

שער שישי

סיכום ומסקנות

1. עמדנו בדין וחשבון זה בהרחבה על היבטים שונים הנוגעים לאירועי אוקטובר. עסקנו בשאלת הרקע לאירועים והגורמים להם. דנו בשאלת המוכנות של גורמי הביטחון להתמודד עם האירועים, ובאופן פעולתו של הדרג המדיני לקראת אירועים מסוג זה. תיארונו בהרחבה את שהתרחש באירועים עצמם. עסקנו גם בסוגיות ספציפיות אשר ראינו אותן כבעלות חשיבות, ובמרכזן סוגיות השימוש בצלפים ובגלילוני גומי, סוגיית התחקירים והדיווחים במשטרה, ויחסי המשטרה עם המגזר הערבי. דנו גם באחריותם של אישים שונים, על פי הודעות האזהרה שנשלחו להם לפי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה.

2. התוצאה הקשה של האירועים הינה המספר הרב של הרוגים ופצועים במהלכם של העימותים בין המשטרה והמתפרעים. תוצאה כזו צריך למנוע, לאורה של קדושת חיי האדם, ולעשות לשם כך את כל האפשר. חובתה של המשטרה הינה למצות כל דרך אפשרית, בהתחשב בנסיבות, כדי למנוע קורבנות בנפש. המלצותינו בהמשך הדברים מכוונות, בין היתר, להשגת מטרה זו בעתיד.

3. ניתן לסכם ולומר: באירועי אוקטובר 2000 רעדה הארץ. המהומות שהתרחשו בחודש זה היו חסרות תקדים. האירועים היו חריגים ויוצאי דופן מכמה בחינות. נטלו בהם חלק אלפים, במקומות רבים בעת ובעונה אחת. עוצמת האלימות והתוקפנות שבאה לידי ביטוי באירועים היתה גבוהה ביותר. נגד אזרחים ואנשי כוחות הביטחון נעשה שימוש באמצעי תקיפה מגוונים, אשר כללו יידי בקבוקי תבערה, שימוש בגולות מתכת שידוד בקלע במהירות גבוהה, יידי אבנים באמצעים שונים, גלגול צמיגים בוערים ובמקרים בודדים גם ירי של אש חיה. יהודים הותקפו בדרכים בשל היותם יהודים, ורכושם הושחת. במספר מקרים אך כפסע היה בינם לבין מוות מיד המון מתפרע, ואכן במקרה אחד נהרג אזרח יהודי עובר אורח. נעשו נסיונות לעלות לעבר יישובים יהודיים ולאיים עליהם. צירי תנועה ראשיים נחסמו לפרקי זמן ממושכים, והתנועה ליישובים יהודיים שונים שובשה קשות, ולעתים אף נותקה לפרקי זמן ארוכים. התוקפנות והאלימות אופיינו בנחישות רבה, נמשכו פרקי זמן ארוכים, והתמידו גם כאשר נעשו נסיונות לבלמם תוך שימוש באמצעים שונים לפיזור המון.

התפרעויות כאלה היו עלולות להתפתח, חלילה, לעימות קשה בין שני המגזרים באוכלוסייה, כדוגמת עימותים בינעדתיים אשר להם ולתוצאותיהם היינו עדים במחוזות רחוקים. עובדה היא, שבמספר מקומות בארץ אכן הביאו התפתחויות כאמור להתפרעויות של אזרחים מן המגזר היהודי כלפי ערבים.

4. זאת ועוד. המהומות התלכדו עם מהומות קשות שהתרחשו בשטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה, ונשמעו קולות לא מעטים בקרב אישי ציבור בולטים במגזר הערבי, אשר הצביעו על כך שהתלכדות זו אינה מקרית והיא משקפת יחסי גומלין בין הפלסטינים שבתוככי הקו הירוק לבין הפלסטינים שמעבר לו. אף שילוב זה של שתי החברות במהלך האירועים הוא חסר תקדים. על רקע מכלול היבטים אלה, נתפסו האירועים כ"אינתיפאדה" החורגת באופיה מהפרות סדר מקומיות.

5. האירועים, אופיים החריג ותוצאותיהם החמורות הם תולדה של גורמי עומק, אשר יצרו מצב נפיץ בקרב הציבור הערבי בישראל. גורמים אלה, כולל המדינה וממשלתיה לדורותיהן, כשלו בחוסר התמודדות מעמיקה ומקיפה עם הבעיות הקשות שמעמיד קיום מיעוט גדול של ערבים בתוך המדינה היהודית. הטיפול הממשלתי במגזר הערבי התאפיין ברובו בהזנחה ובקיפוח. הממסד לא גילה רגישות מספקת לצרכי המגזר הערבי, ולא פעל די על מנת להקצות את משאבי המדינה באופן שוויוני גם למגזר הזה. המדינה לא עשתה די, ולא התאמצה די, כדי להקנות שוויון לאזרחיה הערבים ולהסיר את תופעות האפליה והקיפוח. בעת ובעונה אחת, לא נעשה די כדי לאכוף את החוק במגזר הערבי, והשתרשו במגזר זה תופעות בלתי לגיטימיות ובלתי רצויות.

6. גורם העומק האחר שהוביל לאירועים היה חלק מהנהגת המגזר הערבי. כמה ממנהיגי הבולטים של מגזר זה לא השכילו לתחום את תביעותיו של המיעוט הערבי לאפיקים דמוקרטיים לגיטימיים בלבד. הם לא השכילו להבין, שהתפרעויות אלימות, חסימות צירים והזדהות עם פעילות מזוינת כנגד המדינה ואזרחיה, מהוות איום על אזרחי המדינה היהודים ופוגעות קשה במרקם העדין של יחסי יהודים וערבים במדינה. בתוך כך, החלה נוצרת תבנית של איום באלימות ושל שימוש באלימות קשה לצורך השגת מטרות שונות, כפי שבא הדבר לביטוי בתגובות על הריסות בתים והפקעת מקרקעין, וסביב נושא המשא ומתן על עתיד ירושלים ומעמד הר הבית. במסגרות שונות, הועברו מסרים של דלגיטימציה למדינה ולכוחות הביטחון שלה, וניתן ביטוי לאיבה ולעוינות עמוקים לסמליה. בתוך כך, טושטש לא אחת הקו המבחין בין הפלסטינים שבשטחי יהודה ושומרון ועזה לבין הערבים אזרחי המדינה.

7. גורמים אלה יצרו מצב דליק ומסוכן ביותר. לאורך התקופה שהובילה לאירועי אוקטובר 2000, הלכה ובשלה ההכרה, כי תהליכים אלה עלולים להביא למהומות קשות ורחבות היקף. אירועים שונים שהתרחשו במהלך שנת 2000 אותתו ביתר שאת על כך שהפוטנציאל ההרסני הטמון בתהליכים אלה הולך ויוצא מן הכוח אל הפועל. אף כי המשטרה הבינה זאת, וביצעה פעולות שונות על מנת לקדם את האפשרויות, הרי שראשיה, והדרג המדיני, כשלו בתקופה שקדמה לאירועים בכך שלא נערכו כראוי לאפשרות של מהומות נרחבות, כפי שאמנם התרחשו, ושלא נדרשו להיבטים הטקטיים והאסטרטגיים הכרוכים באיום זה. הכשל התבטא בהיעדר מדיניות ברורה לטיפול באירועים שפרצו במהלך שתי היממות הראשונות והקריטיות. הוא התבטא בהיעדר הכשרה קודמת מספקת, מבצעית ופסיכולוגית, של כוחות המשטרה לאירועים של הפרות סדר בכלל, ולאירועים מן הסוג שהתרחש בפרט. הוא התבטא בהיעדר הצטיידות מספקת של המשטרה באמצעים מתאימים לפיזור הפרות סדר. הוא התבטא בהטלת מרכז הכובד של הטיפול המשטרתי בהפרות סדר על אמצעי בעייתי ביותר, גלילוני גומי, אשר סיכוניו הרבים לא היו נהירים די הצורך למי שהשתמש בו ולמי שהחליט על העמדתו כאמצעי עיקרי, ולעתים בלעדי, לטיפול בהפרות סדר. בתוך כך, לא נעשה די כדי להטמיע את הצורך להימנע ככל האפשר מפגיעות בגוף ובנפש, גם של מפרי סדר.

8. שורה של מעשים ומחדלים, בסמוך לאירועים ובמהלכם, חברו כדי לממש את הפוטנציאל הנפיץ, אשר הלך והתעצם עם הזמן. ביקורו של אריאל שרון על הר הבית גרם לתגובות חריפות של מנהיגות המגזר הערבי ושל המנהיגות הפלסטינית בשטחי יהודה ושומרון ועזה. יום אחרי כן, אירעו בהר הבית הפרות סדר חמורות, אשר במהלך פיזורן על ידי המשטרה נהרגו אחדים ונפצעו רבים. על רקע זה החלו בשטחי יהודה ושומרון מהומות קשות, אשר גם בהן נהרגו תושבים. ועדת המעקב בחרה, במצב רגיש זה, להוציא את ההמונים לרחובות בקריאתה לעריכת תהלוכות והפגנות. לנוכח האתגר הזה, ועל רקע כל הידוע על תהליכי הרדיקליזציה ועל האירועים הקשים שהתרחשו במהלך שנת 2000, כשלו המשטרה והאחראים עליה, בדרג הפיקודי והמדיני, בכך שלא הורו על היערכות מתאימה של המשטרה לקראת 1.10.00. כוחות המשטרה לא היו ערוכים במוקדים הידועים מראש כמקורות אפשריים להפרות סדר. התוצאה היתה, שבמקומות רבים החלו הפרות סדר בלא תגובה כלל מצד המשטרה, ובמקומות אחרים לא היו כוחות המשטרה שהיו במקום מסוגלים להתמודד כהלכה עם המהומות. עד שהתעשתה המשטרה, צברו האירועים תאוצה והחלו להיגרם פגיעות בנפש, אשר הוסיפו לתבערה. גם בשלב זה היה ביד ועדת המעקב וביד הממשלה למנוע הסלמה נוספת, על ידי הימנעות משביתה כללית, מצד אחד, ופעולה נחרצת לריסון תגובתם של כוחות הביטחון על מנת למנוע פגיעה נוספת בנפש, מצד שני. רק לאחר יום דמים קשה, ביום 2.10.00, נחלצו הממשלה והגורמים האחראים במנהיגות המגזר הערבי, לפעול באופן מעשי כדי להביא למיתון האירועים ולהפסקתם. גם לאחר שלב זה, לא פסקו האירועים הקשים מיד, וחמישה אזרחים נהרגו בהפרות סדר שהתרחשו בימים שאחרי ה-2.10.00. עם זאת, אופים החריג של האירועים התמתן ושכך, ובהדרגה הושב הסדר על כנו.

9. עתה, על רקע הממצאים שהגענו אליהם, הגיעה העת לסכם את עיקרי ההמלצות והמסקנות שמתבקשות, לדעתנו, ממכלול הנושאים אותם בדקנו, על מנת שאירועים טראגיים מן הסוג שהתרחש לא יישנו עוד במקומותינו. חלק מן הדברים, וכן גם המלצות נוספות, צוינו במהלך הדיון בנושאים ובעניינים שונים לעיל. עם זאת, בחרנו לרכז את המסקנות העיקריות בחלק זה של הדיון וחשבון, מטעמים של סדר ונוחיות, ובלא לגרוע מדברים שנאמרו לעיל ושלא יוזכרו שוב להלן. מטבע הדברים, מתמקד חלקן הגדול של ההמלצות והמסקנות שגיבשנו בתפקוד המשטרה. המשטרה נושאת באחריות לטיפול באירועים של סדר ציבורי והיא הגוף העיקרי אשר היה מופקד על ההתמודדות עם אירועי אוקטובר. ממילא, עמדו במוקד עבודתה של הוועדה פעולות המשטרה בהכנה לאירועים ובניהולם. חלק מן המסקנות וההמלצות משקף ביקורת, לעתים אף ביקורת קשה, על תפקוד המשטרה בתחום זה או אחר. חשוב להדגיש, כי אין במסקנות אלה כדי לגרוע מהתרשמותה הכוללת של הוועדה כי המשטרה והשוטרים המשמשים בה ממלאים שליחות ציבורית חשובה במגוון רב של עניינים. עבודת המשטרה והשוטרים נעשית לא-פעם בתנאים קשים ובמגבלות חמורות של משאבים. אנשי המשטרה נתקלים לא-אחת בעוינות ובתוקפנות, ונאלצים להתמודד עם מצבים מסוכנים בשום שכל ובשיקול דעת. התרשמותנו

היא, כי, ככלל, פועלים המשטרה, מפקדיה ואנשיה במסירות, בנחישות, באומץ ובהתמדה ראויים לשבח, ועושים לילות כימים לביצוע תפקידיהם החיוניים בשמירת הסדר והחוק במדינה. את המסקנות וההמלצות בדבר הטעון שיפור ותיקון יש לראות, על כן, בהקשר רחב זה. נציין עוד, כי תוך כדי עבודת הוועדה התברר, שנעשו במשטרה פעולות חשובות אשר תרמו תרומה ממשית לתיקון ליקויים שנתגלו במהלך דיוני הוועדה. גם לכך יינתן ביטוי בדברים שיובאו להלן.

10. המלצות אישיות. תחילה, נפרט את ההמלצות בעניינם של האישים וממלאי התפקידים שנשלחו להם הודעות אזהרה על ידי הוועדה. ניתוח פרטי האזהרה שנשלחה אל כל אחד מן האישים נעשה בשער החמישי.

פרופ' שלמה בן עמי - הוועדה ממליצה, כי פרופ' בן עמי לא ימונה בעתיד לתפקיד שר לבטחון פנים^[1].

יהודה וילק - הוועדה ממליצה, כי מר וילק לא ישמש בעתיד בתפקיד פיקודי או ניהולי הקשור בבטחון פנים^[2].

אליק רון - הוועדה ממליצה, כי מר רון לא ישמש בעתיד בתפקיד פיקודי או ניהולי הקשור בבטחון פנים^[3].

משה ולדמן - הוועדה ממליצה, כי מר ולדמן ישוחרר משירותו במשטרה^[4].

בנצי סאו - הוועדה ממליצה, כי מר סאו לא יקודם בדרגתו או בתפקידו הנוכחיים, בתקופה של ארבע שנים מיום מתן דין וחשבון זה^[5].

שמואל מרמלשטיין - הוועדה ממליצה, כי מר מרמלשטיין לא יקודם בדרגתו או בתפקידו לתקופה של שנה מיום מתן דין וחשבון זה^[6].

גיא רייף - הוועדה ממליצה כי מר רייף ישוחרר משירותו במשטרה^[7].

כמבואר לעיל, בענייניהם של מר אהוד ברק^[8], שיח' ראיד סלאח^[9], ח"כ ד"ר עזמי בשארה^[10], ח"כ עבד אל-מאלכ דהאמשה^[11] וסגן ניצב ירון מאיר^[12], אשר נשלחו להם הודעות אזהרה על ידי הוועדה, החלטנו שלא להמליץ המלצה אישית כלשהי. גם בענייניהם של נ' י^[13] ומורשד ראשד^[14], אשר סיימו את שירותם במשטרה, החלטנו שלא להמליץ כל המלצה אישית, אך המלצנו על חקירת המחלקה לחקירת שוטרים בעניינו של מורשד.

11. המלצות על קיום חקירה. לגבי שורה של אירועים, המלצנו על קיום חקירה מטעם המחלקה לחקירות שוטרים במשרד המשפטים, על מנת שהרשויות המוסמכות יחליטו, אם יש מקום לנקוט הליכים פליליים או אחרים כנגד מאן דהוא בגין מעורבותו באותם האירועים. למען הנוחות, נרכז אירועים אלה כאן לפי סדר התרחשותם הכרונולוגי:

א. אירוע מותו של המנוח ראמי גרה בכפר ג'ת, ביום 1.10.00.

ב. אירוע או אירועי מותם של המנוחים אחמד איברהים ג'בארין, ומוחמד אחמד ג'בארין, באירועי אום אל-פחם, ביום 1.10.00.

ג. טענות לשימוש בכוח חריג מצד כוחות משטרה, ביום 2.10.00, בכפר כנא, כלפי נזים עומר טאהא, בן 21.

ד. אירוע הירי, שבוצע על ידי גיא רייף, ביום 2.10.00, באזור מפעל פטרוס, בו נגרם מותם של המנוחים וליד אבו סאלח ושל עימאד גנאים.

ה. אירוע מותו של המנוח איאד לואבנה בנצרת, ביום 2.10.00.

ו. אירוע מותו של המנוח אסיל עאסלה, ביום 2.10.00, סמוך לצומת לוטם.

ז. אירוע הפגיעה הקטלנית במנוח עלאא נסאר, ביום 2.10.00, בסמוך לצומת לוטם.

ח. אירוע פגיעתו של המנוח מוחמד ח'מאייסי בכפר כנא, ביום 3.10.00.

ט. אירוע הפגיעה הקטלנית במנוח ראמז בושנאק, ביום 3.10.00, בכפר מנדא.

י. האירועים בימים 2.10.00 (אום אל פחם ונצרת) ו-3.10.00 (נצרת) בהם נעשה שימוש בירי צלפים.

לגבי שני אירועים נוספים - אירוע הירי ברחוב הבנקים בנצרת, ביום 2.10.00, ואירוע הקניון בנצרת, ביום 8.10.00 - ידוע לוועדה, כי מתקיימת חקירה של המחלקה לחקירות שוטרים, ועל כן אין צורך בהמלצה דומה לגביהם.

נעבור עתה למסקנות ולהמלצות המוסדיות המתבקשות לדעתנו לגבי העניינים שבאו בפנינו.

12. הטיפול במגזר הערבי. מדובר בנושא פנימי חשוב ורגיש ביותר, העומד על סדר היום של המדינה. בתור שכזה - הוא מחייב מעורבות, טיפול והובלה אישית מצד ראש הממשלה. הנושא הוזנח במשך שנים ארוכות, ולא טופל כהלכה. הוא דורש טיפול הן בטווח הזמן המיידי, הן בטווח הזמן הבינוני והן בטווח הזמן הארוך. יעד עיקרי של פעילות המדינה חייב להיות השגת שוויון אמיתי לאזרחי המדינה הערבים. זכותם של אזרחיה הערבים של המדינה לשוויון נובעת מעצם היותה של מדינת ישראל מדינה דמוקרטית, ובהיות הזכות לשוויון זכות יסוד של כל אזרח במדינה. יחס מפלה נוגד את זכות היסוד לשוויון הגלומה, לדעת רבים, בזכות האדם לכבוד. ודאי וודאי שהדברים תופסים כשמדובר בהפליה על רקע גזע או לאום. לפיכך, מעניינה של המדינה הוא לפעול למחיקת כתם ההפליה של אזרחיה הערבים, על צורותיה וביטוייה השונים.

למעשה, אין מחלוקת על הצורך החיוני בהשגת יעד זה. גם גורמי הביטחון, ובהם שירות הביטחון הכללי, עומדים השכם והערב על חשיבותו הרבה. בהקשר זה, על המדינה ליזום, לפתח ולהפעיל תכניות לסגירת הפערים, תוך שימת דגש על תחומי התקציב, בכל הנוגע לחינוך, לשיכון, לפיתוח תעשייתי, לתעסוקה ולשירותים. תשומת לב מיוחדת יש להפנות לתנאי חייהם ומצוקתם של הבדווים. אין עוד מקום להתעלמות מנושא זה או לדחיקתו לשוליים. על המדינה, באמצעות דרגיה הבכירים ביותר, לפעול לסגירת הפערים בהקדם באופן נחרץ וברור, תוך קביעת יעדים ברורים ומוחשיים, ולוחות זמנים מוגדרים.

נזכיר, כי תפקידה של המדינה בעניין זה אינו מצטמצם לעניינים חומריים בלבד. על רשויות השלטון למצוא את הדרכים שיאפשרו לאזרחים הערבים לבטא בחיים הציבוריים את תרבותם וזהותם באופן נאות ומכובד.

13. בטיפול במגזר הערבי נודעת חשיבות רבה לנושא הקרקע. נושא זה מעורר הדים מצטברים של מאבקים בני מאה שנה ויותר. קשה להתעלם מן המימד הרגשי העז הנלווה לסוגיה זו. ברם, המטענים וההקשרים הלאומיים אינם גורמים מחובת המדינה לנהוג באזרחיה הערבים, על פי עקרונות ראויים של צדק חלוקתי. למגזר הערבי צרכים לגיטימיים, הנובעים, בין היתר, מגידול טבעי. המדינה חייבת להקצות לו קרקע על פי דפוסים ועקרונות שוויוניים, כמו למגזרים אחרים. מבחינה עקרונית, אין מקום להפליה של המגזר הערבי, לרעה או לטובה, בהשוואה למקובל לגבי מגזרים אחרים. יש מקום לקביעת הסדרים תכנוניים מתאימים, בכל ההקדם, על מנת למנוע אותו חלק של הבנייה הבלתי חוקית, אשר אחד הגורמים לו הוא היעדר תכניות תקפות המאפשרות קבלת היתר לבנות מתבקש, בהקשר זה, כי הסחבת והריפיון המאפיינים את המהלכים למציאת פיתרון לבעיה זו יפנו את מקומם לפעולה מערכתית נמרצת, אשר תעניק מענה אמיתי לסוגיית הריסות הבתים וההפקעות. לא אחת, מתקבלות בהקשר זה החלטות שסבירותן מפוקפקת, ואשר משקפות חוסר רגישות, ולעתים גם חוסר תבונה. עם זאת, בכל הנוגע לבנייה בלתי חוקית במקום בו לא ניתן להביא ללגיטימציה של המצב - וקיימים מקומות רבים כאלה - על המדינה לפעול לאכיפת החוק ללא רתיעה.

14. בהקשר זה נדרש שידוד מערכות ביחס המשטרה למגזר הערבי. המשטרה ערה לכך שפעמים רבות היא אינה נתפסת במגזר הערבי כגורם נותן שירות, כי אם כגורם עוין, המשרת שלטון חסר התחשבות. בסוגיה זו נודעת חשיבות מיוחדת לפריסת השיטור הקהילתי (מש"קים) במגזר הערבי, באופן שישופר השירות המשטירתי ביישובים הערביים. ואכן, המשטרה עשתה בנושא זה גם לפני אירועי אוקטובר וגם לאחריהם, והמלצתנו היא שנושא זה יקודם ככל האפשר. לסוגיה זו היבט תקציבי, שכן פריסת המשטרה ביישובים הערביים, במתכונת ובסדרי הכוח המקובלים ביישובים יהודיים, מחייבת הקצאת משאבים רבה. היבט זה מעורר קושי. עם זאת, על המשטרה לבחון הסטת תקציבים פנימית משמעותית, על מנת לעודד זאת.

15. זאת ועוד. לסוגיית הטיפול המשטירתי במגזר הערבי היבטים, אשר אינם תקציביים גרידא. חשוב להטמיע, בכל דרגי המשטרה, את חשיבותה של התנהלות שקולה ומתונה ביחסים עם המגזר הערבי. בתוך כך, חשוב לפעול על מנת לעקר תופעות של דעות קדומות שליליות שנתגלו, גם אצל קציני משטרה ותיקים ומוערכים, כלפי המגזר הערבי. המשטרה חייבת להטמיע בקרב שוטריה את התובנה, כי הציבור הערבי בכללו אינו אויב שלהם, וכי אין לנהוג בו כאויב.

16. המשטרה חייבת להעלות את הפרופיל והטיב של קשרי מפקדיה עם מנהיגות המגזר הערבי ואת ההידברות עימם. עליה לקיים קשרים שוטפים על בסיס קבוע עם המנהיגים בכל הרמות, כדי לזהות מבעוד מועד מקומות וזמנים מועדים לפורענות, וכדי

לקבוע הסדרים מוסכמים, אשר יאפשרו הבעת מחאה בלא לסכן את שלום הציבור ותוך הפרעה מינימלית לסדר הציבורי. במהלך עבודת הוועדה התרשמנו, כי פעולות ממשיות בכיוון זה הולכות ונעשות, ואנו מברכים על כך.

17. בד בבד, על המשטרה לגלות עמדה ברורה בכל הנוגע לאכיפת החוק מול המגזר הערבי. לא אחת מתקבל הרושם, כי ננקטת גישה בלתי ברורה בהקשר זה. אין לכך מקום. מדינת ישראל היא מדינת חוק. שלטון החוק מחייב שוויון בכפיפות לחוק, ואת אכיפתו של החוק על כולם. גישת רשויות האכיפה בנושא זה חייבת להיות עקבית ושיטתית, בין אם מדובר בקריאות בלתי חוקיות לשימוש באלימות לסוגיה ובין אם מדובר בתופעות בלתי חוקיות אחרות.

בראייה כוללת, ניתן להוסיף, שיישובי המגזר הערבי יפיקו תועלת מפעילות אכיפה נמרצת של המשטרה לביעור תופעות קשות של עברייניות אצלם, כמו עבירות סמים ורכוש הפוגעות במירקם החברתי של יישובים אלה.

18. מנהיגות המגזר הערבי. על מנהיגות המגזר הערבי לגלות יתר אחריות במסריה ובמעשיה. דברי שבח לאלימות כאמצעי להשגת מטרות, ולו גם מטרות לגיטימיות, אינם עולים בקנה אחד עם חובתה של הנהגה לפעול באחריות. יש בהם כדי ליצור סכנה לשלום הציבור בטווח הזמן המידי, ולסדר החברתי בטווח הזמן הארוך יותר. אימוץ אסטרטגיה של איום באלימות או של שימוש באמצעים בלתי חוקיים, כדרך להשגת מטרות, אינה הולמת הנהגה אחראית במדינה מתוקנת. אכן, אין עוררין על זכות המחאה של כל אזרח, ושל המשתייכים למגזרים השונים. זכות זו כוללת גם את המחאה החריפה. ואולם, זכות המחאה אינה כוללת, בשום שיטת משטר תקינה, זכות לפתוח במהומות קשות, ולהתקיף אזרחים תמימים או אנשים של כוחות ביטחון. השמעת דברי שבח להתפרעויות שאירעו לפני אירועי אוקטובר, כמו גם לאירועי אוקטובר עצמם, יוצרת סיכון להתרחשות אירועים דומים, ואף חמורים יותר. הלהטת היצרים לפני אירועי אוקטובר, סביב נושאים שונים, ליבתה את התבערה באותם אירועים. עתה, לאחר אירועי אוקטובר, סיכונים אלה ידועים וגלויים. מן הראוי שהנהגת המגזר הערבי, על פלגיה השונים, תפנים את הדבר, על מנת למנוע הישנותם של אירועים אלימים.

19. זאת ועוד. מי שיוזם אירועי מחאה נושא באחריות לסיומם התקין, ללא פגיעה בשלום הציבור. אין לקבל את הנורמה של אירועי מחאה יזומים, המבוצעים בלא תיאום ובלא קבלת רישיון כחוק. נורמה כזו מעידה על זלזול בשלטון החוק. יש לצפות לנורמות אחרות, מתוקנות, ממנהיגי הציבור הערבים, אשר ברובם ממלאים תפקידים ממלכתיים ורשמיים בדרג המקומי או הארצי. יש לצפות גם, כי בעת היציאה לאירועי מחאה ייעשו, מבעוד מועד, הסידורים הנדרשים לשמירת הסדר. לעניין זה נדרשת ההנהגה להעביר מסר ברור לציבור, ולגבות מסר זה בהקצאת סדרנים ואנשי ביטחון, אשר יאכפו את הסדר בפועל. אכן, האפשרות של הפרות סדר כתוצאה מן התהלכות וההפגנות עליהן החליטה הנהגת הציבור הערבי, היתה צפויה עוד בטרם יצאו התהלכות וההפגנות לדרכן, ואלה אכן הפכו חיש מהר למהומות. מן הראוי, כי להבא יופנם לקח זה. התרשמותנו היא, כי באירועי מחאה שהתרחשו במהלך עבודת הוועדה, פעלה מנהיגות המגזר הערבי ביתר אחריות בנושא זה, תוך תיאום עם המשטרה מבעוד מועד. דפוס זה מהווה צעד חשוב בכיוון הנכון. מן הראוי, כי יהפוך לדפוס קבוע במחאות מאורגנות של הציבור הערבי ושל כלל הציבור.

20. הערה נוספת נדרשת לעניין האזרחות. נושא זה מעורר פולמוס פוליטי טעון, אשר אין אנו מתכוונים לעסוק בו. ככלל, אזרחיה הערבים של ישראל נאמנים למדינה ולחוקיה, כפי שניתן לצפות מכל אזרח. עם זאת, מסרים שהועברו לפני אירועי אוקטובר ובמהלכם טשטשו, ולעתים מחקו, את המבחין בין אזרחיה הערבים של המדינה, ומאבקם הלגיטימי לזכויות בתוכה, לבין המאבק המזוין מול המדינה, אותו מנהלים ארגונים ואנשים בשטחי יהודה ושומרון ורצועת עזה. לא אחת, הוצגו שני המאבקים על ידי מנהיגים במגזר הערבי כמאבק אחד, מול יריב, ולעתים אויב, אחד. מושג האזרחות, במובנו המהותי, אינו מתיישב עם הצגת המדינה כאויב. הוא אינו מתיישב עם פרקטיקות הרואות במדינה וברשויותיה הלגיטימיות, אויב. הוא אינו מתיישב עם דברי שבח לפעולות אלימות של אויבי המדינה נגדה ונגד אזרחיה. אנו מודעים למורכבות הרגשית בה נתונים אזרחיה הערבים של ישראל, ולכך שהם רואים עצמם כאחיהם של הפלסטינים שבשטחים. ואולם, ראוי כי ההנהגה של ערביי ישראל לא תטשטש את הגבול בין זיקה זו לבין נקיטת פעולות והעברת מסרים אשר אינם מתיישבים עם הנאמנות, שכל אזרח בכל מדינה חייב כלפי מדינתו. דומה, כי באירועי אוקטובר בא לידי ביטוי גם הסיכון הטמון במסרים מסוג זה, ויש לראות באירועים תמרור אזהרה מפני המשך הליכה בדרך מסוכנת זו.

21. תפקיד השר לבטחון פנים. למשרד לבטחון פנים חשיבות רבה. המשטרה, המהווה זרוע ביצועית עיקרית של משרד זה, נושאת באחריות העיקרית לשמירה על הסדר הציבורי. ביצועה של משימה זו במדינה דמוקרטית מחייב איזונים מתמידים בין השמירה על הסדר ומניעתן של עבירות, מצד אחד, לבין שמירתן של חירויות אזרח, מצד שני. מתחייבת דרך פעולה המגשימה את הסדר הציבורי תוך פגיעה מזערית, ככל הניתן, בזכויות אדם, בין אלה שהוכרו בדין החרות ובין אלה שהוכרו בפסיקתו של בית המשפט העליון. למשרד לבטחון פנים, ולשר העומד בראשו, תפקיד חשוב בפיקוח ובבקרה על המשטרה במילוי תפקידיה, ובשמירה על האיזון העדין הכרוך בכך. לא כל שכן, שהדברים אמורים במצבים משבריים, ובפעולות הכנה לקראת מצבים צפויים כאלה. באשר למצבים מסוג זה, המחייבים הכרעות ערכיות הנוגעות לחיי אדם, אין השר לבטחון פנים יכול להסתפק בעמדה פסיונית. נדרש ממנו לעמוד על המשמר ולדאוג לכך, שיהיה בידיו כל המידע הדרוש לצורך פיקוח על עבודת המשטרה וקביעת המדיניות המנחה אותה, וכדי שיוכל לקבל החלטות מושכלות. אכן, השר לבטחון פנים אינו אמור להתערב בהחלטות אופרטיביות פרטניות של המשטרה. הוא גם אינו אמור להתערב בהחלטות בנושאים מקצועיים, כמו חקירות. עם זאת, מחובתו לגלות מנהיגות בנושאי מדיניות, ולגבש סדר יום. בעשותו כן, עליו לדאוג לקבלת כל המידע הרלוונטי, ולקבלת יעוץ מאנשי המטה המבצעי שבמשרדו באשר למשמעות המידע.

22. המטה המבצעי במשרד לבטחון פנים. תפקידו של המטה המבצעי במשרד לבטחון פנים הוא לתת בידי השר לבטחון פנים כלים לפקח על עבודת המשטרה. השר לבטחון פנים אינו גורם מקצועי. בתור שכזה, הוא זקוק לעצה מקצועית, בלתי תלויה, אשר תסייע לו במילוי תפקידו בפיקוח על הגורמים השייכים למשרדו, ובמרכזם המשטרה. מכך נגזר הצורך, שראש המטה המבצעי ואנשיו לא יהיו אנשי משטרה פעילים. מצב בו עומד בראש המטה המבצעי קצין משטרה פעיל, אשר נמצא בעיצומו של מסלול הקידום שלו, יוצר ניגוד עניינים מובנה בתפקיד זה. זאת, מהטעם הפשוט שראש המטה המבצעי עלול למצוא עצמו במצב בו מילוי חובותיו כלפי השר בביקורת על פעולת המשטרה, עלול לעמוד לו לרועץ בקידומו העתידי בתוך המשטרה. בכך יש כדי לפגוע ביכולתו של המטה המבצעי לבצע באופן מיטבי את תפקידו. בשל כך ראוי, כי לתפקיד זה ימונו אנשים אשר אינם משרתים שירות פעיל במשטרה, ואשר אינם צפויים עוד לקידום במסגרת המשטרה. דברים אלה יפים גם לגבי תפקידים בכירים נוספים במשרד לבטחון פנים. מתברר, כי בתפקידים כאלה נושאים לא-אחת אנשים בעלי דרגות קצונה בכירות במשטרה. יהיו השיקולים העומדים ביסוד מצב זה אשר יהיו, מצב זה יוצר ניגוד עניינים טבוע, ויש להפסיקו.

23. המשטרה - הנחיות ופקודות. מתברר, כי המשטרה אינה מקפידה די הצורך על תיאום ועל שיטתיות בהנחיות ובנהלים הכתובים בנושאים שונים. התוצאה היא, שנושא כמו השימוש בגלילוני גומי מטופל בשורה של נהלים והנחיות, אשר בכל אחד מהם דגשים ותכנים שונים. גורם עיקרי למצב זה הוא שבעת קבלת נוהל חדש, אין נעשית פעולה מספקת של התאמת הנוהל לאמור בנהלים הקיימים, בין בדרך של ביטול נהלים ופקודות קיימים, אשר אינם רלוונטיים עוד, ובין בדרך של שינויים והתאמתם לנוהל החדש. בשל כך נוצרת אי בהירות ביחס לתוכן של הנחיות המשטרה. תופעה זו גורמת גם למקרים של אי-קיום הנחיות שונות של המשטרה. הואיל והנחיות אלה נוגעות לנושאים רגישים, ובהם שימוש באמצעים קטלניים, תוצאה זו היא חמורה. מתחייב, על כן, כי בעת קביעת נהלים והנחיות, תבוצע פעולה של תיאום אל מול ההנחיות והנהלים הקיימים, תוך קביעות מפורשות בדבר ביטולם או שינויים של נהלים אשר אינם יפים עוד, ומניעת אי בהירות ועמימות. כמו כן רצוי - אם לא קיים כבר נוהל כזה - כי תיערך בדיקה תקופתית של הנחיות המשטרה ונהליה, על מנת להסיר קושי זה. ראוי, שהמשטרה לא רק תגדיר גורם אחראי ומוסמך אשר ירכז את הטיפול בנושא זה, אלא גם תנהיג פרקטיקה של פיקוח ועדכון בנושא זה.

24. מתברר גם, כי המשטרה אינה עושה די כדי להטמיע הנחיות ונהלים חדשים. רבות נטען בפני הוועדה על כך שלקראת סוף שנת 1999 חל שינוי בנהלים הנוגעים לשימוש בגלילוני גומי, ונקבע כי זה יהא מותר במצבים של סכנת חיים בלבד. שינוי זה הוא לכאורה שינוי דרמטי בתפיסה של השימוש באמצעי זה. ברם, לא נעשו פעולות הולמות על מנת להביאו לתודעת השוטרים. בפועל, רובם המכריע של השוטרים שהעידו בפני הוועדה - כולל קצינים בדרגות פיקוד בכירות - כלל לא היו מודעים לשינוי זה בנהלים.

25. במהלך אירועי אוקטובר התברר גם, כי ההנחיות הניתנות לדרגי השטח אינן מועברות באופן ברור דיו. הנחיות בנושאים רגישים, כמו הפעלת אמצעים לפיזור המון, הועברו בנוסח שבלוני, טכני, בלא שניתן דגש הולם על חשיבות העניין, על המדיניות הערכית העומדת ביסוד ההנחיה, ובלא שהודגשו התוצאות האפשריות הקשות שהנחיות אלה באות למנוע. רק לאחר שהיו תוצאות קטלניות, חוזרות ונשנות, הוחל בהעברת מסרים חדים וברורים, אשר הבהירו את עמדתה הערכית של המשטרה בסוגיה זו.

26. עוד התברר, כי אין במשטרה תרבות מושרשת דיה של קיום נהלים ופקודות מחייבים. במהלך עבודת הוועדה התברר כי קיימים במשטרה פקודות ונהלים המספקים פתרונות למצבים שהתעוררו במהלך האירועים. פקודות אלה מגבשות ידע ארגוני, שנצבר במשטרה לאורך השנים, ועבודת מטה של גורמים מקצועיים, אשר השקיעו חשיבה בגיבוש הפתרונות לבעיות שונות העשויות להתעורר. ברם, לא-פעם לא בוצעו הנחיות ופקודות אלה, והדבר פגע פגיעה משמעותית בהיערכות המשטרה ובתפקודה במהלך האירועים. מובן, כי הנחיות ופקודות כתובות אינן צריכות למנוע גמישות והתאמה של דפוסי פעולה למצבים משתנים. ואולם, ניכר היה במקרים רבים כי אין מדובר בסטייה מודעת מן הדפוס שגובש בהנחיות, על רקע נסיבות אלה או אחרות, אלא בהתעלמות גמורה ממנו.

27. דוגמה לכך נמצאת במחדלים החמורים שנתגלו בדפוסי התחקור, הדיווח והתיעוד של אירועים בהם נטלה המשטרה חלק. עולה החשש, כי במשטרה לא השתרשה תרבות של דיווח ותחקיר מלא ואמיתי בזמן אמת. נתגלו תופעות של אי-רישום פעילויות שונות של כוחות משטרה, חרף חשיבותן הרבה. הוועדה נתקלה אף במקרה שבו הכשלים בבדיקה ובתחקור אמת גבלו בחריגות אתיות, כאשר מפקד מרחב היה מעורב באופן פעיל בחקירת אירוע שבו תפקודו שלו היה צריך להיבדק - ובפועל לא נבדק. במקרים רבים לא נערכו תחקירים כלל לאחר אירועים של שימוש בנשק, ובמקרים אחרים התקיימו תחקירים חלקיים בלבד. באופן דומה, התגלתה תופעה נרחבת של היעדר תיעוד, בכתב או באמצעי אחר, של פעילות המשטרה באירועים שונים. על פיקוד המשטרה לפעול, ללא פשרות, על מנת להפוך את המשטרה לגוף המתחקר את עצמו ומתעד את פעילותו באופן אמיתי וככל האפשר - גם בשלמות. בהקשר זה, אין הוועדה מקבלת את הטענה, כי בהיעדר חיסיון חקוק לתוכנם של תחקירים, לא ניתן לקיים תחקירי אמת. החובה לקיים תחקירי אמת נובעת ממעמד המשטרה כנאמן של הציבור, ויש לה חשיבות רבה להבטחת רמת התפקוד והשירות של המשטרה. עם זאת, ראוי לשקול אם יש מקום לקביעת הסדר חקוק, דומה לזה שנקבע בחוק השיפוט הצבאי באשר לתחקירים הנערכים בצבא^[15], תוך התאמות מתאימות. הוועדה מעלה שאלה זו לדיון מבלי לקבוע בה עמדה, שכן העניין לא נחקר על ידה עד תום.

28. בנושא הדיווח ובנושא קיום הנחיות, הליקויים שנתגלו אינם נחלת הדרג הזוטרי בלבד. גם בצמרת המשטרה התגלתה תופעה של אי-דיווח על נושאים בעייתיים, ובפעמים אחרות - של מתן דיווחים חלקיים, אשר לא-תמיד שיקפו את מצב הדברים במלואו. הדוגמה הבולטת לעניין זה היא ירי הצלפים במהלך אירועי אוקטובר, אשר הוסתר מן הדרג המדיני, בלא צידוק סביר. משטר דמוקרטי תקין מחייב, כי המשטרה תמסור דיווח מלא לדרגים הממונים עליה ותמלא את הנחיותיהם, ככל שהנחיות אלה נתונות במסגרת סמכויותיהם. הן המשטרה והן הדרג המדיני האחראי עליה, חייבים ליצור דפוסי התנהגות ברורים שיבטיחו, כי כפיפות המשטרה לדרג המדיני תקבל ביטוי מעשי הן במסירת מידע לדרג זה, והן במילוי הנחיותיו. לא-תמיד פעלה המשטרה ברוח הנחיות הדרג המדיני בשלב של טרום האירועים. כך, למשל, היא לא קיימה את ההנחיה בדבר החזרה מחופשות לקראת יום 30.9.00 ואילך.

29. בהקשר קרוב, מתברר גם, כי במשטרה אין תרבות מושרשת דיה של יישום לקחים שהיא עצמה הפיקה מאירועים. לא-פעם מקיימת המשטרה תהליך של הפקת לקחים, בלא שאלה מיושמים בפועל. התוצאה היא, שביום פקודה חוזרת המשטרה על טעויות שנעשו באירועים קודמים, חרף הלקחים שנועדו לתיקון נקודות התורפה. הדברים נוגעים, לדוגמה, להיעדר שליטה של מפקדי כוחות בשימוש באמצעים לפיזור המון. המלצה בעניין זה הופיעה בלקחי אירועי אל-רוחה ב-1998, אך הבעיה חזרה על עצמה באירועי אוקטובר. היתה המלצה באותם לקחים גם בנושא של תיעוד האירועים בהם המשטרה נוטלת חלק, וגם כאן שב אי התיעוד ונשנה באירועי אוקטובר.

30. המשטרה - טיפול בהפרות סדר. הכל מסכימים, כי אלמלא אילוצי משאבים ותקציב, הפיתרון הראוי לנושא זה הוא הקמת כוח ייעודי, שימנה אלפי שוטרים, אשר יטפל באופן בלעדי בהפרות הסדר. הטעם לכך נובע הן מן הייחודיות של נושא זה בעבודת המשטרה, והן מכך שקיים יתרון מובנה, בטיפול בהפרות סדר, לקיומו של כוח משטרה גדול, מאומן וממומן היטב. מתברר, כי כוח כזה מסוגל למנוע הסלמה של הפרות סדר והוא אף נוטה למזער את הפגיעה בגוף ובנפש משני צידי המתרגם.

העמדת המשטרה במצב בו תהיה מצוידת כהלכה, בכוח אדם ובמשאבים, לצורך טיפול במלוא הפוטנציאל של הפרות הסדר אשר עימן היא עלולה להתמודד, מחייבת הקצאת תקציבים מתאימה. אכן, אחד הלקחים העולים מראיות רבות שבאו בפנינו הוא, כי

קיים מחסור תקציבי קשה ומכביד, המגביל את כוח האדם במשטרה ואת יכולת המשטרה לתפקד ולמלא את חובותיה. הגדלה מסיבית של התקציב המוקצה לצרכי המשטרה, היתה מסייעת לפתור חלק גדול מן הקשיים בהם נתונה המשטרה, ואנו ממליצים עליה. עם זאת, גם במצב התקציבי הקיים, ניתן לשפר את תפקוד המשטרה בנושא בו אנו דנים, חרף הקשיים התקציביים. על המשטרה לצייד את היחידות המשמשות ככוח העיקרי בפיזור המון באמצעי המיגון הנדרשים, על מנת להשקות ככל הניתן את הצורך בתגובה כוחית של השוטרים ולמנעה. מהלך כזה החל בעקבות אירועי אוקטובר, ועל המשטרה לדאוג לכך שיושלם בהקדם האפשרי.

31. סוגיה אחרת נוגעת לנושא האמצעים המשמשים לפיזור המון. המשטרה אימצה את גלילוני הגומי בתקופת המפכ"ל וילק, כאמצעי עיקרי לטיפול בהפרות סדר. מדובר במהלך שהגדיל באופן משמעותי את הסיכון לפגיעה בגוף ובנפש בעת פיזור המון. תוצאה אפשרית זו היתה ידועה בעת שהחלטה נתקבלה. ברם, ההחלטה והמדיניות בדבר שימוש מוגבר בגלילוני גומי נתקבלו ללא עבודת מטה ראויה שבחנה את המשמעות של מהלך זה. באופן דומה, לא נעשתה עבודת מטה ראויה לפני שהוכנס לשימוש אמצעי הגומי, ואף לא בעקבות אירועי אום אל-פחם בשנת 1998, בהם נפגעו רבים מגלילוני גומי. גם הצעת חוק שהוגשה בנושא זה לא גרמה למשטרה לבצע עבודת מטה, ובמרכז אסוף מסודר של נתונים וניתוח מסודר של המשמעות הנובעת לחלופות השונות העומדות על הפרק. התנהלות המשטרה בנושא זה חשפה ליקוי מבני בדרך פעולתה. דומה כי ליקוי זה נובע, לפחות בחלקו, מכשל קונצפטואלי, לפיו אמצעי הפיזור שברשות המשטרה הם נושא טכני, מקצועי, אפסנאי בלבד. תפיסה זו היא שגויה. לאמצעי הפיזור המופעלים השלכה מרחיקת לכת על יחסי המשטרה עם הקהל עימו היא מתמודדת, והעיקר - יש לאמצעים אלה השלכה ישירה על פגיעות בגוף ובנפש. היעדר התייחסות מספקת להשלכות אלה הולך לקבלת החלטה בשטח זה שהיתה בעלת משמעות מרחיקת לכת, בלא שתהליך הבדיקה שקדם להחלטה עמד ביחס סביר לחשיבותה. מן הראוי, כי החלטות מסוג זה יתקבלו לאחר עבודת מטה מסודרת, שתציג את העובדות, ואת משמעותיהן הצפויות, בפני מקבלי ההחלטות. רק לאחר אירועי אוקטובר הסיקה המשטרה את המסקנות המתבקשות, הקימה ועדה לחקור את השימוש בירי של גלילוני גומי, והסיטה את הדגש באמצעי הפיזור שברשותה מגלילוני גומי לאמצעים של גז מדמיע.

32. לעיצומם של דברים, הוועדה סבורה כי יש להבהיר, באופן חד-משמעי, כי ירי של אש חיה, לרבות ירי על ידי צלפים, אינו אמצעי לפיזור המון על ידי המשטרה. ירי חי הוא אמצעי לטיפול במצבים מיוחדים, כמו מצב של סכנת חיים ממשית ומיידית, או של חילוץ בני ערובה. אשר לגלילוני גומי, הרי שאמצעי זה אינו ראוי לשימוש בשל הסיכונים עליהם עמדנו בהרחבה [16], ועל המשטרה להוציא משימוש. אין בכך כדי למנוע מן המשטרה להכניס לשימוש אמצעים קינטיים אחרים, לרבות אמצעי גומי. עם זאת, הכלל המנחה חייב להיות, כי אמצעי בעל פוטנציאל קטלני יוכל לשמש רק במצבים של סכנת חיים ממשית ומיידית, ורק במקרה שמדובר באמצעי אשר רמת הדיוק שלו מאפשרת פגיעה רק - ואך ורק - במי שיוצר סכנת חיים כאמור. בכל המצבים האחרים על המשטרה לעשות שימוש באמצעים לא-קטלניים.

33. היבט אחר של הטיפול בהפרות סדר נוגע לצורך בתורת הפעלה מסודרת בתחום זה ובאימונים אשר יספקו הכשרה מספקת ואימון ממשי לכוחות המופקדים על ההתמודדות עם הפרות סדר. הדברים נוגעים גם לצד הפסיכולוגי. עד לאירועי אוקטובר לא היתה למשטרה תורת הפעלה שיטתית אשר נתנה מענה סדור וברור לקשיים הפסיכולוגיים המורכבים עימם מתמודדים שוטרים בהפרות סדר. גם לא נעשו פעולות הכשרה רציניות ומסודרות בתחום זה. על המשטרה לצייד את שוטריה בכלים שיאפשרו להם להתמודד עם הקשיים האמורים. אין די באמירה שלפיה על השוטרים לגלות אפוק. יש להבהיר להם מהם הגורמים העלולים למנוע מהם אפוק ולהקשות עליהם לגלות ריסון עצמי במצבים כאלה. יש לחשוף אותם לאימונים, לסימולציות ולמשובים, אשר יאפשרו להם להבין, הבנת אמת, את הגורמים הללו ואת השפעותיהם על פעילותם. בהקשר זה לא למותר להעיר, כי במספר אירועים אותם בדקה הוועדה - אום אל-פחם ביום 2.10.00, אירוע לוטם ביום 2.10.00, אירוע פטרוס ביום 2.10.00 ואירוע הקניון ביום 8.10.00 - הסלימה התגובה המשטרית, לא פעם, עד לשימוש בתחמושת קטלנית, כתגובה כמעט מיידית לכך ששוטר מן השוטרים או המפקדים במקום נפגע מיידוי אבנים מצד מפרי סדר. בכל אותם מקרים חרגה התגובה המשטרית במידה ניכרת מן הנדרש ומן המתחייב בנסיבות העניין, שכן לא נוצר בפועל סיכון מהסוג שחייב תגובה קטלנית. יש במקרים אלה כדי להמחיש את הקושי האמיתי בהנחלת תובנה של ריסון עצמי לשוטרים, אשר תעמוד להם גם בתנאים קשים של לחץ וסכנה.

34. בהקשר זה יש גם צורך לחדד לשוטרים ולמפקדים בשטח את המשמעות החמורה של שימוש באמצעים אשר עלולה להיות להם תוצאה קטלנית. במקרים רבים נעשה באירועי אוקטובר שימוש באמצעים כאלה, בלא שהיתה לכך הצדקה אובייקטיבית בכך שסכנה חמורה נשקפה לשוטרים. ניתן לזהות במקרים רבים נטייה, אשר על המשטרה לפעול באופן נמרץ כדי לבערה, להגיב בכוח

בעל פוטנציאל קטלני גם להתגרויות שאין בהן אופי מאיים. על המשטרה לפעול כדי להטמיע את הצורך לעשות שימוש באמצעים שאינם קטלניים, דוגמת הגז המדמיע והמכת"ז, באופן שאלה יהיו כלים מעשיים, אשר כוחות המשטרה יודעים להפעילם, הם מצוידים כהלכה על מנת להפעילם, והם מודעים לחובה למצות את השימוש בהם בטרם יעברו לאמצעים חמורים יותר. אכן מתברר, כי במקרים רבים אמצעים אלה היו זמינים, אך מפקדי המשטרה במקום לא שקלו את השימוש בהם ובחרו להשתמש באמצעים חמורים - בגלילוני גומי, ולעתים גם באש חיה. גם בהקשר זה ניכרת מגמה של שיפור במשטרה לאחר אירועי אוקטובר. כך, למשל, הוחלט במחוז הצפוני של המשטרה לא לעשות שימוש בגלילוני גומי. ראוי כי מגמה זו תונחל לכלל המשטרה באופן מסודר, כחלק מתורת ההפעלה של טיפול בהפרות סדר. בתוך כך, על המשטרה להביא בחשבון, במסגרת תורת ההפעלה שלה בנושא זה, את האופן בו נתפס השימוש בכלי ירייה - גם אם האמצעי הנדון הוא גלילוני גומי - על ידי הצד שכנגד. מתברר, כי השימוש בגלילוני גומי אינו נתפס, בעיקרם של דברים, כשונה משימוש באש חיה, על כל התוצאות הנובעות מכך לגבי הדינמיקה של האירועים. אכן, אפילו שוטרים אינם יודעים להבחין, מראייה או משמיעה בלבד, אם נורית מכלי ירייה תחמושת חיה או גלילוני גומי.

35. בהקשר זה יש לציין, כי במהלך אירועי אוקטובר נעשה שימוש בכוחות של ימ"מ לצורך אבטחת שוטרים שעסקו בהתמודדות עם הפרות סדר. עניין זה מעורר סימני שאלה. מומחיותם של אנשי הימ"מ הוא בחילוץ בני ערובה ובטיפול באיומים הנובעים מירי של אש חיה. לימ"מ דרכי פעולה מבצעיות, אשר לא-תמיד עולות בקנה אחד עם המתחייב מפעילות בתוך שטח אשר בו אזרחים רבים. מדובר, בין היתר, באופן החימוש של אנשי הימ"מ, בדרכי זיהויים ובדפוסי תגובתם לאיומים, אמיתיים או נחזים. זאת ועוד. מתברר, כי גם כשאנשי הימ"מ נלווים ליחידות אחרות, הם פועלים כיחידה אוטונומית, באופן מלא או חלקי. מצב זה מעורר קושי שעה שהאירוע בו מדובר הוא בעיקרו הפרת סדר, אשר אין בה, לכתחילה, היבט הנוגע לתחום המומחיות של אנשי הימ"מ. על רקע כל אלה, מתבקש לקבוע הסדרים, אשר יבטיחו כי אנשי הימ"מ לא יפעלו כחלק מן הכוח המטפל בהפרת סדר, ויכנסו לפעולה רק במענה לאיומים הנמצאים במסגרת הטיפול הייחודי של כוח זה. בכל מקרה, יש להבטיח את יישומו של הנהל הכתוב, לפיו אנשי הימ"מ כפופים למפקד כוח המשטרה הטריטוריאלי אליו הם מצטרפים. יש להבטיח גם, כי פעילותם תדווח ותתועד גם אל מול הפיקוד הטריטוריאלי, ולא כפי שהיה בעת אירועי אוקטובר.

36. היבט נוסף הנוגע לטיפול המשטרה בהפרות סדר נוגע לשליטה בכוחות המשטרה המופעלים באירועים מסוג זה. הפרות סדר הן, מעצם טיבן, אירועים דינמיים אשר עשויים להתפתח באופן בלתי צפוי מראש. מעורבים בהם שוטרים לא-מעטים. מדובר גם באירועים הנמשכים לעתים פרקי זמן ממושכים של שעות. השוטרים נתונים לרוב במצבי דחק ואיום לא קלים. הדבר גורם לסיכון אינהרנטי של תגובה בלתי מבוקרת מצד שוטר זה או אחר בשלב מסוים של אירוע. תגובות כאלה עלולות לגרום לתוצאות קשות, ליציאת אירוע מסוים משליטה ואף להקרנה על אירועים במקומות אחרים. אין מדובר בסתם חשש תיאורטי. באירועי אוקטובר היו מקרים בהם שוטרים הגיבו באופן שאינו שקול, עשו שימוש בכוח מופרז ובלתי נחוץ והביאו להסלמה מיותרת ומזיקה באירועים. על רקע זה, בבואה לבחור את השוטרים המשמשים ביחידות המופקדות על נושא הסדר הציבורי, על המשטרה לתת משקל רב לקריטריון של שיקול דעת וריסון עצמי.

37. אך לא רק זאת. על המשטרה לעשות לשיפור רמת השליטה של המפקדים בכוחותיהם. המקרים הנזכרים של פעולת שוטרים שהיתה לא-ממושמעת, נמהרת או כוחנית שלא לצורך אירעו, בחלקם, בנוכחות מפקדים. מקרים אחרים מסוג זה לא זכו לתגובה פיקודית או אחרת, אשר היה בה כדי להעביר מסר ברור אודות הנדרש משוטרים המופקדים על שמירת הסדר הציבורי.

38. לאחר אירועי אוקטובר גיבשה המשטרה תורת הפעלה מפורטת וסדורה לטיפול בהפרות סדר. מרבית הלקחים עליהם עמדו מטופלים במסגרת תורת הפעלה זו. במסגרת זו, מן הראוי שהמשטרה תשקוד על הטמעת הלקחים בקרב השוטרים והמפקדים שבשטח, על מנת שיחול שיפור של ממש ביכולת העמידה של השוטרים במצבי הלחץ הקשים הנוצרים בעת טיפול בהפרות סדר.

39. נושא נוסף הנוגע לטיפול בהפרות סדר נוגע לכך, שלא אחת מוליכות אלה לחסימת צירי תנועה, ובכלל זה צירים ראשיים. תופעה זו אינה ייחודית להפרות סדר במגזר הערבי דווקא. עם זאת, בהקשר של אירועי אוקטובר הושמעה על ידי אישים בולטים במגזר הערבי הדעה, כי אירועים אלה הוכיחו שחסימת צירים לתנועה מהווה מנוף אפקטיבי באמצעותו ניתן להשפיע על עמדת הרשויות והחלטותיהן כלפי המגזר הערבי. בחירת התגובה לאסטרטגיה זו כרוכה בדילמה לא פשוטה. מצד אחד, חסימת צירי תנועה ראשיים גורמת הפרעה חמורה וקשה לחיים התקינים. כאשר נלווית לה אלימות, והדבר קורה לא אחת, יש בה גם משום סיכון ממשי

לעוברים בדרך - סיכון אשר אף התממש באירועי אוקטובר וגרם לפצועים, ובמקרה אחד גם למוות. הבטחת הסדר הציבורי, חופש התנועה והביטחון האישי של העוברים בדרכים, מחייבת על כן את הגורמים האחראיים לעשות ככל יכולתם על מנת למנוע חסימת התנועה בצירים ראשיים. ברור, שאין זה סביר לתת לגיטימציה לשיטת הפעולה של חסימת צירים, שכן יהא בכך משום תמריץ לעשות שימוש תכוף ומוגבר באמצעי בלתי חוקי ופוגעני זה. מצד שני מתברר, כי פתיחת צירים בכוח במצב של הפרות סדר המוניות אינה ניתנת לביצוע בלא לגרום לנפגעים. בשל כך, נוהגת המשטרה לא-אחת לסגור באופן יזום צירים אשר יש בהם, או צפויים בהם, הפרות סדר.

בבעיה זו התחבטו גורמים שונים המופקדים על בטחון המדינה, בלא שהתגבשה מדיניות ברורה. יש חשיבות רבה בהקשר זה לגיבוש מדיניות ולהבהרתה לכל הנוגעים בדבר, על מנת שכללי המשחק יהיו ברורים לכל, ומראש. לגופם של דברים דומה, כי ניתן להגביל במידת-מה את הנזק הכרוך בהתנכלות לצירים על ידי תיאום מראש, ברמות הפיקוד הבכירות של המשטרה ובמקרי הצורך גם של הדרג המדיני, עם הנהגת המגזר הערבי. תיאום כזה יוכל לאפשר תהלוכה או הפגנה במקום זה או אחר, לפרק זמן קצוב מראש, מבלי לגרום לשיבוש צירי התנועה. לצורך זה, על המשטרה להיות דרוכה וקשובה לאפשרות כי במקום או במועד מסוים עלולות להיות הפרות סדר שיגרמו לחסימת כבישים, וליזום הידברות מבעוד מועד. דרך זו עשויה להפחית את הסיכון להפרות סדר, הגם שאין בה ערובה כי אלה יימנעו לחלוטין. במקרה כזה, כשהידברות אינה מועילה, עדיין יש לזכור כי מניעת פגיעות בנפש, לרבות פגיעה בעוברים בדרך, היא שיקול עליון בטיפול המדינה באירועים מסוג זה, שיקול המחייב איפוק. עם זאת, יכולת האיפוק של המדינה אינה בלתי מוגבלת. לא ניתן להשלים עם חסימת צירים לפרקי זמן ממושכים. לא ניתן גם להשלים עם חסימת צירים הפוגעת באינטרסים בטחוניים. במקרים כאלה, תגובה נחושה, ובמקרה הצורך תגובה כוחנית, לחסימת צירים עשויה להיות פעולה סבירה ומתבקשת.

40. בסופו של פרק זה סברנו, כי לא נמלא את חובתנו, אם נסיים דין וחשבון זה בלא הערות אחדות הנוגעות לעתיד יחסי יהודים וערבים בארץ הזאת. התרשמנו מעדים רבים אותם שמענו, כי סיום האירועים לא ריפא את הצלקת העמוקה שאלה הותירו בליבם של אזרחי המדינה, יהודים וערבים. גם בחלוף הזמן שעבר מאז שכנו האירועים והסתיימו, לא עלתה ארוכה לפצעים.

אנו חשים צורך להביע את השתתפותנו ברגשותיהם של קרבנות האירועים: של האזרחים שמצאו את עצמם מותקפים באלימות קשה בכבישי ארצם ויישוביה; של תושבי היישובים אשר חשו באיום על גדרותיהם ובתיהם; של המשפחות השכולות אשר איבדו את יקיריהן באירועים אלה, ואין להן מנחם, יהיו הנסיבות אשר יהיו; של אלה שנפצעו באירועים וחוו בהם לא אחת טראומות שלא במהרה יישכחו; של השוטרים המסורים שמצאו עצמם ביום פקודה, לעתים מעטים מול רבים, חסרי מיגון ואמצעים מתאימים מול המון מתפרע ומשולהב, ואשר לא אחת נפגעו אף הם, לעתים פגיעות קשות, במלאם את תפקידם.

41. אירועי אוקטובר הרחיקו מהשגה את המטרה של חיים ביחד תוך כבוד הדדי. למעשה, נתגלעו ניגודים ועימותים קשים עוד בטרם פרצו אירועי אוקטובר 2000, אולם ההתנגשויות במהלך אירועים אלה ותוצאותיהן החמורות הרחיבו את השסע, הביאו לצמצום המגעים בין שתי החברות והגבירו את החשדנות והעוינות. עם זאת, אין אנו סבורים כי האירועים סימנו נקודת אל-חזור ביחסיהם של שני המגזרים. מעבר לדברים הקשים הנשמעים משני הצדדים לא אחת, קיימים בכל צד אינטרסים מוצקים וברורים לקיים יציבות ושיתוף פעולה. בסופו של חשבון, אירועי אוקטובר דווקא הוכיחו את התלות ההדדית בין שתי החברות והמחישו את הסכנות האורבות לפיתחם של קיטובים ועימותים. גם אם התפייסות מלאה ביניהן אינה ניתנת להשגה בזמן קצר, היא בהחלט אפשרית.

אכן, יש לחתור ולפעול כדי להבטיח חיים ביחד בשלום של יהודים וערבים בארץ הזאת, ובכך גם להבטיח שאירועים דומים לאירועי אוקטובר לא יחזרו עוד. חיי השכנות של יהודים וערבים מהווים עובדה קיומית, המותירה לצדדים רק אפשרות מעשית אחת, והיא קיום יחדיו מתוך כבוד הדדי. כל שאר האפשרויות הן מרשמים להגברת מתחים, להתגברות המצוקות ולהתערערות הסדר.

42. קיום יחדיו אינו מושג בנקל. הוא מציג תביעות שאינן קלות לשני הצדדים. הוא מחייב להקשיב לזולת, להבין את רגישויותיו

ולכבד את זכויותיו הבסיסיות. על האזרחים הערבים לזכור, כי ישראל מהווה את התגשמות כיסופיו של העם היהודי למדינה משלו, מדינה יחידה שבה היהודים הם הרוב, מדינה שקיבוץ הגלויות הוא אחד מעיקריה - וכי זו תמצית הווייתה של המדינה בעבור אזרחיה היהודים. יהדותה של המדינה היא נתון קונסטיטוציוני הבא לכלל ביטוי, בין השאר, גם במרכזיות של מורשת ישראל ושל הלשון העברית בחייה הציבוריים^[17]. על הרוב היהודי לזכור, כי המדינה אינה רק יהודית אלא גם דמוקרטית, כי - כפי שנאמר לעיל - השוויון הוא אחד הנדבכים המרכזיים במבנה החוקתי של המדינה, וכי איסור ההפליה חל על כלל אזרחיה. עליו להבין, כי האירועים שהפכו את הערבים למיעוט במדינה היו בעבורם אסון לאומי, וכי השתלבותם במדינת ישראל היתה כרוכה מצידם בקרבנות כואבים. הרוב היהודי חייב לכבד את זהותם, את תרבותם ואת שפתם של האזרחים הערבים. אולי הגיעה השעה לתת ביטוי בחיים הציבוריים גם למכנה המשותף לכלל האוכלוסייה, על ידי הוספת אירועים וסמלים ממלכתיים שכל האזרחים יוכלו להזדהות עימם. מן הראוי למצוא דרכים לחיזוק תחושת ההשתייכות של האזרחים הערבים למדינה, בלי לפגוע בהשתייכותם לתרבותם ולקהילתם.

באומרו דברים אלה, אין אנו נוקטים עמדה בתביעות, אשר חלקן פורט לעיל, למתן זכויות קיבוציות למגזר הערבי בתחומים שונים. נושא טעון זה מעורר רגישות רבה בשני הצדדים. הוא עלה בדיוני הוועדה והובעו לגביו עמדות שונות. בין היתר, ניתן לציין את עדות ראש הממשלה לשעבר, מר ברק, אשר גרס כי לציבור הערבי בישראל זכויות קהילתיות, כקולקטיב, למורשת ולתרבות משלו, אך הבחין בין זכויות כאלה לבין זכויות לאומיות קולקטיביות, המאיימות על זהותה היסודית של המדינה כמדינה יהודית^[18]. פתרונו של המתח העולה מהבחנה זו אינו פשוט. הדיון בנושאים אלה נושא אופי פוליטי מובהק, אשר מן הראוי שיתלבן בדו-שיח שיתנהל בפורומים המתאימים.

43. הוועדה מודעת לכך, שהקמתה נעשתה בנסיבות של משבר ציבורי עמוק והלכי רוח סוערים ומיוסרים. היא גם יודעת שהקמתה של ועדת חקירה ממלכתית כרוכה תדיר בציפייה שפעולתה תשכך כאבים ותשקם יחסי אמון. אנו מקווים, כי הצגת מידע מוסמך על אירועי אוקטובר הקשים, הסברת הגורמים אשר הביאו או תרמו להתרחשותם והצגת הקשיים והסיכונים אשר רבצו ורובצים לפתח היחסים בין יהודים לערבים בישראל - כפי שכל אלה מצאו את ביטויים בדיון וחשבון זה - עשויים לתרום להגשמתה של ציפייה כזו. אכן, הגם שהוועדה העמידה מעל לכל שיקול את דבקוּתה בחקר העובדות של אירועי אוקטובר לאמיתן, אין היא מוותרת על התקווה שעבודתה תתרום, בסופו של חשבון, גם לקירוב הלבבות בין יהודים לערבים בישראל.

חֲזוּב

^[1] ראו פסקה 105 לשער החמישי לעיל.

^[2] ראו פסקה 183 לשער החמישי לעיל.

^[3] ראו פסקה 240 לשער החמישי לעיל.

^[4] ראו פסקה 247 לשער החמישי לעיל.

^[5] ראו פסקה 252 לשער החמישי לעיל.

^[6] ראו פסקה 257 לשער החמישי לעיל.

^[7] ראו פסקה 270 לשער החמישי לעיל.

^[8] ראו פסקה 73 לשער החמישי לעיל.

^[9] ראו פסקה 106 לשער החמישי לעיל.

^[10] ראו פסקה 107 לשער החמישי לעיל.

[11] ראו פסקה 108 לשער החמישי לעיל.

[12] ראו פסקה 255 לשער החמישי לעיל.

[13] ראו פסקה 271 לשער החמישי לעיל.

[14] ראו פסקה 272 לשער החמישי לעיל.

[15] ראו סעיף 539א לחוק השיפוט הצבאי, התשט"ו-1955.

[16] ראו פסקה 1 ואילך בשער הרביעי.

[17] א"ב 11280/02 ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השש-עשרה נ' אחמד טיבי (טרם פורסם).

[18] עמ' 15908-15909.

• [דו"ח ועדת אור](#)

• [שער ראשון - לפני אירועי אוקטובר: רקע, גורמים, צפי האירועים ומוכנות המשטרה](#)

• [שער שני - התפתחות האירועים ומהלכם](#)

• [שער שלישי - אירועים מיוחדים](#)

• [שער רביעי - נושאים מיוחדים](#)

• [שער חמישי - ההודעות שנשלחו לפי סעיף 15 לחוק ועדות חקירה](#)

• [שער שישי - סיכום והמלצות](#)

[חזור](#)

[פורסם כשירות לציבור ע"י אורי ברייטמן](#)