

חלק ב': סוגיות נורמטיביות ומשפטיות במעורבות צה"ל

מעורבות צה"ל במשבר הקורונה: עיון בסוגיית הפיקוח האזרחי

קובי מיכאל

תמצית

ההחלטה להפעיל את צה"ל בהתמודדות עם מגפת הקורונה קובעת תקדים, שאת משמעויותיו צריך ללמוד ולהבין, כדי להימנע מפגיעה במרקם העדין והמורכב של יחסי צבא-חברה בישראל כמדינה דמוקרטית. הפעלת הצבא במתכונת שהתקיימה בשלב הראשון של המגפה טשטשה את הגבולות בין הצבא, החברה והפוליטיקה בישראל ואתגרה מוסכמות מוכרות גם לגבי מהות הפיקוח האזרחי על הצבא. לכן יש להתייחס אליה כאל סוג של "מדרון חלקלק". ברוח תקדים שכבר נוצר, החלטה להפעיל את הצבא בהיקפים משמעותיים יותר עלולה להעמיד את הצבא בפני חיכוך מול האזרחים ולמול הדרג המדיני, לפגוע במעמדו הממלכתי ולאיים על אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל.

מבוא

במהלך החודשים הראשונים להתפרצות מגפת הקורונה בישראל פעל צה"ל במרחב האזרחי למול ובקרב אזרחי מדינת ישראל. זאת, שלא במציאות של אסון המוני בהגדרות המקובלות בפיקוד העורף (פקע"ר).¹ הצבא הופעל באמצעות פקע"ר במגוון משימות סיוע למשטרה באכיפת סגרים, בעיקר בעיר בני ברק ובסיוע מגוון לאזרחים נזקקים ולרשויות מקומיות. בנוסף, גורמים מצה"ל ומקהילת המודיעין עסקו ברכש של ציוד רפואי, סייעו למשרד הבריאות בפיתוח יכולות לאיסוף מודיעין רלוונטי וניתוחו ולהפעיל יכולות טכנולוגיות ייחודיות לצורך ניטור חולים.

לצד הבנת הצורך של ממשלת ישראל להפעיל צה"ל ובצל אי-הוודאות לגבי התפתחות המגפה ופוטנציאל הנזקים שלה, לא ניתן להתעלם מהעובדה שנקבע בעת הזו תקדים, שאת משמעויותיו רצוי ללמוד ולהבין. זאת בין היתר כדי להימנע מפגיעה במרקם העדין והמורכב של יחסי צבא-חברה ויחסי הדרג האזרחי מול הדרג הצבאי (civil-military relations) על פי ההמשגה המקובלת לגביהם בספרות בהקשר של מדינת ישראל כמדינה דמוקרטית. ככלל, הפעלת הצבא במתכונת שהתקיימה בשלב הראשון של משבר הקורונה, טשטשה את הגבולות – החדירים בדרך כלל – בין הצבא,

1 להגדרת אסונות המוניים והיערכות לשעת חירום, ראו אתר פיקוד העורף <https://www.oref.org.il>

החברה והפוליטיקה בישראל, במסגרת מה שמוכר בספרות כגבולות שבין אזרחי לצבאי.² היא אתגרה מוסכמות מוכרות בכל הנוגע למהות הפיקוח האזרחי על הצבא ויחסי צבא-חברה בישראל והבליטה את מגמת הביטחון (securitization) של השיח בישראל.³ כאשר ממשלת ישראל בחרה למסגר את ההתמודדות עם הקורונה בארגומנטציה ביטחונית, הוחלש עד כדי הושטק השיח האלטרנטיבי האזרחי, מה שהוביל בתורו למעורבות נרחבת, אולי נרחבת מדי, של הצבא בתווך האזרחי, גם בסוגיות שבעיקרן אינן בתחומי סמכותו ואחריותו.

למרות שהפעלת הצבא במרחב האזרחי, בתנאים ובמאפיינים שלא הכרנו בעבר, עברה את הגל הראשון של המגפה ללא פגיעה ניכרת במרקם המורכב של יחסי צבא-חברה בישראל, יש להתייחס אליה כאל סוג של "מדרון חלקלק". בתנאים של התפרצויות התחלואה בהמשך, העלויות להיות חמורות יותר, או כאלו שימוסגרו על ידי הממשלה כמסוכנות יותר, ובמציאות בה יעריך הדרג המדיני שהוא מאבד את אמון הציבור ואת השליטה במרחב האזרחי, עלולה להתקבל החלטה, ברוח תקדים שכבר נוצר, להפעיל את הצבא בהיקפים רחבים ומשמעותיים יותר בכל הנוגע לאכיפת סגר או בסוגיות אחרות.⁴ החלטה כזו עלולה להעמיד את הצבא בפני רמת חיכוך גבוהה יותר מול האזרחים ומול הדרג המדיני, לפגוע במעמדו הממלכתי והא-פוליטי, לזהותו ככלי שרת פוליטי ובעיקר, עלולה לפגוע בחירויות הפרט ולאיים על אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל.

ההשלכות הבעייתיות שיכולות להתברר מהחלטה כזו צריכות להעלות לדיון את השאלה העקרונית לגבי עצם מעמדו של פקע"ר, המופעל בשם הצבא, ביחד עם מערכים אחרים. כך גם לגבי השאלה בדבר מהות הסמכויות שניתנות לצבא במקרה של הפעלתו במרחב האזרחי. אם בגל הראשון, הצבא היה מעורב והשפיע על אופן ניהול המשבר בעיר גדולה כמו בני ברק, הרי שבהמשך, במסגור של איום חמור על הביטחון הלאומי, עלול הצבא למצוא עצמו מעורב באופן המחייב להבנתו סמכויות רחבות יותר, כמו סגירת מרחבים ציבוריים, אכיפת סגרים נמשכים במרחבים רבים. במציאות כזו, עלולים להתערער עקרונות המארגנים את יחסי חברה-צבא ואת הפיקוח האזרחי על הצבא. על כן מתחייב דיון ציבורי שיכול להוביל לחשיבה מחדש ולקידום שינויים בשלל סוגיות, למשל לגבי מקומו של פקע"ר וההצדקה, אם עדיין קיימת, להישארותו במסגרת הצבא.

Luckham, A. R. (1984), "A Comparative Typology of Civil-Military Relations", *Government and Opposition*, Vol. 6: 9-35
 Stritzel H. (2014) "Securitization Theory and the Copenhagen School, Security in Translation". *New Security Challenges* 3 Series, Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9781137307576_2
 Dauber, C. (1998) "The Practice of Argument: Reading the Condition of Civil-Military Relations", *Armed Forces & Society*, Vol. 24 (3): 435-446
 Buzan B., Waever O. and De Wilde J. (1998), *Security: A New Framework for Analysis*, Lynne Rienner
 4 יואב לימור, "צה"ל הוא לא הגוף המיטבי לניהול המשבר, אבל הוא הפתרון", ישראל היום, 16 יולי 2020, <https://www.israelhayom.co.il/opinion/781641>

ביטחון השיח (securitization)

מסגור המגפה כאיום על הביטחון הלאומי אינו משולל יסוד. מנגד, מסגורו כאיום ביטחוני והפעלת הצבא בתווך האזרחי עלולות להתברר כבעייתיים. זאת, בעיקר במקרה בו החלטות ממשלה למשל על סגר נרחב נוסף עלולה להיתקל בביקורת ציבורית קשה ובאי־ציות של חלקים מהציבור. במקרה כזה, קבוצות בציבור עלולות לתפוס את הצבא כגורם בשירות הדרג הפוליטי ואת הדרג הפוליטי כמי שמנצל את הצבא לצורך מימוש מדיניות פנים, שאינה בתחום סמכות הצבא ואחריותו, ואגב כך לפגוע במעמד הצבא וביהויו כגורם ממלכתי וא־פוליטי ובאמינות שלו ושל הדרג הפוליטי כאחד.

סיכון נוסף הטמון בביטחון השיח הוא בחיזוק הלגיטימציה או הנורמליזציה וההצדקה להכרזת מצב חירום ולהפעלת אמצעים חריגים,⁵ שיש בהם כדי לפגוע בזכויות אזרח ובאופיייה הדמוקרטית של המדינה. על כך עמדו חוקרים ואנשי ציבור בארה"ב בעקבות החלטת הנשיא טראמפ להפעיל כוחות מהצבא על מנת לסייע למשטרה האזרחית ולמשמר הלאומי בהתמודדות עם הפרות הסדר האלימות, שפרצו בעקבות רצח האפרו־אמריקני ג'ורג' פלויד בעיר מיניאפוליס במאי 2020. אמנם חשוב להזהר בהשוואה בין אירועים אלה למעורבות צה"ל במשבר הקורונה, אך כמה מהטיעונים שעלו בשיח בארה"ב, ובעיקר האמירה שיש בצעד זה משום חציית קו אדום ומדרון חלקלק ומסוכן, ראויים לבחינה בהקשר הישראלי. מעניין להזכיר כי החלטת הנשיא טראמפ להפעיל כוחות מהצבא נתקלה בביקורות פומביות גם משורות הצבא, כולל מצד בכירים מאוד, חלקם מכהנים.

צה"ל לא נאלץ עד עתה לטפל בהפרות סדר ולא נקלע לחיכוכים אלימים עם אזרחים בישראל. עד כה הוקפד שכל פעילויותיו היו בגדר סיוע, כאשר המעורבות בהטלת סגר הייתה מינימלית והוכפפה בקפידה למשטרת ישראל. אלא שבתנאים מסוימים, עלולים חיילי צה"ל למצוא עצמם בעתיד במצבים של חיכוך, כולל אליים, עם אזרחים ישראלים, כשהם נטולי הכשרה וסמכויות מתאימות. ההשלכות לכך עלולות להיות קשות למרקם היחסים בין האזרחים לצבא ולהוביל אולי בהמשך לפגיעה באושיית הדמוקרטיה הישראלית. כאשר ממשלה מחליטה להפעיל את הצבא בזירת הפנים למול אזרחיה, מה שמחייב את הצבא לעסוק במשימות שהוא אינו מיומן בהן, ובמיוחד כאשר הצבא נדרש לקבל על עצמו אחריות לניהול חיי היומיום בערים ולאכוף בהן סגר, הופך הצבא מכיל

מדינתי לטיפול באיומים חיצוניים לחלק מהמנגנון השלטוני מול אזרחי המדינה. במציאות כזו, עלול הצבא להיקלע למחלוקות עם הממשלה והרשויות המוניציפאליות לגבי מדיניות וסמכויות ואולי אף לחתור או לצפות להעצים את השפעתו על ניהול חיי האזרחים, עד כדי שימוש בפרקטיקות צבאיות, החורגות מהדפוס האזרחי במדינה דמוקרטית.

הפיקוח האזרחי על הצבא – מהות ואתגרים⁶

הפיקוח האזרחי נתפש כמושג מארגן בשדה המחקר העוסק ביחסים בין המגזר האזרחי והצבאי (civil-military relations). קשת ההגדרות התרחבה עם השנים ומתאפיינת במעבר מהגדרות אבסולוטיות⁷ ומבניות⁸ במהותן, הגורסות שליטה מוחלטת של הדרג המדיני בדרג הצבאי, לעבר הגדרות המזהות את הפיקוח האזרחי כתהליך או כביטוי של שותפות או חלוקת אחריות בין הדרגים⁹; של דיאלוג ביניהם, המוגדר על ידי אליזת כהן, "דיאלוג לא שוויוני", עם עליונות הדרג האזרחי על פני הצבא¹⁰; או כשיח אינטלקטואלי, בו משתתפים הקברניטים בתהליכי קביעת המדיניות הצבאית "ככל שהם תורמים לה תרומה ממשית במחשבה ובהכוונה".¹¹

המכנה המשותף להגדרות כולן הוא הגדרת התכלית המצופה מהפיקוח האזרחי. זו מוגדרת כתיחום, או הגבלת השפעת הדרג הצבאי, והבטחת ההלימות שבינה לבין מטרות הדרג המדיני, באופן שיבטיח את עליונות הדרג המדיני הנבחר ואת יעדיו.¹² למעשה, הפיקוח האזרחי מסדיר את חלוקת האחריות בין הדרגים, כאשר הדרג המדיני אמור להגדיר מדיניות שעניינה מטרות לאומיות, ולפקח על יישומה באמצעות הקצאת משאבים ביטחוניים והשימוש בכוח, ואילו לצבא יש מרחב מוגדר של סמכויות לגבי הדוקטרינה הצבאית, בכל הנוגע לאופן הפעלת הכוח. ההגדרה היא נורמטיבית במהותה ואמורה לייצג את הסדר הטוב והנכון במדינה דמוקרטית. אלא שבמקרה הישראלי ההגדרה מיטשטשת, ופעמים רבות נמצא את הדרג הצבאי "במשבצת" של קביעת המדיניות הלאומית, או הרבה מעבר לגבולות "המשבצת" של הדוקטרינה הצבאית.

6 פרק זה מתבסס על פרק מורחב בנושא הפיקוח האזרחי שנכתב על ידי המחבר ומופיע אצל: אורן, ע. ומיכאל, ק. (2013), הפיקוח האזרחי במבחן הממד הטריטוריאלי של הביטחון בישראל – מסגרת מושגית ביקורתית במבחן המעשה, מחקרי פלורסהיימר, האוניברסיטה העברית ירושלים, עמ' 14-32.

7 Kohn, H. R. (1997), How Democracies Control the Military, Journal of Democracy, Vol. 8 (4): 142.

8 Welch, E. C. (ed), (1976), Civilian Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries, State University of New York Press.

9 Bland, D. L. (1999), "A Unified Theory of Civil-Military Relations", Armed Forces & Society 26 (1): 7-26.

10 Cohen, E. A. "The Unequal Dialogue: The Theory and Reality of Civil-Military Relations and the Use of Force", In: Peter D. Feaver, and Richard H. Kohn (eds.) (2001), Soldiers and Civilians – The Civil-Military Gap and American National Security, MIT Press.

11 הרכבי, י. (1994), מלחמה ואסטרטגיה, הוצאת מערכות, עמ' 526.

12 Kohn, H. R. (1997), How Democracies Control the Military, p.143.

מכיוון שפיקוח אזרחי הוא תהליך התלוי בארגון הממשלה ובתפקודה, האתגר בממשל דמוקרטי הוא להפעיל את הפיקוח האזרחי תוך סיפוק הצרכים הלגיטימיים של הצבא במסגרת אחריותו לביטחון הלאומי. זאת, כאשר הממסד הצבאי נוטה באופן טבעי לנסות ולהרחיב את האוטונומיה שלו, במטרה להשיג את המשאבים הנחוצים לו, להבנתו, לצורך התארגנותו וביצוע משימותיו.

תנאי יסוד להצלחת הפיקוח האזרחי הוא מחויבותם הבסיסית של אנשי הצבא לחוק האזרחי, וחובתם לאחריות ומתן דין וחשבון על מעשיהם.¹³ את הפנמת העיקרון הזה ניתן לממש באמצעות תהליכי סוציאליזציה מתמשכים ובהבטחת הזיקה שבין החברה לצבא. אחרת עלול להתפתח ניכור, שיוביל להסתגרות והתבדלות של הדרג הצבאי, העלולים לטשטש את עקרון האחריות החברתית של הדרג הצבאי.¹⁴

הפיקוח האזרחי הופך למנגנון המסדיר את גבולות האחריות בין הדרגים, ואשר אמור למנוע או לצמצם ככל הניתן את התערבות הצבא בתחומים האזרחיים ולהיפך. אלא שהניסיון לתחום באופן חד בין הצבאי למדיני אינו עומד במבחן מורכבותה של המציאות. בעטיו של קושי זה גדלה חשיבותו של שיח מפרה בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי. אלא שבתנאים של יתרון מקצועני של הדרג הצבאי, הבא לידי ביטוי בתלות אינפורמטיבית של הדרג המדיני בו, ובהעדר מיומנויות של הדרג המדיני לעבודת מטה סדורה ומעמיקה, עלול השיח הפתוח שבין הדרגים לטשטש את הגבולות שבין תחומי האחריות והסמכות ולסייע להשתלטותה של החשיבה הצבאית על הגדרתם של אינטרסים לאומיים ויעדים פוליטיים.¹⁵

בספרות הענפה, מאז סמואל הנטינגטון¹⁶ ומוריס ג'אנוביץ'¹⁷ בסוף העשור החמישי של המאה העשרים ועד ימינו, מוצגים האתגרים המרכזיים של הפיקוח האזרחי על הצבא במדינה הדמוקרטית כנובעים מהרציונל של שליטת הצבא באמצעי האלימות המאורגנת, ההכרח שבהבטחת ציות הצבא לדרג המדיני ומניעת התערבות הצבא במרחב האזרחי-פוליטי עד השתלטות הצבא על המדינה. בספרות מודגש המתח שבין הפעלת כוח צבאי לבין תהליכי קבלת החלטות מדיניות, הנובע מהזיקה ביניהם, נוכח ההבנה שהפעלת הכוח הצבאי על ידי הדרג המדיני הנבחר נדרשת לצורך מימוש המטרות שנקבעו על ידי הממשלה. זיקה זו עלולה להוביל למעורבות יתר של הדרג

Bland, D. L. (1999), "A Unified Theory of Civil-Military Relations". *Armed Forces & Society*, 26(1), 7-25 **13**

Janowitz, M. (1971), *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York: Free Press **14**

Williams, A. J. (1996), "The military and modern society: Civilian-Military Relations in Post-Cold War America", *World and I*, Vol. 14 (9):306 **15**

Huntington, S. P. (1957), *The Soldier and the State - The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press **16**

Janowitz, M. (1971), *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York: Free Press **17**

הצבאי בתהליכי קבלת החלטות עקב השותפות עם הדרג המדיני ולהשפעה שלו על השיח בין הדרגים ועל תהליכי קבלת ההחלטות.¹⁸ האתגר של הדרג המדיני הוא בריסון מעורבותו של הדרג הצבאי והשפעתו על המדיניות. אתגר זה מועצם כשהגבולות בין התחום הצבאי למדיני מטשטשים. כך למשל, בהתייחס לאירועים המתרחשים בעשורים האחרונים בעימותים היברידיים ממושכים, נעדרי הכרעה וניצחון, המערבים אוכלוסיות אזרחיות, החשופים לתקשורת ולדעת הקהל וטעונים מאוד מבחינה פוליטית וחברתית.¹⁹

פרק זה העוסק באתגרי הפיקוח האזרחי על הצבא בצל משבר הקורונה, מחייב התייחסות לפער הקיים בספרות, הנוגע להבחנה בין פיקוח על הצבא לבין פיקוח על הצבאות.²⁰ על ההבחנה הזו עמד יגיל לוי. את הפיקוח האזרחי על הצבא הגדיר כצמצום האוטונומיה של הצבא באמצעות הכפפתו לדרג האזרחי, ואילו את הפיקוח על הצבאות הגדיר כפיקוח על הלגיטימציה לשימוש בפרקטיקות צבאיות. בנוסף, חשוב לעמוד על ההבחנה שבין הפיקוח האזרחי המוסדי, המופעל על ידי הדרג האזרחי/הממשלה, הרשות המחוקקת, הרשות השופטת ומבקר המדינה, לבין הפיקוח החוץ-מוסדי ככזה המופעל על ידי ארגונים אזרחיים באמצעות פרקטיקות של מיקוח ופעילות בזירה הציבורית ובזירה המשפטית.²¹

פיקוח אזרחי יעיל על הצבא נועד להבטיח את עליונות המוסדות הפוליטיים על הצבא ואת עליונות החשיבה המדינית על הצבאית. הפיקוח יעיל כאשר המוסדות הפוליטיים מגבילים את פעילות הצבא בתחומים שבהם לפעולותיו יש השלכות פוליטיות, כשהן מגלמות הכרעה פוליטית או משפיעות על הכרעה פוליטית פוטנציאלית.²²

הפיקוח האזרחי במבחן משבר הקורונה

בהפעלת הצבא במשבר הקורונה המציאות היא שונה, כמעט הפוכה לזו הנידונה בספרות. צה"ל הופעל בהנחיית הדרג המדיני בזירה הפנימית, במשימות בעלות אופי שיטורי וקהילתי. צה"ל הופעל – עד כה – בשל יכולותיו הארגוניות המוכחות וכן נוכח מעמדו החברתי והלגיטימציה הרחבה לה הוא זוכה בחברה הישראלית, בעיקר בהקשר הביטחוני בו מצויה המדינה. הפעלת הצבא בהקשר של משבר אזרחי נרחב, הממוסגר כתופעה בעלת ממדים ביטחוניים, מבססת את המסגור הביטחוני של הדרג הפוליטי ומרחיבה את בסיס הלגיטימציה להפעלת אמצעים חריגים, העשויים לפגוע בחירויות

18 מיכאל, ק. (2008), בין צבאיות למדיניות בישראל – השפעת הצבא על תהליכי המעבר ממלחמה לשלום, אוניברסיטת תל-אביב.

19 מיכאל, ק. ופדן, כ. (2019), "משמעות הפיקוח האזרחי על הצבא בזיקה לסוגיות ערכיות ובעולם של עימותים היברידיים, המכון למחקרי ביטחון לאומי", עדכן אסטרטגי, כרך 22, גיליון 2, עמ' 49-60.

20 לוי, י. (2011), מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות, הוצאת מגנס.

21 לוי, י., מיכאל, ק., שפירא, א. (2010), "הפיקוח החוץ-מוסדי על צה"ל – מסגרת מושגית", אוניברסיטת

תל-אביב, המרחב הציבורי, גיליון 4, עמ' 57

22 שם עמ' 74-45

הפרט. הציבור הישראלי בכללו שיתף פעולה עם החלטות הממשלה וקיבל אותה בהבנה (ואף כתופעה נורמטיבית), בעיקר נוכח העובדה שעיקר פעילות הצבא היתה עד כה במשימות סיוע לאזרחים בהתמודדותם עם המשבר.

ככל הידוע, הדרג המדיני לא נאלץ להתמודד עם נטייה – מאורגנת או יזומה – של הדרג הצבאי הבכיר להשפיע על המדיניות. עם זאת, אין להוציא מכלל אפשרות שבהמשך הדרך, ובעיקר אם תהיה החרפה במגפה, הפעלה מסיבית של הצבא בתווך האזרחי עלולה להיות גם סיכון בשל אפשרות לפוליטיזציה של הצבא במובן של שימוש בו לצורך מה שיכול להתפרש כקידום של מטרות פוליטיות, שאינן בהכרח קונצנזואליות. לצד סיכון זה, יש לקחת בחשבון גם שתתעורר דרישה מהצבא להרחיב את סמכויותיו בניהול המשבר ולקבל לאחריותו תחומי פעילות נוספים, אותם הוא עשוי לזהות כהכרחיים לצורך ביצוע המשימה שהוטלה עליו. דרישות כאלו הושמעו, גם אם לא באופן רשמי ומפורש, על ידי אלוף בצה"ל במהלך הגל הראשון של הקורונה.²³ במקרים חריגים בהמשך הדרך, יהיה אולי צורך לבלום ציפיות, דרישות ופעולות של הצבא שיהיה בהם כדי לערער את המרקם המוכר של מסגרת היחסים בין הצבא לאזרחים ואולי אף לפגוע בביקוח האזרחי על הצבא, אך לא פחות חשוב מכך על הצבאיות כפרקטיקה לניהול משבר לאומי כדוגמת משבר הקורונה, גם אם לא תהיה בכך כוונה שלילית מצד הדרג הצבאי.

הרחבת הפעילות של צה"ל במרחב האזרחי לצורך ניהול יעיל של ההתמודדות עם משבר הקורונה, עשויה להשפיע על מאפייני היחסים והשיח בין הדרגים. יעילות הארגונית של הצבא, תרבות המלידה ותשתית הידע, יהפכו אותו בהדרגה לסמכות אפיסטמית,²⁴ כשפערי הידע והניסיון בינו לבין הדרג האזרחי יהפכו את השיח בין הדרגים לדיאלוג לא-שוויוני. ההתפשטות התפקודית של הצבא, בעיקר במציאות של משבר מתמשך, עלולה להקשות על הדרג האזרחי לצמצם את המרחב האוטונומי של הצבא ואת השפעתו על תהליכי קבלת ההחלטות. החשיבה הצבאית והתרבות הארגונית הצבאית יהפכו לגורמים מעצבים, שבתורם עלולים להחליש את הדרג האזרחי ואת המוסדות המדינתיים, שיעדיפו להישען על יכולות הארגון הצבאי. בתנאים אלו, תישחק עליונות הדרג האזרחי, החשיבה המדינית/אזרחית עשויה לכוף ראשה בפני החשיבה הצבאית ו"כללי המשחק" יכולים להשתנות באופן המפר את האיזון הנדרש במדינה דמוקרטית, שעוצב כהסכמה ערכית בין הדרג האזרחי לצבא ולחברה.²⁵

23 על פי המיוחס לראש אגף המבצעים של צה"ל, אלוף אהרון חליהו, שדרש לנקוט צעדי ענישה נגד נדבקים שאינם משתפים פעולה: עידו אפרתי, ראש אגף מבצעים בצה"ל: לשנות את המערך לקטיעת ההדבקה, הארץ, 3 יולי 2020, <https://www.haaretz.co.il/health/corona/premium-1.8967064?ls=1596812040242>

24 Michael, K (2009), "Who Really Dictates What an Existential Threat Is?" *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 32(5): 687–713

25 Schiff, R. (1995), "Civil-Military Relations Reconsidered: A Theory of Concordance." *Armed Forces & Society* 22 (1): 7–24

חולשת הפיקוח המוסדי, עשויה אז "להזמין" פיקוח חוץ-מוסדי של ארגונים אזרחיים, שינטרו את פעולות הצבא ויבקשו לצמצם את המרחב האוטונומי שלו. דבר זה עלול להוביל למתח בין החברה האזרחית לבין צה"ל ולהתחזקות מנגנוני פיקוח פנים, בתוך הארגון הצבאי, מצד חיילים ומפקדים שיסתייגו מאופן פעולתו של הצבא, שיחלישו בתורם את הלגיטימציה של הצבא מבין שורותיו ויעצימו את המתח שבין דרגי הפיקוד הבכירים לדרגי פיקוד זוטרים ולחיילים ברמת השטח.

צה"ל משמש כמנגנון להפעלת אלימות מאורגנת נגד איומים חיצוניים. הוא ארגון הירארכי שאינו מורגל לפעול למול ציבור האזרחים בשקיפות מלאה ואינו יודע לפעול לאורך זמן ובתנאי משבר בכפוף לפרקטיקות אזרחיות ודמוקרטיות. כל מאמץ לחינוך מחדש של החיילים והמפקדים לפעול בשטח בפרקטיקות שונות יחייב זמן והשקעת משאבים ויש בו משום סיכון ליצירת בלבול בקרב החיילים ופגיעה בכושרם לבצע את המשימות להם הם נועדו בתחום הביטחוני.

משבר הקורונה ואתגרי הפיקוח האזרחי למול סוגיית הגבולות

הדיון ביחסי אזרחי-צבאי במדינות דמוקרטיות נשען על הנחה מוסכמת בדבר ההכרח שיש בהבחנה ברורה בין המרחב הצבאי למרחב האזרחי ועל ההסכמה שהתערבות הצבא במרחב האזרחי בענייני פנים של המדינה, להוציא החלטה להפעיל את הצבא במשימות סיוע במקרה של אסונות המוניים, היא בחזקת סכנה על עצם מהותה של הדמוקרטיה. בהקשר זה, רוברט לוקהאם הגדיר שלושה סוגי גבולות בין המרחב צבאי למרחב האזרחי או בין הצבא לבין החברה אזרחית והדרג המדיני: גבולות אטומים, גבולות חדירים וגבולות חדירים למחצה. לטענתו, אופי היחסים שבין המרחב האזרחי לצבאי מושפע, בין היתר, מאופי הגבולות בין המרחבים הללו והשחקנים בהם, אך יותר מכך, משפיעים הגבולות על מאפייני הפיקוח האזרחי על הצבא בהקשר של מעורבות הצבא בתחומים אזרחיים. לדבריו, העיקרון הוא שכל שהגבולות בין המרחבים חדירים יותר, כך קטנה האפקטיביות של הפיקוח האזרחי וגדל הסיכוי להתערבות הצבא במרחב האזרחי הפנימי.²⁶

במונחים של דמוקרטיה מערבית, איטום הגבולות הוא אחד התנאים להשגת פיקוח אזרחי אפקטיבי על הצבא. תכליתו של זה בין היתר למנוע התערבות הצבא במרחב

Luckham, A. R. (1971), A comparative typology of civil-military relations. Government and Opposition, 5-35

הפנימי; לצמצם את השפעתו על תהליכי קבלת החלטות מדיניות; להבטיח כפיפות וציות לדרג המדיני ומימוש החלטותיו מתוקף הלגיטימיות שיש לו במדינה דמוקרטית והסמכות המוחלטת שלו לקבל החלטות ואפילו לשגות.²⁷ במציאות הישראלית מוכרת הדוגמה של הגבולות החדירים בין כוחות צה"ל הפועלים בגדה המערבית לבין קהילות המתנחלים,²⁸ כאשר במקרים רבים הצבא מוצא עצמו מושא לביקורת של המתיישבים ונקלע לחיכוכים ואף לעימותים אלימים עם גורמים קיצוניים ומאשם על ידי רבים מהם ומהנהגתם כמי שמונע משיקולים פוליטיים. דוגמה זו ממחישה את החשיבות שבאטימת הגבולות בכלל ובפרט, לאור התחזקות פעילותם של סוכני פיקוח חוץ-מוסדי, כמו עמותות, קבוצות אינטרס ותנועות חברתיות, הפועלות במרחב הציבורי לפקח על הצבא, ישירות או באמצעות הממסד הפוליטי.²⁹

איטום הגבולות חיוני גם מנקודת מבטו של הצבא, כדי למנוע התפתחות של ביקורת ציבורית עליו והתנגדות מתוך שורותיו על רקע של אינטראקציה של הצבא עם האוכלוסייה האזרחית ועם גורמים חוץ-מוסדיים המנטרים את פעילותו ולעתים גם נקלעים לחיכוך עם חיילים. כך למשל מתרחש בחיכוך עם ארגונים כמו "שוברים שתיקה", "מחסום ווטש" ואחרים, בעיקר בנסיבות של אירועים הנתפסים כשנויים במחלוקת, כמו בזמן ההתנתקות ב-2005. מנגד, ככל שהגבולות בין הצבא לבין החברה האזרחית חדירים יותר, גדל פוטנציאל החיכוך ביניהם ואתו הפוטנציאל לשחיקת הלגיטימציה של פעולותיו הן מההיבט של האזרחים והן מתוך משורות הצבא.

גבולות אטומים מאפשרים פיקוח אזרחי אובייקטיבי, האמור להבטיח אי-התערבות של הצבא במרחב האזרחי-פוליטי ואת שמירתו כגורם מקצועי וא-פוליטי באמצעות אוטונומיה מקצועית, כאשר הדרג המדיני הוא הקובע את המטרות והתכלית של הפעלת הכוח הצבאי ואילו הצבא קובע כיצד יופעל הכוח.³⁰ גבולות חדירים מאפשרים גם התערבות פוליטית של הדרג הפוליטי בתוך הצבא וגם מעורבות של הדרג הצבאי במרחב האזרחי ובמעשה הפוליטי, כאשר על פי המשגתו של הנטיגטון מדובר בפיקוח אזרחי סובייקטיבי. המקרה הקיצוני הוא המודל הפרטוריאני של ניהול המרחב האזרחי והפוליטי על ידי הצבא, כדוגמת המתרחש בדיקטטורות צבאיות. דפוס גבולות חדירים מאפשרים, כמוכר בדיקטטורות צבאיות או ברוסיה של היום, איוש תפקידים פוליטיים על ידי קצינים במדים והצבה של אזרחים בתפקידים צבאיים.

Feaver, D. P. (1996), "The Civil-Military Problematic: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control, *Armed Forces & Society*, Vol. 23 (2): 149-179

28 לוי, י. (2015), המפקד האליון: התיאוקרטיזציה של הצבא בישראל, עם עובד, 226-222.

29 לוי, י., מיכאל, ק. ושפירא, א. (2010), הפיקוח החוץ-מוסדי על צה"ל: מסגרת מושגית, המרחב הציבורי, אוניברסיטת תל-אביב, עמ' 45-74.

30 Huntington, S. P. (1957), *The Soldier and the State - The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Harvard University Press

בישראל, מקובלת ההבחנה המתייחסת לגבולות חדירים למחצה. משה ליסק, המוכר כמייסד הסוציולוגיה הצבאית בישראל, היה הראשון להשתמש בהבחנה זו³¹ ויורם פרי תרגם את ההבחנה למודל השותפות שבין הדרגים.³² הגבולות החדירים למחצה נוצרו, בין היתר, בגין ייחודו של צה"ל כ"צבא העם" ובשל משימות אזרחיות שהוטלו עליו בראשית ימיו. אלה עיצבו את תופעת ההתפשטות התפקודית של הצבא ועיסוקיו בתחומים אזרחיים מובהקים כדוגמת התיישבות, חינוך וקליטת עליה, מה שהשפיע בתורו על מאפייני הפיקוח האזרחי על הצבא. זאת, כשבשנים הראשונות הדרג הצבאי הבכיר היה גם חלק מהממסד הפוליטי ומינויים בכירים הושפעו מהזהות הפוליטית שיוחסה לקצינים.

ברבות השנים פסק צה"ל מהעיסוק בחלק ממשיותיו האזרחיות, אך נוספו לו חדשות, כמו גיור, טיפול באוכלוסיות מיוחדות, הדרכות בבתי ספר שדה ועוד. אך המגמה הכללית הייתה מגמת צמצום של ההתפשטות התפקודית. הגבולות עדיין נותרו חדירים למחצה בשל תופעות כמו מעורבות גוברת של הורים, ארגונים אזרחיים, התקשורת ואחרים בשגרת הפעילות של הצבא. המעורבות הגוברת של ארגונים אזרחיים כאלה הובילה להתפתחות של הפיקוח החוץ-אזרחי, שעל מאפייניו ועל הזיקות ההדדיות בינו לבין הפיקוח האזרחי המוסדי, עמדו בהרחבה יגיל לוי וקובי מיכאל.³³ עם זאת, בשונה מהשנים המכוננות, חודדה ונשמרה ההבחנה שבין צבאי לאזרחי והצבא התכנס יותר לעיסוק במשימותיו הביטחוניות המובהקות.

החלטת הממשלה להפעיל את הצבא במהלך השלב הראשון של משבר הקורונה במגוון של משימות, כולל כאלה שהן מעבר למשימות המוגדרות של פקע"ר, הוציאה את הצבא אל המרחב האזרחי ושקפה בברור את חדירות הגבולות. כשצה"ל ומפקדיו מסייעים בניהול הסגר על העיר בני ברק הם מבטאים בכך מתכונת חדשה של התפשטות ותפקודית המעצבת מציאות של גבולות חדירים.

בשימוש נרחב במערכת הצבאית בתווך האזרחי מרחיבה הממשלה את סמכויות הצבא ומבססת את מאפייני ההתפשטות התפקודית (role expansion), שאפיינו את צה"ל בעשורים הראשונים לקיומה של המדינה, מטשטשת את הגבולות שבין אזרחי לצבאי והופכת אותם לחדירים יותר. יש בכך פוטנציאל שעשוי לייצר חיכוך עם אוכלוסייה אזרחית, לזהות את הצבא ככלי פוליטי ולפגוע במעמדו הממלכתי, או להעמידו בחיכוך עם הדרג המדיני.

31 ליסק, מ., הורוביץ, ד. (1972), מישוב למדינה: שינוי והמשכיות במבנה הפוליטי של ישראל, האוניברסיטה העברית, ב"ס קפלן. ליסק, מ., קימרינג, ב. (עורכים), צבא וביטחון: מקראה, האוניברסיטה העברית, תשמ"ה.

32 Peri, Y. (1983), *Between battles and ballots: Israeli military in politics*, Cambridge University Press

33 Levy, Y., Michael, K. (2011), "Conceptualizing Extra-Institutional Control; of the Military: Israel As a Case Study.", *Res Militaris* (on-line social science journal), vol. 1, n° 2

סיכום

הפעלת צה"ל במהלך הגל הראשון של משבר הקורונה הייתה מוגבלת ומבוקרת, אך עדיין חריגה במאפייניה. היא הובילה את הצבא למעורבות רחבה במרחב האזרחי וביצוע משימות בהן היה פוטנציאל (שלא מומש) לחיכוך עם אזרחים. הדרגים המדיני והצבאי הבינו את רגישות הנושא, גילו ערנות ומודעות לפוטנציאל החיכוך והקפידו על הגבלת הסיכון. מפקדי הצבא הקפידו על ההנחיות לכוחות שפעלו בשטח ועל איש תפקידי הפיקוד. עם שוך הגל הראשון הוצא צה"ל מהמרחבים העירוניים, גם אם מחוץ להם ממשיך לפעול – בצד פקע"ר – מרכז הידע והמידע הלאומי, המאויש ומופעל על ידי אגף המודיעין של צה"ל.

ההחלטה להפעיל את הצבא במרחב האזרחי מיוחסת, בין היתר, למסגור השיח על אודות משבר הקורונה כשיח ביטחוני השיח, שעוצב בהובלת הדרג הפוליטי. זה בחר לבסס ארגומנטציה ביטחונית, תוך שימוש תדיר במטבעות לשון צבאיות כמו: מלחמה, אויב, קרב, הכרעה וכיוצא באלו הלוקחות מעולם הפיקוד והמנהיגות הצבאית. הארגומנטציה הביטחונית הכשירה את דעת הקהל ואת הלגיטימציה להפעלת הצבא ובמובנים מסוימים דיכאה שיח אזרחי יותר.

בכל מקרה, עד כה היטיב צה"ל למלא את משימותיו במרחב האזרחי ואף זכה על כך להערכה רבה מצד האזרחים, אפילו בערים חרדיות ובישובים הערביים. עם זאת, החלטת הממשלה להפעיל את הצבא במרחב האזרחי והאפשרות להפעלתו מחדש גם בהיקפים רחבים יותר, מעלה חשש להתפתחות של מצבים מורכבים. הפעלת הצבא גם לצורך סיוע באכיפת סגרים, במציאות של מחאה חברתית, משבר פוליטי וסימנים של העדר ציות אפשרי להנחיות הממשלה עלולה להוביל לחיכוך בין חיילים לאזרחים ולמתח בין הדרג האזרחי לבין הצבא.

פוטנציאל הנזק למרקם יחסי צבא-חברה בישראל וההשלכות הבעייתיות על הדמוקרטיה הישראלית, בהינתן מדרון חלקלק, מחייבים דיון ציבורי וממסדי מחודש על ההיקף הנכון למעורבות צה"ל בהתמודדות על המשבר המשולב. לדיון כזה יש מרכיבים רבים ומגוונים, שרק שילובם ייתן את המענה הראוי והמעשי לשאלה העקרונית, בהינתן המשכו של המשבר והחרפת מרכיביו. בין אלה ניצבת שאלה, שכבר נבחנה בעבר, לגבי שיוכו הארגוני של פקע"ר, ובאיזו מידה ראוי לו להישאר במסגרת צה"ל.

משימותיו של פקע"ר, בחלקן הגדול, אינן צבאיות במובהק. הבחירה להשאירו בצה"ל נובעת מיתרונותיהם המבניים, הארגוניים והמשאביים של משרד הביטחון והצבא, בהשוואה למשרדים אחרים, כדוגמת המשרד לביטחון פנים. המעורבות של פקע"ר במרחב האזרחי והמוניציפאלי, בעיקר בעתות חירום, מטשטשת גבולות והופכת את הצבא לגורם משפיע ומעורב בניהול שגרת חייה של אוכלוסייה אזרחית בתנאים המאפשרים ביצוע אותן המשימות על ידי גופים אזרחיים. במקרה בו פקע"ר יהיה מופעל על ידי המשרד לביטחון פנים, חלק גדול מהדילמות בהן עסקנו בפרק זה היו מתייתרות מאליו.

הפעלת צה"ל במרחב האזרחי הופכת את הגבולות שבין האזרחי לצבאי בישראל לחדירים יותר. יש בכך כדי להשפיע לרעה על הלגיטימציה הציבורית/חברתית לצבא ולערער גם את הלגיטימציה בתוך שורות הצבא, עקב הסכנה של זיהוי הצבא ככלי בשירות הדרג הפוליטי ולכן כגורם פוליטי. מציאות כזו מזמינה התערבות של שחקנים חוץ-מוסדיים, שיבקרו את ההחלטה להפעיל את הצבא במרחב האזרחי ויציעו על השימוש בצבא כמכשיר פוליטי לפגיעה בזכויות אזרח ובכרסום הדמוקרטיה. בנסיבות כאלה גדל הסיכוי להתרחבות המעקב האזרחי החוץ-מוסדי העשוי להשפיע בתורו על הפיקוח המוסדי.

בכל מקרה, חשוב להבחין לעניין הפעלת הצבא בזירה האזרחית במדינה דמוקרטית בין מקרי קיצון של אסונות, כמו רעידת אדמה, לבין מגפת הקורונה. נראה כי אסונות המוניים, המהווים סכנה ממשית לביטחון הלאומי, מצדיקים מעורבות עמוקה יותר של הצבא, בחזקת אין ברירה. לכן חשוב להיזהר מגלישה לביטחון השיח בהקשר של מגפת הקורונה וכך להימנע מלמסגר את הסכנות המאיימות על ביטחון הציבור כאילו הן סכנות ביטחוניות, שהטיפול בהן מחייב הפעלה של אמצעים חריגים, כמו של הצבא.

השיח הביטחוני בהקשר של משבר הקורונה אינו ייחודי לישראל. הוא נוכח גם בשיח האמריקאי, כמו גם במדינות לא דמוקרטיות כדוגמת ירדן.³⁴ שיח ביטחוני, המעקר שיח אזרחי אלטרנטיבי, עלול להימצא כמנוף להחלטה של הדרג האזרחי להפעיל את הצבא

34 טעוד אל-שרפאת, העמוד בראש מכון מחקר בירדן, בהתייחסות למתרחש בירדן כשכתב:

The state has accomplished these measures through the process of securitization. In the general theoretical framework of securitization, according to the security-focused "Copenhagen School" of international relations theory and its best-known theorists like Ole Waever and Barry Buzan, this is the process whereby political actors reclassify a subject as a security issue, then use speech to convince the public of the issue's importance and the need to dedicate asymmetric resources to it. If a subject is successfully securitized, then it is possible to legitimize extraordinary means to solve a perceived problem. Such a "process could then include declaring a state of emergency or martial law, as well as mobilizing the military

<https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/COVID-19->

[-Jordan-Middle-East-Securitization#utm_term=Jordan%3A&utm_campaign=Corona%20and%20After%3A%20Fikra%20Forum%20Special%20Edit&utm_content=email&utm_source=Act](https://www.washingtoninstitute.org/fikraforum/view/COVID-19-Jordan-Middle-East-Securitization#utm_term=Jordan%3A&utm_campaign=Corona%20and%20After%3A%20Fikra%20Forum%20Special%20Edit&utm_content=email&utm_source=Act)

בצורה מרחיבה במקרה של התפרצות התחלואה, בין אם בגין זיהויו ככלי אפקטיבי ובין אם לצורך הרחבת הלגיטימציה הציבורית להחלטות קשות של הממשלה. הסיכון חמור שבעתיים, כשהחלטות כאלו מתקבלות מבלי להבין את סכנת "המדרון החלקלק", את הסיכון שבפגיעה בזכויות אזרח ובאושיות הדמוקרטיה הישראלית ומבלי לדון במשמעויות ובהשלכות הנלוות לכך בכל הנוגע לערעור יחסי אזרחי-צבאי בישראל, לפגיעה במעמדו של צה"ל ובלגיטימציה שלו כ"צבא העם". זאת, בגין זיהויו האפשרי כגורם פוליטי, ובעיקר מבלי להביא בחשבון את פוטנציאל החיכוך שבין הדרג הצבאי לבין הדרג המדיני בהינתן אי-הסכמות ביניהם. מצב מסוכן כזה עשוי להתרחש אם יימצא הצבא מצוי עמוק בתוך המרחב האזרחי וכאשר הדרג המדיני יימצא נטול יכולת להפעיל פיקוח אפקטיבי על פעולותיו בתווך האזרחי.