטלפון (קווי

חוק יסוד: הממשלה, סע' 38, 39

חוק האזנת סתר, תשל"ט 1979, סע'

6-4

בהקשרי ביטחון המדינה:  
ויתור על הצורך בהיתר  
שופט; היתר על ידי שר

וסלולרי); דואר  
אלקטרוני; אלחוט;  
פקס ועוד

תקנות ההגנה (שע"ח) 1945, תק'  
90, 89

פקודת הראיות [נוסח חדש], תשל"א  
1971, סע' 44, 45 – "ראיות חסויות"

דואר

הגנה על זהות מודיעים

#### סמכויות חיפוש

חיפוש על הגוף

חיפוש בחצריו של אדם

חיפוש ברכב

חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות  
אכיפה – חיפוש בגוף החשוד),  
תשנ"ו 1996, סע' 2 ר' 3

בין היתר: חיפוש, בנסיבות  
מיוחדות, שלא על ידי  
בן-מינו של האדם שעליו  
נערך החיפוש; חיפוש  
חיצוני בפרהסיה, בנסיבות  
מיוחדות

חוק סמכויות חיפוש בשעת חירום  
(הוראת שעה), תשכ"ט 1969, סע' 2  
חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות  
אכיפה – מעצרים) תשנ"ו 1996, סע'  
71

חוק העונשין, תשל"ז 1977, סע'  
127, 126

ויתור על צו שופט מקדים  
לצורך חיפוש, כאשר  
החשד הוא לעברה המסכנת  
את ביטחון המדינה

עילת מעצר; משך המעצר; הבקרה  
על המעצר

"מעצר מנהלי"

חוק סמכויות שעת חירום (מעצרים),  
תשל"ט 1979

חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות  
אכיפה – מעצרים) תשנ"ו 1996, סע'  
36-34

מניעת מפגש עם עורך דין;

וכן מעצר בניחוק מהעולם

incommunicado

שיטות החקירה

"אמצעי חקירה מיוחדים"

בג"צ 5100/94 הוועד הציבורי נ'  
עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל –  
איסור על עינויים, ושימוש באמצעים  
אחרים שהם "לא אנושיים"

הוכחה בכל דיון משפטי, כי אותו חבר אנשים הוא ארגון טרוריסטי, אלא אם יוכח ההיפך.

**סמכויות מניעה/הרתעה מיוחדות – הנחונות בעיקרן לרשויות המבצעות הביטחוניות**

**הוראות פתיחה באש**

**הריסת בתים**

**צווי ריתוק/ הגבלת תנועה אינדיבידואליים**

**הגבלה על בסיס קולקטיבי:**

**עוצר; שטח צבאי סגור**

**הגבלות על חופש**

**ההתאגדות:**

**הוצאת**

**ארגונים**

**מחרץ לחוק**

**הגבלות על ביטוי:**

**צנזורה**

**רישוי עיתונות**

**צמצום שירותי דואר**

**וטלפון**

**הגבלות על חופש העיסוק**

**סגירת בתי עסק**

[סמכות חוקית? – ראו טקסט בסמוך להערה 5 במאמר]

תקנות ההגנה (שע"ח) 1945, תק' 119

תקנות 109, 110

תקנה 124; תקנה 125

תקנות 84, 85;

הפקודה למניעת טרור, תש"ח 1948;

חוק העונשין, התשל"ז 1977, סע' 145-150

תקנות ההגנה (שע"ח) 1945, תק' 86-91;

תקנה 94; וכן פקודת העיתונות, 1933;

תקנות 128 ו-130

תקנה 129

**הערות**

- 1 אני מבקש להודות למשתתפי הפרויקט. הערותיהם להצגת הניתוח המופיע להלן, ותוכן הדיונים שהיו לנו, סייעו לי בחשיבה על הטיעונים השונים. תודה מופנית גם לזיו בורר על הערותיו.
- 2 לדיון נרחב בסמכויות שעת חירום בישראל ראו בעיקר: מנחם הופנונג, ישראל – בטחון המדינה מול שלטון החוק (ירושלים: נבו, 1991); אמנון רובינשטיין, המשפט הקונסטיטוציוני של מדינת ישראל מהדורה חמישית, בשיתוף ברק מדינה, (תל אביב: שוקן, 1996), ע"ע 261-270, 809-825; מרגית כהן, "מעשי טלאים" בריני החירום, משפטים כט

ומשפילים"; עם זאת, התרה של אמצעים מסוימים שנויים במחלוקת, למשל, מניעת שינה כאשר היא תוצר לוואי (סביר) של צורכי חקירה

**סמכות השיפוט, פרוצדורת ההליכים השיפוטיים וענישה מיוחדת**

האם מתגבשים "מסלולים מיוחדים" לשיפוט בעבירות ביטחוניות? "ענישה מיוחדת/ דרקונית" –

האפשרות לגזר-דין מוות על עבירות מסוימות המסכנות ביטחון המדינה

הגבלות על "זכות הייצוג" – בחירת עורך הדין

הסתמכות על "ראיות ססיוות"

שינוי נטל ההוכחה

בין היתר, קביעת חזקת שהנטל להפריכן הוא על האדם שכנגדו הופעלה הסמכות

"בתי-המשפט הצבאיים" לשיפוט על פי תקנות ההגנה (שע"ח) 1945 – תקנות 12-65.

תקנה 58 לתקנות ההגנה ("עבירות ביחס לכלי ירייה, חומרי נפץ, רכוש וכו'");

חוק העונשין, תשל"ז 1977, סע' 96-99 (בגידה);

חוק השיפוט הצבאי, תשט"ו 1955, סע' 43 (בגידה של חייל מתוך כוונה לסייע לאויב)

סע' 14 לחוק סדר הדין הפלילי (נוסח משולב), תשמ"ב 1982;

סע' 317-318 לחוק השיפוט הצבאי, תשט"ו 1955

פקודת הראיות [נוסח חדש], סע' 44-46;

חוק העונשין, תשל"ז 1977, סע' 128

כל הסמכויות שמפורטות בסעיף הבא ["סמכויות מניעה/ הרתעה"] כפופות רק לביקורת בג"צית – בית-המשפט אינו בוחן אם לאשר את ההחלטה, ואינו בוחן את עצם תכונתה; הוא בודק אם לא נפל פגמים השוללים את חוקיותה.

בהליכים 'הבג"ציים' הנטל הבסיסי הוא על העותר; עליו לסתור את "חזקת תקינות פעולת הרשות".

דוגמה נוספת – סע' 8 לפקודה למניעת טרור, תש"ח 1948:

אם תכריז הממשלה, בהודעה ברשומות, שחבר אנשים מסוים הנו ארגון טרוריסטי, תשמש ההודעה

- (חשנ"ט), ע"ע 623-687; מיכל צור, תקנות ההגנה [שעת חירום] 1945 (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1999).
- 3 ראו אייל נוך, מעצר מינהלי בישראל, פלילים ג (תשנ"ג), ע"ע 168-198; וכן המקורות שהובאו בהערה הקודמת.
- 4 לדיון נרחב למדי (תוך סקירה השוואתית) באשר לסמכות מכוח הפקודה למניעת טרור להכריז על התאגדויות כ"ארגונים טרוריסטיים", ראו: בג"צ 6897/95 בנימין זאב כהנא נ' משטרת ישראל, פ"ד מט(4), עמ' 855.
- 5 נספח 1 מפרט ומסכם – ברמת התחיקה – סמכויות מרכזיות שהמדינה הפקידה בידיו שלוחיה כדי להתמודד עם סכנות ביטחוניות. הנספח כולל חלק משפורט לעיל ומוסיף עליו. עם זאת, הנספח מתוחם למשפט הישראלי. תיחום זה הוא תיחום חסר, שכן סמכויות חירום מקיפות מאד נתונות בהווה לרשויות הביטחון בשטחים, זאת מכוח המשפט הנוהג שם. ואולם בעיה זו מתמתנת בדיון המקרים כאן, שעניינו *הבוקר למחרת*, שכן ההנחה (שתלובן בהמשך) היא שישאל תצא באורח מקיף מהשטחים הכבושים – ואם יתרחשו חילופי שטחים במסגרת הסכם השלום, הרי שהיא תחיל את משפט המדינה באותם אזורים חדשים בשטחה הריבוני.
- 6 השוו להפעלת כוח קטלני על ידי כוחות הביטחון בצפון אירלנד, Fionnuala Ni Aolain, *The Politics of Force: Conflict Management and State Violence in Northern Ireland*, (Belfast: Blackstaff Press, 2000).
- 7 בג"צ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל, פ"ד נג(4), עמ' 817.
- 8 בצלם, 1987-1997 עשור של הפרות זכויות אדם, 1998; בצלם, איפוק מדומה: הפרות זכויות האדם במהלך האירועים בשטחים 29.9.00-2.12.00, 2000; בצלם, מעשים שבשגרה: מכוח והתעללויות בפלסטינים על-ידי כוחות הביטחון במהלך אינתיפאדת אל-אקצה, 2001.
- 9 הופנונג, שם.
- 10 האגודה לזכויות האזרח בישראל, עדאלה והאגודה הערבית לזכויות האדם, "ימים נוראים: דו"ח על נסיכות פציעתם והריגתם של פלסטינים אזרחי ישראל בידי כוחות המשטרה, 2000.
- 11 בצלם, אירועי הר הבית – 29.9.00, 2000.
- 12 ברוך קרא, "מפגינים שמסכנים שוטרים, אין סיבה שלא ייפגעו", הארץ, 20 במרץ 2001. לניתוח תופעת "הזליגה", ראו, בין היתר, הופנונג, שם; אורן גרוס, "על טרוריסטים ועבריינים אחרים: השפעתם של מצבי חירום על מערכת המשפט הפלילי", בתוך אליעזר לדרמן (עורך), מגמות בפלילים: עיונים בתורת האחריות הפלילית, (תל אביב: ההוצאה לאור של לשכת עורכי הדין, 2001), ע"ע 409-462; עמי פדהצור ובאדי חוסייסי, ביטחון פנים במדינה דמוקרטית – הצגת ניתוח סקר, הצגת דברים בכנס על "ביטחון הפנים בדמוקרטיה הישראלית", אוניברסיטת חיפה, מרץ 2001.
- 13 אורן יפתחאל, "יום האדמה", בעדי אופיר (עורך), חמישים לארבעים ושמונה, גיליון מיוחד של תיאוריה וביקורת, 1999, עמ' 283. לא למותר להוסיף, כי "העמימות המרחבית" אינה רק ישראלית-יהודית. התעצמותה המחודשת של התביעה לזכות השיבה המלאה היא שטטוש מחודש – פלסטיני, הפעם – של הקו הירוק.

- 14 יואב פלד, "זרים באוטופיה: מעמד האזרחי של הפלסטינים בישראל", תיאוריה וביקורת 3 (1993), ע"ע 21-38.
- 15 גרעון אלון, "הצעה: אזרחים יבצעו חיפוש על חשודים בהחזקת נשק בסתר", הארץ, 28 באוגוסט 2001, עמ' 6א. על פי הצעת החוק, לשר לביטחון פנים תוענק סמכות להסמיך אזרחים שאינם משתייכים לכוחות הביטחון לבצע חיפוש על גופם, במטענם וברכבם של חשודים באחזקה בסתר של נשק קר או חם בעת שהם שוהים במקומות ציבוריים. עם זאת, מוסיפה הצעת החוק כי יוכשר כמאבטח אזרח "שעבר הכשרה מתאימה כדי למנוע ככל האפשר שימוש לרעה או מופרו בסמכויות".
- 16 לדיון מעמיק בטשטוש ההבחנה בין מניעה לענישה ראו: מנחם אמיר, כוח בפיקוח: התנהגות אלימה של שוטרים – אנשים, מצבים וארגון (המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי, 1998).
- 17 להתייחסות למיעוט הערבי-פלסטיני כאל "קהילה חשודה", ראו: הופנונג, שם, ע"ע 155-157; וכן Menachem Hofnung, 1994, *States of Emergency and Ethnic Conflict in Liberal Democracies: Great Britain and Israel, Terrorism and Political Violence* 6, pp. 340-365. דוגמה נוספת, גם אם עקיפה, להמשך ההתייחסות למיעוט הערבי-פלסטיני כאל קהילה חשודה – הרבה לאחר הסרת הממשל הצבאי – היא ההימנעות ממתן שליטה לקהילה זו בחינוך ילדיה: היעדר כל מסגרת אוטונומית ממשית שתקבע את תוכנית הלימודים, סגל הניהול וההוראה, וכדומה. השוו לחינוך הממלכתי-דתני ולחינוך החרדי (העצמאי, ומעייין החינוך התורני).
- 18 לינדה גרינהאוס, "הקו הדק בין ביטחון לזכויות אזרח", הארץ, 20 בספטמבר 2001, עמ' ב3 [מתוך הגיון יורק טיימס].
- 19 דוגמה חשובה היא התנהגותה של צרפת במלחמת אלג'יריה. השוו אליסטר הורן, מלחמה פראית לשלום: מלחמת אלג'יריה 1954-1962, מערכות, 1989 במיוחד ע"ע 115-118, 204-234; עם ז'אק מאסי, הצנחנים נגד הטרור: הקרב על אלג'יר, מערכות, 1975, במיוחד ע"ע 123-123, 250-255 (מאסי הוא גנרל הצנחנים שפיקד על הקרב בעיר הבירה אלג'יר ב-1957). עוצב ומעניין הרמיון בין דברי כומר הרביזיה של מאסי, שמצטט ומאמץ מאסי (עמ' 125), לבין הרברים – להלן – של אחד הקצינים הצרפתים שהורן מצטט (ע"ע 180-181):
- [יש רק שתי אפשרויות] אחת, אתה מניח מראש כי כל ערבי... הוא חף מפשע... אתה תורח עד מהרה מתפקידך, כי הורי המגויסים שנהרגו בגללך לא יחבבו אותך...; או שתיים, אתה רואה... בכל ערבי חשוד, פלאגה-בכות... כי זו, אדוני היקר, היא האמת... ראיית רוצחים-בכוח כחפים מפשע – אלה הן מותרות העולות ביקר, עולות בחיי אדם... אנשים צעירים שהם חפים מפשע בעצמם, והם שלנו...
- 20 עקיבא אלדר, "הטיפול המשפחתי של גרעון עזרא", הארץ, 21 באוגוסט 2001, עמ' ב3.
- 21 השוו, הופנונג, שם, ע"ע 333-335.
- 22 לענין הריסות הבתים, ראו: צור, שם, עמ' 69; וכן דוד קרצמר, "ביקורת בג"ץ על הריסתם ואטימתם של בתים בשטחים", בתוך: יצחק זמיר (עורך), ספר קלינגהופר על המשפט הציבורי (ירושלים: המכון למחקרי חקיקה, 1993), עמ' 305. לענין ההוראות השונות ביחס למפגינים שונים, ראו: הופנונג, שם, ע"ע 329-330.
- 23 שחר גינוסר, "באש חיה", ידיעות אחרונות, מוסף 7 ימים, 17.11.2000.

- 24 נדים רוחאנא, פיוס בסכסוך לאומי מתמשך: זהות וכוח במקרה הישראלי-פלסטיני, סוציולוגיה ישראלית (צפוי להתפרסם בחוברת שתופיע במהלך שנת 2002).
- 25 Ian S. Lustick, *Unsettled States, Disputed Lands: Britain and Ireland, France and Algeria, Israel and the West Bank-Gaza*, (Ithaca: Cornell University Press, 1993).
- 26 להורן, שם, יש עמדה שונה מעט מזו של לוסיטיק ביחס להגמוניה של אלג'יריה בתודעה הלאומית הצרפתית בתקופות שונות. ראו, שם, ע"ע 571-572.
- 27 כדוגמה לעימות-משהתודעה ראו, למשל (ומבלי לטעון לאנלוגיה מקיפה) את המיעוט הלבן בדרום-אפריקה, שנכנע רק לאחר שהפעיל אלימות-מדינה עמוקה באמצע שנות השמונים, ורק לאחר שהתחוויר בכיורור כישלונה של אותה אלימות לשמר את סדר הדברים הישן.
- 28 להצעות מעניינות לחלוקת הריבונות בירושלים, ראו: משה הירש, אלכס וינוגרד, שלמה חסון, ארגון פוליטי של אזורים חצויים: לקחים והמלצות לירושלים (ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2000).
- 29 ארנון סופר, ישראל, דמוגרפיה 2000-2020: סיכונים ואפשרויות (חיפה: המרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה, 2001), עמ' 54.
- 30 התנאי ההכרחי לדיבור על "יהודית ודמוקרטית" – וזו ההנחה המובלעת בהשערות שפירטתי – היא שהבוקר למחרת יפציע כאשר היחסים הדמוגרפיים בין יהודים וערכים בתוך תחומי הקו הירוק מכילים עדיין רוב יהודי ממשי, גם אם בתהליכי הצטמקות הדרגתיים (לתחזיות דמוגרפיות ערכניות, השוו סופר, שם).
- 31 הדוגמה האירית עשויה להועיל לשרטוט התרחשויות פוטנציאליות בעם הפלסטיני כבוקר למחרת: כ-1921 נחתם בין נציגי המורדים האירים לבריטניה הסכם על חלוקת האי האירי בין מדינת אירלנד החופשית וצפון אירלנד (שנשארה חלק מהממלכה המאוחדת). ההסכם אושר בהמשך על ידי בית הנבחרים האירי, אך לאחר האישור פרצה מלחמת אחים בתוך אירלנד, שהסתיימה בניצחון התומכים בהסכם השלום עם בריטניה (1923). ואולם ב-1932 עולים לשלטון דה-רואלרה ומפלגתו המתנגדים בנחרצות ובעקביות להסכם זה. הם מודיעים על ביטול ההסכם מ-1921, מתחילה מלחמת סחר ארוכה בין אירלנד לבריטניה אך לא פורצת מלחמה בין השניים. Charles Townshend, *Ireland: The 20th Century*. (London: Arnold, 1999 chs. 7, 8).
- 32 אני מודה ליואב פלד על הפניית תשומת הלב לנקודה זו, כחלק מביקורת מתונה על ניתוחו של לוסיטיק.
- 33 יורם פרי, "מיתוס רבין והתקשורת: הרקונסטרוקציה של הזהות הקולקטיבית הישראלית", דברים אחרים 1 (1997), ע"ע 51-65; אביעזר רביצקי, דתיים וחילוניים בישראל: מלחמת תרבות? נייר עמדה (ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1997).
- 34 הלל כהן, הבוקר למחרת: הפלסטינים אזרחי ישראל יוצאים למאבק (טייטא, פרויקט "הבוקר למחרת", המכון למחקר ע"ש הריס טרומן למען קידום השלום, 2002); אילן סבן, אופציית גבול הפרדיגמה הציונית, בתוך ש. אוסצקי-לזר ואח' (עורכים), 7 דרכים: אופציות תיאורטיות למעמד הערבים בישראל (גבעת חביבה: המכון לחקר השלום, 1999), ע"ע 79-122; וראו גם סמי סמוחה, אוטונומיה לערבים בישראל? (כית ברל: המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, 1999).

- 35 Clair Palley, The Evolution, Disintegration and Possible Reconstruction of the Northern Ireland Constitution, *Anglo-American L.R.* 1, 1972, pp. 368-476, esp. p. 443-444.
- 36 Geoff Gilbert, "The Northern Ireland Peace: ארו, בלפסט, בלפסט, ארו: Agreement, Minority Rights and Self-Determination," *International and Comparative Law Quarterly* 47 (1998), pp. 943-949; וכן Brian Thompson, "Transcending Territory: Towards an Agreed Northern Ireland?" *International Journal on Minority and Group Rights* 6 (1999), pp. 235-266.
- 37 Linda Moore and Mary O'Rawe, "International Lessons for the Transformation of ראו Policing in Northern Ireland," *The International Journal of Human Rights* 2 (1998), pp. 66-86; וראו גם את הרוח השנתי של Human Rights Watch לשנת 2000 על הממלכה המאוחדת <http://www.hrw.org/wr2k1/Europe/uk.html>.
- 38 ג'ונתן סטיל, "חשש: הסעיפים המעורפלים יגררו את נאט"ו לעימות צבאי", הארץ, 14 באוגוסט 2001, עמ' 8.
- 39 לרוחות הרפאים של העבר ולדוגמאות שהוכחו בטקסט, ראו: Christopher A. Ford, "Watching the Watchdog: Security Oversight Law in the New South Africa," *Michigan Journal of Law and Race* 3 (1997), pp. 59-182, esp. p. 73.
- 40 בעתיד – ולו במסודות רגישים דוגמת השב"כ – ראוי להוסיף לגרומי הבקרה הבניה משמעותית יותר של בקרת-פנים ובקרה מיניסטרילית (אריאל צימרמן, הצעת חוק השב"כ: ניתוח משהו, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, 1997). למאמר מעמיק על מנגנוני הבקרה על רשויות הביטחון בדרום אפריקה, חוץ השוואה חלקית לארצות הברית, ראו: מאמרו של Ford, הערה קודמת.
- 41 שיחה עם עו"ד ארנה כהן מעדאלה, מיום 23 באוגוסט 2001. וראו – בהקשר לתפקודה של העיתונות העברית – אביב לביא, "אחורה פנה, מינה צעד", הארץ, 16 באוקטובר 2000, עמ' 17.
- 42 ראו את הביקורת המפורטת במקורות הבאים: Ronen Shamir, "Landmark Cases' and the Reproduction of Legitimacy: The Case of Israel's High Court of Justice," *Law & Society Review* 24 (1990), p 781.
- Ronen Shamir, "Legal Discourse, Media Discourse, and Speech Rights: The Shift from Content to Identity – the Case of Israel," *International Journal of the Sociology of Law* 19 (1991), pp. 45-65.
- 43 Pnina Lahav, 1992, "Rights and Democracy: The Court's Performance," in E. Sprinzak and L. Diamond (eds.), *Israeli Democracy Under Stress*, (Boulder: Lynne Reinner, 1992).
- איל בנבנשתי, נגרש ונשמע, משפט וממשל א (תשנ"ב-תשנ"ג): ע"ע 441-470; ברוך קימרלינג, "חקיקה ושפיטה בחברת מהגרים-מתיישבים", מחקרי משפט 16 (2000), ע"ע 36-17.
- אילן סבן, "השפעת בית המשפט העליון על מעמד הערבים בישראל", משפט וממשל ג (תשנ"ו), ע"ע 541-569, והשוו Hofnung, שם. "הקרנה היקפית" היא מונח שבא להבהיר נתיב השפעה עיקרי של בית-המשפט העליון על מעמד המיעוט הערבי-פלסטיני: זאת מכוח



משמעותן של נורמות כלליות שאותן גיבש בית-המשפט בהקשרים שרוב רובם לא עסקו במיעוט הלאומי. מדובר בהכרעות מגוונות ביחסים שבין פרט ורשות, קבוצה ורשות, דת ומדינה, עימותים פנימיים – פוליטיים, מפלגתיים, כלכליים ואידאולוגיים – לרוב בתוך קהילת הרוב היהודית. החשוב באותן הלכות משפטיות הוא אופיין הכללי: ההגבלות שהן הטילו על הפעלת כוח שלטוני היו מעצם טבען בנות-החלה גם על סוגיות הנוגעות לאזרחיה הערבים של ישראל.

44 ניצן הורוביץ, "שינו את הכללים", הארץ, 21 ביוני 2001, מפנה לנקודה מעניינת ולפיה לישראל יש חלק משמעותי בהתפתחויות הללו, דוגמת ספרד ובלגיה. שהרי במשפטים שערכה לאדולף אייכמן ולאיוון דמיאניוק עסקה בנאשמים שלא היו אזרחיה, לא פעלו בשטחה או כלפיה, וגם קורבנותיהם לא היו אזרחיה.

45 ניצן הורוביץ, "אם שרון יועמד לדין, מדוע לא שר ההגנה ההולנדי?", הארץ, 8 ביולי 2001, עמ' ב.3.