

מבט על, גיליון 742, 2 בספטמבר 2015

רכיב הלגיטימציה הבינלאומית בביטחון הלאומי

פנינה שרביט ברוך

במסמך אסטרטגיית צה"ל, שפורסם לאחרונה, הוקדש מקום מרכזי לשימור הלגיטימציה הבינלאומית להפעלת הכוח על ידי צה"ל. נושא זה שזור לאורכו ולרוחבו של המסמך. במסמך מוסבר כי "האויב פעיל גם בממדים שאינם צבאיים-קינטיים והצליח בעבר לקזז מהישגי צה"ל במישורים הללו. למערכה זו היבט הגנתי והיבט התקפי. היא נועדה ליצור לגיטימציה לישראל (ובתוך זה חופש פעולה לצה"ל) ובד בבד ליצור דה-לגיטימציה לאויב (ועל ידי כך להצר את צעדיו)". לשם כך, נקבע במסמך, יש לייצר מאמץ מדינתי, תודעתי ומשפטי שייחל כבר בשלב ההכנות, ויימשך תוך כדי המערכה כדי ליצור, לשמור ולשפר את לגיטימיות הפעולה הן במדינת ישראל והן בקהילה הבין-לאומית.

ראוי לשבח את צה"ל על הבנת החשיבות והמרכזיות של נושא הלגיטימציה ביכולת להשיג את ההישגים הנדרשים אל מול האויב ועל הפנמת העובדה, כי הימים שבהם ניתן היה להתעלם בעת לחימה מהמסגרת המשפטית ומדעת הקהל הבינלאומית, ועדין לנצח במערכה, חלפו זה מכבר. היום, כל צבא מערבי המעורב בלחימה נמצא תחת העין הבוחנת של העולם. תמונות הזוועה של פגיעות שגורמת הלחימה מגיעות באופן ישיר ומידי אל כלי התקשורת, במדיה הטלוויזיונית והאינטרנטית וכך נוצר לחץ מידי להימנע מפגיעה באזרחים ובתשתיות אזרחיות. תופעה זו, המשפיעה גם על מדיניות הפעלת הכוח של ארצות הברית, בריטניה ומדינות מערביות אחרות, רלוונטית שבעתיים ביחס לישראל, הנמצאת תחת הזכוכית המגדלת של העולם ונבחנת בדרך כלל בסטנדרטים מחמירים יותר.

לאור החשיבות של נושא הלגיטימציה למימוש הישגי צה"ל במערכה, חשוב לבחון מה צריך להיעשות על מנת להגביר את הלגיטימציה הבינלאומית להפעלת הכוח וממה יש להימנע כדי שלא לכרסם, שלא לצורך, בלגיטימציה זו. בראש ובראשונה, הדרך להשגת לגיטימציה טמונה בכיבוד הוראותיו של הדין הבינלאומי החל בעתות לחימה. אכן, ישראל נתונה לביקורת ומתמודדת עם כרסום בלגיטימציה שלה גם כאשר היא פועלת בהתאם לכללים, אך כל עוד היא פועלת בהתאם לדיני המלחמה יש לה מענה למבקרים ולהליכים פליליים אפשריים וכן אפשרות להמשיך ולרתום לצדה את בנות בריתה החשובות.

בהקשר זה עולות לא פעם הטענות כי דיני המלחמה אינם מתאימים לעימותים בני זמננו, שבהם נלחמים בארגונים לא-מדינתיים ולא מול צבאות סדירים של מדינות. ככל שהכוונה לכך שדיני המלחמה אינם מאפשרים פגיעה מכוונת באזרחי אויב או בתשתיות אזרחיות שאין להן זיקה לפעולות הצבאיות של האויב, הרי שדיני המלחמה אכן מגבילים אפשרות זו. אולם, פעולות כאלו מוגבלות גם על ידי ערכי צה"ל וערכיה של מדינת ישראל. לכן הגבלות כאלו טוב שהן קיימות וכיבודן תורם למימוש היעדים הלאומיים של מדינת ישראל, כפי שהוגדרו בפתח המסמך "שמירת ערכיה של מדינת ישראל וצביונה כמדינה יהודית ודמוקרטית וכבית לעם היהודי".

הטענה כי דיני המלחמה מטילים הגבלות בלתי-ישימות על פעילות הכוח ולכן מונעים אפשרות להילחם באופן אפקטיבי נגד גורמים לא-מדינתיים אינה מדויקת ומשקפת לרוב חוסר הבנה של הכללים. דיני המלחמה לא נוצרו דרך אמנות בינלאומיות שכרתו ביניהן מדינות שוחרות טוב, שאינן מכירות את המציאות הלחימתית, אלא מדובר במשפט בינלאומי מנהגי, שהתפתח דרך הפרקטיקה של מדינות המעורבות בלחימה ודרך ההסבר שלהן לאופן פעולתן. יתרה מזו, מדובר במערכת דינים דינמית, אשר ממשיכה להתפתח כל העת. אכן קיים ניסיון, שגבר מאוד בעשרות השנים האחרונות, לפרש דינים אלה בצמצום ולדרוש הימנעות כמעט מוחלטת מפגיעה באזרחים. מגמה זו מובלת על ידי גופי זכויות אדם ועל ידי אנשי אקדמיה. חשוב לבלוס מגמה זו, והדרך לעשות זאת היא על ידי פרסומים מאת משפטנים בעלי הבנה במורכבות שדה הקרב, שיציגו את הפרשנות המעשית והישימה לדיני המלחמה (אשר ככל הוראה משפטית – פתוחים לפרשנויות שונות). צעד בכיוון זה נעשה על ידי משרד ההגנה האמריקאי, שפרסם לאחרונה את מדרוך דיני הלחימה המעודכן שלו, המתפרש על 1180 עמודים ומפרט את התפיסה האמריקאית

הרשמית בנושא. ישראל צריכה לבחון ביצוע פרויקט דומה, שיוכל לתרום אף הוא לביסוס כללים משפטיים ישימים בעת לחימה. מדובר בפרויקט לאומי שיחייב הקצאת משאבים הולמים. כשלב ביניים, חשוב לעודד פרסום מאמרים ומחקרים המנתחים היבטים שונים של דיני הלחימה ולהקצות לכך את המשאבים הנחוצים.

כיבוד דיני הלחימה מחייב, בראש ובראשונה, הכרה של הדינים על ידי כל הגורמים, החל בדרג המדיני והמפקדים הבכירים בצה"ל ועד הדרגים הנמוכים. הנושא המשפטי חייב להיכלל בהכשרות המפקדים, מן הדרג הזוטר ומעלה. מעבר לכך, לא די בהרצאות יבשות אלא יש לתרגל תרחישים המעוררים דילמות משפטיות, כפי שנעשה ביחס לאתגרים מבצעיים אחרים. במציאות שבה הלגיטימיות של מערכה שלמה תלויה לעיתים בפעולות של ה-"רב"ט האסטרטגי, אין זה אחראי להותיר חייל זה ללא הכשרה מתאימה. גם מפקדי צה"ל הבכירים והדרג המדיני צריכים להכיר את הכללים. כך ניתן יהיה לקבל החלטות מושכלות, שייקחו בחשבון את האילוצים וההזדמנויות בשדה המערכה המשפטית.

מעבר לכך, על מנת לממש את היעד של יצירת לגיטימציה בינלאומית, חשוב לשלב יועצים משפטיים בהחלטות המבצעיות, משלב התכנון דרך שלב הביצוע ועד לשלב התחקירים והחקירות שלאחר מעשה. שילוב כזה כבר קיים היום, אולם חשוב לחזקו. חשיבות נושא הלגיטימציה מחייבת להותיר את הפצ"ר בדרגת אלוף ולא להורידה לתת-אלוף, וזאת על מנת שיינתן לדבריו המשקל הראוי בדינוי המטכ"ל ובצה"ל בכלל ועל מנת לחזק את מעמדם של היועצים המשפטיים הכפופים לו מול המפקדים שלהם הם מייצגים.

בהקשר זה יש חשיבות רבה גם למסרים הפומביים המועברים, הן כלפי פנים והן כלפי חוץ, על ידי המפקדים הבכירים בצה"ל ועל ידי הדרג המדיני. המסר של חשיבות הכיבוד של דיני הלחימה צריך להיאמר על ידיהם בקול ברור וצלול, בלי קריצות והיסוס. אין די בסיסמה, כי "צה"ל הוא הצבא הכי מוסרי בעולם", אלא יש לומר במפורש שכל קצין וחייל חייבים לכבד את דיני המלחמה, כי כך נכון וכך ראוי וכי זהו האינטרס הלאומי. המשמעות היא, שיש גם לפעול ביד קשה נגד המפר כללים אלה ופוגע כך בראש ובראשונה בערכיה של המדינה ובערכי צה"ל, וגם באינטרס הביטחוני ובהשגת יעדי המלחמה. יש לתת גיבוי מלא לפצ"ר כשהוא בוחן חשדות לחריגה מן הכללים, כולל, במקרה הצורך, אף בדרך של חקירות מצ"ח.

מעבר לכך ומקל וחומר, על מפקדי צה"ל הבכירים והדרג המדיני – ובכלל זאת שרי הממשלה ובעלי התפקידים הבכירים במדינה – להימנע מלהשמיע אמירות בלתי-אחראיות הפוגעות בלגיטימציה. אמירות שמשמע מהן, למשל, שיש לפגוע במכוון באזרחים, גם כשהן נאמרות על ידי גורמים פוליטיים בכדי לרצות את דעת הקהל הישראלית, עלולות לכרסם בלגיטימציה של ישראל ולשמש את אלה המבקשים להוכיח כוונת זדון מצדה וקשה להתמודד מולן, גם אם בפועל צה"ל פעל כדין והתעלם מהן. גם אמירות שיוצאות נגד המערכת המשפטית, בין אם מדובר בפצ"ר או בבית המשפט העליון, פוגעות בלגיטימציה הבינלאומית.

מדינת ישראל ואזרחיה חיים תחת איום מתמיד מצד אויבים, המייחלים להשמדתה ומפרים, באופן בוטה ושיטתי, את דיני המלחמה ואת כללי המוסר. למרות מציאות קשה זו, מדינת ישראל בכלל וצה"ל בפרט צריכים להקפיד על המשך הכיבוד של כללי המוסר והמשפט ובכך להבחין בין ישראל לבינים ולהבטיח כי לא ינצחוה, כאשר ניצחון מבחינתם הוא גם מצב שישארל מאבדת את ערכיה כמדינה יהודית ודמוקרטית. חיוני לכבד כללים אלה גם כדי לשמר את הלגיטימציה הבינלאומית להפעלת כוח. במסמך אסטרטגיית צה"ל מובהר כי לגיטימציה בינלאומית היא רכיב חיוני בביטחון הלאומי. ראוי שהבנה זו תתורגם לאמירות ולמעשים ברורים כלפי פנים וכלפי חוץ, הן על ידי מפקדי הצבא והן על ידי הדרג המדיני.