

בלימת הצעדים הקונסטיטוציוניים של הספר הלבן והקפאתם בשנים 1940 – 1942

א. מבוא

מדיניות הספר הלבן, שמבשריה הופיעו במאי 1936 והוכרזה במאי 1939, ואשר עברה ובטלה רק במאי 1948, נחקקה באורח שונה בזכרוןם ההיסטורי של הצדדים המעורבים במאבק על עתידה של ארץ-ישראל. בזכרוןם של הערבים היא מופיעה כנסיון בריטי בלתי-שלם ובלתי-עקבי, להעניק עצמאות לערביי ארץ-ישראל, כשם שהוענקה לארץ מאנדטורית אחרת, עיראק, בראשית שנות ה-30. בזכרוןם של הבריטים היא נשארת כנסיון-נפל לתקן סטייה לעבר הציונות, בשלהי מלחמת העולם הראשונה, במסגרת של מאמץ חפוז לחזק את מעמדה האסטרטגי של הקיסרות הבריטית, נוכח שאיפות ההתפשטות של מעצמות ה"ציר". בזכרוןם של היהודים מופיע הספר הלבן בעיקר כנסיון "מרושע" להטיל הגבלות על המפעל הציוני בתחומי העלייה ורכישת הקרקעות, דווקא בשעה שסיועו של הבית הלאומי היה חיוני ליהודים נרדפים באירופה.

אפשר שמיזוגם של שלושה "זכרונות" אלה, בנוסף ליתרון הנובע מטווח זמן נכבד, והאפשרות לעיין במסמכים שונים, יאפשרו בניית בסיס חדש, אמין ופורה יותר, לכתיבת ההיסטוריה של אותה מדיניות.

שכן, נכון כי בספר הלבן הוצהר חגיגית, שסיבתו היא הענקת עצמאות לארץ-ישראל, ובתוך כך הנצחת היחס 1:2, שבין אוכלוסיות שני העמים לטובת הערבים; כלומר, הספר הלבן נועד להקים מדינה שאופיה ייקבע על-ידי ערבים פלשתינים, בעיקר. אולם גם נכון, שלאחר מכן, מתוקף סדר הפעולות שתיכננו הבריטים בביצוע מדיניות זו, ומתוקף נסיבות שהזמן גרמן, רק שני החלקים הפחות-מכריעים שבמדיניות זו, הגיעו לידי הפעלה. בעוד שההגבלות על העלייה היהודית ועל מכירת קרקעות ליהודים אמנם הוטלו, הרי החלק, שאמור היה להיות גולת-ההכותרת של מדיניות זו – "הצעדים הקונסטיטוציוניים", שאמורים היו למסד, הן במשפט הפנימי והן במשפט הבינלאומי, את הקמתה של המדינה הפלשתינית המתוכננת, מעולם לא יצאו

מן הכוח אל הפועל. הספר הלבן נעצר איפוא בתחומי העלייה ומכירת הקרקעות, ואילו הפרק הקונסטיטוציוני נראה לפחות כלפי חוץ כאבן שאין לה הופכין, כל שנות קיום המדיניות הזאת.

ואולם, אין זה נכון שממשלת בריטניה לא התכוונה מלכתחילה ברצינות להפעיל פרק זה. עיון במיסמכי ממשלת בריטניה, שעליו מבוסס התיאור שיובא להלן, מלמד בבירור, כי חרף קשייהם ולבטיהם הפנימיים, מנוי וגמור עם מעצבי המדיניות הארץ-ישראלית בלונדון, בשנות המלחמה הראשונות, להפעיל את הקונסטיטוציה המתוכננת. הדבר ברור ממש כשם שברור כי בשלהי מלחמת-העולם הראשונה התכוונה הוגי רעיון הבית הלאומי היהודי להקים מדינה יהודית. המסווה הסמאנטי ה"רך" בשני המקרים, נובע מטבעה של הלשון הדיפלומטית, ולא מן הכוונה מלכתחילה להתחמק מביצוע המדיניות המוצהרת. כאשר נחתכו הדברים בקבינט של צ'מברלין, במאי 1939, ובהזדמנויות אחרות, במרוצת 1940, היו רוב חבריו משוכנעים שהם על דרך-המלך לתיקון השגיאה של הצהרת בלפור. שאיפתם היתה לא לבטל את המהלך הציוני, אלא "להנמיכו" לרמה שנראתה להם ריאליסטית. "הספר הלבן", כתב בראשית 1940 ראש המדור הארצישראלי במשרד המושבות, הרולד דאוני, "מגלם החלטה נחרצת לקצץ בכנפי השאיפות הציוניות [...]".

חרף החפזון שבו נבנתה והוטלאה מדיניות הספר הלבן ב-1939, משנשלמה המלאכה היה לבריטים יסוד לקוות שמלאכתם תצליח. המודל העיראקי נראה לדידם בפריזמה של אותם ימים, כמודל מצליח. ממשלת בריטניה האמינה באמת ובתמים, בשנות המלחמה הראשונות, שבידיה תכנית להשלטת משטר דמוקרטי חוקי בר-קיימא בארץ-ישראל, אשר יאפשר ביום מן הימים הענקת עצמאות אמת לארץ-ישראל, תוך עשיית מכסימום צדק ותוך גרימת מינימום אפשרי של עוול לתושביה. הפרק הקונסטיטוציוני של הספר הלבן, שהצעדים הראשונים להפעלתו נוסחו בפסקה (4)10, נועד להיות מוצא מן הכוח אל הפועל.

הנסיון להגשים את מדיניות הספר הלבן, ובעיקר את הפרק הקונסטיטוציוני ציוני שבה, הוא חלק מקו עקלתון שבו הלכו האחראים למאנדט בנסיונם להעניק פתרון של קבע לטריטוריה, ששתי שאיפות לאומיות בלתי-מתפשרות נאבקו עליה. פעם חיפשו בכיוון של חלוקה, ופעם בכיוון של פתרון אחדותי (יוניטרי), וחוזר חלילה. נכון שבתוך כך נשתרכב מפעם לפעם במחשבתם של הבריטים גם הניואנס של ניצול חוסר המוצא לתועלתם ולפרקים אף הדחף להטיל את המעמסה לכל הרוחות שבעולם. לכן העובדה,

שכל החלטה על פתרון מסוים הגיעה בסופו של דבר אל סימטא ללא מוצא, וחיידה יותר ויותר את המעברים מיאוש לתקוה.

הפרק שלפנינו נועד לתאר קטע קטן מקו עקלתון זה שעיקרו שני נסיונות להכריע בענין הפעלת הפרק הקונסטיטוציוני. הנסיון הראשון נערך בקיץ 1940, תחת לחץ לאומני פאן-ערבי, על רקע מעמדה האסטרטגי הרופף של בריטניה ולאור המפלוגות הקטסטרופליות באירופה. הנסיון השני נערך בראשית 1941, בעקבות צירוף נסיבות מורכב בתוך ממשלת בריטניה גופא. חשוב לציין מראש, שבשני המקרים לא הופעל שום לחץ ערבי-פלשתינאי לבצע את המהלך.²

הערבים הפלשתינים היו אפוא רחוקים מלהבין שלפניהם סיטואציה נדירה המאפשרת להידחק לבין מחסומי-הענק ההיסטוריים ולהשיג הבקעה שניתן יהיה להפכה לפריצת-דרך. אולם באותה מידה לא חשו גם הציונים כמה חמורה היתה הסכנה שבפניה עמדו, בשנים הראשונות, שהיו שנות-שפל לבריטניה במלחמה. הערבים לא ידעו מה הפסידו, והיהודים – כמה זכו, כתוצאה מכשלון שני המאמצים הללו.³

היום ברור, שהקפאתם של הצעדים הקונסטיטוציוניים או, הפכה את מה שנראה לרבים בממשלת בריטניה כצעד זמני – לעובדה היסטורית קבועה. אולם ברור יותר מכך – שלאחר צעד זה, נותרה מדיניות הספר הלבן (שהוסיפה להתקיים עוד כשבע שנים) כישות מאובנת, ההולכת ומאבדת את ההצדקה לקיומה ואת הסיכוי להגשמתה. היא הוסיפה להיחשב, מסיבות אינרטריות ובהעדר תחליף, למדיניותה הרשמית של בריטניה בארץ-ישראל, אלא שהיתה זו מדיניות נכה; מעין קובץ תקנות זמני לשמירת הסטטוס-קוו, עד שתימצא מדיניות אחרת. מ-1942 ואילך לא ראו יותר מבצעי מדיניות הספר הלבן את "האור בקצה המנהרה", והיו תרים ללא-הרהף אחר דרך להיחלץ ממנה.

ב. "תפיסת השלבים" בניצוץ הספר הלבן, בשנות קיומו הראשונות עם הכרזת הספר הלבן, התכוונה ממשלת בריטניה לבצע את מדיניותה לא בבת-אחת, אלא בשלבים. שכן, עם קבלת ההחלטה על מדיניות זו, נחתכו

2. הערות של דאוני, P.R.O., C.O. 733/426/75872/85, 15.11.1941.

3. לא היתה זו הפרשה היחידה בשאלת ארץ-ישראל שנעלמה מעיני המודיעין הציוני, הטוב בדרך כלל. מסך הסודיות שהוטל לרגל המלחמה על דיוני הקאבינט הבריטי ומשרדי הממשלה בכלל, הוכח כאפקטיבי. הוא גרם לציונים לא פעם לחיות בעולם פוליטי ספקולטיבי מדומה. כך, למשל, לא ידעו הללו על תכנית הקאבינט הבריטי בשנים 1943–1945 לחלק את ארץ-ישראל ולהקים בה מדינה יהודית, ועוד נשבו לכך.

הרבה בעיות רק "על הנייר", ואילו במציאות הוסיפו אותן דילמות קשות להתקיים כמו בעבר. טבעית היתה איפוא נטייתה של הממשלה – במקום לקפוץ בבת-אחת למים הקרים – לגלוש אליהם בהדרגה. ברור עם זאת שלפתחה של גישה כזאת רובצת תמיד הסכנה, שהרצון ללכת מעדנות מן הקל אל הכבד, ומן הפשוט אל המורכב, יתגלגל בנטייה להתחמק עוד ועוד מהכרעה בנקודות הקשות, אך הקובעות, שבמדיניות. ברור שמעצביה היו מודעים לסכנה זו, ועדות לכך היא נחישות ההחלטה של כמה מהם, למשל של שר-המושבות הלורד ג'ורג' לויד, להפעיל את הפרק הקונסטיטוציוני בהקדם האפשרי, משל היה זה ניתוח, שאם יתאחר ביצעו – ימות החולה.

אלא כמו במרבית המקרים, שבהם תכנית מדינית ניצבת מול מציאות המסרבת להיכנס למסגרת הנכפית עליה, לא החישה נחישות החלטה זו את ביצוע הניתוח הקשה. עצם התנאם המדיניים, הגיאוגרפיים והאסטרטגיים, ששררו בארץ-ישראל ב-1939, כמו היו בבחינת פיתוי לביצוע בשלבים ולא בבת-אחת. במאי 1939 מצאה ממשלת בריטניה שמרבית ההגבלות שעמד הספר הלבן להטיל היו כבר בתוקף. אלה באו, אם מכוח צווים ומננים שהוציאו הנציבים העליונים האחרונים, ואם בשל התערערות חיי הכלכלה הנורמליים, בעקבות המרד הערבי. הנה כי כן הוגבלה העליה היהודית על-ידי הנציב העליון סר ארתור ווקופ כבר במאי 1936,⁴ לרמה של 1000–1300 עולים לחודש, ומאז ועד 1948 לא השתנתה באופן מהותי (פרט להטלת עונשים בצורת ביטול זמני של המיכסה הנ"ל). זו היתה גם המיכסה שהספר הלבן התיר בפועל.⁵ גם בתחום רכישת הקרקעות לא הסתמן במאי 1939 צורך דחוף בחקיקה למניעת מכירת קרקע ליהודים; שכן לרגל צווים אזוריים מגבילים שהוציאו הנציב קודם לכן, ובעיקר לרגל מצב התנועה והבטחון בדרכים ולרגל הטרור הפנימי שהתנהל נגד המכירה בתוך הסקטור הערבי, חלה ממילא ירידה במכירת קרקע ליהודים; ההון היהודי הפרטי נעלם בעקבות זה לחלוטין כגורם ברכישת קרקעות מלא-יהודים, ואילו הקרן הקימת לישראל, הזרוע המבצעת העיקרית של מוסדות הישוב, התקשתה מאוד להמשיך ולרכוש

4. ווקופ פעל לעכב, עד להודעה נוספת, את מכסת עליית ה"עובדים" למחצית השנה הקרובה. מספר שבועות לאחר מכן הותרה מכסה מצומצמת. מכלל 12,000 רשיונות שביקשה הסוכנות, לששת החודשים, הותרו רק 4,500. ראה: Cmd. 5479.

5. הספר הלבן התיר, כזכור, עלייתם של 75,000 יהודים "אחרונים", בתנאי שהדבר ייעשה לפי כושר הקליטה הכלכלי של הארץ, בתוך חמש שנים ולא יותר. נרמז מכך, ואף הובן בפועל, שקצב העליה הממוצע ימשיך להיות 1,250 איש לחודש.

קרקע באזורים שבהם התכוון הספר הלבן לאסור זאת.⁶ מצבו של שר-המושבות היה לכאורה קל: המדיניות שעליה הכריז, כבר נמצאה בתהליך ביצוע. כל שנותר לו לעשות היה למסד את המצב ששרר במאי 1939 בדפוס של קבע, בעזרת חוקים שייגזרו מן המדיניות החדשה.

לא כן בתחום הפעלת הקונסטיטוציה. כאן לא זו בלבד שנדרשה פעולת חקיקה מסובכת נוספת (אשר הניסוח המעורפל של הפרק הקונסטיטוציוני של הספר הלבן לא הקל עליה), אלא דומה היה, שלמעשה אין בארץ-ישראל עצמה שום גורם המעוניין בהפעלתו של פרק זה. הנציב העליון, סר הרולד מקמיכל, כתב בראשית 1940, בהשתעשעו במטפורה מיתולוגית, כי הקונסטיטוציה הוצעה כקרבן לצרברוס, אלא שצרברוס פנה עורף בזלזול, והקרבן נותר על חופי [הנהר] סטיקס ונראה שאין אחד הרוצה לקבלו.⁷ למעשה גרמו חמישה קשיים לדחית הפעלת הפרק הקונסטיטוציוני. קושי אחד נעלם במרוצת הזמן, ואילו שאר הארבעה נותרו כאלמנטים של קבע. ראשית, התנגדות הצדדים הנוגעים בדבר. ביוני 1939 דחו ראשי הוועד הערבי העליון את הספר הלבן כבלתי־מספק את תביעותיהם, ובעקבותיהם נמנעו גם המדינות הערביות השכנות לקבלו. אולם גם משהחלו האחרונות מתפכחות מלהט ההתנצחות של ועידת סנט־ג'יימס וספיחיה, נוכחו לדעת שהגורם הפלשתיני העצמאי התפורר והלך, ולא נותר ממנו מי שיטול את ה"קרבן". אולם, אפילו עלה בידי הבריטים לגבש איזשהו גוף מייצג לערביי ארץ-ישראל בשנות המלחמה הראשונות, הרי היה ברור שלא ימצאו כל הד הצעותיהם בקרב זרם או גורם ציבורי בישוב היהודי. ברור היה, שבלי השתתפותם של היהודים בהליכים הקונסטיטוציוניים, תוצג הפעלת הפרק הקונסטיטוציוני כלפי דעת־הקהל בכריטניה ובארצות־הברית, באותו אור שהיהודים היו מעוניינים שתוצג, דהיינו, ככפייתה של מדינה ערבית על היהודים וזאת בניגוד מפורש להצהרת בלפור. היה ידוע שהיהודים עשויים לנקוט במרי אזרחי, ואולי גם לפתוח במעשי אלימות וטרור. אם יתפתח מצב כזה, באמצע המלחמה, ויענה לו הד משתלהב והולך מצד ארצות ערב, לא רק שיזכה לתגובה שלילית בפרלמנט ובדעת־הקהל בכריטניה ובארצות־הברית, אלא שהרגעת הערבים, אשר לשמה נחקק הספר הלבן, לא תושג. במובן זה

6. השווה: אצ"מ, קק"ל 5/פוליטיקה קרקעית/קופסה 1371. בארבע שנות קיום הספר הלבן הראשונות, רכשה הקק"ל שטחים בשיעור כפול ממה שנרכש בארבע השנים של המאורעות, שקדמו לספר הלבן. בענין ה"צווים הזמניים" להגבלת רכישת קרקעות, ראה: Cmd. 5513

7. הנציב העליון אל שר-המושבות, P.R.O., F.O. 371/24563, E 612, 12.2.1940

נשמרה ליהודים אותה "זכות הַטו" שעליה הרבה לדבר שר-המושבות מלקולם מקדונלד בראשית ועידת סנט ג'יימס. מכאן נגזר הקושי השני – ההשפעה המזיקה על דעת-הקהל בארצות-הברית. ממשלת צ'מברלין אמנם קיבלה את ההערכה, שרכישת אמונם ונאמנותם של הערבים, ושל אוכלוסיות מוסלמיות רחבות מחוץ לארצות ערב, חשובה הרבה יותר מ"אבדן פופולריות מסוימת" בארצות-הברית. עם זאת, ככל שגברה בדידותה של בריטניה במלחמה, כן גברה הזדקקותה לסיוע אמריקני, וכן שאפה יותר להצטרפות אמריקה למלחמה. משרד החוץ וראש-הממשלה סבורים היו, שכל עוד אין מתקיים לחץ ערבי חזק כדי להפעיל את הפרק הקונסטיטוציוני, אין כל סיבה להזדרז ולדון בו.⁸ בשנים שבהן עמדה עדיין ארצות-הברית מן הצד, הקדישה בריטניה מאמצים רבים לפעולות הסברה בארצות הברית, כדי לשכנע את הציבור ואת הקונגרס שלשתי המעצמות הדוברות אנגלית יש אינטרס משותף במלחמה. אמנם, לכאורה היו היהודים בני-ברית טבעיים במאבק נגד היטלר, אולם עד מהרה התברר שאלה בני-ברית פרובלמטיים.⁹ באמריקה היה עדיין פופולארי הסטרֶאוֹטיפ של האימפריאליזם הבריטי, ה"צבוע" וה"ערמומי", השואף לשלוט בכל מחיר. משום כך נמצאו, בשאלת ארץ-ישראל, ציונים רבים במחנה אחד עם רְבֵי הבדלנים. מערכת ההסברה הבריטית, שדובריה היו, בין השאר, אינטלקטואלים יהודים פרו-ציונים, שמה לה למטרה להנמיך את הטמפרטורה בכל אותם נושאים רגישים, שבהם היו הבריטים לא אהודים על הציבור האמריקני.

הקושי השלישי היה התנגדותם העקרונית של כמה אישים בתוך הממשלה הבריטית ואף בתוך הקבינט עצמו. אלה שב-23 במאי תקפו את הספר הלבן בגלוי או במובלע, היו מיוצגים עתה בקבינט על ידי שר-הצני וינסטון צ'רצ'יל. אולם אליהם הצטרפו בצנעה רבים אחרים, אשר חרף התנגדותם לציונות סירבו להשלים עם כך, שדווקא בזמן המלחמה הולכת בריטניה ומעניקה לתושבי ארץ-ישראל מנה גדלה והולכת בשלטון. הקושי הרביעי היה העדר מנהיגות ראויה לשמה לערביי ארץ-ישראל.

8. תזכיר מאת בגלי, 16.2.1940, שם.

9. בענין זה יש חומר למכביר בתיקי משרד-החוץ הבריטי משנות המלחמה. אך ראה גם תיאור של מי ששימש בתפקידי הסברה באותן שנים, ושב לעיין לאחר שנים רבות בחומר הארכיוני – ישעיהו ברלין: *Isaiah Berlin, Zionist Policy in Wartime*: Washington, Jerusalem 1972. למחבר היתה הזכות לקיים מספר פגישות עם סר ישעיהו ברלין עקב כתיבת הרצאה זו.

מנהיגיה האמיתיים של אוכלוסיה זו, המופתי וראשי הוועד הערבי העליון, היו שרויים בגלות או במעצר. כדי לבצע את הפרק הקונסטיטוציוני, שומה היה על הבריטים לחתור ראש לכל לבניית נושא לקונסטיטוציה בסקטור זה; אך כדי לבצע מלאכה ראויה לשמה צריכים היו לנקוט במדיניות של חנינה כלפי ראשי המרד לשעבר, ובכך היו מסתכנים בחידושו.

תחילה היה אף קושי נוסף: העדר אישור למדיניות הספר הלבן מצד חבר-הלאומים. מסתבר שענין זה שיחק תפקיד נכבד בשיקוליהם של הבריטים, לפחות בשלהי 1939, יותר ממה שנוטים לחשוב. פסילת הספר הלבן כ"בלתי מתישב עם כתב המנדט", כפי שהיה פסק דינה של ועדת המנדטים של החבר, ביוני 1939, רק חיזקה את החלטתה של ממשלת בריטניה להפוך את היוצרות בכינוס מועצת הארגון עצמו. ככלות הכל, ועדת המנדטים לא היתה אלא גוף מיעוץ, ואילו במועצה נחתכו דברים בעלי תוקף מדיני משפטי. מאחר שבריטניה נהנתה אותו זמן מהשפעה מכרעת במועצה (המדולדלת), הרי לא רק שהמשיכה לקוות לכנס אותה ולהשיג בה רוב שיבטל את תקפותה של החלטת ועדת המנדטים, אלא שראתה כאן הזדמנות מצוינת לזכות בהישג, שבתנאים אחרים אולי קשה יותר להשיגו. שהרי אישור מדיניות הספר הלבן במועצת חבר-הלאומים לא רק שיאשש את מעמדה של המדיניות החדשה בדעת-הקהל ובפרלמנט הבריטי, אלא אף עשוי לשמש מעין פוליסת ביטוח כנגד מה שעשוי להחליט ארגון על-לאומי חדש, אשר יקום או יתחדש עם תום המלחמה. בעתיד, הזהיר סגן-ראש מחלקת המזרח במשרד-החוץ, צפויה סכנה "שהענין ייבחן על-ידי מועצה העלולה לנטות פחות אחרינו"¹⁰ ואמנם, ידוע שהחקיקה בענין הקרקעות היתה מוכנה כבר בספטמבר 1939 ומה שעייב את ההליכים להפעלתה היתה הציפייה לאישור מועצת חבר-הלאומים. רק משהתברר, בדצמבר 1939, שמועצת החבר לא תוכל לדון בדין-וחשבון של ועדת המנדטים, קבעו משפטנים במשרד-החוץ שממשלתם רשאית לכפות את הספר הלבן מתוקף כתב המנדט עצמו.¹¹

מאחר שביקשו שלא לדחוק את הקץ, נמצאו לבריטים גם נימוקים לא רעים

10. הערות של בגלי, P.R.O., F.O. 371/24564, E 1064

11. הערות של מקינו, 12.3.1940, שם. אין צורך לחשוד בבריטים שמאמצייהם להשיג אישור של חבר הלאומים, כתנאי להפעלת הספר הלבן, לא היו כנים. אחר ככלות הכל, נסחפה בריטניה למלחמה במידה רבה בלחץ דעת הקהל שלה עצמה, אשר מחתה על הפרת הסכמים בינלאומיים על-ידי המעצמות הפאשיסטיות. התחושה שארצם נשאת נאמנה לעקרונות המשפט הבינלאומי היוותה מרכיב חשוב בתחושת היתרון המוסרי על מעצמות ה"ציר", שחשו אורחי בריטניה.

לכך. אחד מאלה היתה הטענה של "העדר מצב של שלום". הואיל ומלות הפתיחה לפיסקה (4)10 של הספר הלבן קבעו כי "כאשר ישתררו בארץ-ישראל השלום והסדר במידה מספקת, מייד יינקטו צעדים לשם הענקת מידה גוברת והולכת של שלטון לתושבי הארץ",¹² אפשר היה לטעון ש"צעדים" אלה לא ניתן לבצע לפני תום המלחמה באירופה, או בעולם. הנציב העליון עשה שימוש גם בנימוק זה.

אולם בתוך כך התקשה הקאבינט אפילו בחקיקת חוק הקרקעות. הוא נסתף בעטיו של צ'רצ'יל. למאבק פנימי שנמשך עד פברואר 1940,¹³ וכשהתקבל לבסוף החוק, העניק לממשלה את התחושה שבינתיים נעשה די והותר להגשמת הספר הלבן.

עד שנכנס לתפקידו הלורד לויד, במאי 1940, לא שררה אפילו במשרד-המושבות תחושה של דחיפות. עמדתו של מלקולם מקדונלד היתה, שעתה "לאחר שמדיניותנו בשאלות ההגירה מתבצעת הלכה למעשה", מה שנותר כאורח מידי הוא "להפעיל את ענין הקרקעות". אשר לצעדים הקונסטיטוציוניים – שר המושבות קבע ערב ראש השנה האזרחית החדשה, כי "שאלה זו איננה עומדת כלל על הפרק בשעה זו."¹⁴

ואמנם, במהלך הוויכוח בקאבינט, כמו נשכח לרגע הטיעון, שבריטניה באה להעניק לארץ-ישראל פתרון. הנימוק הדומיננטי בפיהם של התומכים בהפעלת הספר הלבן היה זה של "עמידה בהתחייבות". על בריטניה להוכיח לערבים, כתב פקיד במשרד-המושבות, שהיא מקיימת מה שהיא מבטיחה, "אם עניינה הוא לא רק שמדיניות הספר הלבן תתבצע, אלא גם שתיוודע בחוגים רחבים ככל האפשר בארצות ערב."¹⁵

אולם אם זה היה השיקול העיקרי לבצע את הספר הלבן, הרי הפעלתו בבת-אחת לא נראתה רצויה כלל ועיקר. אם על בריטניה להוכיח את ידידותה לערבים, רצוי לה שתוכל לשוב ו"להוכיח" דבר זה כל פעם מחדש, ואל לה לבזבז את כל עצמת ההוכחה על אקט גדול אחד. לממשלת בריטניה נראה היה אותו זמן, שפריטת השטר של הספר הלבן לפרוטות, עשויה לסייע לה בצורה טובה יותר מאשר פרעונו בבת-אחת.¹⁶

כך התמסדה "תפיסת השלבים" בהפעלת הספר הלבן.

12. Cmd. 6019, עמ' 6.

13. ראה להלן.

14. ראה דיון בקאבינט ב-27.12.1939, WM 123(39)7, Cab 65/2. ראה גם תזכירו לקאבינט, Cab 67/4 WP (G)(40)3.

15. תזכיר של ליוק, 15.2.1940, P.R.O., C.O. 733/426/75872/85.

16. ואכן היו סימנים לכך ששיטה זו זוכה בהצלחה. לאחר הפעלת חוק הקרקעות החלו

ג. המאפיינים העיקריים, העמדות ויחסי הכוחות כממשלת בריטניה בשאלת הפעלת הפרק הקונסטיטוציוני, בשנות המלחמה הראשונות. ברם, הסתמנותם של קשיים בביצוע המדיניות לא שכנעו את ממשלת בריטניה לדחות עד אין סוף את הפעלת הפרק הקונסטיטוציוני. ראשית, סיטואציות שונות, בשנות המלחמה הראשונות, המריצו אותה להגביר את האיתות לעבר הערבים. לכך נוספו החרדה והמודעות לעובדה, שכל דחייה נוספת עשויה, מאוחר יותר, להקשות עוד יותר על ההפעלה. בשנות המלחמה הראשונות השתמשו אפוא תומכי הפעלת הצעדים הקונסטיטוציוניים בשני נימוקים עיקריים: הנימוק הברור שיש להפעיל את המדיניות, למרות הקשיים; ונימוק התועלת שצעד כזה עשוי להביא לבריטניה במערך האסטרטגי המלחמתי הכולל.

חשוב עם זאת להדגיש, שבעיית ארץ-ישראל לא נמצאה בדרך כלל בשורה הראשונה של בעיות ניהול המלחמה שעמדו לפני הקאבינט. בעיקר אמורים הדברים לגבי מה שצ'רצ'יל כינה "האסטרטגיה הגדולה". קשה להצביע אפילו על מקרה אחד שבו השפיעה בעייה זו על איזו שהיא החלטה אסטרטגית בריטית. לא מעט מן הערפול, הבלבול והספוראדיות, לא מעט מהעדר הרציפות והעקביות שאפיינו את פעולת ממשלת בריטניה בשאלה זו בזמן המלחמה, נבעו מן העובדה שענייני המדיניות הארץ-ישראלית של הממשלה היו מושעים ונפתחים מחדש לסירוגין, כלאימת שהשרים הנוגעים בדבר כרעו תחת נטל הבעיות הדחופות יותר או התפנו מהן לרגע. כך נדחו הכרעות, שבדרך כלל אמורות היו להתקבל בתוך פרק זמן קצר, לפרקי זמן ארוכים יותר. כשעלו לבסוף לפגישת שרים או על שולחן הקאבינט, כבר נשתנו לעיתים הנסיבות ובטל הגיון. מאידך גיסא, הכרעות שונות נתקבלו ללא השתתפותו של כל הפורום הקובע, ויש שנתקבלו החלטות שהוסכם עליהן רק בעל-פה, ומחוץ לכתלי הקאבינט, ורק לימים התברר שהן בעלות חשיבות היסטורית רבה.

עדיפותה הנמוכה יחסית של בעיית ארץ-ישראל, באותם ימים, בממשלת בריטניה, לא גרעה, אלא אף הוסיפה סיבוכים. לעיתים קשה היה לשוב ולאחוז בחוט שנשמט קודם לכן. לעיתים חלו "קצרים" בהעברה והערכות,

מגיעים ללונדון הדים, הן מקהיר והן מבגדאד, של שביעות רצון מצד הממשלות הערביות. ב-22 באפריל הצהיר ראש ממשלת מצרים בבית-הנבחרים כי "כבר נוצר בסיס לפתרון סופי של בעיית ארץ-ישראל" וכי "ברור עתה כי מדיניות הספר הלבן מתבצעת בהדרגה". (P.R.O., F.O. 371/24565, E 1991). דיווח דומה העביר שגריר בריטניה בבגדאד (P.R.O., F.O. 371/24566, E 1684)

ולעיתים נעשו קיצורי־דרך, שעקפו את התהליכים המקובלים בקבלת החלטות, ואלה נוצלו הן על־ידי תומכי הציונות והן על־ידי מתנגדיה. בתנאים אלה גדלה חשיבותה של שיחה חטופה, או של מכתב שעיתויו מוצלח, אל ראש־הממשלה (באמצעות מזכירו, ג'ון מארטיין), והד"ר וייצמן ניצל מצב זה כדי לקדם את תכניותיו. אולם שרים, פקידים בכירים ומפקדי צבא, שהתנגדו לאותן תכניות, עמדו אף הם על האפשרויות הטמונות במצב זה, ואף ניצלו כדי להכשילן. המקרים, שבהם התאמצו מדינאים בריטיים להפעיל את הפרק הקונסטיטוציוני, רצופים דוגמאות מן הסוג שציינו למעלה. אולם בטרם נפנה לתיאור שני מאמצים כאלה, נקדיש שורות אחדות לאפיון העמדות שנקטו, בשאלה זו, מעצבי המדיניות הבריטית.

ראשית, דומה כי ניתן לקבוע כמאפיין־קבע, הבדל מהותי אחד בין גישת משרד־החוץ, לבין גישת משרד המושבות. הראשון ביקש שבעיית הפרק הקונסטיטוציוני לא תפריע לניהולם של עניינים אחרים, ואילו השני רצה לקדם את פתרונה של בעיה שרק הלכה והחמירה עד לאותו זמן. כתוצאה מכך היה זה שר־המושבות אשר תבע תמיד עקביות בהפעלת פתרונות שאושרו כבר על־ידי הקאבינט (ואין הבדל אם המדובר היה בספר הלבן, או, לימים, בתכנית החלוקה של ועדת מוריסון),¹⁷ ואילו משרד־החוץ נטה יותר לבחון כל צעד באור השפעתו המיידית על המאמץ המלחמתי. שר־החוץ גילה מעט ענין בדילמות הפנימיות של הבעיה, בחתרו כל הזמן למצבים שבהם אמנם לא תיגרם התנגשות מיותרת בדעת־הקהל בארצות־הברית, אך גם לא ייעשה שום צעד העשוי להביא לידי עימות, בין הלאומנים הערבים והמוסלמים ובין בריטניה. כך תמכו שר־המושבות מקדונלד ולויד, ביותר תקיפות משאר חברי הקאבינט, בהפעלת הפרק הקונסטיטוציוני של הספר הלבן, בעוד יורשיהם, הלורד וולטר מוין, הלורד קרנבורן ובעיקר אוליבר סטנלי,¹⁸ היו החסידים היותר נלהבים של פתרון שבו תתמסדנה בארץ־ישראל שתי ישויות לאומיות נפרדות, יהודית וערבית, במסגרת הסדר כללי של הבעיות הלאומיות באזור.

בתקופתו של מקדונלד, עסקו בעיקר בשלב שקדם לפרק הקונסטיטוציוני, בחוק הקרקעות. מקדונלד, אשר ב־1938 שיחק את תפקיד ילד־הפלא של ממשלת צ'מברלין, ביזבז את היוקרה שקנה מכוח הסדר בעיות אירלנד,

17. בענין זה ראה נ. קצבורג, מדיניות במבוך, ירושלים 1977, עמ' ע-קמ.

18. מקדונלד כיהן כשר־המושבות עד מאי 1940. לויד שהחליפו (תחת צ'רצ'יל), מת בפברואר 1941, והוחלף על־ידי מוין, אשר הוא עצמו הוחלף בפברואר 1942 על־ידי קרנבורן. מראשית 1943 ועד תום המלחמה כיהן בתפקיד זה סטנלי.

ב-1938, כאשר הסתבך במשבר, בעת ועידת סנט ג'יימס, עם היהודים והערבים כאחד. רסן המשאומתן עבר אז מידי, כידוע לידי משרד-החוץ, וכך נסתייע עיצובה של התכנית הקונסטיטוציונית ששר-המושבות התנגד לה.¹⁹ אולם למרות שתחילה נאבק נגדה, הפך, לאחר פרסומה כמדיניות רשמית, לתומך הפעלת הפרק הקונסטיטוציוני. ענין אחר הוא, שביקש לבצע כל שלב בזמנו, ועוד נעמד על כך להלן. בעת המאבק בקבינט על הפעלת חוק הקרקעות, בין שר-הצי צ'רצ'יל לבין עמיתיו, היו המתמודדים העיקריים צ'רצ'יל ומקדונלד.²⁰ הראשון לא חיבב את שר-המושבות, שהיה בן-טיפוחיו של ראש הממשלה שקדם לו, ולא מן הנמנע שעמות זה הכריע בדבר הרחקתו לצמיתות של מקדונלד מן הממשלה, לאחר שצ'רצ'יל מונה כראשה.²¹

אלא שהאיש שצ'רצ'יל רצה ביקרו ומינה אותו כשר-המושבות, לוי, לא הצדיק את התקוות שתלה בו ראש הממשלה.²² אמנם התגלה כשר מוכשר, המגדיר בבהירות את יעדיו, וחותר אליהם בשקידה ובתבונה, אלא שבענין ארץ-ישראל הפכה הפעלת הצעדים הקונסטיטוציוניים שבספר הלבן ליעדו המרכזי של השר החדש. קשה לשפוט היום מה היה קורה אלמלא נפטר לוי לפתע, ב-4 בפברואר 1941, שעה שהמתקפה להפעלת הפרק הקונסטיטוציוני נמצאה בשיאה. מכל מקום, עם הסתלקותו נעלם מן הזירה המדינאי האחרון ששאף ושהיה מסוגל להביא להגשמתו המלאה של הספר הלבן.

תחילה נראה שאף מחליפו של לוי, מוין, חותר לאותה מטרה; אולם במבט שני התברר שגישתו היתה קרובה יותר לזו של משרד-החוץ. לדידו (כמו מנקודת-הראות של משרד-החוץ) היה הלחץ להפעלת ה"צעדים" רק תכסיס שנועד לנטרל מהלכים פרו-ציוניים של ראש-הממשלה. במשרד-החוץ לא היו העליות והירידות בהתייחסות לפרק הקונסטיטוציוני כה חדות כמו במשרד-המושבות.

מתקבל הרושם שאילו היה מצב בריטניה במלחמה מידרדר עוד יותר מאשר אירע למעשה, היה האליפכס מסכים אף לצעדי-מחווה כלפי הערבים בתחום

19. על פרשה זו, ובעיקר על יוזמות משרד-החוץ במוצת אפרייל, ראה Cab 24/285

במקומות שונים, וכן ב' E 2962, F.O. 371/23234, P.R.O.

20. ראה נ. קצבורג, מחלוקה לספר הלבן, ירושלים 1976, עמ' 88–94.

21. תחילה הועבר לזמן מה לתפקיד שר-הבריאות, אולם מרגע שהוחלף גם שם, לא קיבל עוד לעולם תפקיד בממשלת בריטניה. על האפשרות שהרחקתו היתה על רקע עמדתו בשאלת הספר הלבן ראה: גבריאל כהן, הקאבינט הבריטי ושאלת ארץ-ישראל, תל-אביב 1977, עמ' 24–25.

22. W.S. Churchill, *The Second World War*, Vol II, Cambridge, Mass. 1949, p.

זה. אידן, שירש אותו בינואר 1941, ושירת קודם (ממאי 1940) כשר-המלחמה, לא נקט תחילה עמדה ברורה בשאלת ארץ-ישראל, אולם אין ספק שהושפע כבר אז ממגעיו עם ראשי הצבא, שהיו ברובם, כהגדרת צ'רצ'יל, "פרו-ערבים".²³ לאחר כניסתו לתפקיד שר-החוץ, ערך אידן סיור בן חמישה שבועות במזרח התיכון ובבאלקן, ונראה ששב משם כשבאמתחתו תפיסה חדשה ומגובשת. עתה היה משוכנע שעל בריטניה לחתור לברית ארוכת-טווח עם הלאומיות הפאן-ערבית, ושהציונות עומדת כאבן-נגף בדרך להשגת מטרה זו. מאז קיץ 1941 התיצב אידן (יחד עם סגנו, ריצ'רד ק. לו) בראש המתנגדים לגישתו של צ'רצ'יל לבעיית ארץ-ישראל. כגמול על כך הרחיק צ'רצ'יל, כמעט לחלוטין, את נציגי משרד-החוץ מן הדיונים על עתיד ארץ-ישראל, שהחלו בקיץ 1943.²⁴

אולם לא שר-החוץ ואף לא שר-המושבות היו בני-חורין, כפי שהיו בימי צ'מברלין, לעצב את מדיניות ארץ-ישראל כראות עיניהם. שכן, ממאי 1940 היתה פקוחה עליהם עינו של ראש-הממשלה החדש, צ'רצ'יל, שהיה מלכתחילה בעל דעות נחרצות לטובת הציונות, ונעדר כל אהדה ללאומיות הערבית. צ'רצ'יל, אשר בא לראשות הממשלה כמעט היישר מן המדבר הפוליטי, שבו שהה שנים רבות, נהג בשאלת ארץ-ישראל כמין "דינוזאור" משנות העשרים. השקפותיו בתחום זה לא נשתנו הרבה מאז ניסח את הספר הלבן של 1922, ואף לא היו עשויות להיות מושפעות מאילו שהם שינויים בסיטואציה הבינלאומית הנוכחית. מאחר שהיה גם מנהיג כאריזמאטי גאה, מושיעו ומנחמו של העם הבריטי הנתון במצוקה, ניתנה בידו השפעה גדולה הרבה מזו שיש בידי ראש-ממשלה בריטי בדרך כלל. צ'רצ'יל לא היסס לעשות שימוש בכוחו זה בשאלת ארץ-ישראל. הוא הושיט יד, מאחורי גבם של עמיתיו השמרנים, אל השרים הלייבוריסטים והליברלים בממשלתו (אטלי, גרינווד, בוויין, סינקלר) כדי להדוף יוזמות אנטי-ציוניות, וכדי לקדם פרויקטים ציוניים שחפץ ביקרם. רק לעיתים רחוקות, ובנסיבות מיוחדות (שאחת מהן נתאר כאן), אזרו השרים הנוגעים בדבר כוח להתארגן ולהתיצב כנגדו בגלוי. צ'רצ'יל לא כפה את השקפותיו בענין ארץ-ישראל על מתנגדיו,

23. צ'רצ'יל למוין, 1.3. 1941, P.R.O., F.O 371/27126E739.

24. נ. קצבורג, מדיניות במבוך, עמ' ע - קמ.

אולם הוא פילס להן דרך בתוקף השפעתו, כמין בולדזור.²⁵ כך נוצרו, בדרך מקרה כמעט, נסיבות, אשר רק היום ניתן להבין מה רב המזל שהביאו לציונות, וכמה חוסר מזל – לערביי ארץ-ישראל.

עוד בטרם נתמנה צ'רצ'יל כראש-הממשלה, לא היסס להציע לקאבינט בפשטות, להכריז כי מדיניות הספר הלבן "היא מדיניותה של הממשלה הקודמת", ושבתום המלחמה יש בכוונת הממשלה הנוכחית להציג את הבעיה מחדש ולשוב ולדון בה.²⁶ משנעשה ראש-ממשלה החל מדבר על כך שאין לחכות עד סוף המלחמה, אלא לחתור, "מייד כשהדבר יהיה אפשרי", "להחליף את מדיניות הספר הלבן במדיניות טובה יותר."²⁷ מובן מאליו שהאיש, אשר עוד בשמשו כשר-הצני עשה כל אשר ביכלתו כדי להכניס מקלות בגלגלי שר-המושב, כשזה ביקש להפעיל את חוק הקרקעות,²⁸ לא אבה, כראש-הממשלה, לשמוע על איזוהו צעד להפעלת הסעיף הקונסטיטוטיוני.

הנה כי כן, בניגוד למה שהיה מקובל לחשוב, לא שבעה ממשלת בריטניה נחת מן הספר הלבן, ולמעשה רק במרוצת תקופה קצרה, בראשית המלחמה, התקיימה אצלה נטיה למצותו עד תום. לאחר מכן דבקו בו בלי חמדה, בחזקת מדיניות זמנית.

אולם לא נצא ידי חובת תיאור אופי העמדות של מעצבי המדיניות הבריטית בשאלת ארץ-ישראל אם לא נתאר את הקווים המאפיינים העיקריים של אותה מדיניות, כפי שבאו לידי ביטוי בפעולת הממונה בפועל על ביצועה, הנציב העליון סר הרולד מקמיכל. גישת איש זה, אשר שירת בתפקידו עד לסתיו 1944, היא רבת-סתירות, בעיקר כשדנים על סמך התבטאויותיו בכתב ובעל-פה. משום כך הגיעו חוקרים שונים לידי מסקנות שונות לגבי מגמתו האמיתית. ואמנם עיון בהתבטאויותיו של הנציב בפרק זמן מוגבל²⁹ עשוי ליצור את הרושם שהנציב אכן חתר לפתרון מוגדר, כזה או אחר.

25. פשר עמדתו של צ'רצ'יל בעניין זה, טרם נסתברה במלואה. אולם ראה, למשל, גבריאל כהן, צ'רצ'יל ושאלת ארץ-ישראל, ירושלים 1976; וכן: Martin Gilbert, *Churchill and Zionism*, London 1974

26. תזכיר לקאבינט, 25.12.1939, Cab 67/3 WP (G)(39)163.

27. תזכיר לקאבינט, 178(43) Cab 66/36, וכן ראה דיון בקאבינט ב-2.7.1943 (קטע מהתיק

הסטנדרטי של מזכיר הקאבינט), Cab 65, Vol. 39.

28. נ. קצבורג, מחלוקה לספר הלבן, עמ' 88–94.

29. בעיקר מסתמכים על מסמך שחיבר ב-17.7.1944 (חצי-שנה לאחר שהקאבינט כבר החליט לחלק את ארץ-ישראל ולהקים בה מדינה יהודית) והוא מכתבו לשר המושבות, P.R.O., C.O. 733/461/75872. ראה בעיקר אצל גבריאל כהן, "הרולד מקמיכל

אולם נראה כי השינויים להלכה בגישה לבעיית ארץ-ישראל, הגם שקיבלו אצל הנציב ביטוי ספרותי למדי, לפרקים מרשים, ופה ושם אף חריף במידה שלא נשאה חן בעיני שרים שונים בקאבינט, באים בסמיכות מחשידה לשינויים בהלך-הרוחות בקאבינט עצמו: השקפותיו היו כמעט תמיד הד מוגזם לדעות שרווחו כבר קודם בלונדון, אם כי לא תמיד להשקפות שר-המושבות. הנציב היה מודע וער להלך-הרוחות בלונדון אולי יותר משהיה מודע וער לתהליכים הפנימיים בארץ-ישראל. מעיקוב אחר הקבלה זו, כמו גם אחר התנהגותו במקרים שבהם החליט שר-המושבות שלא להתחשב בדעתו, מצטיירת דמות של פקיד-מבצע, פיקח וזהיר, החרד למעמדו יותר מלכל ענין אחר. את המקור והסטימולציה לרעיונות החדשים שהיה מפתח מפקידה לפקידה יש לחפש לא כל כך במוחו, כמו בשמועות שהיו מגיעות מלונדון. הנציב נהג, ככלל, בטקטיקה של ההשדה לגבי ביצוע דברים לא אהודים, אולם רק כל זמן שהיה ברור לו כי אין בלונדון החלטה נחרצת לבצעם.

מכל מקום, ניתן לקבוע בודאות שמקמיכל לא שבע נחת מלכתחילה מן הפרק הקונסטיטוציוני.³⁰ הסיבה העיקרית לכך היתה פשוטה: בהיותו פקיד קולוניאלי ותיק, ששירת קודם לכן במושבות מן הסוג הרגיל, התקומם נגד הרעיון שיהא עליו לשתף בשלטון תושבים מקומיים. אין צריך לומר שבאותן שנים לא העלה על דעתו לתמוך ברעיון של מדינה יהודית. המרצע הקולוניאלי-קיסרי ביצבץ מן השק, כאשר בשנים 1941-1942 הציע, מנימוקים אסטרטגיים, לבטל את המאנדט לחלוטין ולהכריז על ארץ-ישראל כעל מושבה ובסיס בריטיים.³¹ במעשה היוזימומי היה חסיד הפעלתן התקיפה של ההגבלות על העלייה ועל מכירת הקרקעות, אולם בענין הפרק הקונסטיטוציוני לא היו בפיו אלא נימוקים מפחי-רפיון, כגון ש"אין למעשה שום גורם בארץ-ישראל המעונין בספר הלבן", או שהתנגדות היהודים עתידה ממילא לרוקן את ההתפתחות הקונסטיטוציונית מכל תוכן. בסגנון עז, אם כי לא תמיד בהגיון חותך, קבע במכתבו אל שר-המושבות קרנבורן, באביב 1942, כי

ושאלת ארץ-ישראל", המזרח החדש, כה (1975), חוברת 1-2. כאן מובעת הדעה שמקמיכל חש מוקדם מאוד ביכולתם של היהודים להכות את בריטניה בנקודה הרגישה של העלייה, כשהוא צופה שלאחר השואה והמלחמה תובס בריטניה בנקודה זו.

30. ראה למשל חליפת מכתבים עם מקדונלד ב-P.R.O., F.O. 371/23225, או דבריו של שרתוק בהנהלת הסוכנות היהודית ב-26.9.1939, יומן מדיני, תל-אביב 1974, חלק ד, עמ' 354.

31. ראה דבריו בדיון בהנהלת משרד-המושבות (עם אנשי משרד-החוץ) ב-23.4.1942, P.R.O., C.O. 733/444/75872/115, והערות שונות שם.

לרוע המזל מחבריו של הספר הלבן נחפזו לדלג על פני המשוכה הקונסטיטוציונית, בהיותם תחת הרושם המוטעה, שנתקבל מחוגים ערבים [...] שבדרך זו אפשר יהיה להתגבר על כל הקשיים. אך הרי המשכו של סעיף 9 הוא, שעד שישררו "יחסים טובים", "הבנה" ו"שיתוף פעולה" [...] ממשלת הוד מלכותו צריכה להמשיך לשלוט תוך הבטחת ביצוע [ההחלטות בענין] העלייה ומכירת הקרקעות.³²

בטיעונים כאלה ודומים להם, השתמש הנציב באותן שנים כדי להתחמק או לדחות את הפעלת הצעדים הקונסטיטוציוניים, כל-אימת שפנו אליו בענין זה.

ד. כלים שלובים - המדיניות הבריטית בארץ-ישראל ובעיראק בשנים 1940-1941

כבר הזכרנו כי נעשו שני נסיונות להעביר החלטה בקאבינט בדבר הפעלת הפרק הקונסטיטוציוני. הנסיון הראשון היה תוצאה של לחץ מצד ממשלת עיראק, בחודשים מאי-אוגוסט 1940, והוא נדחה על-ידי הקאבינט. הנסיון השני נעשה אמנם ללא לחץ ערבי ישיר, אולם הוא נגרם, בחלקו לפחות, בלחץ אישים בריטיים אשר לא היו מרוצים מן האופן שבו נהג הקאבינט בממשלת עיראק. לחץ זה הגיע לשיאו בפברואר 1941, ומשנבלם, לא נעשה עוד כל נסיון נוסף בכיוון זה. עיראק מילאה איפוא תפקיד חשוב בנסיונות אלה, ונקדיש מספר שורות לקומפלקס הבריטי-ארץ-ישראלי-עיראקי.

כזכור, באפריל 1939 אילצו מאורעות פנימיים בעיראק את נציגיה לוותר על מעמדם הבכיר במשא-ומתן האנגלי-ערבי על עתיד ארץ-ישראל. שגיאתם המשותפת של השגריר הבריטי בקהיר, סר מיילס למפסון, ושל ראש-ממשלת מצרים, מוחמד מחמוד, היתה שבמקום שיכריעו בעצמם, החליטו להביא את אישור הפרק הקונסטיטוציוני לפני כמה מחברי הוועד הערבי העליון שבגלות (הם הוטסו במיוחד לקהיר), אולם נמנעו מלשתף עמם את המופתי עצמו.³³

צעד זה הביא לנסיגה ערבית מעמדות שכבר הוסכם עליהן, להתמוטטות השיחות בדבר הכרת מדינות ערב בספר הלבן, ולהחלטה הבריטית להכריז עליו באורח חד-צדדי.

אולם זמן קצר לאחר מכן התיצב השלטון בעיראק, ומנהיגיו שבו לתפוס את מקומם כנציגים הראשיים של הלאומנות הפאן-ערבית. היה זה איפוא בעיקר הודות לעיראק, ששאלת ביצועו של הספר הלבן, או כפי שכונתה על-ידי הבריטים ועל-ידי הערבים, שאלת "עמידת בריטניה בהתחייבותיה לער-

32. הנציב לשר-המושבות, 24.3.1942, שם.

33. השווה הערה מס' 19.

בים", הפכה לשאלת המפתח בדבר האוריינטציה הבינלאומית של עיראק, ושל הלאומנות הערבית בכלל. בגין עיראק נוצר מצב, שבו השאלה המרכזית בעיני הערבים לא היתה מי ינצח במלחמה, אלא מי יעניק עצמאות לערביי ארץ-ישראל. באותן נסיבות, ובשל בסיסם הציבורי הצר של הגורמים שעמדו ליד הגה השלטון בעיראק, עשויה היתה מפלגה שהצליחה להוכיח, כי האוריינטציה הבינלאומית שלה (על בריטניה, או על מעצמות ה"ציר") עתידה להביא גאולה לערביי ארץ ישראל – להישאר בשלטון (או לחילופין לתפוס את השלטון), ולהיפך. בשום מדינה ערבית אחרת לא היה, באותם ימים, שכרון הלאומיות הפאן-ערבית עז כמו בעיראק, ותוכנו – השאיפה "לגאול" את ארץ-ישראל.

אין פלא לכן, שתעמולת ה"ציר" ריכזה מאמציה בציור תדמיתה של בריטניה כמעצמה פרו-ציונית, האחראית למצוקתם של ערביי פלשתיין (חומר לתעמולה זו סיפקה בשפע מדיניותה של בריטניה בשני העשורים הראשונים למאנדט, ואף עמדתם של אישים שונים בממשלה דאז, למשל של צ'רצ'יל). אין פלא גם שעצביהם של הדיפלומטים ושל אנשי הצבא הבריטיים במזרח התיכון נדרכו לעיתים בעקב תעמולה זו, עד קצה הגבול. ולגבי דידם, בהשוואה לשואה המאיימת על בריטניה במזרח התיכון אם יפנו לה הערבים עורף, כל מחווה בריטית פרו-ערבית בארץ-ישראל, היא בחזקת קרבן מזערי. את האוריינטציה הפרו-בריטית בעיראק ייצגו העוצר ההאשמי, עבד אל איללה, וראש הממשלה, נורי סעיד. את אוהדי ה"ציר" – מועדונים לאומניים שונים, ראשי הצבא וגולים פלשתינים חשובים שמצאו מקלט בעיראק. לפי שעה ולמרות מצבה האסטרטגי המחמיר והולך של בריטניה, הוסיף נורי סעיד לדבוק בהסכם 1930, אשר לא רק שהתיר לבריטניה להחזיק בסיסי אוויר וים בעיראק ולהעביר דרכה גייסות, אלא אף קבע כי על עיראק להיוועץ בכתב-בריתה בנוגע לאופי יחסי החוץ שלה. יתירה מזאת: במקרה של מלחמה שבה יהא אחד הצדדים מעורב, חייב החוזה את בן-הברית השני "לחוש לעזרתו". על עיראק היה אפוא "לחוש לעזרת בריטניה", ואמנם, עם פרוץ המלחמה ניתק נורי סעיד את יחסי ארצו עם ברלין.

אלא שעתה הכריחוהו גורמים אופוזיציוניים שונים לעצור בתהליך. "הענין הערבי" החל הופך בעיראק לשוט כלפי הממשלה, שבעזרתו ניסו גורמים אנטי-בריטיים להכריחה לחדש את היחסים עם גרמניה ואף להרהר בביטול החוזה האנגלו-עיראקי. בעיראק התרכזו כ-300 גולים, מראשי המרד הערבי בארץ-ישראל, עם המופתי וג'מאל אל-חוסייני בראשם, והם היו הגרעין המתסיס לנטיות אלו.

הבריטים היו ערים לסכנה, ובסוף 1939, כשהמופתי נמלט מלבנון לעיראק,

תבעו משגרירם בבגדאד שיפעל להסגרתו לידיה. אולם צעדיו ההססניים של השגריר, סר בזיל ניוטון, לא נשאו פרי.³⁴ אדרבה – המופתי הפך בעיראק לדמות ציבורית נערצה ובעלת השפעה גוברת והולכת. מדינאים שונים החלו מבקשים את ברכתו ואת תמיכתו, וזו ניתנה כמובן לאלה שפעלו נגד בריטניה.³⁵ על אף היותו נכרי בארץ,³⁶ הפך המופתי לאלוף המאבק הפאן-ערבי.

המרד העיראקי, שהתחולל באפריל 1941, השכיח את העובדה שעיקר המאבק בין בעלי האוריינטציה הפרו-בריטית לבין בעלי האוריינטציה הפרו-גרמנית התנהל לרוב בדרכים פרלמנטריות חוקיות, ושלמעשה היו אלה הבריטים אשר (לדעת עיראקים רבים) הפרו לראשונה את כללי המשחק הפוליטי הפנימי. עם זאת, לא היתה זו הפעם הראשונה שכללי משחק אלה הופרו על-ידי הפיכה. לפני המרד של ראשיד עלי אירעו לא פחות משלוש הפיכות. משום כך הפיכה רביעית, אנטי-בריטית, היתה תמיד בחזקת אפשרות.

בראשית 1940 עשויים היו מאורעות שונים, אפילו צדדיים, לגרום לנפילתה של ממשלת נורי סעיד גם בדרכים פרלמנטריות, וכך אמנם קרה. ב-21 בפברואר נרצח שר-הכספים העיראקי, רוסתום חידר, על-ידי הרפתקן פוליטי, כפי הנראה ללא כל קשר למאבק על האוריינטציה הבינלאומית. אולם משפטו של הרוצח, ושורה של צעדים שנקטו בעקבותיו, העלו האשמות קשות כלפי הממשלה, שהיא מנצלת את התקרית לשם חיסולם של מתנגדים פוליטיים. ואמנם, בעקבות הרצח הוצאו לגימלאות מספר קציני צבא בכירים, מאלה שלא היו אהודים על ראש הממשלה. עתה גברה הביקורת האישית עליו והוא חש עצמו חשוף מדי. מה גם שטיהור בשורות הצבא לא היה בו כדי להעביר את צמרת הצבא לצדו; אדרבה, הוא הותיר על מכונם ארבעה קצינים בדרגת קולונל (שנודעו לימים בכינוי "ריבוע הזהב") ואלה לא צידדו באוריינטציה הפרו-בריטית של נורי סעיד.³⁷ אז ביקש לחזק את מעמדו

34. לימים זכה ניוטון בקיתונות של ביקורת על חולשתו זו. נאמר עליו בגלוי ש"אין קורטוב של תקיפות באופיו" והתביעה להחליפו בחזק ממנו הביאה בראשית 1941 לשיגור שגריר חדש לבגדאד, קינאן קורנווליס, ראה חילופי הערות ואנסיטארט – הליפכס, והערות שונות מדצמבר 1940, P.R.O., F.O. 371/24568, E 2900. על כשלונו המאמצים להסגיר את המופתי, ראה P.R.O., F.O. 371/23240, E 7108.

35. ראה: Majid Khadduri, *Independent Iraq*, revised ed., London 1960, pp. 144, 136–164. השווה גם דינים וחשבונות בתיק P.R.O., F.O. 371/24568, E 1970.

36. מדינאים רבים בעיראק היו ממוצא זר, והדבר לא הזיק למעמדם.

37. קדורי, שם, עמ' 149–153.

על-ידי צירוף אישים שונים, אשר נמנעו מנקיטת עמדה מוגדרת בשאלות בינלאומיות, ביניהם ראשיד עלי אל-ג'יילאני, מי שכבר שימש בעבר בתפקיד ראש-הממשלה. נורי הוסיף לדבוק במטרתו: הכרזת מלחמה על גרמניה, והעמדת צבא עיראק לצד בריטניה.³⁸

אולם במהלך הרכבת הממשלה נטרפו קלפיו של נורי סעידי. תחת לעמוד בראשה כמו שביקש תחילה, נאלץ להסתפק בעמדת שר-החוץ. הוא קיווה עדיין שראשיד עלי, אשר נודע כהססן חרף יוקרתו הציבורית, ינהג לפי תכתיביו. כשעלה אל-ג'יילאני לשלטון, טרם התרחשו המפלות הגדולות של בריטניה וצרפת באירופה, והדבר היה זמן קצר לאחר הפעלת חוק הקרקעות בארץ-ישראל. משום כך היה הזימון מוצלח;³⁹ ממשלת בריטניה הוצגה כידידת אמת של הענין הערבי, וממשלת ראשיד עלי – נורי, כעושה בנאמנות את חובתה לענין זה. כאשר הכריז ראש-הממשלה החדש ב-6 באפריל, שממשלתו תמשיך במדיניות קודמתה בתחום יחסי-החוץ, לא עורר הדבר ביקורת רבה בתוך המדינה.⁴⁰

ה. הנסיון הראשון להפעיל את הפרק הקונסטיטוציוני, מאי-אוגוסט, 1940 מצב זה לא ארך זמן רב. משתכפו ובאו המפלות הגדולות של בנות-הברית בסקנדינביה, בארצות השפלה ובצרפת, ומשנצטרפה איטליה למלחמה, שוב לא היתה יותר שאלת האוריינטציה הבינלאומית הערבית ענין תיאורטי; המלחמה עתידה היתה להגיע בהקדם גם למזרח התיכון. עתה התברר שהרהגעש העיראקי עודו פעיל, ושמשלת ראשיד עלי מגלה אולת-יד נוכח פעולה נמרצת מצד חוגי המופתי, וגורמים אחרים, שמטרתם לקרב את ארצם למחנה ה"ציר".⁴¹ כספים רבים זרמו כמעט בגלוי לידיהם של חוגים אלה והשפעתם גאתה והלכה. הגוש הנייטרלי הגדול בציבור העיראקי החל נוטה בכירור לצד ה"ציר". "הבה נודה", קבע סגן-שר-החוץ הבריטי ריצ'רד בטלר

38. שם, עמ' 156–160.

39. החוק עמד להיות מופעל כבר בינואר, ורק התערבותו של צ'רצ'יל דחתה אותו, ויצרה "במקרה" מחווה שזימונה מוצלח.

40. קדורי, שם, עמ' 160. ראה גם תזכיר של בגלי, P.R.O., F.O. 371/24566, E 1084. סר בזיל ניוטון, שבישר על שיפור האווירה, תבע מיד מפרעה נוספת של רצון טוב בצורת חנינה רחבה של שפוטי וגולי מאורעות 1936–1939, אולם התנגדותו של הנציב העליון הורידה פעולה כזאת מעל הפרק.

41. על המשאומתן של נציגי המופתי עם ממשלות ה"ציר", ראה דינים-וחשבונות שונים בתיק P.R.O., F.O. 371/24566; ואצל קדורי, עמ' 178–189.

בראשית יוני, "העיראקים איבדו בשבועות האחרונים את אמונתם בכוחנו."⁴² היתה זו לשון המעטה. עיראק עמדה על סף מהפך פוליטי אנטי-בריטי, אשר היה עשוי להתחולל לא בדרך של הפיכה, אלא בדרך פרלמנטארית חוקית. ברור היה שעל בריטניה לפעול מיד, אולם כיצד? לא היו חילוקי-דעות לגבי העובדה שככל שנוכחותו של הצבא וחיל-האוויר הבריטי יורגשו יותר, כן יאיט המהפך את מהלכו, אלא שמשאבי כוח-האדם של המטה הקיסרי היו מדולדלים, והיו דרושים, ממש באותם ימים, להצבת מערך הגנה חפוז על חופי בריטניה. ראשי הצבא והדיפלומטים הבריטים הבכירים בלונדון ובמזרח התיכון הועמדו לפני ברירות קשות בנוגע לגודל ולסדר הכוחות הדרושים לשמירת ההגמוניה הבריטית באזור. היה ברור כי אם יוצאו כוחות מארץ-ישראל (שבה הושלט סדר אך זמן קצר קודם לכן), על מנת להעבירם מזרחה, לארם נהרים, עלול השלום בארץ-ישראל עצמה להתערער. ואמנם תכניות שנרקמו בברלין התכוונו לנצל מצב זה. ארץ-ישראל ועיראק נראו לכן אותה שעה ככלים שלובים, לא רק בשל חשיבותה של בעיית ארץ-ישראל לציבור ולחיים הפוליטיים בעיראק, אלא גם בשל היות שתי הארצות הרגישות תלויות באותה כמות מוגבלת של גייסות בריטיים.⁴³ אם יצומצמו הכוחות בארץ-ישראל לשיעור שהוא פחות משמונה גדודים, קבע למפסון, עשוי הדבר לערער את הבטחון בעיראק ובארץ-ישראל. המפקד הבריטי העליון, הגנרל ארצ'יבלד ויול, סמך ידו על הערכה זו.⁴⁴ טבעי שדיפלומטים כאנשי צבא, החלו נושאים עיניהם שוב ללונדון, בבקשת מחווה מדינית לערבים. מצב זה נוצל על-ידי אלה מתוכם, שמזה שנים מתחו בקורת על קרירותה של בריטניה כלפי הרעיון הפאן-ערבי. אחד מאלה אשר נחלצו עתה לפעולה, שלדעתם היתה מעשה-הצלה, היה איש משרד ההסברה הבריטי, קולונל סטיוארט פרנסיס ניוקומב, איש מודיעין בגימלאות, מי שנמנה בעבר על חבורת א.לורנס ועל מייסדי "המשרד הערבי". בנסיבות שהזמן גרמן, גויס ניוקומב הקשיש, שהיה בעל קשרים מסועפים בעולם הערבי, לסייע במאמץ המלחמתי, ועם בואו לעיראק, בקיץ 1940, הפך מעין שגריר שני לארצו. ניוקומב לא היה פחות משוכנע מידידו, נורי סעיד,

42. P.R.O.,F.O. 371/24566, E 2104.

43. ראה חילופי מברקים בין הנציב לשר המושבות, והערות, יולי-אוגוסט 1940,

P.R.O.,F.O. 371/24569, E 2355

44. צ'רצ'יל מאידך גיסא דבק בדעה שאין לפייס את עיראק על חשבון הציונות. אדרבה,

הוא הציע לתגבר את הכוחות הבריטים על-ידי הקמתו של הצבא היהודי, נושא שעוד

גדון בו להלן. ראה דיון בקאבינט, 13(40)39, Cab 65/5, וכן מכתב ללויד,

P.R.O.,F.O. 371/24569, E 2069

ש"בעיית ארץ-ישראל היא שורש כל הקשיים המעיבים על יחסי בריטניה עם עיראק.⁴⁵ בבואו לעיראק נטל על עצמו מייד את המשימה להציל את מעמדו של אל סעיד, עלידי שיכנועה של ממשלת בריטניה, שתעשה מחווה משמעותית בתחום ההתפתחות הקונסטיטוציונית בארץ-ישראל, ושזו תוצג כהישגם של החוגים הפרו-בריטיים בעיראק.

ניוקומב אף נטל על עצמו להדריך את נורי סעיד בניסוח הפנייה אל ממשלת בריטניה, ובעיתויה, כדי שזו תיעשה במועד ובנסיבות שבהם הקבינט לא יוכל, לדעתו, לסרב לה. למעשה נראה שניוקומב הגיע לעיראק מלונדון, כשהוא מתודרך ברוח זו; רק כך ניתן להסביר את הבטחון העצמי הרב שבו הבטיח לידידיו העיראקים שהמחווה הבריטית היא בהישג יד, ואת אכזבתו כאשר, בסופו של דבר, הוצג ככלי ריק לפני ידידים אלה.⁴⁶ לפי גירסה אחת, המתאשרת בעקיפין ממקורות אחרים, היה זה הלורד לויד שנטע בניוקומב אמונה זו.⁴⁷

לאחר מעשה ניתן לתהות על הגורמים לבטחונם של ניוקומב (ושל הלורד לויד) שתכניתם תצלח. אולם דבר אחד היה ברור מלכתחילה – ממשלת הקואליציה בראשות צ'רצ'יל קמה, כשהיא נחושה בדעתה להילחם ללא פשרה במעצמות ה"ציר", וזאת כאשר המצב האסטרטגי של בריטניה קשה מאוד. סביר היה להניח שממשלה כזו תאמץ כל הצעה שיש בה כדי לחזק את מעמדה האסטרטגי.

אולם עיקר תקוותם של ידידי בריטניה בעיראק היתה תלויה במינויו של

45. ראה מכתבו של נורי סעיד לרשיד עלי, אשר פורסם ב-*Iraq Times*, 21.11.1941. אצל קדורי, שם, עמ' 376.

46. ראה הערות אצל: J.C. Hurwitz, *The Struggle for Palestine*, New York 1968, p. 343. גם במכתבו של נורי סעיד, שהוזכר לעיל, נאמר כי הצעתו של ניוקומב ש"עיראק תיכנס למלחמה לצד בריטניה [...] בתמורה ליישוב בעיית ארץ-ישראל על-פי גירסת הערבים", הובאה במסגרת "שליחות חצי-רשמית" מטעם ממשלת בריטניה. בוודאי שהדבר לא יצא מצ'רצ'יל, ולפי דברי האליפכס בדיון שנערך ביוני, גם לא ממנו. מאידך מוליכים כמה מן החוטים אל לורד לויד, אשר לא רק שנשאר התומך העקבי בהצעת נורי סעיד בקאבינט, אלא שאף שימש (הוא ולא האליפכס) "האיש של ניוקומב", שאליו הופנו טענותיו של הלה. ראה P.R.O., C.O. 733/426/75872/85. כן ראה אצל קדורי, שם, עמ' 171. נראה שגם שר-ההסברה, הממונה ישירות על ניוקומב, לא יכול היה להיחשב כנאמן עליו במקרה זה, שכן ברנדן בראקן, שאותו מינה צ'רצ'יל לתפקיד זה, היה פרו-ציוני נלהב לא פחות מראש-הממשלה, ובחוגים ציוניים נחשב לאיש הקשר שלהם אל ראש הממשלה, ראה: N. A. Rose (ed), *Baffy – The Diaries of Blanche*: Dugdale 1936–1947, London 1973, p.152.

47. הורביץ, שם.

הלורד לויד לשר-המושבות. שכן דומה כי בעוד שהללו מעולם לא הגו אמן רב למלקולם מקדונלד⁴⁸ ולא בטחו בכוונותיו, הרי דובריהם היו מוכנים להריע ולשמוח על מינויו של מחליפו. העתון "אל איסתיקלאל" כינה את לויד, לרגל המאורע, "חלוץ הענין הערבי", האמור "ליישב את בעיית ארץ-ישראל לשביעות רצונם של הערבים."⁴⁹ כמעט אין ספק שבטחון זה מקורו בהבטחה רשמית למחצה, שהעביר ניוקומב למשרד-החוץ העיראקי והאחרון מיהר לעשות שימוש בתוכנה עוד בטרם הוכחה אמינותה, כדי להוציא מעט רוח ממפרשיהם של תומכי ה"ציר" בעיראק.

אולם נראה שגם נורי סעיד וגם ניוקומב לא העריכו נכונה את משמעות עמידתה של בריטניה כשגבה אל הקיר, לגבי שאלת ארץ-ישראל. שכן, פנייתו של נורי סעיד, הגם שהצטיינה בסגנון מאופק והיתה ספוגה דרך-ארץ כלפי בריטניה, בכל זאת נתקבלה בקאבינט, באותן נסיבות, כצעד של סחיטה. אמנם מצד תוכנה המילולי הניחה פנייה זו לקבינט תחום נרחב לביצוע המחווה הפרו-ערבית, אולם לא היה בכך כדי לרכך הרבה את ההתקוממות הטבעית של העומד על נפשו מפני מה שנראה כנסיון להכריחו לעשות ויתורים בעל-כרחו.

כגמול על הכרזת מלחמה על גרמניה על-ידי עיראק - נאמר בהצעה שהגיעה לקאבינט ב-25 במאי 1940 -

תעניק ממשלת בריטניה, ואם ניתן, גם ממשלת צרפת,⁵⁰ באורח ברור וחד-משמעי, התחייבות, לבצע מיד, ועל כל פנים לא יאוחר מתום המלחמה, את ההתחייבויות שניתנו להקים בארץ-ישראל ובסוריה ממשל עצמי.⁵¹

הפנייה השאירה לבריטניה, לכאורה, את האפשרות שלא לבצע את הצעדים הקונסטיטוציוניים מיד, אלא רק להכריז במפורש שהיא מתכוונת לעשות זאת לאחר המלחמה. אולם מן ההתכתבות שברקע ברור שהכוונה היתה לביצוע מיידי. ניוקומב דיבר על מינוי "שרים בירושלים, למשל, שישה ערבים, שלושה יהודים ובריטי אחד" כדי להוכיח שהממשלה הבריטית אכן מתכוונת לבצע את הספר הלבן. הוא הביע תקווה שאם הבריטים יחזרו בארץ

48. ראה למשל מאמר ראשי ב"אל איסתיקלאל" מראשית מארס, ובכלל הערכות על עמדת ממשלת עיראק ב- P.R.O., F.O. 371/24658 E 1302; שם מצוטט המאמר.

49. P.R.O., F.O. 371/24566 E 2104

50. בעת ניסוח הפנייה עדיין עמדה צרפת לצדה של בריטניה, כמעצמה גדולה לוחמת.

51. תזכיר מאת האליפכס מ-12.6.1940 - The Arab States, 12.6.1940 - Cab 67/165 WP(G)(40)149 - and Palestine

אל הגירסה העיראקית – תובטח נאמנותו של צבא עיראק.⁵² עוד הוכחה לכך שמאחורי התביעה הגמישה, כביכול, עמדו תביעות אקטואליות מיידיות, אפשר לראות בעובדה שבד-כבד עם משא-ומתן זה עיכבה ממשלת עיראק והערימה קשיים על מתן היתר לגייסות בריטיים מהודו לעבור דרך עיראק.⁵³ ודבר זה הרי התחייב במפורש מחוזה 1930.

אם כך ואם כך, הקאבינט לא היסס לדחות את הפנייה מכל וכל. לא זו בלבד שלא נמצא בו איש, חוץ מלורד לויד, שתמך בהפעלת הצעדים הקונסטיטוציוניים לאלתר, אלא שבדיון הראשון, שבו נתגבשה הגישה לאותו ענין, גם סוכם שאין להעניק לנורי סעיד שום הבטחה לגבי מה שייעשה בסוף המלחמה.⁵⁴

דומה שסיקור מהיר את הלך-הרוח של מרי ואי-פשרה שהשרה צ'רצ'יל על הקאבינט שלו, ואת רצף המאורעות הדראמטיים שאירעו בין ה-25 במאי 1940, היום שבו נתקבלה הפנייה, ל-15 ביוני, שבו עלתה לדיון בקאבינט, יסבירו בקלות את מה שאירע. פנייתו של נורי סעיד היתה ידועה לחברי הקאבינט עוד בסוף מאי, אולם הם לא יכלו להתפנות לדון בה משום שבעת שנתקבלה החלה מסתמנת כבר המפלה המבעיתה שעמדו בנות הברית לנחול בארצות השפלה ובצרפת. לאחר שאגרוף שריון גרמני פורר את אחדות המאמץ הצרפתי-בריטי-בלגי, נכנע הצבא הבלגי ב-28 במאי, כשחלוץ הוורמאכט כבר חונה לחוף התעלה הבריטית. יומיים לאחר מכן ראתה בריטניה כ"נס" את יכולתה לפנות את עיקר צבאה מן היבשת, כשהוא מפורק ומפורק מנשקו. ב-11 ביוני התברר לצ'רצ'יל שצרפת עומדת על סף כניעה ויום לפני הדיון בפניית נורי סעיד ב-14 במאי, נכנס הצבא הגרמני לפאריס. במצב דברים זה קיבלו כל ההערכות מימד אחר. רק ממשלה בריטית שרוחה נפלה עשויה היתה במצב דברים כזה, להעניק ויתורים לממשלה "ידידה" המערימה קשיים בשעה כזאת. על הדיפלומטיה השיגרית נמתח קו: פחות מאי-פעם, היה הקאבינט מוכן עתה לקבל תכתיבים. ברור כי נורי סעיד לא התכוון שפנייתו תגיע לכלל דיון דווקא ברגע כה קריטי, אולם זה מה שאירע בפועל. נוצר איפוא מצב שהנסיבות אשר עליהן אישש ניוקומב את תקוותו נתחדדו יותר מדי, ופעלו נגדו. אפשר ששלושה שבועות קודם לכן עשויה היתה ממשלת בריטניה למצוא כי תוכל להפיק תועלת מהיענות לפנייה; עתה, מכל מקום, חשה שאין הדבר אפשרי.

52. ראה: ניוטון למשרד-החוץ, מראשית אוגוסט 1940, P.R.O., C.O. 733/426/85.

53. Cab 67/7, 167(40)13, ראה גם: קדורי, שם, עמ' 175-176.

54. תזכיר מאת האליפכס מיום 12.6.1940 שם. הדיון בקאבינט ראה: Cab 65/7 167(40)13.

ביטוי לאוירה זו נתן דווקא שר-החוץ הפראגמטי והזהיר כל כך, אשר בעבר עמד בראש התומכים במתן ויתורים לערבים בתחום זה. "תהא משמעות הדברים אשר תהא [כתב הלורד האליפכס לקאבינט], לא אמליץ עתה, ולא איכפת לי אילו נימוקים של תועלת יובאו, שנעניק עתה איזושהי הבטחה חדשה בענין ארץ-ישראל [...] אינני סבור שהדבר ישתלם [...] הוא עשוי דווקא לעודד אותם ערבים הסבורים כי יוכלו לנצל את קשיינו הנוכחיים כדי לסחוט ויתורים נוספים."⁵⁵

ואם האליפכס כך – קל וחומר השרים הליברלים והלייבוריסטים החדשים, אשר נכנסו לקאבינט כשדברם האחרון בענין ארץ-ישראל היתה הביקורת שהטיחו כלפי הממשלה בראשית מארס, בעת הדיון בבית-הנבחרים על חוק הקרקעות. די היה לנופף בנימוק של הנזק שייגרם למעמדה של בריטניה בדעת-הקהל האמריקנית (נימוק שעד לאותו זמן נחשב בקאבינט כנחות-ערך), כדי לטאטא מן השולחן את פניית נורי סעיד. רק הלורד לויד וראש-הממשלה היוצא (שעדיין נכח כצל בישיבות הקאבינט) תמכו בהיענות חיובית.

אולם טבעה של דיפלומטיה, שהיא משאירה לעצמה תמיד ברירה אחרת. הלורד האליפכס התנגד אמנם ל"הבטחות חדשות", אולם תבע לחזור ולאזכר את הישגות. לדעתו אסור להניח לשופרות התעמולה של ה"ציר" ליצור את הרושם בעולם הערבי כאילו בריטניה עומדת לסגת בכלל מהבטחותיה כפי שנוסחו בספר הלבן. משום כך הציע שיובטח לנורי סעיד כי:

מדיניות ממשלת הוד מלכותו בארץ-ישראל תמשיך להיות זו שנקבעה בספר הלבן של 1939 [...] ובאשר להתפתחות הקונסטיטוציוני-ונית, [ייאמר כי] ממשלת הוד מלכותו איננה סבורה עדיין שסדר ושלוש הושלמו בארץ במידה מספקת. אולם [ייאמר עוד] היא מקווה כי בתום המלחמה ייווצרו תנאים אשר יאפשרו מיד נקיטת צעדים בכיוון הקונסטיטוציוני.⁵⁶

הוויכוח בקאבינט נסב עתה לא על עצם הפעלת הפרק הקונסטיטוציוני, אלא על ההבטחה להפעיל אותו בתום המלחמה. בפגישה ב-15 ביוני ניצחה עדיין דעתו הפסקנית של צ'רצ'יל, ש"עיראק טרם עשתה דבר כדי לזכות מצידנו ביחס מיוחד", ושזו תוחזר למוטב לא על-ידי מחוות של ויתורים אלא "בעזרת נצחונות צבאיים מכריעים על האיטלקים [בלוב]."⁵⁷ אולם בדיון

55. תזכיר מאת האליפכס, שם.

56. השווה תזכיר מאת האליפכס, שם, לנוסח שקבל הקאבינט, Cab 65/7, 167(40)13.

57. דיון בקאבינט, Cab 65/7, 167(40)13.

חוזר, שנערך בקאבינט ב־3 ביולי נעשה מאמץ למצוא שביל־ביניים בין הצעתו של האליפכס לבין הווטו של ראש־הממשלה. לבסוף נמצא נוסח לפיו ייאמר לנורי סעיד ש"מצד אחד אין בכוונת ממשלת בריטניה לסגת מן הספר הלבן, אולם מצד שני על עיראק לחדול מלחצים [...] בזמן המלחמה."⁵⁸ סוכם שברוח זו ישיב השגריר ניוטון, "בנסיבות המתאימות", לשר החוץ העיראקי. נראה שניוטון לא ראה סיבה מיוחדת להודרו במתן התשובה המאכזבת לנורי סעיד. במרוצת יולי הוא המשיך לדחות את העברת התשובה, כשהוא מזהיר בינתיים את ממשלתו מאפשרות של "מרד גלוי" נגד נורי סעיד, בתוך עיראק, ושל מפולת כללית של התמיכה בבריטניה בארץ זו. רק סמוך לסוף אוגוסט נמסרה התשובה ליעדה.⁵⁹

עתה נראה היה כבר בעליל שממשלת רשיד עלי – נורי סעיד מתקשה לדבוק באוריינטציה הבינלאומית שעליה הוכרו באפריל. למעשה עמדה ממשלת עיראק באפס אונים והמתונה לתוצאות המשאומתן – שהחל באוגוסט, בין פרו־גרמנים בעיראק, לבין דיפלומטים גרמנים, על חידוש היחסים בין שתי המדינות.⁶⁰ מזכירו של המופתי, כמאל חדד, נשלח לברלין, בהסכמת רשיד עלי, לבחון במה עשויה גרמניה לגמול לעיראק על חידוש היחסים. במעמד זה הונחו בברלין קווי־סוד לתכנית שנועדה לגרום מהפך מדיני כללי במזרח התיכון, לטובת מעצמות ה"ציר".

נורי סעיד התרוצץ באותם ימים בין בעלי האוריינטציות השונות בעיראק, כמי שנלכד ללא־מוצא בדליקת ענק. מצד אחד שב והפציר בניוטון וניזקומב שיגבירו את לחצם על ממשלתם, אם לא להפעיל את הצעדים הקונסטטיטוציו־ניים מיד, לפחות להקים "קאבינט צללים" של פלשתינים, מוכן לרגע בו תתאפשר הפעלת הספר הלבן כולו. מצד אחר, פנה למשא ומתן עם הגולים הערבים הפלשתינים עצמם, מתוך תקווה לפרוץ בקיעים בחומה הלאומנית העיראקית־פלשתינית של התמיכה ב"ציר". לדבריו, עלה בידי להשיג את הסכמתו של יושב־ראש הוועד הערבי העליון לשעבר, ג'מאל חוסייני, לשיחוף

58. שם.

59. P.R.O., F.O. 371/24563, E 2220; P.R.O., C.O. 733/426/75872/20.

60. מדובר היה שעיראק וסוריה יהפכו למרכזים של התקוממות אנטי־בריטית כללית, שבמהלכה יחוסלו ההאשמים: עבדאללה מעבר־הירדן, העוצר עבד אל אילה ויורש העצר פייצל בעיראק, וכתוצאה מכך תסופח עבר־הירדן לארץ־ישראל תחת ממשלתו של המופתי. קדורי, שם, עמ' 182–184. אולם חשוב לציין שכוונות אלו לא עלו בקנה אחד עם הכנותיו הסודיות של היטלר, להפנות את כל המשאבים הפנויים למתקפה על רוסיה.

פעולה ערבית-פלשתינאית-בריטי, אם אמנם יוקם "קאבינט צללים" כזה.⁶¹ כאן בגדו גם עצביו של מיילס למפסון, השגריר הבריטי במצרים. ב-26 באוגוסט נעתר לבקשת ניוקומב, והביע לפני לונדון את דעתו (אשר נחשבה שם מאוד), בזכות הצעותיו של ניוקומב. עם זאת, פנייתו שוגרה אל הלורד לויד, ולא אל משרד החוץ, כפי שהתחייב מן הנוהל הדיפלומטי התקין. פניית למפסון נראתה לשר-המושב כעילה מספקת לנסיון נוסף לשנות את החלטת הקאבינט מיוני. הוא הורה למקמיכל להתכונן לכך ש"בקרוב" יצטרך למנות "מספר פלשתינים", כראשי מחלקות בממשלתו, ותבע ממנו להגביר את קצב ההכנות לכך. בו בזמן הורה לסגנו, פרקינסון, להכין תשובה בעלת אופי חיובי לפנייתם של למפסון וניוקומב, כשהוא דוחה את הדיון בקאבינט לשלב האחרון.⁶²

אלא שמהלכים אלה לא נעלמו מעיניו של ראש הממשלה. חרף המעמסה הכבירה של הקרב על בריטניה, בניית הכוח הבריטי במזרח התיכון ומשיכת האספקה על-פני האוקיאנוס האטלנטי, מצא בכל זאת שהות לשים את ידו על מסמך למפסון, ולנקוט בצעד שמשמעותו היתה – חסימת המהלך הקונסטיטוטיוני. בראשית ספטמבר (מציינות הערות נרגשות של פקידי משרד-המושב), ביקש צ'רצ'יל שתיק הצעדים הקונסטיטוטיוניים יובא אליו לעיון. לאחר מכן הורה בפירוש, ש"שום תשובה לא תישלח ללמפסון מבלי להיוועץ בראש-הממשלה." די היה בכך כדי ששום תשובה משמעותית לא תישלח בכלל.⁶³

לויד נאלץ להאט את מרוצתו, אולם בו בזמן לא חדל מלהאיץ בנציב העליון הסרבן, לקדם את תהליך בחירת המועמדים לתפקידי ממשל. בעיניו לא היתה הפעלת הפרק הקונסטיטוטיוני אלא שאלה של זמן, והוא שאף להקדים מועד זה ככל שניתן. הוא לא נרתע מתשובותיו המאכזבות של הנציב, ובמרוצת ספטמבר ואוקטובר 1940 דחק בו לבצע לפחות את המינימום ההכרחי של ה"צעדים", דהיינו – מינוי ראשי-מחלקות יהודים וערבים ביחס (ובאורח נומינלי) של 2:1. כפי שנראה להלן, בסוף אוקטובר כבר בחר הנציב העליון

61. למפסון ללויד, 26.8.1940, P.R.O., C.O. 733/426/75872/85, והערות שונות, שם.

62. שם, במקומות שונים.

63. הערות של ליוק מראשית ספטמבר, שם. יתכן מאוד שהעיקוב אחר פעילות זו התאפשר לראש-הממשלה הודות לשר ההסברה שלו, ברנדן בראקן, בעצמו ציוני נלהב, שכן האחרון היה הממונה ישירות על פעולותיו של ניוקומב. חיזוק לאפשרות זו קבל המחבר מגברת אליזבת מונרו, קולג' סנט אנתוני'ס, אוקספורד, שהיתה פקידה במחלקת המזרח-התיכון של אותו משרד, באותם ימים.

את מועמדיו. עתה לא נותר אלא לחכות להזדמנות הראשונה שתתאים לשינוי החלטת הקאבינט, ואמנם היה נראה שזה ממשמש ובא.

ו. "ההזדמנות" החדשה: אוקטובר 1940 – מארס 1941
 הראינו כבר, שהממשלה החדשה שקמה בבריטניה, אף שהקמתה עודדה דווקא את הערבים להאמין, שמבחינתם קרבה ובאה הגאולה, נטתה, פחות מקודמתה, להאמין שניתן לחזק את מעמדה האסטרטגי של בריטניה באזור באמצעות מחוות ויתור מדיניות ללאומנות הערבית. בסתיו 1940 עלתה שוב תביעה, מטעם גורמים במשרד-החוץ, שיעשה מאמץ מחודש להסגיר את המופתי לידי גורמים בריטיים.⁶⁴ התקוות שיעלה בידי נורי סעיז לנווט את רשיד עלי בכיוון של אוריינטציה פרו-בריטית התבדו בינתיים. אדרבה, מעמדו הלך ונשחק, ורשיד עלי נכנס יותר ויותר לחוג השפעתם של תומכי ה"ציר". מהפך פרלמטרי פרו-גרמני נראה למשרד-החוץ בלתי-נמנע, אלא אם כן יינקטו צעדים תקיפים והתערבות בריטית דראסטית להפלתה של ממשלת עיראק, והרכבת ממשלה חדשה, שתפעל באורח שונה. כן התחזקה המגמה להחליף בהקדם את השגריר ניוטון "באדם חזק יותר באופיו", והדיפלומט הותיק קינאן קורנווליס הוזכר כמחליף אפשרי.⁶⁵

קו חדש זה יש לקשור בהחלטתו של צ'רצ'יל (בעיצומה של מתקפת הבזק האווירית על ארצו), להעתיק חלק מן הגייסות הבריטיים למזרח התיכון, כדי שאפשר יהיה להתחיל להכות במעצמות ה"ציר" במקום שבו יחסי הכוחות יהיו לטובתה של בריטניה. ואמנם, באמצע ספטמבר 1940 עלה בידי כוחות בריטיים, שהיו עדיין נחותים במספרם, לבלום מתקפה איטלקית בגבול מצרים-לוב, ולעבור בתוך זמן קצר למתקפה רבתי. סמוך לסוף השנה האזרחית הושגו בלוב נצחונות מוחצים על הצבא האיטלקי, ולרגע נראה הקו המיליטנטי הבוטה של צ'רצ'יל כפריצת-דרך. "הוכח", כי כפי שניבא ראש-הממשלה, "מה שירשים את הערבים" ומה שיגרום לנאמנותם יהיו "בראש וראשונה נצחונות".

בעיראק מצא קו חדש זה את ביטויו בכך שהבריטים הפסיקו לטפל בממשלה בכפפות של משי. הוטלו עליה סנקציות כלכליות שפגעו בתקציב הממשלתי וברמת הכוונות של צבאה. בהתבטאויות נציגי בריטניה, חשאיות כפומביות, זכתה ממשלת עיראק לנזיפות שהשפילו קודם כל את ראש-ממשלתה.⁶⁶

64. הערות של בויז ואחרים, P.R.O.,F.O. 371/24568 E2696

65. שם.

66. קדורי, שם, עמ' 194-195.

התוצאה לא איחרה לבוא. בסוף ינואר התפטרה ממשלת רשיד עלי, וצ'רצ'יל זקף עוכדה זו בגאווה לזכותו.⁶⁷

אולם חסרונם של צעדים גאים אלה, שהיו יפים כל עוד נתמכו בנצחונות בריטיים. מרגע שהתהפך הגלגל במזרח התיכון, והאופנסיבה הגרמנית-איטלקית הצפויה באביב, איימה ללפות את האזור כבמלקחיים (מסוריה של וישי ומלוב) – היה המחנה האנטי-בריטי בעיראק מוכן להפיכה. צעדיהם האחרונים של הבריטים גרמו להתחדדות הניגוד בין בעלי האוריינטציות הבינלאומיות השונות בעיראק, ולהרגשה שכללי המשחק הדמוקרטי החפשי כבר הופרו ושמותר לצבא להתערב בשלטון. מול תומכי האוריינטציה הבריטית, שבראשה עמדו נורי סעיד והעוצר ההאשמי עבד אל-איללה, התיצבו עתה לא רק ראשי הצבא, הפלשתינים והאלמנטים הפאן-ערבים הקיצוניים, אלא גם ראש-הממשלה לשעבר רשיד עלי, שמתוקף השפלתו עבר למחנה היריב.

עתה חל גם בלונדון מפנה מסוים, הגם שלא היה קשור בתפיסה הפוליטית-אסטרטגית הישנה של פיוס הערבים. מפנה זה קשור בהחלטת הקאבינט, מן ה-10 באוקטובר, להקים במסגרת הצבא הבריטי, צבא יהודי לוחם בכוח של אוגדה. אקט זה, שבא כולו ביוזמתו ובלחצו הנמרץ של צ'רצ'יל, גרם בעקיפין שהלורד לויז יצא מבדידותו בשאלת הפעלתם של הצעדים הקונסטיטוציוניים.⁶⁸

ההחלטה להקים את הצבא היהודי התקבלה על-ידי מרבית שרי הקאבינט בלי חמדה. הכל ידעו שמקור היוזמה הוא הד"ר חיים וייצמן, אשר לא הסתיר כלל את תקוותו, כי הקמת הצבא תעניק למוסדות התנועה הציונית מעמד כשל ממשלות גולות שונות אשר קנו שביתה בלונדון והעמידו את שרידי גייסותיהם לרשות המאמץ המלחמתי הבריטי (צבא צרפת החפשית, הצבא הפולני של אנדרס, הצבא הנורווגי החפשי וכו'), מתוך הסכמה שהדבר יעניק להם בתום המלחמה מקום ליד שולחן ההחלטות הבינלאומי.⁶⁹ משמעותו של

67. "ממשלת רשיד עלי הופלה ביוזמתנו". דברי צ'רצ'יל בבית-הנבחרים, 7.5.1941, *Hansard, House of Commons*, Vol. 371, Coils. 942–943. באורח מקביל קיבל

הקאבינט את עמדתו של צ'רצ'יל לנקוט בקו נוקשה גם כלפי המלך המצרי ולכפות עליו ממשלה שתכריז מלחמה על גרמניה. ראה: Cab 65/7, 175(40)9.

68. המחבר סבור שעד כה טרם הושם לב להיווצרותה של סטואציה זו, וכתוצאה מכך, טרם ניתן עד כה הסבר מניח את הדעת להקפאתם של הצעדים הקונסטיטוציוניים של הספר

הלבן, בשלב כה מוקדם של המלחמה. התיאור, מכאן ואילך, נועד לתקן חסרון זה.

69. ראה בגנוך וייצמן: מכתב להור-בלישה מ-11.9.1939; ראיון עם הלורד לויתאן, באותו תאריך; ראיון עם הגנרל אירונסייד ב-29.10.1939. אך בעיקר ראה חומר מגוון משל

צ'רצ'יל עצמו ב-4/51/9 (Part II) Prem.

צעד זה היתה איפוא שבִּרִיטְנִיָּה מסייעת להקים צבא השואף להניח את היסוד לצבא המדינה היהודית העצמאית אחרי המלחמה. וייצמן עמד על כך, שמלכתחילה יינתנו לסוכנות היהודית, "ממשלתה בדרך" של הציונות, סמכויות רחבות בארגון הגיוס, בברירת המפקדים, בפעולות הסברה ובהחלטה על יעודו של הכוח.

באוקטובר 1940 לא נמצאו למתנגדי הצבא היהודי בקאבינט נימוקים חזקים די-הצורך על מנת להסיר את התכנית מעל הפרק, שכן הקמתו השתלבה יפה מדי במגמה להעתיק חלק ניכר מן המאמץ המלחמתי לזירת המזרח התיכון ואפריקה. אולם תוצאתו האחרת של צעד זה היתה, שכל השרים אשר חתמו על השטר המדיני לציונות כמי שכפאם שד, החלו מתלכדים סביב לויד מתוך כוונה לפצות את הערבים על-ידי הפעלת הפרק הקונסטיטוציוני. כפי שנראה מיד, ראה לויד עצמו כהכרח-לא-יגונה (בגין הרושם על הערבים) שבהתבצעם – ינטרלו שני הפרויקטים האחד את משנהו. אחרים סברו שכדאי שיקרה ההיפך, דהיינו, ששני הפרויקטים יוקפאו. מכל מקום, הקמת הצבא היהודי הביאה להתהוות הסיטואציה הפנימית בקאבינט, שלויד ציפה לה מאוד באוגוסט. "הפעם", ציין אחד מותיקי משרד-המושבות סר ג'ון שאקבורו, "אנו עדים לכך שהיוזמה לביצוע הצעדים הקונסטיטוציוניים איננה באה מצד ממשלת עיראק, אלא מתוך ממשלת בריטניה עצמה."⁷⁰

ז. ההקשר של הקמת הצבא היהודי

הנסיון לבנות צבא יהודי הקים על הציונות מחדש, מבלי שזו אף תחוש בכך, את הגולם של הצעדים הקונסטיטוציוניים. ב-10 באוקטובר, לאחר לחץ שנמשך כמעט שנה, אישר הקאבינט הבריטי הקמת צבא בן 10,000 איש, שכשליש ממנו יגויס בארץ-ישראל, והשאר בקרב יהודי התפוצות;⁷¹ ואז נוצרה בקאבינט קואליציה של שר-המושבות, שר-החוץ ושר-המלחמה, אשר החלה לוחצת לביצוע צעד פרו-ערבי מקביל. בתוך קואליציה זו שאף שר-המושבות להגשים את שני הפרויקטים במקביל, ואילו השרים האחרים קיוו ששתי המגמות ינטרלו זו את זו, ויתבטלו הדדית.

P.R.O., F.O. 371/27126, E 589 .70

71. הדיון והחלטת הקאבינט נמצאים ב" Cab 64/9, WM 269(40)5. בקרב הישוב בארץ נתקבל הסדר זה בקורת-רוח יחסית, שכן רבים התנגדו "להוציא מן הארץ את מיטב הבחורים" (אוישישקין). אלה שהסכימו ככל זאת לערוך גיוס רחב תבעו שכל החיל יוצמד במפורש להגנת הארץ (בן-גוריון). רק וייצמן, שקרבתו למשא-ומתן עשתה אותו מעשי יותר, קיבל את נוסחת "השירות בכל גיזרה בה יידרש", שנתקבלה. עתה, משהוחלט שלא יותר מ-3000 מבני הישוב יגויסו לצבא זה, חשו רבים בישוב רווחה ניכרת.

בהחלטה על הקמת הצבא פעלה גם המגמה לזרו ולהעמיק באמצעותה את מעורבותה של ארצות-הברית במלחמה; עיקר הגיוס לצבא זה צריך היה להיעשות מעבר לאוקיאנוס האטלנטי. שבוע לאחר שנתקבלה ההחלטה בקאבינט, מסר הלורד לויד לד"ר וייצמן על כך במכתב, והזמינו להעיר את הערותיו. לויד הדגיש שהקאבינט הטיל לפי שעה איפול על ההחלטה, כדי לא להקשות על רוזבלט במאמציו להיבחר לכהונה שלישית של נשיאות. לויד קיווה שלאחר הבחירות בארצות-הברית אפשר יהיה לגשת לבניית הכוח.⁷² ואמנם, משחזר רוזבלט וישב בטח על כיסא הנשיאות, בשבוע השני של נובמבר, נכנסו ההכנות להקמת הצבא היהודי לשלב מעשי. הוכחה לכנות הכוונות להקימו בפועל ממש אפשר למצוא לרוב במסמכי שלושת המשרדים הנוגעים בדבר, עד ראשית השנה האזרחית החדשה. משרד המלחמה התדיין עם משרדי-החוץ והאוצר, באיזו מטבע תשולם משכורתם של החיילים אזרחי ארצות-הברית שישירתו בצבא זה. הועלתה הצעה שבאורח זמני ישותפו קרנות יהודיות שונות בארצות-הברית במימון המשכורות, בבחינת הלוואה לבריטניה, כדי למנוע דלדול יתרות הדולרים הבריטיות. משפטני משרד-החץ בדקו כיצד מתישב שירותם של אזרחי ארצות-הברית בצבא זר עם חוקת ארצות-הברית. משרד-המושבות עמד על כך שיובהר לכל מתגייס ששירות בצבא זה איננו מקנה לו זכות אוטומטית של כניסה לארץ-ישראל לאחר המלחמה.⁷³ שרים, ובתוכם צ'רצ'יל, בראקן ומוריסון תרו אחר דרכים להפוך את הקמת הצבא הזה למנוף הסברתי רב-עוצמה בקרב הציבור הרחב בארצות-הברית.⁷⁴

בדצמבר היתה טיוטת ההודעה הרשמית על הקמת הצבא מוכנה; סוכם שזו תימסר בבית-הנבחרים, בתשובה לשאלה מוזמנת, אשר גם ניסוחה כבר היה מוכן. ב-2 בינואר נפגש לויד עוד פעם עם וייצמן, והראה לו את נוסח ההודעה. וייצמן הופתע בראותו שאזכור מעמדה של הסוכנות בכל הנוגע לצבא הושמט. בהיותו סבור שעומד לרשותו זמן רב למיקות, הגיש לא פחות מחמש-עשרה הסתייגויות ותיקונים לנוסח ההודעה.⁷⁵

נראה שפעולתו של וייצמן פעלה נגדו במקרה זה כבומרנג. שר-המושבות קבע שהדיון על מעמדה של הסוכנות מצריך פגישה בדרג מיניסטריאלי רחב, של שרי המלחמה, החוץ והמושבות, ולא היה קל, ואף לא נראה כה דחוף,

72. לויד לווייצמן, P.R.O., F.O. 371/27126, E 60

73. ראה: P.R.O., F.O. 371/24569, E 2766, E 3025

74. ראה, למשל, ראש-הממשלה לשר-האספקה, Prem. 4/51/9, p. 1161

75. P.R.O., F.O. 371/27126, E 418

לכנס פגישה כזו לאלתר. אף-על-פי-כן בינאר התבטאו עדיין במשרד-החוץ, (בנימה של צער, כפי שששמע מן הנוסח), כי "התחייבנו כבר כל כך הרבה לענין הצבא היהודי, עד כי לא ניתן עוד להחזיר את הענין אחרנית.⁷⁶ רק בפברואר נוצרו שוב תנאים שעוררו תקוה בליבם של מתנגדי הפרויקט.

ח. המאמץ השני להפעלת הפרק הקונסטיטוציוני, נובמבר 1940 – פברואר 1941

הנה כי כן, מאוקטובר ואילך נראה היה, ששני הפרויקטים גם יחד קרבים לביצוע: הקמת צבא יהודי והגשמת הפרק העיקרי של הספר הלבן. העובדה שהראשון כבר התמסד בהחלטה מפורשת של הקאבינט, ואילו השני נשלל בהחלטה של אותו גוף, מסתבר שלא היתה מכרעת; שתי הבעיות נפתחו למעשה מחדש.

לוידי, אשר נראה משלים עם הקמת הצבא היהודי, שימש, מאידך גיסא, ככוח המניע את המהלך הקונסטיטוציוני. בענין זה היה עליו להילחם בעת ובעונה אחת בשתי חזיתות: בלונדון ובירושלים. בלונדון חסם את דרכו ראש-הממשלה, אשר כבר הוכיח, בסוף אוגוסט, כי עינו פקוחה וכי לא ירשה להמשיך ולקדם את הספר הלבן. אולם קושי לא קטן עמד לפניו גם בגין העמדה העוינת שנקט לענין זה סר הרולד מקמיכל. אמנם ניוקומב טען, באיגרתו מאוגוסט, ש"איש מקרב הפקידות הבכירה במצרים ובארץ-ישראל איננו מתנגד להצעת נורי [...] למנות שישה ערבים ושלושה יהודים למשרות שרים בירושלים",⁷⁷ אולם קביעה זו לא היתה נכונה. לוידי ידע מהתכתבותו הממושכת עם הנציב, ומהתכתבות קודמו, כי מקמיכל סבור, שהצעדים הקונסטיטוציוניים הם "אכספרימנטים" אשר פרט לכך שיעוררו ניגודים חמורים, "דחיתם מוצדקת בהחלט" שכן שני הצדדים אינם מעוניינים בהם כלל. הוא ידע שהנציב טוען כי לפי מיטב זכרונו שום ערבי לא הזכיר שאלת הצעדים הקונסטיטוציוניים בשיחה עמו.⁷⁸ כמו האליפקס סבר הנציב, שקיום מצב של מלחמה בעולם נותן בידי בריטניה נימוק מספיק להקפיא כל שינוי במעמדה הקונסטיטוציוני של ארץ-ישראל, ושניתן להשתמש בנימוק זה כל עוד אין בריטניה משוכנעת שהפעלת ה"צעדים" תהיה לטובתה.

לפרקים הרבה מקמיכל באזהרות אודות חריפות תגובתם הצפויה של היהודים בארץ-ישראל. ואילו שר-המושבות טען בקאבינט כי הפעלת הפרק

76. הערות מאת באקסטר, P.R.O., F.O. 371/72162, E 93

77. ניוקומב ללוידי, P.R.O., C.O. 733/426/75871/85

78. P.R.O., F.O. 371/24566, E 2077; 371/24563, E612

הקונסטיטוציוני תרגיע את המצב בעיראק "העלול להידרדר באורח מסוכן";⁷⁹ הנציב כתב ביוני 1940 כי כל צעד כזה "יוגזם מיד על-ידי היהודים לממדי שינוי קונסטיטוציוני יסודי", דבר שמלבד התרגשות מזיקה בארצות-הברית, גם יעורר מחדש את המתיחות, שזה לא מכבר רפתה, בין יהודים וערבים בארץ-ישראל, ושום דבר טוב לא יצמח מזה לבריטניה. "חיוני", הזהיר תוך מחאה, "שלא נאפשר בשעה כזאת הטחת האשמות כאלו נגדנו."⁸⁰ נימוקים של תועלת ביחסים הבינלאומיים, שימשו איפוא לכאן ולכאן בידיהם של אנשי אותו משרד, בעוד אנשי משרד-החוץ עצמם מביטים בענין מזווית המיוחדת להם.⁸¹ מכל מקום, מתחת לפני השטח, הסתמן הניגוד הפשוט והברור: שר-המושבות שאף לפתרון "יסודי" של בעיית ארץ-ישראל על-פי הקווים היסודיים של הספר הלבן, בעוד שהנציב ביקש ליטול מאותה מדיניות רק את התקנות שיעזרו לו לקיים בארץ שלטון בנוסח קולוניאלי. מובן שההכרעה הסופית נשארה בידי שר-המושבות, שלא התכוון כלל לקבל את עמדת הנציב. הוא שב ותבע ממנו להגביר את התכונה להפעלת הפרק הקונסטיטוציוני, על-ידי הכנת תשתית בציבור (הערבי, לפי שעה; להלן נתיחס לבעייתיות של הצד היהודי), וגם על-ידי ציון מועמדים לתפקידי ממשל ברמות שונות. בלחצו של שר-המושבות הוגברו אמנם פעולות שונות, שעליהן ניצח יועצו של הנציב לענייני ערבים, אלאן ל. קרקבריייד.⁸² מגעים אלה שתחילתם עוד בימי מקדונלד קיבלו תנופה בעיקר עם כניסת לויד לתפקיד ובמהלכם הוצע למנהיגים ולאישי ציבור ערבים בארץ-ישראל, להשלים עם מדיניות הספר הלבן, שכן עתה נסתבר להם שחששותיהם מאפריל-מאי 1939, שאין בריטניה מתכוונת לממש את הפרק הקונסטיטוט ציוני, לא היו מבוססים. הצד הבריטי טען שהמופתי אינו מביא אלא אסונות על ראש ערביי ארץ-ישראל. בהודמנויות שונות אף נרמז, כי ג'מאל חוסייני עשוי לראות בעין יפה התפתחות כזאת. כזכור, היה זה ג'מאל חוסייני אשר דחה ביוני 1939 בשם הוועד הערבי העליון את הספר הלבן.⁸³

79. דברים בישיבת הקאבינט, Cab 65/7, 167(40)13.

80. חילופי מברקים לויד-מקמיכל והערות, יוני 1940. P.R.O., F.O. 371/24566, E 2077.

81. ראה לעיל.

82. ראה חילופי מברקים בין הנציב למקדונלד, ינואר-פברואר 1940. P.R.O., F.O. 371/24563, E 612,

אין להחליף את אלאן קרקבריייד באלק קרקבריייד, ששימש אותו זמן נציג-תושב בריטי באמירות עבר-הירדן.

83. התכתבות הנציב - שר-המושבות מן החדשים יוני-אוגוסט 1940, נמצאת בתיקים

P.R.O., F.O. 371/24567, E 2717, וכן P.R.O., F.O. 371/24566, E 2077; בענין זה

חשובות גם הערות של באגלי ב-P.R.O., F.O. 371/24563, E 612, ושל דאוני

תגובתו של הנציב היתה טיפוסית. כל עוד סבר שקיימת אוזן קשבת לנימוקי התנגדותו להפעלת הפרק הקונסטיטוציוני, לא חסך בנייר ובדיו; אולם מרגע שנוכח לדעת כי לונדון איתנה בדעתה פנה לדאוג שלתפקידי ראשי-מחלקות בממשלתו העתידה יתמנו רק אישים רפי-כוח ומוגבלים בהשפעתם, מתוך הציבור הערבי.

מגמה זו בלטה, במרוצת 1940, במדיניות החנינה לגולי מאורעות 1936-1939, שהנציב היה מעצבה הראשי. ראש לכל, סירב - וגם נתמך בעמדתו על-ידי לונדון - להעניק חנינה רבתי. רעיון כזה העלה ניוטון בחודשים אפריל ומאי 1940, בלי ספק מתוך נסיון להטיל את השרץ הפוליטי שהציק לו כל כך בעיראק, אל חיקו של מישהו אחר.⁸⁴ תחת זאת, קבע סדר חנינה כשבראשו ניצבים אנשי-ריב של המופתי או כאלה שהבטיחו לכריטיים למתוח קו על עברם. ביחוד נטה הנציב להקדים חנינת אישים אשר קיימו קשרים עם המלך עבדאללה. בתיקים הדנים בפרשה, יש אף רמז לכך, שלאמיר עצמו היתה יד בעריכת הרשימה.

מכל מקום, חלק מראשי הוועד הערבי העליון, בעיקר אנשי מפלגת החוסיינים, לא היו כלולים ברשימת מקבלי החנינה ומקצתם הוצבו בסופה. דא עקא, אם באמת ובתמים התכוונה ממשלת בריטניה לברור אישים בעלי השפעה וכושר מנהיגות לתהליך הקונסטיטוציוני שבו עמדה לפתוח, היה עליה לבחור דווקא באלה...

האישיות הבולטת מבין הדמויות, שעתה אמר הנציב לרומם, היה סולימאן טוקאן, ראש עיריית שכם. טוקאן נמנה על המנהיגים הפלשתינים, שעוד ב-1923 הציעו להם הבריטים (הנציב העליון, הרברט סמואל) לכהן במועצה פלשתינית מייעצת. טוקאן דחה אז את ההצעה, מפני שלא סיפקה את התביעות הערביות. בראשית 1936 נמנה טוקאן על מארגני המרי הערבי, לאחר שעוד קודם לכן הקים, יחד עם הנשאיבים, את "מפלגת ההגנה". אולם בתוך זמן קצר הפך אויב בנפש למופתי. עם תום המאורעות נתגלעה גם אויבות מרה בין טוקאן לבין חבריו למפלגה, הנשאיבים, פרשה ששיתקה כמעט כליל את פעולתה של מפלגה זו. מעתה היה אדם בודד, שהשפעתו ניכרת באזור שכם

ב-P.R.O., C.O. 733/426/75872/85. על תהליכי ברירת המועמדים, כולל הערכות על עברם של האישים הנדונים, השקפותיהם בעבר ובהווה, על כשירותם וסיכוייהם לקבל על עצמם תפקידים במסגרת הפעלת הצעדים הקונסטיטוציונים, ראה: P.R.O., F.O. 371/24563, E 2480

בלבד.⁸⁵ בכל תכנון בריטי, באותם ימים, צוין טוקאן כמועמד מספר אחד לחברות בממשלת ארץ-ישראל.

באותו סוג של מועמדים, "מי שהיו", אשר לא נטלו חלק פעיל בהפרת החוק בתקופת המאורעות 1936-1937, כלול גם השיד הירושלמי הנכבד, עבד אל קאדר אל מוזאפר. עשרים שנה קודם לכן בלט השיד בחבורתו האגדית של האמיר פייסל בן חוסיין, ולאחר מכן היה ממייסדיה של האגודה הלאומנית אל נאדי אל ערבי. כאיש דת, הקדים מוזאפר בראשית שנות העשרים אף את חאג' אמין אל חוסייני, בהפכו את בימות המסגדים החשובים בירושלים, למוקדי הסתה נגד הציונות והמאנדט. בעקב פעולות אלו נכווה, בסופו של דבר, מוזאפר בגחלתם של הבריטים כבר בראשית שנות ה-30 כשנאסר בעוון הסתה ונכלא למספר שנים. פרק חיים זה הקהה במידה ניכרת את קנאותו של האישי, ועדות לכך – המנעותו מנטילת חלק פעיל במאורעות 1936-1939. הוא הדין בנכבד אחר, מרמלה, שוקרי אל תאג'י אל פארוקי, אשר חרף קירבת משפחה למופת, השכיל שלא להסתבך עם החוק במרוצת המאורעות הסוערים של 1936-1939.

לאחר רשימת בעלי "העבר הנקי", פנו אנשי משרד המושבות לעריכת רשימה של אישים אשר גרמו להם אמנם צרות בעבר, אולם נראה שהם עשויים לשתף פעולה עתה. אישים אלה הוצגו בראש רשימת החוזרים מן הגירוש.

בין אלה ששבו ארצה, באביב ובקיץ 1940,⁸⁶ בלטו כמה מראשי מפלגת איסתיקאלאל הפלשתינית. דווקא ראשי המפלגה, אשר האידיאולוגיה שלה העדיפה את "הענין הערבי" על הענין הלאומי המוגבל יותר, החלו מדברים

85. דינים וחשבונות על שיחותיהם של שלוחי הנציב עם אישים ערביים מצויים בתיק P.R.O., F.O. 371/24563, E 2480. בהתחקות על עברם של אישים אלה נעזר המחבר חלקית בספרו של יהושע פורת; צמיחת התנועה הלאומית הערבית הפלשתינאית 1918-1929, ירושלים 1971. מעניין ללמוד שהבריטים פסחו על ראשי מפלגת ההגנה, הנשאיבים, אשר היו ראשונים ויחידים שהביעו הסכמה לספר הלבן, ובחרו דווקא באיש ריכם, טוקאן. דין-וחשבון של המודיעין הבריטי קבע באותם ימים כי מפלגה זו "שסועה ומפולגת [...] מנהיגיה הם 'מי שהיו' [...] חסרי יכולת פוליטית, ונעדרי יוקרה ציבורית ומוסרית", P.R.O., F.O. 371/24563, E 612

86. סדר החנינה: חילמי, רוק, סאבא וח'דרא, הורשו לשוב בין פברואר למאי 1940; אח'כ אלחאג' איברהים ביוני (כנראה). אולם מנהיגים בעלי שיעור-קומה כעוני עבד אל-האדי (איסתיקאלאל) ויעקוב גוציין (מפלגת הנוער) לא הורשו לשוב לפני סתיו 1941, ורק סמוך לסופה של אותה שנה הותר שובו של ד"ר חוסיין פאכרי תאלדי (מפלגת הרפורמה). כאשר הותר לאישים התקפים יותר לשוב, כבר ירדה מסדר-היום הפעלת הפרק הקונסטטיטוציוני, ראה: P.R.O., F.O. 371/24566, E 1974

על כך שישתדלו לשרת את הענין הערבי בתחום הכלכלי. ביטויה המעשי של גישה זו הורגש בארגון לשכת מסחר ערבית, בנק ערבי, ואחר-כך גם בהחייאת "קופת האומה", ובמאבק נגד הסחף בביצועו של חוק הקרקעות.⁸⁷ אולם בתחום הפוליטי פרשו האישים האלו לחלוטין מחבורת המופתי. ידי המופתי נגאלו בדם, עקב רציחות פוליטיות בתוך המחנה הערבי, ואילו ידיהם היו נקיות יחסית. דומה שאין עדות חזקה יותר מגורלה ומעמדה של איסתיקלאל לגודל הדמורליזציה ונמיכות-הרוח שבאה על התנועה הערבית הפלשתינית, לאחר שהבריטים שברו את חוט השדרה הצבאי-מדיני שלה בשנים 1937-1939.

בראש האיסתיקלאלים, שהיו מוכנים עתה לשתף פעולה עם מבצעי הספר הלבן, עמד אחמד חילמי אל באקי, מוותיקי הלאומיות הערבית, שר האוצר בממשלתו קצרת-הימים של פייצל בדמשק ב-1920, ומי שהיה ממונה על ניהול נכסי ההקדש של המועצה המוסלמית. נראה שירח הדבש בין חילמי לבין ראשה של אותה מועצה, המופתי, חלף לבל-ישוב. עוד איסתיקלאלי שדובר בו נכבדות עוד בהיותו מחוץ לארץ-ישראל היה ראשיד אל חאג' איברהים.

אולם הבריטים התירו גם לאישים שבשולי המפלגה החוסיינית לשוב לארץ. בין אלה בלטו צמד החברים הנוצרים של אותה מפלגה, אלפרד רוק, קאתולי, ופואד סאבא, יוני-אורתודוכסי. הראשון לקה בכריאותו והוא נפטר זמן קצר לאחר שובו; השני, שכיהן פעם כמזכיר הוועד הערבי העליון, סימל בשובו את התפוררותה של המפלגה החוסיינית עצמה.⁸⁸ בין הזוכים לחנינה מוקדמת היה גם הצפתי, צובחי אל ח'דרא, יועץ משפטי לשעבר לוועד זה, שמעתה ריכז את מאמציו הלאומיים בענייני קרקעות.

פעולות שלוחיו של הנציב העליון (הוא עצמו נמנע בשלב זה מקיום קשר אישי עם המועמדים לשירות בממשלתו), זרעו בדרך כלל אוירה של מבוכה בקרב אלה שנחשבו כמועמדים; לא נעלמה מעיניהם ירידת קרנם בציבור הערבי, וחששו, שאם יוודע בציבור שיתוף-הפעולה שלהם עם השלטון יגרום הדבר לפגיעה נוספת במעמדם. אין פלא שהנציב איבחן חוסר-ענין בפרק הקונסטיטוציוני בקרב המנהיגות הערבית הפלשתינית. הוא עצמו תרם לכך בהורותו לקרקברייד לכל ידובר במפורש בתכנית קרובה וממשית. הנציב חשש מתגובה ציונית מטרידה, ואילו האישים הערבים, אימו כי

87. דין-וחשבון על הפעילות הפוליטית בקרב ערביי-ישראל בזמן המלחמה; נמסר בהנהלת הסוכנות היהודית מפי א. ששון, פרוטוקול הנהלת הסוכנות, 24.6.1945, אצ"מ.

88. על כל אלה ראה בהתכתבות הנציב - שר המושבות, הערה 83.

יכחישו הכל בכל אם יגונב דבר לציבור;⁸⁹ היה באלה כדי לסייע שהמשא ומתן יישמר בסוד. ואמנם, אם לשפוט על-פי דיווחים שנמסרו לסוכנות היהודית, אין סימן לכך שמחוישי המודיעין של הישוב עמדו על הנעשה. אחת הפגישות החשובות הראשונות אשר נתקיימו בהשראת לויד, מיד עם היכנסו לתפקידו, היתה פגישה שיזם קרקברייז, ואשר בה השתתפו טוקאן, מוזאפר ותאג'י. הפגישה נערכה ברמלה, בביתו של תאג'י, והמשתתפים הבטיחו שאם העניין יוסיף להישמר בסוד כמוס, יקיימו שורה של פגישות עם מנהיגים ערביים אחרים, כדי לבחון מה תהיה תגובתם ועמדתם אם יינתן תוקף לפרק הקונסטיטוציוני.⁹⁰ כשהתקבל הדין-וחשבון מאותה פגישה, מצאו בו בעלי-העמדות המנוגדות במשרד המושבות, כל אחד את חפצו: הנציב – ראיות לחוסר-ההתלהבות של ערביי ארץ-ישראל לביצוע הצעדים, שר-המושבות – סיפוק מעצם התחלת המגעים. הוא שלח מברקי עידוד ושבח לנציב והמריצו להרבות במאמציו.⁹¹ גם התערבותו של צ'רצ'יל, באוגוסט, אשר כפי הנראה נעלמה מידיעת הנציב, לא עצרה בעד שר-המושבות, והמגעים נמשכו. כאשר, באוקטובר התעוררה התקוה, כי הקמת הצבא היהודי פותחת מחדש פתח להפעלת הפרק הקונסטיטוציוני, נתבקש הנציב להתחיל במשאומתן מעשי עם טוקאן על קבלת תיק בממשלה, בצוותא עם ח'דרא או חאג' איברהים. תשובתו של טוקאן אף היא טיפוסית למבוכה ששררה בקרב המנהיגות הערבית המתוסכלת. הוא לא השיב, לא בחיוב ולא בשלילה.⁹² רק מאוחר יותר, בינואר 1941, קיבל סוף-סוף הנציב עצמו את טוקאן לשיחה,⁹³ ואז הוצע למנהיג הערבי לעמוד בראש מחלקה.

עוד סיבה לערפל שכיסה את השיחות – העדר הסכמה בתוך משרד-המושבות בדבר היקף השלטון העצמי בשלב הראשון. לאחר שנכשלה הצעתו של הנציב, שתחת השתתפות הפלשתינים ב"מועצה מבצעת" (Executive Council) תוקם "מועצה מייעצת", מחוץ לממשלה,⁹⁴ ריכז הנציב את מאמציו כדי לצמצם ממדיו של הגוף שיושתל בממשלתו. ניוקומב הציע "שישה ערבים ושלושה יהודים"; הנציב לא אבה לשמוע על יותר משני ערבים ויהודי אחד,

89. P.R.O., F.O. 371/24563, במקומות שונים; P.R.O., C.O. 733/426/75872/85 E2480

90. שם.

91. שם, ראה גם: P.R.O., F.O. 371/27137, E 374

92. שם.

93. P.R.O., F.O. 371/27137, E 1125

94. על נסיון זה של הנציב ראה בהתכתבות מסוף אוקטובר וראשית נובמבר 1940 בהערות

של דאוני, שם, P.R.O., C.O. 733/426/75872/85

ועמדו נתקבלה.⁹⁵ לאחר השגת הסכם בענין זה הוצע שתיק החינוך בממשלת ארץ-ישראל יפוצל לשניים, כשחלקו האחד מופקד בידי ערבי, והשני – בידי יהודי. התיק השני שהיה צריך להימסר לערבים, היה תיק העבודות הציבוריות.⁹⁶

הנה כי כן, היו לו לנציב העליון הישגים לא מבוטלים בהגמדת התהליך הקונסטיטוציוני. דומה ששר-המושבות היה מעונין, ראש לכל, בעשיית הצעד העקרוני הראשון, והיה מוכן לוותר הרבה מאוד, ובלבד שייעשה צעד כזה.

אלא, שבצמצום הצעד הראשון לכדי מינימום אפשרי, לא התמצה הסחף שגרם מקמיכל בתהליך. שהרי היה ברור כי שום צעד לא נעשה עדיין לשיתוף היהודים במהלך זה, וגם לא היה סיכוי שייעשה בשלב זה. אם לגבי הערבים אפשר היה להיבנות מן הצירוף של היות הספר הלבן מפנה בריטי נגד הציונות, ושל נמיכות-הרוח והמבוכה שפשו במחנה הערבי בעקבות דיכוי המרד שלהם, הרי שבצד היהודי היה המצב שונה. אצלם היו המלחמה, הספר הלבן, צרת יהודי אירופה ובעיקר – סכנת כיבושה של הארץ על-ידי הגרמנים, בבחינת חומר המלכד את השורות. עתה שררו ביישוב, יותר מאי-פעם בעבר, משמעת פנימית, אמון במנהיגות המוסמכת, ותחושת יעוד לאומי מוגדר ומשותף. קיומם של הספר הלבן והמלחמה חיזקו את מעמדם של הנהלת הסוכנות והוועד הלאומי (עם כל המורכבות שביחסיהם), עד שהפכו ל"חצי ממשלה", הנחושה בדעתה להילחם במדיניות שבאה להצר צעדיה. נראה גם שעל רקע זה באה תביעתו החוזרת ונשנית של מקמיכל לפירוקה של הסוכנות היהודית, כתנאי להצלחת מדיניות בריטית כלשהי. אין ספק שידע, כי בלונדון לא יתקבל הרעיון.⁹⁷ הנציב הטמין איפוא מוקש זה בצרפו אליו אזהרות כגון "שמוסדות הישוב ידאגו לכך שיהיהודים בארץ-ישראל

95. ליד למקמיכל, 9.11.1940, והערות של דאוני ואחרים מ-15.11.1940, שם. ראה גם תזכיר של באקסטר ב-P.R.O., F.O.371/24565, E2894. במסגרת מאמציו לרוקן את הצעדים הקונסטיטוציוניים מתוכן, הציע הנציב, בנובמבר, שבד-בבד עם ביצוע הצעד הקונסטיטוציוני הראשון, ינותקו נמלי האויר והים החשובים מתחומי המאנדט, ויוכרוז באורח חד-צדדי כמושבה בריטית, שם.

96. שם.
97. תביעות לביטול מעמדה המיוחד של הסוכנות קשורות תמיד אצל הנציב בהנמקה נגד ביצוע הצעדים הקונסטיטוציוניים. ראה ב-P.R.O., C.O. 733/426/75872/85, וכן בחלק 2 של P.R.O.C.O. 733/444/45872, במקומות שונים. שום גורם בלונדון, לפני בווי, לא גילה נכונות לדון על כך ברצינות.

יגיבו בחריפות [...] וכי עלינו לצפות לשביתות ולמהומות.⁹⁸ בסופו של דבר הושגה הסכמה לקצץ ב"צעדים" גם כאן: סוכם שהמשא ומתן ינוהל תחילה רק עם הצד הערבי, ושתיק פנוי וכסא פנוי ליד שולחן הממשלה יישמרו לנציג היהודי, ושלדבר זה יינתן פומבי רק כאשר יוכרו רשמית על הצעד הקונסטיטוציוני הראשון.⁹⁹

משסוכמה האסטרטגיה, הגיע תור הניסוח. על הממונה על מדור ארץ-ישראל במשרד-המושבות, דאוני, הוטל להכין תזכיר, ובו הצעה מפורטת לביצוע הצעד הקונסטיטוציוני הראשון שתובא לאישור הקאבינט. כך נולד תזכיר שנקרא "התפתחות קונסטיטוציונית בארץ-ישראל",¹⁰⁰ אשר בחודשים נובמבר 1940 – פברואר 1941, לבש לא פחות משבעה נוסחים, עד שהוכשר על-ידי יוזמיו לעלות על שולחן הקאבינט. אולם במהלך עיצובם של הנוסחים השונים, התפתחה והלכה בקאבינט ההתנגדות לענין הצבא היהודי, ובעטייה עלה בידי לויד לשדל גם את אידן והאליפכס (ולאחר מכן את מחליפיהם), להתיצב מאחורי מסמך זה. כך הפך התזכיר על ההתפתחות הקונסטיטוציונית למסמך משותף של שלושת השרים הנוגעים בדבר, והמאמץ קיבל חיזוק ניכר. חלק פעיל בניסוח התזכיר נטל גם הגנרל רוברט היינינג, לשעבר מפקד

הצבא הבריטי בארץ-ישראל, ועתה – סגן ראש המטה הקיסרי.¹⁰¹

כבר בסוף נובמבר חש עצמו לויד מצויד היטב לקראת מתקפה בקאבינט.¹⁰² מבחינתו של משרד-המושבות היה המסמך מוכן, וסר ג'ון שאקבורו העביר אותו לאישורם של שני השרים האחרים, בהעירו כי "מייד כשיזוכה תזכיר זה לאישורם של שר-החוץ ושל שר-המלחמה [...], אפשר יהיה להגישו לקאבינט".¹⁰³ ואמנם, אישורם של שני השרים, אידן והאליפכס, הושג ללא קושי. בשולי המסמך נוספה הערה: "לתפוצה בקאבינט".¹⁰⁴

98. הערות שונות בתיק התכתבות הנציב – שר-המושבות, P.R.O., F.O. 371/27137, E1125; וראה גם שם, ב' E691

99. שם.

100. "Constitutional Development in Palestine". בשלמותו ניתן כנראה לראות רק את נוסח מספר 6, אולם מדובר גם בנוסח מאוחר יותר. ראה: E 2894, E 2094, P.R.O., F.O. 371/24565 ב'

101. להיינינג, האיש ששבר את המרד הערבי בארץ, ומנע, באזהרותיו התקיפות, פעולות אלימות מצד ההגנה נגד הספר הלבן, נועד (כפי שנראה להלן) תפקיד מרכזי בהקפאת ענין הצבא היהודי.

102. הערות של דאוני מ' 25.11.1940, P.R.O., C.O. 733/426/75872/85

103. שם.

104. שם.

התפתחויות בלתי צפויות גרמו ללויד עצמו לעכב את הצעד; בשלהי נובמבר הגיעו לחיפה מספר אניות מעפילים, ואחרות, כך נודע, עשו דרכן לארץ-ישראל, ועמדו להגיע או להיתפס בקרוב. לפי החלטת משרד המושבות הועלו נוסעיהן על סיפון האניה "פאטריה", מתוך כוונה להגלותם לאי מאוריציוס. ערב מעשה הגירוש חובלה האניה וטבעה, וכ-270 איש מתוך אלה שהיו על סיפונה – ירדו למצולות.¹⁰⁵ הנציב העליון ומפקד הצבא הבריטי במזרח התיכון עמדו על כך שהניצולים, ביחד עם מעפילים אחרים, יועלו על אניה אחרת, ויגורשו מן הארץ. הסוכנות הצליחה לעורר גל מחאות בדעת-הקהל בכריטיניה ובארצות-הברית, וראש הממשלה, צ'רצ'יל, מיהר להתערב לטובת הצד היהודי. עקב התערבותו התקיפה, אישר הקאבינט מחווה של חסד, שהתירה לניצולים להישאר בארץ-ישראל. הנימוק של הימנעות מהפניית דעת-הקהל בארצות-הברית נגד בריטיניה שימש טיעון מרכזי בידי ראש הממשלה.¹⁰⁶

פרשה זו, ששככה רק בשבוע השני של דצמבר, לא רק שזרקה את ערנותו של ראש-הממשלה (ההכנות להפעלת ה"צעדים" נעשו כנראה ללא ידיעתו), אלא אף מנעה לפי שעה את שר-החוץ מלתמוך בהגשת התזכיר לקאבינט. לפיכך הורה לויד שיש לשוב ולהמתין.¹⁰⁷ אלא שפרשת "פאטריה" נכרכה עתה במכלול הבעיה הטראגית של הפליטים היהודים שהצליחו להימלט מאירופה. הנציב העליון, שפעל אולי שוב במגמה לתקוע טריז בגלגלי ההתפתחות הקונסטיטוציונית, תבע להעניש את היהודים באמצעות השיטה המסורתית של שלילת מכסת העלייה החצי-שנתית, לתקופה שבין אוקטובר למארס (1941).¹⁰⁸ לויד לא היה נלהב מן העיתוי, אולם התקשה לתבוע מן הנציב להפעיל באורח עקבי את מדיניות הספר הלבן בתחום הקונסטיטוציוני, ובו בזמן להתנגד לצעד שנועד דווקא להפגין עקביות בתחום אחר של אותה מדיניות, בתחום העלייה. אלא שהכרזה על ביטול מכסת העלייה לנוכח המוני פליטים יהודים מאירופה הנאצית, חזקה עליה שלא תביא לידי רגיעה

105. ראה: ספר תולדות ההגנה, חלק שני, כרך ג, תל-אביב 1972, עמ' 146-158.
106. מסמכים עיקריים בפרשה זו ראה גבריאלי כהן, צ'רצ'יל ושאלת ארץ-ישראל, ירושלים

1977, עמ' 74-82.

107. שאקבורו לפארקינסון, 4.12.1940, P.R.O., C.O. 733/426/75872/85, שאקבורו מעיר ש"הנציב ימצא ענין בדחייה", שכן "ביצוע הפרק הקונסטיטוציוני יגרום לו קשיים בממשלתו".

108. היתה זו הפעם השלישית, מאז נכנס הספר הלבן לתקפו, שעונש כזה הוטל על היהודים. הודעה על כך לא באה תמיד בראשית התקופה; לעיתים, כפי שהדבר קרה כאן, היא נמסרה סמוך לאמצעיתה.

בדעת־הקהל בכריטיניה ובארצות־הברית ואף לא לרגיעה בקאבינט עצמו, שהיתה דרושה להצגת השלב החדש. שוב הורה לויז לדחות את הצגת התזכיר בקאבינט, וכתב לסגנו, פרקינסון, כי "עלינו לדלג תחילה מעל למשוכה (הנוספת) של מכסת העליה החצי־שנתית."¹⁰⁹

אולם משנתפרסמה ההודעה, ב־26 בדצמבר, והתברר שתגובת היהודים היתה "פחות ממה שהיה צפוי" ראה שאקבורו שהענין "קרוב לצאת מעבי היער."¹¹⁰ הוא העריך ש"אם בתוך שבועיים־שלושה לא יופיעו מכשולים חדשים [...] ידון הקאבינט בראשית ינואר" בצעדים הקונסטיטוציוניים.¹¹¹ אולם קשיי משרד־המושבות לא נעלמו גם אז. כזכור, תמכו שרי המלחמה והחוץ בהגשת התזכיר, לא כל כך מתוך רצון לבצע את ה"צעדים", כמו מתוך הרצון למנוע הקמת הצבא היהודי. ודווקא ענין זה, שצ'רצ'יל לא חסך מאמץ לקדם את ביצועו, נתקל עתה במכשול של הסתייגויות וייצמן. שר־המושבות התערב ותבע ששני העניינים ייסגרו סוף־סוף, כדי לאפשר לפורום המורכב משלושת השרים ומראשי משרדיהם לדון ולקבוע עמדה משותפת לגבי שניהם. גם משרד המלחמה מצא, שיש להחליט בהקדם על הפרויקט של הצבא היהודי, ופגישת שלושת השרים נקבעה לסוף ינואר.¹¹² דומה שצ'רצ'יל לא ידע דבר וחצי־דבר על התארגנות זו.

כאן המקום להתעכב על תכנו של התזכיר בענין ההתפתחות הקונסטיטוצי־ונית, שעמדו להגישו לקאבינט. נסיבות הזמן גרמו, ששר־המושבות יצניע את נימוקי "הפתרון לטווח ארוך" (שבהם השתמש במגעיו עם הנציב העליון למשל), ויבליט נימוקים שיתקבלו על דעת עמיתיו בקאבינט. מאחר שהללו היו מעוניינים בעיקר בצרכי המלחמה, הודגשו הצדדים של התועלת הפראגמטית, שתצמיח הפעלת הקונסטיטוציה למאמץ המלחמתי הבריטי. בחלק המקדים הודגש החשש מפני אבדן תמיכת העולם הערבי ושל אוכלוסיות מוסלמיות רחבות יותר, אם פרויקט הצבא היהודי יתגשם ללא פיצוי הולם, מקביל, לערבים. "למרכה המזל [נאמר], עדיין אין בארצות אלו אמון רב בתעמולת הצ'יר', ולכן יוכל מעמד בריטיניה להשתפר מאוד, אם יעלה בידיה להוכיח את ידידותה כלפי העולם הערבי." מצד שני, נאמר

109. לויז לפרקינסון, 14.12.1940, P.R.O.,C.O. 733/426/75872/85

110. נראה שהרושם המסויג שעשתה ההודעה הבריטית נבע מן ההלם שהישוב היה שרוי בו לרגל תאונת דרכים מזעזעת שבה נהרגו אחד מראשי ההגנה, דב הון, ובני משפחתו.

ראה, למשל, פרוטוקול הנהלת הסוכנות מ־22 ומ־29 בדצמבר 1940.

111. שאקבורו, שם, הערה מס' 102.

112. תזכיר של באקסטר, P.R.O.,F.O. 371/27126, E 93

בתזכיר, התחמקות בריטית מביצוע פסקה (4)10 של הספר הלבן, תוכיח לערבים את ההיפך. דוגמת הנדנדה הפוליטית בעיראק והאפקט המזיק של התשובה שקיבל נורי סעיד באוגוסט 1940 הודגשו במיוחד. עיראק, טענו מחברי התזכיר, עומדת למעשה על סף מהפך מדיני לטובת ה"ציר", ולבריטניה אין במזרח התיכון גייסות די הצורך לטפל במצב כזה, אם יתהווה.¹¹³

מחברי התזכיר התעלמו לחלוטין מאזהרותיו של הנציב העליון בדבר תגובתם הצפויה של היהודים על הפעלת ה"צעדים". מול הנוק הרב בארצות הערביות ובפונג'אב, נקבע שם כי "נראה שהיהודים כבר השלימו עם מדיניות הספר הלבן", אשר שני חלקיה הראשונים מופעלים הלכה למעשה. התזכיר לא חזה נזק משמעותי למאמץ המלחמתי הבריטי, אם, כדי לתקן את הרושם שתעשה הקמת הצבא היהודי, יורה הקאבינט ב-זמנית לנציב "לנקוט בהקדם בצעדים [...] למינוי מספר מסוים של פלשתינים לראשי מחלקות עם מושב במועצה המנהלת [...] בהתאם לנאמר בפסקה (4)10".¹¹⁴

שני תזכירים עמדו איפוא לעלות על שולחן הקאבינט כחלק משאלה אחת, ולא כשתי שאלות נפרדות, כפי שביקש ראש הממשלה לראות אותן. שר-המושבות תמך בכנות (בחזקת "הכרח לא יגונה") בהוצאתם לפועל של שני הפרויקטים, כשהוא מבקש להיבנות מלהיטותו של צ'רצ'יל להוציא לפועל את תכנית הצבא היהודי; בתמורה ביקש להשיג החלטה לפתוח בתהליכים קונסטיטוציוניים בארץ-ישראל. שר-החוץ ושר-המלחמה רצו אף הם בהסדר של פשרה אולם הם העדיפו ששני הפרויקטים יוקפאו.

ט. ההכרעה

אפשר מאוד שציפיותיו של הלורד לויד, ולא אלו של אידן והאליפכס, היו מתגשמות בסופו של דבר, אילמלא אירעה לפתע שורה של חילופי-גברי בקאבינט, ואילמלא נפל לויד למשכב ומת מיתה חטופה ב-4 בפברואר 1941. בינואר הודח האליפכס, אחרון "הפייסנים" בקאבינט המלחמה, ממשרת שר-החוץ, ומונה כשגריר בריטניה בארצות-הברית. את מקומו תפס, בדרך

113. "Constitutional Development", שם, הערה מס' 100. ראוי לציין כי נוסח מספר 7 של תזכיר זה, נכתב עוד לפני שלחץ בריטי הביא (ב-30 בינואר) להתפטרותו של רשיד עלי ולהקמת ממשלה פר-בריטית בראשות טהא אל-האשמי. ממשלה זו, שנועדה ל"תקן את המעוות", החזיקה מעמד עד אפריל 1941, כשהפיכה בראשות רשיד עלי ו"ריבוע הזהב", והעדר גייסות בריטיים שיטפלו במצב, הוכיחו לכאורה את צדקת הטענות שהובאו בתזכיר.

114. "Constitutional Development", שם.

הטבע, אנתוני אידן, אשר הודח הוא עצמו ב־1937 בגלל התנגדותו לקו הפייסני של הממשלה. בתוך כך התפנה משרד המלחמה ואת מקום השר תפס דוויד מרג'סון, אשר הכיר כנראה רק מעט מאוד את ענייני משרדו. כאשר, לאחר דחיות מרובות, התכנסה ועדת השרים, ב־6 בפברואר, היה זה יומיים לאחר פטירתו של הלורד לויד, ואת מקומו נטל וולטר מוין, שאף הוא לא היה מצוי עדיין בענייני משרדו החדש.

בנסיבות אלה אי־אפשר היה לקבל הכרעה, ומועצת שלושת המשרדים בשאלת ארץ־ישראל הפכה לפורום שבו נמסרה רק אינפורמציה חסויה. הגנרל היינינג סקר את ההשתלשלות בענין הצבא היהודי, ושקבורו – את ההתפתחות הקונסטיטוציונית. הוסבר שב־2 בפברואר סיכם משרד המלחמה את נוסח ההודעה על הקמת הצבא היהודי, שתימסר בפרלמנט וכן נמסר על הסתיגותיו של וייצמן. אידן, היחיד בין שלושת השרים, שהבין את הקונסטלציה כולה, קבע כי "יהיה זה משרד המלחמה שיכריע כאן."¹¹⁵ הערה זו של אידן היתה כנראה בעלת משמעות רבה, אך ספק אם שר־המלחמה הטרי עמד על כך. נראה שאידן ידע על נסיון מצד ראשי הצבא להסתייע בחוות־דעתו של המפקד הבריטי העליון במזרח התיכון, כדי להטות את הקאבינט נגד רעיון הצבא היהודי. פעולה כזאת עשויה לעלות בקנה אחד באורח מפליא עם הכוונה להקפיא את שני הפרויקטים, גם יחד.

מכל מקום, זה היה הכיוון שבו פעלו אנשי משרד־המלחמה בעת שנעשו חילופי־הגברי. ב־8 בפברואר, יומיים לאחר קיום פגישת השרים הראשונה, שלח הגנרל היינינג "שאלון" סודי, אשר הופנה אל אנשי מקצוע צבאיים. אלה נתבקשו למסור חוות־דעת פנימית בשאלה, האם הצבא היהודי, אם יוקם, עשוי לחזק את עוצמתה של בריטניה.¹¹⁶ עם המפקדים שאליהם נשלח "שאלון" זה נמנה הגנרל וייול, שפקד על צבאות בריטניה במזרח התיכון. אולם נראה שהוא לא היה היחיד שנתבקש להשיב על שאלה זו, באורח זה. ברור שהוצגה כאן שאלה שהתשובה עליה היתה ידועה מראש במשרד המלחמה. עמדת המטכ"ל הבריטי היתה מלכתחילה עוינת לענין הצבא היהודי, ובראש נוקטי העמדה הזאת עמד וייול עצמו. מצד שני, יתכן, שווייול לא היה מודע לגודל התפקיד שהועידו לו הממונים עליו במשרד־

115. על "הפגישה המיניסטרילית הראשונה", ראה P.R.O., F.O. 371/27126, E93, המחבר לא מצא פרוטוקול מדויק. בענין זה ראה הערות של שאקבורו ואחרים

P.R.O., F.O. 371/27126, E 418 ב־

116. דוגמת ה"שאלון", שנשלח ב־20 בפברואר 1941, מצוי ב־P.R.O., F.O. 371/27126

המלחמה, ושראה את התשובה על ה"שאלון" כחלק מתהליך הדיונים בפרויקט. מכל מקום, מברקו של וייוול שבו נאמר כי "יש חשיבות עליונה, מטעמים צבאיים, שלא להקים צבא יהודי בשעה זו",¹¹⁷ לא נשלח, כפי שסבר צ'רצ'יל בזימתו של הגנרל.¹¹⁸ לתשובה מוחצת יותר לא יכלו מתנגדי הצבא היהודי לקוות. מברקו של וייוול, שנתקבל במשרד-המלחמה ב-27 בפברואר, הונח למחרת היום על שולחן שלושת השרים שנועדו יחדיו כדי להחליט בשני העניינים.

לפגישה זו באו ראשי שלושת המשרדים, מוכנים כהלכה ואילו אידן נעדר ממנה, כיון שיצא לסיוור-דחוף במזרח התיכון ובבאלקן בצוותא עם ראש המטות הקיסריים;¹¹⁹ אולם סגנו, ריצ'רד באטלר, בא מצויד בהערכת ראש מחלקת המזרח במשרדו, שלפיה אחת מן השתיים: "או שנקיים צבא יהודי יחד עם ביצוע מדיניות הספר הלבן; או שנחליט כי אם 'טרם הבשילו התנאים' לגבי מדיניות אחת, הם גם 'לא הבשילו' לגבי השניה."¹²⁰ עם זאת קבע באטלר כי הוא לא יקבל הכרעה סופית בענין מבלי שיקבל תחילה אישור ממברק משר-החוץ עצמו. מוין, אשר בא הפעם לדיון כשהוא מוכן כהלכה, נטל את רסן הניהול וניווט את מהלך הישיבה הן בשאלת הצבא והן בשאלת ה"צעדים".

עתה התברר כי מוין סטה מעמדת קודמו וקיבל את גישת שני השרים האחרים כי מוטב ששני הפרויקטים יוקפאו. שלא כקודמו, התרשם מטענת הנציב העליון אשר ערב ההכרעה בקאבינט קבע שוב כי "בלי הסכמת היהודים [...] כמעט שלא תיתכן הפעלה ממשית של הצעדים הקונסטטוטיוניים."¹²¹ מוין היה סבור כי "הקמת הצבא היהודי עתידה לגרום קשיים במזרח התיכון" ורמז לאן נוטה הכרעתו בקבעו: "אם בכל זאת יוקם הצבא היהודי [...] ברור כי הספר הלבן מוכרח להיות מופעל לפני כן."¹²² בשלב זה הניח הייננג את מברקו של וייוול על השולחן. העדרותו הממושכת של הרמטכ"ל, דיל, הניחה להייננג חופש פעולה גדול מן הרגיל

117. לפרשת מברק וייוול ראה בעיקר: Prem 4/51/9, P. 1085 וגם: P.R.O., F.O. 371/27126, E 739

118. ראה להלן.

119. ראה: L. Woodward, *British Foreign Policy in the Second World War*, London 1972, pp. 525-536

120. על הפגישה המיניסטרילית השניה ראה: P.R.O., F.O. 371/27126, בעיקר הערות של באטלר ובאקסטר מ-28 בפברואר ומ-13 במארס 1941.

121. הנציב העליון לשר-המושבות, 24.2.1941, P.R.O., F.O. 371/27137, E 691

122. הערות של באטלר ובאקסטר, שם.

בענין זה. מיד הוסכם בין הנוכחים שמסתמן מפנה בגישה לכל הפרשה, ושהפורום שלהם לא יוכל להכריע גם הפעם. באטלר נטל עליו להתייעץ באמצעות חילופי מברקים באידן, ששהה בבאלקן, ושובו לא היה צפוי לפני סוף מארס. אולם יוזמתו האמיצה של שר-המושבות החדש עשתה צעד זה למיותר. מוין העדיף להביא את השאלה ישירות לפני ראש-הממשלה. הוא נכנס אל לוע הארי והצליח לצאת בשלום. דעתו של אידן לא היתה דרושה עוד.¹²³

בפגישתו עם ראש-הממשלה שהתקיימה בו ביום, דיווח מוין על פגישת השרים, על שני התזכירים שיוגשו לקאבינט, ועל מברקו של וייוול. צ'רצ'יל ביקש לראות את המברק, וזה הובא לפניו למחרת היום, ב-1 במארס. למקרא המברק נתקף צ'רצ'יל בסערת חימה, שאת עוצמתה ניתן לחוש עוד היום למקרא המכתב ששלח אל מוין בו במקום. אולם זעמו של ראש-הממשלה רק העיד על חוסר-הברירה שלפניו; היה עליו להכריע אם יובאו שני העניינים אל שולחן הקאבינט בצורה זו או שמא מוטב לקיים הסדר פנימי שקט, שיהא מוסכם על הנוגעים בדבר, אך לא יירשם בפרוטוקולים.

לא היתה לראש הממשלה ברירה. למעשה היה עליו לקבל את האפשרות השניה, שכן בכל הדיונים אשר קדמו להקמת הצבא היהודי, הוא עצמו טען תמיד כי הקמת צבא יהודי תשחרר גייסות בריטיים מן המזרח התיכון לגזרות מלחמה אחרות. והנה באה הסמכות המקצועית הגבוהה ביותר, ופוסקת כי דווקא הקמתו של צבא כזה תקשה על המצב. לכן, למרות שחשד בווייוול כי מברקו איננו אלא מעשה נקמות על שבדצמבר כפה עליו צ'רצ'יל את השאתם של מעפילי "פאטרירה" בארץ-ישראל, לא יכול היה להרשות שהמברק יעלה לפני הקאבינט. מסתבר איפוא, כי וייוול, שבאותם ימים נהנה מיוקרה של מנצח בקרבות,¹²⁴ גרם בעקיפין, כנראה בכלי-דעת, לחבלה, לבד מאשר בהקמת החיל היהודי, גם בביצוע הצעדים הקונסטטוטיוניים.

שכן, הפשרה שעשו צ'רצ'יל ומוין, ואשר נתקבלה בשתיקה של הסכמה גם על-ידי המשרדים הנוגעים בדבר, כללה הפסקה הודית של כל ההליכים, הן

123. הערות של באקסטר, שם.

124. ב-8 בדצמבר 1940 פתח וייוול במתקפה נגד האיטלקים בגבול לוב, שבמהלכה ניפץ לרסיסים את צבא המרשאל גרציאני, וכבש את כל קירנאיקה. בסוף פברואר עמד על סף נצחון נוסף באתיופיה. רק באפריל כשהגיע לצפון אפריקה הקורפוס האפריקני של רומל, השתנו פני הדברים לרעת וייוול. בו בזמן התחולל גם מרד רשיד עלי בעיראק, והיה צורך לקדם את כוונות הגרמנים בסוריה ובלבנון. צ'רצ'יל נהג אז בגנרל באדנות ואף בגסות, ולאחר זמן לא רב הדיח אותו מן הפיקוד.

להקמת הצבא היהודי, והן להפעלת הפרק הקונסטיטוציוני לתקופה של חצי־שנה.

ככל הנראה הופתע צ'רצ'יל בראותו כי השרים שמינה מקרוב, הזדרזו להתיצב כנגדו בענין הצבא היהודי, ושילח את רוב חיציו־זעמו בגנרל וייוול. בו ביום כתב למוין:

הגנרל וייוול, כמו מרבית קציני הצבא הבריטי, הוא פרו־ערבי במידה רבה. בשעתו [בפרשת 'פאטריה'] שלח לנו מברק לא פחות מזעיק וחוזר אסון רב־ממדים בעולם הערבי, לרבות אבדן ציר בצרה־בגדאד־חיפה [...]. ראוי לראות את המברק ואת תשובתי, שבה דחיתי טענות הגנרל והסברתי לו את הסיבות להחלטת הקאבינט. הכל בא על מקומו בשלום, אפילו כלב לא נבח [...] אלא שבנסיבות של היום אינני רוצה לגרום לווייוול חרדה מיותרת. לפיכך יהיה עליך להסביר לד"ר וייצמן שפרויקט הצבא היהודי חייב להידחות בשישה חודשים [...] ויתכן שייבדק מחדש בעוד ארבעה חודשים.¹²⁵

אין זה מקרה שבמסמך זה, היחיד המצוי בתיקי ראש־הממשלה באותה פרשה, אין הצעדים הקונסטיטוציוניים נזכרים כלל. ראש־הממשלה לא היה נוהג בתבונה אילו הודה בכתב, כי עשה "קנוניה" מחוץ לכתלי הקאבינט. אך צ'רצ'יל לא היה מוכן להעמיד במישור אחד פרויקט שכבר הוחלט עליו בקאבינט עם צעד שלא היה מוכן אפילו להעלות לדין באותו פורום. צ'רצ'יל הוסיף לראות בדחיתו של פרויקט הצבא היהודי ענין זמני, ואילו בהשעיית הפרק הקונסטיטוציוני ראה אקט סופי.

אולם אם צ'רצ'יל ביקש להימנע מהשארת עדות בכתב על אודות הצד השני של אותה "קנוניה", הנה פקיד משרד־המושבות, הרולד דאוני, מצא לנכון לרשום דברים כהווייתם. במסגרת סקירה שהכין, ביוני 1941, על תולדות המאמצים להפעלת הפרק הקונסטיטוציוני, כתב ראש המדור הארץ־ישראלי במשרד־המושבות:

הקושי היה במציאת הרגע המתאים להבאת הענין לפני קאבינט המלחמה. התזכיר לקאבינט כבר הוכן במועד מוקדם יותר באותה שנה (הטיטה מצויה עדיין בתיק), לפיו יש לקשור פעולה בסעיף (4)10 עם הקמת הצבא היהודי, והדבר הוצע כ־quid pro quo לערבים. בד־כבד

125. צ'רצ'יל למוין, P.R.O., F.O. 371/27126, E 739, 1.3.1941. מוין מחה על נימוק "חוסר הציווד" שבאמצעותו הורה צ'רצ'יל להסביר את הדחייה, בטענו כי הסבר זה יתפרש כתירוץ בלבד. אולם נראה כי צ'רצ'יל רצה בכך כדי לחזק את ההרגשה שהדחייה זמנית בלבד. ראה התכתבות מוין־וייצמן־צ'רצ'יל, Prem. 4/51/9, p. 1085

עם דחיית ענין הצבא היהודי לשישה חודשים, נזנח הנסיון להפעיל את הסעיף הקונסטיטוציוני של הספר הלבן, תוך ציפיה ל'הודמנות נאותה לשוב ולדון בו'.¹²⁶

גם ענין הצבא היהודי חיכה לבחינה מחודשת, ולחציו של וייצמן, שכללו ראיון זועם ב"טיימס" של לונדון,¹²⁷ ומכתב תקיף לראש-הממשלה,¹²⁸ רק הוסיפו מלט לחיזוקו ולהארכתו של ההסדר ה"זמני".

י. מהסדר "זמני" לסתימת הגולל

ההסדר הזמני בדבר ההקפאה ההדדית של שני הפרויקטים התמשך. סכנת כיבושו של המזרח התיכון, שהתחדשה בקיץ 1942 מן הצפון ומן הדרום,¹²⁹ מנעה את צ'רצ'יל ממימוש תכניותיו הפרו-ציוניות עד לקיץ 1943. אולם תכניות אלה, שהיה בהן נסיון "להחליף את הספר הלבן במדיניות טובה יותר", וגם הקמת צבא יהודי, החלו קורמות עור וגידים לאחר מכן. החל מקיץ 1943 הופרה ההקפאה ההדדית בקאבינט, לטובת הציונים.

ואמנם מקיץ 1943 עסק הקאבינט ברצינות בתכנון מדיניות חדשה לגמרי לארץ-ישראל, שאמורה היתה, במפורש, לבוא במקום מדיניות הספר הלבן, במטרה להביא לידי חלוקת ארץ-ישראל והקמת מדינה יהודית עצמאית בחלק ממנה. בקיץ 1944 גם כפה צ'רצ'יל על שר-המלחמה הסרבן, ג'יימס גריג, את ביצוע החלטת הקאבינט שנתקבלה כמעט ארבע שנים קודם לכן, וסוכם להקים חטיבה יהודית לוחמת, במסגרת הצבא הבריטי. יחידה גדולה יותר ממילא לא היה בכוחם או בכוונתם של הציונים להקים.¹³⁰ אשר לחלוקת ארץ-ישראל ולהקמת המדינה היהודית, חרף היות ענין זה מוסכם ומעוגן

126. P.R.O., C.O. 733/426/75872/85/41.

127. "אנו, היהודים, נענשים על נאמנותנו ומסירותנו לבנות-הברית", טיימס, 11.11.1941.

128. צ'רצ'יל דאג להפיץ בקאבינט את מכתבו של וייצמן, שבו כתב המנהיג הציוני בין השאר: "יהדות אמריקה והציבור [...] שם מחכים למלה מפיה של ממשלת הוד מלכותו [...] בתגובה הם זוכים רק להשפלה ממושכת [...]". P.R.O., F.O. 371/27128, E 5746.

129. ביולי 1942 ראו ראשי המטות הבריטים את עיקר הסכנה למזרח התיכון בפלישה מן הצפון, לאחר שהרוסים יובסו כפי שהיה צפוי בקווקז. הגנת ארץ-ישראל ומצרים דורגה בעדיפות נמוכה מזו של שדות הנפט בעיראק, והועלתה האפשרות ששתי הארצות ייכבשו זמנית על-ידי הגרמנים. ראה "הערכת מצב למזרח התיכון", 29.7.1942, של

הוועדה להגנת הקיסרות, Cab 66/27 COFS(42)357.

130. על מאבקו של צ'רצ'יל בגריג, בנושא החטיבה היהודית הלוחמת ראה: Prem. 4/51/9, pp. 803–845, מאחר שיהודי ארצות-הברית שוב לא יכלו לשרת בצבא זה, היו רגעים שהנהלת הסוכנות חששה פן לא ימצאו לה די אנשים להשלמת "הבריגדה". ראה פרוטוקול הנהלת הסוכנות מ-3.10.1944, אצ"מ.

בהחלטה מפורשת של הקאבינט, מינואר 1944, הוא נדחה והתמסס אט-אט, בגלל נסיבות שתיאורן חורג ממסגרת מאמר זה.¹³¹ אולם גם אם לא עלה בידי ממשלת צ'רצ'יל (ואף לא בידי ממשלת הלייבור שבאה אחריה בתום המלחמה) להחליף את הספר הלבן במדיניות אחרת, הנה דבר אחד היה ברור לכל ממשלה, ולכל שר-מושב, בנסותם לפתור את בעיית ארץ-ישראל: הספר הלבן של 1939 איננו מבטא עוד מדיניות ריאליסטית. אולם מאחר שאותם חלקי מדיניות אשר כבר הופעלו ב-1939 וב-1940 – גזירות העלייה והקרקעות – סייעו בידי הממשלה לקיים את הסטטוס-קוו בארץ וביחסים עם העולם הערבי, נותרו הללו בתוקף עד שעזב הנציב העליון הבריטי האחרון את ארץ-ישראל.¹³² אולם אפשר שתיאור תולדות הנסיון להפעיל את הצעדים הקונסטיטוציוניים לא יהיה שלם אם לא נסיים אותו בדיון בריטי נוסף, שנערך באביב 1942, ואשר נקטע על-ידי התקדמות צבאות רומל במצרים. באותם ימים שררה בקאבינט אירה חדשה בשאלת המזרח התיכון. במשרדי החוץ והמושב, ובמשרד השר-התושב בקהיר, שהוקם בינתיים, החלו נרקמות תכניות חדשות, שלא בהכרח נגדו את השקפותיו של ראש-הממשלה. אידן, הלורד מוין (שהחל לשמש כסגן השר-התושב למזרח התיכון) ושר-המושב הלורד קרנבורן, עמדו בראש התומכים במדיניות זו. מלת המפתח היתה פדרציה. לפי תכנית זו היתה בריטניה אמורה להעניק עצמאות לכל האזורים שתחת חסותה ולהביא אף את צרפת לעשות כן, במסגרת שיטת המאנדטים של חבר-הלאומים. העצמאות צריכה היתה להינתן על-פי מתכונת התביעות העיקריות לעצמאות שהוצגו באזור, למשל, תוך התחשבות בחלק הנוצרי של לבנון, בתכניותיו של האמיר עבדאללה, בשאיפות העצמאות הסוריות וכו'. במסגרת זו היה טבעי שתעורר גם בעיית התביעות הציוניות (טרם הוכרו אז על תכנית "בילטמור", אך הבריטים ידעו על המגמות שהחלו להבשיל במוסדות המרכזיים של התנועה הציונית). דובר על אפשרות שישות יהודית לאומית אוטונומית ב"מגבלות מסוימות", תהיה מסוגלת לקלוט עליה ולהוסיף להתפתח.¹³³ תכנית זו היתה מיתווה טרומית לתכנית שהגיש הלורד מוין לקאבינט כעבור שנה וחצי, ואשר קשרה את

131. על כך ראה בעיקר אצל נ. קצבורג, מדיניות במבוכ, עמ' ע-קמ.

132. הבריטים דבקו עד כדי כך בחלקים אלה של הספר הלבן, עד כי גם בראשית 1948 נמנעו מלבצע את החלטת האו"ם מן ה-29 בנובמבר בדבר פינוי נמל לעלייה יהודית.

133. ראה במקומות שונים ב-P.R.O., C.O. 733/444/75872/115.

הקמת המדינה היהודית בהענקת עצמאות (תחת חסות בריטית) לכל הקבוצות הלאומיות והאתניות־דתיות העיקריות באזור.¹³⁴

רעיונות אלה, אף שבאביב 1942 עדיין נראו רק כמיתווה טרומית של מבנה מורכב ומסובך מאין־כמוהו, עוררו אצל שר־המושבות, הלורד קרנבורן, את השאלה הבלתי־נמנעת: מה יעלה בגורלו של הספר הלבן? כמו שלושת קודמיו בתפקיד, בזמן המלחמה, פנה ראש לכל לשאול לדעת מקמייכל.

באותו זמן חל שינוי מסוים בהשקפותיו של הנציב העליון. הוא לא היה נלהב לרעיון הפדרציה, ואף לא עלץ לאפשרות שהספר הלבן כולו יוחלף. הוא הוסיף לתמוך בהפעלת אותם חלקי מדיניות אשר כבר ניתן להם תוקף, אולם תבע, באורח נחרץ הפעם, כי הפרק הקונסטיטוציוני ייגנו לצמיתות. מה יבוא במקומו של פרק זה? מקמייכל הצביע ללא היסוס על הכיוון הבא: "מסקנת", כתב לקרנבורן בסוף מארס 1942, "שהקו הריאלי היחיד הוא לאשר מחדש את הרעיונות המופיעים בשני הפרקים [עליה וקרקעות] ולאחר מכן [...] לבנות הצדקה חוקית להמשכו של השלטון הבריטי בארץ־ישראל [...] על הארץ, להיעשות בסיס צבאי בריטי."¹³⁵ הנציב שב ותבע את פירושה של הסוכנות היהודית ודחה בתקיפות כל מחשבה על איזושהו נסיון להפעיל את הפרק הקונסטיטוציוני של הספר הלבן.

ההשקפות של הנציב זכו לתמיכתו המלאה של סגן שר־המושבות הצעיר, הרולד מקמילן,¹³⁶ ומקמייכל הוזמן ללונדון להמשך הדיונים. בפגישה בינמשרדית של משרדי החוץ והמושבות, שהתקיימה ב־23.4.1942, התקבלה דעת מקמייכל שיש לקיים את חלקי הספר הלבן שכבר בוצעו, אולם אין בשום פנים ואופן להפעיל את הפרק הקונסטיטוציוני. דובר גם על כך כי "מגמות ממשלת הוד מלכותו יובאו בצורה זו או אחרת לידיעת הציבור, אולי באמצעות פרסום מאמר ב'טיימס'."¹³⁷ אולם דבר זה לא יצא אל הפועל.

בשנות המלחמה הראשונות ניצל איפוא המפעל הציוני משתי סכנות גדולות, שכל אחת מהן די היה בה כדי להנחית עליו מכה אנושה. האחת –

134. התכנית מובאת בתזכיר בשם: "ארץ ישראל וסוריה רבת", מ־9.12.1943, Cab 95/14 P(M)(43)27

135. הערות של באקסטר על עמדת הנציב, E 7155, P.R.O., F.O. 371/27137, והערות של ליוק מ־2.4.1942, P.R.O., C.O. 733/444/75872/115. באותו תיק מצויה התכתבות קרנבורן־מקמייכל מן החודשים ינואר־מארס 1942.

136. שם.

137. שם. ראה גם פרוטוקול והערות בעקבות הדיון שנערך במשרד־המושבות, באותו תיק.

סכנת כיבוש הארץ, ולו לזמן קצר, בידי הצבא הגרמני. הסכנה השנייה – שתיווצר בעזרת בריטניה עובדה מדינית, מוכרת ומעוגנת במשפט הבינלאומי, והיא הנחת יסוד למדינה פלשתינית עצמאית בארץ-ישראל. משתי הסכנות ניצלה הציונות יותר בזכות מזלה הטוב מאשר בזכות הדיפלומטיה או המעשה הציוני. מאמציו הנואשים של היטלר להכריע את ברית-המועצות גרמו לכך ששואת יהודי אירופה תפסח על יהודי ארץ-ישראל. מדיניותו של הנציב העליון הבריטי החמקמק, ולהטו הציוני העז, שאך בקושי אפשר להסבירו, של ראש הממשלה הבריטית סיכלו את הסכנה השנייה.