

מבוא: גבולות לשילובו של צה"ל במשברים אזרחיים

מאיר אלרון, עמיחי כהן, כרמית פדון, עידית שפרן-גיטלמן

תמצית

צוות משותף של המכון למחקרי ביטחון לאומי והמכון הישראלי לדמוקרטיה גיבש עמדה (שפורסמה במסמך משותף ב-5 מאי 2020)¹; לפיה צה"ל – בעיקר באמצעות פיקוד העורף – צריך לסייע בכל יכולותיו המגוונות לאזרחים ולמדינה במאבק עם מגפת הקורונה. זאת, כמערכת תומכת האמורה לחזק ולהשלים את פעולות הגורמים האזרחיים. ועם זאת, אל לו לצה"ל להיגרר לניהול כוללני של המשבר או של תחומים מוגדרים, כלכליים וחברתיים, החורגים מתחומי סמכותו, בעיקר על מנת למנוע התנגשות עם עקרונות הדמוקרטיה. העברת אחריות לניהול אסונות המוניים לצה"ל צריכה להישקל בקפידה רק במקרה קיצון של אסון לאומי, כשהמערכת המדינתית חדלה לתפקד, ובכפיפות מובהקת לדרג המדיני, תוך פיקוח פרלמנטרי ומשפטי הדוק.

משבר הקורונה מאיים לערער מושגי יסוד ותפיסות עולם בתחומים רבים ומגוונים. אי-הוודאות והמבוכה שולטים בשיח הציבורי. כך קורה במרבית מדינות העולם שנאלצו להיאבק בהתפשטות הנגיף. מטרת הדברים כאן להציע כיוונים והגבלות לשילוב צה"ל בהתמודדות עם אירועי אסונות המוניים בישראל (בלשון החוק – אירועי חירום אזרחי), כלקחים מטיפול במגפת הקורונה עד כה. ואכן, ישראל התמודדה בהצלחה יחסית עם התפשטות הנגיף בגל הראשון, המאיימת לא על בריאות הציבור בלבד אלא גם על הכלכלה הלאומית והחברה. בו בזמן, ישראל נחלצה לכאורה ממשבר פוליטי וחוקתי ממושך ומורכב, עם הקמת הממשלה בחודש מאי, אך קיים ספק לגבי יציבות הממשלה.

החיבור בין המשבר הפוליטי לבין אופן ההתמודדות מול מגפת הקורונה, שחשפה חולשות ניכרות של המערכת האזרחית, עלול גם לאתגר את הדמוקרטיה הישראלית. אחד ההיבטים המדאיגים של אתגר זה קשור בהפעלת צה"ל במסגרת ההתמודדות עם הקורונה.

¹ <https://www.inss.org.il/he/publication/idf-in-civilian-crisis/?offset=3&posts=98&outher=%D7%9F%D7%90%D7%99%D7%A8%20%D7%90%D7%9C%D7%A8%D7%9F>

הנחות היסוד

■ ייעודו של צה"ל הוא להגן על מדינת ישראל, להבטיח את קיומה ואת ניצחונה במלחמה. מסמך ייעוד וייחוד צה"ל מגדיר זאת כך: "מטרת צה"ל היא להגן על קיומה של מדינת ישראל, על עצמאותה ועל בטחון אזרחיה ותושביה".

■ כפיפותו המוחלטת של צה"ל לדרג המדיני הנבחר צריכה להישמר בקפידה. זאת, על פי חוק יסוד: הצבא (1976) הקובע בין היתר כי "צבא הגנה לישראל הוא צבאה של המדינה" וכי "הצבא נתון למרות הממשלה".

■ הפעלת צה"ל בתווך האזרחי צריכה להיעשות על פי הסמכה מפורשת בחוק. הסמכה כזו קיימת בחוק ההתגוננות האזרחית לכוחות הג"א (כיום - פיקוד העורף) בלבד, המוסמכים לפעול להצלת נפשות גם בנושאים שאינם כרוכים בסכנה ביטחונית. הסמכה חוקית לכלל כוחות צה"ל לסייע בעת משבר מצויה גם בפקודת המשטרה, שם נקבע כי בעת "אירוע חירום אזרחי" רשאי צה"ל לסייע לכוחות המשטרה המנהלים את האירוע - מה שמכונה אסון המוני. במקרים קיצוניים, רשאי ראש הממשלה להעביר את סמכות ניהול האירוע לידי צה"ל. הכרזת אירוע חרום אזרחי לתקופה העולה על שבעה ימים דורשת החלטת ממשלה ואישור של ועדת החוץ והביטחון של הכנסת. עד כה, מגפת הקורונה לא הוכרזה כאירוע כזה.

■ מגפת הקורונה כבר ייצרה בישראל משבר חריף בתחומי הבריאות, הכלכלה והחברה, העלול להימשך ואף להחמיר. עם זאת, לפי שעה אין מדובר באסון המוני או במלחמה, שלה מאפיינים אחרים. השימוש במסגור המלחמתי אינו מועיל להבנת האירוע ולניהולו.

■ הציבור הישראלי ככלל, על מרבית הקבוצות המרכיבות אותו, גילה בשלב הראשון של המגפה רמה גבוהה למדי של היענות להוראות המשתנות של הממשלה בכל הנוגע להתנהלותו במסגרת מדיניות הריחוק החברתי וההגנה מפני הידבקות ותחלואה. (מאפיין זה השתנה במידה ניכרת בשלב השני).

מאפייני המעורבות הצבאית בתווך האזרחי

צה"ל נחלץ במהירות לסיוע נרחב ומגוון באספקת הצרכים השונים של אזרחי המדינה, שהרשויות האזרחיות התקשו לספקם בשל היערכות מקדימה חסרה, או עקב הביקוש הגובר, בעיקר מצד אוכלוסיות מוחלשות. פעילותו התמקדה בעיקר בסיוע ישיר רחב היקף לאזרחים נזקקים ולקשישים במוקדי הרמה הגבוהה של תחלואה. הסיוע התבצע בעיקר על ידי מערך פיקוד העורף, בעל הניסיון בסיוע לאוכלוסייה בחירום, כמו גם באמצעות תשתית רחבה של נוכחות קבועה ברשויות המקומיות (תוך שימוש ברשת של יחידות הקשר לרשויות המקומיות, יקל"ר). לכך נוספה נוכחות מפקדים בכירים ושל כוחות צבא מחוץ לפקע"ר בזירות ההתמודדות העיקריות. בנוסף לכך השתלבו קצינים בכירים לשעבר בניהול ערים שבהן נמצא שיעור תחלואה גבוה ובסיוע אישי לניהול המשבר על ידי הרשויות המקומיות, כולל הקשר עם צה"ל והמשלה, תוך שימוש בניסיונם הניהולי בתווך אזרחי ייחודי (בעיקר בערים חרדיות).

בצד המגע החיובי עם האזרחים גויסו חיילי צה"ל לסייע למשטרה באכיפת ההסגר, סיור, בידוד שטחים ובטחונתם וחסימות צירים בישבים על פי הצורך. נראה כי הצבא הקפיד על נוכחות בולטת פחות במשימות אכיפה ועל התרחקות מחיכוך בלתי רצוי עם אזרחים. תחום חשוב נוסף שהובלט על ידי צה"ל והתקשורת, קשור בהעמדת היכולות הטכנולוגיות, התקשוביות, עיבוד הנתונים והאיתור של צה"ל, בעיקר של יחידות אגף המודיעין, כמו גם של השב"כ והמוסד, לרשות המאמץ הלאומי.

יוזכר שצה"ל אמן בראש ובראשונה על משימותיו הקבועות, המחייבות מאמץ מתמשך של ביטחון שוטף, אימונים ובניין הכוח. לצורך זה עליו להגן על חייליו ומפקדיו מפני נגיף הקורונה. על כן, מעורבות הצבא הייתה אמנם נרחבת למדי, אולם הייתה ממוקדת משימה וזהירה באופייה, בעיקר על מנת להימנע מחיכוך יתר עם אזרחים או כניסה לתחומים העשויים לעורר רגישות ציבורית גבוהה. כך מצא מפקד פיקוד העורף לנכון להדגיש (בראיון לידעות אחרונות, 8 באפריל) כי מדובר "באירוע אזרחי, לא צבאי". יצוין כי הן החוק והן הנורמה הישראלית מאפשרים חופש תמרון נרחב בהטלת משימות אזרחיות על פיקוד העורף (ולא על יחידות אחרות). ניתן וצריך להשתמש בו בכל מקום שיש לו יתרון יחסי על פני מערכות אחרות שקרסו, בין היתר פינוי אוכלוסייה, אספקת מזון, הקמת מתחמי מגורים ארעיים והקמת בתי חולים זמניים.

עקב תרומתו למאמץ האזרחי זכה כבר צה"ל לאהדה רבה ולאשראי ניכר בציבור, מה שעולה בקנה אחד עם הבלטתו כ"צבא העם למען העם". ריכוז המאמץ הצה"לי, בתוקף הנסיבות, באוכלוסייה החרדית, יצר הזדמנות, לדיאלוג עם אוכלוסייה המדירה עצמה מזיקה לצבא. כך גם בקרב הציבור הערבי, שקבל ככלל בסבר פנים יפות את הסיוע המוענק לו ביישוביו על ידי פיקוד העורף.

ואכן, נראה שצה"ל השכיל עד כה לשמור על גבולות מעורבותו בתוך האזרחי במאבק נגד המגפה. כך הדגיש מפקד פיקוד העורף, תמיר ידעי (8 אפריל 2020) כי "האחריות שלנו גדולה מהסמכות שלנו; אנחנו נענים לכל בקשת סיוע". זוהי תמציתה של תפיסת "האחריות המרחיבה" שצה"ל שוקד להדהד בציבור. גם הרמטכ"ל מצא לנכון להדגיש גישה זו בצינון בראיון לגלי צה"ל (8 באפריל) כי: "הקורונה היא איום עם סכנות גדולות... זו משימה לאומית... היא מאפשרת לצה"ל לקחת אחריות ... לבטא את היכולות... צה"ל צריך להיות בחזית (זו)... הכול תחת הנחיות הממשלה ומשרדי הממשלה".

מול צדדים חיוביים אלה ראוי להציב כמה תמרורי אזהרה, בהקשר של התפרצות מחודשת של המגפה או בהקשרים אחרים. ראשית, שימוש ביחידות צבאיות מלבד פיקוד העורף במשימות המשיקות לאוכלוסייה האזרחית, ובייחוד אלה הנושאות אופי של אכיפה, גם לצד המשטרה וכסיוע לה, הינו בעל פוטנציאל בעייתי ורצוי להימנע ממנו. שנית, על צה"ל ועל המערכת הפוליטית להיזהר מאוד במעבר ממעורבות שעיקרה סיוע לאזרחים, לניהול המשימה. ושלישית, על צה"ל להקפיד על זהירות בפעולותיו בריכוזי אוכלוסייה רגישים, במיוחד החברה החרדית והערבית.

ייתכן שחוסר הבהירות או טשטוש התחומים בין סיוע לאזרחים לבין ניהול אירוע חירום קשורה גם למחלוקות בקרב משרדי הממשלה העוסקים במלאכה, המשפיעות לרעה גם על ניהול המאבק בנגיף הקורונה. על רקע המאבק הפוליטי/אישי שהתנהל בממשלה נאלץ כנראה הפיקוד הבכיר של צה"ל, כמו סוכנויות אחרות במערכת הביטחון, לתמרן גם לגבי מידת ואופי מעורבותו בהתמודדות עם המגפה בתוך האזרחי. גם בקרב מפקדים בכירים בצה"ל ניתן לזהות עמדה שיכולה להתפרש כדו-משמעית ביחס לסוגיות גבולות מעורבות הצבא. לרמטכ"ל יוחס מכתב שהופנה לראש הממשלה ולשר הביטחון (ישראל היום, 6 באפריל), ובו כביכול הצעה להעביר לצה"ל מידית אחריות

מלאה לשמונה תחומים של התמודדות עם המגפה. דובר צה"ל הזדרז לציין כי "צה"ל מקיים שיח שוטף עם הדרג המדיני לאורך המשבר, מתוך תפיסה של אחריות מרחיבה, ככל הניתן". סגן הרמטכ"ל הבהיר (ישראל היום, 8 באפריל) כי עקרונית, "...המצב בו האירוע מנוהל על ידי הגופים האזרחיים ואנחנו מסייעים הוא נכון, אבל אנחנו מקבלים על עצמנו עוד אחריות – גיאוגרפית ונושאת. ככל שהמגפה תעבור מהתפרצות נשלטת להתפרצות שהיא לא נשלטת אני מניח שיעברו אלינו עוד סמכויות... אנחנו ערוכים לכל מצב ולכל החלטה... של הדרג המדיני". ועוד הבהיר סגן ה-רמטכ"ל: "צה"ל, בדו"א שלו, הוא ארגון יוזם וארגון התקפי מול כל איום... הוא לא יכול לשבת בצד כשכל המדינה מתמודדת עם אירוע חסר תקדים... המסר שלנו למקבלי ההחלטות הוא שאנחנו נכונים לכל משימה... (אולם) חשוב מאוד שכל שנקבל אחריות, לא נשחרר את הגופים האזרחיים מהאחריות שלהם... לא בריא למדינה שהגופים האזרחיים יתרגלו למצב שבו אם צה"ל מגיע, אז הם פטורים מהאחריות שלהם... תפקידנו הוא לתמוך בהם ולסייע במקומות שבהם הם מתקשים". ציטוטים אלה מלמדים כי הצבא מעוניין לשדר מחויבות גבוהה לסיוע לתווך האזרחי בעת צרה, ובו בזמן מקפיד להבהיר פומבית מודעות למקומו התחום ולסיכונים הטמונים בהרחבתו.

לקראת אפשרות של העמקת המעורבות של צה"ל בניהול אסונות המוניים

בעת כתיבת דברים אלה (ראשית מאי) ניכרת נסיגה ממעורבות צה"ל בתווך האזרחי. עם זאת, החרפה מחודשת בתחלואה, או התפרצות של גל שני של הדבקה המונית, עשויים להחזיר את הגלגל לאחור² ובכלל זאת קריאה חוזרת להעביר את ניהול ההתמודדות לידי צה"ל. קריאה כזו, המהדהדת את הסיסמא "תנו לצה"ל לנצח", המשקפת מעין "התניה פבלובית" אצל גורמים שונים בציבור, עשויה לחזור ואף לקבל חיזוק בתנאים קיצוניים של הידרדרות לאסון המוני בקנה מידה מדינתי. זאת, במיוחד אם תהיה החרפה קיצונית במגפת הקורונה, או במקרים אחרים, כמו עקב רעידת אדמה קשה. קריאה כזו אינה מנותקת מהמציאות הישראלית. לא זו בלבד שצה"ל רכש במשך השנים עוצמה צבאית ניכרת, אלא הוא גם רכש כלים מערכתיים, המאפשרים לו לפעול בנושאים מסוימים בתווך האזרחי. זאת, בנוסף למידת האמון בו והאהדה לו מצד שדרות רחבות של הציבור. זאת, מול כישורים נמוכים בהרבה של המערך המקצועי האזרחי במרבית משרדי הממשלה. זו תוצאה בלתי נמנעת של מתן העדפה ברורה במשך שנים רבות למערכת הביטחון, בהכרח על חשבון תחומים אזרחיים שונים.

2 ביולי 2020 קיבל צה"ל אחריות לנושא החקירות האפידימיולוגיות. ראה הרחבה להלן בפרק הסיים: אחרית דבר זמנית.

על פניו, הטלת האחריות על הצבא לניהול אסון המוני בישראל הינה מהלך חריג וקיצוני, וודאי אם זה יינקט במהלך אחד, כבאבחת חרב. מנגנוני הדמוקרטיה הישראלית אמורים לא לאפשר התפתחות כזו מסיבות תפיסתיות ומעשיות. החוק הישראלי הנוהג אינו תומך בתרחיש כזה. גם בדמוקרטיות מערביות מקובל להימנע מהעברת סמכויות שלטוניות לצבא, גם בשעת חירום. בחלק ממדינות המערב הוקמו גופים סמי ביטחוניים, דוגמת המשמר הלאומי בארצות הברית, הקרביניירי באיטליה והג'נדרמריה בצרפת, בין השאר לתיגבור המערכת האזרחית בכוחות המיועדים לשמירת הסדר הציבורי. נראה כי אפשרות מתן סמכויות אזרחיות נרחבות לצבא רחוקה גם מתפיסות היסוד של צה"ל ומפקדיו, הנשענות בעיקרן על מסורת דמוקרטית של כפיפות לדרג המדיני האזרחי. עוד סביר שהדרג הצבאי הבכיר יראה בנטילת אחריות כוללת לניהול אסון המוני תופעה בלתי ראויה לצה"ל עצמו, בין היתר בשל ההבנה כי דווקא בנתוני קיצון אין בידו היכולות להתמודד עם קריסה אזרחית, בריאותית, כלכלית וחברתית ובו בזמן לקיים את המצופה ממנו בתחום הביטחוני. זאת, במיוחד אם בעת משבר אזרחי חריף ינסה אויב להציב למדינה אתגר צבאי.

ועם זאת, יש לקחת בחשבון תסריט של העברת סמכויות הניהול על משבר אזרחי רחב היקף לצה"ל, אם תתרחש הידרדרות חריפה, רב שלבית ורב כיוונית של משבר הקורונה גם לזירות הכלכלית והחברתית ואם בהקשר אסון המוני אחר, כמו רעידת אדמה עתירת נזקים. קריסת מערכות אזרחיות עלולה להביא לקריאה לגיוס צה"ל למעורבות עמוקה ואולי אף לנטילת אחריות לניהול מסוים או כולל של האירוע האזרחי ברמה מקומית או המדינתית. בנסיבות כאלה עשוי צה"ל להידרש לניהול בלתי נמנע לכאורה של האירוע, כשלב נוסף בתפיסת "האחריות המרחיבה" וכביטוי למחויבותו המוסרית כלפי האזרחים. זו עשויה להיתפס גם בציבור כ"הכרח בל יגונה" מול האסון והשלכותיו.

סיכום

בתרחיש של התפרצות מחודשת, או בהתרחש אסון המוני אחר, אפשר שמדינת ישראל תעמוד בפני תת-תפקוד של המערכות האזרחיות או קריסה של חלקן. זאת, כאשר ישראל, כמו מדינות אחרות, אינה ערוכה בצורה נאותה לתרחישי קיצון.

בנסיבות מאתגרות כאלה יש לקחת בחשבון התערערות של דפוסי חשיבה ופעולה המוכרים בארץ ובעולם. נורמות מקובלות יאותגרו וחשיבה והתנהלות רדיקלית יותר וליברלית פחות, המייחסת עדיפות משנית לזכויות הפרט, ייתפסו הולמות יותר על רקע המשבר. במצב כזה, גם בישראל, בהעדר מנגנון שלטוני שיצליח להתמודד עם המגפה – או כל אסון המוני אחר – אין להוציא מכלל חשבון שהצבא ייקרא על ידי הממשלה, מן הסתם בתמיכת חלק גדול מהציבור, ליטול אחריות (חלקית/זמנית?) לניהול המערכה. לכאורה, קיים מדרג של נטילת האחריות על ידי הצבא: החל בניהול זמני של עיר מוכת אסון, וכלה בניהול ללא מגבלת זמן של המדינה כולה, שלא בכפיפות מובהקת לשלטון המקומי או המרכזי. תרחיש כזה, וודאי הרחב יותר, יציב אתגר חריף לדמוקרטיה הישראלית וישקף את החולשה הבסיסית של המערכת האזרחית. ספק אם בידי צה"ל הכישורים הנדרשים והעניין לממש אפשרות.

על מנת למנוע מצב לא רצוי כזה, בפרט בהקשר הנוכחי, הממשלה צריכה לעשות הכול על מנת לצמצם את הסיכון לקריסה בריאותית, כלכלית וחברתית. לטווח הקצר יש לבנות – גם אם באיחור – את מערכת השליטה והניהול הממשלתית של אירוע הקורונה באופן יעיל הרבה יותר.³ בה בעת, יש לתכנן מערך מעודכן ומעוגן בחוק של ניהול אסונות המוניים בישראל – גם על סמך לקחי משבר הקורונה ועל בסיס חיזוקם של המנגנונים האזרחיים גם בהשקעה תקציבית ניכרת. בכל מקרה, הטלת האחריות מרחיבה על צה"ל, בלתי רצויה ככל שתהיה, צריכה לחייב קביעת סייגים ברורים בחוק למימושה, כולל תיחום זמן, הגדרת סמכויות ואחריות הצבא ומימון מלא של מנגנוני פיקוח אזרחיים הדוקים עליו.

מעבר לכך ישראל צריכה לחזק מאד את המוכנות שלה ואת המערכות האזרחיות לעת אסונות, באופן שתקטן התלות בצה"ל. בנוסף לכך, יש לחזק חוק שימסד מנגנון החלטה ייחודי לעניין שילוב צה"ל בפעולות הנדרשות בעת אסון המוני. מנגנון כזה צריך שיהיה בעל בסיס רחב של תמיכה ציבורית. יש לקבוע בחקיקה מי הגוף שיחליט לשלב את צה"ל בעשייה בתווך האזרחי ובאילו נסיבות ולוודא פיקוח פרלמנטרי ומשפטי הדוק עליו.

* הצוות כולל, נוסף למחברי המסמך ועורכי הקובץ הנוכחי, מאיר אלרן, כרמית פדן, עמיחי כהן ועידית שפרן-גיטלמן, גם את גדי איזנקוט, יהודה בן מאיר, ציפי ישראלי, קובי מיכאל, פנינה שרביט ברוך, יורם פרי ודנה אגמי מהמכון למחקרי ביטחון לאומי ואת לירון ליבמן ואסף מלחי מהמכון הישראלי לדמוקרטיה. כן שימש כחבר בצוות סטיזארט כהן.