



יחסי חברה-צבא בישראל בצל הקורונה: תובנות מהגל הראשון

קובץ מאמרים

מאיר אלרון, עמיחי כהן, כרמית פדן, עידית שפרן גיטלמן
פרסום מיוחד של המכון הישראלי לדמוקרטיה והמכון למחקרי ביטחון לאומי

מגפת הקורונה העולמית הינה בחזקת מגה-משבר מכונן, המשלב בתוכו היבטים בריאותיים, כלכליים, חברתיים ותודעתיים. בישראל מתלווה לאירוע קשה זה משבר פוליטי מתמשך. עוצמת השלכותיו של המשבר המשולב בטווח הבינוני והארוך נובעת במידה רבה מהקושי הטמון בניהולו, בעיקר נוכח אי הידיעה ואי הוודאות הבסיסית לגבי ההתנהלות המשתנה של המפגש בין הנגיף לבין אוכלוסיות שונות. בכך טמון הכשל במדינות רבות - וכך גם בישראל - בהתמודדות עם מגמות ההידבקות המאפיינת את המגפה ועקב כך בהישענות הבלעדית על אסטרטגיות התגוננות מסורתיות - כמו סגר וריחוק פיזי - הגורמות בכל העולם לקריסה כלכלית בעלת השפעות הרסניות על פרטים, עסקים והחברה כולה. אלה גוררים בעקבותיהם לא רק נזקים ישירים חריפים, אלא לא פחות מכך כאוס תודעתי שעיקרו התערערות באמון הציבור ובתחושת הביטחון שלו, כמו גם של מקבלי ההחלטות, לגבי העתיד הקרוב והרחוק והיכולת לעצב אותו בצורה רציונלית ומוצלחת.

כך גם בחודשים שחלפו מאז פרצה המגפה בישראל וביתר שאת עם התפרצות הגל השני בחודש יולי. להתפתחות זו בישראל עשויות להיות משמעויות מפליגות בשורה ארוכה של תחומים ברמה האישית, הקהילתית והלאומית, בעיקר על רקע המשבר הפוליטי - חוקתי המאפיין אותה מזה יותר משנה ומחצה. האתגר הפוליטי מושפע מהתפרצות המגפה, התפתחותה והשלכותיה ומשפיע על דרך ההתמודדות נגדה. הוא ניזון עתה ממשבר האמון המחריף בין הציבור לממשלה, המאיים לתרום משלו לערעור היציבות ואולי אף לערעור מוסכמות ששמשו אבן יסוד לדמוקרטיה הישראלית.

לסכנה זו היבטים רבים ושונים. המכנה המשותף להם נעוץ בשאלת היסוד הנדונה עתה בשיח הציבורי ובקובץ זה: עד כמה הסכנות הטמונות במשבר המשולב הניזון ממגפת הקורונה מחייבות צעדים שיאפשרו לממשלה - ולו לכאורה - לשלוט בצורה יעילה יותר, שתאפשר לה להגיע להישגים טובים ומהירים יותר בהתמודדות המתגברת כל כך עם המצב הקשה במרחב האזרחי. או במלים אחרות: האם ראוי לה למדינת ישראל לצמצם את מחויבותה המעשית לעקרונות ולנוהגים של הדמוקרטיה, כפי שגובשו מאז הקמתה, גם הם אינם נעוצים בחוקה שאינה קיימת, כדי להשתלט על המגפה. ככל שהתחלואה מתגברת והשליטה בה מצטמצמת, נראה כי הרוח הנושבת מהממשלה, המתקשה לשלוט במגפה ובהשלכותיה הפוגעניות, מתאפיינת בחיפוש אחר צעדים

שיש בהם - ולו בדיעבד - כדי לפגוע באיזונים העדינים בין הרשויות ובזכויות היסוד של האזרחים.

במסגרת רחבה ומדאיגה זו בחרנו להתמקד במאפיין אחד: ביחסי חברה-צבא בצל הקורונה. זאת, על רקע החשש שמא התגברות התחלואה והתרחבות המגה-משבר המשולב עלולה להביא בשלב כלשהו להחלטה להטיל על צה"ל ועל גופי ביטחון אחרים את האחריות לניהול המערכה הקשה. סימנים לכך מצטברים מידי פעם, כמו למשל בהטלת האחריות על צה"ל, באמצעות פיקוד העורף, לקטוע את שרשרת ההדבקה בנגיף, משימה אזרחית מובהקת. עקרונית, אנו רואים באפשרות המדוברת, שיש לא מעטים וביניהם גם בכירים הקוראים למימושה בצורה צרה או רחבה, כפגיעה קשה בעקרונות היסוד של הדמוקרטיה בישראל. על רק זה חברו יחדיו המכון למחקרי ביטחון לאומי והמכון הישראלי לדמוקרטיה לשיתוף פעולה שעיקרו מחקר-רעיוני, לצורך בחינה מעמיקה של הנושא ושל היבטים שונים הקשורים בו.

קובץ מאמרים זה הינו תוצר של שיתוף פעולה פורה זה. הקובץ מחזיק שלושה חלקים המכסים יריעה רחבה של היבטים תיאורטיים ומעשיים של הסוגיה הנדונה. חלק המבוא לקובץ נכתב על ידי העורכים, מאיר אלרון, עמיחי כהן, כרמית פדן ועידית שפרן-גיטלמן, תחת הכותרת "גבולות לשילובו של צה"ל במשברים אזרחיים". תמציתו: שצה"ל, בעיקר באמצעות פיקוד העורף, צריך לסייע בכל יכולותיו המגוונות לאזרחים ולמדינה במאבק עם מגפת הקורונה, כמערכת תומכת. עם זאת, אל לו לצה"ל להיגרר לניהול כוללני של המשבר או של תחומים מוגדרים, כלכליים וחברתיים, החורגים מתחומי סמכותו, כדי למנוע התנגשות עם עקרונות הדמוקרטיה. העברת אחריות לניהול אסונות המוניים לצה"ל צריכה להישקל בקפידה רק במקרה קיצון של אסון לאומי רב ממדים, כשהמערכת המדינית חדלה לתפקד, וגם אז, בכפיפות מובהקת לדרג המדיני, תוך פיקוח פרלמנטרי ומשפטי הדוק.

החלק הראשון של הקובץ - מעורבות צה"ל במגפת הקורונה באספקלריה היסטורית - מחזיק שני מאמרים, המתייחסים באספקלריה ביקורתית למעורבות צה"ל במגפת הקורונה: האחד, של יורם פרי, מדוע גויס צה"ל להילחם בקורונה? מנתח את הסיבות שהביאו למעורבות של צה"ל ומערכת הביטחון בטיפול במשבר ואת הסכנות האורבות

לחברה האזרחית ולתרבות הדמוקרטית מ"התפשטות תפקידים" זו. השני, של סטיוארט כהן, שואל "האם מעורבות צה"ל במשבר הקורונה הינה בחזקת 'מדרון חלקלק' תשובתו לכך שלילית, משום שלידו, מעורבות יתר של צה"ל בתחום האזרחי - ובוודאי לקיחת אחריות בתחומים אלה - מנוגדת לא רק למסורת צה"ל, אלא אף לאינטרס המוסדי שלו.

החלק השני של הקובץ עוסק בסוגיות יסוד נורמטיביות ואתיות בהקשר למעורבות צה"ל בתווך האזרחי. הוא מחזיק שלושה מאמרים: קובי מיכאל דן בפיקוח האזרחי על הצבא בעת המשבר ומנתח את מגבלותיו ויתרונותיו. עמיחי כהן מנתח באספקלריה משפטית את "סמכויות צה"ל בעת משבר אזרחי". לירון ליבמן ועדית שפרן־גיטלמן מתמקדים בסוגיות ספציפיות הקשורות ל"חיילי צה"ל במשבר הקורונה - בהיבטים המשפטיים והאתיים".

החלק השלישי עוסק בהיבטים ממוקדים של המעורבות הצה"לית בהתמודדות עם משבר הקורונה בישראל: כרמית פדן, מאיר אלרן ודנה אגמי מנתחים במאמרם "שמיכה כתומה": פיקוד העורף בהתמודדות עם מגפת הקורונה את ההישגים, בצד הבעיות והאתגרים, המתעוררים מפעילות סיוע צמודה של חיילים בתווך אזרחי נזקק. אפרים לביא, ח'דר סואעד וג'וני עיסא בוחנים את "משימות הסיוע והאכיפה של צה"ל ומשטרת ישראל בחברה הערבית במשבר הקורונה" ומתייחסים להשלכות האפשריות של ההערכה של הציבור הערבי לפעילותם האפקטיבית. אסף מלחי מנתח את "צה"ל והחרדים במגפת הקורונה" ובוחן האם יש בכך כדי להביא לשינוי חיובי ביחסים בין הצדדים. ציפי ישראלי ורותי פינס מציגות את תובנותיהן במאמר: "מלאכים בכתום": השיח הציבורי והתקשורת בסוגיית מעורבות צה"ל במגפת הקורונה".

את הקובץ חותמת "אחרית דבר זמנית" המציגה את האתגרים החדשים לגבי מעורבות צה"ל בהתמודדות עם המגפה במהלך הגל השני.

תא"ל (דימ.) ד"ר מאיר אלרן	פרופ' עמיחי כהן
וד"ר כרמית פדן	וד"ר עידית שפרן־גיטלמן
המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל אביב	המכון הישראלי לדמוקרטיה, ירושלים

1 _____ הקדמה

5 _____ מבוא

גבולות לשילובו של צה"ל במשברים אזרחיים
מאיר אלרון, עמיחי כהן, כרמית פדן, עידית שפרן גיטלמן

חלק א': מעורבות צה"ל במגפת הקורונה באספקלריה
היסטורית _____ 12

מדוע גויס צה"ל להילחם בקורונה? יורם פרי
מעורבות צה"ל במשבר הקורונה האמנם "מדרון חלקלק"? סטיוארט כהן

חלק ב': סוגיות יסוד נורמטיביות ואתיות בהקשר למעורבות
צה"ל בתווך האזרחי _____ 42

מעורבות צה"ל במשבר הקורונה: עיון בסוגיית הפיקוח האזרחי
קובי מיכאל

מעורבות צה"ל במשברים אזרחיים – ניתוח משפטי עמיחי כהן
חיילי צה"ל במשבר הקורונה – היבטים המשפטיים והאתיים
לירון ליבמן ועידית שפרן גיטלמן

חלק ג': היבטים של מעורבות צה"ל במשבר הקורונה
_____ 82

'שמירה כתומה': פיקוד העורף בהתמודדות עם מגפת הקורונה:
מאפיינים ומשמעויות כרמית פדן, מאיר אלרון ודנה אגמי

פעילות כוחות הביטחון בחברה הערבית במשבר הקורונה
אפרים לביא, ח'דר סואעד וג'וני עיסא

צה"ל והחרדים במגפת הקורונה: ממשבר להזדמנות אסף מלחי
'מלאכים בכתום': השיח התקשורתי והציבורי בסוגיית מעורבות
צה"ל במגפת הקורונה ציפי ישראלי ורותי פינס

138 _____ אחרית דבר – תם ולא נשלם

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%9E%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" ראשי צה"ל לסייע לכוחות המשטרה המנהלים את האירוע - מה שמכונה אסון המוני. במקרים קיצוניים, ראשי 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 והממשלה, תוך שימוש בניסיונם הניהולי בתווך אזרחי ייחודי (בעיקר בערים חרדיות).

בצד המגע החיובי עם האזרחים גויסו חיילי צה"ל לסיוע למשטרה באכיפת ההסגר, סיור, בידוד שטחים ואבטחתם וחסימות צירים בישובים 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 והאילתור של צה"ל, בעיקר של יחידות אגף המודיעין, כמו גם של השב"כ והמוסד, לרשות המאמץ הלאומי.

יזכר 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 לידיעות 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 פינאו 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 בצינו 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 מידת 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 יזום וארגון התקפי מול כל איום... הוא לא יכול לשבת בצד כשכל המדינה מתמודדת עם אירוע חסר תקדים... המטר שלנו למקבלי ההחלטות הוא שאנחנו נכונים לכל משימה... (אולם) חשוב מאוד שככל 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 הסיום: 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 בדמוקרטיה מערבית 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 ומיצוי 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 לחוקק 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 אלרון, 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.

חלק א': מעורבות צה"ל במגפת הקורונה עד כה

מדוע גויס צה"ל להילחם בקורונה? מבט רטרוספקטיבי על התפשטות התפקידים של הצבא בישראל

יורם פרי

תמצית

את המעורבות העמוקה של צה"ל ומערכת הביטחון בטיפול במשבר הקורונה ניתן להבין על רקע מסורת של "התפשטות תפקידים" של הצבא. המאמר מנתח את הגורמים לכך, החל ממצב החירום המתמיד, אופיו של הצבא כצבא אזרחים, דפוס השותפות הצבאית-פוליטית, הדימוי החיובי של הצבא לעומת הברוקרטיה האזרחית, וכלה בכיבוש המתמשך בשטחים ובטיפוח "דת הביטחון". אלה גרמו לכך שהציבור הרחב מקבל בחיוב את מעורבות הצבא במרחב האזרחי, יותר מכפי שהצבא עצמו מעוניין בכך. בנוסף לנזקים שהדבר מביא לתרבות הדמוקרטית הישראלית, סכנה חמורה יותר היא שהממשל ינצל את הצבא ככלי לצרכים הפוליטיים שלו.

גם במשטרים דמוקרטיים ממלא הצבא תפקידים מחוץ לזירת פעולתו הישירה, שהיא הגנה על המדינה ותושביה מפני אימים ביטחוניים מבחוץ. בישראל קובע חוק יסוד: הצבא, כי הוא רשאי לעשות את "כל הפעולות הדרושות והחוקיות לשם הגנת המדינה ולשם השגת יעדיה הביטחוניים-לאומיים". חוק זה פורש בהרחבה כמעניק לצבא סמכות לפעול גם בנושאים אזרחיים ולא רק בהגנה בפועל על המדינה מפני אויביה. אופיו, עוצמתו, ויכולותיו הרבים, עושים את הצבא מכשיר יעיל למדי להתמודדות עם אסונות טבע או משברים אחרים, וצבאות בעולם כולו מרבים לפעול במצבים כאלה.

עד כה טרם נערך מחקר משווה מעמיק הבוחן את המידה, ההיקף והעומק של מעורבות צבאות שונים במלחמה בקורונה. סקירה ראשונית בנושא זה הציג סטיוארט כהן¹ ובעתיד הקרוב, מין הסתם, ירבו סוציולוגים צבאיים וחוקרי יחסי חברה-צבא לפתח מחקרים כאלה. כשיעשו זאת, הם ימצאו שונות גבוהה בין מדינות. החל מגרמניה ויפן, שתי מדינות שהתרבות ההגמונית שלהן היא אנטי-מלחמתית ולכן עשו מאמץ להימנע מלהשתמש בצבא למאבק בקורונה; עבור למדינות כמו ספרד ואיטליה, שבהן נעשה שימוש בחיילים לא רק כדי לסייע למערכת הבריאות האזרחית, אלא גם כדי לכפות את הסגר ולפזר התקלה לוויות; שלא לדבר על מדינות בעלות מסורת של משטרים צבאיים,

1 כהן, ע. שפרן-גיטלמן, ע. (2020), מעורבות צה"ל במשבר הקורונה, סקירה משפטית והמלצות, המכון הישראלי לדמוקרטיה. <https://www.idi.org.il/books/31433>

2 כהן, ס., דמוסי פעילות צבאית במלחמה נגד נגיף קורונה, המכון הישראלי לדמוקרטיה, 13 אפריל 2020 <https://www.idi.org.il/blogs/security-clearance/coronavirus-and-idi/31294>

כמו מיאנמר, אינדונזיה או תאילנד, שבהן היתה רמת המעורבות גבוהה למדי; בגואטמלה לדוגמה עצרו חיילים ברחובות הערים יותר מאלף איש.

פרסומים בתקשורת מאפשרים להעריך, כי ישראל עמדה במקום גבוה למדי בסולם המעורבות הצבאית בהתמודדות עם הנגיף. כך באשר להיקף הפעילות (מספר החיילים והיחידות, החל מחיילי פיקוד העורף, אנשי חיל רפואה ועד ללוחמי סיירת מטכ"ל). כל גם באשר למגוון הפעילויות (החל מחלוקת מזון לנזקקים ועד להמצאת מכשירים למלחמה בקורונה על ידי היחידה הטכנולוגית של חיל המודיעין).³ ישראל גם הרחיקה לכת לעומת מדינות אחרות בהפעלת ארגוני הביטחון האחרים שלה, כמו המוסד, שנרתם לייבא ארצה ציוד והשב"כ, שהפעיל מערכת מעקב ואיכון שלו כדי לאתר את דפוסי ההתפשטות של הנגיף.⁴

הציבור הישראלי קיבל בחיוב את מעורבות המערכת הביטחונית במשבר הקורונה. ניתוח תוכן של הסיקור התקשורתי בעיתונות הישראלית של פעולת הצבא בחודשים מרץ - מאי 2020 מעלה, כי היה זה ברובו סיקור חיובי ותומך,⁵ אך כי היו גם ביטויים מעטים של ספקנות או ביקורת.⁶ ננקטו גם צעדים מעשיים להגביל את מעורבות גורמי הביטחון, על ידי בית המשפט העליון וועדת החוץ והביטחון של הכנסת, שביקשו בין היתר לתחום את פעילות האיכון של השב"כ. אבל אלה נתפסו כדאגה מופרזת של חוגים פרוגרסיביים לדמוקרטיה ולזכויות הפרט (שהבמה הציבורית הבולטת שלהם הוא עיתון "הארץ"). כשגברה הביקורת הציבורית על פעולת השב"כ היה הנימוק העיקרי לכך חוסר היעילות שלו, ולא השיקול של פגיעה בזכויות הפרט.

מאמר זה מבקש להשיב על השאלה מדוע היה הציבור הישראלי נכון לתמוך במעורבות הגבוהה של הצבא במלחמה בקורונה? מדוע אפילו הכניסה של שירותי הביטחון והמוסד התקבלו ככלל בחיוב? לשם כך נבחר מבט רטרופספקטיבי של יחסי חברה-צבא בישראל, המעלה שבע סיבות מרכזיות, המבהירות מדוע בישראל קיימים תנאים מקדימים שמעודדים מצב זה, וגורמים לכך שההשלכות השליליות שיש לכך על הדמוקרטיה הישראלית אינן מקבלות את המשקל הראוי.

3 אלכס פישמן, "פיקוד בידוד", ידיעות אחרונות 19.3.2020.

4 כהן ושפרן-גיטלמן לעיל (ה"ש 1).

5 ראה בסוף קובץ זה מאמרן של ישראל, צ. ופינס, ר.

6 "תנו לצה"ל לעזור, לא לנהל", מאמר מערכת, הארץ, 14.4.2020.

<https://mail.google.com/mail/u/0/#search/meiryelran%40gmail.com?projector=1>

רפאלה גויכמן וחגי עמית, "איכון הסלולרי הופך את השב"כ מלוחם בטרור לארגון ששוקע במניעת מחאה", דה מרקר

<https://www.themarket.com/technation/premium-1.8908760> 10.6.2020

סיבה א' – מלחמה מתמדת ומצב חירום

הסיבה הראשונה לקלות היחסית שבה אזרחי ישראל מקבלים את כניסת הצבא לשדה האזרחי היא העובדה שמאז הקמת המדינה, ולמעשה גם קודם לכן, ישראל נמצאת במצב של מלחמה מתמדת, מלחמה שאין לה קץ, מלחמה הנתפסת ללא פתרון (Intractable conflict).⁷ אחת לכל עשור ישראל חווה מלחמה של ממש, ובין המלחמות קיים סכסוך מתמשך באינטנסיביות משתנה. אפילו העשור האחרון של המאה הקודמת, שבו נדמה היה שנפתח העידן הפוסט-מלחמתי, היה עמוס בפיגועים. המעבר המהיר מתקופה של שקט יחסי לפרץ אלימות, לעיתים באופן בלתי צפוי, משליך את התחושה של 'חיים במלחמה מתמדת' גם על תקופות שקטות יחסית ומחזק את התפיסה שבישראל אפשר לכל היותר להגיע למצב של "בין שלום למלחמה".

תפיסה זו מסבירה מדוע אין בישראל התנגדות של ממש לקביעה המשפטית-חוקתית שהמצב השורר בה כל העת הוא "מצב חירום". בכל המדינות הדמוקרטיות מאפשרת המערכת הקונסטיטוציונית צמצום של החירויות הבסיסיות לתקופה מוגבלת שבה מתקיים מצב חירום. ישראל היא היחידה שמאז הקמתה מגדירה כך את מצבה ומפעילה בהתאם מערכת מסועפת של תקנות לשעת חירום. מצב כזה החל עוד בתקופת המדינה שבדרך, עם תקנות ההגנה המנדטורית, נמשך בחקיקה ראשית ובתקנות לשעת חירום המתחדשות לאורך כל השנים.⁸

מצב חירום על פי סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, ומאוחר יותר חוק יסוד: הממשלה, מתקיים בישראל מאז 19 במאי 1948. הוא נותן לכנסת ולממשלה סמכות להפעיל הסדרים ייחודיים, הפוגעים בחירויות יסוד. עם כניסתה לתוקף של הגרסה השנייה של חוק יסוד: הממשלה ב-1996, הוחלף סעיף 9 לפקודת סדרי השלטון והמשפט בסעיפים 49-50 של חוק יסוד: הממשלה. סעיף 49 העביר לכנסת את הסמכות להכריז על מצב חירום, אך הותר בידי הממשלה את הסמכות לעשות זאת למשך שבעה ימים, אם כינוס הכנסת אינו אפשרי.

בחוק יסוד: הממשלה (2001) נקבע בסעיפים 38 ו-39 שניתן לחוקק תקנות לשעת חרום רק ב"מצב חירום", "כדי להגן על המדינה, ביטחון הציבור וקיום האספקה והשירותים החיוניים". אבל כל אלה ניתנים לפרשנות רחבה למדי. למרות יחזמות פרלמנטריות לבטל

Bartal, D. (2013), *Intractable Conflicts: socio-psychological foundations and dynamics*, Cambridge University Press

<https://www.idi.org.il/articles/31524> 8

את המצב המשפטי הזה, בפועל הכנסת ממשיכה לחדש אותו בכל שנה, למעשה באופן אוטומטי, עם פתיחת המושב.

קיומו של "מצב חירום" מתמשך מחזק את תפיסת המלחמה שאין לה קץ. וזו, כפי שלימדנו הארולד לאטול בנתחו את השפעת המלחמה הקרה על הדמוקרטיה בארצות הברית, מביאה להיווצרותה של "מדינת המבצר", שבה מצטמקות החירויות האזרחיות, נחלשים מנגנוני החברה האזרחית והצבא מקבל משקל-יתר במערכת הממשל.⁹

סיבה ב' - צה"ל כצבא אזרחים

הגדרת צה"ל מאז לידתו כצבא-עם (nation in arms), או צבא אזרחים (citizens army) מבטא גם הוא את המעורבות שלו בשדה האזרחי. מעורבות זו התבטאה בכך שהשרות הצבאי הוגדר כחובה אזרחית של כל אזרח יהודי במדינה וגיוס חובה נשאר הדפוס המחייב עד היום. זאת, בעת שביותר מ-180 מדינות בעולם דפוס זה שונה או בוטל, וממשיך להתקיים רק בכעשר מדינות. ביטא זאת יפה מי שהיה הרמטכ"ל בימיה הראשונים של המדינה ולימים שר בממשלה יגאל ידין, כשקבע כי "האזרח הישראלי הוא חייל בחופשה של 11 חודשים בשנה".¹⁰ גם בשנים האחרונות, כשהפער בין החובה הפורמלית לבין מימושה המעשי הולך ומתרחב, עדין ממשיך אתוס צבא-העם להיות אתוס מכונן בישראל.

לשיזור בין הצבא והסקטור האזרחי יש ביטויים שונים: ראשית, במבנה התלת רגלי של הצבא - חובה, קבע ומילואים, חיילים מתחככים באופן קבוע עם אזרחים. שנית, בתפיסה העצמית של הקצונה המקצועית, רמת הנאמנות ושיתוף הפעולה שלהם עם אזרחים ועם גופים מחוץ למוסד הצבאי נמוכה מזו המאפיינת את יחסיהם הפנים מוסדיים הדוקים. ולבסוף, יש לשילוב זו גם ביטויים פיסיים רבים, כמו קרבה פיסית של מחנות צבאיים למרכזים אזרחיים, אימוץ יחידות צבאיות על ידי יישובים או ארגונים אזרחיים, או מיקור-חוץ של יצור ואספקת צרכי הצבא לחברות אזרחיות.

כשביקש הממשל האמריקאי לחנך את צבא ארגנטינה להשתלב בתהליך הדמוקרטיזציה בשנות ה-80 של המאה ה-20 הוא כינס את מפקדי שלוש הזרועות לסמינר, כדי ללמוד בן השאר מן הניסיון הישראלי על יחסי חברה - צבא. הסיפור

Dains, R.N. (2004), *Lasswell's Garrison State Reconsidered: exploring a paradigm shift in U.S. civil-military relations research*, PhD Dissertation, The University of Alabama <https://pdfs.semanticscholar.org/311d/4f9b5af95cab4f16a910b5bb7ac79e4c0.pdf>

Peri, Y. (1985), *Between Battles and Ballots: Israeli Military in Politics*, Cambridge University Press, p. 24

שהרשים אותם יותר מכל היה שקציני צה"ל לומדים באוניברסיטאות ושפרופסורים מן האקדמיה מזמנים כדי ללמד בקורסים צבאיים. בעיני הקצונה הקורפורטיבית של דרום אמריקה נחשבה האקדמיה אויב של ממש, לא פחות מאנטי-קרייסט.¹¹

גורם נוסף המעמיק את השיזור של הצבא בסקטור האזרחי הוא דפוס "הקריירה השנייה" של קצינים מקצועיים, הנובע מפרישתם משרות קבע ארוך בגיל צעיר יחסית. קצינים יודעים כבר בשלב מתקדם של השרות הצבאי שלהם שיצטרכו לאמץ גם קריירה אזרחית. רבים מהם מביאים עמם לארגונים האזרחיים עמיתים לשעבר מן הצבא. הישראלי מורגל לראות קצינים בכירים במילואים או בדימוס תופסים כעשרה אחוז מספסלי הכנסת וממלאים תפקידים מרכזיים בממשלה. כך גם לגבי ראשי רשויות מקומיות ומנהלי מוסדות כלכליים ואף חינוכיים.

חוקרי חברה - צבא בישראל נחלקו בפרשנות שלהם לתופעת צבא העם. הסוציולוגים המסורתיים כמו משה ליסק, דן הורביץ ואחרים הדגישו את האזרח של המערכת הצבאית וראו בה מנגנון המונע מיליטריזציה של הצבא והחברה, למרות עוצמת הצבא וקיום מלחמה מתמדת. סוציולוגים רדיקליים כמו יגיל לוי, אורי בן-אליעזר ואחרים טענו שההיפך הוא הנכון ושדפוס צבא העם גורם דווקא למיליטריזציה של החברה האזרחית. זהו ויכוח פרדיגמטי (גם בין-דורי) בין אסכולות מחקריות, שנמצא מחוץ לתחום הדיון הנוכחי. מה שרלוונטי לגבינו היא העובדה, שחברים בשתי האסכולות מסכימים על כך שמידת האזרחיות של הצבא הישראלי גבוהה, אך מידת הצבאיות של הסקטור האזרחי גבוהה אף היא. מצב עניינים זה מקל על המעורבות של הצבא בפעילות האזרחית ועושה פעילות זו מקובלת על ההחברה האזרחית.

סיבה ג' - דפוס השותפות הצבאית-פוליטית

התפיסה המקובלת לגבי צה"ל קובעת שהוא פועל במתכונת המודל האינסטרומנטלי. העיקרון הבסיסי של מודל זה הוא שהצבא הוא כלי, אמצעי, הנתון בידי הרשויות האזרחיות, הכנסת והממשלה, והוא מבצע את המדיניות הנקבעת על ידן. תפיסה זו מקובלת בצבא, וכך הוא מחנך את חייליו וקציניו. היא גם מקובלת על ידי חוקרי חברה-צבא לא מעטים. התפיסה התפתחה כבר בתקופת היישוב, הוטמעה בצה"ל מאז הקמת המדינה וחוזקה באופן פורמלי מאז נחקק חוק יסוד: הצבא בשנת 1976.

11 עדות אישית של המחבר, לה היה גם שותף, מי שהיה אז קצין חינוך ראשי של צה"ל, תא"ל נחמיה דגן.

סוציולוגים רדיקליים שוללים תיזה זו מן היסוד. הביטוי התמציתי ביותר של אסכולה זו הוא שישראל היא "צבא שיש לו מדינה"¹². בניגוד לשתי גישות אלה הצגתי בעבר גישה שלישית, הטוענת כי המקרה הישראלי הוא מקרה דואלי: ברמה הדקלרטיבית והנורמטיבית אכן מטופח המודל האינסטרומנטלי; אבל למעשה מתקיים בישראל מודל אחר, של "שותפות צבאית - פוליטית". עבודות המחקר שהציגו מודל זה התרכזו בעיקר ביחסי צבא - פוליטיקה, ביחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי. הן הראו, כי הצבא אינו רק כלי ביצוע של מדיניות הממשלה, אלא משתתף פעיל ובעל משקל בתהליך קבלת ההחלטות. מעטים אמנם המקרים שבהם הצבא הימרה באופן ישיר וגלוי את פי הדרג המדיני לו הוא כפוף, אבל רבים המקרים שבהם הוא מכתוב את עמדותיו ומביא את הדרג המדיני לאמצן.¹³

דפוס השותפות הצבאית - פוליטית מסביר גם הוא את האופן הטבעי, המובן מאליו, שבו נתפסת מעורבות הצבא בזירות האזרחיות. הודו בכך קציני צבא (שתיארו לא פעם כיצד הם "מתחממים" את הממשלה כדי שתקבל את עמדתם). היא אושרה גם על ידי האזרחים ("נשיתי את כל מה שהצבא ביקש ממני", אמר ראש הממשלה אהוד אולמרט להגנתו כשהצדיק את המהלכים במלחמת לבנון השנייה), והיא מתקבלת בהבנה גם על ידי הציבור.

לדפוס השותפות הצבאית פוליטית שורשים עמוקים בצה"ל מאז השנים המעצבות שלו בתקופת הישוב. על פי ההבחנה הקלאסית שעשה בזמנו חלוץ המחקר של יחסי חברה-צבא בישראל עמוס פרלמוטר, שקבע כי בין שלושת הסוגים של צבאות - צבאות פרופסיונליים, פרטוריאניים ומהפכניים, צה"ל משתייך לקטגוריה השלישית.¹⁴ אכן, צה"ל החל את דרכו כצבא מהפכני, לא רק בפלמ"ח אלא גם בהגנה, וסממנים של מיליציה נשארו לו גם לאחר שעבר תהליך מיסוד כצבא פרופסיונלי.

סיבה ד' - התפשטות תפקידים של הצבא

מאז הקמתו הוטלו על צה"ל תפקידים אזרחיים. הוא הפנים את העובדה הזו ומילא אותה כמובנת מאליה. בעקבות גל העלייה הגדול בשנות ה-50 הראשונות לימדו חיילות בשירות חובה במעברות. בשנים הראשונות שלאחר הקמת המדינה, בשנות המחסור והצנע, עבדו חיילים בעבודה חקלאית. חיילי הנח"ל המשיכו עוד שנים רבות לחלק את

12 שפר, ג., ברק, א. ואורן, ע. (2009), צבא שיש לו מדינה: מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והתחום האזרחי בישראל, הוצאת כרמל, ירושלים.

13 Peri, Y. (2007), *Generals in the Cabinet Room: How the military Shapes Israel's Policy*, Washington USIP.

14 Perlmutter, A. (1969), *Military and Politics in Israel*, New York, Praeger

תקופת השירות הצבאי בין משימות צבאיות לבין חיים אזרחיים בישוברים חקלאיים. מעורבות הצבא בשבירת מרד הימאים בשנת 1950 היתה מבחינה זו נקודת ציון; שם נקבע תקדים עקרוני שאסור לצבא להיות מעורב בסוגיות של יחסי העבודה במדינה. העיסוקים החוץ-צבאיים הרבים של הצבא בשנות ה-50 עוררו אז חשש מפני מיליטריזציה של החברה החדשה, והתנהל ויכוח נוקב בנושא "האם הצבא הוא נכס או ערך".

תחום החינוך היה כל השנים זירת פעילות רחבה של צה"ל. סיבה אחת היתה לאפשר את ניצול השנים שלפני השרות הצבאי להכשרת כוח אדם שהצבא זקוק לו. כך למשל אחרי מלחמת יום הכיפורים, כשנוצר צורך בצעירים בעלי ידע במקצועות הנדסיים, השתתף הצבא בפיתוח מסלולים המתאימים לו בבתי הספר התיכוניים. לאותה קטגוריה אפשר לצרף את התכניות השונות באמצעותן מכשיר הצבא בעלי מקצוע לצרכיו על ידי סיוע בלימודים גבוהים במסגרת העתודה האקדמית, תכנית תלפיות, או תכניות אחרות.

חלק אחר של התפשטות התפקידים בשדה החינוך נעשה לא מתוך שיקול של תרומה לצבא, אלא של תרומה ישירה לחברה האזרחית. "נערי רפול" היתה דוגמה בולטת מתוך סדרה של תכניות כאלה, הפועלות כדי למנוע הידרדרות של נוער שוליים ולהשיבם למסלולים נורמטיביים; לקידום השכלה פורמלית של צעירים, לשילובם בחברה הישראלית על ידי לימוד שפה והכרת ישראל. בשנים האחרונות נעשה הדבר על ידי פעילות הגיוור. לשון אחרת - הצבא מסייע לסוציאליזציה של צעירים ולשילובם בחברה האזרחית הרחבה.

מעורבות גבוהה במיוחד של צה"ל בחברה האזרחית ממשיכה לבוא לידי ביטוי בתעשיית התרבות. חשיבותה בכך שהיא מעצבת את מערכת הערכים, קובעת נורמות התנהגות, משפיעה על לשון הדיבור ויוצרת את הסדר הסימבולי של החברה האזרחית. מפעם לפעם מתעוררת השאלה איזו הצדקה יש לצבא להחזיק בתחנת שידור שרוב מאזיניה הם אזרחים, אך בכל פעם שעולה הצעה לסגור את התחנה גוברת ההתנגדות לכך דווקא מצד חוגים אזרחיים. למרות שבשנים האחרונות העביר הצבא פונקציות לא מעטות לידיים אזרחיות, החברה האזרחית הישראלית ממשיכה לראות בעין חיובית את הפעילות החוץ-צבאית שלו.

סיבה ה' – דימוי חיובי ורמת אמון גבוהה

בכל הדמוקרטייות המערביות חלה בשני העשורים האחרונים ירידה מתמשכת ברמת האמון של האוכלוסייה במוסדות הלאומיים. הדבר חוזר על עצמו במחקרי דעת קהל במדינות אלה וגם בישראל. למרות שהתופעה מתייחסת לכל המוסדות הלאומיים, בסקרי המכון הישראלי לדמוקרטיה למשל נבחנו עשרה גופים לאומיים, מבית המשפט העליון, הכנסת, הממשלה, ועד למפלגות, התקשורת ועוד – ממשיך הצבא לקבל את שיעורי התמיכה הגבוהים ביותר. במחקר של המכון למחקרי ביטחון לאומי בראשית 2020 נמצא, שאמון הציבור בצה"ל גבוה במיוחד – 93 אחוזים, במוסד – 86 אחוזים ובשב"כ – 80 אחוזים.¹⁵

בעוד שבעבר נהנה הצבא מאמון גורף, מאז מלחמת יום הכיפורים וביתר שאת מאז מלחמת לבנון הראשונה, עלתה מידת הביקורתיות כלפיו ונעשתה מורכבת יותר. הציבור מבחין בין הממד הארגוני של הצבא והתנהלותו הארגונית, באלה חלה ירידה ברמת האמון, לבין הממד המהותי שלו, המתבטא ביכולתו למלא את התכליות הביטחוניות עליהן הוא מופקד. במישור זה רמת האמון הגבוהה מאד לא השתנתה.¹⁶

בסקר INSS ב-2020 הביעו 87 אחוזים מהנחקרים אמון בצה"ל בהקשר של היערכותו המבצעית לקראת העימות הצבאי הבא.¹⁷ דימוי חיובי זה מעודד ומטופח על ידי התקשורת, המרבה לפרסם כתבות משבחות ומהללות את הצבא. עם פיתוח תחום התודעה בצה"ל בשנים האחרונות הגביר הצבא את פעולתו גם כלפי החברה האזרחית בארץ, במטרה לעצב את התודעה של הציבור הישראלי, והוא הגביר את החשיפה לפעולות שבעבר נמנע לפרסם. גם זה תרם כנראה לשיפור מעמדו בתודעה הציבורית.

סיבה ו' – חולשת הבירוקרטיה הציבורית

הדימוי הרווח עדיין של הצבא כגוף דינמי, בעל יכולות כמעט אומניפוטנטיות, ושל הקצינים כפטריוטים המוכנים לבצע את מה שמוטל עליהם, גם במחיר כבד ללא שיקולים אישיים, עומד בניגוד לדימוי הבירוקרטיה הציבורית של ישראל, המוכרת כגוף מסורבל, לא יעיל, אפילו פריטי. השאלה הרלבנטית אינה האם דימויים אלה מבוססים על ראיות ומדדים אובייקטיביים (שאלה חשובה לכשעצמה), אלא עד כמה הם מושרשים בתודעת הציבור, כל אחד מהם כשלעצמו והאחד בהשוואה למשנהו. לכן יש

15 אור הלר, "מחקר: אמון גדול בצה"ל" <https://www.israeldefense.co.il/he/node/41763>, 5.6.2020
16 Eran-Jona, M. (2015), Israelis' Perception of the IDF: A Split Between it as an Armed Force and as a Public Institution, GIIIS, UMD

<https://cpb-us-e1.wpmucdn.com/blog.umd.edu/dist/b/504/files/2017/08/Meytal-Eran-Jona-paper-2-12cvt4q.pdf>
17 ישראל, צ. ופינט, ר. (2020), מדד הביטחון הלאומי: מגמות בדעת הקהל בישראל, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 200

משמעות לעובדה, שגם כאשר התמונה האידיאלית של הצבא התערערה בשנים האחרונות, הפער בין שני הסקטורים ממשיך להיות גבוה.

חולשת המערכת האזרחית נובעת בין השאר מהמבנה הפוליטי בישראל ובעיקר מהמבנה הקואליציוני והתרבות הפוליטית. במערכת כזו הכוח מבוזר בין משרדי ממשלה רבים, תחומי עשייה מפוצלים ונמצאים בשליטה של מפלגות שונות, בעלות אידיאולוגיה, מדיניות ואינטרסים שונים ובהרבה מקרים גם מנוגדים. הפעלת מערכת כזו אינה קלה והיא כרוכה במאבקי כוח, בתיאומים ובפשרות. ראש ממשלה אף אינו יכול לבחור את כל חברי ממשלתו, מכיוון שאלה שאינם נציגי מפלגתו נבחרים על ידי המפלגות האחרות החברות בקואליציה. ככל שמספר חברי הממשלה הלך וגדל, כך נעשה קשה יותר לבצע מדיניות קוהרנטית במהירות, יעילות ואפקטיביות. לכל אלה נוספה גם מסורת בירוקרטית רבת שנים ורגולציות-יתר שקשה לשנותה.

מנגד ניצב המבנה הריכוזי של הפירמידה הצבאית ואירגוני הביטחון. האבחנה בין שתי התרבויות הארגוניות השונות שבה ואזכרה בתקשורת בחודשי משבר הקורונה, בהם היה צורך להתמודד עם אתגר בלתי מוכר ובלתי ידוע, ללא הכנה מוקדמת, תוך צורך באלתור ובתנאים מורכבים. לכן אין זה מתמיה שהצבא התבקש להירתם לסייע במשימה וכשהוא נענה לבקשה זכה בגיבוי ציבורי רחב.

סיבה ז' - השפעת השליטה בשטחים

במשך 20 השנים הראשונות מאז הקמת המדינה הלכה ונחלשה מעורבות הצבא בתחומים חוץ-צבאיים. אולם מגמה זו התהפכה בעקבות מלחמת ששת הימים. הכיבוש, אחזקת השטחים הכבושים, השליטה בתושבים ופרויקט ההתנחלות העמיסו על הצבא תפקידים אזרחיים רבים. צבאות פרופסיונליים מעדיפים להימנע ממצב כזה מכיוון שהוא מנוגד לתפיסה העצמית שלהם כא-פוליטיים. לכן תמך צה"ל בהקמת המנהל האזרחי, שהסיר ממנו פונקציות מסוימות. לכן הוא גם ראה ברכה בהקמת הרשות הפלסטינית במסגרת הסכמי אוסלו, שהעבירה לידיה פונקציות אזרחיות רבות.

אך מעורבות הצבא בשטחים לא השתנתה עקרונית. הכוונה אינה רק לפונקציות הביטחוניות המובהקות של שמירת הסדר ושמירת השלום, אלא גם לניהול שוטף של

השטחים ולפיקוח על חיי התושבים. ככל שמפעל ההתנחלויות התרחב מצא הצבא את עצמו גם בעומק ענין זה, שנשאר עדין במוקד של מחלוקת ציבורית בחברה הישראלית. זהו מצב שצבא מקצועי מעדיף להתרחק ממנו, גם אם צה"ל נאלץ לבצעו. הזיקה של קצינים עם מתנחלים וראשי ישובים קובעת במידה רבה את עתידם המקצועי, וההשפעה של גופים חוץ-צבאיים, כמו רבנים ואחרים, פוגעת בסמכות המקצועית של המפקדים.

המשך השהיה בשטחים עושה את ה-רמטכ"ל, את מתאם הפעולה השטחים, את אלוף פיקוד המרכז (ובעבר גם פיקוד דרום), כמו גם את מפקדי היחידות המשרתות בשטחים, מעורבים עד צוואר בנושאים בעלי אופי אזרחי, פוליטי כלכלי ואחר. הצבא מואשם פעם כל ידי גורמים בימין, פעם אחרת על ידי גורמים בשמאל, על מדיניותו ואופן התנהלותו בשטחים. מסיבה זו בדיוק נרתעים צבאות פרופסיונליים מפעילות כזו. הניתוח כאן אינו מבקש לקבוע עמדה ערכית לגבי ביקורת זו אלא לציין עובדה אחת, והיא שהשטחים גורמים לצבא להיות פעיל בתחומים אזרחיים כמצב של שגרה.

המגפה כמלחמה וה'ביטחוניזציה' בישראל

עם פרוץ מגפת הקורונה החלו מנהיגים להגדיר אותה כמלחמה. הראשון שעשה זאת היה נשיא סין כבר בפברואר 2020; במרץ הכריז נשיא צרפת מקרון כי "אנו נמצאים במלחמה"; באפריל דיברו כך ראש ממשלת הודו מודי ונשיא ארה"ב טראמפ, שאף הכריז על עצמו "אני נשיא של עת-מלחמה"; גם ראש הממשלה נתניהו השתמש במושג זה, שקבע כבר ב-13 במרץ "אנחנו בקרב על החיים... אנחנו במלחמה עם אויב בלתי נראה וננצח בה"¹⁸.

השימוש במטפורה של מלחמה במקרי מגפות אינו חדש. הוא נעשה כבר בראשית המאה ה-19 על ידי הביולוג הצרפתי לואי פסטר (שגילה את עקרון הפיסטור), שהגדיר מחלות זיהומיות ככאלה "שמטילות מצור על גופנו"¹⁹. ב-1971 הכריז הנשיא ניקסון על "מלחמה בסרטן", וגם כשפרצה מגפת האיידס שבה המטפורה של מלחמה לתיאור שדה הבריאות.

18 אורלי נוי, "משבר הקורונה: חיכינו לראש ממשלה, קיבלנו שר צבא", שיחה מקומית. 2020. 15.3
Patrick Cox, "Fires, orchestra, parachutes, some other ways to describe coronavirus - besides war", The
world, 28.4.2020, <https://www.pri.org/stories/2020-04-28/fires-orchestras-parachutes-some-other-ways-describe-coronavirus-besides-war>
War metaphors used for COVID-19 are compelling but also dangerous", The Conversation, 8. 4.2020"
<https://theconversation.com/war-metaphors-used-for-covid-19-are-compelling-but-also-dangerous-135406>
Yasmeen Serhan, The Case Against Waging 'War' on the Coronavirus", The Atlantic, 31.3.2020"
[/https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/03/war-metaphor-coronavirus/609049](https://www.theatlantic.com/international/archive/2020/03/war-metaphor-coronavirus/609049)

מדוע העדפת מטפורה אחת על פני אחרת כה חשובה? הסיבה לכך נעוצה בהיות המטפורות, והלשון בכלל, גורם משפיע בולט על אופן תפיסתנו את המציאות ומכתיבות את אופן התנהגותנו. הלשון מעצבת את המציאות. רעיון זה הובע יפה בסרט המדע הבדיוני "המפגש" (2016). 12 קבוצות של חייזרים פולשות לכדור הארץ והם נתפסים כאויבים מסוכנים. אבל לואיז בנקס, בלשנית המצורפת לאחת היחידות הצבאיות מתאמצת, ומצליחה, להבין את שפתם, והיא מסבירה לגנרל המודאג: אני מלמדת אותם לא רק מלים, אלא גם דקדוק וגם את המסגור של המלים. אם הייתי מלמדת אותם את שפת השחמט, הכל היה נתפס אצלם כמשחק, שיש בו יריב, ניצחון או הפסד. אילו נתתי להם פטיש, הם היו רואים כל דבר - והגנרל שהבין את המשפט השלים את הרעיון - "כמסמר".

מאז פרצה מגפת הקורונה הרבו בלשנים להסביר מדוע נעשה שימוש כה נפוץ במטפורה 'מלחמה' לתיאור המאבק נגד נגיפי הקורונה, בעוד שאפשר, ואולי אף נכון יותר, היה להשתמש במטפורות אחרות. אחת מהן למשל היא 'שריפה'. אחרות לקוחות מעולם הרפואה או הספורט. המטפורה המלחמתית מעודדת בדרך כלל על ידי השלטון מכיוון שהיא מקלה עליו לתבוע ציות והתנהגות קונפורמית ולהגביר את הפיקוח והשליטה על החברה. מצד הציבור הרחב היא מעוררת זיכרונות ממלחמות, מעוררת תחושות סולידריות, התלכדות סביב הדגל ותמיכה במנהיגים הלאומיים. זוהי לבטח אחת סיבות שמנהיגים, מנתניהו ועד טראמפ, ובמיוחד מנהיגים פופוליסטיים, כה אהבו להשתמש במטפורה זו.

אבל השימוש במטפורת המלחמה עלול להביא לתוצאות חברתיות ופוליטיות שליליות. הוא מקל על מנהיגים אוטוריטריים לצמצם את תפקוד החברה האזרחית ולפגוע בזכויות הפרט. המתים נתפשים כקורבנות הכרחיים בדרך להשגת ניצחון ולכן נחלשת התביעה מן הקברניטים למנוע פגיעה קטלנית בחיי אדם. ברגע שהמגפה ממוסגרת כ"מלחמה" מובנת הנטייה להשתמש בצבא, למרות שהממדים האזרחיים של המאבק בקורונה חזקים מן הממדים הצבאיים.²⁰

בישראל נבחרה המטפורה של מלחמה גם מסיבה נוספת, הקשורה בנושא ה'ביטחוניזציה' (securitization), המוכרת כתיאוריה חדשה יחסית ביחסים בינלאומיים

Dunlap, C., 19.3.2020, Why militarizing the coronavirus response is a bad idea -for now anyway, Lawfare. **20**
[/https://sites.duke.edu/lawfare/2020/03/19/why-militarizing-the-coronavirus-response-is-a-bad-idea-for-now-anyway](https://sites.duke.edu/lawfare/2020/03/19/why-militarizing-the-coronavirus-response-is-a-bad-idea-for-now-anyway)
Flusberg, S.J., Matlock, T. & Thibodeau, P.H. (2018), "War metaphors in public discourse", Journal Metaphor and Symbol, Vol. 33 (1): 1-18
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10926488.2018.1407992?scroll=top&needAccess=true>

ובלימודי סכסוכים. היא טוענת כי מושג הביטחון אינו "אובייקטיבי", נתון, ומוחלט, כפי שטענו חסידי האסכולות המסורתיות.²¹ "ביטחון" הוא ענין תודעתי של תפיסה; הוא נזיל ומשתנה, ניתן לעיבוד, לישה ומניפולציה. מה שייך לתחום ונמצא בתוך האזור המוגדר "ביטחון", ומה נמצא מעבר לגבולותיו, נקבע באופן סובייקטיבי על ידי סוכנים חברתיים בעלי עוצמה, שיש להם יכולת לאכוף את דעתם על הציבור.

אסכולת ה'ביטחוניזציה', המקובלת מאוד על ידי חוקרי יחסי חברה-צבא, מסבירה כיצד מתנהל תהליך זה, שהוא תהליך לשוני, הממסגר תחום, נושא, ענין כלשהו, כבעל משמעות ביטחונית. תולדות מדינת ישראל והפוליטיקה שלה לא חסרות מקרים שבהם מוסגר ענין כלשהו כ"ביטחוני", ולאחר זמן העניין התפוגג, נעלם ונשכח. הגדרת ענין כלשהו כ'ביטחוני' יוצר תנאי המתאים להפעלת הצבא לטיפול בו, שהרי הצבא הוא הארגון הראשי המופקד על עניינים ביטחוניים. ומיהו הגורם המוסמך לקבוע מהו "ביטחוני"? בשיטה הפוליטית הנוהגת בישראל יכולת זו נתונה בראש וראשונה לקברניטים, והם עושים זאת על ידי שימוש בפרקטיקות של סוציאליזציה ואינדוקטרינציה, בעיקר באמצעות כלי התקשורת.

הנה דוגמא אחת. כאשר הגדיר האב המייסד של המדינה, ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן גוריון, את צרכי הביטחון של החברה הצעירה, הוא כלל בהם גם את תחום החינוך, כי להערכתו רמת החינוך ואופי התרבות של החברה החדשה ייקבעו את עוצמתה הביטחונית. תיאוריות ביטחון חדשות אכן מכלילות תחומים רבים במסגרת מושג זה מחוץ ומעבר לתחום הקינטי, הפיסי והצבאי הישיר.

זוהי אחת הסיבות מדוע ראשי ממשלת ישראל מעדיפים לשמור בידם גם את תיק הביטחון, ונאלצים לוותר עליו עקב חולשה פוליטית וצורך לפצות יריבים פוליטיים. לראש ממשלה שהוא גם שר הביטחון יש יכולת רבה יותר להגדיר מהו ענין ביטחוני ומה אינו כזה, יכולת הנותנת לו יתרון רב במשחק הפוליטי. זאת, באשר כללי המשחק בתחום הביטחון שונים מאלה הנהוגים בתחומים אחרים, ומה שאי אפשר או קשה לעשות בתחומים האחרים אפשר וניתן לעשות בתחום הביטחון.

Abulof, U, (2014), "Deep Securitization and Israel's "Demographic Demon", International Political Sociology, vol. 8(4): 396-415

מי מעודד את הצבא לעסוק בנושאים חוץ-צבאיים?

הפעילות החוץ-צבאית היא אחד ההבדלים העיקריים בין צבאות פרטוריאניים לבין צבאות פרופסיונליים. הראשונים, שהם בעלי רמת קורפורטיביות גבוהה, נוטים לשלוט גם בשדות חברתיים שונים; הצבא המצרי למשל מנהל חלק כבד של התעשייה במדינה. מפקדים בצבאות פרטוריאניים חולשים על תחומים אזרחיים ללא צורך בהפיכה צבאית ובכינון ממשלה צבאית. לעיתים הם עושים זאת באמצעות גופים המשותפים לאזרחים ולצבא. מאז הפיכת אתא-טורק היו לצבא הטורקי באופן מסורתי שתי פונקציות לא-צבאיות: לשמור על אופייה החילוני והדמוקרטי של הרפובליקה. צבאות פרופסיונליים לעומת זאת, מעדיפים לטפל כמה שפחות בנושאים אזרחיים ולהתרכז במשימה העיקרית שלהם, להתכונן למלחמה, להרתיע את האויבים הפוטנציאליים, להילחם בהם ולנצחם.

למרות השותפות הפוליטית-צבאית ולמרות המעורבות שלו בחיים האזרחיים, צה"ל תופס את עצמו כצבא פרופסיונלי. ככזה הוא אינו שש להיחלץ לפעילות חוץ-צבאית בכל פעם שנקרית בדרכו הזדמנות כזו. יותר משהוא דוחף את עצמו, הוא נדחף לכך על ידי הדרג המדיני, או על ידי ואקום שנוצר בתחום. מסמך אסטרטגיית צה"ל שנכתב על ידי הרמטכ"ל איזנקוט ב־2015 (ועודכן ב־2018) הוא דוגמה לפעולה שאמורה היתה להיעשות על ידי הדרג המדיני, אך נעשתה בצבא מכיוון שהקברניטים המדיניים נמנעו לעשות זאת.

קציני צה"ל לדורותיהם מרבים להתלונן על כך שהדרג המדיני מתחמק מלקבוע מדיניות ברורה, במיוחד בנושא הסכסוך עם הפלסטינים, וכי הוואקום שנוצר מאלץ את הצבא לעשות זאת. מאידך, מכיוון שהצבא הוא סוכן הלגיטימציני החשוב ביותר בישראל, נוח לדרג המדיני להשתמש בו כדי להרחיב את התמיכה הציבורית במעשיו. ראש הממשלה יצחק רבין למשל הכניס את הצבא למשא ומתן עם הפלסטינים לא רק מכיוון שסבר שלצבא יש יתרון בעבודות מטה, ביכולת עבודה סביב השעון ובהקפדה על שמירת סודיות, לעומת שטף הדלפות ממנה טובלים המנגנונים האזרחיים. הוא הבין היטב שתמיכת הצבא במהלך המדיני הכרוך בויתורים לפלסטינים תקל עליו לשווק את הסכם השלום לחברה הישראלית.

ההתפיסות בין ישראל לבין התנועה הלאומית הפלסטינית בשנות ה-90 של המאה הקודמת נבעה מחד גיסא וחיזקה מאידך גיסא את התרבות הבתר־מלחמתית שהחלה להתפתח בישראל לקראת תום המילניום. תרבות זו שיקפה שינויי עומק בחברה הישראלית, ירידה ברמת המדינתיות, התחזקות החברה האזרחית ושינוי תפיסת האזרחות.²² תרבות חדשה זו כללה בין השאר תהליך של דה־מיליטריזציה, היווצרות תפיסת מלחמה פוסט־הירוואית, וכן גם הצטמקות תפקידים של הצבא. אולם תהליך זה נקטע באיבו בעקבות כישלון שיחות השלום ב־2020 ופרוץ האינתיפאדה השנייה.

בעשור הראשון של המאה החדשה נעה מטוטלת התרבות הפוליטית לכיוון ההפוך. ככל שהתבסס הממשל האתנו־לאומי הדתי, כך גם החליפו פרקטיקות של ה־מיליטריזם את תהליך הדה־מיליטריזציה של העשור הקודם.²³ מסיבה זו האתוס הביטחוני המשיך להיות אתוס מכונן, כפי שהיה בעבר, הצבא לא איבד את מעמדו בראש סולם המוסדות הלאומיים הזוכים לאמון הציבור, והבוחרים המשיכו לתמוך במועמדות גנרלים לתפקידי הנהגה לאומית אזרחית.

בהקשר זה ניתן לראות גם את הנכונות המחודשת של הציבור הישראלי לאפשר לצבא לטפל בסוגיות אזרחיות מבלי לחשוש מהשלכות הדבר על אופי הדמוקרטיה הישראלית. כך למשל, ממעט הציבור לשאול האם עוצמת המוסד הצבאי לא תחליש מנגנונים של טיפוח מנהיגות אזרחית? האם העתקת אופני חשיבה צבאית למערכות אזרחיות לא תסרס את החשיבה האזרחית? האם היוקרה והמעמד של 'דת הביטחון' לא יחזקו את הקולקטיביזם הלאומני, ידכאו את חופש הפרט וחזיונותיו, ויעמעמו ערכים ליברליים כמו חרות, ביקורתיות או אוניברסליזם?

לא פחות מכך מתעוררת שאלה באיזו מידה הממשל האזרחי יוכל להשתמש בצבא ככלי לצרכים הפוליטיים שלו. התרבות הפוליטית הישראלית הביאה בעבר למעורבות יתיר של הצבא, לא ביוזמתו אלא כהיענות לדרישת הדרג המדיני. משבר הקורונה, במיוחד אם יימשך זמן רב ואף יחריף, עלול לשמש עילה, תואנה, או הזדמנות למנהיגים הפוליטיים להשתמש בצבא כדי לבסס את מעמדם ולהחליש גורמי ביקורת, אופוזיציה, או מחאה לגיטימית. כך קרה בארה"ב בחודש יוני, כשהנשיא טראמפ ניסה להטיל על הצבא תפקיד של דיכוי מחאות אזרחיות חוקיות. בתגובה לכך הוא הותקף גם על ידי קצינים

22 פרי, י. (2001), "שינוי השיח הביטחוני בתקשורת והתמורות בתפיסת האזרחות בישראל", תרבות דמוקרטית, 4-5, 233-265.

23 לוי, י. (2010), מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות, ירושלים, הוצאת מאגנס; אורי בן אליעזר (2019), מלחמה במקום שלום - מאה שנות לאומיות ומיליטריזם בישראל, הוצאת מודן.

בכירים בטענה שהוא מפעיל את הצבא בניגוד למסגרת החוקתית, בשעה שארה"ב ניצבה על סף משבר ביחסי חברה-צבא.

הניסיון הקצר של מעורבות צה"ל במלחמה במגפת הקורונה מחייב רגישות וערנות מצד הציבור, וגם מצד הצבא עצמו, כדי למנוע מצב שבו ייעשה ניסיון לעשות גם בו שימוש לא לגיטימי כזה. זו אפשרות שאי אפשר לדחותה על הסף ככל שימשיך להתחזק האופי הלא-ליברלי של הדמוקרטיה הישראלית.

תמצית

כבר בשלבים הראשונים של המאבק נגד נגיף הקורונה, המעמד שהוענק לצה"ל במאמץ לאומי זה העלה חשש שמעורבותו עלול להתפתח עד כדי הפרת האיזון הנדרש במשטר דמוקרטי בין המגזר הצבאי והמגזר האזרחי. טענתו המרכזית של מאמר זה היא כי החשש מפני "מדרון חלקלק" זה הינו מופרז. עמדה זאת מסתמכת, בראש וראשונה, על עומק המחויבות שגילו מפקדי צה"ל לדורותיו לעקרון של כפיפותם לדרג האזרחי הנבחר. בנוסף, היא משקפת הערכה כי מבחינת הצבא שכרה של מעורבות יתר במשימות אזרחיות בדרך כלל יוצא בהפסדה. כבסיס לטיעון זה, המאמר מאמץ את המסגרת התיאורטית שהוצעה על-ידי פרופ' סמואל פיינר בספרו האיש על גב הסוס: מקומו של הצבא בפוליטיקה (גרסה עברית פורסמה על-ידי הוצאת "מערכות" בשנת 1982). מסקנתו היא כי גם אם לצבא ניתנת הזדמנות להרחיב את נוכחותו בתחומים אזרחיים, הסיכוי שירצה לנצל מצב זה עד כדי לקיחת אחריות בלעדית בהם, נבלם על ידי שיקולים מוסדיים פנים-צבאיים. כך גם במקרה הנוכחי. הגם שצה"ל בוודאי ימשיך לסייע ככל הנדרש לדרגים המדיניים והמקצועיים האזרחיים, ספק רב שהוא ינסה "לתפוס פיקוד" בכוחות עצמו.

הטיעון המרכזי ונסיבותיו

באביב 2020 גברו הקולות המזהירים כי צה"ל עשוי להיגרר - אולי אפילו מרצון - לניצול המעמד שהוענק לו במאבק נגד התפשטות הקורונה, ותוך כך אפשר שיופר האיזון הנדרש בין המגזר הצבאי והמגזר האזרחי במדינה דמוקרטית. הרקע לאזהרות אלה סופק בעיקר על ידי הצהרותיו החוזרות של מי שכיהן בתפקיד שר הביטחון בפרוץ המשבר ובשלביו הראשונים, ח"כ נפתלי בנט, שבמספר הזדמנויות דרש להעביר את ניהול המערכה לידי זרועות הביטחון, ובראשן צה"ל¹. קולו של בנט לא היה בודד. בבוקרו של השישי באפריל 2020 הצטרף אליו העיתון 'ישראל היום' שפרסם, בעמודו הראשון ותחת הכותרת "תנו לצה"ל לנהל את המשבר", מכתב ברוח זו, שלטענתו נשלח על ידי הרמטכ"ל אביב כוכבי לראש הממשלה ולשר הביטחון.

1 אחד הדיווחים המפורטים ביותר הוא במאמר: "שר הביטחון בנט: 'מגפה היא כמו מלחמה - אין להסתמך רק על מומחי בריאות'". ישראל היום, 20.3.2020. <https://www.israelhayom.co.il/article/746637>.
וכן: ערוץ 20, "ראיון אולפן עם שר הביטחון בנט", 31.3.2020. <https://www.youtube.com/watch?v=kQonRBDkJ3c>

התגובות לא איחרו לבוא. הצהרות השר בנט, בנוסף למעורבותם הגוברת של גופי ביטחון שונים במאבק נגד הקורונה (הפעלת מלונות על-ידי פיקוד העורף; פריסת חיילים ככוחות המסייעים למשטרה באכיפת ההסגר ובחלוקת מזון ותרופות לנזקקים במוקדי תחלואה, ניצול יכולותיו של השב"כ לניטור חולים ושל המוסד לרכישת אמצעים רפואיים בחו"ל) שעוררו חשש כי ישראל כבר החלה לנוע בנתיב שכונה "מדרון חלקלק". עיקר הדאגה הייתה כי תהליך זה יסתיים בטשטוש הגבולות האמורים להפריד בין המגזר הצבאי והאזרחי במדינה דמוקרטית מתוקנת. חששות אלה בוטאו למשל על-ידי פרופסור אביתר מתניה מאוניברסיטת תל אביב (לשעבר ראש מערך הסייבר הלאומי) שב-12 לאפריל טען כי: "העברת המושכות לידי גוף צבאי ולא דמוקרטי בהווייתו, יכולה להיות מובנת רק במקרי קיצון של קריסה, שבהם הצורך בהישרדות עולה על כל ערך אחר. הנכונות לוותר על ניהול משבר בדרך דמוקרטית לטובת גוף צבאי היא מוצא אחרון."² כעבור מספר ימים פורסמו דברים דומים גם במאמר מערכת בהארץ: "משבר הקורונה הוא משבר אזרחי. האיום אינו ביטחוני והטיפול מוכרח להישאר בידיים אזרחיות ובריאה אזרחית כוללת מבחינת הבריאות והכלכלה כאחד."³ תוך כדי התייחסות ספציפית לשימוש שעושה השב"כ באמצעי איכון כחלק מפעולותיו לאיתור הדבקות מנגיף הקורונה, גם נשיאת בית המשפט העליון, השופטת אסתר חיות, ציינה כי: "עלינו לשמור מכל משמר שהאירועים החריגים שעמם אנו מתמודדים בימים אלה לא יותירו אותנו עם מדרון חלקלק".⁴ טיעונים דומים הועלו שוב לקראת סוף יוני 2020, כאשר לאור העלייה המדאגה שנרשמה בשיעורי חולי קורונה לאחר פתיחה מחדש של המשק הישראלי, נתבקשה הכנסת לאשר שוב איכון חולים על-ידי השב"כ (למרות הסתייגות פומבית של ראש השב"כ מצעד זה).⁵

טענתו המרכזית של מאמר זה היא כי החשש שמעורבות רחבה של מערכת הביטחון בכלל, וצה"ל בפרט, עשויה להרחיב את השפעתם על המגזר האזרחי בישראל הינו מופרז. כבר הוכח בשלב הראשון של ההתמודדות עם הקורונה כי צה"ל אמנם מגלה נכונות מרבית להושיט למנגנונים האזרחיים כל סיוע הדרוש להם. אולם, סביר להניח כי הצבא ילשה זאת כמערכת תומכת ובמטרה לחזק ולהשלים את פעולות המערכות האזרחיות. אפילו בתרחיש של החרפת המשבר (כמו במצב של 'התפרצות שנייה'), קטנים הסיכויים שצה"ל ינסה לנהל אותו, או לנצל אותו כדי לפלוש לתחומים החורגים ממשימותיו הצבאיות המסורתיות.

2 אביתר מתניה, "אסור לתת למערכת הביטחון לנהל את המשבר", ישראל היום, 12.04.2020.

<https://www.israelhayom.co.il/opinion/750737>

3 "תנו לצה"ל לעזור, לא לנהל", הארץ 14.04.2020, 18764156, <https://www.haaretz.co.il/misc/article-print-page/premium-18764156>.

4 הדברים נאמרו במהלך דיון בבג"ץ שהתקיים ב-25.4.2020 וצוטטו בתוך: <https://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-5721276.00.html>.

5 ביטוי זהה אצל: דוד סימן טוב, שמואל אבן, "סיוע קהילת המודיעין במאבק במגפת הקורונה - יתרונות וחסרונות", מבט על, גיליון 1313, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 4 במאי 2020. "איסוף מידע ומחקר של ארגונים ביטחוניים על

הציבור הישראלי, שלא למשימות המיועדות להם, עלול להוות מדרון חלקלק לדמוקרטיה הישראלית."

6 ר' תגובות למאמרו של רן רוניק, "להחזיר את השב"כ וצה"ל למאבק בקורונה", ישראל היום, 23.6.2020.

<https://www.israelhayom.co.il/article/773577>

הערכה זאת מתבססת, בראש וראשונה, על עומק המחויבות שגילו מפקדי צה"ל לדורותיו לעקרון של כפיפותם לדרג האזרחי הנבחר, מסורת שהוטמעה היטב במנגנון הצבאי הישראלי על כל חלקיו. הערכה זו מסתמכת גם על חישוב הנזקים שיגרמו לצה"ל על ידי נקיטה בצעדים לקראת הובלה בהתמודדות עם הנגיף. הטענה של מאמר זה הינה כי משקל הרווחים האפשריים העשויים להוביל את צה"ל לנוע בכיוון לא-אופייני זה, נופל בהרבה מההפסדים שיצטרך לספוג בכך.

רקע תיאורטי - תובנותיו של סמואל פיינר

בסיס תיאורטי לחישוב זה מספק מחקרו של פרופסור סמואל פיינר, חוקר מדעי מדינה בריטי, שב-1962 פרסם ספר חלוצי בשם *The Man on Horseback. The Role of the Military in Politics* (מהדורה עברית פורסמה ב-1982 על ידי הוצאת "מערכות" תחת הכותרת "האיש על גב הסוס: מקומו של הצבא בפוליטיקה"). בספר זה, שזכה להכרה בינלאומית כאחת מאבני היסוד בתחום, סוקר פיינר את יחסי צבא-מדינה במספר רב של מדינות בעולם מאז סיום מלחמת העולם השנייה, הן בחברות דמוקרטיות והן במשטרים טוטליטריים.⁶ מאגר מידע זה אפשר לו לזהות את הנסיבות המאפשרות לצבאות להתערב בתחומים אזרחיים שונים ולעתים אף מעודדות אותם לעשות כך. בו בזמן, על סמך נתונים אלה, בחן פיינר גם את המצבים בהם צבאות נרתעים מלנקוט בצעדי התערבות כאלה.

מבין שלל התובנות העולות ממחקרו של פיינר, שתיים עדיין נחשבות לנכסי צאן ברזל בחקר יחסי צבא-חברה. הן אף נראות רלבנטיות לבחינת יחסים אלה בישראל, גם בהקשר המאבק הלאומי נגד התפשטות נגיף הקורונה.

התובנה הראשונה היא קביעתו של פיינר כי המונח "התערבות צבאית" מכיל דרגות שונות של פעולות צבאיות. "התערבות", הוא הדגיש, אינה באה לביטוי רק כאשר טנקים צרים על ארמון הנשיאות, או כאשר מפקדי זרועות הביטחון מקימים משטר צבאי ישיר. מקרים כאלה, לדעת פיינר, הם הקוטב הקיצון בקשת הכוללת מדרג רחב של "מצבי התערבות" אפשריים. לכן הוא מציע לקבץ מצבים אלה לשלוש רמות, הניתנות לדירוג בסדר עולה מבחינת חומרת האיום הנשקף לעיקרון הדמוקרטי של כפיפות הצבא למוסדות השלטון האזרחיים:

6 על רקע היקף סקירה זאת, בולטת היעדרותה של ישראל ממנין המקרים שנבדקו. צה"ל אינו מוזכר במהדורה המקורית של הספר אפילו פעם אחת. פרופ' משה ליסק, אחד מ'האבות המייסדים' של חקר צבא-חברה בישראל, ניסה לנמק היעדרות זאת, ולתקנה, בהקדמה מורחבת שחיבר למהדורה העברית.

■ ברמה הראשונה, לפי פינר, נכללים מצבים בהם הצבא מנסה להפעיל מה שהוא מכנה "השפעה" על הממשלה האזרחית, למשל בקביעה של אסטרטגית הביטחון הלאומית. לטענתו, נתיב זה נחשב לחוקתי לחלוטין – ואפילו שגרתי – גם במשטרים הדמוקרטיים ביותר, שברבים מהם קיים פורום מייעץ (דוגמת "המועצה לביטחון לאומי" בארה"ב), בו ניתן לנציגי זרועות הצבא מעמד רשמי. כמובן, גם מצב זה יכול ללבוש צורה פחות תמימה, משום שכינון פורום משותף לנציגי הצבא והממשל האזרחי מאפשר (ואולי מעודד) יצירת קואליציות בין מפקדי צבא ופוליטיקאים בעלי דעה משותפת, כנגד קואליציה המחזיקה בדעה מתחרה. באופן כזה, עצם קיום המנגנון נותן לגיטימציה לאנשי צבא בכירים למלא תפקיד של שחקנים קבועים בזירה הפוליטית, בין היתר על ידי הכנסת כמעט כל נושא ציבורי תחת המטרייה הכוללת של "ביטחון לאומי".

■ אפילו בגרסתו החמורה ביותר, מצב זה של "השפעה" שונה מן הרמה השנייה של התערבות צבאית בפוליטיקה, המכונה על-ידי פינר "סחיטה". ברמה זו חשוב להבחין בין ביטויים שפירים (benign) וביטויים בלתי-שפירים של התנהלות. הקטגוריה הראשונה כוללת סיטואציה בה הצבא מטיל אימה על הרשויות האזרחיות, למשל על-ידי פרסום אזהרה שללא תוספת תקציב לא יוכל למלא את משימותיו המבצעיות. "סחיטה" מקבלת אופי חמור יותר והופכת לבלתי-שפירה כאשר הצבא מוסיף לאזהרה כזאת איום להשיג את מבוקשו באמצעות השתלטות על משאב לאומי בעל ערך תקציבי (כגון הנמלים או מאגרי הנפט והגז). פינר מזהה גם מה שבעיניו נראה כצורה מתוחכמת יותר של "סחיטה": כאשר הצבא מודיע שאין בכוונתו להגן על המשאבים הלאומיים (או על חיי בעלי התפקידים הפוליטיים הבכירים) במקרה שקבוצות אזרחיות אנטי-ממשלתיות הטוענות לשלטון ינסו להשיג אותו בכוח. במקרה כזה, גם הימנעות הצבא מהתערבות אקטיבית הופכת את התנהגותו לאפקטיבית. הגם שאף חייל אחד אינו זז מבסיסו, די באזהרת הפיקוד הבכיר של הצבא שכך יכול לקרות, כדי להעניק לו מעמד הגמוני.

■ רק כאשר מפקדי הצבא בדעה שכל דרגות ההתערבות ה"פחות בוטות" אינן מספיקות, יתכן כי יפנו לנתיב הקיצוני של תפיסת מקומו של המשטר האזרחי, בשלמותו או בחלקו. כפי שמציין פינר, גם כאן יש מגוון של אפשרויות. הידועה ביותר ביניהן היא ניצול יכולת הארגון של הצבא והמשמעת של יחידותיו לשם ביצוע הפיכה (בצרפתית coup d'état וכך גם באנגלית; בגרמנית putsch; ובספרדית ובפורטוגזית

golpe), המיועדת להעברת רסן השלטון לידי במהירות.⁷ פיינר מזהה גם מקרים רבים בהם צבאות הצליחו להשיג שליטה (לפעמים באמצעות הפלת ממשל אזרחי אחד והחלפתו על ידי אחר, הנתון לחסדי הצבא) בהליך הדרגתי, בו הם צוברים שליטה על מוקדי כוח שונים בזה אחר זה.

הצעת פיינר להבחין בין דרגות חומרה במדרג של התערבות הינה רלבנטית בהקשר של האזהרות שנשמעו בישראל לגבי סכנת "המדרון החלקלק" במסגרת ההתמודדות הלאומית כנגד הקורונה. כזכור, "השפעה" (לפי הגדרת פיינר) אינה חורגת מהנורמות הדמוקרטיות המקובלות - בוודאי לא בישראל, בה נחשבים הגבולות בין המגזר הצבאי והמגזר האזרחי ל"מקוטעים", ולכן לחדירים, גם כאשר לא נשקפת סכנה יוצאת דופן לביטחון למדינה ולתושביה.⁸ משמעות הדבר הינה כי התממשות החשש שהצבא יגלוש מעבר לדרגת ה"השפעה" טעונה הוכחה לכך שמפקדיו מעוניינים, או משתדלים, לחרוג מהמסגרת המקובלת.

התבונה השנייה בספרו של פיינר מספקת את הכלים התיאורטיים הנחוצים כדי לערוך בדיקה מעין זו. בחלק זה של מחקרו מדגיש פיינר כי תזוזת צבאות במעלה מדרג ההתערבות אינה מתרחשת מעצמה. כיוונה של תנועה זו, כמו גם מהירותה ואף עצם התרחשותה, מותנות בשלושה משתנים עיקריים, הניתנים לניסוח כשאלות נפרדות:

1. האם ניתנת לצבא הזדמנות (או הזדמנויות) להתקדם ברצף של דרגות התערבות, למשל עלידי הרחבת חדירתו לתחומים אזרחיים?

2. גם בהינתן ההזדמנות כזו, האם עומדות לרשות הצבא היכולות הדרושות למלא כראוי ולאורך זמן פונקציות ניהול בתחומים האזרחיים אליהם הוא פולש?

3. חשוב מכל, האם יש למפקדי הצבא מניע (או מניעים) לנסות לנצל את ההזדמנות להעלאת פרופיל נוכחותם בזירה האזרחית?

בהמשך נבחן שלוש שאלות אלה בהקשר הישראלי הנוכחי.

7 Luttwak, E. (2016), Coup d'etat: A practical handbook. Harvard University Press
המחבר מונה 616 ניסיונות לבצע coup ברחבי העולם בין 1945-2010. מתוכם, 299 (49%) הצליחו.
8 ראה לדוגמה, ליטק, מ. (1991), "הרכיבים האזרחיים של תורת הביטחון הלאומי של ישראל", עיונים בתקומת ישראל, 1: 191-210

הזדמנות הצבא להרחיב התערבותו בתוך האזרחי

נקודת המוצא לדיון זה היא שמשבר הקורונה אכן מספק לצה"ל הזדמנות להגביר (עד מאוד) את מעורבותו בניהול תחומים אזרחיים מובהקים, וזאת במיוחד לאור רמת האמון הגבוהה לה זוכה צה"ל בציבור ורציפותה.⁹ במובן זה, דרישת שר הביטחון לשעבר בנט להעביר לידי מערכת הביטחון את ניהול המאבק נגד הנגיף מזכירה (אולי במתכוון) את הקריאה "תנו לצה"ל לנצח", שהייתה נפוצה בקרב חוגי הימין הפוליטי בשנות האינתיפאדה השנייה.¹⁰ דרישה זו מקבלת משנה תוקף לאור מאפייני המשבר, שרבים מהם (כגון תחושה ציבורית של איום מוגבר נוכח תופעה פתאומית בעלת השלכות חברתיות וכלכליות מפחידות) מתכתבים עם אלה הקיימים במצבי מלחמה. במילים אחרות, עוצמת האירוע מגבירה את סיכויי אפקט "המדרון החלקלק", במיוחד במקרה הנוכחי, נוכח קשיי ההתמודדות של מערכת הבריאות עם המגפה. בתנאים אלה, זה אך טבעי שנבחרו ציבור בישראל, כמו עמיתיהם במדינות דמוקרטיות רבות אחרות, ידרשו מכוחות הביטחון להשתתף במערכה שכמה מהם כינו מפורשות "מלחמה".¹¹

אפילו צבאות שתקציבם קוצץ משמעותית בשנים האחרונות – וכדאי לזכור כי צה"ל אינו נכלל ביניהם – הראו נכונות להיענות לדרישות אלה ובכך להוכיח מחויבות להגנת האזרחים. לכן, במקומות רבים בעולם צבאות הפנו לצורך בלימת התפשטות נגיף הקורונה לא רק בסיסים ושטחי אימונים ששימשו כמתחמי אכלוס לחולים ו/או אזרחים החייבים בבידוד, אלא אף נכסים חומריים אחרים, כגון אמצעי שינוע (משאיות, מסוקים, מטוסי תובלה) ומחסנים מלאים במנות קרב ותרופות. חשוב יותר, צבאות אלה (ובדומה להם גם צה"ל) העמידו לרשות המאבק משאב אנושי חיוני – חיילים ממושמעים ומפקדים המתורגלים לנסח פקודות רלבנטיות ביעילות ובמהירות ולדאוג לביצוען.

הייחוד במקרה הישראלי הוא כי הקריאה לרתום משאבים מסוגים אלה לטובת המאמץ האזרחי הושמעה בשיאו של משבר פוליטי-חוקתי פנימי חסר תקדים, שעוצמתו החלישה את יכולת הדרג המדיני להתמודד עם אתגר הקורונה. כבר עם פרוץ המגפה, ראש הממשלה ריכז בידיו אישית את הטיפול בה, באמצעות המטה לביטחון לאומי (המל"ל), מבלי להיעזר במטה בין-משרדי מקצועי ו/או בפורום ייעודי של שרים ופקידים בכירים. גם הכנסת – הגוף שאמור, בשיטה הפרלמנטרית הישראלית לפקח על פעולות הממשלה – נוטרלה למשך תקופה ארוכה. נוצר רושם שאופן ניהול המאבק נגד הנגיף

10 שלום, ז., הודל, י. (2010), תנו לצה"ל לנצח. הסיסמה שהגשימה את עצמה. תל-אביב: ספרי חמד
11 כהן, ס., אלרון, מ. (2020), דפוסים של פעילות צבאית במלחמה נגד הקורונה: לקחים לישראל מניסיונם של אחרים. המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על, גיליון 1300.

לקוי. לאור המו"מ המפותל בדרך להקמת ממשלת אחדות, ברור היה כי הגורמים הפוליטיים המרכזיים האחראים למאבק זה אינם מקדישים לו את כל תשומת ליבם ומרצם, ואינם דואגים לכינון התשתיות הניהוליות המקצועיות הדרושות כל כך. כינון הממשלה החדשה, ב־27 במאי 2020, לא הביא לתמורה ניכרת בתמונה זאת. "קבינט הקרונה", שהקמתה צוינה בקווי היסוד של הממשלה, התכנסה לראשונה רק כעבור עשרה ימים – וגם אז התגלה גוף זה (בן 14 שרים, שרק בסוף יולי הצטמצם) כמכשיר מסורבל ומפוצל ובלתי יעיל.¹²

לא במקרה, נורו חיצו ביקורת חדים במיוחד כנגד מחדלי ניהול אלה על ידי שני אלופי צה"ל לשעבר, שהבליטו את ההבדלים העמוקים בין התנהגות הממשלה במקרה הנוכחי לבין זה שהתרגלו אליה בהזדמנויות רבות בזמן שירותם במטה הכללי של הצבא.¹³ צרמו לאזניהם במיוחד הדיווחים בתקשורת לגבי דרך קבלת ההחלטות, כגון בנוגע להטלת סגר על הציבור ושלבי שחרורו, שמתוכה ניתן היה להבין כי ראש הממשלה ושותפיו המועטים לניהול המשבר (ובראשם פקידי משרדי הבריאות והאוצר) אינם פועלים בצוותא ולפי תכנית אסטרטגית ארוכת טווח, אלא מתנהלים "מן היד אל הפה" וגרוע מכך – תוך כדי חילוקי דעות. הסכם נתניהו־גנץ שנחתם ב־20 לאפריל 2020 ושסלל את הדרך להקמת ממשלת אחדות חודש לאחר מכן, לא פתר בעיה זו וספק אם יש ביכולתו לשפר את רמת האימוץ של הציבור במערכת הפוליטית, שתמיד הייתה נמוכה בהרבה מזו הניתנת לצה"ל. בתנאים אלה, אין פלא כי רבים קראו להעביר לצבא מידה גדולה של אחריות, עד כדי הענקת הגמוניה.

אולם ראוי להסתכל גם בצדה השני של המטבע. כזכור, לדעת פיינור, עצם קיום תנאים המאפשרים את הגברת התערבות הצבא במגזר האזרחי, עד כדי שליטה אפקטיבית, כלל אינו מבטיח את מימושה של התרחשות זו. תנאי חשוב הרבה יותר להתנעה לכיוון "המדרון החלקלק" של מיליטריזציה מוגברת היא היכולת של מפקדי הצבא לנצל את ההזדמנות שנוצרה ונכונותם לעשות כך. ניתן להטיל ספק בקיום שני תנאים אלה.

האם יש לצה"ל היכולת להתערב עד כדי שליטה?

מבחינות רבות, צה"ל ראוי להיחשב לארגון הציבורי החזק והבעל הכישורים הארגוניים המגוונים ביותר במדינה. חוק גיוס החובה מעניק לו גישה למאגרים גדולים במיוחד של

¹² ראה למשל: https://www.mako.co.il/news-politics/2020_q2/Article-bbc0eadf6ecd271026.htm

¹³ עמוס ידלין, "זמן לתחקר את ניהול המשבר", 19.04.2020 מאמר דעה

[Ynet, https://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-5717124.00.html](https://www.ynet.co.il/articles/0.7340.L-5717124.00.html)

וכן, אלוף (מיל) גיורא איילנד, "אין עוד מלבדו?", ראיון ב־דה מרקר ב-26.03.2020

<https://www.themarker.com/markerweek/premium-1.8712876>

כוח אדם. בנוסף, הוא נהנה מיתרונות ברורים ברכש, בלוגיסטיקה, בשליטה ובקרה ובהפעלה משולבת של מערכות מתוחכמות. נתוני פתיחה עדיפים אלה מכשירים את צה"ל לשמש כ"כוח עזר" חיוני למנגנונים האזרחיים, והם מסבירים את הבקשה הכמעט נואשת ששיגר משרד הבריאות ל-צה"ל כבר במחצית השנייה של יוני 2020 להורות לחיל הרפואה להפנות חובשים לביצוע בדיקות קורונה במוקדי תחלואה אזרחיים.¹⁴ אולם קיים פער גדול בין סיוע לבין ניהול, ואין להסיק מהתלות של המנגנונים האזרחיים בתמיכה צבאית על אמונה ביכולת צה"ל להוביל מערכות אזרחיות מורכבות. אדרבה, קיימות סיבות טובות לפקפק ביכולת זאת.

הסיבה הראשונה והבסיסית לכך היא קשיי "ההמרה" של סוגי עוצמה השונים זה מזה.¹⁵ קשיים אלה בולטים במיוחד בכל הנוגע לכוחות צבא, המגלים להפתעתם לעיתים תכופות כי האמצעים המגוונים המאפשרים להם להשמיד אויבים קונבנציונאליים אינם רלבנטיים דיים במקרים אחרים, למשל במאבק כנגד התקוממות עממית. בדומה לכך, יכולתו המוכחת של צה"ל לנהל בהצלחה מערכות מורכבות במצב של עימותים אלימים אינה ערובה למסוגלותו להשיג תוצאות דומות בהתמודדות כנגד נגיף הקורונה – תופעה המתכתבת עם אויב "בלתי-קונבנציונאלי".

אמת, צה"ל צבר במשך השנים ניסיון בהתמודדות עם אסונות טבע אזרחיים כמו רעידות אדמה. כבר ב־1953 השתתף חיל הים במאמץ הבינלאומי להושיט עזרה רפואית לניצולי אסון טבע שפקד כמה איים ליד יוון, ובעשורים האחרונים שיגר פיקוד העורף (פקע"ר) מספר משלחות לאתרי רעידות אדמה בטורקיה (1999, 2011), יוון (1999) הודו (2001), האיטי (2010), נפאל (2015) ומקסיקו (2018).¹⁶ שאיפתו של צה"ל להפיק לקחים מניסיון זה גם לגבי ישראל באה לביטוי בתרגיל "כלוב קיץ" ב־2017: תרחיש של רעידת אדמה קשה שבמהלכה, כביכול, נהרסו (על פי תרחיש הייחוס המקובל) 200 אלף בתים ובניינים, נהרגו 7,000 בני אדם, כמאה אלף נפצעו וכ-300 אלף הפכו לחסרי בית. ההיקף הנרחב של תרגיל זה מין הסתם שיפר את יכולותיו של צה"ל, אבל ספק אם יכולות אלה רלבנטיות למגיפה, שלקראתה לא נערך תרגיל כלל. כדברי קצין בכיר בפיקוד העורף: "... זה תמיד היה על השולחן כתרחיש אפשרי אבל בסדר עדיפויות נמוך עד כדי הזנחה".¹⁷

14 מכתבה של פרופ' רות סדצקי (ראש שירותי בריאות הציבור) אל אלוף אהרון חליוה, ראש אגף המבצעים במטה הכללי, 25 ביוני 2020. פורסם בתוך: <https://pic-upload.ynet.co.il/news/272216920.pdf>

15 "אי-ההמרה" (non-convertibility) של עוצמה נידונה בהרחבה בתוך: Baldwin, D. A. (2016), Power and International Relations: A Conceptual Approach. Princeton University Press

16 מתוך: <https://www.idf.il/en/minisites/humanitarian-missions/the-idf-s-humanitarian-aid-through-the-years>

17 קצין בכיר בפיקוד העורף, מצוטט בתוך: יניב קובוביץ, "בכירים במערכת הביטחון: לצה"ל חסרים הידע והיכולת הנדרשים לניהול המשבר", הארץ 16.04.2020. <https://www.haaretz.co.il/misc/article-print-page/premium-1.8769525>

נזכיר שצה"ל ופקע"ר לא התנסו אף פעם בניהול אסון המוני בישראל. גם ניסיונם במשברים ביטחוניים בתווך האזרחי מוגבל למדי, משום שעד כה לא אירעו בארץ אסונות רחבי היקף ונפגעים. יתר על כן, גם תרגול רעידת אדמה אינה דומה למעורבות בתרחיש של מגפה. לכן, מדובר בהבדלים המגבילים מאוד את אפשרות ה'המרה' הנחוצה במקרה זה - שימוש במיומנויות שנרכשו תוך כדי התמודדות עם משברים צבאיים ותרגול חד פעמי של רעידת אדמה - למשבר של טיפול במגפה. רעידות אדמה מאופיינות בהיותן מכות חד-פעמיות, שעיקר הנזק הנגרם על ידן מתגלה בשעות ובימים הראשונים, בהם כוחות ההצלה משקיעים את עיקר המאמץ בהצלת נפגעים ונלכדים ובפינוי הריסות. מגפה, לעומת זאת, אינה אירוע כזה. המאבק נגד התפשטותה דומה יותר למלחמת "התשה" מאשר למלחמת "בזק". ההתנהלות במערכה כזאת מחייבת הקפדה יום-יומית לאורך זמן על זיהוי התפשטות הנגיף ומאפייניו, ביצוע בדיקות מעבדה קפדניות במוקדי התחלואה, ומעקב ממושך אחרי שמירת ההנחיות שניתנו לציבור הרחב. ככל הנראה דווקא למילוי משימות אלה צה"ל - ובתוכו פיקוד העורף - ימצא הרבה פחות כשיר. רוב כוח האדם העומד לרשותו מורכב ממשרתי מילואים, שספק אם ניתן להחזיק אותם מגויסים לפרקי זמן העולים על שבועות ספורים, וגם בתקופה זו יעילותם עשויה להיות מוגבלת. זאת משום שיחידות פיקוד העורף - בדומה לחיל הרפואה הצבאי - אינן מתמחות בתחומים רפואיים שאינם קשורים לטיפולים טראומטיים, ובוודאי לא באפידמולוגיה.

מוגזמת עוד יותר היא ההנחה שצה"ל יהיה מסוגל לנהל מערכות אזרחיות מורכבות אחרות, החל מניהול השלטון המקומי וכלה בפיקוח על המשק והמגזר הפיננסי. אמת, מאז כינונו ב-1948 צה"ל צבר ניסיון מסוים גם בתחומים כאלה. בשנות החמישים של המאה הקודמת צה"ל היה מעורב מאד בקליטת העלייה ההמונית. עד 1966 הוא ניהל את הממשל הצבאי שהוטל על רוב אזרחי ישראל הערביים לאחר הקמת המדינה, ובין 1967 וחתימת הסכם "אוסלו ב'" בספטמבר 1995 ניהל משטר דומה בשטחים שנכבשו במלחמת ששת הימים. אולם, ספק רב אם ניסיון זה יהיה רלוונטי ושימושי בתנאים הנוכחיים. גם אם עדיין נשמרים בזיכרון הקולקטיבי המוסדי של הצבא ו/או משרד הביטחון רזי הממשל הצבאי שנלמדו בדורות קודמים (דבר המוטל בספק), השוני התהומי בין התנאים בהם פעל צה"ל אז לבין המצב כיום מנטרל כל אפשרות ליישום לקחים מהעבר. מנגנוני המשק, התקשורת והרווחה שעליהם דרושים פיקוח בישראל

של היום הם לאין שיעור מורכבים ומפוזרים יותר מאשר אלה שהיו קיימים בשטחים עד שנות ה־90, קל וחומר במגזר הערבי בישראל עד 1966. מותר להניח לכן כי גם אם היה רוצה לקבל את האחראיות על מנגנונים אלה, צה"ל לא היה יודע איך לעשות זאת לבדו.

האם יש לצה"ל הרצון להתערב עד כדי שליטה?

רצון הצבא להעצים את התערבותו במגמה של שליטה במאבק נגד התפשטות הקורונה עומד בסימן שאלה גדול אף יותר, וזאת מכמה סיבות:

הסיבה הראשונה והחשובה ביותר היא הצורך של צה"ל להבטיח את יכולתו להמשיך למלא את ייעודו המרכזי: הגנת המדינה על-ידי הרתעת אויביה והבסתם במקרה הצורך. עד הופעת הקורונה לא היה ניתן להעלות על הדעת תרחיש לא-צבאי שיאתגר יכולת זו, גם כאשר צה"ל נחלץ למשימות אזרחיות. מאז ראשיתו עמדו לרשות צה"ל די משאבים, חומריים ואנושיים, כדי להגן על המדינה ובו בזמן גם למלא מגוון רחב של מטרות אזרחיות: החל מסיוע בבניית מעברות בעשור הראשון של המדינה ועד אחזקת הפרויקט המוגבל בהיקפו של "נערי רפול" בשנות השמונים של המאה הקודמת. הבעיה נעוצה בכך כי אופיו של נגיף הקורונה מעקר את הרלבנטיות של תקדימים אלה. להבדיל מכל המפעלים החברתיים החשובים בהם התנסה צה"ל בעבר, נגיף הקורונה מעמיד בסכנת הדבקה (ואף מאיים לקטול) כל מי שבא אתו במגע. אי-לכך, הצבת חיילים באזורי תחלואה מסכנת לא רק את בריאותם של המוצבים בחזית המערכה, כגון צוותי חיל רפואה ופיקוד העורף, אלא דרכם אף את כל יתר חלקי הכוח. המודעות לסכנה זו כבר הביאה צבאות אחרים בעולם להגביל את חשיפת כוחותיהם לאוכלוסיות אזרחיות, בטענה שאם לא יעשו כך תהיה פגיעה קשה ברמת הכוונות שלהם מול אויביהם.¹⁸

סכנת הידבקות זו חריפה במיוחד במקרה של צה"ל, וזאת משתי סיבות ארגוניות. ראשית, צה"ל בכללותו (ופקע"ר בפרט) נשען בעת משבר על גיוס מילואים מקרב האזרחים. בנוסף, משרתי חובה וקבע רבים לנים בבתיהם, ולכן לא ניתן להבטיח שהם ישמרו כללי ריחוק מאזרחים. הרחבת השתתפות צה"ל במאבק נגד הקורונה רק תעלה עוד יותר את מידת פגיעותו. כמובן, אין לראות בכך סיבה לבטל את חובת הצבא להירתם למאבק זה, בין היתר – אם יידרש – על-ידי מתן סיוע לתוֹך האזרחי, כפי שכבר נעשה בגל הראשון של המגפה. אף על פי כן, הדאגה לבריאות חייליו בהחלט ראויה

¹⁸ כהן, ס. (אפריל 2020), "דפוסי פעילות צבאית במלחמה נגד נגיף קורונה", בלוג סיווג ביטחוני, המכון

הישראלי לדמוקרטיה, <https://www.idi.org.il/blogs/security-clearance/coronavirus-and-idi/31294>

דחיפות קריאות אלה הודגמה בחודש אפריל 2020, כאשר דווח כי הצי הסיני ערך תרגילים בימי מזרח אסיה ובכך ניצל את היעדרותן מאזור זה של שתי נושאות מטוסים אמריקניות שנאלצו לעגון בנמלי הבית שלהן עקב הידבקות של אנשי צוותן. ראה

<https://www.businessinsider.com/chinese-military-resumed-drills-as-us-military-deals-with-coronavirus-2020-4>

להימנות בין הבלמים כנגד נטייה היפותטית של צה"ל לנוע במדרון חלקלק לעבר תפיסת מקומן של הרשויות האזרחיות בניהול המשבר.

ניתוח עלות-תועלת המבוסס על פרספקטיבה רחבה יותר מביא למסקנה זהה. גם אם בסיס המדידה הוא מעמדו הציבורי של צה"ל, נראה כי מבחינתו שר הגברת מעורבותו במאבק נגד הקורונה עשוי לצאת בהפסדו. אין בקביעה זאת להמעיט מהימננות הציבורית שתתוסף לצה"ל (ולמעשה כבר התווספה) כתוצאה מזריזות תרומתו למאבק נגד הנגיף ועילות תרומה זו. לשיקול זה ניתן להוסיף תחומים מעשיים יותר בהם יכולים מערכת הביטחון בכלל, וצה"ל בפרט, להפיק רווחים מהשתתפות במאבק הלאומי הנוכחי: כך מונה יגיל לוי את התחום הכלכלי (הצדקה לתקציבי הביטחון המנופחים) והתחום הטכנולוגי (חיזוק יוקרתן של היחידות הטכנולוגיות של הצבא והענקת לגיטימציה למדיניות כוח אדם הגורמת למה שהוא מכנה "הסללה אתנו-מעמדית" בצבא, על ידי הכוונת בוגרי תיכוני העלית-האשכנזית-החילונית ליחידות אלה). בנוסף, ואולי מעל לכל לטענתו, נטען כי "עיסוקיו החברתיים של הצבא מחזקים את הלגיטימציה הנורמטיבית שלו כארגון המפעיל אלימות, בכך שמחדדים את תכונותיו המוסריות", ובראשן נכונות החיילים להסתכן למען הכלל. צירופם יחד של שיקולים אלה, לדעת לוי, מחליש את יכולת הצבא להתנגד למשימות המוטלות עליו, "בין אם מפקדיו מודעים למלוא התועלת [במשימות אלה] או לא".¹⁹

כנגד טיעונים כבדי משקל אלה, עומדים המחירים שצה"ל עשוי להידרש לשלם תמורת מעורבותו, במיוחד אם היא תהיה כרוכה בנטילת אחריות ניהולית משלו. הכבד בין אלה עשויה להיות הפגיעה הקשה - הצפויה במקרה של אי הצלחה - ברמת האמון של החברה בצה"ל. המבוכה תהיה גדולה עוד יותר אם מחדלים בתפקוד צה"ל במהלך המערכה יאפשרו הידבקות בקרב חיילים וחיילות בשירות חובה שיגרמו לאבדן חיים. חשוב להדגיש, כי לא רק במקרים קיצוניים מעין אלה עשויה מעורבות יזומה מצד צה"ל להתגלות כבלתי-כדאית מבחינתו. ניתן לצפות כי העלות תעלה על התועלת גם אם המאבק נגד הנגיף יוכתר בהצלחה, ואפילו אם צה"ל יוכל לזקוף תוצאה זו, לפחות ברובה, לתרומתו שלו. כפי שיפורט להלן, גם במקרה זה, צה"ל יצטרך לשלם לפחות שני סוגים של מחירים: האחד תדמיתי-ציבורי והשני ניהולי-ארגוני. סביר להניח כי די במודעות לסכנה זו כדי לשכנע את מעצבי המדיניות הביטחונית לנקוט בצעדי ריסון עצמי, על-ידי הגבלת למינימום של מעורבות הצבא במשבר.

19 לוי, י. (אפריל 2020), "צבא העם" נאבק בקורונה", בלוג סיווג ביטחוני, המכון הישראלי לדמוקרטיה, <https://www.idi.org.il/blogs/security-clearance/coronavirus-and-idi/31265>

א. המחיר התדמיתי-ציבורי

במדינות ליברליות-דמוקרטיות צבאות מהססים מאוד למלא פקודה הכרוכה בעימות אפשרי עם אזרחי המדינה שלהם. אישור לכלל זה, התקף גם לגבי צבאות שכל חייליהם התנדבו לשרת (תמורת שכר), סיפקו לאחרונה מפקדים בכירים לשעבר של צבא ארה"ב אשר הגיבו בחריפות להתייחסות של הנשיא טרמפ בדבר שיגור יחידות צבא לדכא המהומות שפרצו ביוני 2020.²⁰ צה"ל, שברובו מורכב מחיילי חובה (בסדיר ובמילואים), יהיה רגיש במיוחד לסוגיה זו. הנושא רלבנטי מאחר ודי בניסיון הקצר שהצטבר עד כה (אמצע יוני 2020) בטיפול במשבר הקורונה בישראל כדי להוכיח כי המאמץ לשלוט בהתנהלות האזרחית יכול להיות כרוך בחיכוך ואף בעימותים אפשריים עם מגזרים שונים בציבור, במיוחד אלה שפרנסתם נפגעה עקב צווים המגבילים את חופש העיסוק והתנועה. על רקע תסיסה חברתית-כלכלית מעין זו, אפילו מידה 'רכה' של השתתפות עקיפה של צה"ל באכיפת המגבלות (כמו מתן גיבוי למשטרה), יכולה לפגוע בתדמיתו כ'צבא העם' האמור שלא לנקוט עמדה בסכסוכים חברתיים ו/או פוליטיים. בנוסף לכך, הדעת נותנת כי מינוני החיכוך יתגברו אם יידרש הצבא לאמץ פרופיל אקטיבי יותר במוקדי תחלואה, שחלקם מאוכלסים על-ידי מגזרים (כגון חרדים וערבים) שיחסם הראשוני לצה"ל היו מסוּיג. מאז מלחמת לבנון השנייה התפתחה בפיקוד העורף מגמה של "אחראיות מרחיבה", שמשמעותה הרחבת מעורבות הפיקוד במשברים בתווך האזרחי מעבר לחילוף והצלה. אולם, הרושם הוא כי זאת מגמה פרטיקולארית, המוגבלת לפיקוד העורף. מזווית הראייה של המטה הכללי נראה כי המודעות למחירים האפשריים של יישום מגמה זאת תספק סיבה לצמצום עד כמה שאפשר את מעורבות הצבא במאבק נגד הקורונה.

ב. המחיר הניהולי-ארגוני

מזה מספר שנים, נראה כי בתוך צמרת צה"ל מתרוצצות שתי מגמות סותרות. מגמה אחת מתבטאת בניסיון לחזק את תדמית הכוח כ"צבא העם", ועמה היצמדות לגיוס חובה אוניברסלי לצעירים ולצעירות יהודים. מגמה זאת כרוכה בהמשך מחויבותו של צה"ל לקחת חלק במפעלים חברתיים לאומיים, השתתפות היוצקת תוכן לסיסמת העבר של "עם בונה צבא בונה עם". מנגד, ניכרת כיום למעשה מגמה אחרת, של "התמקצעות". זו מאופיינת לא רק בהתקדמות הדרגתית לקראת הסדרי גיוס ברניים יותר, אלא אף בהאצת תהליך המכונה זה מכבר "צמצום תפקודי": התמקדות הצבא במשימות הליבה שלו והקטנת המשאבים המוקצים למשימות חברתיות.²¹

20 ראה המנשר שפורסם ב-15.6.2020:

[/https://www.justsecurity.org/70608/the-strength-of-americas-apolitical-military](https://www.justsecurity.org/70608/the-strength-of-americas-apolitical-military)

21 פלד, ט. (אפריל 2012), "עם בונה צבא בונה עם - האמנם?", מערכות, 442, עמ' 68-73

לאחרונה, נראה כי בהתמודדות בין שתי מגמות אלה גוברת השפעת השנייה. עדות משמעותית לכך ניתן לזהות ב- אסטרטגית צה"ל, מסמך שפורסם לראשונה בשנת 2015, בחתימתו של מי ששימש אז כרמטכ"ל, רב אלוף גדי אייזנקוט.²² במסמך זה (שעודכן כעבור שלוש שנים) פרס צה"ל לראשונה בפרהסיה את העקרונות להם הוא מחויב. בין היתר, ובפירוט חסר תקדים, מציג המסמך תמונה מקיפה ועדכנית של קשת האתגרים האסטרטגיים המסורתיים והחדשים המשפיעים על תפיסת הפעולה של הצבא ועל תהליכי בניין הכוח הנגזרים מתפיסה זו. בהקשר הנוכחי, מעניינת ומשמעותית היא העובדה כי למרות אורכו היחסי של 'אסטרטגית צה"ל', אין בו כל התייחסות לסביבה החברתית בה פועל הצבא ולהשפעתה האפשרית על בחירותיו התפעוליות. התעלמות זו מהממד החברתי לא נעלמה מעיני חוקרים מטעם ה-INSS והביאה אותם להעיר כי:

היעדר ההתייחסות במסמך למגוון הממדים והמורכבויות של "החזית האזרחית" מעיד, ולו במשתמע, שצה"ל אינו לוקח על עצמו מלכתחילה אחריות למשימות בעלות גוון אזרחי בהגנה על החזית האזרחית: הוא אינו משתתף בעיצוב מוכנותה לשעת חירום ובתפעולה התקיין בעת משבר (שיכול להיות ביטחוני או לא ביטחוני, כמו רעידת אדמה קשה). המשמעות היא שצה"ל מצמצם את עצמו למענה הצבאי ... הסוגיה הזאת מקבלת משנה דחיפות אם עורכים בחינה השוואתית של מסמך האסטרטגיה למסמכים דומים שנכתבו בדמוקרטיה מערבית. מתברר כי אף שאין בהן מודל גיוס חובה כמו בישראל, מופיעה במסמכים האלה התייחסות נרחבת לקשר שבין הצבא באותן המדינות לבין החברה.²³

אין זה המקום לברר האם מסמך אסטרטגית צה"ל אכן מבטא משנה סדורה בנוגע ליחסי צבא-חברה. גם אם התשובה שלילית, ניתן לשער כי הוא משקף את התחושה הרווחת בצה"ל כי טשטוש הגבולות בין המגזר הצבאי והאזרחי, שלטענת גבי שפר ואורן ברק²⁴ במשך שנים רבות אפשר לצה"ל ולמפקדיו הבכירים גישה חופשית למוקדי כוח אזרחיים רבים במדינה, כבר אינו פועל לטובתו. זאת משום שהגלגל התחיל להתהפך: בקצב הולך וגובר מתגלה נטייתם של גופים וקבוצות אזרחיות לנצל אותו מצב של טשטוש הגבולות כדי לפרוץ לתוך תחומים שצה"ל היה רוצה לראות אותם כנחלתו הבלעדית והמוגנת. להבדיל מן העבר, תופעה זאת אינה מוגבלת לממשלה, שתמיד עמדה בתוקף על

²² המסמך מובא ונידון בפירוט בתוך: אלרון, מ., סיבוני ג., מיכאל קובי (עורכים) (2016), 'אסטרטגיית צה"ל' בראי הביטחון הלאומי, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב.

²³ אלרון, מ., סיבוני ג., מיכאל קובי (עורכים) (2016), 'אסטרטגיית צה"ל' בראי הביטחון הלאומי, המכון למחקרי ביטחון לאומי, תל-אביב, מפרק המבוא, עמ' 20-21.

²⁴ ברק, א., שפר, ג., עורכים (2008), "הרשת הביטחונית" בישראל והשפעתה", צבא שיש לו מדינה? ירושלים, עמ' 16-44.

כפיפות הצבא לפקודותיה. היא מורגשת גם, ואף ביתר שאת, בגופים סטטוטוריים אחרים, ובראשם הכנסת (המפקחת כיום הרבה יותר מאשר בעבר על נושאים הנוגעים לצבא, כגון תקציב הביטחון) ובג"צ (שבעשורים האחרונים הרבה להפגין את נכונותו לשפוט נושאים רבים הקשורים להתנהלותו המבצעית של צה"ל, במיוחד בשטחים). מרשים עוד יותר הוא המספר ההולך וגדל של הגופים הלא-סטטוטוריים שלאחרונה מתערבים בענייני צבא בתחומים מנהליים - ואף מבצעיים - ובכך מכרסמים באוטונומיה המקצועית שלו. בולטים במיוחד בקטגוריה זאת הם נציגי התקשורת המסורתית והמשתתפים ברשתות חברתיות, התאגדויות ספונטניות של הורים (שהאפקטיביות ביותר עד כה הייתה "ארבע אימהות") וקבוצות לחץ, שלעיתים מציגות לצה"ל דרישות סותרות, דוגמת שדולת הנשים, או רבני אגוד ישיבות ההסדר.

ייתכן מאוד כי אימוץ מדיניות של "צמצום תפקודי" על ידי צה"ל מהווה תגובת-נגד למגמות אלה בחברה הישראלית. רושם זה מתחזק לאור מאמצי הצבא להקרין, במקביל, תדמית המדגישה את ייחודו כארגון מקצועי השונה מכל ארגון אחר במדינה לא רק בתפקידיו אלא אף בתרבותו המוסדית. מאמצים אלה מסמנים עד כמה מעונין צה"ל להגן, ככל האפשר מבחינה חוקית, על מקסימום אוטונומיה שלו בתחומים המבצעיים שבאחריותו. מסר אחרון זה, שכאמור מבצבץ במשטמע ב-אסטרטגית צה"ל, מהדהד בקול רם ב-"תנופה", התוכנית הרב-שנתית שהציג הרמטכ"ל בפברואר 2020, לפני פרוץ משבר הקורונה. בתכנית הרב-שנתית (שלא פורסמה במלואה) נקבע כי סיכויי השגת יעדיה - "העצמת הקטלניות בצה"ל, הן בהיקף והן בדיוק" - אינם תלויים בתוספת תקציבית בלבד, אלא גם במה שכונה בה "תרבות צבאית", תוך מתן קדימות ל"מקצוע הצבאי" וייחודו.²⁵

על רקע שני מסמכים אלה, "אסטרטגית צה"ל" ו"תנופה", המצביעים על מגמתו העכשווית של הצבא, מובלט גובה המחיר הארגוני שהוא יאלץ לשלם אם מפקדיו אכן יעמיקו את מעורבותם במאבק נגד הקורונה עד כדי נטילת ההובלה. צעדים כאלה עשויים לגרום לבלימת התקדמות צה"ל לעבר הרמה הרצויה לו של "התמקצעות צבאית" משני טעמים: הראשון, והמובן מאליו, הוא תקציבי: תנאי המשק הישראלי בעידן פוסט-קורונה ממילא יחייבו ריסון גם בהקשר של תקציב הביטחון, כאשר ספק אם צה"ל יקבל פיצוי על ההוצאות שיהיו כרוכות בפעילויותיו למיגור הקורונה, גם אם

25 על תר"ש 'תנופה' ראה במערכת אתר צה"ל, 13.02.20
<https://www.idf.il/%D7%A8-%D7%A9-%D7%AA%D7%A8-%D7%A9-%D7%AA%D7%A0%D7%95%D7%A4%D7%94%D7%A9-%D7%A8-%D7%A9-%D7%AA%D7%A0%D7%95%D7%A4%D7%94-202>

אלה יהיו מכריעות. אי-לכך, יהיה לו אינטרס להקטין מראש הוצאות אלה ככל האפשר, ולא להגדילן.

קל יותר היה לצבא לספוג את מחירי התערבותו המרחיבה בתחום האזרחי לו כל הגורמים (הן מחוץ לצבא והן בתוכו) הקוראים לו להוביל את המאבק נגד הקורונה היו מציעים לו "אסטרטגית יציאה", קרי - תכנית המפרטת באיזה שלב יוכל צה"ל להתנתק מהמאבק האזרחי ואיך לעשות כך. הבעיה היא כי, ככל הידוע, מתווה מסוג זה לא הוכן בדרגי התכנון האזרחיים, ובכל מקרה הוא קשה מאד לעיצוב וודאי ליישום בשטח. העדרו עשוי, מבחינת צה"ל, לחזק את הרושם כי הובלת מאבק זה יכולה להפוך להרפתקה מסוכנת וממושכת. בעלי מודעות היסטורית בוודאי יזכרו כי מצב דומה שרר ביוני 1967, כאשר בעקבות ניצחונות מלחמת ששת הימים נענה צה"ל לקריאת הממשלה לקבל על עצמו את ניהול ענייני השטחים הכבושים "עד שמעמדם יוסדר בהסכם שלום"²⁶. כידוע, עבר דור שלם עד שמומשה (וחלקית בלבד) תחזית מעורפלת זו. בינתיים צה"ל מצא את עצמו אחראי - שלא בטובתו - למגוון תחומים בשטחים אלה, שעוררו מחלוקות ציבוריות ובכך פגמו במעמדו כגוף 'ממלכתי'. מי מבין מפקדי צה"ל יהיה מעוניין לחזור על חוויה זאת?

סיכום

אין להגזים בסכנת "מיליטריזציה" של משבר הקורונה עד כדי פגיעה בעיקרון כפופות הדרג הצבאי בישראל לדרג האזרחי הנבחר. כל הסיכויים הם כי התפתחות כזו תיבלם, הן על ידי המחויבות המושרשת של מפקדי צה"ל לשמירת עיקרון זה, והן על ידי מודעתם לנזק שהפירתו יגרום לארגון שבאחריותם.

26 על ראשית הממשל הצבאי, ואי-הבהירות שאפיינה לידתה, ראה ספריו של שלמה גזית, ששימש כמתאם הפעולות הראשון בשטחים: גזית, ש. (1985), המקל הגזר: הממשל הישראלי ביהודה ושומרון. Gazit, S. (2003), Trapped Fools: Thirty Years of Israeli Policy in the Territories, Frank Cass Publishers, London

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, סיעו למשרד הבריאות בפיתוח יכולות לאיסוף מודיעין רלוונטי וניתוחו ולהפעיל יכולות טכנולוגיות ייחודיות לצורך ניטור חולים.

לצד הבנת הצורך של ממשלת ישראל להפעלת 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](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 הושתק 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, העלולות 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 נגל 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 האזרח האפרו־אמריקני ג'ורג' פלויד בעיר מיניאפוליס במאי 2020. אמנם חשוב להיזהר 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 מאד, 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 באושיות הדמוקרטית 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 ולאכופך בהן סגר, הופך הצבא מכילי

מדינת 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 הדרגים;⁹ של דיאלוג ביניהם, המוגדר על ידי אליוט כהן, "דיאלוג לא שוויוני", עם עליונות הדרג האזרחי על פני הצבא;¹⁰ 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, מחקר בלורסהיימר, 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 הרב"י, 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 לצבאה. 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 צבאות למדינות בישראל - השפעת הצבא על תהליכי המעבר ממלחמה לשלום, אוניברסיטת תל-אביב.

19 מיכאל, ק. ופדון, 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 חרפה במגפה, הפעלה מסיבית של הצבא בתווך האזרחי עלולה להוות 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 בפיקוח 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" יוכלו להשתנות באופן המפר את האיזון הנדרש במדינה דמוקרטית, שעוצב כהסכמה ערכית בין הדרג האזרחי לצבא ולחברה.²⁵

23 פי המיוחס לראש אגף המבצעים של צה"ל, אלוף אהרון חליוה, 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?lts=1596812040242>

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

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 שככל 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 ציוות 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 המתנחלים ונקלע לחיכוכים ואף לעימותים אלימים עם גורמים קיצוניים ומואשם 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 לחיכוכים 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 Problematique: 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 תפקודית 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., הרוביץ, ד. (1972), מישוב למדינה: שינוי והמשכיות במבנה הפוליטי של ישראל, האוניברסיטה העברית, ב"ס קפלן. ליסק, מ., קימרלינג, 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 גרישות 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 הלקוחות 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 עסקו 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 ויבצעו 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, העומד 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 Wæver 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%20Edition&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%20Edition&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.

תמצית

ההסדר המשפטי לפעילותו של צה"ל בפעילות אזרחית דל מאוד. הוא אינו מגדיר את היקף הפעילות שבה ראוי שיעסוק צה"ל, וגם לא את סדרי הפיקוח על פעילות זו. אופי מערכות הפיקוח על צה"ל בפעילות ביטחונית גם מאפשר לצה"ל גמישות רבה בהפעלת כוחותיו. המאמר בוחן את ההסדרה החוקית לפעילות צה"ל גם על רקע השוואתי ונורמטיבי. מסקנתו היא כי בהינתן החסרים בהסדרה החוקית והארגונית הקיימת בישראל ביחס לפעילות צה"ל במתווים אזרחיים, ראוי כי צה"ל יגביל את פעילותו האזרחית, ובכל מקרה שזו תתקיים רק במקרים של אין ברירה, ובכפוף לפיקוח אזרחי הדוק.

מעורבות צה"ל במשבר הקורונה מעוררת שאלות רחבות בדבר המדיניות הראויה לגבי שילוב הצבא בהתמודדות הלאומית עם משברים אזרחיים. במאמר הבא המתפרסם בקובץ זה נדונה השאלה מזווית הניתוח של זכויות החיילים.¹ במאמר זה תיבחן השאלה מזווית הראיה של החברה הישראלית במדינה דמוקרטית: מהו ההסדר הדמוקרטי הראוי לשילובו של ארגון ביטחוני דוגמת צה"ל במשברים בתווך האזרחי?

על מנת להשיב על שאלה זו יעסוק המאמר בשלושה מישורים: המישור החוקתי הישראלי, מישור המשפט המשווה, והמישור הנורמטיבי.

המעמד החוקתי של פעילות אזרחית של צה"ל

צה"ל עסק בפעולות שאינן מלחמתיות מראשית ימיו. עם זאת, פקודת סדרי השלטון והמשפט, שהסמיכה את הממשלה להקים כוחות מזוינים, לא הגדירה פעולות כאלה כחלק מתפקידי הצבא, אלא קבעה באורח כללי כי תפקידו יהיה "הגנה על המדינה". כך, בסעיף 18 לפקודת סדרי שלטון ומשפט, התש"ח-1948 נקבע כי: "הממשלה הזמנית רשאית להקים כוחות מזוינים ביבשה, בים ובאוויר, אשר יהיו מורשים לעשות את כל הפעולות הדרושות והחוקיות לשם הגנת המדינה".

1 ליבמן ל. ושפרן-גיטלמן, ע. חיילי צה"ל במשבר הקורונה – היבטים משפטיים ואתיים (בכרך זה).

על יסוד סעיף זה חוקקה (31 במאי 1948) פקודת צה"ל (מס 4) שהיוותה למעשה את הבסיס הסטטוטורי להסדרת פעילות הצבא בישראל עד לחקיקת חוק יסוד: הצבא. בשנת 1976 חוקק חוק יסוד: הצבא, אשר נועד להחליף את פקודת צה"ל². החוק הסדיר את שאלת הכפיפות של הצבא למרות הממשלה, ואת מעמדם של שר הביטחון והרמטכ"ל. החוק גם הסדיר את המונופול של צה"ל על השימוש בכוח צבאי. עם זאת, החוק לא קבע דבר לגבי היקף תפקידי הצבא מלבד הקביעה בסעיף 1 כי "צבא הגנה לישראל הוא צבאה של המדינה".

עקב כך, סמכותו של צה"ל לעסוק בנושאים אזרחיים לא הוסדרה כלל, לא בחוק היסוד ולא בחקיקה אחרת לאורך שנים רבות. להיפך, פרשנות פשוטה של הנאמר בסעיף 18 לפקודת סדרי השלטון והמשפט מלמדת כי למעשה צה"ל עסק במשימות שאינן קשורות בקשר ישיר להגנת המדינה ללא סמכות בחוק. לאור אופיו הכופה של השירות הצבאי, נראה כי פרשנות כזו מתחייבת. לאור זאת, תוקנה פקודת סדרי השלטון והמשפט בשנת 1995, כאשר סעיף 18 בה הורחב כדי להגדיר את ייעוד צה"ל גם לביצוע פעולות הדרושות להשגת מטרותיה הביטחוניות-לאומיות של המדינה. הסעיף שכתרתו "כוחות מזוינים" מנוסח כיום כך: "הממשלה הזמנית רשאית להקים כוחות מזוינים ביבשה, בים ובאוויר, אשר יהיו מורשים לעשות את כל הפעולות הדרושות והחוקיות לשם הגנת המדינה ולשם השגת יעדיה הביטחוניים-לאומיים".

חלק ניכר מהביקורת סביב התיקון של סעיף 18 נגע לשאלת שלילת הזכויות של החיילים המשרתים במשימות כשאינם מגינים על המדינה. שאלה זו לא תיבחן במאמר זה.³ אולם סוגיה חשובה אחרת - בה יידון מאמר זה - עוסקת בעירובו של הצבא בתחומים אזרחיים, מנקודת המבט של החברה האזרחית.

הביקורת המשמעותית ביותר כלפי ההרחבה של תפקידו של צה"ל למישור האזרחי מנקודת המבט של החברה האזרחית הוצגה על ידי מרדכי קרמניצר ואריאל בנדור בפירושם לחוק יסוד: הצבא.⁴ בהקשר החוקתי טוענים קרמניצר ובנדור כי חוק יסוד: הצבא קובע במפורש כי למרות שהחוק לא קבע את מטרות צה"ל, ראוי להתייחס ברצינות לשמו של הצבא, הקבוע בחוק היסוד כ"צבא הגנה לישראל" ולגזור ממנו את מטרותו כהגנה על המדינה מפני אויבים מבחוץ. התפקיד המובהק של צה"ל, הנובע

² כהן, ע., כהן, ס. (2014), יורים ושופטים: ביטחון ומשפט בישראל, ידיעות ספרים.

³ ליבמן וגוטלמן-שפרן, שם, (ה"ש 1). וכן, אייל נון (2002), "המגבלות החוקתיות על הצבא בישראל: הצעה לניסוח מחדש של חוק יסוד: הצבא" משפט וצבא 16, 161, 166: "ניתן לומר בפה מלא... התיקון לחוק שירות ביטחון, אשר שלב בו את הסדר השירות המוכר, הוא בלתי חוקי בפגוע בזכויותיהם של המשרתים שירות סדיר במידה העולה על הנדרש

⁴ קרמניצר, מ., בנדור, א. (2000), פירוש לחוקי היסוד - חוק יסוד: הצבא (מכון הארי סאקר, האוניברסיטה העברית) 42-39. חלק מהביקורת של המחברים רלוונטית לסוגיות זכויות היסוד של החיילים

משמו, הוא שמירה על ביטחון המדינה במובן הצר, וכל חריגה מתפקיד זה זקוקה לפירוט מיוחד בחוק היסוד.

אל מול ביקורת זו, הובעה בספרות המקצועית עמדה התומכת במעורבות של הצבא בתפקידים במישור האזרחי. התמיכה המובהקת ביותר בעמדה המרחיבה הובעה על ידי השופט מלצר, שהביע דעתו במאמר אקדמי⁵ ולאחר מכן (בשנת 2018) בפסק דין ביחס לעתירה שהוגשה לפניו למתן צו על תנאי למניעת מכירת אימונים לכוחות ביטחון זרים.⁶

לשיטתו של השופט מלצר, סעיף 1 לחוק יסוד: הצבא כולל במונח "צבאה של המדינה" גם מחויבות להרחבת תפקידיו של צה"ל לסוגיות שאינן כרוכות באופן ישיר בהגנה על המדינה מפני אויבים. לטענתו, במסגרת הרחבה זו ניתן להכניס גם יעדים לאומיים חשובים.⁷ למשל, מלצר מצדיק את פעילות הגיוור בצה"ל בכך שצה"ל הוא צבאה של המדינה היהודית.⁸ בהתבסס על פרשנות זו סבור מלצר כי ההרחבה של תפקידי הצבא שנעשתה במסגרת פקודת סדרי השלטון והמשפט נועדה לכלול במטרות הצבא גם השגת "יעדים ביטחוניים לאומיים".

פרשנותו של השופט מלצר לחוק יסוד: הצבא נראית מעט מאולצת. הסדר החוקתי הראוי מחייב שהרחבת סמכויות הצבא לטיפול בנושאים אזרחיים יהיה קבוע במסמך בעל אופי חוקתי. זאת, במיוחד כיוון שישראל היא כמעט המדינה האחרונה מבין הדמוקרטיות המערביות המקיימת הסדר של גיוס חובה. יתר על כן, השופט מלצר אינו מתמודד עם השאלה הבסיסית שהעלו קרמניצר ובנדור. הסיכונים שהם מעלים למעורבות הצבא בתווך האזרחי משקפים חששות אמתיים. לכן התשובה שלפיה ניתן לפרש את חוק היסוד בהקשר לתמיכה בקיומה של מדינה יהודית אינה מספקת מתווה מספיק להפעלת הכוחות הצבאיים במערכת האזרחית.

אף אם נקבל את עמדתו של השופט מלצר, עדיין נותרת השאלה מהו ההיקף והתכולה הראויים של היעדים הביטחוניים-לאומיים לעניין זה. ובהקשר לנושאו של מאמר זה, האם התמודדות עם משבר אזרחי דוגמת מגפת הקורונה נכללת במסגרת היעדים הלגיטימיים של מעורבות אזרחית? בהתייחס לכך יוצגו כאן שלושה מקורות מהם ניתן ללמוד על ההיקף הראוי של מעורבות צבאית במשברים אזרחיים: המשפט הישראלי;

5 מלצר, ח., "צה"ל כצבאה של מדינה יהודית ודמוקרטית", משפט ועסקים יד (תשע"ב) 347.

6 בג"ץ 1785/17 מיכל הרמתי נ' הרמטכ"ל (25.7.2018)

7 מלצר, שם (ה"ש 5).

8 שם. אם כי, בעתירה שנדונה נגד החובה שהוטלה על חיילים להשתתף בכנס שבו הוצג מערך הגיוור נתן בג"ץ תוקף של פסק דין לעמדת המדינה על פיה לא יחויבו חיילים להשתתף בכנסים כאלו. ראו בג"ץ 4476/17 יורובסקי נ' ראש אכ"א (4 ביוני 2017).

המשפט המשווה; והביקורת הנורמטיבית על השימוש ב-צה"ל לפתרון משברים אזרחיים.

עמדת המשפט הישראלי בסוגית הגדרת היעדים הביטחוניים-הלאומיים

אין במשפט הישראלי הגדרה מוסכמת בדבר היעדים הביטחוניים-הלאומיים ש-צה"ל אמור לעסוק בהם. דיון ציבורי ומשפטי באלה יכול להסתמך על שני מקורות: האחד הוא האנלוגיה להסדר הקבוע בסעיף 26א' לחוק שירות הביטחון, על פיו מוצבים חיילים המשרתים בשירות חובה במקומות שירות אזרחיים (משרד הביטחון, מערכת החינוך, המשרד לביטחון פנים ועוד); והשני הוא הפרשנות שניתנה למונח מקביל המצוי בחוק שירות הביטחון הכללי, בפסק דין שניתן על ידי בית המשפט העליון.

נושא החיילים המשרתים במסגרות אזרחיות לא יידון כאן. העניין נדון בהרחבה במאמר אחר בקובץ זה.⁹ יצוין כאן כי ההגדרה בחוק שירות הביטחון מגבילה את היכולת של חיילים לשרת לתחומים מסוימים, שבהם שירות החיילים נחוץ במיוחד. בכל מקרה, גם באותם מקרים מעטים שבהם בית המשפט העליון דן בשירות החיילים במסגרות אזרחיות או מחוץ לצבא, בית המשפט נמנע מלהביע עמדה לגבי היכולת לחייב חיילים לשרת במסגרות כאלו.¹⁰

על כל פנים, לי נראה שלא ניתן ללמוד משירות של חיילים כפרטים במסגרות אזרחיות, או בסיוע בחו"ל, לגבי שימוש בצבא כארגון במסגרות אלו. שירות של חייל בודד במסגרת אזרחית יכול להיות מוצדק ברצון להביא לשירות נרחב כמה שיותר, או בהצדקות נקודתיות התלויות בכישוריו של החייל. כפי שאראה להלן, השימוש בצבא כארגון בתווך האזרחי מעורר חששות מסוג שונה לחלוטין.

חוק שירות הביטחון הכללי

סעיף 7 לחוק שירות הביטחון הכללי (להלן שב"כ) "ייעוד השירות ותפקידיו" קובע את הנושאים בהם יכול לעסוק שירות הביטחון הכללי. סעיף 7(א) לחוק קובע כי: השירות מופקד על שמירת ביטחון המדינה, סדרי המשטר הדמוקרטי ומוסדותיו, מפני איומי טרור, חבלה, חתרנות, ריגול וחשיפת סודות מדינה, וכן יפעל השירות לשמירה ולקידום של אינטרסים ממלכתיים חיוניים אחרים לביטחון הלאומי של המדינה, והכל כפי שתקבע הממשלה ובכפוף לכל דין (ההדגשה אינה במקור).

⁹ ליבמן ושפרן-גיטלמן, שם (ה"ש 1).

¹⁰ כך בג"ץ 5128/94 פדרמן נ' שר המשטרה, פ"ד מ"ח (5) 647 (1995) בו הותר משלוח סיוע להאיטי (אם כי שם מדובר היה במשרתי קבע שהסכימו לכך, ובסוגיה שיש לה השלכות מדיניות); וכך במיוחד ב-בג"צ הרמתי לעיל ב-ה"ש 6, שם דובר במכירה של שירותי אימון לצבאות ב-חו"ל, אם כי גם שם מדובר היה באינטרסים צבאיים ומדיניים.

סוגית הפרשנות של המונחים "אינטרסים ממלכתיים לביטחון הלאומי" הועלתה בפני בית המשפט בהקשר למשבר הקורונה, כאשר הממשלה ביקשה להטיל על שב"כ את תפקיד המעקב אחרי חולי הקורונה. העותרים בתיק זה טענו כנגד ההרחבה של מושג הביטחון הלאומי גם לסוגיות אחרות הנחוצות לצורכי ביטחון. המדינה, לעומת זאת, טענה כי המושג "ביטחון לאומי" כולל מגוון רחב של משברים, לרבות משברים כלכליים, מגפות, אסונות טבע ועוד.

בפסק דינו של בית המשפט העליון נדונה בהרחבה סוגית הגדרת ה"ביטחון הלאומי".¹¹ הנשיאה חיות דחתה את הפרשנות הרחבה שניסתה המדינה להציע, על פיה כל איום על חוסנה של המדינה כלול בתחום הביטחון הלאומי כהגדרתו בחוק ה-שב"כ. לדעתה:

"המבחן שיש לאמץ ביחס לביטוי "ביטחון לאומי" בהקשר זה הוא מבחן הסכנה החמורה והמידית לאזרחי ותושבי המדינה או לסדרי המשטר שלה. במילים אחרות, ככל שמתרחקים מליבת העיסוק הביטחוני, על הממשלה מוטל הנטל להראות כי אכן מדובר בסוגיה המציבה סכנה חמורה ומידית לאזרחי מדינת ישראל או לסדרי המשטר במדינה, באופן המחייב את התגייסותם של כלל הגופים, ובהם שירותי הביטחון שלה, לצורך התמודדות עם האתגר".¹²

הנשיאה מנמקת את ההחלטה בשלושה נימוקים. הראשון הוא הפרשנות הלשונית של הסעיף, השני הוא ההיסטוריה החקיקתית שלו, והשלישי "מניעת הרחבה בלתי מבוקרת של סמכויות גופי ביטחון מסכל". הנשיאה חיות אינה מרחיבה בדבר הסכנות שבהרחבת הסמכויות, סכנות שהעותרים עמדו עליהן בהרחבה. דומה שעיקר הטענות של העותרים, כמו גם עיקר החשש של הנשיאה חיות, מיוחס לשימוש בסמכויות העיקוב המיוחד שניתנו בידי ה-שב"כ.

ראוי להבהיר נקודה נוספת הקשורה לפעילות צה"ל בקרב אזרחים, המציינת את ההבדל בין הנושא הנדון כאן - פעילות צה"ל בטיפול במשברים אזרחיים - לבין סוגיות ביטחוניות שצה"ל מעורב בהן, ואשר מביאות אותו במגע עם אזרחים. כך למשל: צה"ל פועל שנים רבות ביהודה ושומרון כריבון, וממילא אזרחים פלסטינים וישראלים נתקלים בחיילים מעשה של יום יום. לעיתים נעשה הדבר תוך עימות בין הצדדים. אך פעילות צה"ל

11 בג"צ 2109/20 ע"ד שחר בן מאיר נ' ראש הממשלה (פסק דין מיום 26.4.2020).
12 שם, פסקה 22 לפסק דינה של הנשיאה חיות.

ביהודה ושומרון נובעת ממעמדם המיוחד של אזורים אלו כאזורים המצויים תחת שלטון צבאי, בהם הצבא הוא הריבון. עיקר פעילותו של הצבא באזורים אלו נעשית במישור הביטחוני, במניעת פעולות טרור, שמירה במחסומים ועוד. מול האזרחים הישראלים פועלת בישראל משטרת ישראל. לשם טיפול באזרחים פלסטיניים בסוגיות שאינן קשורות ישירות לתפקידו הצבאי אכן הקים צה"ל יחידות מיוחדות, דוגמת המנהל האזרחי, ומפקדת התאום והקישור, שהן בעלות הכשרה ייעודית לפעולה מול אזרחים.

כך גם לגבי פעילות פיקוד העורף במצב חירום בטחוני. אף כאן הקים צה"ל יחידה מיוחדת, שמטרתה היא טיפול בסוגיה שהיא ביטחונית במהותה - הפגיעה בעורף במהלך עימות בטחוני. שיש לכך הסכמה חוקית, וכן הכשרה וידע לעבוד מול אוכלוסייה אזרחית.¹³ במאמר זה עיקר הדיון הוא בפעילות צה"ל בסוגיות שהן אזרחיות לחלוטין, דוגמת משבר הקורונה.

ההיבט ההשוואתי: ישראל מול דמוקרטיות מערביות אחרות

השוואת המצב בישראל למדינות אחרות בהקשר למעורבות הצבא במשימות אזרחיות נתקלת בקושי מיוחד. במדינת ישראל, מאז הקמתה, תפס הצבא מקום מרכזי במישורים אזרחיים. המגמה של צמצום תפקודו של צה"ל במישור האזרחי היא התפתחות שהחלה בעיקר בשנות השמונים והתשעים של המאה ה-20.¹⁴ לעומת זאת, בשורה של דמוקרטיות מערביות נקודת המוצא היתה מלכתחילה התנגדות עקרונית למעורבות צבאית בטיפול בנושאים אזרחיים, וזאת מסיבות היסטוריות ואידאולוגיות.

כך למשל בארצות הברית, הלקח ההיסטורי של מלחמת העצמאות האמריקאית נגע להתנגדות עקרונית למעורבות צבאית בתווך האזרחי במדינות (states) השונות. לקח זה רק התחזק בעקבות מלחמת האזרחים האמריקאית. החשש המרכזי שהנחה את המחוקקים האמריקאים היה מפני חיזוק כוחה של הרשות המבצעת הפדרלית ומפני השימוש בצבא על מנת לעקוף את הוראות בית המחוקקים. בשל כך נקבע בפירוש בחוקה (סעיף 4, פסקה 4) כי "ארצות הברית תבטיח לכל מדינה בברית זו צורת ממשל רפובליקנית, ותגן על כל אחת מהן מפני פלישה, ועל פי בקשת בית המחוקקים או הרשות המבצעת (באין אפשרות לכנס את בית המחוקקים), גם מפני אלימות מבית".

13 חוק ההתגוננות האזרחית תש"א 1951

14 Cohen, S. A. (2008), *Israel and its Army: From Cohesion to Confusion*, Routledge Press

במלים אחרות, כוחו של הנשיא כמפקד העליון של הצבא הוגבל בשימוש של הצבא במשימות של הגנה מפני "אלימות מבית" רק למקרים שבהם בית המחוקקים מאשר זאת.¹⁵ גם חוק ה־*posse comitatus* שנחקק כחלק מה"בנייה מחדש" לאחר מלחמת האזרחים, קבע שלא יעשה שימוש בצבא למטרות אזרחיות אלא על פי חוק של הקונגרס.¹⁶ קביעות אלה לא מנעו דיון ציבורי מחדש בסוגיה זו לאחרונה, על רקע המהומות וההפגנות בחודש יוני ברחבי ארה"ב.

סיבות היסטוריות הביאו גם את גרמניה, איטליה ויפן להגביל בחוקה את היכולת של גופים ביטחוניים לטפל במשברים בתוך המדינה, ובייחוד בנושאים אזרחיים.¹⁷ החוקה הגרמנית, למשל, כוללת הוראות מפורשות על פיהן הפעלת הצבא בתוך שטחה של גרמניה יכולה להיעשות רק במצב חירום המוכרז על ידי הגופים הפדרליים, ובכל מקרה רק בתמיכה לפעילות המשטרה הפדרלית.¹⁸ בדומה לכך, הניסיון היפני במלחמת העולם השנייה הביא לכך שחוקתה של יפן לאחר המלחמה כללה את סעיף 9, על פיו ליפן לא יהיו כוחות צבאיים כלל, וכי למדינה לא תהיה הסמכות להשתתף במלחמה.¹⁹

אלא שלאורך השנים, מאז מלחמת העולם השנייה, חל כרסום ניכר בכל המגבלות על הפעילות הצבאית בכל המדינות הללו. היו לכך שורה של גורמי עומק. המניע המרכזי שהביא לכרסום במגבלות על השימוש בצבאות בתוך המדינה הוא השינוי באופייה של הלחימה. בעוד שמלחמות מסורתיות התנהלו בעיקר מחוץ לגבולות המדינה וכנגד אויב חיצוני, הלחימה בטרור שהתעצמה מאז אירועי 11 בספטמבר 2001 הביאה שורה של מדינות להתיר לכוחות צבאיים לפעול גם בתוך המדינות במאבק מול גורמים שאיימו על המדינה, במסגרת הלחימה בטרור. מאבק זה הקל על ממשלות במדינות דמוקרטיות להשתמש בצבא גם להתמודדות עם אסונות מהטבע.²⁰

כך למשל בבריטניה. מאז המאבק הצבאי בין המלך לפרלמנט במאה ה־17, היתה הפעלה של הצבא בתוך גבולותיה בחזקת טאבו. בשנות השבעים של המאה ה־20 פרסה הממשלה כוחות צבאיים על מנת להתמודד עם המרד האלים בצפון אירלנד. מאז

Jennifer K. Elsea, *The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of the Military to Execute Civilian Law* 15 ((Congressional Research Service, Nov. 6, 2018)

16 החשש ממעורבות צבאית היה קשור למעורבות צבאית בכפיית בחירות על מדינות הדרום, שניסו למנוע זכויות בחירה מהשחורים.

Head, M., Mann, S. (2009), *Domestic Deployment of Armed Forces: Military Powers, Law and Human Rights*, chapter 6 17

18 סעיף 87 לחוקת גרמניה

19 סעיף 9 לחוקת יפן קובע כי: מתוך שאיפה אמיתית לשלום בינלאומי... העם היפני דוחה לעולם ועד את המלחמה כזכות ריבונית של האומה, וזאת האיום או השימוש בכוח כאמצעי לפתרון סכסוכים בינלאומיים.

על מנת להגשים את המטרה... לעולם לא יוחזקו כוחות קרקעיים, ימיים או אוויריים, כמו גם כוחות אחרים היכולים לשמש למלחמה. לא תוכר זכותה של המדינה להשתמש בכוח". (התרגום של המחבר).

ההנחה מאחורי הסעיף היתה, כפי הנראה, כי ההגנה על יפן תעשה על ידי כוחות ארצות הברית. עם זאת, יפן הקימה צבא בטענה כי הגנה עצמית איננה כלולה בסעיף, ובשנים האחרונות הצבא היפני אף השתתף בקואליציות צבאיות בינלאומיות.

Head and Mann, *ibid* 20 (ה"ש" 17), עמ' 169

נעשה שימוש נרחב למדי בכוחות צבאיים למגוון משימות, החל מהתמודדות עם השביתות הגדולות של שנות השמונים²¹ וכלה בביצוע משימות שמירה באולימפיאדת לונדון בשנת 2012.

כך נראה כי בדומה לישראל גם במדינות דמוקרטיות אחרות נעשה שימוש בצבא כמסייע בהתמודדות עם משברים אזרחיים. סקירה שפורסמה לאחרונה לגבי מעורבות של צבאות זרים במשבר הקורונה מגלה כי אכן רוב המדינות הדמוקרטיות בעולם נעזרו במידה כזו או אחרת בצבא על מנת לסייע בהתמודדות גם עם משבר הקורונה.²²

אלא שקיים הבדל משמעותי בין המעורבות במדינות דמוקרטיות אחרות ובין המעורבות של צה"ל במקרה הישראלי: כיוון שברוב המדינות הדמוקרטיות נקודת המוצא היתה מגבלות על השימוש בכוחות צבאיים בתחום האזרחי, הרי שכל נגיסה בעיקרון הזה נעשתה בזירות, ותוך שמירה על מגבלות. כך למשל בגרמניה, השימוש בכוח צבאי מכפיף את הצבא למגבלות המוטלות על המשטרה. כך גם בארה"ב, שם יש צורך בחקיקה מיוחדת על מנת להפעיל כוחות צבאיים בהתמודדות עם משברים אזרחיים. בישראל, לעומת זאת, נקודת המוצא הינה הפוכה. המעורבות של צה"ל בסיוע אזרחי היתה מלכתחילה נרחבת. ממילא, כמעט ולא היו מגבלות על היכולת של הצבא להתערב בנושאים אזרחיים. למעשה, כפי שראינו לעיל, המגבלות הראשונות שהוטלו על מעורבות הצבא בנושאים אזרחיים הוטלו רק בשנת 1995. ממילא גם לא פותחו מנגנונים מיוחדים לפיקוח על המעורבות הצבאית בנסיבות אזרחיות.

האם ראוי לערב את צה"ל בטיפול במשברים אזרחיים – הממד הנורמטיבי

הטעמים שבגינם יש לחשוש ממעורבות יתר של צה"ל בפתרון משברים אזרחיים יוצגו כאן בשלוש קבוצות: קשיים הנובעים מהמאפיינים המיוחדים של הפעילות הצבאית; קשיים הנובעים מהיחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי; וקשיים הנובעים מהתמודדות של המערכת האזרחית עם משברים, כאשר צה"ל מצוי בתווך.

קשיים הנובעים מהמאפיינים המיוחדים של הפעילות הצבאית

הצבא במדינות דמוקרטיות מצוי במעמד פרדוקסלי. מצד אחד מדינות חייבות להחזיק בצבא מכוח מחויבותן להגן על אזרחיהן. מצד שני, הצבא הוא במהותו ארגון לו מוקנות

²¹ הפעלת צבא בתוך בריטניה נשענת על מגוון של אמצעים חקיקתיים, החל מ"סמכות הכתר" במשפט המקובל להפעיל את הכוחות הצבאיים, וכלה בחוקים ספציפיים המגדירים את היכולת להסתייע בכוחות צבאיים.

Walker, C. and Broderick, J. (2006), *The Civil Contingencies Act: Risk, Resilience and the Law in the United Kingdom*, Oxford UP

²² כהן, ס. ואלרן, מ., "דפוסים של פעילות צבאית במלחמה נגד הקורונה: לקחים לישראל מניסיונם של אחרים" המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על גיליון 1300 (16.4.2020).

יכולות פעולה שאינן מתאימות לדפוסים דמוקרטיים. כך מעניקה הדמוקרטיה לצבא את הסמכויות לפעול ולהחזיק ביכולות אלימות על מנת להגן עליה מפניה אויביה החיצוניים. ספק אם האזרחים במדינות דמוקרטיות היו מוכנים להפקיד כוח אדיר כזה בידי ארגון שבסמכותו לכפות כללים בתוך המדינה פנימה.²³ במשבר הקורונה התפתח מצב שבו סמכויות ואמצעים שפיתח גוף ביטחוני, השב"כ, לשם מאבק נגד אויבי המדינה ופעילי טרור, שימשו בסופו של דבר למעקב נגד אזרחים ישראלים. בהתאמה, יכולות מודיעיניות המצויות בידי צה"ל יכולות גם הן לשמש למאבק בקורונה, או לשימושים אזרחיים אחרים. נניח למשל כי באזורים שונים בישראל תגיע הפשיעה לרמה של סכנה ממשית לחיים ולרכוש של אזרחים. האם גם במקרה כזה ראוי יהיה להפעיל את צה"ל לשם הגנה על חייהם של אזרחים מפני פשיעה? מהו קו הגבול העובר בין השימוש הלגיטימי ביכולת צבאית, לבין איסור או הטלת מגבלות על שימוש כזה?

חשש מרכזי בהקשר זה עולה ביחס לשימוש בכוח קטלני. חיילים מאומנים להשתמש בנשק ובכוח כאשר הם נאבקים באויב. אמנם, חיילים כפופים להוראות פתיחה באש ולהוראות מפקדיהם. גם מקצוענות צבאית מחייבת הפעלה מדודה של כוח.²⁴ כך למשל: הוראות הפתיחה באש שעל פיהן פועלים חיילי צה"ל בעת קרב, שונות מאלו שחלות למשל בעת ההפגנות של פלסטינים על הגדר ברצועת עזה.²⁵ לצד מנגנונים כלליים אלו קיימים גם מנגנונים צבאיים פרטניים הבולמים את החשש מפני שימוש לא ראוי בכוח. כך למשל קיים לחייל פטור ממילוי פקודה בלתי חוקית, אלא אם כן החוקיות היא מובהקת. עם זאת, הכלל הוא שחיילים מחונכים ומעודדים למלא את המשימה, גם במחיר של סיכון עצמי על מנת לנצח בקרב. מנגד, כאשר צבא מתבקש לאכוף את החוק על אזרחי מדינתו אין מדובר באפשרות "לנצח". המנגנון הצבאי בנוי ככוונה באופן שמכשירו להפעיל כוח רב במגבלות מסוימות. כלפי אזרחי המדינה נדרשים מהצבא באופן נורמטיבי ריסון והפעלה מדודה של כוח.

מיוחסת לצבאות יכולת גבוהה בניהול אירועים ובשליטה בהם. המפקד הצבאי ברמות השונות הוא אשר מקבל את ההכרעות. גם לאחר שהתייעץ בבעלי המקצוע, האחריות הסופית היא עליו. אך אירועים בעלי אופי אזרחי, כמו משבר הקורונה, שבהם נדרש ידע שאינו מצוי בידי הצבא, עלול לעורר מחלוקת בין המומחים האזרחיים, הפועלים על פי שיקולים מקצועיים, לבין מפקדים צבאיים הפועלים על פי מנגנון ההפעלה הצבאי הדורש קבלת החלטות על ידי המפקד.

Feaver, P. (2003), *Armed Servants: Agency, Oversight and Civil-Military Relations*, Harvard University Press 23

Beer, Y. (2018), *Military Professionalism and Humanitarian Law: The Struggle to Reduce the Hazards of War*, Oxford University Press 24

25 בג"צ 3003/18 יש דין - מתנדבים לזכויות אדם נ' ראש המטה הכללי של צה"ל (24.5.2018)

סוגיה נוספת קשורה לסודיות המידע. מנגנונים צבאיים ומודיעיניים פועלים על בסיס של סודיות ומידור. מערכות אזרחיות, במיוחד אלו העוסקות באיסוף מידע על אזרחים, צריכות לפעול בשקיפות מלאה. דוגמה לבעייתיות של עירוב גורמים צבאיים התגלה במסגרת הקמת "מרכז המידע והידע הלאומי למאבק בקורונה"²⁶, גוף צבאי למעשה, שהוקם במסגרת משרד הבריאות, אך אויש בחיילי אגף המודיעין. ביקורת חריפה כלפי כמה מהערכות המרכז הושמעה דווקא בשל העובדה שלא ברור מה מומחיותם של אלה העובדים בו ומה סמכותם בעניינים אזרחיים.²⁷

היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי

בעיה ידועה ביחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בישראל היא דלות הדיון החוקתי בפיקוח על צה"ל. חוק יסוד: הצבא קובע כי הצבא נתון למרות הממשלה, וכפוף לשר הביטחון.²⁸ בחוק יסוד: הממשלה יש תיאור מפורט רק מעט יותר – המעניק סמכויות ספציפיות גם לקבינט ביחס ליציאה למלחמה, ומטיל חובת דיווח על פעולות צבאיות משמעותיות לוועדת החוץ והביטחון. מעבר לאמירות חלקיות וכלליות אלו, אין קביעות ברורות ופרטניות בחוק ביחס לתפקידי הקבינט, לסמכויותיו של ראש הממשלה, לתפקיד המטה לביטחון לאומי בפיקוח על צה"ל ועוד.²⁹

דלות הדיון החוקתי בנושא זה מובנת אולי באופן חלקי על רקע ההנחה שעיקר עיסוקו של הצבא הוא במשברים ביטחוניים חיצוניים. ההכרעה החוקתית הישראלית היא כי הרשות המבצעת היא המורה לצה"ל כיצד לפעול במשברים מהסוג הזה. אפשר לחלוק על ההנחה שהרשות המבצעת היא הדרך הנכונה לפקח על פעילות צבאית ביטחונית, אך זו בוודאי הכרעה לגיטימית.³⁰

²⁶ <https://www.gov.il/he/departments/corona-national-information-and-knowledge-center>

²⁷ בתגובה להערכת המרכז שפורסמה ב-20 ביוני 2020, על פיה ישראל עומדת בפני "גל שני" של קורונה, קבע כפוף חגי לוי, יו"ר איגוד רופאי הציבור בישראל כי "זה לא מקצועי ולא רציני שיוצאים דו"חות שאף בן אדם לא חתום עליהם. חוסר השקיפות הזו בלתי נסבל". שני אשכנזי "דוח מרכז המידע למאבק בקורונה מזוהר: ישראל נכנסת לגל השני" גלובס 20.6.2020.

²⁸ חוק יסוד: הממשלה סעיף 40 קובע כי:

40. (א) המדינה לא תפתח במלחמה ולא תנקוט פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה, אלא מכוח החלטת הממשלה.

(א1) על אף האמור... הממשלה רשאית להחליט על אצילת סמכותה... לוועדת שרים שנקבעה בחוק; החליטה הממשלה על אצילת סמכותה לוועדת השרים...

(ב) אין בסעיף זה כדי למנוע פעולות צבאיות אחרות הנדרשות למטרת הגנה על המדינה וביטחון הציבור.

(ג) הודעה על החלטת הממשלה לפתוח במלחמה או לנקוט פעולה צבאית משמעותית... תימסר לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בהקדם האפשרי... ראש הממשלה ימסור את ההודעה בהקדם האפשרי גם במליאת הכנסת; הודעה על פעולות צבאיות אחרות... תימסר לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בהקדם האפשרי.

²⁹ כהן וכהן, שם (הערה 2) וכן ליבמן, ל. וכהן, ע. (2019), הסדרת החלטה על נקיטת פעולות צבאיות, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

³⁰ תירוש, י. (2014), "המסגרת המשפטית לפעילות הצבא בישראל בראי המשפט המשווה" משפט וצבא 17 289.

הפעילות המבצעית של הצבא כאשר הוא פועל במשברים ביטחוניים נתונה לביקורת שיפוטית מועטה במיוחד. למעט חריגים מסוימים, נמנע בית המשפט מלהתערב בהכרעות מבצעיות של צה"ל.³¹ גם הרשות השופטת מניחה לרשות המבצעת לנהל את המשברים הביטחוניים ללא פיקוח משמעותי. אפשר להתווכח על מידת הלגיטימיות של הסדרים אלו ביחס למשברים ביטחוניים חיצוניים, אך נראה שהסדרי פיקוח אלו אינם מתאימים למעורבות של הצבא בטיפול במשברים אזרחיים פנימיים זאת משורה של טעמים:

■ הכפיפות לרשות המבצעת בלבד מוצדקת בצורך בשמירה על גמישות מקסימלית לכוחות הפועלים מול אויב. פיקוח על ידי רשות מחוקקת או רשות שופטת נתפס כבעייתי מבחינת הצורך לשמור על סודיות ועל גמישות מקסימלית לממשלה להנחות את הכוחות הפועלים בשטח מגד כוחות זרים עוינים. טעמים אלו אינם רלוונטיים כאשר מדובר במשבר אזרחי פנימי מסוג מגפת הקורונה. להיפך, דווקא המאבק במגפה מחייב שקיפות מקסימלית, ופעולה סדורה ומתוכננת. נגיפי הקורונה אינם "אויב" המתכנן את פעולותיו, וממילא אין משמעות לסודיות או לשמירת יתרון ההפתעה כלפיו.

■ בנושאים צבאיים נחשב הצבא כבעל הידע המרכזי, כמעט הבלעדי. לעיתים מוצג הצורך להסתייע גם במקורות ידע מקבילים בסוגיות נלוות למאבק הצבאי, כמו בתחומי המדיניות והכלכלה, אך בסופו של דבר הצבא תמיד יהיה מקור הידע המרכזי. בשל כך פיקוח מהותי ופרטני על הצבא אינו תמיד אפשרי. אך בנושאים של שמירת הסדר הציבורי במתאר אזרחי, כמו גם בנושאים של התמודדות עם סיכונים בריאותיים, הצבא אינו מקור הידע המוביל. אין כל סיבה להניח שגורמים אחרים לא יוכלו לתרום לידע המצוי בידי צה"ל בנושאים אלו. ההיפך הוא הנכון: דווקא חוסר המומחיות הצבאית בנושאי סדר ציבורי והדרך הנכונה לעסוק במקרים של סיכון בריאותי מחייב כי גופים נוספים יהיו מעורבים בקבלת ההחלטות הצבאית עד כמה שניתן.

■ הרחבה של מעורבות הצבא בתווך האזרחי עשויה לגלוש, בתנאים קיצוניים, לחיכוך ואף לאלימות בין הצבא לאזרחים. ברורה כאן האבחנה בין אזרחים הנתפסים כאויב חיצוני לבין אזרחי המדינה. תרחישים מעין אלה מחייבים בפועל הנחייה פרטנית ופיקוח קפדני על פעולות הצבא, בצד מגמה עקרונית להימנעות או לפחות לצמצום המעורבות בתווך האזרחי.

31 ליבמן, ל. (2018), "אין עשן בלי אש – חוקיות השימוש המכילה בתחמושת זרחן והגבולות הראויים לביקורת שיפוטית על אופן ניהול לחימה" משפטים על אתר יא 57.

קשיים הנובעים ממגבלות המערכת האזרחית

אין להתעלם מהחשש שלפיו שימוש בצה"ל למטרות של סיוע במאבק בקורונה יביא לתקדים שיגרום לשימוש בצבא גם על מנת לפתור בעיות אזרחיות אחרות, כמו מול המגזר הערבי, או החרדי. נחוצה הקפדה יתרה ומדויקת על התוויות הגבולות לפעולות הצבא על מנת שקברניטי המדינה לא יפנו אל הפתרון "הקל" כביכול של שימוש בצבא בכל מקרה שבו יתקלו בקושי ניהולי מערכתי או של אכיפת החוק על מגזר מסוים.

פניה למגנונים צבאיים עלולה להביא לטענה שממילא בעת חירום צה"ל ייקרא לספק גיבוי למערכת האזרחית. התוצאה של דרך מחשבה זו עלולה להיות הזנחה קבועה ומתמשכת של מערכות אזרחיות להתמודדות עם קשיים חריגים או בלתי צפויים כמו מצבי חירום שונים, והפקדת עיקר ההתמודדות בידי המערכת הצבאית. נטייה כזו יכולה גם להסתמך על האמון הרב והיציב של הציבור האזרחי בצה"ל וביכולותיו.

סיכום

משבר הקורונה חשף כי ההסדרה של מעורבות צה"ל במשברים אזרחיים לוקה בחסר. אין הסדרה חוקתית ברורה של המקרים בהם ניתן לערב את צה"ל בפעילות במשבר אזרחי. מעורבות צבאית במשברים אזרחיים קיימת גם במדינות דמוקרטיות אחרות, אך שם המצב שונה, בעיקר משום שהמעורבות הצבאית בתווך האזרחי מוגבלת בגלל נקודת המוצא המגבילה מלכתחילה מעורבות כזו. בישראל, נקודת המוצא כמעט הפוכה. מעורבות צבאית במשברים אזרחיים בעייתית הן נוכח הקשיים הנובעים ממאפייני המערכת הצבאית, הן בשל הקשיים הנובעים מהיעדר פיקוח מספיק של הדרג האזרחי על הדרג הצבאית והן בגלל קשיים העלולים לצמוח מהסתמכות יתר על צה"ל, העלולים להביא להזנחת המגנונים האזרחיים שנועדו לטפל במשברים.

קיימים מקרים קיצוניים שבהם על אף הקשיים האמורים אין למדינה ברירה אלא להסתמך על המערכות וכוח האדם המצוי בידי הצבא. כך נדמה שקרה גם בעניין הקורונה, כאשר המערכות האזרחיות הרגילות לא היו מסוגלות להתמודד לבדן עם המשבר.

במקרים אלו, חשוב מאוד להקפיד כי הפעילות הצבאית תעשה בכפיפות מובהקת

למנגנונים אזרחיים שינהלו את האירוע ואת הפעילות הפרטנית בשטח. חשוב גם כי יתקיים פיקוח צמוד ומתמיד על הפעילות הצבאית על ידי הדרג האזרחי, לרבות הכנסת והועדות היעודיות. ובכל מקרה, יש לטפח את מנגנוני הטיפול האזרחיים, אשר יוכלו להבטיח התמודדות עם משברים אזרחיים בלא צורך בסיוע צבאי.

תמצית

מעורבותו ההולכת וגוברת של צה"ל במאבק בהתפשטות נגיף הקורונה מעלה שורה של שאלות באשר לקווי הגבול הראויים, הן מההיבט המשפטי והן מההיבט האתי. שאלות אלה נוגעות במישור המוסדי-ארגוני המסדיר את המסגרת הנורמטיבית לשימוש בצבא, אך היא קשורה במישרין גם לסוגיות ביחס לזכויותיהם של החיילים כפרטים. במרכזן שאלת ההצדקה לגיוס חובה והאופן שבו היא חלה בכל האמור למשימות שאינן קשורות במישרין בביטחון המדינה. מאמר זה דן בשאלות אלה, תוך אפיון של הבחנות ועקרונות מנחים למעורבותו של הצבא במשימות בעלות אופי אזרחי. זאת, הן על פי אדנים משפטיים והן לגבי יסודות אתיים ודמוקרטיים.

מבוא

מעורבותו הרבה של צה"ל במאבק בהתפשטות נגיף הקורונה העלתה שורת שאלות באשר לקווי הגבול הראויים של מעורבות זו. הדיון הציבורי המרכזי בשאלה זו התמקד בשאלות הקשורות ליעילות ולקיומן של חלופות ראויות לעוצמה הארגונית של הצבא, מצד אחד, מול שאלות של איזונים חוקתיים והשפעה על הדמוקרטיה, מהצד האחר. תשומת לב פחותה ניתנה לשאלה אם ניתן לחייב חיילים כפרטים, ובמיוחד בשירות חובה או במילואים, שאינם מתנדבים, להשתתף בפעולות שאין תכליתן הגנה על ביטחון המדינה, העלולות לסכן את בריאותם ואת בריאות קרוביהם. במבט ראשון אפשר לטעון כי אם המטרה לשמה מופעל הצבא היא לגיטימית, מן הראוי יהיה לחייב חיילים להשתתף בפעילות כזו. ואולם, מבט נוסף חושף את העובדה שאין הדבר מובן מאליו: אפשר להתיר לצבא כארגון לפעול בתחומים החורגים מהגנת המדינה ובה בעת לקבוע כי לא ישתתפו בפעילות כזו אלא חיילים שיתנדבו לכך. מאמר זה יתמקד בשאלה האם זו העמדה המתחייבת מן הדין המצוי או מן הדין הרצוי? המאמר ידון בסוגיה זו משני היבטים: ההיבט המשפטי, המתווה את התחום החוקי לפעולה וההיבט המוסרי, המתווה את האופן שראוי לפעול בתוך התחום החוקי.

ייעודו של צה"ל והצבת חיילי חובה לשירות שאינו ביטחוני-היבט המשפטי

עם קום המדינה נקבע בחוק כי "הממשלה הזמנית רשאית להקים כוחות מזוינים ביבשה, בים ובאוויר, אשר יהיו מורשים לעשות את כל הפעולות הדרושות והחוקיות לשם הגנת המדינה".¹ לפי הוראה זו הוקם צבא ההגנה לישראל ונקבע כי במצב חירום יונהג גיוס חובה.²

למרות ייעודו של צה"ל להגן על המדינה כבר בנוסח הראשון של חוק שירות ביטחון, שעיגן את השירות הסדיר (חובה) ושירות המילואים בצה"ל, ניתן למצוא הוראה החורגת מייעוד זה, ולפיה השנה הראשונה של שירות החובה, לאחר אימון צבאי ראשוני, תוקדש בעיקרה להכשרה חקלאית.³ מעבר ל"רמז" מוגבל זה בחקיקה, צה"ל מילא, באמצעות חייליו, תפקידים רבים שלא ניתן לראותם כחלק מהגנת המדינה. כך, למשל, מורות-חיילות לימדו ילדי עולים במעברות. הדבר לא זכה לעיגון כלשהו בחוק עד לאמצע שנות התשעים. בדברי ההסבר להצעת החוק הממשלתית שהובילה לעיגון "השירות המוכר" בתפקידים שאינם ביטחוניים במובהק נכתב:⁴

"החוק אינו קובע מהו שירות בטחון ומהי מהותו. בפועל, מאז ראשית ימי המדינה הוטלו על צה"ל, בצד ייעודו העיקרי - הגנת המדינה - גם שליחיות ביטחוניות לאומיות נוספות... כגון: חינוך, עלייה וקליטה ועוד. התערור הספק באשר לאפשרות להציב יוצאי צבא לביצוע משימות כאמור שהן מחוץ למסגרת הארגונית - סדר הכוחות - של צה"ל החוק המוצע מטרתו ליצור בסיס משפטי לשירות יוצאי צבא בשירות סדיר מחוץ לסדר הכוחות, ובלשון החוק המוצע - בפעילות מוכרת".

באותה הצעת החוק הוצע גם לתקן את פקודת סדרי השלטון והמשפט כך שלייעודו של צה"ל "לעשות את כל הפעולות הדרושות והחוקיות לשם הגנת המדינה", ייוספו המלים "ולשם השגת יעדיה הביטחוניים-לאומיים".

במאמרו של המשנה לנשיאת בית המשפט העליון בדימוס, אליקים רובינשטיין,⁵ מובהר הרקע לתיקון החוק. עיקרו ספקות שהתעוררו לגבי חוקיות ההסדרים הקיימים, לאחר חקיקת חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, בשנת 1992. חוק היסוד אוסר על הגבלת חירותו של אדם, אלא בחוק, לתכלית ראויה ובמידה שאינה עולה על

1 הנוסח המקורי של ס' 18 לפקודת סדרי השלטון והמשפט, התש"ח-1948, ע"ר תוס' א' 1, 4, ההדגשה של המחברים.

2 ס' 2, 1 לפקודת צבא ההגנה לישראל, התש"ח-1948

3 ס' 1(ו) לחוק שירות ביטחון, התש"ט-1949, ס"ח 271. שריד להוראה זו נותר בס' 21 לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"א-1986, לפיו שר הביטחון רשאי, באישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, לקבוע בתקנות כי תקופה שלא תעלה על שנים עשר החדשים הראשונים לשירותו הסדיר של יוצא צבא תוקדש, לאחר אימון צבאי ראשוני, להכשרה חקלאית או הכשרה חלוצית אחרת. היום אין זה הכלל, אלא רק אפשרות המותנית בחקיקת משנה.

4 הצעת חוק שירות ביטחון (תיקון מס' 8), התשנ"ה-1994, ה"ח 167

5 ששימש בעבר יועץ משפטי למערכת הביטחון ויועץ משפטי לממשלה

הנדרש. שירות החובה מטבעו מגביל את חירותו של החייל ואילו החוק המסדיר שירות זה – חוק שירות הביטחון – מסדיר שירות בצה"ל ולא בארגונים אחרים.⁶ לפיכך, שירות חיילים במסגרות אחרות, מחוץ ל-צה"ל, מחייב עיגון בחוק.⁷

כפי שרובינשטיין מתאר, הדיונים בממשלה ובכנסת בהצעת החוק היו מלווים מחלוקות משמעותיות. היו שסברו כי מדובר באנכרוניזם וכי חלפה שעתם של התפקידים הלא-צבאיים של צה"ל, כפי שהופיעו בחזונו של בן-גוריון.⁸ בסופו של דבר, ההסדר שהתקבל הבחין בין תפקידים בשליחות הממשלה הקשורות לביטחון, אליהן נותרה ההצבה בשיקול דעתו של צה"ל, לבין תפקידים מחוץ למערכת הביטחון. באשר לתפקידים מחוץ למערכת הביטחון, נקבעו מספר מגבלות:⁹

1. החוק נוקב בתחומים המותרים לשירות חיילים (עלייה וקליטה, חינוך, בריאות, הגנת העורף או פעולות התנדבות למען חיילי צה"ל).
2. השירות יהיה ביחידות צבאיות במסגרת משרד ממשלתי או במסגרת הארגונית של גוף ציבורי ובפיקוח משרד ממשלתי שתכליתו להשיג יעד ביטחוני-לאומי.
3. על שר הביטחון להשתכנע, לאחר התייעצות עם השר הרלוונטי ושר המשפטים, כי אם לא תיעשה הפעילות בידי חייל חובה לא יושג היעד כנדרש.
4. הוטלה חובת שקיפות ופיקוח פרלמנטרי: שר הביטחון צריך להגדיר בצו את הגופים בהם יבוצע השירות המוכר. צו זה מחייב אישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת ותוקפו לשלוש שנים (ניתן להאריכו). נוסף לכך, על שר הביטחון למסור כל שנה דו"ח לוועדת החוץ והביטחון וועדת העבודה והרווחה של הכנסת על יישום החוק.
5. הצבת מתגייס לשירות מוכר מחייבת הסכמתו.

צו השירות המוכר שבתוקף אושר בראשית 2019. המגמה היא לצמצם את מספר החיילים במסגרות אלה. בדיון האחרון בוועדת החוץ והביטחון נמסר כי כיום מוקצים 400 חיילים במסגרת זו, אשר כוללת, בין היתר את משרד החינוך, החברה למתנ"סים, החברה להגנת הטבע, בתי ספר שדה ולשכת הקשר "נתיב".¹⁰

6 עוד קודם לתיקון זה, הסדיר החוק שירות חובה במשמר הגבול. לאור אופיו הביטחוני של גוף זה, הדבר לא מעורר קושי.

7 רובינשטיין, א. (1997), "על חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ומערכת הביטחון" עיוני משפט כא 21, 40 – 46.

8 שם.

9 ס' 26א לחוק שירות ביטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986. הסדר מיוחד נקבע לגבי שירות במטרה "הכחולה". לא נתעכב על פרטי, החשובים פחות בהקשר הנדון, ראו ס' 24א לחוק.

10 https://m.knesset.gov.il/activity/committees/foreignaffairs/news/pages/pro70119_2.aspx

בין ביטחון לביטחון לאומי¹¹

איום ביטחוני במובנו הצר נתפס לרוב כאיום צבאי של אויב חיצוני העלול לפגוע בחייהם של אזרחי המדינה. בהתאמה, התפיסה המקובלת היא כי הקביעה שהצבא אמון על הגנה על ביטחון אזרחי המדינה מתייחסת להגנה מפני איומים חיצוניים.

רבות דובר על ה'ביטחוניזציה' של משבר הקורונה בישראל. הדבר בא לידי ביטוי בין היתר באפיין המאבק כ"מלחמה" והגדרת הנגיף כ"אויב". כפועל יוצא מוסגרו לעתים צעדים שנקטו בהקשר זה במונחים השמורים לרוב לנסיבות ביטחוניות. כך הוגדר משבר הקורונה גם כאיום על ה"ביטחון הלאומי" של המדינה. הצורך להבהיר את הסוגיה התעורר גם סביב ההצדקה המשפטית להטיל תפקידי מעקב על שירות הביטחון הכללי, ומתוקף סמכותה של הממשלה להטיל עליו פעילות לשם שימור וקידום "אינטרסים ממלכתיים חיוניים לביטחון הלאומי של המדינה"¹². וכך, כאשר נדרש לכך בית המשפט, קבעה הנשיאה אסתר חיות כי לצורך הגדרת אירוע כאירוע של ביטחון לאומי, עלינו להעמידו במבחן הסכנה החמורה והמיידית.¹³

בית המשפט סיכם וקבע כי מגפת הקורונה חוסה תחת ההגדרה של "ביטחון לאומי" החורגת מביטחון במובנו הצר. ואולם, מסקנה זו יש לסייג. ביטויים זהים בחוק עשויים לקבל פירוש שונה בהקשר שונה. מסקנת בית המשפט כי מגפת הקורונה היא אירוע של ביטחון לאומי ניתנה בהקשר להטלת סמכות מעקב אחרי אזרחים על שירות הביטחון הכללי. לא ברי כי ניתן לגזור ממנה גם מסקנות לגבי המשימות שהמדינה רשאית להטיל על הצבא בכלל ועל התנאים לביצוע משימות אלה על ידי חיילי חובה בפרט. ראייה לכך, כפי שהוסבר לעיל, היא העובדה שהחוק המתיר להציב חיילים ב"שירות מוכר" ובכלל זה בתפקידים בתחום הבריאות שתכליתם "להשיג יעד ביטחוני-לאומי" מתנה שירותם של החיילים בהסכמתם. לפיכך, גם אם ההתמודדות עם מגפת הקורונה היא עניין של ביטחון לאומי, לא מתחייב מכך שניתן להטיל משימות אלה על חיילי חובה. האם ניתן להטיל משימות מזדמנות שלא נועדו להגן על המדינה על חיילי חובה ללא הסכמתם?

הפעלת חיילי צה"ל במשימות שאינן ביטחוניות במובהק

בפרק הקודם הוצג ההסדר להצבת חיילים לשירות קבוע ובמצב שגרה בתפקידים שאינם ביטחוניים מובהקים. ואולם, מה הדין בנוגע להטלת משימות מזדמנות בעלות

11 ראה בהרחבה בעניין זה במאמרו של עמיחי כהן בקובץ זה, בפסקה אודות חוק שירות הביטחון הכללי

12 ס' 7(ב)6 לחוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002.

13 עמיחי כהן, שם.

אופי אזרחי על חיילי צה"ל? לשם המחשה, במסגרת המאבק בקורונה הופנו חיילי צנחנים, שאין ספק כי תפקידם דרך כלל הוא תפקיד לחימה לשם הגנת המדינה, לסייע לתושבי בני ברק בזמן שהעיר הוגדרה "אזור מוגבל".

פקודת המשטרה עוסקת בהסדרת הטיפול באירוע חירום אזרחי.¹⁴ אירוע כזה מוגדר שם בין היתר כ"אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש... או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע...אירוע כימי או ביולוגי, או פעילות חבלנית עוינת".¹⁵ ככלל, הסמכות להכריז על אירוע חירום אזרחי, בכל הארץ או באזור מסוים, מוקנית לשר לביטחון הפנים.¹⁶ באירוע חירום אזרחי מוקנית, לרוב, למשטרה סמכות הפיקוד והשליטה.¹⁷ צה"ל ושירות ההתגוננות האזרחית (פיקוד העורף, להלן פקע"ר) יסייעו למשטרה לטפל באירוע חירום אזרחי בהיקף כוח אדם ואמצעים כפי שייקבע ע"י שר הביטחון והממשלה. כוחות אלה יעמדו לפיקוד המשטרה, כמו גופי הצלה אחרים.¹⁸

ואולם, האם באירוע כמו במגפת הקורונה, ניתן להכריז על "אירוע חירום אזרחי"? לכאורה, ניתן היה לומר כי מדובר באירוע ביולוגי. אלא שאירוע ביולוגי מוגדר בחוק במפורש באופן הכולל רק טרור ביולוגי, ולא אירוע הנגרם מסיבות שמקורן בטבע.¹⁹ בזיקה לכך, סמכות ההכרזה על אירוע ביולוגי מוקנית לשר הביטחון והאחריות לטפל באירוע מוטלת על צה"ל.²⁰ לדעתנו ספק אם ניתן להכריז על "אירוע חירום אזרחי" במקרה של מגפה בהיותה "פגע טבע" בהתייחס לחומרי לחימה ביולוגיים. לו ניתן היה להכריז על "אירוע חירום אזרחי" במקרה מגפה (שאינה תוצאה של טרור ביולוגי), ניתן היה להפעיל את כוחות צה"ל שהוקצו לכך כדי להתמודד עם המגפה. וכל זאת כאשר עדיין נותרת השאלה – אם ניתן לכפות על חיילי צה"ל להשתתף בפעילות כזו?

בג"ץ פדרמן ומשמעותו

בפרשת פדרמן²¹ הוגשה עתירה נגד החלטת הממשלה להיענות לבקשת ארה"ב לשגר משלחת של אנשי משטרה מישראל להאיטי, תחת פיקוד אמריקאי ולפי החלטה של מועצת הביטחון של ה-או"ם, על מנת לסייע למשטרה המקומית בפיקוח ובהדרכה. בית

14 פרק שישי לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

15 ס' 90א לפקודת המשטרה

16 במקרים מסוימים, כגון כאשר האירוע בתחומי מתקן ביטחוני, הסמכות מוקנית לשר הביטחון.

17 ס' 190 לפקודת המשטרה.

18 התפקידים והסמכויות של שירות ההתגוננות האזרחית, כמשמעם בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 מוקנים ומבוצעים על ידי פקע"ר. אף שב-פקע"ר משרתים חיילים והוא חלק מהצבא, הוא ממלא תפקידים שבמדינות אחרות מבוצעים לעיתים על ידי גופים אזרחיים.

19 ס' 90א לפקודת המשטרה.

20 ס' 190(ו) לפקודת המשטרה.

21 בג"ץ 5128/94 פדרמן נ' שר המשטרה, פ"ד מח(5) 647 (1995).

המשפט העליון דחה את העתירה בקבעו כי לממשלה סמכות לשגר משלחת כזו מתוקף סמכותה השירותית לעשות בשם המדינה מה שלא הוטל בחוק על רשות אחרת. העובדה שפקודת המשטרה אינה מסדירה פעילות מסוג זה אינה מאיינת אותה, שכן שוטרים לא אמורים להפעיל בחו"ל סמכויות מכוח החוק הישראלי. עוד קבע בית המשפט כי מקובלת עליו עמדת הממשלה, ולפיה היותם של השליחים חלק מהמסגרת הארגונית של המדינה היא האפשרות המועדפת על פני הקמת כוח המורכב ממתנדבים המגויסים מהציבור שאינם כפופים למרות שלטונית. עם זאת, חשוב לציין כי החלטת הממשלה קבעה כי אנשי השוטרים ייכללו במשלחת על בסיס התנדבות.

אמנם בית המשפט העליון לא נדרש לקבוע כי הדין מחייב כי רק שוטרים מתנדבים ייכללו במשלחת, שכן הממשלה היא שקבעה זאת, אבל פרשה זו מחדדת את העובדה שמדובר בשתי שאלות משפטיות נפרדות: האחת, האם ניתן להטיל על גוף ממשלתי מסוים משימה שמחוץ לגדר ייעודו, והשנייה, האם ניתן לכפות על אנשי הארגון להשתתף במשימה חריגה כזו. ניתן להשיב תשובה חיובית לשאלה הראשונה, אך אין הדבר מחייב מתן תשובה חיובית גם לשאלה השנייה. בהקשר לזו, ראוי לעמוד על קשיים ייחודיים בעצם ההסתמכות על "התנדבות" כאשר מדובר בחיילי חובה.

התנדבות ומרות – חיילי חובה

בפרשת נתן²² נדונה עתירה של חיילים ששירתו ככתבים וכעורכים בעיתון "במחנה" נגד חיובם לשרת שישה חודשים נוספים במסגרת שירות סדיר נוסף כתנאי מוקדם לשיבוצם בתפקיד. אמנם העתירה נדחתה, ובעיקר משום שהעותרים פנו רק לאחר שסיימו את שירותם הסדיר ה"רגיל" בתפקיד בו חפצו ועתה ביקשו להתנער מההתחייבות עליה חתמו מראש, אולם השופט חשין העיר הערות חשובות לגבי משמעותה של "התנדבות" כאשר מדובר בחיילים בשירות חובה:

"התחייבותם של העותרים לשירות סדיר נוסף – בתנאי שירות חובה – ניתנה, כאמור, בצמוד לשירותם הסדיר, ובגדרו של שירותם הסדיר, והמסגרת היא מסגרת של כפייה. בתנתו דעתנו לכל אלה... לא יאה די באמירה כי העותרים חייבו עצמם מצונם בשירות סדיר נוסף (בתנאי חובה). שומה עלינו להוסיף ולבדוק אם רשויות הצבא נהגו בעותרים בהגינות ראויה, הגינות הנדרשת מכל רשות ציבור העושה שימוש בשיקול דעתה, לא כל שכן בנסיבות של כפייה"²³.

22 בג"ץ 1930/94 נתן נ' שר הביטחון, פ"ד מח(4) 643 (1994).

23 שם, בעמ' 657, ההדגשות של המחברים. המשנה לנשיא ברק הסכים לפסק דינו של חשין ואילו השופט בך ביקש להשאיר את השאלה העקרונית של מגבלות על הצבא בקבלת התנדבות ל-שס"ן בצריך עיון.

משמע, בית המשפט העליון לא ראה בהתנדבות של חיילים בשירות חובה חזות הכול והכיר בכך שהעובדה שהם מצויים במסגרת של כפייה, מצדיקה מבחינת הגינות הצבא לבקש ולקבל התנדבות כאמור.

פרשה הקרובה יותר לענייננו היא הפרשה על אודות עריכת ניסוי רפואי בחיסון לגחלת (אנטרקס) על חיילי צה"ל בין השנים 1998 – 2006 (ניסוי "עומר"). בפרסומים בתקשורת ובעתירה לבג"ץ²⁴ טענו חיילים שהשתתפו בניסוי כי הם סובלים מתופעות לוואי בעקבות השתתפותם וכי לא נקבעה להם כתובת זמינה למעקב רפואי וכן שנפלו ליקויים בקבלת הסכמתם להשתתפות בניסוי. בעניין זה, הוקמה לבקשת קצין הרפואה הראשי של צה"ל ועדת בדיקה מטעם ההסתדרות הרפואית בישראל. הוועדה מצאה כי רבים מהחיילים היו מיחידות מובחרות ובתחילת שירותם הצבאי וכי הם הרגישו כי מופעל עליהם לחץ, הן של מפקדים והן של חבריהם, להשתתף בניסוי שהוצג כחשוב לביטחון המדינה. גם הגדרת הניסוי כ"סודי" מנעה מהם אפשרות להתייעץ בנוגע להשתתפותם ולכן השפיעה על נכונותם להשתתף. דו"ח הוועדה קבע כי "יש לנהוג משנה זהירות בניסויים הנערכים בצה"ל וזאת מפאת היות אוכלוסיית המשתתפים בניסויים אלה אוכלוסייה של חיילים הנתונים למרות"²⁵ עוד נקבע כי "בחירת החיילים כאוכלוסיית הניסוי הייתה פסולה ומגמתית ונעשתה, בין השאר, מטעמי נוחות ואולי אף משיקולים כלכליים... נוסף לכך, עולה החשש שלצורך ביצוע הניסוי נעשה ניצול של יחסי המרות בהם נתונים חיילים צעירים במסגרת ההירארכיה הצבאית"²⁶. מאוחר יותר הותקנה הוראת פיקוד עליון חדשה בנוגע לעריכת מחקרים רפואיים בצה"ל המנסה לתת מענה לביקורת על הקושי לתת הסכמה חופשית בניסיונות של שירות חובה, כגון, איסור על מפקד להפעיל השפעתו בקשר להשתתפות חייל במחקר רפואי.²⁷

לסיכום חלק זה, ניתן להיווכח כי אף התניית השתתפות חיילי חובה בביצוע משימות שאינן צבאיות בהסכמה מקדימה, כלומר בהתנדבות, עשויה להעלות קושי הנובע מהימצאותם במסגרת כופה שבה מתנוסס סימן שאלה מעל יכולתם לתת הסכמה מתוך רצון חופשי.

²⁴ בג"ץ 9273/07 רפואים לזכויות אדם נ' שר הביטחון (פורסם ב-אר"ש, 26.10.2011).
²⁵ ההסתדרות הרפואית בישראל – הלשכה לאתיקה דו"ח ועדת בדיקה בעניין ניסוי עומר 2, 82 (דצמבר 2008), <http://www.armagedon.org.il/anthrax.pdf>

²⁶ שם, עמ' 85.

²⁷ עוד על נושא זה: תמיר מוריץ מחקר במדים – עריכת ניסויים רפואיים וצבאיים בחיילים ועל ידי חיילים – דין ואתיקה (חיבור לשם קבלת התואר דוקטור למשפטים, אוניברסיטת ת"א – הפקולטה למשפטים, 2012), <http://primage.tau.ac.il/libraries/theses/law/free/2370338.pdf>

הכללים החלים על חיילים המבצעים משימות לא צבאיות – שאלת חובת ההקרבה
לכל אדם נתונה הזכות לחיים, לשלמות הגוף ולבריאות.²⁸ עם זאת, אף זכויות היסוד נתונות להגבלה וניתן לפגוע בהן "בחוק ההולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש או לפי חוק כאמור מכוח הסמכה מפורשת בו". כאשר מדובר בחיילים ובאנשי כוחות הביטחון יש אף "פסקת הגבלה" מיוחדת, הקובעת שניתן לפגוע בזכויותיהם "לפי חוק ובמידה שאינה עולה על הנדרש ממהותו ומאופיו של השירות". אחת ההגבלות החשובות על זכותם של החיילים לחיים, לשלמות הגוף ולבריאות קבועה בחוק השיפוט הצבאי ולפיה חייל שעבר עבירה כדי להגן על חייו או על גופו או על ערך אחר, לא ישמש הדבר פטור מאחריות פלילית אם לפי הנסיבות הוא היה חייב להקריב את החיים, את הגוף או את הערך. הדוגמה המוחשית המובהקת להוראה זו היא מקרה שבו חייל מקבל פקודה להסתער בקרב. סירוב לקיים את הפקודה (המהווה עבירה צבאית) מן הטעם שהפקודה מסכנת את חייו איננה פוטרת אותו מאחריות, שכן מצופה ממנו לסכן את חייו ולקיים פקודות בקרב. הביטוי המוכר והטקסי יותר של ההגבלה הזו מצוי בשבועה שנדרש כל חייל המתגייס לצה"ל להישבע. נוסח השבועה כולל גם התחייבות "להקדיש כל כוחותיי ואף להקריב את חיי להגנת המולדת ולחירות ישראל".

נשאלת השאלה אם חייל – שנשלח למשימה שאינה להגנת המדינה במסגרת המאבק בנגיף קורונה ומקבל פקודה שמימושה עלול לסכן את בריאותו – מחויב לקיים את הפקודה? לפי נוסח השבועה הקרבת החיים נדרשת רק להגנת המולדת. יתר על כן, את חוק השיפוט הצבאי יש לפרש באופן העולה בקנה אחד עם חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, המאפשר להגביל את זכויותיו של החייל רק במידה שאינה עולה על הנדרש ממהותו ומאופיו של השירות. המסקנה המתבקשת היא שחייל אינו מחויב לקיים פקודה שמסכנת את בריאותו אם אין היא נדרשת בזיקה ליעודו של צה"ל להגן על המדינה או לכל היותר גם בזיקה ליעודו לפעול להשיג את יעדיה הביטחוניים-לאומיים של המדינה. קושי זה הוא סיבה מעשית נוספת לבסס את שיבוצם של חיילים למשימות לא צבאיות כאלה על התנדבותם למשימה.

28 ס' 2 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו; אמנה בינלאומית בדבר זכויות כלכליות, חברתיות ותרבותיות, כ"א 31, 205 (נפתחה לחתימה ב-1966)(אושררה ונכנסה לתוקף ב-1991), ס' 12.

ייעודו של צה"ל והצבת חיילי חובה לשירות שאינו ביטחוני-ההיבט האתי

לצד השאלות המשפטיות העולות ביחס להשתתפות משימות אזרחיות על חיילים ראוי לתת את הדעת גם להיבטים האתיים הכרוכים בסוגיה זו. הדבר נכון בעיקר נוכח קיומה של חובת הגיוס בישראל המטילה אחריות מיוחדת על המדינה ועל צה"ל לוודא כי זכויותיהם של החיילים המשרתים בצבא באופן כפוי נשמרים.

על מנת לעמוד על סוגיה זו, נדון תחילה בהצדקות העקרוניות להחלת גיוס חובה ולאחר בירורן נבחן אם הן חלות במשימות שהוטלו על חיילי צה"ל במהלך הטיפול במגפת הקורונה.

ההצדקות לגיוס חובה

הטלת חובת שירות צבאי על אדם מהווה פגיעה באוטונומיה שלו וכרוכה בהגבלה משמעותית של זכויותיו. עצם קיום החובה נוטלת מהמגויס את האפשרות להחליט כיצד לבלות את זמנו, לטובת מה לנתב את כישוריו ובמה להשקיע את יכולותיו. זאת ועוד, טבעו של השירות הצבאי אינו מאפשר לחיילים לממש חירויות בסיסיות כמו חופש הביטוי, התנועה, התעסוקה, ומעל הכול, לעתים הוא כולל גם את סיכון חייהם. לפיכך, כפיית שירות חובה מחייבת הצדקה חזקה במיוחד.²⁹

ההצדקה המרכזית שמקובל לייחס לגיוס חובה היא צורך ביטחוני של המדינה המקים לה חובה להגן על חיי אזרחיה. על כך כותב למשל אסא כשר: "בראש ובראשונה חייבת המדינה הדמוקרטית לאזרחיה הגנה של ממש על חייהם מפני סכנות הנשקפות להם מן הכוחות האלימים של מדינות עוינות, בעיקר מן הכוחות הצבאיים שלהם. ראוי להזכיר שהחובה הזאת של המדינה הדמוקרטית, לתת לאזרחיה הגנה של ממש על חייהם מפני סכנות חיצוניות, היא חובה מוסרית, שהרי היא נובעת מן העקרונות המוסריים העומדים ביסודה של המדינה הדמוקרטית. לפיכך חובתה המוסרית של המדינה הדמוקרטית היא לקיים צבא, מערכת מעשית להגנה על חיי האזרחים מפני סכנות הנשקפות להם מכוחות חיצוניים אלימים... חובתה המוסרית של המדינה הדמוקרטית, היא, לכן, להילחם, להפעיל כוח להגיע להכרעה של האויב, כל עוד לא ניתן להגן כראוי על חיי האזרחים בדרך אחרת, ללא הפעלת כוח".³⁰

29 כהן, ע., שפרן-גיטלמן, ע. (2020), מעורבות צה"ל במשבר הקורונה - סקירה משפטית והמלצות, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

30 כשר, א. (תשנ"ו), אתיקה צבאית עמ' 39-40. ראו גם: קרמניצר, מ. ובנדור, א. (2000), פירוש לחוק יסוד: הצבא.

תיזה דומה מציגים אמנון רובינשטיין ותומר קנת הדנים במערכת היחסים שבין החברה בישראל לצבא: "ההצדקה לשירות צבאי במדינה דמוקרטית היא הכלל המטיל על האזרח 'חובות אדם' לשמירת זכויות האדם של כלל האוכלוסייה, בדומה לתשלום מס. שירות כזה מתקיים במדינות דמוקרטיות כאשר קיים איום ביטחוני ואתוס לאומי התומך בחובת השירות. חובת השירות הצבאי, תנאיו והסדרים פרטיים בנוגע לחיילים מעוגנים בחוקי המדינה, בעוד עצם קיומו של הצבא וכפיפותו למוסדות המדינה, בדרך-כלל לרשות המבצעת, מעוגנים בחוקת המדינה ובישראל בחוק יסוד: צבא ההגנה לישראל. נורמות אלה קובעות את ייעוד הצבא לקידום ערכי המדינה, במקרה הישראלי, כפי שמסביר השופט מלצר, '[הצבא] עומד לרשות כל רשויותיה, על-מנת לשרת את ערכיה...לשמור על המדינה - כיהודית ודמוקרטית - מפני אויביה החיצוניים"³¹.

ואמנם, איש אינו חולק על כי מדינת ישראל מתמודדת מראשית ימיה עם אתגרי ביטחון משתנים. גם אם התפיסה המקובלת היא כי המדינה איננה נמצאת עוד תחת איום קיומי המסכן את עצם קיומה, הרי שאיומים ביטחוניים ממשיכים לרחף מעליה כל העת. משום כך, על אף הקולות הגוברים לבחינת ההצדקות למודל גיוס החובה, העמדה הרווחת היא כי מצבה הביטחוני של מדינת ישראל, בצד שיקולים נוספים האמורים לחזק את יכולותיו של הצבא, אינו מצדיק לעבור לשירות על בסיס התנדבותי. משום כך, ההצדקה המוסרית לגיוס חובה, על כל המשמעויות הכלולות בכך, עודה שרירה.

האם הצדקת צורך ביטחוני תקפה לעניין מגפת הקורונה?

גם תחת הסכמה עקרונית על כך שבישראל קיים צורך ביטחוני המצדיק את קיומו של חוק הכופה חובת גיוס על יוצאי צבא, נותרת השאלה אם ניתן להישען על הצדקה זו כאשר המשימות המוטלות על החיילים אינן משימות ביטחוניות אלא הן בעלות אופי אזרחי וניתנות ברובן המכריע לביצוע על ידי גופים אזרחיים. ביתר שאת יש לשאול אם ניתן להטיל על חיילים משימות שיש בהן כדי לסכן את חייהם ואת חיי קרוביהם כאשר לא ביטחון המדינה, שהוא כזכור שורש ההצדקה לגיוסם, מוטל על הכף?

תשובה אחת לשאלה זו היא כי על פי היחסים המוסדרים בחוק יסוד: הצבא, הצבא מבצע את המשימות שהדרג המדיני מטיל עליו וככל שיידרש לסייע - כך יעשה. ואולם גם אם כוחה של תשובה זו יפה למפקדי הצבא, הרי שהשאלה אם קיימת הצדקה לדרג

31 רובינשטיין, א. וקנת, ת, רב-תרבותיות וצה"ל, אתר צה"ל. עמוד 2.

<https://www.idf.il/media/32775/%D7%9E%D7%90%D7%9E%D7%A8-%D7%95%D7%9F-%D7%9C%D7%94%D7%95%D7%A1%D7%99%D7%A3-%D7%94%D7%A9%D7%9D-%D7%9B%D7%9E%D7%95-%D7%91%D7%9B%D7%95%D7%AA%D7%A8%D7%AA.pdf>

המדיני להטיל על הצבא משימות אזרחיות, כמו אלה שהטיל עלינו, נותרת בעינה.

ציטטנו מעלה את השופט מלצר בקבעו כי על הצבא לשמור על המדינה מפני אויביה החיצוניים (הדגשה שלנו). ואמנם, קביעתו של השופט מלצר משקפת מוסכמות יסוד לפיהן בעוד שעל המדינה מוטלת חובה להגן על שלום אזרחיה מפני כלל האיומים הנשקפים להם – כיחידים או כחברה בכללה – הרי שהצבא משמש כזרועה של המדינה לעניין הגנה על ביטחונה וביטחון אזרחיה במובנו הצר. כלומר, תפקידו של הצבא להגן על אזרחי המדינה מפני איומים חיצוניים. בעניין זה חשוב לציין כי לשיטתנו יש להבחין בין הפניית שירות הביטחון הכללי למשימות שיש בהן ממד הפועל "נגד" אזרחי המדינה ובין הפניית הצבא למשימות מסוג זה. בשונה מצה"ל שירות הביטחון הכללי אמון, בין היתר, על התמודדות עם איומים פנימיים (למשל חתרנות), ומשכך הטלת משימות ממין זה אינן עומדות בסתירה עם מהותו וייעודו.

כבר עמדנו מעלה על פרשנות רחבה יותר שמקובל לייחס לייעודיו ההיסטוריים של צה"ל ולחזקה הבלתי כתוב בינו לבין החברה בישראל, ולפיו, מחד גיסא, החברה מגויסת כולה לשורות הצבא ותומכת בו בדרכים שונות, ומאידך גיסא, הצבא עומד לרשות המדינה במגוון רחב של מובנים החורגים ממשימות ביטחוניות "טהורות". לפיכך, הבחנה ראשונה אותה אנו מציעים לבסס במאמר זה, היא להבדיל בין משימות תמיכה שמטרתן לסייע לגופים האזרחיים במאבק במגיפה, לבין משימות שיטור ואכיפה, המופנות כלפי אזרחי המדינה. בהתאם להבחנה זו, משימות מהסוג הראשון מהוות ניצול סביר של משאבי המדינה כדי להתמודד עם התפשטות המגיפה, שבשל היקפה אין למדינה אפשרות להתמודד עמה ביעילות בלי להסתייע בצבא. סיוע כזה חוסה תחת הצדקה שמקורה במערכת היחסים ההדדית בין צה"ל והחברה הישראלית. אך דווקא בשל הצדקה זו משימות הכוללות אכיפה ושיטור מול אזרחי המדינה, אינן לגיטימיות ככל שהמדינה לא העבירה את השליטה באזור מסוים או במדינה כולה לידי הצבא – צעד הננקט בעת קטסטרופה בלבד. משימות מסוג זה צריכות להיות באחריותם הבלעדית של גופי השיטור במדינה.³² ויודגש, החלטות לפיהן חיילים יתלוו לכוחות השיטור במשימות אכיפה ויהוו כוח עזר בלבד (כלומר, לא ייטלו חלק פעיל במעצרים, למשל), בעייתיות אף הן. הטלת משימות מסוג זה על חיילים מכניסה אותם לסיטואציה בה הם עלולים להידרש לפעול לא רק ללא סמכות על פי חוק אלא גם ללא הצדקה מוסרית לכך.

32 יתכן שהמטרה הצבאית היא מקרה מיוחד וניתן להיעזר בה במקרים חריגים גם לצורכי אכיפה על אזרחים. זאת בשל הכשרתם של השוטרים הצבאיים להתמודד גם עם אזרחים ואף סמכויות מוגבלות שיש להם לשם כך, ראו למשל, תקנה 23 לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

עניין נוסף הקשור בהצדקות המוסריות לשימוש בחיילי צה"ל למטרות אזרחיות, הוא זה הנדון בפתח מאמר זה. ונוגע לשאלה האם ניתן להצדיק את סיכון חייו של החייל כאשר על הפרק משימות שעיקרן אינו מענה לסכנת חיים ביטחונית המאיימת על אזרחי המדינה? שאלה זו מקבלת משנה תוקף כאשר הסיכון העלול להישקף לחיילים אינו חל רק עליהם אלא עשוי לחול גם על בני משפחותיהם. למשל כתוצאה מהדבקה במחלה. מסמך רוח צה"ל מטיל חובה לסכן את החיים בשני מצבים. הראשון הוא תחת הערך "חיי אדם" במסגרתו נקבע כי החייל "בעת לחימה יסכן את עצמו ואת רעיו במידה הנדרשת לשם ביצוע המשימה" והשני הוא תחת הערך "רעות" בו נדרש החייל להיחלץ לעזרת "...חבריו לשירות...עד כדי חירוף הנפש". כלומר, על פי מסמך הזהות הערכית של צה"ל משתמע כי אין כל חובה על חייל לסכן את חייו שלא במסגרת לחימה ושלא לשם הצלת חיי חבריו ליחידה.

ואמנם, טענה נוספת שאנו מבקשים להעלות במאמר זה, נוגעת לצורך להבחין בין שימוש בחיילי צה"ל במסגרת משימות אזרחיות שאינן מסכנות חיים, להטלת משימות שאינן ביטחוניות המציבות את החייל בפני סכנה לחייו ולבריאותו.

אף שכאמור, עצם חובת השירות מהווה פגיעה בחירויות הפרט ובאוטונומיה שלו. על גופו הרי שלאופי השירות ולמהות המשימות המוטלות עליו במסגרתו, השפעה ניכרת על מידת הפגיעה בו ובזכויותיו. וכך, אף שגם כפיית גיוס לשירות שמהותו איסוף חומר מודיעיני דורשת הצדקה, נראה כי נקל להסכים שכפיית שירות שבמסגרתו נדרש החייל לסכן את חייו - שלא במשימה צבאית-מבצעית, דורשת הצדקה חזקה יותר. לפיכך, עמדתנו היא כי נייר הלקמוס להפעלת צבא החובה טמון בשאלה אם משימות הסיוע למערך האזרחי מקפלות בתוכם סיכון ממשי לחיי החיילים.

על אף האמור עד כה, יש להעיר כי תיתכן תזה ולפיה יש להבחין בין הצורך בהצדקה לעצם כפיית שירות חובה, לבין הצורך לוודא את קיומה של הצדקה זו ביחס לכל משימה המוטלת על חיילים המשרתים בצבא מכוח חובה זו, משעה שגיוסו לשירותו. על פי הבחנה זו עצם החלת חובת גיוס אמנם דורשת הצדקה חזקה, ועם זאת, איננו מבררים אם הצדקה זו תקפה לגבי משימות פרטניות המוטלות על החיילים מרגע שגויסו. והלא גם בשגרה עוסקים חיילים רבים בתפקידים שאינם חלק ממערך הלחימה או מהמערך

התומך באופן ישיר את הלחימה. דוגמה בולטת לכך היא תפקידי חינוך בהם משרתים חיילות וחיילים רבים בצה"ל. ואם כך, על פי תזה זו, מה ייחודן של המשימות האזרחיות שמילא צה"ל במסגרת המאבק בנגיף הקורונה ודורש הצדקה פרטנית?

איננו דנים כאן בהרחבה בטענה זו. בקצרה נעיר כי אף שתפקידים שונים בצה"ל אינם עוסקים במישרין או בעקיפין בלחימה, ההנחה המקובלת היא כי ככלל המערכים השונים בצבא נועדו לסייע לו למלא את תפקידו בהגנה על ביטחון המדינה ותושביה. כלומר, אף שאופי המשימות המוטלות על חלק מהחיילים והחיילות זהה לאופי משימות המוטלות על ארגונים אזרחיים, העובדה שהן נעשות במסגרת הצבא ולצרכיו, "הופכת אותן לחלק מהגנת המדינה". כך, מחד גיסא ניתן להצדיק שימוש במורות-חיילות (מש"קיות הוראה והדרכה) כדי להקנות השכלת יסוד לחיילים. מאידך גיסא, כאשר המדינה רותמת את הצבא כולו, כארגון, לטובת משימה שאיננה ביטחונית, כמו שימוש במורות-חיילות כדי להשיג להשגחה על ילדי אנשי צוות רפואי בזמן מגפה, ובזמן במערכת החינוך הכללית סגורה, הרי שמשימות אלה אינן קשורות בהגנה על ביטחון המדינה, ומשכך עלינו לשוב אל הצדקת היסוד שעמדה בבסיס גיוס החובה ולוודא כי זו אכן תקפה.

סיכום

במאמרנו זה ביקשנו להראות כי גם כאשר המסגרת המשפטית מאפשרת להטיל על חיילי צה"ל משימות בעלות אופי אזרחי, חשוב לוודא שמשימות אלה כפופות לכמה סייגים. זאת הן מהיבט הפרשנות המשפטית והן מנקודת מבט אתית. ראשית אנו ממליצים שתתקיים הבחנה בין משימות הכרוכות בסיכון חיים ממשי לאלה שאינן, וכן יובחן בין משימות סיוע למשימות שיטור ואכיפה המחייבות את החיילים לפעול נגד חלק מאזרחי המדינה. הדגמנו מעלה כי גם במקרים שניתן מבחינה חוקית להפעיל את צה"ל למשימות שאינן צבאיות מובהקות, לא נובע מכך ששיבוץ חיילים למשימות אלה יכול להיעשות ללא הסכמתם. פרשת ההסדרה של "השירות המוכר" בחוק שירות הביטחון מלמדת כי שירות קבוע של חיילים בתפקיד שאינו צבאי מובהק מחייב את הסכמתו של החייל. פרשת פדרמן מלמדת אותנו כי גם במקרה שמדובר במשימה אד-הוק, כמו משלחת של אנשי ביטחון לחו"ל, כאשר המשימה אינה בגדר תפקידיו של הגוף, הפרקטיקה היא לשלוח רק אנשי ביטחון המסכימים לכך. פרשת נתן ופרשת הניסוי הרפואי "עומר" מלמדות כי גם אופן קבלת התנדבותם של חיילים למשימה מסוג זה

מחייב זהירות ונקיטת אמצעים שיבטיחו כי התנדבות תיעשה מתוך רצון חופשי. נדרשת מודעות לעובדה שחיילים נתונים למרות מפקדיהם במערכת כופה וכן ללחץ חברתי של חבריהם וכי לא ניתן לכפות עליהם לסכן את בריאותם ואולי אף את חייהם, לתכלית שאיננה הגנת המדינה. איננו טוענים כי אמצעי הזהירות בקבלת הסכמת החיילים חייבים להיות זהים לאלה שנקבעו בנוגע להשתתפות בניסויים רפואיים. ככל שהסיכון הכרוך במשימה נמוך יותר אפשר לנקוט אמצעים מחמירים פחות כדי להבטיח הסכמה חופשית ומדעת. אנו מודעים לכך שעשוי להתקיים צורך להקצות חיילים רבים למשימה באופן דחוף לאור נסיבות החירום וגם ליתרון הברור, מבחינת היקף המשאבים ומידת היעילות, בהפעלת יחידות צבאיות אורגניות. למרות זאת, לדעתנו לא ניתן לוותר על קבלת הסכמתם המודעת והחופשית של החיילים כאשר המשימה איננה משימה צבאית שתכליתה להגן על המדינה ואף לא משימה ביטחונית-לאומית מובהקת אלא משימה לאומית-ממלכתית אחרת, כמו המאבק בנגיף קורונה.

חלק ג': היבטים ממוקדים במעורבות צה"ל במשבר הקורונה

“שמיכה כתומה”: פיקוד העורף בהתמודדות עם מגפת הקורונה: מאפיינים ומשמעויות

כרמית פדן, מאיר אלרן, דנה אגמי

תמצית

המאמר בוחן את פעילות פיקוד העורף ב"גל הראשון" של מגפת הקורונה בשלושה מעגלים: הממלכתי, המטה והשטח. המאמר מנתח את האתגרים בהפעלת פיקוד העורף, גם מול המערכות הלאומיות העוסקות באירועי חירום, את התפיסה הקיימת בצה"ל לגבי תפקידו בניהול משברים אזרחיים ואת מדיניותו בהפעלת פיקוד העורף. טענת המאמר היא כי דווקא בשל האמון הגבוה של הציבור בצה"ל והנטייה בציבור ובמקבלי ההחלטות לפנות לצה"ל בעת משבר, יש הכרח להסדיר את מערך הפעולה הלאומי הכולל, הצבאי והאזרחי, בחירום מבחינה חוקית וארגונית. המאמר נחתם בלקחים למדיניות ניהול החירום בישראל ברמה הלאומית ובהתייחס לפיקוד העורף.

הקדמה

האפשרויות להפעלת צה"ל בהתמודדות עם נגיף הקורונה נעו על קו הרצף שבין הענקת סיוע לגופים אזרחיים לבין קבלת אחריות לניהול ה'אירוע' כולו. בשבועות הראשונים להתמודדות עם התפשטות הנגיף נשמעו קולות במערכת הביטחון להטיל על צה"ל אחריות מלאה על ניהול ה'אירוע'. אלה טענו כי מערכת הביטחון למרכיביה יכולה להעניק את המענה המשולב הנדרש כדי להתמודד עם האתגר (ולמצער לצמצם את נזקיו), וזאת בשלושה תחומים עיקריים: לוגיסטיקה, מידע והסברה לאוכלוסייה, שליטה וניהול המגפה והיקפה. מולם טענו אחרים, בעיקר במשרד הבריאות, כי צה"ל יכול וצריך לסייע לנהל את ההתמודדות אך לא ליטול על עצמו את ניהול המערכה בשל מאפייניה המקצועיים (בריאותיים) שאינם חלק מתחומי המומחיות של צה"ל¹. המחלוקת על הגורם שניהל את ההתמודדות עם התפשטות מגפת הקורונה התאפיינה גם במאבקים בעלי גוון פוליטי מובהק. ההכרעה שהתקבלה לבסוף הייתה כי ה'אירוע' ינוהל על ידי ראש הממשלה עם משרד הבריאות והמטה לביטחון לאומי ועם גורמים נוספים במשרד הביטחון - וביניהם פיקוד העורף (פקע"ר) - שישמשו כגורמים מסייעים לגופים אזרחיים². לגבי גורמי נוספים בצה"ל, שאינם נמנים עם פקע"ר, הכוונה הייתה שמעורבותו תורחב אם תחול התפשטות מסיבית של המגפה שתיצור קושי רב לגורמי

1 אלרן, מ., איזנקוט, ג., פדן, כ. (2020), מעורבות הצבא בהתמודדות הלאומית עם מגפת הקורונה, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על מס. 1281 <https://www.inss.org.il/he/publication/idf-and-coronavirus>

2 יואב לימור, "צה"ל ערוך לקבל אחריות על המשבר באופן מידי - כל עיכוב עלול לעלות בחיי אדם", ישראל היום, 22 מרס 2020.

הטיפול השונים. ואכן, לאורך "הגל הראשון" של מגפת הקורונה, בו מתמקד מאמר זה, הצבא היה רחוק מעמדת הובלה, הגם שנחלץ לפעילויות סיוע מגוונות בהדרגה,³ בעיקר באמצעות פקע"ר, אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (אט"ל) ואגף המודיעין (אמ"ן).

המאמר הנוכחי נבנה בארבעה חלקים: החלק הראשון, יציג וינתח את עיקר פעילות פקע"ר בשלושה מעגלים: ברמה הממלכתית, במטה ובשטח; החלק השני, ינתח את האתגרים בהפעלת פקע"ר מול המערכות הלאומיות העוסקות באירועי חירום, מול רשות החירום הלאומית (רח"ל) ומול מל"ח וגופים אחרים; החלק השלישי, ידון בתפיסת צה"ל את תפקידו בניהול משברים אזרחיים וכן את עמדתו על אודות יעילות פקע"ר נוכח מדיניות הפעלתו; החלק הרביעי יכלול סיכום ובו יתייחס המאמר לשני נושאים עיקריים: היתרונות הטמונים בהפעלת פיקוד העורף, הדרכים ליצור מיצוי מיטבי של תרומתו במצבי חירום וההיערכות המדינתית הנדרשת נוכח אלה כדי לנהל של משברים אזרחיים עתידיים.

עיקרי פעילות פיקוד העורף בהתמודדות עם מגפת קורונה

מעורבות צה"ל במאבק על התפשטות נגיף הקורונה הייתה המעורבות הרחבה והממוקדת ביותר מסוגה של צבא בתווך האזרחי בישראל.⁴ היא אינה מובנת מאליה, ובעיקר במדינה דמוקרטית, בה אמורים כוחות אזרחיים לטפל באתגרים אזרחיים הכוללים הצלת חיים בהיקף רחב.⁵ מבחינה זו נכנס הצבא לאירוע' הנדון כאן כשמידת מוכנותו המקצועית נשענת על ניסיונו לסייע לאוכלוסייה מול איומים ביטחוניים ומתבססת בעיקרה על גודלו של הצבא, ובתוך כך על פריסתו של פקע"ר ברשויות המקומיות, על יכולותיו בתחום הפיקוד והשליטה, על משאביו הלוגיסטיים ומעבר לכל אלה על תפיסת האחריות המרחיבה' (להלן) המנחה את פקע"ר.

פקע"ר הוא הזרוע הצה"לית לפעילות במרחב האזרחי. על פי ייעודו מהווה פקע"ר "שירות התגוננות אזרחי ומפקדה מבצעית ראשית להפעלת כוחות ייעודים לעורף".⁶ מעורבות פעילה של צה"ל בתווך האזרחי אינה מוסדרת בחוק בצורה ברורה, גם אם היא מתאפשרת חוקית על בסיס פקודת המשטרה ועל פי הסדרים מיוחדים אחרים.⁷ פעילות פקע"ר בהתמודדות עם התפרצות נגיף הקורונה לא הייתה צפויה או מתוכננת מראש. מסגור פעילות פקע"ר במסגרת מתן הסיוע לאזרחים במגפת הקורונה היה "הצלת חיים

3 עמוס הראל, הארץ, 3 מרס, 2020.

4 בין היוצאים מהכלל הבולטים בעידן הנוכחי נזכיר את ההתנתקות מרצועת עזה (2005), ראה לוי, י. (2007). הצבא המשוקע-הצלחת צה"ל בביצוע ההינתקות. פוליטיקה: כתב עת ישראלי למדע המדינה וליחסים בינלאומיים, (חוברת 16), 43-65.

5 על ההיבטים הערכיים של פעילות צה"ל בתווך האזרחי ראה כשר, א. (2001), חיילים במשימות לא צבאיות תרבות ודמוקרטיה 4-5, עמ' 151-185 (ובמיוחד: פרק ח', משימות להצלת חיי אדם, 166-167).

6 <https://www.ore.org.il/10862-he/Pakar.aspx>

7 בן ארי, א', אלון, מ' (2020), "מצבי חירום - היבטים חוקיים והשכלותיהם על ההתמודדות עם הקורונה", המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על גיליון 1292, <https://www.inss.org.il/he/publication/coronavirus-and-law-2>

כחלק מסיוע במשימה לאומית". כפי שהגדיר זאת תא"ל הדי זילברמן, דובר צה"ל: "זה המקום...לעזור במשימה לאומית...ולהציל חיים"⁸. בכך העניק צה"ל מסגרת ערכית למעורבות פקע"ר במשבר האזרחי כמשימה להגנת העם שכן בהיות צה"ל "צבא העם" אך טבעי הוא שיתגייס למשימה. התוספת הכרוכה ב'הצלת חיים' עומדת בזיקה להגדרת צה"ל כ'צבא ההגנה', שכן לפיה תפקידי צה"ל נועדו להציל חיי אזרחים (גם) במצבי איום וחירום.

במעגל הממלכתי, המטה לביטחון לאומי הוא שמונה על ידי ראש הממשלה לתכלול את האירוע. תוך כך בלט בכך תפקידו המוגבל של מטה משרד הביטחון, למרות קיומן של מערכות חירום מוכרות בתוכו (רח"ל, מל"ח ועוד). זאת, בשונה מהחלטת הממשלה מס. 4356 מ-2005 שקבעה, בין היתר, כי: "באחריות משרד הביטחון לתת מענה ברמה הלאומית לנושאי משק חיוני על-ידי "צוות ניהול משבר" באמצעות מטה מל"ח ארצי ופיקוד העורף. (וספציפית), עוזר שר הביטחון ירכז עבור שר הביטחון את עבודת צוות ניהול משבר לטיפול בהיערכות לניהול המשק בעת פנדמיה, באמצעות משק לשעת חירום"⁹. למרות זאת, במהלך הגל הראשון (לפי סיכום ביניים של ועדת הקורונה של הכנסת), לא מונה 'אופרטור' כראש המטה לניהול האירוע, בכפוף לדרג המדיני.¹⁰

לעניין הפנדמיה, כבר ב-2002 גובש נוהל משותף לרח"ל ולמשרד הבריאות (העונה לשם "נחשול בריא"), העוסק בניהול אירוע מגפה בו הוגדרו תחומי שיתוף הפעולה בין משרד הבריאות לבין רח"ל, מל"ח ופקע"ר. אולם, לאחרונה התבצע ארגון מחדש במערכת החירום בתוך משרד הביטחון, על בסיס המלצות ועדת מזרחי, לפיו הועברה בין היתר האחריות על רמת המחוז של מל"ח מרח"ל לפקע"ר. מהלך זה צמצם את מעורבות רח"ל בהתמודדות עם המגפה ומחוזות פקע"ר ביצעו את משימותיהם בתחום המל"ח, בשיתוף משרדי הממשלה הרלוונטיים. לשאלה מדוע רח"ל לא ניהלה את התמודדות המשק עם מגפת הקורונה השיב זאב צוק רם, לשעבר ראש רח"ל כך: "זו החלטה של הקברניט והקברניט של אירוע הקורונה החליט שהוא מנהל את האירוע הזה עם המל"ל".

פקע"ר שימש כמפקדה מקצועית שסייעה למאמץ הלאומי במנעד רחב החל בהשתתפות בהערכות המצב של המל"ל, איסוף 'מודיעין אוכלוסייה' וכלה בסיוע לאזרחים בריכוזי אוכלוסייה שהתאפיינו בהיקף תחלואה גבוה. אחד מהמאמצים

8 יואב לימור, ישראל היום, 19 מרס, 2020

9 https://www.gov.il/he/Departments/policies/2005_des4356

10 הכנסת (2020), הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה, מסקנות ביניים, עמ' 25; וכן, טרכנברג, מ' (2020). "ניהול משבר הקורונה ברמה הלאומית: לא רק "מה" אלא "איך", המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על גיליון 1302, <https://www.inss.org.il/he/publication/coronavirus-management>

העיקריים של פקע"ר במעגל הממלכתי היה בתחום ההסברה לאוכלוסייה. זה כלל בין היתר, "תרגום מותאם אוכלוסייה" של התקנות לשעת חירום, העברת הנחיות ומסרים בערוצי התקשורת השונים, ובעיקר - הקמת פורטל חירום לאומי, בשיתוף עם מטה ההסברה הלאומי. הפורטל הופעל בשלוש שפות (עברית, ערבית ורוסית) ולמגזרים שונים (גם לילדים) וריכז את המידע וההנחיות המתעדכנות של משרדי הממשלה. לצד הפורטל הופעל גם מוקד טלפוני (24/7) שסיפק מידע נדרש בנוגע להנחיות ולהתגוננות מהתפשטות הנגיף.

במעגל המטה, הפעיל פקע"ר במגפת הקורונה - ולראשונה באירוע נרחב ומאתגר - את מערכת אג"מים¹¹. מדובר במערכת חדשה לאיסוף ומיצוי אופרטיבי של מידע רלוונטי נדרש המבוסס על קלט של big data ממקורות מגוונים: החל בארגוני החירום בישראל, משרדי הממשלה והרשויות המקומיות וכלה בנתוני מיון, התרעה ותמונת מצב אוכלוסייה למגזריה. המערכת החדשה תרמה לתהליכי קבלת החלטות של פקע"ר במטה ובמחוזות הגם שנתקלה באתגרים שהיו כרוכים בהיתוך מידע רב ממקורות שונים לשם מיצוי המידע המופק ממנה. מסתבר כי קושי זה אינו תלוי רק בתפעול המערכת אלא גם במידת שיתוף פעולה (הנדרש) עם גורמים חיצוניים, בזמינות של מידע הכרחי, בקליטת המידע הרלוונטי ולא פחות מכך ביכולת העיבוד והסקת המסקנות ממידע זה ותרגומו ל"נכסים אופרטיביים".

זאת ועוד, לשם תיאום בין מערכי הסיוע השונים בשטח, הקים פקע"ר את מרס"ל - מרכז הסיוע לאזרח. מטרת המרכז הייתה לייצר שיתוף פעולה רחבי בין כל משרדי הממשלה, הרשויות המקומיות וארגוני הסיוע לאזרחים. זאת, לאור ההבנה בביקוד כי "הבעיות כיום תמיד 'חונות' בתפר שבין הארגונים ולכן צריך לשאוף לצאת למרחבים משותפים"¹². כוחו העיקרי של מרכז זה באה לידי ביטוי בהכוונת המאמצים של הגופים השונים שפעלו בחירום בתקופת הקורונה מול האוכלוסייה שנוזקה לסיוע מעין זה. כל גוף מבין אלה שלח נציגה למרכז על מנת שייצג את יכולותיו ודרישותיו. בתוך כך חולקה הפעילות במרס"ל לשישה "שולחנות": מזון, כוח אדם, טיפולים "מנטליים", משרדי ממשלה, רשויות מקומיות, מרכז שליטה.

11 https://drive.google.com/file/d/14ZtrkFzvhjHC2VUU40mSZ6ReYo_Qb4/view

12 לפי, א (2020), "ראיון טיכום עם מפקד פקע"ר היוצא, האלוף תמיר ידע", מערכות עורף. מתוך:

<https://www.idf.il/%D7%90%D7%AA%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%95%D7%A1/%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%95%D7%AA-%D7%A2%D7%95%D7%A8%D7%A3-%D7%A8%D7%99%D7%90%D7%99%D7%95%D7%A1%D7%99%D7%9B%D7%95%D7%9D-%D7%A2%D7%9D-%D7%9E%D7%A4%D7%A7%D7%95%D7%93-%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A8%D7%A3>

בכפוף למרס"ל פעלו מוקדים לפי רשויות מקומיות שביצעו את ההתאמות הנדרשות לכל רשות על פי מאפייניה וצרכיה. זאת, על בסיס התפיסה העקרונית לפיה הרשות המקומית, כ"לבנת יסוד" בחירום, היא המעניקה בפועל את המענה בקשר ישיר עם תושביה. באופן מפורט יותר פעילות מרס"ל ריכזה פעילויות מגוונות, כמו, הקצאה של רכבי צה"ל לניוד בדיקות, סיוע לקשישים באמצעות חלוקת סלי מזון, חלוקת מארזי משחקים לילדים, הפעלת שמרטפיות לילדי הצוותים הרפואיים, חיבור בין חקלאים לתנועות נוער לשם סיוע בקטיף ועד לטיפול במקרים של אלימות במשפחה באמצעות השולחן ה"מנטלי".

מסגור הפעילות של מרס"ל בתקשורת הייתה של "רשת ביטחון של האזרחים במצבי חירום" וזאת כחלק מהתפיסה על פיה "צה"ל הוא רשת הביטחון של המדינה". במסגרת עבודתו סייע מרכז שליטה זה "לחבר צורך עם צורך כדי ליצור מענה".¹³ נדגיש כי בהעדר תכנית סדורה מקדימה, בוצעה העבודה במרס"ל במידה רבה על בסיס רצון טוב מצד ארגוני הסיוע לאזרחים והגורמים האחרים "שישבו מסביב לשולחן" ובהובלת פקע"ר. בכך באה לידי ביטוי יכולת האלתור הישראלית ודווקא במקומות שאפשר וצריך היה לצפות להיערכות מקדימה ועל בסיס לקחים לניהול אסונות המוניים מהעולם כמו גם מהניסיון הביטחוני של ישראל.¹⁴

במעגל הפעילות בשטח בלטה פתיחת מלוניות הבידוד וניהולן. מלונית הבידוד הראשונה נפתחה כבר ב-17 במרס בתל אביב. סך הכול נפתחו 24 מלוניות שפעלו ברחבי הארץ, 10 מלוניות בידוד ו-14 מלוניות החלמה. ארבע מתוכן נועדו לאוכלוסייה החרדית. פתיחת "מלוניות הקורונה" נועדה להקל על העומס שהסתמן בבתי החולים ולאפשר להן להתמקד בטיפול בחולי קורונה במצב בינוני וקשה. ראוי לשים לב כי בעוד שאת פתיחת וניהול "מלוניות הקורונה" ניהל פקע"ר, הטיפול התרופתי באנשים ששהו ב"מלוניות הקורונה" היה באחריות משרד הבריאות באמצעות קופות החולים. זאת ועוד, משטרת ישראל היא שאכפה את הכניסה והיציאה של הבאים בשערי המלוניות. גם כאן, כמו באכיפת ההסגרים, הייתה הקפדה על כך שפעילות אכיפה ישירה מול אזרחים לא תבוצע על ידי חיילים במדים.

13 ס"ל אמיר בן דוד, מפקד מרכז השליטה לאזרח <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5701055,00.html> אלרון, מ. (2020), ישראל לא הייתה ערוכה למגפה וכך הגיע שלב האלתורים, דה מרקו, 21 אפריל,

<https://www.msn.com/he-il/news/other/%D7%99%D7%A9%D7%A8%D7%90%D7%9C-%D7%9C%D7%90-%D7%94%D7%99%D7%AA%D7%94-%D7%A2%D7%A8%D7%95%D7%9B%D7%94-%D7%9C%D7%9E%D7%92%D7%A4%D7%94-%D7%95%D7%9B%D7%9A-%D7%94%D7%92%D7%99%D7%A2-%D7%A9%D7%9C%D7%91-%D7%94%D7%90%D7%9C%D7%AA%D7%95%D7%A8%D7%99%D7%9D/ar-BB12Z7r9?li=BBqrl8m>

המגמה ליצור חיץ בין אזרחים לחיילים בכל הקשור לפעולות אכיפה ישירה לא הייתה סתמית. מעבר לשאלה התדמיתית והחוקתית, חיילים אינם מאומנים לאכוף חוק וסדר על אזרחי המדינה. ביצוע משימות של אכיפה בתווך האזרחי בתוך שטחה של המדינה אינו טריוויאלי לחיילים ומחייב אותם לשינוי קוגניטיבי, תובע מהם רמת משמעת גבוהה, איפוק וורסטליות.¹⁵ יש בכך גם סכנה לשימוש לרעה בכוח ופוטנציאל לחוסר הבנה של הסיטואציה הרגישה המתקיימת במפגש בין חייל לאזרח. מטרת מתכונת הפעלה כזו נועדה למנוע מצבי חיכוך ומתח בין חיילים לאזרחים, דבר העשוי לפגוע במעמד של צה"ל הזוכה להסכמיות רחבה של פעולותיו ולאמון גבוה בציבור הישראלי.¹⁶

חלק גדול מפעילות פקע"ר, שקיבל גם בולטות ציבורית, נותב כדי לסייע לקבוצות אוכלוסייה מוחלשות, ובהם: קשישים (במיוחד אלה ללא עורך משפחתי), חרדים (שעל כמה ערים בעלי ריכוז חרדים גבוה הוטל סגר כללי לתקופה מוגבלת) וחלקים בחברה הערבית. כך, לדוגמה, חיילי פקע"ר פעלו כדי לספק מזון לאוכלוסייה נזקקת, לחטא בתי אבות מפני הנגיף, לבודד אותם ולבצע בהם בדיקות קורונה. במכלול הפעילויות בשטח בלט הסיוע המערכתי לאזרחי העיר בני ברק – החל בחלוקת סלי מזון למשפחות וכלה בפינוי חולי קורונה מהעיר¹⁷ (כמו גם לערים חרדיות אחרות כמו מודיעין עלית); הסיוע לרשויות המקומיות בא לידי ביטוי בהקמת מתחמי בדיקות קורונה, בסיוע לשמירת ההנחיות במרחב הציבורי, בסיוע לראשי רשויות בקבלת החלטות באמצעות יחידות הקישור לרשות (יקל"ר) הפרוסות מלכתחילה בכל הרשויות בארץ ואמונות על הקשר עם גורמי הרשות. כמו כן הוגש סיוע נרחב ליישובים בחברה הערבית בהם נרשמה תחלואה גבוהה באופן יחסי. זאת, בדפוסים דומים ועל פי דגם הסיוע שהופעל בריכוזי הציבור החרדי, ותוך התאמה לנדרש ולרגישות הנובעת מנוכחות צבאית ביישובים ערביים.

נוכח חומרת האתגר ומורכבותו, התקבלו חיילי פקע"ר בחיוב רב על ידי האוכלוסייה, כולל החרדית והערבית וכמעט שלא הושמעה ביקורת על עצם כניסתם למרחב הערבי, למרות רגישות המהלך.¹⁸ ההבנה של המנהיגות הערבית המקומית, כולל זו הדתית, את דבר חשיבות הסיוע הצבאי תרמה רבות להצלחת המאמץ בקרב אוכלוסייה זו ויצרה בסיס אפשרי להמשך שיתוף פעולה בעתיד בתחומים של סיוע אזרחי.¹⁹ הסיוע של

15 מיכאל ק. פדן, כ. (2019), משמעות הפיקוח האזרחי על הצבא בזיקה לסוגיות ערכיות ובעולם של עימותים היברדיים, המכון למחקרי ביטחון לאומי, עדכן אסטרטגי, 22 (2), 49-60.

16 לוי, י. (2020) צבא העם נאבק בקורונה, ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה,

<https://www.idi.org.il/blogs/security-clearance/coronavirus-and-idi/31265>

17 <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,1-5707372,00.html>

18 לביא, א. א. אלוך, מ. סוואעד, ח. אבו מון, דלאשה, ס. (2020), החברה הערבית בצל מגפת הקורונה, המכון למחקרי

ביטחון לאומי, מבט על מס. 1288, <https://www.inss.org.il/he/publication/coronavirus-and-the-israeli-arabs>

19 לביא, א. סוואעד, ח. עיסא, ג. (2020), כוחות הביטחון במשימות סיוע ואכיפה בחברה הערבית בתקופת משבר הקורונה, בקובץ זה.

חיילי פקע"ר לאוכלוסיות מוחלשות הוצג בתקשורת כסיוע הומניטרי מובהק וחיוני.²⁰ תמונות של חיילים שפעלו במרחב האזרחי נועדו לבטא את הירתמותו של צה"ל, המתגייס כ"צבא העם", כמגלם של הקולקטיב, לסייע כסמל לאומי במשימה לאומית.²¹ על פי גורמים בכירים בפקע"ר יכולתו של פקע"ר להתקבל אצל אוכלוסיית החרדים והערבים באה לו בגלל סימונו במרחב האזרחי כגוף 'שבא לעשות טוב ולהוסיף טוב'. סימון זה הוא תולדה של האופן שבו קציני פקע"ר הנגישו את הסיוע האזרחי לרשויות המקומיות בו הדגישו כי באו לסייע לרשות ולא להחליף את מקומה.

אתגרים בהפעלת פיקוד העורף

כאמור, פעילות פקע"ר ב'אירוע' הקורונה הוצגה לציבור הישראלי כחלק ממעורבותו של צה"ל בהתמודדות עם אתגר בלתי מוכר. פקע"ר לא קיבל אחריות מלאה או מקומית על ניהול המשבר וגם לא תפקד כגורם מתכלל מטעם צה"ל (משימה שבוצעה על ידי סגן הרמטכ"ל ואגף המבצעים של צה"ל²²) מול המדינה (משרד הבריאות והמטה לביטחון לאומי). תפקיד פקע"ר אופייני במובהק כ"גורם מסייע לגופים אזרחיים" ואין חולק על כך שתורמתו הייתה חשובה. עם זאת, בתחום הלוגיסטי נראה כי חיוניות פקע"ר בנקודות שונות לא הייתה דומה והסיוע שנדרש בשטח בעדיפות גבוהה יותר היה, לעתים, אחר. לפיכך עלו שאלות כמו האם הסיוע של פקע"ר ענה על הצרכים המתהווים והדחופים יותר של השטח? האם ראוי שפקע"ר יחליט על חבילת סיוע כזו או אחרת ועל סדרי העדיפויות בביצועה? האם זהו תפקידו של פקע"ר?

בראיון שנערך עמו לקראת סיום תפקידו כמפקד פקע"ר אמר האלוף תמיר ידעי: "אנחנו עמדנו עם נבוט ורק חיכינו למצוא מטרה להנחית עליה אותו".²³ דברים אלה עשויים ללמד כי ייתכן שהיו מקומות בהם פקע"ר "הנחית", כלשונו, את הסיוע שהיה זמין ונוח להפעלה, ולעתים אולי גם ללא התאמה מלאה לצורכי השטח ולכן עשויים להציב שאלה על אודות מידת גמישות ההפעלה של פקע"ר בשטח המחייבת (לעתים) שינוי או סטייה מתכנית שהוכנה מראש. אלה קולות שהושמעו, לדוגמה, במועצה מקומית בשרון, עת יחתה עליה סלי מזון בשפע עבור קשישים ללא צורך אמתי. דוגמה מאתגרת יותר עלתה מבתי אבות, שהיו אחד מהמוקדים היותר מאתגרים של ה'אירוע'. שם נטען כי הסיוע שקיבלו לא נתן מענה לצרכים הדחופים שלהם.²⁴

דוגמה הממחישה פער מעין זה מצוטטת מפי מנהל דיור מוגן בחדרה המספר כך:

²⁰ https://www.mako.co.il/news-israel/2020_q1/Article-7d7ec22ff394171027.htm

²¹ בן-ארי, א', 13 מאי, 2020. במסגרת דיון בזום של "קבוצת לטרון" - קולות של מלחמה - קולות של מגפה. במסגרת ה-חמ"ל המשותף שהוקם ב-ביה"ח שיבא, המרכז את כלל פעולות מערכת הביטחון (כולל צה"ל, המוסד וה-שב"כ) מול הקורונה <https://news.walla.co.il/item/3354114>

²² לפיד, א', ראיון עם ידעי, שם.

²³ שם.

²⁴ יניב קובוביץ', "בנט שלח את צה"ל לבתי האבות, אך החיילים לא מסייעים היכן שצריך", הארץ, 7 אפריל, 2020.

"הגיע אליי קצין בדרגת סגן אלוף, מטעם פיקוד העורף...כבר ברגע הראשון אמר לי שהם יכולים לסייע בשמירה בשער, בפקיד קבלה, ושאלם צריך להביא דברים – יש להם רכב... אני לא מזלזל בשום עזרה, אבל אין לי צורך בזה"²⁵. חשוב להזכיר כי בשלבים הראשונים של התפשטות הנגיף עיקר הפגיעה הייתה בבתי האבות. קשישים רבים השוכנים בהם נדבקו וצוותי הסיעוד שפעלו בבתי אבות רבים חששו להיכנס אליהם. מצב זה יצר מחסור חמור בכוח אדם. זו בדיוק הייתה בקשתו של מנהל הדיור המוגן: "אנחנו חייבים ידיים עובדות...עובדים רבים בכל מערך הסיעוד פשוט עזבו מחשש להידבק. אבל הקצין אמר שהם לא באים...להחליף את עבודת הצוות...אם כל הסיפור של פיקוד העורף בסיוע לבתי האבות מסתיים בשומר בכניסה שמודד חום, אז למרות הרצון הטוב אני לא ממש צריך את זה"²⁶. פערים נוספים שהתגלו בסיוע לבתי האבות נגעו גם לביצוע בדיקות, לסיוע בשינוע עובדי בתי אבות לבתייהם ובחזרה ולתגבור ציוד מיגון.

על אף הירתמותו המלאה של פקע"ר למשימה הלאומית, השאלות שהוצגו כאן מסמנות ארבעה אתגרים העומדים בזיקה זה לזה: **הראשון**, נוגע לצורך להגדיר גורם מדינתי אחראי הקובע "מי עושה מה" בשעות חירום. בהיות פקע"ר גורם צה"לי-ביצועי בעיקרו, הוא צריך לנתב את פעילויותיו בתווך האזרחי על פי הנחיות מוגדרות ומפורטות על פי הנחיות הדרג המדיני. במקרה זה ההתמקדות הברורה בסיוע לקשישים ולבתי האבות הייתה פועל יוצא ישיר של עדיפותו המוצהרת של שר הביטחון נפתלי בנט בנושא זה. **האתגר השני**, מתכתב עם הקושי שנוצר בתיאום הפעילויות אשר נגזר מהגישה הלעומתית שנוצרה בשלב הראשון של המגיפה בין משרד הביטחון למשרד הבריאות. הקושי להשיג תיאום מיטבי השפיע במישרין על גופי הביצוע ולכן גם על פקע"ר. **האתגר השלישי**, נוגע לצורך לבחון את הפער המקצועי בין הפעילויות שפקע"ר מסוגל להעניק לבין מגוון הצרכים הדחופים של אוכלוסיות נפגעות ומוחלשות. מה שהתרחש אצלן הוא בבחינת איתות אזהרה לחוסנו של הציבור הרחב, שכן חוסנה של כל מערכת נבחן ביכולתן של החוליות החלשות בה להמשיך לקיים רציפות תפקודית על אף מצב החירום. **האתגר הרביעי** נובע מכך שעד עתה בפקע"ר נערכו בעיקר לתרחישי איום ביטחוניים ובמידה פחותה יותר להפרעות קשות מהטבע. זאת, על אף הטעמת גישת "כלל הסיכונים"²⁷ (All hazard approach) בתפיסת ההפעלה של פקע"ר בכל הקשור להיערכות לחירום בקצרה, מדובר בגישה

25 https://www.mako.co.il/news-israel/2020_q1/Article-7d7ee22ff394171027.htm ש.ם

26 ש.ם

27 <https://www.fema.gov/pdf/plan/slg101.pdf>

כוללנית למוכנות לחירום המתמקדת בפיתוח משאבים, יכולות, עקרונות ליישום במגוון רחב של מצבי חירום ואסונות. על פי גישה זו, בהפעלתם של אלה במצבי חירום ואסון מגוונים יש כדי להפחית למינימום את הסיכון הכרוך בהרס או בפגיעה באנשים וברכוש.

בזיקה לכך, גם בעת שבוצע התרגיל הלאומי של פיקוד העורף להיערכות לחירום בחודש אפריל 2018, הוא נערך, במתווה ביטחוני מובהק, "ללא שיתוף גורמים אזרחיים כמו משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וארגונים חברתיים, הממלאים תפקיד חיוני בחירום"²⁸. אלה לא הזמנו להשתתף בתרגיל משום שזה הוגדר כתרגיל צבאי ממודר. עובדה זו פגמה בפוטנציאל השיתוף המתחייב בחירום בו מתחייבים תיאום וסנכרון מיטבי עם המערכות האזרחיות ועם הציבור הרחב. בכך יש כדי לייצר פער בין הציפיות מהציבור (ובהם ארגוני חברה אזרחית) לשמש נדבך חשוב במשבר עתידי לבין היכרותם עם הצרכים והמענים.²⁹ הדבר נכון גם ובמיוחד בתרחישים אזרחיים של אסונות מהטבע, כמו רעידות אדמה ומגיפות.³⁰ בכל מקרה, וגם בזיקה למקרה הנוכחי, שיתוף גורמים אזרחיים בהיערכות ובתרגול של חירום אזרחי היה יכול למנוע, ולמצער לצמצם, את הצורך באלתור (גם אם מוצלח ברובו) שאפיין את פעילות מרס"ל ולתרום מלכתחילה לייסודה של תבנית מסודרת הנותנת מענה מלא ומפורט לפעילות הפיקוד וצה"ל וכפי שניתן היה לצפות שיתפתח במצבי חירום בהם נדרש סיוע לאזרחים.

תפיסת צה"ל את מקומו של פקע"ר בניהול משברים בתווך האזרחי

בחודש אפריל, בעיצומו של ה"גל הראשון" של מגפת הקורונה ובמסגרת ראיון לעיתונות אמר סגן הרמטכ"ל, אייל זמיר, את הדברים הבאים: "אני חושב שהמצב בו ה'אירוע' [התפשטות מגפת הקורונה] מנוהל על ידי הגופים האזרחיים ואנחנו מסייעים הוא נכון... ככל שהמגפה תעבור מהתפרצות נשלטת להתפרצות שהיא לא נשלטת אני מניח שיעברו אלינו עוד סמכויות... אנחנו ערוכים לכל מצב ולכל החלטה... של הדרג המדיני"³¹. מציטוט זה עולה כי בצה"ל מחויבים לסייע לתווך האזרחי מול איומים (ומסוגים שונים) אך בו בזמן מודעים למקומו של הצבא ולכן מדגישים כי צה"ל יפעל בכפיפות לדרג המדיני. בהמשך הריאיון מדגיש סגן הרמטכ"ל את ההכרח בהתייחסות

28 אלרון, מ. כן, ד. (2018), "עמידה איתנה" – תרגיל העורף הלאומי: סמכות לגבי מוכנות החיזית האזרחית לחירום", המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על, גיליון 1042.

29 שם.

30 סופר, י. אלרון, מ'. (2018), המוכנות לרעידת אדמה עזה בישראל: מה ניתן לעשות עכשיו בנדון? המכון למחקרי ביטחון לאומי, מבט על מס. 1086, <https://www.inss.org.il/he/publication/preparing-for-a-severe-earthquake-in-israel-what-can-be-done-now>

וכן, פדן, כ. אשכנזי, י. (2017), לקראת התמודדות מערכתית עם רעידת אדמה – פערים במוכנות, מבט על מס. 957, <https://www.inss.org.il/he/publication/%D7%9C%D7%A7%D7%A8%D7%90%D7%AA-%D7%94%D7%AA%D7%9E%D7%95%D7%93%D7%93%D7%AA-%D7%9E%D7%A2%D7%A8%D7%9B%D7%AA%D7%99%D7%AA-%D7%A2%D7%9D-%D7%A8%D7%A7%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%90%D7%93%D7%9E%D7%94-%D7%A4/A2%D7%99%D7%93%D7%AA-%D7%90%D7%93%D7%9E%D7%94-%D7%A4>

צה"ל למשימות לאומיות "צה"ל...אינו יכול לשבת בצד כשכל המדינה מתמודדת עם אירוע חסר תקדים" ובה בעת שב ומדגיש כי צה"ל יסייע ככל שיוכל לגורמים אזרחיים ולא יחליפם ולפיכך לא ישאף לנהל את החירום: "חשוב מאוד שככל שנקבל אחריות לא נשחרר את הגופים האזרחיים מהאחריות שלהם".

דבריו של סגן הרמטכ"ל מציגים את תפיסת 'האחריות המרחיבה' של פקע"ר. במסגרת תפיסה זו, המנותבת לתת מענה לכל צורך במסגרת הסיוע האזרחי בחירום (אך לא לניהול החירום)³² עולה שאלת המהות, היקף האחריות ומאפייני הפעולות של פקע"ר. אמנם מפקד פקע"ר היוצא, האלוף תמיר ידעי, סבור כי "הרמטכ"ל והמטה הכללי מכירים במה שפקע"ר יכול לספק להם"³³ ואף רואה בכך "פריצת דרך של ממש"³⁴, אך נראה כי בפעולות שנתפסו בצה"ל כמורכבות וטעונות יותר, הוסטו קציני פקע"ר הצידה ובמקומם מונו קצינים מהמערך הלוחם למשימה. כזה היה המקרה עת מונה תא"ל ירון פינקלמן, מפקד אוגדה 98, לסייע לבני ברק בעת שמפקד פיקוד המרכז לשעבר, האלוף במילואים רוני נומה, נקרא על ידי ראש העיר לסייע לו להתמודד עם אתגר מיגור הקורונה. במקרה נוסף, הוסכם בצה"ל בחודש אפריל 2020, למנות את תת-אלוף רפי מילוא, מפקד המכללה הבין-זרועית לפיקוד ולמטה, ליועץ ראש העיר ירושלים לשם גיבוש מדיניות מול תושבי מזרח ירושלים. זאת, על אף שירושלים נמצאת בפיקוח מפקד מחוז של פקע"ר.³⁵

הבחירה במפקדים אלה, שניהם חיצוניים לפקע"ר ואינם מיומנים במיוחד לסייע לאזרחים בחירום, מעלה שאלה נוקבת באשר לתפיסה הקיימת בצה"ל לגבי כישורים של מפקדי פקע"ר ויכולתם לטפל בהצלחה במצבי חירום מאתגרים ורגישים בכלל ובאוכלוסיות אזרחיות ייחודיות בפרט. מינויים מסוג זה מעוררים שאלה שמא בפיקוד העליון של צה"ל עדיין לא מבינים את משמעות המקצועיות של פקע"ר בפעולה בתווך האזרחי ולכן מתייחסים אליו בתפיסת חסר. אולי זה הרקע לכך שבצה"ל מצאו לנכון להציב מפקדים חסרי ידע וניסיון אזרחי מהמערך הלוחם במרחב אזרחי מובהק. כל זאת, כאשר גם מפקד פקע"ר היוצא והנכנס וגם קצינים בכירים אחרים הם בעלי ניסיון צבאי עשיר נוסף לעובדה שהם מכירים היטב ומקרוב את התווך האזרחי.

נדמה כי דבריו של מפקד פקע"ר היוצא, שנאמרו בעת שנפרד ממחוז הפיקוד בדרום, מכוונים (גם) כלפי מקרים כגון אלה בהם קציני פקע"ר מוסטים מהעשייה לשמה

³² "ניתן וצריך להשתמש בו [בפיקוד העורף] בכל מקום שיש לו יתרון יחסי על פני מערכות אחרות שקרסו, בין היתר פיגוי אוכלוסייה, אספקת מזון, הקמת מתחמי מגורים ארעיים והקמת בתי חולים זמניים...האחריות שלנו גדולה מהסמכות שלנו ואנחנו נענים לכל בקשת סיוע" (מפקד פקע"ר היוצא, האלוף תמיר ידעי, בראיון לידיעות אחרונות, 8 אפריל, 2020). תפיסת האחריות המרחיבה גובשה בפקע"ר בעקבות הכישלון של מלחמת לבנון השנייה, אליה נכנס הפיקוד בעיקר כגורם העוסק בחילוץ והצלה. כלקח עיקרי של המלחמה בנה הפיקוד תפיסה חדשה, הקובעת שיש לו אחריות לסייע נרחב לתווך האזרחי במסגרת עימות בחזית האזרחית.

³³ לפיד, א', שם.

³⁴ שם.

³⁵ יניב קובוביץ' וניר חסון, "קצין בכיר מחוז לפיקוד העורף מונה לטפל בהתפרצות הקורונה במזרח ירושלים", הארץ, 20 אפריל, 2020.

הוכשרו ולשמו הוקם הפיקוד. וכך אמר: "אף שלפיקוד העורף אין סוללות, טנקים או תותחים יש לו אנשים ויכולות ששוים לא פחות מזה".³⁶ מינויים אלה שונים מהתפיסה שמפקד פקע"ר בחר להדגיש לפיה: "[בעוד שבעבר] פיקוד העורף נתפס [כמתרכז במשימות של] חילוץ ואב"כ...בפרספקטיבה של היום אפשר לראות עד כמה יש לפקע"ר תפקיד משמעותי..."³⁷

דיון

הטיפול במשבר הקורונה נצבע מראשיתו בצבעים ביטחוניים ועבר במידה רבה תהליך של 'ביטחוניזציה'. המועצה לביטחון לאומי ריכזה עבור ראש הממשלה לו את המאבק בנגיף הקורונה; המוסד ניהל את הרכש לציוד רפואי; שירות ביטחון כללי ניהל ניטור ומעקב אחר האוכלוסייה; וצה"ל הפעיל גופים משלו נוסף לפקע"ר. ההתייחסות אל הקורונה הייתה כאל 'אויב שקוף', כפי שחזר ואמר ראש הממשלה בהופעותיו הפומביות והתדירות לציבור; המאבק בקורונה תוּך לציבור כ'מלחמה' והפנייה לארגוני הביטחון שהוזכרו לעיל הייתה מידית ורחבת היקף.

גיוס צה"ל ובמסגרתו פקע"ר למטרות אזרחיות שאינן צבאיות נתפס בקרב חלקים גדולים בציבור הישראלי כעניין טבעי, אולי אפילו מתבקש, הקשור (גם) במודל "צבא העם" והאתוס הנלווה אליו. עם זאת, ככל שהצבא מגויס למטרות לאומיות שאינן קשורות בביטחון המדינה במובנו הצר מתעוררות שאלות מנקודת המבט של הדמוקרטיה, ובמקרה הנוכחי - זו הישראלית.³⁸ לכאורה קיים מדרג של צורות מימוש 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. מימוש של תרחיש כזה, וודאי הרחב יותר, יציב אתגר חריף לדמוקרטיה הישראלית וישקף את החולשה הבסיסית של המערכת האזרחית. ספק אם לצה"ל יש הכישרים הנדרשים לממש אופציה כזו.³⁹

בהקשר זה מתעורר חשש לפיו פעולת צבא בתוּך אזרחי ולאורך זמן עשויה לפגוע בחירויות אזרחיות. החשש העיקרי הוא שהפעלת צבא לסיוע בחירום תגלוש להכלת "חוקים בעלי אופי צבאי" על המרחב האזרחי ולפיכך תפגום בשלטון הדמוקרטי. מצב זה אינו ייחודי לישראל. כך, לדוגמה, החשש בארצות הברית היה מכך שאם פעולת

36

<https://www.idfil.org/7%90%D7%AA%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%A4%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%93-%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A8%D7%A3/%D7%9F%D7%97%D7%95%D7%96-%D7%93%D7%A8%D7%95%D7%9D-%D7%A9%D7%9C-%D7%A4%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%93-%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A8%D7%A3-%D7%A0%D7%A4%D7%A8%D7%93-%D7%9F%D7%9F%D7%A4%D7%A7%D7%93-%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A8%D7%A3/%D7%99%D7%A7%D7%95%D7%93-%D7%94%D7%A2%D7%95%D7%A8%D7%A3>

37 לפיד, ראיון עם ידע, שם.

38 כהן, שפרן-גיטלמן, שם.

39 ראה במבוא לקובץ זה.

הצבא לסייע בחירום תפגע בדרך כלשהי במרקם החברתי במדינה היא עשויה לסכן לא רק את האמון של הקהילות בכוחות המשטרה כי אם גם את התמיכה והאמון שמקבל צבא ארצות הברית בחברה האמריקנית.⁴⁰

כאמור, בהשוואה למערכות אזרחיות עומדים לרשות צה"ל משאבים רבים ומיומנים כמו כוח אדם איכותי וממושמע (וצעיר - נתון חשוב בהקשר לנגיף הקורונה), יכולת לוגיסטית ענפה ומערכת קבלת החלטות, שליטה ובקרה. לצד אלה צה"ל זוכה לאמון הגבוה ביותר מבין המוסדות הציבוריים בישראל.⁴¹ צה"ל גם נתפס בציבור הישראלי כגוף שתפקידו והשפעותיו רחבות משימות לחימה וביטחון בלבד.⁴² על כן, צה"ל נתפס כגורם המתאים ביותר לסייע בעת משברים, גם אזרחיים, על פי יכולותיו הרלוונטיות לצרכים האזרחיים בעת משבר.

פקע"ר נכנס למערכה על הקורונה מעמדת חוסר. הפיקוד, בדומה למערכות אחרות, הופתע מהנגיף, ממאפייניו ומהשלכותיו על הציבור, היה בלתי ערוך לאירוע חירום אזרחי מסוג זה ונאלץ לפעול במגוון רחב של תחומים ואילווצים, ביניהם אילווצים פוליטיים הן מהדרג הצבאי הן מהדרג המדיני. בנתונים קשים אלה הצליח פקע"ר, באמצעות הכלים שבנה והתשתית הארגונית והתפיסתית שפיתח בשנים האחרונות, בהקשר של האיומים הביטחוניים, לייצר מענה גמיש (גם אם לא מותאם באופן מלא), לקדם שיתוף פעולה רוחבי בין גורמי סיוע אזרחיים ולסייע לאזרחים ולרשויות המקומיות - ובעיקר לאלה החלשים - להתמודד עם השלכות המגפה. בעניין זה התבסס פקע"ר על תפיסת "האחריות המרחיבה" המטילה עליו מחויבות עצמית לזום צעדי סיוע לאזרחים (אך לא לקבל אחריות עליהם). תפיסה ופריסה רחבה זו הציבה את פקע"ר בעמדה של נוכחות ציבורית חיובית ובולטת, היוצרת לכשעצמה תחושה חזקה ש"יש על מי לסמוך" בעת צרה. תחושה כזו תורמת בהכרח לחוסן החברתי. בכך יש משום תרומה עקיפה אך חשובה של פקע"ר, שמילא את משימותיו האזרחיות, גם אם יש נושאים שיש להפיק לקחים לגבם וליישם בגזרות השונות כפי שמובא במאמר זה.

במסגרת אלה יש להתייחס גם לשאלת היישומיות של תפיסת הרשות המקומית כ"לבנת היסוד בחירום". "הגל הראשון" במגפת הקורונה איתגר תפיסה זו שכן חלק מהרשויות המקומיות התגלו בחולשתן נוכח היעדר מנגנון רשותי מיומן מספיק,

Snyder, N. (2020), "Will the pandemic affect America's confidence in the military?" War on the rocks 40
.- National security for insiders by insiders

/Retrieved from <https://warontherocks.com/2020/04/will-the-pandemic-affect-americas-confidence-in-the-military>

41 ישראלי, צ' ופינס, ר' (2020). מדד הביטחון הלאומי: מגמות בדעת הקהל בישראל, המכון למחקרי ביטחון לאומי, מזכר 200, חלק רביעי, פרק ראשון, 129-145. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי

42 כהן, שפרן-גיטלמן, שם.

המסוגל להתמודד בחירום עם הפרעה מסוג זו. זאת, גם משום שרשויות מקומיות נאלצו לפעול בצורה זרה להם – לנהל תהליכי קבלת החלטות באמצעות מערכות דיגיטליות (כמו זום), להתמודד עם בידוד של אנשיהם, להפעיל קפסולות במערכת החינוך, ולקיים עבודה מהבית לבעלי תפקידים ברשות. כל אלה הופעלו ונוהלו תוך כדי תנועה ללא מנגנון ארגוני-ניהולי מוסדר מראש ומכאן שפעולתם לקתה, פעמים רבות, בחסר.

הדיון הנוכחי במפגש של צה"ל ופקע"ר עם משבר הקורונה מעלה מחשבות נוקבות לגבי היערכותה של מדינת ישראל למצבי חירום אזרחיים מסוגים שונים. יש הכרח שישראל תנצל את ההזדמנות שנקרתה בדרכה כדי להפיק לקחים וליישמם. זאת, בעיקר אם ההתמודדות הישירה עם הנגיף תסתיים בהצלחה יחסית מבחינת מספר המתים מהקורונה (ונקווה שכך) ובעיקר אם מוקד הדיון ברמה המדינית ובשיח הציבורי ינותב לתחומי כלכלה וחברה, עד למצב שבו יידחה או יימנע דיון נדרש שכזה (בבחינת הדחוף שיקדים את החשוב).

כאמור, יש יתרונות בהטלת פעולות הסיוע האזרחי על צה"ל, ובעיקר על פקע"ר, בעת התמודדות עם אסונות אזרחיים המוניים ובעיקר כאשר צה"ל אינו מרותק לעימות ביטחוני. עוצמתו של צה"ל ניכרת בגודלו, בכוח האדם שבו, באמצעים ובמשאבים העומדים לרשותו, ביכולת פריסתו הרחבה, בנכונותו לפעולה, ברוח הגייסות שלו, בקיומם של כלים מערכתיים חזקים, בתרבות הפיקוד והשליטה ובמנהיגות מפקדיו. אלה מייצגים נכסים לאומיים בעת התמודדות עם אסונות. אולם דווקא בשל אלה ונוכח האמון הגבוה של הציבור הישראלי בצה"ל והנטייה בקרב הציבור ומקבלי החלטות לפנות לצה"ל בעת משבר, יש הכרח להסדיר את מערך הפעולה הלאומי הכולל (צבאי ואזרחי) בחירום – הן חוקית הן ארגונית. בעניין זה נצטט את אמירתו של מפקד פקע"ר היוצא, האלוף תמיר ידעי, כי "הגיעה העת להסדיר את מערכת הפיקוד והשליטה של ארגוני החירום וההצלה במעבר משגרה לחירום. כיום לכל משרד תחום משלו, ללא תכניות ארוכות טווח להיערכות וללא מאמצים סדורים. כעת נדרש לבחון את אופן ההתארגנות לקראת האירועים הבאים".⁴³

המלצות ולקחים

על מנת לשפר את ההיערכות לחירום צריך ללמוד מלקחי העבר, כולל מלקחי משבר הקורונה. זאת, בראש ובראשונה כדי לבנות מערך לאומי מאורגן מוסדר ומתורגל, שיתאפיין בכישורים מקצועיים גבוהים ויהיה בעל יכולת להתמודד עם הפרעות קשות, גם בלתי צפויות, ביטחוניות ואזרחיות. מערך כזה צריך לקחת בחשבון את יתרונותיהם של מערכים כמו פקע"ר, משטרת ישראל, מגן דוד אדום ואחרים. הוא צריך לקבל מטריה חוקית מוסדרת שתתייחס בבהירות לשאלת הסמכות והאחריות ותגדיר גם את מקומם ותפקידם של הרשויות המקומיות ושל ארגוני החברה האזרחית. זוהי משימה מאתגרת מאוד אך גם אפשרית ובעיקר נחוצה מאוד. ויפה שעה אחת קודם.

במסגרת זו נציע את הלקחים העיקריים הבאים

- על מדינת ישראל להתייחס ולהיערך ביסודיות לאסונות מהטבע ולא כחלק שולי של היערכות לאיומים ביטחוניים. הנחת היסוד צריכה להיות כי נזקם של אסונות מהטבע, הגם שהם שכיחים פחות מהפרעות ביטחוניות, עלול להיות נרחב מאוד ולאורך זמן ופגיעתם בביטחון הלאומי עשויה להיות ניכרת. לכן יש הכרח ליישם התייחסות מערכתית מקיפה וממוסדת להתמודדות עם אסונות מעין אלה ובטווח הקרוב.
 - יש לכונן מערכת לאומית משולבת ואחודה לכלל מצבי החירום, הנגרמים בידי אדם ומהטבע (על פי תפיסת "כל הסיכונים"), המתמקדת גם בהתמודדות עם השלכותיהם של משברים אקוטיים על המערכות הציבוריות. בתוך כך יש לעמוד על המאפיינים הייחודיים שמצבי חירום (לסוגיהם) מייצרים על מנת למפות את ההשפעות של מאפיינים אלה על התנהגות האוכלוסייה.
 - מערכת לאומית משולבת צריכה לכלול מטה חזק ולהיות מסוגלת לממש שליטה על גופי החירום הקיימים. במסגרת זו יש לקבוע תבניות ברורות של סמכות ושל אחריות ולהגדיר את מערכות היחסים האורכיות והרוחביות בין כלל הגורמים הנדרשים לפעול בחירום ברמה הלאומית והמקומית.
 - יש לעגן בחקיקה את המערך הממלכתי שיוקם, את הגורם המוביל אותו, את סמכויותיו, את קשריו עם הגורמים האחרים, את תחומי אחריותו ואת אופן כפיפותו
-

לממשלה. במסגרת זו צריך מקומו של פקע"ר להיות מוגדר בברור, כולל דרכי השתלבותו במערך הממלכתי ולא פחות מכך בשטח, בפעולתו מול הרשויות והאזרחים.

■ יש לוודא את קיומן של תכניות אופרטיביות מעודכנות לפעולה בחירום לסוגיו בכל הרשויות המקומיות בישראל. זאת, על מנת שהרשות תהא מסוגלת לנהל מצבי חירום מגוונים על בסיס מנגנון מיומן, מערך קבלת החלטות ובעלי תפקידים מוגדרים ומזוהים.

■ מערך ההסברה הלאומי (גם באמצעות פקע"ר) צריך להיערך לתגובה מהירה, רחבה, דינמית ומפולחת לפי אוכלוסיות. ההסברה צריכה להישען על מיסגור ורציונל ברורים, ובעיקר לאוכלוסייה האזרחית.

לקחים עיקריים לפקע"ר

■ הפיקוד צריך להרחיב ולהעמיק את מוכנותו המקצועית והתשתיתית לאירועי חירום גדולים מהטבע, כמו גם של מלחמה נרחבת, על פי תפיסת "כל הסיכונים", שהוכחה כראויה.

■ הצלחת הפיקוד לממש בצורה נרחבת ומגוונת את תפיסת 'האחריות המרחיבה' שלו מחייבת מאמץ נמשך לשמר את העיקרון ולפתחו. הנוכחות הרחבה והמובלטת בשטח עשויה לתרום לתחושת הביטחון ולכן לחוסן של האזרחים. עם זאת, פקע"ר צריך להבין את מגבלות היישום של תפיסה זו ולוודא, גם תורתית וגם מעשית שהוא שומר גם על העיקרון המקביל של סיוע ללא נטילת אחריות ישירה לכלל אירוע החירום בתווך האזרחי וכן למרחב מסוים במסגרתו.

■ מגבלות כאלה על תפיסת האחריות המרחיבה חיוניות במיוחד כל עוד אין הסדרה לאומית לגבי תחומי האחריות והסמכות לחירום בישראל וכל עוד לא נקבע נורמטיבית מה הם התחומים בהם צריך פקע"ר להתמקד ומה הם התחומים שמוטב לו להימנע מהם. דוגמה לכך הינה בתחום האכיפה של תקנות לשעת חירום וחינוך לא רצוי עם האוכלוסייה. נדגיש כי חריגה מפרמטר הסיוע לאזרחים ולרשויות עלולה לפגוע בפיקוד כגורם המגיש סיוע בעיקר בניסיונות של מצוקה קשה.

■ על פקע"ר, בשיתוף מרכז השלטון המקומי, להעמיק את תשתית ההבנה וההכנה שימשו את התפיסה של הרשויות המקומיות כ'לבנת היסוד' של העורף. מערכת היקל"ר, שהוכיחה עצמה, מצדיקה הרחבה מקצועית בחלק גדול של הרשויות, כך שבחירום הקשר עם הפיקוד וכוחותיו יהיה הדוק ויעיל יותר וכישורי החירום של הרשויות יהיו משופרים יותר, בעיקר אצל הרשויות שנמצאו כיותר חלשות. הערכת יכולת התפקוד של הרשויות המקומיות צריכה להיות יותר ריאלית ויותר מפורטת וביקורתית.

■ איסוף מידע ומיצויו (במסגרת אג"מים) נמצא כחוליה חיונית להפעלת הכוח. נדרש מאמץ מקצועי בהרחבת היכולות, בשיתוף עם הגורמים ספקי המידע וכן ביכולות ההיתוך של המידע לכלל מודיעין למטה ולכוחות בשטח, על פי תחומים מגוונים.

■ יש לקיים מערכת רצופה של תרגול הפיקוד, על פי הקווים האלה.

■ יש לשלב בכל מהלכי ההתארגנות לחירום את כלל הגורמים העתידיים לפעול בחירום. הכוונה לגורמים ממלכתיים, לרשויות המקומיות, לארגוני חברה אזרחית (מגזר שלישי) ובמידת האפשר לציבור הרחב. מידת התיאום, השיתוף והסנכרון בין כל הגורמים הללו תחת תפיסת הפעלה אחת בעת חירום היא קריטית כדי להתמודד באופן מיטבי ומוצלח עם אירועי חירום מסוגים שונים.

תמצית

כוחות הביטחון קיימו בעת משבר הקורונה פעילות מוגברת בישובים הערביים: משטרת ישראל עסקה בעיקר במשימות אכיפה של הוראות משרד הבריאות, ופיקוד העורף סייע לרשויות המקומיות בניהול המשבר והגיש סיוע לאוכלוסיות נזקקות. פעילות זו התקיימה תוך תיאום מלא עם הרשויות המקומיות ו-ועד החרום הלאומי של החברה הערבית, שפעל מחדר מצב בשפרעם. ועד החירום נתן גיבוי מלא לכוחות הביטחון שפעילותם התקבלה בברכה והכתה להערכה מצד החברה הערבית. משטרת ישראל ופיקוד העורף התגלו בתקופה זו בעיני החברה הערבית והנהגתה כגופים אפקטיביים והוגנים, הדואגים לסדר ולשלום הציבור ביישובים הערביים ובישובים היהודיים באופן שווה. לכך פוטנציאל של השלכות חיוביות למרקם היחסים העתידיים של הציבור הערבי עם המדינה.

רקע - מערכת היחסים בין הציבור הערבי לבין כוחות הביטחון

היחסים בין החברה הערבית למשטרת ישראל בשני העשורים האחרונים היו רוויים משקעים כואבים, שהיוו שיקוף ליחסים המעורערים בין המדינה והרוב היהודי לבין האזרחים הערבים. המשטרה נתפסת בעיני רוב הציבור הערבי כמי שמעניקה לו שירות בלתי שוויוני המתאפיין בנוקשות ואלימות כלפי הערבים ("שיטור-יתר"), מצד אחד, ובהזנחה ואי טיפול כנדרש באלימות ובפשיעה הפוגעת בחיי היומיום שלהם ("שיטור-חסר"), מצד שני.⁴⁴

בחברה הערבית קיימת דאגה מתמשכת ממה שנתפס בעיניה כיד "קלה על ההדק" של משטרת ישראל כלפי בניה. העובדה שהמחלקה לחקירת שוטרים, שנדרשה על ידי "ועדת אור" לחקור את כל מקרי ההרג שאירעו באוקטובר 2000, הגיעה למסקנה שאין להגיש כתבי אישום כלפי אף שוטר, וכן ריבוי המקרים מאז, שבהם נהרגו אזרחים ערבים מירי משטרתי מבלי לתת את הדין על כך - מעמיקים את דאגתם. לכך נוסף התסכול בשל הפערים הנמשכים במענה המשטרתי הניתן לחברה הערבית בהשוואה לזה הניתן לחברה היהודית, במיוחד בתחום האלימות והפשיעה הגואה. בצד אלה

44 על שיטור-יתר ושיטור חסר כלפי המיעוט הערבי בישראל, ראו: גופר, א. ובן-פורת, ג. (עורכים), (2013) שיטור בחברה משוסעת, הוצאת פרדס.

קיימת בחברה הערבית גם תחושה כי המשטרה ובתי המשפט נקטו יד קלה מדי כלפי פעילי ימין קיצוניים שביצעו פעולות נקם אלימות ("תג מחיר") בישובים ערביים, כמו הצתת מכוניות והשחתת רכוש.

בעקבות זאת איבדה המשטרה את מרבית הלגיטימציה שלה בחברה הערבית, אשר פיתחה כלפיה חשדנות ועוינות. המפגשים האלימים בין החברה והמשטרה הזינו את הדעות הקדומות והתפיסות השליליות והחריפו את המתחים בין הצדדים. אי האמון המתמשך של החברה במשטרה היקשה על תפקודה בישובים הערביים ופגע ביכולתה לזכות בשיתוף הפעולה מצד הציבור.

בצד זאת, היו כמה גילויים חיוביים. כך למשל, זכתה משטרת ישראל בשנים האחרונות בהערכה מסוימת מצד החברה הערבית על נכונותה להיאבק בנחישות בגילויי גזענות כלפי שחקנים ערבים במגרשי הכדורגל. מדיניות המאבק בגילויי הגזענות והאלימות קיבלה תוקף חוקי כאשר הכנסת חוקקה (ב-2008.30.4) את "חוק איסור אלימות בספורט התשס"ח-2008". החוק קבע כי העונש על אמירה גזענית במגרשי הספורט יהיה עד שנתיים מאסר בפועל.⁴⁵ משטרת ישראל משתפת פעולה בתחום זה עם ההתאחדות לכדורגל ונוקטת בפעולות שונות כמו מעצר אוהדים וחקירתם במשטרה, הרחקה מהמגרשים, ואף הגשת כתבי אישום בגין גזענות בספורט והסתה לגזענות במגרשי הכדורגל.

פעולות כוחות הביטחון בישובים הערביים בימי הקורונה

על רקע מציאות זו, משטרת ישראל ופיקוד העורף פעלו באופן צמוד ובתיאום מלא ביניהם לאורך כל משבר הקורונה. המשטרה עסקה בעיקר במשימות אכיפה של הוראות משרד הבריאות, הטלת סגר על יישובים נגועים בקורונה, שמירה על הסדר הציבורי וסיוע בהסברת הוראות משרדי הממשלה. פיקוד העורף סייע לרשויות המקומיות בניהול המשבר, ניהל את פעילות ההסברה באמצעות פורטל החירום הלאומי בערבית, סייע למשטרה באכיפה על-ידי שיקוף תמונת המצב היישובית, והגיש סיוע לאוכלוסיות נזקקות.

45 מתוך לשון החוק: "איסור התבטאות גזענית - המתבטא התבטאות גזענית במהלך אירוע ספורט, דינו - מאסר שנתיים; בחוק זה, "התבטאות גזענית" - קריאה של מילים, צלילים או נהמות, וכן התבטאות חזותית... שיש בהם משום איום, השפלה, ביזוי, גילוי איבה, עוינות, אלימות או גרימת מדינים כלפי אדם, ציבור או חלקים של האוכלוסייה, והכל בשל צבע או השתייכות לגזע, לדת או למוצא לאומי-אתני."

<http://www.knesset.gov.il/Laws/Data/law/2182/2182.pdf>

פעולות משטרת ישראל

אכיפת הוראות משרד הבריאות - בזמן משבר הקורונה התפרסמו עשרות רבות של הנחיות והוראות לציבור, שהפרתן הייתה כרוכה בענישה ובקנסות בדרגות שונות, הן לאזרחים והן לבעלי עסקים. המשימות העיקריות של המשטרה בהקשר זה היו אכיפת התקנות של משרד הבריאות תוך שמירת הסדר הציבורי, מניעת ניסיונות ביזה של בתי עסק שהוגדרו כלא חיוניים ונסגרו לתקופה ממושכת, וכן למניעת התקהלויות המוניות. הסגר שהוטל הותיר את רוב האנשים במשך רוב שעות היממה בבתים, מה שצמצם באופן משמעותי את עבירות הרכוש, אולם עסקים רבים שהוגדרו כלא חיוניים נסגרו לתקופה ממושכת ובעליהם חששו ממעשי ביזה. כמו כן, התקהלויות של צעירים בשעות הלילה כרוכות לא פעם בשתייה חריפה, מעורבות מעשי קונדס וונדליזם, וכן קטטות בין חברות רחוב. בשונה מתקופות שגרה בהן יש מיעוט סיורים של המשטרה ביישובים הערביים, בתקופת הקורונה, הייתה עלייה בסיורים הליליים הן מבחינת התדירות והן מבחינת מספר הניידות שהשתתפו בסיורים לאכיפת הנחיות משרד הבריאות ולשמירת הסדר הציבורי. ניכר כי פעולה זו השיגה את מטרתה: מנעה ו/או טיפלה במקרים של התקהלויות, לרבות כאלו שהיה בהן פוטנציאל להתנהגות אלימה, ושמרה על הרכוש והעסקים.

הטלת סגר על יישובים נוגעים בקורונה - הטלת סגר מוחלט על יישובים נוגעים בקורונה, היווה אתגר נוסף ומשמעותי שעמד בפני המשטרה. ביישובים לגביהם התקבלה החלטה על סגר (ביניהם דבוריה, שבלי-אום אל-גנם, ג'סר אל-זרקא, דיר אל-אסד, חורה), המשטרה סגרה בהצלחה וללא עימותים את הכניסות הראשיות וגם את המעברים בין היישובים.

הסברה של הוראות משרדי הממשלה - ריבוי ההוראות והתדירות הגבוהה של פרסומן והשתנותן גרמו בלבול בקרב הציבור בכלל, כולל בחברה הערבית. על אף שבאופן פורמלי תפקיד המשטרה היה אכיפת התקנות על ידי אזהרה וענישה, היה לה תפקיד נוסף שהוגדר בשיתוף עם ראשי הרשויות המקומיות ופיקוד העורף, במסגרת ועדות החירום היישוביות: להיות גורם מסביר. שוטרים התבקשו להסביר לאנשים ולבעלי עסקים את ההוראות אותן היה עליהם למלא, להבהיר להם מה מותר ומה אסור במסגרת ההוראות העדכניות לאותה עת, כל זאת ללא שימוש באמצעי ענישה.

ההנחיות לשוטרים בשטח היו להפעיל אמצעי ענישה רק במקרים של סירוב מכוון להיענות להנחיות או הפרות חוזרות שלהן.⁴⁶

פעולות פיקוד העורף

פיקוד העורף פועל בשגרה להכנת הרשויות המקומיות לחירום. הפיקוד מקיים, בין היתר, מערכת אימונים תלת שנתית לרשויות המקומיות, הכשרות לבעלי התפקידים ברשויות באמצעות המרכז הלאומי לאיתנות, קידום מוכנות באמצעות רכש אמצעים לחירום, חלוקת דפי הסברה ומידע לציבור בנושאי חירום בשפה הערבית. פיקוד העורף מפעיל בשגרה ובחירום יחידות קישור ("יקל"ר) לרשויות המקומיות, שיעודן הוא לעזור להן בביצוע משימותיהן בחירום, לסייע בקיום רציפות תפקודית ביישוב, ולקשר בין צרכי הרשות לפקע"ר ומשרדי הממשלה. היקל"ר הינו חלק אינטגרלי מהרשות, ובדרך כלל מפקדי היחידה וחייליה הם תושבי הרשות המקומית או רשות סמוכה.⁴⁷

עיקרי הפעילות של פקע"ר בחברה הערבית במהלך ימי הקורונה:

סיוע לרשויות המקומיות בניהול המשבר - יחידות ה-יקל"ר הובילו את פעולת כוחות פיקוד העורף ביישובים הערביים. היחידות ביצעו פעולות זיהוי והערכת מצב יישובית לאיתור סממנים של הידבקות ועקבו באופן שוטף של התפשטות הנגיף. בעקבות ההערכה היומית, ה-יקל"ר היישובי ביצע שיקוף תמונת מצב למפקדת הנפה/המחוז לצורך התייעצות, הצלבת נתונים וקבלת החלטות. במקביל, תמונת המצב הועברה לפרנסי היישובים ולמשטרה במסגרת הדיונים היומיים בוועדת החירום היישובית, בראשה עמד ראש הרשות, ואשר כללה ראשי מחלקות חינוך, רשות (כוח אדם, גזברות, חינוך, רווחה), בנוסף לנציגי פיקוד העורף והמשטרה. בחלק מהמקומות, דוגמת דיר אל-אסד, ל-יקל"ר היה תפקיד מכריע באבחון מוקדם של תחילת התפשטות נגיף הקורונה, ובהכוונה מהירה להתערבות אפקטיבית ברמה היישובית שתמנע המשך התפשטות של הנגיף ביישוב וליישובים סמוכים. כל זאת, בלי לקחת את מושכות הובלת ניהול המשבר לידיה אלא השארתו בידי ראש הרשות. הגישה ששיקפו אנשי פיקוד העורף: בידינו הידע והניסיון בניהול משברים, אך אנו כאן כדי לעזור בניהול ולא כדי לנהל את האירוע במקום הרשות. על בסיס הידע והמידע שסיפקה ה-יקל"ר, התקבלו החלטות במסגרת ועדת החירום היישובית, וראשי הרשויות הוציאו הוראות לפעולה לעובדי הרשות והנחיות להתנהגות הנדרשת מהתושבים.⁴⁸

46 יואב זיתון, "פסוקים מהקוראן וסרטוני סלבס ערבים: היערכות קורונה של פיקוד העורף לרמדאן", YNET, 16 באפריל 2020, https://www.ynet.co.il/articles/0_7340_L-5715736_00.html

47 "ספר יחידה - היקל"ר (יחידת קישור לרשות המקומית)" - באתר פיקוד העורף:

https://www.oref.org.il/sip_storage/FILES/1/941.pdf

48 "כך מסייע צה"ל למגזר הערבי", ישראל היום, 15 באפריל 2020, <https://www.israelhayom.co.il/article/751743>

הסברה בשפה הערבית - פעילות ההסברה מטעם פיקוד העורף התבצעה דרך פורטל החירום הלאומי בערבית, אשר הושק ב-7 באפריל 2020 ואפשר הנגשת המידע של משרדי הממשלה,⁴⁹ וכן בדף הפייסבוק שנפתח ב-18 באפריל 2020. אתר האינטרנט בערבית היה עשיר בתכנים חשובים ורלוונטיים בשפה פשוטה והוא התעדכן כל העת בקצב ההתפתחותיות. האתר סיפק הצעות להורים לפעילויות עם הילדים, סרטוני הפגה ופנאי לילדים, מידע על דרכי התמודדות עם השהייה הממושכת של הילדים מול המסכים; מידע על קשיי המתגברים בעת ההסגר; עצות לבעלי לקויות ומגבלות; מידע לגבי זכויות עובדים, אלימות במשפחה, פנאי במסגרת ההסגר, כיצד לעבור את חודש רמדאן בצל הקורונה, הסבר על התו הסגול, הנחיות לגבי החזרה לבתי הספר, החזרה לחיים בצל הקורונה. חלק ניכר ממידע זה פורסם בדף הפייסבוק של פיקוד העורף בערבית. בנוסף להסברה באינטרנט, אנשי פיקוד העורף חילקו עלונים וחוברות הסברה בחלק מהיישובים הערביים, סיפקו שלטי מידע להעלאת המודעות בקרב הציבור לתלייה ופרסום במרחב הציבורי, וכן הנחו את הרשויות המקומיות בתכנון ההסברה במישור המקומי, דרך אתרי ועמודי הפייסבוק של הרשויות ו/או ראשיהן. בין השאר, הם הנחו את הרשויות לגייס אנשי דת מקומיים לקרוא לציבור אשר שוהה בבתים להישמע להנחיות, לחזק את רוחו ולהעלות את המורל שלו.

סיוע למטרה בהתוויית האכיפה על ידי שיקוף תמונת המצב היישובית - היקל"ר היה הגורם העיקרי שסיפק את המידע הרלוונטי לגבי תמונת המצב היישובית, מצב התחלואה, התפשטות הנגיף באזור ו/או ביישוב. בהתאם לכך, לפיקוד העורף היה תפקיד מרכזי בהתוויית פעולות האכיפה בישובים הערביים, ואפשר לקיים שמירתה מאוזנת ומתונה יחסית ביישובים לא נגועים והידוק השמירה ביישובים בסיכון או שכבר הוגדרו כנגועים. כמו כן, קציני וחיילי פקע"ר סייעו למטרה במשימות אכיפת ההסגר במקרים מסוימים אך הקפידו על "פרופיל נמוך" בפעילות זו, ונמנעו מחיכוך בלתי רצוי עם אזרחים.

הגשת סיוע לאוכלוסיות נזקקות - פיקוד העורף סיפק עשרות אלפי חבילות מזון לרשויות המקומיות הערביות כסיוע לאוכלוסיות נזקקות. נוכח הסגר המלא שהיה בחלק מתקופת המשבר. חלוקת המזון התבצעה על ידי חיילים של פיקוד העורף במדיצה"ל. בניגוד לחברה היהודית, רק חלק קטן מהסיוע כוון לאוכלוסיית הקשישים נוכח

49 אתר פיקוד העורף בערבית: <https://info.oref.org.il/12402-ar/Pakar.aspx>

מיעוט בקשישים חסרי עורף משפחתי בחברה הערבית. בכל אופן, הרשויות קיבלו תקציב ייעודי לקשישים דרך משרד הרווחה והם טופלו על ידי לשכות הרווחה ועובדי הרשויות המקומיות שעבדו בתקופת החירום בתור עובדי רשות חיוניים.⁵⁰

שיתוף-הפעולה של החברה הערבית והנהגתה עם כוחות הביטחון

פעילות המדינה בישובים הערביים במסגרת המאמצים לבלום את התפשטות מגפת הקורונה התקיימה תוך תיאום רצוף בין משרדי הממשלה, מד"א, משטרת ישראל ופיקוד העורף, לבין הרשויות המקומיות, ועד ראשי הרשויות, המנהיגות הפוליטית, החברה האזרחית והאוכלוסייה.

ההתארגנות הפנימית המהירה של החברה הערבית, ושיתוף הפעולה שקיימו מרכיביה עם רשויות המדינה, היו חסרי תקדים. החברה הערבית פעלה במשבר בצורה מתואמת, כקולקטיב המורכב מנציגי המנהיגות הארצית, ההנהגה הפוליטית, ראשי הרשויות המקומיות וארגוני חברה אזרחית. נקבע ועד חרום לאומי שפעל מתוך חדר מצב בשפרעם. ועד זה עקב באופן שוטף אחר נתוני התחלואה בישובים הערביים, קיים שיתוף-פעולה עם משרדי הממשלה וכוחות הביטחון, ייצג בפניהם את צרכי הרשויות המקומיות והאוכלוסייה, קרא לציבור להישמע להנחיות משרד הבריאות ונתן גיבוי מלא לפעילות כוחות הביטחון בישובים. ארגוני החברה האזרחית הפעילו בצורה מאורגנת מתנדבים רבים, ואנשי עסקים בעלי הון תרמו כסף לציוד ומזון.

איימן סייף, לשעבר מנהל הרשות לפיתוח כלכלי בחברה הערבית במשרד לשוויון חברתי, מונה לעמוד בראש מנהלת הקורונה במשרד הפנים לטיפול במשבר בחברה הערבית. הוא פעל בתאום עם חדר המצב בשפרעם ועם מרכז השליטה הלאומי למאבק בקורונה בתל השומר (ה-משל"ט), שם הוצב עו"ד רסול סעדה כנציג החברה הערבית. בדרך זו התאפשרה העברת תמונת מצב עדכנית לגבי התחלואה ביישובים הערביים למטה לביטחון לאומי ולשאר הגורמים האחראים. משרד הפנים סייע בהקמת חדר המצב והקדים להעניק לרשויות המקומיות מענקי איזון ופיתוח על מנת שיוכלו לשמור על רציפות תפקודית ולהמשיך ולספק לתושבים שירותים חיוניים.

50 מערכת אתר צה"ל, "פעולות הסיוע של צה"ל במגזר הערבי", 15 באפריל 2020, מאמרים/קורות/פעולות-הסיוע-של-צהל-במגזר-הערבי <https://www.idf.il>

הציבור הערבי שיתף פעולה וגילה אחריות אזרחית ראויה ביישום הנחיות משרד הבריאות וגופי האכיפה. המנהיגות הפוליטית (הרשימה המשותפת), המנהיגות הדתית והמועצה האסלאמית לפסקי הלכה, רופאים ואנשי צוות רפואי ערבים, וכן ארגוני חברה אזרחית, נרתמו להגברת המודעות בקהילה ומילאו בכך תפקיד חשוב. מקרה חריג אירע בישוב חורה בנגב, כאשר דווקא עם דעיכת המגפה, התרחשה (בתחילת מאי 2020) התפרצות מחודשת של המחלה והידבקות המונית כתוצאה מקיום חתונה רבת משתתפים בניגוד להוראות משרד הבריאות. התפרצויות דומות התרחשו בכמה ישובים ערביים נוספים.

במהלך משבר הקורונה הפעילה התנועה האסלאמית הדרומית, המיוצגת בתוך הרשימה המשותפת על ידי "הרשימה הערבית המאוחדת (רע"מ)", את ועדת ההצלה של התנועה בפריסה ארצית. ועדה זו כללה מערך חירום עם מאות מתנדבים ועשרות מוקדים אשר סיפקו סיוע מגוון לאוכלוסיות נזקקות בחברה הערבית, הן באופן עצמאי והן בשיתוף עם חלק מהרשויות המקומיות. הוועדה פעלה בתיאום עם ועד החירום הארצי של ועדת המעקב וועד ראשי הרשויות, והגישה סיוע ליישובים שהיו זקוקים לכך מבלי להבחין בין מוצא, דת ולאום. כך למשל, העמותה סייעה לתושבים יהודים בלוד ולתושבים דרוזים בבית ג'ן. באף מקרה לא התקיים שיתוף פעולה ישיר בין הוועדה לבין כוחות הביטחון. יחד עם זאת, שני הצדדים פעלו מול הרשויות המקומיות באופן שהתאפשר תיאום במתן הסיוע למשפחות הנזקקות. כמו כן, נציג בכיר של התנועה האסלאמית ונציג פיקוד העורף השתתפו בישיבות וועדת ההיגוי של עמותות וארגוני סיוע ומתנדבים ברמה הארצית.⁵¹

ככלל, חברי הכנסת של הרשימה המשותפת נקטו עמדה חיובית ביחס לפעולות המשטרה ופיקוד העורף ביישובים הערביים. ח"כ אחמד טיבי קרא לציבור הערבי (בראיון בחדשות ערוץ 12, 18.4.2020) לשתף פעולה עם הרשויות, לרבות פיקוד העורף. כאשר נשאל אם הוא אומר זאת כרופא, הוא השיב שאמר את הדברים כמנהיג ציבור.⁵² ח"כ אמטאנס שחאדה, יו"ר בל"ד, אמר בראיון רדיו את הדברים המפורשים הבאים בהתייחסו לפעילות כוחות הביטחון בישובים הערביים: "זה תפקידה של המשטרה... אף אחד לא מתנגד שהמשטרה תמלא את תפקידה האזרחי בתוך הישובים הערביים - היא צריכה לעזור לאוכלוסייה האזרחית ולשמור על הסדר ועל החוק. היינו מעדיפים

51 מתוך שיחה עם מר גאזי עיסא, בכיר בתנועה האסלאמית (הפגל הדרומי), ב-5 יולי 2020
52 עמית סלונים, "ביקורת טלוויזיה", וואלה, 19 באפריל 2020, <https://e.walla.co.il/item/3352490>

שהמטרה תעשה הכול בשיתוף עם הרשויות המקומיות. פיקוד העורף פועל בתאום עם הרשות המקומית: הוא נותן את מארזי המזון לגורמי הרווחה ברשות המקומית ועובדי הרשות עושים את הסיוור בבתיים של הקשישים והנזכרים ומוסרים את החבילות".⁵³

ראש הרשימה המשותפת, ח"כ איימן עודה, וחברי הכנסת אחמד טיבי, מנסור עבאס, אמטאנס שחאדה, השתתפו בדיון שקיים שר הפנים (18.4.2020) עם ראשי רשויות ערביות ואנשי משרד הפנים, בנושא תיאום ההיערכות לחודש הרמדאן.⁵⁴ ב-22.4.2020 התקיים דיון בכנסת במסגרת הוועדה להתמודדות עם נגיף הקורונה, בראשות ממלא מקום יו"ר הוועדה, ח"כ ד"ר אמטאנס שחאדה. נושא הדיון היה "הכנות בחברה הערבית להתמודדות עם הקורונה לקראת חודש הרמדאן" והשתתפו בו גם חברי הכנסת מהרשימה המשותפת אוסאמה סעדי (תע"ל) וג'אבר עסאקלה (חד"ש).⁵⁵

בישיבה לא הושמעה ביקורת על פעילות כוחות הביטחון ביישובים הערביים מצד אף אחד מחברי הכנסת הערביים. מודאר יונס, יו"ר ועד ראשי הרשויות המקומיות, איימן סייף, הממונה מטעם משרד הפנים על התמודדות עם הקורונה בחברה הערבית, וח"כ אמטאנס שחאדה, עמדו על חשיבות תפקידה של המשטרה ביישובים הערביים במשימות הפיקוח והאכיפה, אך טענו שזמינותה אינה מספיקה. הם דרשו לסייע לרשויות המקומיות בהן אין שיטור עירוני, בשמירה ופיקוח על המרחב הציבורי בחודש הרמדאן באמצעות נידות פיקוח מקומיות או חברות אבטחה.

סיכום והמלצות

תקופת משבר הקורונה התאפיינה בנוכחות משמעותית רצופה של כוחות הביטחון (משטרת ישראל ופיקוד העורף) ביישובים הערביים, כמו בכלל היישובים בישראל. הנוכחות ביישובים הערביים, במיוחד של חיילים לבושי מדים, היא מופע נדיר שלא נראה כמותו בעשורים האחרונים, מלבד בעת מלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006, שבה הנוכחות הצבאית לא זכתה לתהודה ובולטות ציבורית ותקשורתית. גם הנוכחות המשטרתית, שאינה זרה לציבור הערבי (לבטח ביחס לנוכחות פיקוד העורף), הייתה מאסיבית באופן ניכר לעומת תקופות שגרה.

53 ערן זינגר, "מרחאבית", כאן, רשת ב, 23.4.2020. <https://omny.fm/shows/marhabet/23-4-2020>.

54 ידיעה באתר השירותים והמידע הממשלתי, 19 באפריל 2020,

<https://www.gov.il/he/departments/news/news-19-04-2020-1>

55 פרוטוקול מס' 28 של הוועדה המיוחדת בעניין ההתמודדות עם נגיף הקורונה, יום רביעי, 22 באפריל 2020.

https://www.nevo.co.il/law_html/law103/23_ptv_569362.htm

פעולות רשויות המדינה בישובים הערביים בימי הקורונה, לרבות פעולות הסיוע בתחום הבריאותי, אכיפת הנחיות הבריאות, הגשת סיוע הומניטרי לנזקקים וחלוקת מארזי מזון, וכן הנגשת פורטל החירום הלאומי בשפה הערבית, התקיימו תוך תיאום ברמה הארצית והמקומית בין משרדי הממשלה, מד"א, משטרת ישראל ופיקוד העורף, לבין המנהיגות הערבית הארצית וראשי הרשויות המקומיות. כך, בימי הקורונה התגלו משטרת ישראל ופקע"ר בעיני החברה הערבית כגופים אפקטיביים והוגנים, הדואגים לסדר ולשלום הציבור בישובים הערביים ובישובים היהודיים באותו אופן.

הניתוח המובא במאמר זה מלמד על הדברים הבאים:

- א.** תיאום פעילותם של כוחות הביטחון עם ראשי הציבור הערבי והמנהיגות הארצית והמקומית, לרבות המנהיגים הדתיים, היתה משמעותית לגיוס הציבור להישמע להנחיות משרד הבריאות והוראות משרדי הממשלה במהלך תקופת החירום.
- ב.** תחושת השוויון בהפעלת תקנות והוראות החירום כלפי כל אוכלוסיית המדינה, יהודים, ערבים וזרים, מסייעת לבניית האימון כלפי כוחות הביטחון.
- ג.** תגבור כוחות המשטרה ונוכחותם בישובים הערביים הינה יעילה בשמירה על הסדר הציבורי ומניעת התפתחותן של התקהלויות לאירועי אלימות.

פעילות המשטרה בישובים הערביים במסגרת המאבק בקורונה, שהתקבלה בברכה וזכתה להערכה מצד החברה הערבית והנהגתה הארצית והמקומית, עשויה, בתנאים מסוימים, להביא למיתון ה"דם הרע" ואולי אף לתפנית חיובית ביחסים שבין החברה הערבית למדינה. לכך חשיבות רבה, במיוחד נוכח גל הפשיעה והאלימות בחברה הערבית שלא שכך גם בתקופת הקורונה. ניתן לקבוע על רקע זה, כי שיקום הלגיטימציה ואמון הציבור הערבי במשטרת ישראל וקיום שיתוף פעולה עמה - אפשריים ומועילים לציבור הערבי עצמו. יעדים חשובים אלה ניתנים להשגה במידה והחברה הערבית ומנהיגיה יגיעו להכרה שמשטרת ישראל מחויבת לקיים ביישוביה שיטור ואכיפה שוויוניים (Equality in Policing) בימי שגרה ולא רק בעתות חירום. זו הזדמנות חשובה למשטרת ישראל לפרוס תחנות ולקיים נוכחות ביישובים הערביים, באותו סדר גודל כמו בישובים היהודיים.

ניתן להניח עוד, כי הרושם החיובי שהותירה פעילותם של כוחות הביטחון בישובים הערביים בימי הקורונה, עשויה לחזק את המגמה הקיימת בעשור האחרון של עלייה בשיעור התגייסותם של בני ובנות החברה הערבית לשירות הלאומי-אזרחי. רוב המתנדבים בחברה הערבית לשירות זה מוצבים ביישוביהם ועוסקים בסיוע לאוכלוסייה המקומית. חלק מהם מוצבים בבתי חולים ובתי משפט, וכן ממלאים מגוון תפקידים בתחומי החינוך, הרווחה, הבריאות, בסיוע לקשישים, בחינוך למניעת אלימות, והשתלבות בכוחות הצלה והחירום. ברור כי מגמה חיובית זו תהיה תלויה במידה רבה בגישה הכללית שתתפתח במדינה - בממסד ובציבור הרחב - כלפי החברה הערבית בישראל.

תמצית

המפגש החרגי והדרמטי בין צה"ל לציבור החרדי במשבר הקורונה הגביר היבטים סימבוליים המעוררים חשש מפני הפניית כוח צבאי המיועד למיגור אויב חיצוני, כלפי אזרחים השייכים לאוכלוסיית מיעוט פריפריאלית הסולדת משירות צבאי. למרות העובדה כי מעורבות זו, שכללה חלוקת מזון וסיוע באכיפת הפיקוח על הנחיות הממשלה, נושאת בחובה פוטנציאל להתנגשות בין הצבא לציבור החרדי והנהגתו, הוכיחה המציאות כי תחושת שותפות הגורל בין הציבור החרדי לציבור החילוני התחזקה כתוצאה מהעבודה המשותפת בין כוחות צה"ל לבעלי תפקידים ומתנדבים חרדים שפעלו יחדיו בניסיון למגר את מגפת הקורונה. ימים יגידו האם לפעולות אלו יהיה משקל ארוך טווח בתהליכי ה'ישראליות' החלים על חלקים מהקהילה החרדית בישראל.

רקע

התפשטות נגיף הקורונה יצרה משבר בריאותי חמור, שהוביל להתפתחות משבר כלכלי חריף והעמיד את הציבור החרדי בישראל בפני שבר אמוני¹, הנהגתי וכלכלי. שבר זה נבע מהתנגשות בין ערכים ותפיסות שמקורם בעולם ההלכה לבין ערכי המודרנה המערביים המסתמכים על מדע וטכנולוגיה וכן מכפיפות הציבור האמוני ל"דעת תורה"². בכל הנוגע למגפת הקורונה, התנגשות זו איננה מאפשרת הסתמכות בלעדית על משאבי הקהילה בדלת אמות "חברת הלומדים" של תרבות המובלעת החרדית המתבדלת³. מציאות זו מחייבת פנייה וקבלת סיוע מרשויות המדינה והציבור החילוני.

על-פי שיעורי התחלואה מנגיף הקורונה, החברה החרדית בישראל נפגעה יותר מכל שאר המגזרים בישראל⁴. מצב זה חייב סיוע של המדינה ורשויותיה, ובכלל זה הצבא, כדי לצמצם את מספר האבדות ולהחזיר את שגרת החיים למסלולם התקין. בשל ריבוי מקרי ההידבקות בקורונה בבני ברק ובריכוזים חרדיים נוספים, כמו בשכונותיה החרדיות של ירושלים, נקרא צה"ל לדגל והחל בפעולות סיוע אזרחיות לרשויות מקומיות חרדיות, החל באספקת מזון וכלה בסיוע באכיפה ושיטור. מעורבות זו זכתה

1 אנושיל פפר, "מגפת הקורונה מציבה לאתוס החרדי את האתגר הכי גדול מקום המדינה", הארץ, 31 במרס, 2020, <https://www.haaretz.co.il/health/corona/premium-1.8726260>

2 בראון, ב' (2017), המדריך לחברה החרדית: אמונות חרמיות, ירושלים ותל אביב: המכון הישראלי לדמוקרטיה ועם עובד.

3 סיוון, ע' (2004), "תרבות המובלעת". בתוך עמנואל סיוון, גבריאל א' אלמונד ור' סקוט אפלבי (עורכים), קנאות דתית מודרנית: יחדות, נצרות, איסלאם, הינדואיזם (עמ' 29-107). תל אביב: משכל. פרידמן, מנחם, (1991), החברה החרדית: מקורות, מגמות ותהליכים, ירושלים, מכון ירושלים לחקר ישראל.

4 מלאך, ג', גורבט, ר' (2020). שילוב חרדים לאחר הקורונה: תמונת מצב והמלצות למדיניות, המכון הישראלי לדמוקרטיה וג'וינט-ישראל.

לשיתוף פעולה מצד גורמי הצלה וחירום אזרחיים-חרדים, כגון ארגון זק"א ועמותות נוספות. התקבלותו של צה"ל במרחב החרדי נזקפת במידת מה גם לשיתוף פעולה זה. יחד עם זאת, מדובר במפגש חריג וישיר בין ציבור שיחסו לצבא הוא לעיתים אמביוולנטי ומסויג ולעיתים קונפליקטואלי.

מציאות זו מעלה דילמות אתיות, משפטיות וחברתיות הנוגעות לעצם השימוש בצבא למשימות אזרחיות מובהקות, כפי שקרה במשבר הקורונה, וכן בנוגע לחיכוך של חיילים ומפקדים בשירות חובה, שאינם נמנים על הציבור החרדי, מול אוכלוסייה חרדית שאינה משרתת בצה"ל ואינה מכירה את האתוס וההווי הצה"לי.

המפגש החריג בין צה"ל לציבור החרדי מדגיש היבט סימבולי המעורר חשש מפני הפניית כוח צבאי המיועד למיגור אויב חיצוני לעבר אזרחים השייכים לאוכלוסיית מיעוט פריפריאלית הסולדת באופן מופגן ועקבי משירות צבאי. הפניית הצבא לטפל באוכלוסיית מיעוט אזרחי עלולה לסמן קבוצה מובחנת בחברה הישראלית כ"איום" ממשי לשלמותו ולבריאותו של כלל הציבור. השימוש שנעשה בצבא בשיא מגפת הקורונה גם עלול להקצין את הדרת האזרח החרדי מהאמנה החברתית שבין המדינה לפרט. שכן בעת המשבר החרדים "מסומנים" כאיום בריאותי ואף כאיום חברתי לציבור הכללי, המאפשר לכאורה שימוש חריג בצבא. מצב זה התקיים עד כה בישראל בתקופת הממשל הצבאי מול אזרחי ישראל הערבים בלבד.⁵

המפגש המורכב בין צה"ל לחברה החרדית בעת משבר הקורונה אינו מתנהל בחלל ריק. למערכת היחסים הטעונה בין הצבא לציבור החרדי והנהגתו היסטוריה ממושכת. המאמר הנוכחי יסקור את מערכת היחסים בין החרדים לבין הצבא. בהקשר זה, יתייחס המאמר להימנעות החרדים מחובת הגיוס לצה"ל ויבחן את המשמעויות הנובעות מהאפשרות הכרוכה ב"השתלטות" הצבא על המרחב האזרחי-החרדי. המאמר יתמקד בעיר בני ברק כמודל לבחינת היחסים בין הצבא לחרדים בעת המשבר ואת המוכנות והפעולות של צה"ל בסיוע לאוכלוסייה זו.⁶ בשל פרק הזמן הקצר שחלף מאז שיא "הגל הראשון" במשבר הקורונה קשה להעריך בשלב זה אם ובאיזו מידה יחולו בחברה החרדית שינויים עומק ביחס למדינה ולצבא. עם זאת ניתן לראות כי בטווח הקצר, מאז שיא המשבר של "הגל הראשון", היחס של חלקים מהציבור החרדי כלפי המדינה

5 בשנות הממשל הצבאי (1966-1948) היו האזרחים הערבים כפופים למשטר צבאי שכפה הגבלות תנועה ועבודה נרחבות לאוכלוסייה זו. ראה שנער, אדם, (2020), "השימוש בצבא במשבר הקורונה", בית הספר למשפטים במרכז הבינתחומי.

<https://www.lawblog.idc.ac.il/post/%D7%94%D7%A9%D7%99%D7%9E%D7%95%D7%A9-%D7%91%D7%A6%D7%91%D7%90-%D7%91%D7%A9%D7%91%D7%A8-%D7%94%D7%A7%D7%95%D7%A8%D7%95%D7%A0%D7%94>

6 בשונה מערים חרדיות כמו בית"ר עלית ומודיעין עלית, הממוקמות על קו התפר, ובהן ישנה נוכחות מרובה של חיילי צה"ל, תושבי בני ברק כמעט ואינם מורגלים בנוכחות חיילים במדים בעירם.

והצבא מרוכז ומכיל יותר, בעיקר בקרב חוגים מתונים ומודרניים בחברה החרדית העוברים תהליכי 'ישראלזציה' מהירים.⁷

אהדה לצד ניכור וריחוק: תפיסות ועמדות כלפי צה"ל וסוגיית השירות בצבא

בדומה למרבית הציבור בישראל גם החרדים מייחסים חשיבות רבה לצבא כאל גוף השומר על ביטחון אזרחי המדינה. לכן רבים מהם מגלים עניין וידע בפעולות ובהישגים צבאיים. אף שמרבית הגברים החרדים אינם משרתים בצבא נתפס הצבא בעיניהם כמכשיר הכרחי לביטחונה ושימורה של החברה. רבים בחברה החרדית מפארים ומשבחים את פעולות הצבא מתוך תפיסת אזרחות אתנו-רפובליקנית ובשל נטיות פוליטיות לאומיות ומיליטריסטיות.⁸ חרדים רבים מתבוננים עליו בהערצה (גם אם סמויה לעיתים מענים של משקיפים חילוניים) ואף מפארים לעיתים קרובות פעולות צבאיות שונות ללא ביקורת או דיון בהיבטים מוסריים או פוליטיים הנלווים לפעולות הצבא.⁹ לעיתים יש גם האדרה לצה"ל בחוגים חרדיים מסוימים ושימוש בז'רגון וסלנג צבאי המתורגם ל"שפה החרדית" בהתייחס למלחמה כנגד "יצר הרע" (שם).

הגם שאמון החרדים כלפי הצבא נמוך בהשוואה לזה של קבוצות אחרות בקולקטיב היהודי, הרי שהלגיטימיות שלו כמוסד מדינתי חזקה מאוד בקרב חלק מהקהילות החרדיות בישראל.¹⁰ נתונים מסקרי דעת קהל שנערכו בשנים האחרונות מלמדים על ירידה ברורה בתחושת האמון שהחברה החרדית רוחשת כלפי צה"ל. בעוד שבתחילת שנות האלפיים 84.5% מהחרדים נתנו אמון גבוה בצה"ל, בשנים האחרונות (-2017 2018) פחות משני שלישי בלבד מהחרדים הביעו אמון גבוה בצה"ל.¹¹ פיחות זה במעמדו של צה"ל קשור ככל הנראה לניסיונות החוזרים ונשנים להגביר את גיוס החרדים לצה"ל. בנוסף לכך, החרדים, יותר מכל מגזר אחר בישראל, תומכים בביטול גיוס החובה ומעדיפים שהגיוס לצה"ל יתבסס על שירות מתנדבים בשכר.¹²

העובדה שמרבית הגברים החרדים אינם משרתים בצה"ל מייצרת מציאות שבה הגיוס לצבא נתפס כגזירה שאין לעמוד בה. מכאן שלצד אמון מוגבל בצבא ותחושות אהדה מסוייגות כלפי צה"ל כמוסד מדינתי-לאומי ראשון במעלה, ישנן גם תחושות של ריחוק מהאתוס הצבאי והלאומי הנובע מתפיסות העולם והערכים של העולם

7 זיכרון, ת. וכהנר, ל. (2012), חרדיות מודרנית: מעמד ביניים חרדי בישראל, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
8 מלחי, א. (2018). ציפיות ותועלות של קבוצות פריפריה חברתיות משירות צבאי, עבודת דוקטור המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.
9 שטרלר, נ. (2004). "הצבא בעיני החרדים: חלום, פנטזיה ויצר הרע", סוציולוגיה ישראלית, 1, 69-90.
10 Stadler, N., and Ben-Ani, E. (2003). "Other-Worldly Soldiers? Ultra-Orthodox Views of Military Service in Contemporary Israel". *Israel affairs*, 9(4): 17-48.
11 הנתונים מבוססים על עיבודי המחבר לסקר מדד הדמוקרטיה של המכון הישראלי לדמוקרטיה.
12 הרמן, ת', ענבי, א' קביסון, ווילאם והלר, א' (2019), מדד הדמוקרטיה הישראלית, המכון הישראלי לדמוקרטיה.

החרדי.¹³ ההתנגדות לשירות בצבא בקהילה החרדית נובעת מטעמים אידיאולוגיים, תיאולוגיים וסוציולוגיים. הצבא כמוסד ממלכתי נתפס, בעיני ההנהגה החרדית הרבנית-פוליטית והציבור החרדי, כמוסד המשמש לתהליכי חילון וליצירת "יהודי חדש" בדמותה של אליטה שרחוקה מרחק רב מערכי הדת והמסורת היהודית.¹⁴ במילים אחרות, בעיני הציבור החרדי בשירות בצה"ל יש ממד כפייתי הבא לידי ביטוי, לידם, בחינוך לערכים ליברליים חילוניים המנוגדים בתכלית לערכים הרווחים בציבור זה. לפיכך השירות בצבא הוא פסול בעיקרו.

כיוון שהנוכחות והנראות של החרדים במרחב הציבורי הלכה וגדלה מאז שנות השמונים של המאה העשרים, הן בשל הגידול הדמוגרפי במספרם והן בשל הורדה חלקית של חומות ההתבדלות החרדית, הרי שהבחירה החרדית לא ליטול חלק בנטל השירות בצבא חיזקה את האפקט הסמלי הקשור למידת המחויבות הלאומית הנמוכה של קהילה זו לתרומה לאומה, ולהקרבה בשירות, ומכאן גם לתחושה של חוסר סולידריות של הקהילה החרדית ליצירת "טוב משותף" ישראלי.¹⁵ בחירה זו מעצימה את השוליות של החברה החרדית ואת הביקורת הציבורית עליהם כמי שאינם נושאים בנטל הביטחוני. ביקורת זו הלכה וגברה ככל שכוחם הפוליטי של המפלגות החרדיות הלך וגדל והשפעתם על משאביה הכלכליים של הממשלה התגברה "בעודם נתפסים כמשתמטים מן האחריות האזרחית המרכזית והחשובה ביותר בחברה הישראלית - השירות הצבאי".¹⁶

שאלת הגיוס לצבא והסכסוך שנוצר בין החרדים לחילונים בעטיה מלווה את הציבור הישראלי ומקבלי ההחלטות מאז ימי ראשית הקמת המדינה. זה למעלה מעשרים שנה, מאז ביטול הסדר דחיית הגיוס לתלמידי ישיבות על ידי בג"ץ ב-1998,¹⁷ שסוגיה זו נמצאת בלב הדיון הציבורי העומד בזיקה לשאלת מודל גיוס החובה והיעדרותם הבוטה של החרדים ממנו. סוגיה זו מאתגרת את האתוס של הצבא כ"צבא העם", המבוסס על גיוס אוניברסלי שוויוני, ואף פוגמת קשות בדימויו כגוף ממלכתי העומד מעל למחלוקות פוליטיות וחברתיות. שורשי המחלוקת נטועים כבר בימי קום המדינה מאז ההסדר ההיסטורי של דוד בן גוריון עם רבני העדה החרדית אשר פטר קומץ קטן של לומדי תורה משירות בצבא.

13 בראון, 2017. שם.

14 כהן, י. (1993), גיוס כהלכה: על שחרור תלמידי ישיבות מצה"ל, תל אביב: נאמני תורה ועבודה, הקיבוץ הדתי. שפיגל, אהוד, (2007). "החרדים, העם וצבא העם: השיח על גיוס חרדים לצבא כביטוי למאבק על שימור הזהות הקולקטיבית בישראל", פוליטיקה, 16, עמ' 67-91.

15 לוי, י. (2014). "המחאה שלא היתה - על מחאת נטל הגיוס". המרחב הציבורי, 8, עמ' 55-76. Cohen, S. A. (2004). Dilemmas of military service in Israel: the religious dimension. *The Torah u-Madda Journal*, vol. 12:1-2.

16 שטרלר, נ' (2004). "הצבא בעיני החרדים: חלום, פנטזיה ויצר הרע", סוציולוגיה ישראלית, 1, עמ' 71.

17 בגץ 3267/97 אמנון רובינשטיין נ' שר הביטחון, פ"ד נב(5) 481.

נוכח הגידול העצום במספר בחורי הישיבות הנהנים מהסדר דחיית השירות במסגרת "תורתו אומנותו" מסוף שנות השמונים, גברה הביקורת הפוליטית, הציבורית והמשפטית שביקשה לבחון את נחיצותו ואת חוקיותו של הסדר דחיית השירות לחובשי ספסלי הישיבות.¹⁸ בארבעת העשורים האחרונים הוקמו מספר ועדות ציבוריות והוגשו עתירות משפטיות לבית המשפט העליון בעניין חוקיותו של הסדר זה, ביניהם "ועדת טל" ו"ועדת שקד", אך גם כיום, לא נמצא ההסדר הפוליטי או המשפטי המניח את הבסיס להסכמות חברתית ופוליטית רחבה שבי סוגיה סבוכה ומעוררת מחלוקת זו. ועל אף התמורות שחלו בעשור האחרון בשילובם של גברים חרדים בצה"ל במסלולים ויחידות צבאיות ייעודיות ונפרדות ולמרות התועלות הרבות משירות זה,¹⁹ הרי שעדיין המחלוקת נותרה בעינה ומרבית הגברים החרדים אינם משרתים בצבא או בשירות אזרחי. במציאות זו אין להתפלא על כך שכשני שלישי מהחרדים תומכים כאמור באופן ברור במעבר לשירות התנדבותי בשכר.²⁰

גם עמדתו של הציבור החילוני המשרת בצבא בישראל אינה נוחה ממצב זה ולכן חלה שחיקה ברורה בשנים האחרונות באתוס הביטחוני וביחס למודל הגיוס בחלקים נרחבים בציבור זה. העלייה המהירה והמתמשכת בשיעור החרדים מכלל שנתון הגיוס ומכאן גם בהיקף האוכלוסייה היהודית שאינה מתגייסת לצה"ל, יצרו שינוי דרמטי בדעת הקהל ובצבא פנימה בנוגע למודל השירות ולמידת הלגיטימיות שלו. שיעורי אי הגיוס המאמירים שעמדו בשנת 2018 על 35.5% מכלל חייבי הגיוס בציבור היהודי, מהווים איום ממש על עצם הלגיטימיות של מודל הגיוס והגדרת צה"ל כ"צבא העם". במציאות מורכבת ודואלית זו שבה לצד הערכה, סקרנות ואהדה כללית לצבא עומדת בעינה אי הנכונות להתגייס לצה"ל, נרתם הצבא לסייע לאוכלוסייה החרדית ב"הגל הראשון" שהתפשט ברבים מריכוזי האוכלוסייה החרדית בישראל (ובתפוצות). הגורמים שבעטיים התרחשה תחלואה גבוהה של הציבור החרדי ב"גל הראשון" של נגיף הקורונה כרוכים זה בזה ומקורם באופייה הקהילתי והבדלני המיוחד של חברה זו:

■ איחור משמעותי וקריטי בהבנת חומרת הסכנה של הנגיף בקרב ההנהגה החרדית הרבנית הבכירה (לדוגמה הרב קנייבסקי, מנהיג הפלג הליטאי) ובקרב חלקים נרחבים של הציבור החרדי.²¹ איחור זה יצר תגובת שרשרת מהירה ועזה שגרמה להתפשטות מהירה של הנגיף בריכוזי האוכלוסייה החרדית.

18 שיעור החרדים מכלל האוכלוסייה היהודית ב-2019 עמד על 12.5%. על פי תחזיות דמוגרפיות עד 2030 צפוי חלקה של החברה החרדית לעלות ל-16%. כבר ב-2013 עמד שיעור החרדים הזכאים לדחיית שירות מצה"ל על כ-14% מכלל שנתון הגיוס. נתון זה נמצא בעליה מתמדת לנוכח הגידול הדמוגרפי של אוכלוסייה זו. לשם השוואה בשנת 2005 עמד שיעור זה על 8.4% בלבד. בשנת 2018 נהנו 68,345 אברכים חרדים מהסדר דחיית השירות בהשוואה ל-36,887 דחוי שירות בלבד ב-2002 בעת כניסתו של חוק טל לתוקף (כהנר ומלאך, 2019).

19 מלחי, א' (2017). "צבא התעסוקה לחרדים", ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה. לעומתם, רק כ-40% מהחילונים ו-44.5% מהדתיים לאומיים תומכים במהלך זה.

20 הנחייטו הראשונית והחד משמעית של הרב קנייבסקי (הרב הליטאי הבכיר) ב-17 למרס 2020 להותיר את הישיבות, תלמודי התורה ובתי המדרש החרדיים פתוחים על אף הנחיות הוראות ברורות של משרד הבריאות לטוּגֵר, נובעת גם מחוסר ההכרה המתיריים בסמכותם של גורמי השלטון בישראל. סיבה נוספת קשורה לתפיסה החרדית בדבר חשיבות המשכיות לימודי הקודש, גם בתנאים קשים ומסוכנים (כפר, תש"פ).

■ בשל מספר הנפשות הממוצע הגבוה במשפחה חרדית,²² משפחות חרדיות רבות מתגוררות בצפיפות גבוהה מאוד שתרמה גם היא להתפשטות הקורונה בציבור זה המאופיין כציבור קהילתי מאוד. בקרב החוגים החסידיים וחלק מהזרם הליטאי והספרדי מתקיימים חיים קהילתיים אינטנסיביים ומחייבים לפיהם מתקיים מגע יומיומי בין חברי הקהילה. לכן גם המאפיין הקהילתי תרם רבות לתחלואה הגבוהה.

■ היעדר מידע אמין, ברור ונגיש לחברה החרדית בה אין מכשירי טלוויזיה (ורדיו) ורק מחצית מהאוכלוסייה גולשת באינטרנט. גם חסם זה היה לרועץ לציבור החרדי שחלקו אינו דובר "ישראלית" וניזון ממקורות מידע חרדיים פנימיים מפקחים ומוגבלים ככוונת מכוון לצורך הידוק השליטה על הקהילתיות ושמירה על הבדלנות החרדית.²³

גורמים אלו יצרו, כאמור, מצב בו נדרשה התערבותו של הצבא בעת החלת הסגר על בני ברק על מנת לצמצם את התחלואה בעיר ולסייע באופן מהיר ויעיל ככל הניתן לתושביה.

פעילות צה"ל במשבר הקורונה בציבור החרדי

מגפת הקורונה הפכה את החרדים למעיין "מצורעים" בעיני חלקים בציבור הישראלי החילוני שחש תסכול על המחנה החרדי שנתפס בלתי מוכן ובלתי מוגן לנגיף המשתולל.²⁴ מנגד, בשיא המשבר של ה"גל הראשון", בעת החלת סגר על העיר בני ברק, רחש ברחוב החרדי כעס בלתי מבוטל על החלטות הממשלה והממסד הרפואי אודות הצעדים המפלים והקיצוניים שנוקטו לטענתם כלפיו, נוכח התחושה של מיעוט נרדף,²⁵ גם ללא קשר למשבר הקורונה.²⁶ אך על פי כן, מעדויות של קצינים בכירים ונציגים של רשויות חרדיות מקומיות, נדמה כי הביקורת על הצבא בעת מתן הסיוע הלוגיסטי בעת משבר הקורונה הייתה מינורית. בפועל החשש המוקדם מפני הימצאותם של חיילים על מדים בישובים חרדיים התבדה. זאת, על אף ביקורת כלפי מקבלי החלטות בדרג הפוליטי והמקצועי בממשלה.

יתרונות השימוש בצה"ל לסיוע אזרחי מובהק במשבר המשתולל בעיר הסתמכו על ההנחה שלצבא יכולות לוגיסטיות ענפות, נוסף למהירות תגובה וליכולת לייצר מוטת פיקוד מדויקת ורחבה, יעילות ודייקנות. כל זאת, מול סיטואציה כאוטית בה הרשות

22 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מספר הנפשות הממוצע למשפחה בבני ברק עמד ב-2018 על 5.2 נפשות לעומת הממוצע הארצי שעמד על 3.7 נפשות למשפחה.

23 כהן, י' (2013), "עידן המידע והזהות החרדית הדתית", קשר, 44, 9-3.
24 מני מאונטר, "עוד נצטרך לטפל בחוסר הסולידריות של החרדים", הארץ, 30 במרץ 2020.
<https://www.haaretz.co.il/opinions/premium-1.8723780>

25 ראש עיריית בני ברק קרא ב-31 למרס 2020 לא להפוך את העיר לגטו בעקבות הטלת הסגר.

26 קפלן, ק. שטלדר, נ. (2012), מהישרדות להתבססות: תמורות בחברה החרדית בישראל ובחברה, מכון ואן ליר והקיבוץ המאוחד.

המקומית וגופי ממשל מדינתיים אזרחיים אינם מסוגלים לאתר ולכמת את היקף הנשאים, הנדבקים והחולים בעיר.

הטלת הסגר על בני ברק היוותה תקדים משפטי בגיבוי בג"צ: לראשונה בישראל מוטל סגר על עיר יהודית גדולה ומרכזית בישראל כמו בני ברק, שאינה בתחומי יהודה ושומרון, סגר כללי. לפיכך, נדרשה אחריות מדינתית כדי לספק מצרכי מזון ומוצרים נוספים לאוכלוסייה החרדית בעיר הצפופה ביותר בישראל.²⁷ צה"ל, ובעיקר פיקוד העורף (פקע"ר) נרתם למשימה זו ולמשימות נוספות בו היו מעורבות אוכלוסיות חרדיות במספר מישורים:

- אספקת מנות מזון לתושבים
- סיוע בפיקוח ובאכיפת הסגר בהתאם לנהלים ולהנחיות משרד הבריאות בכפוף למשטרה
- תפעול מלוגית "קריית יערים" על ידי פיקוד העורף
- הסברה ייעודית לאוכלוסייה החרדית

בתחילת אפריל 2020 כבר היה ברור בקרב מקבלי ההחלטות המדינתיים שעל מנת להציל חיים ולצמצם במהירות וביעילות את התפשטות מגפת הקורונה בבני ברק כנראה לא יהיה מנוס מלקבל סיוע מאסיבי ואיכותי מצה"ל. הנחה זו קיבלה משנה תוקף לאחר שעוד לפני כניסת כוחות הצבא הרשמיים לעיר בתחילת-אמצע אפריל 2020, הסתייעה עיריית בני ברק באלוף (מיל') רוני נומה שניהל בפועל את התפשטות המגפה בעיר ובכלל זה באמצעות איסוף מודיעין על מיקום וכמות הנדבקים והחולים; ביצוע בדיקות לגילוי חולי קורונה (בהמשך גם באמצעות מתחמי בדיקות "דרייב-אין" בעיר); הספקת מזון ומוצרי יסוד ועוד. (למעשה נומה נקרא לדגל באופן אישי על ידי ראש העיר בני ברק כדי לסייע לטפל במצב). יש לציין כי ראש העיר, הרב אברהם רובינשטיין, ששהה בבידוד זמן ממושך, השכיל להבין כבר לקראת סוף מרס כי מדובר במצב חירום המחייב את התערבות המדינה ועל כן פנה כאמור לקבל סיוע מקצועי מהאלוף לשעבר אשר לאחר כניסת הצבא באופן רשמי לפעולה מונה על ידי העירייה לריכוז הפעילויות בעיר.

27 על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בבני ברק 208,251 תושבים. מספר התושבים ל-קמ"ר עמד בשנת 2018 על 26,508 נפש, פי 2.7 מהצפיפות ברמת גן שנתה. גם העיר השנייה בישראל ברמת צפיפות האוכלוסין היא עיר חרדית, בית"ר עלית, בה חיים 11,090 תושבים לכל קמ"ר.

האחריות הפיקודית על הסיוע לאוכלוסייה החרדית בעיר הייתה, כאמור, של פקע"ר. כן הופעלו בעיר, מתחילת אפריל, חיילים מאוגדה 98. אחת הסיבות המרכזיות לשילובם של אלה נבעה מכך שמדובר ביחידות אורגניות שהפיקוד והשליטה עליהן יעילים ויש להם יכולת גבוהה ומיידית לפעול בשטח. כמו כן מדובר בחיילים קרביים, המתאפיינים באיכותם ובמשמעת גבוהה, ולכן נתפסים כמתאימים למשימה בתווך אזרחי המחייבת, הבנה של הסיטואציה הרגישה המתקיימת במפגש בין חייל לאזרח והטומנת בתוכה, במילוי שגוי של המשימה, פוטנציאל לשימוש לרעה בכוח.²⁸

בפקע"ר נערכו לסיוע לאוכלוסייה החרדית על ידי הכנת תיקי הסברה ייעודיים עבור הכוחות בשטח. תיקי הסברה אלו כללו מידע בסיסי אודות שפה, מושגי יסוד חרדיים הכרחיים ומאפיינים תרבותיים חרדיים וכן דגשים באשר להימנעות ממצבים לא רצויים מול אוכלוסייה חרדית בריכוזי אוכלוסייה שונים. החיילים הוכנו מראש, על ידי קציני פקע"ר, גם לתרחישי קיצון שליליים מצד קיצוניים לעומתיים העלולים לצאת נגד נוכחות הצבא בבני ברק, גם בעת משבר. כיוון שהכוחות בשטח היו בעיקרם חיילים ממערך ההכשרות של אוגדה 98, למפקדי החטיבות של האוגדה הועמדו קציני התנהגות אוכלוסייה מ-פקע"ר שסיפקו מידע והכוונה חיוניים על אופן הטיפול והסיוע לאוכלוסייה החרדית.

במקביל לסיוע הצבאי הישיר נוצר בין גורמי הצבא לגורמים אזרחיים, כגון זק"א, קשרים הדוקים כדי לקבל מידע מגורמי רווחה ברשויות המקומיות אודות הצרכים של משפחות ויחידים הזקוקים לסיוע מוגבר.²⁹ בשל המבנה החברתי-קהילתי ההדוק בחברה החרדית והרשויות החברתי (social network) הפנימי ההדוק, עבדו גורמי הצבא באופן ישיר גם מול עמותות חסד חרדיות כדי לחלק באופן אפקטיבי מנות מזון למשפחות חרדיות בבני ברק, בבית שמש, בשכונת רוממה בירושלים ועוד. לטענת גורמים בעיריית בני ברק, הצלחת המשימה הצבאית-אזרחית המשותפת נבעה בשל העובדה שהפיקוד הצבאי הבכיר שטיפל בצרכי תושבי העיר הגיע למשימה עם רצון עז לסייע לתושבים ולהתאים את ההנחיות לשפה ולשיח החרדי. על כן קל היה "לגיי"ר" הנחיות שונות בעזרת שיתופי פעולה מצד בעלי תפקיד חרדיים בעירייה.

28 אלרן, מ., פדן, כ. דולב, א. (2020). חירום, חוסן והעיר הגדולה, המכון למחקרי ביטחון לאומי, עדכן אסטרטגי, 23 (2), 3-17.

29 יש גם קהילות ואוכלוסיות חרדיות הנמנעות, כעניין עקרוני, לדווח לרשויות המדינה על מקרי סעד ורווחה. במקומות אלו היה חסר מידע יקר ערך אודות היקף הנדבקים והנזקקים לסיוע.

בו בזמן הצבא נשמר מאוד **שלא לבצע באופן ישיר פעולות שיטור ואכיפה ישירים**. המדיניות שנקבעה לפיה חיילים לא יהיו מעורבים בענייני שיטור ישירים ולא יישאו נשק בעת הימצאותם בסביבה אזרחית נבעה מהצורך לצמצם למינימום את פעולות האכיפה והשיטור הישירות ולהותירם בידי משטרת ישראל. חלוקת המשימות בין צה"ל למשטרה מובנת שכן בכל פעולה צבאית מול אזרחי המדינה מופר למעשה עקרון יסודי ביחסים שבין המדינה לאזרחיה. פעילות צבאית בריכוזי אוכלוסייה חרדית "מסמנים" באופן סמלי את קבוצה זו כמובחנת בחברה הישראלית. אין להתעלם מהעובדה שבמקרה של התנגדות למילוי הנחיות המשטרה וגורמי האכיפה האזרחיים עשויים היו למצוא את עצמם חיילים בשירות סדיר במצב המחייב להפעיל כוח מול אוכלוסייה אזרחית-חרדית. מובן שמדובר בתרחיש בלתי רצוי לחלוטין, שכן התפתחות שכזו הייתה עלולה להפוך את הקערה על פיה ולייצר מצב לעומתי שהיה מוביל לתרחישים בעייתיים ולהחרפת היחסים הרגישים ממילא בין צה"ל להנהגה ולרחוב החרדי.

הצבא נמנע ככל האפשר ממילוי משימות שיטור ואכיפה משלוש סיבות עיקריות: **ראשית**, חשוב להדגיש כי השימוש בצה"ל, כחלק מתפיסת צה"ל כ"צבא העם" למשימות לאומיות-אזרחיות מהווה תחום "אפור" המטשטש את גבולות היחסים בין החברה לצבא ובין תפקידו המרכזי הביטחוני של הצבא לבין מקומו במדינה דמוקרטית, המחייב הימנעות מהפעלת כוח כנגד אזרחי המדינה. זאת, בעיקר כאשר מדובר באזרחים חרדים אשר יחסם למדינה זרועות הביטחון שלה הוא יחס אמביוולנטי ומסויג במידה ניכרת בהשוואה לזה של אוכלוסיות ומגזרים אחרים בקולקטיב היהודי-הלאומי. בדמוקרטיה אחרות אין מקובל שהצבא תופס את מקומו ותפקידה של ממשלה נבחרת במילוי משימות אזרחיות, בוערות ככל שיהיו. במגפת הקורונה, קיים שיקול נוסף הקשור לפוטנציאל השימוש בכוח של חיילים - במקרה של אי שיתוף פעולה וסרבנות - כנגד אזרחים חרדים.

שנית, נוכח החשש לייצר רתיעה וניכור של התושבים החרדים מפני הסיוע הצבאי בתחום חלוקת המזון הוחלט שחיילים יגישו גם סיוע למשטרה באכיפת הסגר ואיסורי ההתקהלות בעיר, שכללו איסור על תפילה בציבור בבתי כנסת. הרצון לקבל שיתוף פעולה מצד התושבים החרדים צמצם למינימום ההכרחי את מעורבות חיילי החטיבה הסדירה במגע הקשור לאירועי שיטור ואכיפה מול האוכלוסייה החרדית בבני ברק.

סיבה **שלישית** לכך שהצבא נמנע ככל האפשר למלא משימות שיטור ואכיפה קשורה לחוסר הידע והמקצועיות של חיילי החטיבה הסדירה בעבודה מסוג זה. בנושאים אזרחיים כמו אלה שנדרשו בערים החרדיות, הצבא איננו בהכרח הגוף המקצועי המתאים ביותר. ולכן הצבא עבד בשיתוף פעולה עם גורמים אזרחיים – ממשלתיים, ברשויות המקומיות, ארגוני מגזר שלישי וארגוני חסד בחברה החרדית. זאת, כדי להימנע, ככל הניתן, ממצבי סכסוך שעשויים היו להתפתח עקב המורכבות שתוארה לעיל.

במקביל נקט הצבא משנה זהירות והקפיד על הנחיות ההתגוננות מפני הידבקות אפשרית בקורונה. הצבא נמנע מלהיכנס לתוך ריכוזי האוכלוסייה החרדית בהם הייתה התפשטות מאסיבית של נגיף הקורונה ולהעמיד בסיכון את כוחותיו. בנוסף הייתה הקפדה יתרה על יצירת חציצה ברורה בין הנכנסים והיוצאים מבני ברק בעת שיא המשבר של ה"גל הראשון" באמצעות סימון ברור של בעלי תפקיד שונים ועבודה במשמרות בקפסולות סגורות.

נדמה אפוא כי כוחות צה"ל תפסו את המשימה כפעולה חברתית-אזרחית ממדרגה ראשונה הקשורה קשר הדוק לאתוס המכונן של צה"ל "צבא העם למען העם", הכולל גם את החרדים שמרביתם אינם משרתים בו. עם זאת, צה"ל נמנע ביוזמתו מלקיחת אחריות מלאה על ניהול המשבר האזרחי-בריאותי מאחר שמדובר במשימה שרחוקה מרחק רב מהמנדט הביטחוני המקורי שניתן לו. הפעולות הזהירות שנקט הצבא והרגישות מול גורמי הנהגה בדרג ביניים חרדי יצרו חיץ שהרחיק את הצבא ממחלוקות עקרוניות אך שמר על הרלוונטיות והנחיצות של צה"ל לחברה הישראלית על מרכיביה השונים.

הממשק הצבאי-אזרחי ותגובת החרדים לפעילות צה"ל

דיווחי התקשורת³⁰ ודיווחים של מפקדים וחיילים מדרגים שונים מלמדים כי חיילי צה"ל התקבלו בלבביות, באופן מכיל ומקבל מצד מרבית החרדים בבני ברק. זאת, על אף כמה אירועים חריגים שאינם מעידים על הכלל. יחס מעין זה אפיין הן את התושבים עצמם והן את בעלי התפקיד ברשויות המקומיות החרדיות שהבינו במהרה כי עוצמת המגפה מחייבת סיוע שהרשות המקומית אינה מסוגלת לספק לתושביה. לרשויות המקומיות

30 דוגמה אחת ליחס מכבד זה ניתן למצוא בכתבה מהאתר החרדי "כיכר השבת", נחמיה הילברון, "הקורונה תעזור להבין: החיילים למענכם, חרדים", כיכר השבת, 27 באפריל, 2020 <https://www.kikar.co.il/357227.html>

נודע מקום מרכזי בעידן הנוכחי בכל הנוגע לאספקת שירותים, לא רק במצבי חירום ביטחוניים, אקולוגיים ואחרים, אלא גם בימי שיגרה. הרשות המקומית מהווה 'לבנת יסוד' בחירום והיא האמורה לספק את רשת הביטחון הסוציאלית הראשונית לתושבים. הספרות המקצועית מצביעה על כך שהרשות המקומית משמשת כזרוע השלטון הנגישה ביותר בעת מקרי חירום. היא אמורה להיערך למקרי חירום טרם התרחשותם ולסייע לאוכלוסייה להתגבר על מקרים אלו לאחר סיומם.³¹ ב"גל הראשון" של מגפת הקורונה נדמה היה כי הרשויות החרדיות אינן מסוגלות לעמוד באספקת שירותים בסיסיים לאוכלוסייה, שכן מידת מוכנותן לאירוע בסדר גודל כזה הייתה נמוכה.

בעת משבר הקורונה נעזר הצבא רבות גם בעיריית בני ברק, על מנת לספק סיוע מיטבי לתושבים. רשויות הצבא הסתייעו בגורמים בכירים ברשות המקומית על מנת "לגייר" מושגים צבאיים וארגוניים לשפה ולהלך הרוח החרדי. כך למשל היה בערב פסח בעת קבלת ההחלטה על אופן ביצוע ביעור החמץ בבני ברק, כמנהג החג, שאורגן כמבצע צבאי - אזרחי וכלל בין השאר איסוף על ידי חיילים של החמץ משכונות העיר ושריפתו המרוכזת בשולי העיר. נוסף לכך, החיבור המקומי של הרשויות המקומיות החרדיות לארגוני חברה אזרחית חיפה במידה מסוימת על הקושי והחולשה שהן הפגינו בטיפול בנדבקים בקורונה. נדמה כי החיבור החיובי בין הקהילה החרדית לאנשי הצבא, שבא לידי ביטוי בקבלת הפנים החמה לה זכו מפקדי וחיילי צה"ל היה הדדי. תושבים, חיילים ומפקדים כאחד דיווחו על מפגש עוצמתי וייחודי שהתבסס על תחושת שותפות גורל. בעת שהותו של הצבא בבני ברק התרבו הידיעות על חלוקת כיבוד ושתייה קלה לחיילי צה"ל על ידי תושבי העיר כחלק מהוקרת תודה על פעולות הסיוע שהצבא העניק לתושבים החרדים. מפקדים וחיילים כאחד העידו על תחושת הערכה וחיבה רבה לכוחות בשטח שהובילו לקירוב הלבבות בעת פרוץ המגפה. מהעבר השני, עדויות של בעלי תפקיד חרדים ברשויות מקומיות מלמדות כי המפגש הייחודי בעת שיא משבר הקורונה ב"גל הראשון" של המגפה יצר גשר רב-תרבותי שהסיר חסמים והפחית דעות קדומות בשני הצדדים - הן בקהילה החרדית והן בקרב המשרתים בצה"ל.

בעלי תפקיד חרדים ברשויות המקומיות נחשפו בעת ניהול המשבר באופן ישיר ובלתי אמצעי לאופני הפעולה הצבאיים ורכשו ידע חיוני לטיפול באוכלוסייה בעת חירום. הדרמה האפימילוגית שבה הציבור החרדי מצא את עצמו הניעה תהליך למידה איטי

אך יציב של נהלים, שיטות עבודה ודרכי התמודדות עם מקרי חירום בקנה מידה נרחב. אין משמעות הדבר שרשויות מקומיות לא יזדקקו לעזרת הצבא בעתות חירום נוספות או בעת התפרצותו של גל תחלואה שני, אך ייתכן כי במקרים דומים בעתיד הטיפול והסיוע לתושבים של הרשות המקומית החרדית יהיה אפקטיבי, מדויק ומהיר יותר.

השלכות אפשרויות של מגפת הקורונה על יחסי צה"ל והחרדים³²

בעת כתיבת שורות אלו קשה עדיין להעריך אם ובאיזו מידה יחולו שינויים מהותיים ביחסן של קהילות חרדיות ושל חרדים משכבות גיל שונות לצבא ולרשויות המדינה. בנקודות מפנה מסוג זה היסטוריונים וסוציולוגים ממהרים, על פי רוב, להדגיש כי נדרשת פרספקטיבה המתגבשת רק עם הזמן כדי להעניק לאירוע היסטורי את מקומו ומשקלו הראוי במכלול ההתרחשויות שאירעו באביב 2020. אף על פי כן ניתן להערכתי לומר כי ייתכן שמשבר הקורונה בחברה החרדית יהווה נקודת מפנה מסוימת במכלול היחסים בין החרדים לחברה הסובבת אותם. עוצמת מגפת הקורונה בציבור החרדי, והסיוע האזרחי והצבאי החילוני לציבור זה, עשויים להוביל לתהליכים הקשורים להתערות נוספת של חוגים חרדים בישראל בחברה הכללית ובסממני התרבות הישראלית.

החברה החרדית, על גווניה וזרמיה השונים, עוברת טלטלה גדולה בשנים האחרונות בשל סיבות שונות, שקדמו לפרוץ מגפת הקורונה המעצימה תהליכים אלו, מהסיבות הבאות:

ממד קהילתי והנהגתי: לאחר הסתלקותם של הרב שך והרב אלישיב, מנהיגי הפלג הליטאי מהבמה הציבורית, ולאחר פטירתו של הרב עובדיה יוסף מהנהגת הציבור החרדי הספרדי-מזרחי, נוצר משבר הנהגה חמור בציבור החרדי. זה הותיר את הבמה הציבורית בחברה החרדית חשופה לתמרונם של עסקנים ומנהיגים מקומיים. הקשר עם הנהגה זו בדרג הביניים המקומי עדיין לא התמסד מול גופים מדינתיים אזרחיים ומול הצבא. במידה רבה חלקים שונים בציבור החרדי עוברים תהליכי "חילון" במובן הצר של המושג, המתייחס לכך שהסמכות התורנית של הרבנים ומעמדה של "דעת תורה" הולך ופוחת. מכאן גם היחלשותו האפשרית של הממד הקולקטיבי-קהילתי המאפיין את החברה החרדית. מגפת הקורונה תפסה את הציבור החרדי ללא הנהגה

32 המאמר נכתב ביוני 2020, מעט לפני התפרצותו של "הגל השני" במשבר הקורונה. ב-10 ביולי 2020 הוחל סגר סלקטיבי על בית"ר עלית ועל שכונות חרדיות בירושלים. צעד זה עורר מחאה נרחבת באזורים אלו שחלק מתושביהם יצאו במחאה אלימה כנגד סגרים אלו, שנתפסו בעיניהם כפוגעניים ולא מידתיים. צעדים אלו מלמדים על התפתחותו של משבר אמון אפשרי בין החרדים לבין הרשויות המדינתיות האזרחיות.

פוליטית ורבנית בכירה, אפקטיבית ומוסכמת. לכן אבד זמן יקר במהלכו ניתן היה להעביר מסרים מותאמים לציבור החרדי דרך גורמי הנהגה מקומית. ייתכן שהמפגש של האוכלוסייה החרדית עם הצבא ועם רשויות המדינה יצמיח ויחזק גורמי הנהגה מקומיים וקהילתיים על חשבון פוליטיקאים בכירים, רבנים נערצים ועסקנים בעלי אינטרסים צרים;³³ ניצניה של הנהגה זו כבר קיימים בציבור החרדי וייתכן שמשבר הקורונה עשוי לתת למנהיגים חרדים אזרחיים צעירים משנה תוקף.³⁴

היבטים כלכליים ושימוש מוגבר באינטרנט: מצבה הכלכלי של החברה החרדית היה בכי רע עוד טרם התפשטות הקורונה ולכן האפשרות להידרדרות כלכלית נוספת גבוהה למדי. על פי "שנתון החברה החרדית" שיעור המשפחות החרדיות מתחת לקו העוני ב-2019 עמד על 43% (לעומת שיעור העוני בחברה היהודית הלא-חרדית שעמד בשנה זו על 11% בלבד). ההכנסה הממוצעת לנפש במשק בית חרדי מהווה כמחצית מההכנסה הממוצעת לנפש במשק בית לא-חרדי. הוצאת עובדים לחל"ת ופיטורין בעת משבר הקורונה מאפיינים בעיקר עובדים ברמות הכנסה נמוכות, המאפיינות חלק ניכר מהעובדים החרדים. נוסף לכך, הפגיעה הכלכלית בעובדים שהכנסותיהם אינן מדווחות תהיה חדה וקשה יותר בהשוואה לעובדים בעלי הכנסות מדווחות הזוכים לפיצוי ממשלתי. ערים חרדיות רבות הובילו את רשימת שיעורי האבטלה בחודשי מרץ-אפריל האחרונים, ביניהן בית"ר עלית (52%), מודיעין עלית (35%) ובני ברק (34%).³⁵ צמצום בתמיכות ובתרומות של נדבנים עשירים מחו"ל, שנפגעו עקב משבר הקורונה, עשויים גם הם לתת את אותותיהם במקורות ההכנסה המדולדלים של משפחות ומוסדות חרדיים כאחד. החמרת המצב הכלכלי של חוגים נרחבים בציבור החרדי עשויה להרחיב את מעגל הצעירים הבוחרים בשירות הצבאי כנתיב למיצוי יכולותיהם ושיאיותיהם האישיות, במקביל לרכישת מקצוע טכנולוגי מבוקש במהלך השירות הצבאי (הניתן להמרה בשוק העבודה האזרחי) וקבלת שכר יציב ומכובד למשרתים בעלי משפחות (מלחי, 2017). העובדה שהצבא זכה במשבר להערכה מחודשת עשויה להגביר את מגמת הגיוס למסלולים המקצועיים-טכנולוגיים בצה"ל. לכן מוצע לפתח ולהכיר על ידי המדינה ערוצי התנדבות ושירות קהילתי-אזרחי חדשים בהם צעירים חרדים ימלאו תפקידים משמעותיים וחיוניים בארגוני הצלה וחירום אזרחיים, שיקבלו הכרה רשמית כמסלולים חלופיים לשירות צבאי בצה"ל. חשוב לזכור כי בזרם החרדי המרכזי התגייסות לצבא עדיין נתפסת כצעד מגונה שאינו לגיטימי, לכן קשה להעריך את מידת

33 על אף הנחייה של הרב קנייבסקי להותיר את המוסדות החינוך החרדיים פתוחים, ראשי ישיבות ומנהלי תלמודי תורה רבים החליטו על דעת עצמם לסגור את המוסדות התורניים. צעד זה נתפס כנקיטת עמדה לעומתית ונקיטת אחריות אישית של אנשי חינוך חרדיים.

34 אסבן, א., בכר-כהן, י. (2020), מובילי דרך: מנהיגות אזרחית חדשה בחברה החרדית, ירושלים, המכון הישראלי לדמוקרטיה

35 הניתוח הכלכלי והנתונים אודות מצב החברה החרדית מבוסס על חוות דעת של גלעד מלאך "שילוב החרדים לאחר הקורונה", מאי 2020, המכון הישראלי לדמוקרטיה,

<https://www.idi.org.il/media/14447/gilad-malach-absorbing-haredis-after-corona.pdf>

השפעת המשבר הכלכלי הצפוי על המוטיבציות לשירות.

במקביל להתעצמות האפשריות של המשבר הכלכלי הייתה עלייה ניכרת בהיקף המשתמשים באינטרנט בציבור החרדי, שיתרונות השימוש בו לצרכי עבודה או לימוד מרחוק, לצרכי קניות, פנאי וקבלת עדכונים חדשניים, התחדדו במהלך המשבר.³⁶ יש להניח שהתרחבות השימוש באינטרנט בציבור החרדי לא תהיה אפיזודה חולפת. על כן, קבלת מידע עדכני, מלא ומגוון באינטרנט שאינו מפוקח על ידי ועדות רבנים עשוי להגביר ולהאיץ את פתיחותה של הקהילה החרדית למדינה ולרשויותיה ובכלל זה לצבא כמוסד מדינתי;

שינוי ביחס לצבא ולמדינה: סקרים עיתיים שפורסמו עוד טרם משבר הקורונה מלמדים כי ישנה מגמת התקרבות ושייכות של הציבור החרדי למדינה. ממדד הדמוקרטיה הישראלית אנו למדים כי בתחילת העשור הנוכחי (2010-2011) רק כמחצית (55 אחוזים) מהחרדים השיבו בחיוב לשאלה זו ואילו ב-2019 כשני שלישי (64.8 אחוזים) מהחרדים מדווחים על תחושת שייכות גבוהה למדינה. בנוסף קיים יסוד סביר להניח כי לאור המפגשים הבלתי אמצעיים, המרגשים והחיוניים בין חיילים לחרדים בעת משבר הקורונה יצאו שני הצדדים נשכרים. בעלי תפקיד בצבא וברשויות מקומיות חרדיות כאחד העריכו כי המפגש הייחודי בעת החירום עשוי לערער מיתוסים, דעות קדומות הדדיות אודות החרדים מצד אנשי צבא שאינם חרדים ואודות חילונים מצד הציבור החרדי. תחושה חיובית זו באה לידי ביטוי גם בסקר דעת קהל עדכני ("הקול הישראלי") שנערך בחודש אפריל 2020 והראה כי יותר משליש מהחרדים (38.5 אחוזים) סבורים כי התערבות צה"ל במשבר הקורונה השפיעה לטובה על היחס אליו. זאת, בעוד ש-14 אחוזים בלבד מהחרדים סברו שהתערבות זו השפיעה לרעה על היחס ל-צה"ל. 29 אחוזים מהחרדים סברו שלהתערבות צה"ל במשבר לא הייתה כל השפעה.³⁷

עם זאת, חשוב לסייג דברים אלו ולציין כי הבעת הערכה ותודה לחיילי צה"ל אינה מעידה בהכרח על שינוי עומק בחברה החרדית, או על התקרבות עקרונית ל-צה"ל כארגון ממלכתי-לאומי המבטא ערכים שאינם מהווים תחליף ראוי מבחינת הזרם החרדי התורני המרכזי לעולם הישיבות החרדי.

36 ג'ד פרוץ, "הציבור החרדי מסתער על האינטרנט: המשבר יצר ביקוש שיא", גלובס, 6 באפריל 2020, <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001324652>. בכתבה זו מדווח על עליה של 40 אחוזים בביקוש לאינטרנט בציבור החרדי בתחילת אפריל.

37 הרמן, ת', ענבי, א' (2020). "השלכות הקורונה על הציבור החרדי", ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה, <https://www.idi.org.il/articles/31526>

סיכום

רק בחלוף הזמן ולאחר התפוגגות תחושת החירום נוכל לדעת בביטחון סביר אם ובאיזו מידה ההערכה החיובית של חלקים נרחבים בציבור החרדי כלפי צה"ל תיוותר במציאות הישראלית בעתיד. בעת כתיבת שורות אלו ניתן לומר כי כוחו המאחד והסולידריות של הצבא מול הציבור החרדי הגבירו את תחושת שותפות הגורל בין הציבור החרדי לציבור החילוני, כתוצאה מהעבודה המשותפת כתף אל כתף בין כוחות צה"ל לבעלי תפקיד ומתנדבים חרדים. הודות למעורבות האינטנסיבית של צה"ל לסייע למוקדי תחלואה גבוהים בערים החרדיות, שתושביהן אינן מורגלים בדרך כלל בנוכחות חיילי צה"ל, למדו החרדים להכיר טוב יותר את השבט החילוני שנציגיו על מדים הגיעו עם רצון טוב, צניעות ומוכנות להתאמות תרבותיות ולגמישות למען אנשי השבט החרדי. מן הצד השני של המתרס, חיילים ומפקדים בצה"ל נוכחו לדעת שיש מסוגלות ויכולות גבוהות וייחודיות גם בשבט החרדי. על כן, למרות הקושי המהותי והמעשי לרתום את כוחות הצבא לסייע לאוכלוסייה אזרחית-חרדית, נראה כי שכרם של העוסקים במלאכה משני הצדדים היה רב מן הנזק הצפוי מהתערבות צבאית זו. ימים יגידו אם אנו בפתחה של תקופה חדשה ביחסים ההדדיים בין החברה החרדית ו-צה"ל או שמא ניווכח כי העת הנוכחית הנה מקרה חולף שלאחריו יוגבהו בשנית חומות הניכור, חוסר האמון והריחוק ההדדי.

תמצית

המאמר עוסק במערכת היחסים בין חברה, צבא ותקשורת, ובתפיסת החברה את תפקידי הצבא כלפיה. הוא מתמקד בשאלה האם ועד כמה סוגיית מעורבות צה"ל ב"גל הראשון" של מגפת הקורונה עמדה על סדר היום התקשורתי והציבורי בישראל ומה היו העמדות באשר לסוגיה זו. מממצאי המחקר עולה כי הסוגיה לא בלטה בסדר היום התקשורתי והציבורי וכי השיח הובל על ידי התקשורת והציבור הוא שהגיב לו. העמדה הרווחת הייתה שעל צה"ל לסייע לחברה האזרחית במשבר, אך לא לנהלו. השיח התמקד בסיוע הישיר של צה"ל לאוכלוסייה האזרחית ובעיקר לאוכלוסייה החרדית והערבית וכן בחלוקת המזון לקשישים. המסגור היה אוהד ומחמיא לצה"ל ולחייליו. בנוסף, השיח נעדר דיון משמעותי באשר לסיכונים הכרוכים במעורבות צה"ל לאורך זמן על החברה והדמוקרטיה הישראלית, וכן לכשירות צה"ל לניהול המערכה הצבאית אם יהיה שקוע עד צוואר בטיפול במגפת הקורונה.

מבוא

ב-2 באפריל 2020, בעיצומו של "גל הקורונה" הראשון בישראל, התפרסמה באחד מאתרי החדשות כתבה שתיארה מאות חיילים מחלקים מארזי מזון לאוכלוסיות מבוגרות ומעוטות יכולת. הכותרת הבולטת שניתנה לכתבה הייתה: "מלאכים בכתום: חיילים מחלקים מאות אלפי מנות לקשישים"¹. בכותרת המשנה הודגש כי החלוקה מתבצעת גם בבני ברק. חיילי פיקוד העורף (פקע"ר) מתוארים בכתבה כמלאכים שמסייעים לנזקקים - "...דופקים על הדלת והתגובות נעות בין בכי של התרגשות... למחאות כפיים, הוקרת תודה ומילים חמות". הקצין שצוטט "...מזהה התנהגות מופתית של התושבים... וטען כי "לא היה שום חיכוך". עוד הוסבר כי "מדובר בחיילים שאומנו לחילוץ לכודים מאתרי הרס ומתקיפות כימיות וכי הם מעולם לא אומנו לתרחיש עמו הם מתמודדים בימים אלה". הקצין האמון על המשימה הדגיש כי: "החיילים ממוגנים היטב וכלוחמים אנחנו לא חוששים לפעול בשום מקום, גם לא מול אתגר ביולוגי שכזה". הכתבה מעלה מספר שאלות: מדוע הודגשה דווקא פעילותם של

1 יזתון, יואב (2020). "מלאכים בכתום: חיילים מחלקים מאות אלפי מנות לקשישים", Ynet, <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5706541,00.html>

החיילים בבני-ברק? מה הדימוי שנוצר לצה"ל וחייליו בעקבות הכתבה? האם היא משקפת את הלך הרוח התקשורתי והציבורי בנוגע למעורבות צה"ל במגפת הקורונה? מה ניתן ללמד ממנה לגבי תפקידו של הצבא כלפי החברה האזרחית?

מעורבותו של צה"ל מול החברה האזרחית במגפת הקורונה כללה מגוון פעילויות שהחברה הישראלית לא מורגלת בהן. ככלל ניתן לחלק את הפעילויות לשני תחומים: הראשון היה מודיעיני וטכנולוגי. צה"ל לקח חלק במרכז השליטה שהוקם בבית החולים תל-השומר, עסק בחיפוש פתרונות כדי לבנות מאגרי מידע, לייצר מכונות הנשמה ועוד. התחום השני כלל סיוע ישיר לאוכלוסייה האזרחית. בין המשימות שבוצעו ניתן למנות את הבאים: הפעלת מלונות החלמה ובידוד, חלוקת מזון לאוכלוסייה נזקקת, הפעלת שמרטפיות לילדי הצוותים הרפואיים, חיזוק מערך בתי החולים, ליווי ותמיכה ברשויות המקומיות, הגנה ושמירה על האוכלוסייה בסיכון, חיטוי וטיהור מוסדות, ריכוז מידע לציבור והנגשתו.²

מגפת הקורונה היא הזדמנות לבחון את השיח הציבורי והתקשורתי ודרכו את הציפיות של החברה האזרחית מצה"ל במצב חירום בעל אופי אזרחי מובהק. לתקשורת יש מקום משמעותי בבחינת שאלה זו בהיותה מייצגת את אמונותיה ותקוותיה של החברה ועוסקת בניבוי אוצר המילים והזיכרון הקולקטיבי שלה. התקשורת שותפה להבעה החברתית, התרבותית והפוליטית של החברה.³ מאמר זה יתמקד בשאלה האם ועד כמה סוגיית מעורבות צה"ל ב"גל הראשון" של מגפת הקורונה עמדה על סדר היום התקשורתי והציבורי בישראל ומה היו העמדות באשר לסוגיה זו? משאלה זו נגזרות השאלות הבאות: האם על צה"ל לקחת את מלוא הפיקוד על המשבר ולנהלו או שמא עליו לנתב את יכולותיו ולסייע לחברה האזרחית במשבר? האם על צה"ל להיות מופעל או מפעיל? מה היו הטיעונים בשיח והאם יש הבדל בהתייחסות לתחומי הפעילות השונים של צה"ל? באמצעות מענה לשאלות אלה, ננסה להבין את הלכי הרוח ביחס לתפקידו של צה"ל ואת משמעותם לתחומים אחרים בעתיד. מתן מענה לשאלות אלה חורג מהמקרה הספציפי שכן מגפת הקורונה היא אבן דרך לקראת אירועי חירום אזרחיים אחרים בעתיד כמו אסונות טבע – רעידות אדמה, שריפות, שיטפונות ואירועים אחרים בלתי צפויים.

2 פקע"ר הגדיר את משימותיו במשבר בעמוד הפייסבוק שלו, המונה כ- 300 אלף עוקבים. "סיכום פעילות פיקוד העורף...". 28 במאי, 2002. פיקוד העורף.

<https://www.facebook.com/144210072289393/videos/245712383363409>; לפירוט פעולות צה"ל ראו במאמר: "שמיכה כתומה": פיקוד העורף בהתמודדות עם מגפת הקורונה: מאפיינים ומשמעויות" בקובץ זה מאת כרמית פדן, מאיר אלרן ודנה אגמי.

3 רועה, י. (1994), אחרת על התקשורת: שבע פתיחות לעיון בתקשורת ובעיתונות. תל-אביב: רכס.

מעורבות צה"ל בחברה בישראל

המאמר עוסק במערכת היחסים בין חברה, צבא ותקשורת, וליתר דיוק בתפיסת החברה את תפקידיו של הצבא כלפיה. המאמר מחבר בין שלושת המרכיבים ומתבסס על הספרות המחקרית הקיימת בתחום.

המחקרים דנים רבות בהשפעה שיש למתח הביטחוני הנמשך בו שרויה מדינת ישראל על אופייה של החברה הישראלית. העובדה שמדובר במדינה בעלת משטר דמוקרטי, המצויה לאורך זמן בסכסוך ביטחוני, הוא מצב שמהווה קרקע פורייה למתחים מסוגים שונים והוא משפיע על אופייה של החברה הישראלית. השילוב בין צרכי הביטחון הלאומי לבין היותה של מדינת ישראל מדינה בעלת משטר דמוקרטי הוא שיצר דגמים ייחודיים שמנסים ליישב את המתח הבלתי נמנע בין שני הערכים.⁴

אחת ההשלכות המרכזיות של המצב המתואר היא שהממסד הביטחוני בישראל הפך למרכזי בחיי המדינה מבחינת מעמדו בכל הנוגע לעיצוב המדיניות הלאומית וקבלת ההחלטות, וזאת לא רק בנושאי ביטחון מובהקים. צה"ל והשירות בו היו ונתרו אחד הסמלים החשובים ביותר, אם לא החשוב מכולם, של הלאומיות הישראלית. צה"ל וחייליו מהווים מקור לגאווה לאומית, לאתוסים ולתפיסות חברתיות ותרבותיות, ביניהם: מי שייך לקולקטיב ומי מודר ממנו, מהי צורתה הנכונה של ה"ישראליות" ומיהו אזרח "טוב". צה"ל גם זכה במידת האמון הרבה ביותר ביחס למוסדות אחרים (התקשורת, הכנסת ועוד) מצד רוב הציבור במשך שנים רבות.⁵ כך, לדוגמה, לפי מדד הביטחון הלאומי, מחקר דעת קהל של המכון למחקרי ביטחון לאומי, צה"ל זכה בשנים האחרונות לרמת אמון גבוהה שנעה סביב 90% ואף הגיע ל-93% בסוף שנת 2019 בקרב כלל המגזרים (למעט חרדים).⁶ לתקשורת יש חלק משמעותי בבניית מעמדו של צה"ל ובאמון הרב שהציבור רוחש לו. מחקרים מלמדים כי הסיקור התקשורתי של צה"ל נוטה להיות חיובי ואוהד.⁷ זהו סיקור המבליט את תחושת השליחות וההקרבה של החיילים.⁸ נוסף לכך, הציבור סבור כי צה"ל זוכה לסיקור הוגן.⁹

4 הורוביץ, ד. וליסק, מ. (1990), מצוקות באוטופיה, ישראל חברה בעומס יתר. תל-אביב: עם עובד.
5 הרמן, ת. (2018), מדד הדמוקרטיה הישראלית 2018. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
6 <https://www.jidi.org.il/media/11555/democracy-index.pdf>. ברזילי, ג. (1992), דמוקרטיה במלחמות, מחלוקת וקונסנזוס בישראל. תל-אביב: ספרית פועלים; שרמן, מ., ושביט, ש. (2005). "תקשורת וביטחון לאומי: תפקודה של העיתונות הישראלית בעיני הציבור הישראלי". בתוך: לבל, א. (עורך) ביטחון ותקשורת, דינמיקה של יחסים. באר-שבע: מכון בן-גוריון לחקר ישראל, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, עמ' 239-260.
7 ישראל, צ. פינס, ר. (2020), מדד הביטחון הלאומי, מגמות בדעת הקהל בישראל. תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי.
8 אורבך, י. ישראל, צ. (2006), "תקשורת מגויסת: סיקור תאונות אוויריות בצה"ל 1977-1997", מגמות, מ"ד (3), עמ' 424-451; ישראל, צ. רוטמן, א. (2010), "מ'לוחם' ל'בן של אמה' החייל הישראלי בראי העיתונות", עיונים בתקומת ישראל, 24, עמ' 184-218.
9 ישראל, צ. (2018), "מ'לאומניקים מברזל?": התקשורת והמילואים", בתוך: מערך המילואים לאן? (עורכים: אלרן ושות'), תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, עמ' 187-202.
9 ישראל, צ. פינס, ר. (2020), שם.

הדגמים הקלאסיים ביחסי צבא-חברה מציעים שלושה סוגי גבולות במערכת יחסים זו: הראשון, 'גבולות אטומים'. דהיינו, הצבא והחברה הן שתי מערכות נפרדות לחלוטין, אין חדירה ביניהן והגבולות ביניהן ברורים כך שמצמצמות באופן כמעט מוחלט נקודות המפגש ביניהן. השני, 'גבולות חדירים'. כלומר, בהעדר גבולות ברורים, הצבא חודר לחברה ולהיפך. השלישי, 'גבולות מקוטעים'. יש נושאים שבהם יש אינטראקציה בין החברה לצבא ויש כאלה שאין. עם זאת, מדובר ב"הזנה הדדית", כאשר הצבא משפיע על האזרחים שמשפיעים על הצבא.¹⁰

גבולות מקוטעים ניתן למצוא בדגם ההיסטורי של "אומה במדים". לפי דגם זה לצבא תפקיד מרכזי בתהליך התגבשותה של אומה, וכינון הזהות הלאומית מתבצע בידי צבא לאומי ההופך את האוכלוסייה ל"אומה במדים". לדגם זה מאפיינים רבים, ביניהם הטשטוש בהבחנה בין הצבא לחברה וההשפעה ההדדית ביניהם.¹¹ בדגם "אומה במדים" קיים אזרוח של הצבא מצד אחד ומיליטריזציה (חלקית) של החברה מצד שני.¹² לבחינת מקומה של התקשורת בהקשר זה נודעת חשיבות רבה שכן פעמים רבות היא המאפשרת לקיים "גבולות מקוטעים" בין הצבא לחברה.

צה"ל נתפס כ"צבא העם". מודל זה פורט על נימי מיתוסים וערכים לאומיים בתרבות הישראלית, והציבור עדיין דבק בו. זאת, כפי שניתן ללמוד ממדד הביטחון הלאומי על פיו רוב הציבור (87%) מסכים כי "צה"ל הוא צבא העם". מדובר בדגם צבאי-חברתי ייחודי שנשען על מספר העקרונות: ראשית, מבנה צה"ל מתבסס על גיוס חובה המוני, צבא הקבע קטן יחסית ועיקר הכוח הצבאי מבוסס על כוחות מילואים. בהתאמה, חלקים אזרחיים נרחבים בחברה הישראלית מעורבים בעקיפין גם בשירות הצבאי. רוב ברור של 81% סבר כי יש להמשיך במודל גיוס החובה לצה"ל כפי שהוא כיום ורק 19% מבקשים לבטלו.¹³

10 א.ר. לאקהם (1984), "מיון משווה של היחסים בין רשויות אזרחיות לרשויות צבאיות", בתוך: מדינה וחברה. ש.נ. אייזנשטדט ואחרים (עורכים). תל-אביב: כרך ב', עמ' 102-120; מ. לויסק. (1991), "הרכיבים האזרחיים של תורת הביטחון הלאומי של ישראל", בתוך: פ. גינוסר (עורך). עיונים בתקומת ישראל, 1. באר-שבע: עמ' 191-210; לויסק, מ. "צה"ל בין זהות לאומית-ממלכתית לבין זהויות סקטוריאליות, 1948-2000". תשס"ז. בתוך: נאור, מ. (עורך), צבא, זיכרון וזהות לאומית, ירושלים: מאגנס, עמ' 39-47.

11 לוי, י. (תשע"א), מי שולט על הצבא? בין פיקוח על הצבא לשליטה בצבאיות. ירושלים: אשכולות ומאגנס; עורך). צבא, זיכרון וזהות לאומית, ירושלים: מאגנס, עמ' 39-47.

12 הורוביץ, ד. לויסק, מ. (1990), מצוקות באוטופיה: ישראל - חברה בעומס יתר. תל-אביב: כהן, ס. (2002), "היחסים המשתינים בין החברה לצבא בישראל: ההשלכות המבצעיות". עיונים בביטחון המזרח התיכון, קובץ פרסומים, רמת-גן: בס"א, אוניברסיטת בר-אילן, עמ' 423-444; כהן, ס. בגנו, א.י. (2002), "המשמעות החברתית של השירות הצבאי בישראל: בחינה מחדש". עיונים בביטחון המזרח התיכון, קובץ פרסומים. בס"א, אוניברסיטת בר-אילן, עמ' 445-464.

13 ישראל, צ. פינט, ר. (2020), שם, "אפילוג" עמ' 214.

מאחר שצה"ל נתפס כשותף מרכזי בתהליך בניין האומה, כחלק מאופיו של הצבא ודרך פעולתו הלכה למעשה, הצבא לא מסתפק במשימות הליבה שלו. נוסף על משימותיו הצבאיות נועדו לו תפקידים חברתיים. במציאות זו נוצרו ממשקים פורמליים ובלתי פורמליים בין החברה לצבא וחלה התקרבות בין המערכת הצבאית לאזרחית. למעשה, בשום דמוקרטיה אחרת לאחר מלחמת העולם השנייה אין הצבא חודר לתחומים כה רבים של חיי הציבור. צה"ל לא היה מעולם, בשום שלב בהתפתחותו כלי שרת למדיניות הממשלה ותו לא, דהיינו, גוף האחראי אך ורק לענייני ביטחון המוגדרים באופן צר. אדרבה, צה"ל חותר בהתמדה להציג תדמית של "צבא העם" לפיה, אנשיו מעורים היטב במרקם של האומה.¹⁴

במשך השנים השתנו התפקידים (קליטת עלייה, יישוב הארץ) ונוספו חדשים, כגון: גיור וקידום אוכלוסיות מיוחדות. חלק מהמשימות הופנו כלפי החברה האזרחית, כמו שימוש במורות חיילות בבתי ספר, סיוע בימי סופה ושלג, כיבוי שריפות ועוד. אלו האחרונים מבוצעים גם על ידי צבאות מקצועיים בעולם. בשנים האחרונות המשימות שנשאו בעבר אופי חברתי-חינוכי, התקבלו בישראל כמשימות בעלות נופך פוליטי. משימות אלה נחלו כישלון במקרים רבים. בד בבד, צה"ל צמצם את רמת מעורבותו בנושא.

מעורבותו של צה"ל במשימות בעלות אופי אזרחי, כפי שעולה ממשבר הקורונה, מחדדת את השאלות שעומדות בסיס מחקר זה. כאמור, המחקר מנסה לתת מענה לשאלות - האם ועד כמה מעורבות צה"ל במשבר הקורונה עמדה על סדר היום הציבורי והתקשורתי בישראל ומה היו העמדות באשר לסוגיה זו? מהם הגבולות בין הצבא לחברה ומה בין סיוע לניהול? האם על צה"ל להיות מופעל או מפעיל? ולבסוף, מה ניתן ללמוד אודות הלך הרוח הציבורי ביחס לתפקידו החברתי של צה"ל? החלק הבא של המאמר יפרט כיצד בוצע המחקר במטרה לתת מענה לשאלות אלה.

שיטות המחקר

בחנית השיח התקשורתי התבצעה באמצעות מעקב יומיומי אחרי כלי התקשורת ב"גל הראשון" של הקורונה, מ-1 במארס 2020 ועד 1 ביוני 2020. המחקר התבסס על ניתוח תוכן איכותני הן בממד האינפורמטיבי-חדשותי והן בממד הפובליציסטי-פרשני,

14 כהן, ט. (2001), "הקדמה". תרבות דמוקרטית. 4-5, עמ' 9-11.

הכולל ידיעות, צילומים, מאמרי מערכת ומאמרי דעה בכלי תקשורת מרכזיים בישראל: "Ynet", "ישראל היום", "וואלה!", "הארץ" ו"מקור ראשון", בגרסה האינטרנטית שלהם, וכן אתר "חדשות 12" ואתר חדשות "כאן 11". לאור מקומה המרכזי של התקשורת הכלכלית נבחנו גם ידיעות ומאמרים שפורסמו ב: "גלובס", "דה-מרקר" ו- "כלכליסט".

במוקד המחקר עמד ההיבט התוכני. הבדיקה התבצעה תוך שימוש בתיאוריית המסגור, לפיה התקשורת מספקת את ההקשר ואת הפרספקטיבה המעניקים משמעות לאירוע. היא ממיינת את הנושאים לקטגוריות שונות, מחליטה אילו פרטים להדגיש באירוע, מאיזו זווית פרשנית להאיר אותו ובאילו סמלים או מטפורות להשתמש כדי להעביר את המסר הרצוי.¹⁵

אחד הכלים בעזרתם נהוג לנסות להבין את אופי השיח הציבורי הוא סקרי דעת קהל. אמנם במהלך "הגל הראשון" של מגפת הקורונה בוצעו סקרי דעת קהל ביחס להיבטים שונים של המשבר, אולם למיטב בדיקותינו השאלה שעמדה בבסיס מחקר זה לא נשאלה אף לא באופן עקיף. נדון בכך בהמשך.

דרך נוספת ומשלימה כדי להבין את הלכי הרוח בחברה היא לבחון את השיח ברשתות החברתיות. יש המכנים אותן "כיכר העיר" של ימינו. בחרנו להתמקד בפלטפורמת הפייסבוק המרכזית במרחב הישראלי המאפשרת לבחון את השיח סביב הסוגייה שעמדה בבסיס מחקר זה. השיח בפייסבוק כולל ארבע סוגים: שיח יזום של פרטים, שיח של קבוצות ייעודיות לפי נושאים, שיח שנוצר בעקבות פוסטים של גורמים ממסדיים ושיח שנוצר כתגובה לכתבות באתרי החדשות.¹⁶

השיח בסוגיית מעורבות צה"ל בקורונה לא נבע מיוזמה פרטית או ציבורית. לא מצאנו קבוצות ייעודיות לנושא. קבוצות כגון: "חמ"ל הורים לחיילות וחיילים", "אימי הגנרלית - אימהות לחיילים וחיילות", "חיילים מצייצים" ועוד התמקדו בהתנהלות הפנימית של צה"ל בקורונה. קבוצות בפייסבוק של האוכלוסייה האזרחית שבאו במגע ישיר עם צה"ל לא הרבו לעסוק בנושא. קבוצות כמו "חדשות בני ברק" ו"בני ברקים" כמעט לא ניהלו דיון בנושא המגע עם חיילי צה"ל בזמן הסגר. לעומת זאת, התפתח שיח ציבורי

Entman, R. (1993), "Framing: Towards Clarification of a Fractured Paradigm" *Journal of Communications* 43(4): 51-58; Scheufele, D.A. (1999), "Framing as a Theory of Media Effects". *Journal of Communication* 49(1): 103-122; Scheufele, D. A. (2000), "Agenda-Setting, Priming and Framing Revisited: Another Look at Cognitive Effects of Political Communication". *Mass Communication & Society*, 3(2&3):297-316.

¹⁶ בשנים האחרונות, גופי התקשורת המסורתיים הרחיבו את פעילותם התקשורתית לרשתות החברתיות ואתרי חדשות "אלטרנטיביים" נכנסו לתחום הפעילות הדיגיטלית ופונים לקהל צעיר יותר, כמו - חדשות 0404.

ער כתגובה לפוסטים של גורמים ממסדיים ולכתבות של אתרי חדשות. לצורך המחקר, בשלב ראשון בחנו בעזרת מחקר גישוש היכן מופיע השיח. בעקבות בדיקה זו, בחרנו להתמקד במעקב אחר השיח בעמודי הפייסבוק של צה"ל, פקע"ר ודובר צה"ל, שלהם מספר עוקבים רב מאוד והפוסטים שהם מפרסמים זוכים לרוב לתהודה ברשת.¹⁷ הניתוח בוצע באמצעות מעקב אחר רמת המעורבות לפוסטים אלה מצד הגולשים וכן באמצעות ניתוח איכותני של התגובות לפוסטים כמו גם לטוקבקים באתרי החדשות. את הממצאים שעלו מבדיקה זו שזרנו עם הממצאים שעלו מניתוח הסיקור התקשורתי.

יש לקחת בחשבון שניתוח השיח ברשתות מאפיין באופן חלקי את השיח הציבורי. ככה הוא מוגבל ולו משום שהמגיבים נוטים לדפוס דעתן יותר מאחרים. ניתוח השיח התקשורתי והציבורי במחקר זה מוגבל לאוכלוסיות שנמצאות במרחב הדיגיטלי ופועלות בתומו. ציבור הקשישים, החרדים והערבים נעדרים לרוב מהשיח במרחב הדיגיטלי שנבחן במחקר. עם זאת, אנו סבורות כי השילוב בין השיח ברשתות לבין ניתוח השיח בתקשורת יאפשר לראות את התמונה הכוללת ולתת מענה לשאלות המחקר של מאמר זה.

השיח התקשורתי והציבורי בסוגיית מעורבות צה"ל במגפת הקורונה

סוגיית מעורבות צה"ל ב"גל הראשון" במשבר הקורונה לא בלטה בסדר היום הציבורי והתקשורתי בישראל. השיח בכל הקשור לצה"ל במגפת הקורונה, התמקד בהתמודדות הפנימית-ארגונית שלו עם המגפה (החיילים החולים, עוצר "היציאות", שינוי הנהלים של צה"ל ועוד). כשמעורבות צה"ל בניהול המגפה עמדה על סדר היום היא כללה את המאפיינים המרכזיים הבאים:

1. השיח התקשורתי קבע את סדר היום הציבורי בנושא. השיח הציבורי בפייסבוק היה תוצר של תגובה ולא של יוזמה.
2. מעורבות צה"ל במגפה הופיעה בשיח התקשורתי בעיקר בידיעות החדשותיות והייתה אינפורמטיבית.
3. התקשורת נתנה במה למקורות ממסדיים ובעיקר לבכירים בצה"ל, אותם היא הרבתה לצטט. כלומר, הסיפור סופר דרך עיניהם.

17 לעמוד הפייסבוק של פקע"ר 294 אלף עוקבים; לעמוד הפייסבוק של צה"ל 717 אלף עוקבים; לדובר צה"ל מעל 60 אלף עוקבים.

להלן יפורטו הממצאים המרכזיים. תחילה יוצג השיח התקשורתי והציבורי בנוגע למעורבות צה"ל במגפה תוך הבחנה בין תחומי הפעילות השונים של צה"ל. לאחר מכן יתואר השיח בנוגע לעמדות ביחס לשאלה אם על צה"ל לנהל או לסייע לחברה האזרחית במגפת הקורונה.

מעורבות צה"ל במגפת הקורונה – צבא ההרגעה לישראל

כשמעורבותו של צה"ל במגפה עמדה על סדר היום התקשורתי התמונה הייתה עקבית למדי: נמצאה הפרדה בין הסיוע שהעניק צה"ל לאוכלוסייה האזרחית לבין זו שהעניקו היחידות הטכנולוגיות והמודיעיניות. המשותף לשניהם הייתה התמיכה התקשורתית והציבורית הבולטת בצה"ל וההוקרה האזרחית לפעולותיו. פעילותו של צה"ל מוסגרת באופן אוהד, כמי שבא לסייע, לתגבר ולעיתים אף להושיע. מידי פעם נמצא מסגור המפאר את יכולותיו של צה"ל, שאף שלא הוכשר למשימות אלה מתמודד עמן בהצלחה יתרה, במקצועיות ובמהירות. צה"ל מוסגר כמי שנתרם לכל משימה ושלו היכולת להתמודד מול כל אתגר. כפי שהוא מוכן מבחינה צבאית, כך הוא מוכן להעניק סיוע במצב חירום אזרחי כמו מגפה. כך נעשה שימוש רב בביטויים כגון התגייסות והירתמות (למשל: "כמו שאר עם ישראל, הבנו שאנחנו בלחימה עכשיו מול אויב בלתי נראה ולכן החלטנו להירתם לטובת המאבק במגפת הקורונה").¹⁸ נוסף לכך השימוש ברטוריקה צבאית בלט: "המלחמה בקורונה", "בלמת הנגיף", "נלחמים באויב שאינו נראה"; "מלחמת הצללים של אמ"ן בקורונה: אוסף, חוקר ומפענח...";¹⁹ או צה"ל תופס פיקוד על המשבר בבני ברק...כבר הלילה נכבשה העיר בני ברק²⁰ ועוד.

סיוע ישיר לאוכלוסייה האזרחית: שיתוף פעולה וקירוב לבבות

השיח התקשורתי התמקד במעורבות צה"ל במוקדי התחלואה, בעיקר בקרב אוכלוסיות מבוגרות ונזקקות ובקרב המגזר החרדי והערבי וכן ב"מלונות הקורונה". הנושאים שנסקרו בהרחבה הם: חלוקת מזון לאוכלוסייה נזקקת, מאמצי ההסברה לתושבים והאופן החיובי שבו קיבלו התושבים את החיילים. דגש הושם גם על קירוב הלבבות בין החיילים למגזרים שונים, האחוזה והערבות ההדדית.

כך, למשל, צוטטו בהרחבה דבריהם של מפקדים בצה"ל: "אנחנו דופקים על הדלת והתגובות נעות בין ככי מתרגש, מחיאות כפיים ומילים חמות..."²¹ יש הבנה שזאת

18 חנון גרוינון, "מתיקון טנקים - לייצור ציוד הגנה רפואי". ישראל היום. 31 במרס, 2020. <https://www.israelhayom.co.il/article/747229>

19 יואב זיתון, "מלחמת הצללים של אמ"ן בקורונה" Ynet 01 באפריל, 2020. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5704617,00.html>

20 נועם אמיר, "צה"ל תופס פיקוד על המשבר בבני ברק". מקור ראשון 01 באפריל, 2020. <https://www.makorishon.co.il/news/217211.2020/>

21 יואב זיתון, "מלאכים בכתום: חיילים מחלקים מאות אלפי מנות לקשישים" Ynet 2 באפריל, 2020. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5706541,00.html>

מלחמה שאינה מבדילה בין יהודים לערבים...אנחנו מקבלים גם הודעות חמות של תודה מתושבים ערבים. אנשי הדת המוסלמים והנוצרים אתנו לגמרי..."²²; רצינו שהאורחים ידעו שהמילואימניקים מסכנים את החיים שלהם ב"מלונות הקורונה"..."

הסיקור הבליט את שיתוף הפעולה ואת היעדר החיכוך עם התושבים, כולל הערבים, תוך ציטוט גורמים רשמיים כמו דובר צה"ל שקבע: 'יש שיתוף פעולה במגזר הערבי'²³, "נכנסנו לבתים של אנשים עם מדים, מראה לא כל כך נפוץ בבני ברק, והתקבלנו יפה, עם חיוכים והרבה מחמאות"²⁴. הסיקור הבליט את ההיבט החריג בפעולה: "בכל מקום שנעצרו הרכבים הצבאיים הקיפו אותם ילדים ומבוגרים שקראו 'חג שמח'. משפחות הוציאו אליהם את השאריות האחרונות של החמץ לכיבוד. אמנם הציבור החרדי שאינו מתגייס נחשב עוין את צה"ל אבל בפועל צעירים חרדים מרותקים מהצבא ומראים בקיאות"²⁵.

בהקשר זה צוטטו גם דבריהם של המנהיגים המקומיים. כך, לדוגמה, צוטט בהרחבה ראש המועצה של אחד מהכפרים הערבים שאמר כי הוא מתגאה על כך ש"אין שום חיכוך... ההיפך הוא הנכון... החיילים ואנשי ועדת החירום נוהגים בכבוד עם התושבים... המבנים שהם כאן על מנת לסייע להם". גם התושבים צוטטו בהרחבה על כך שהם מדגישים כי יקבלו בברכה את החיילים: "מוזר לראות פה חיילים, אבל כולם מנומסים ואדיבים... אנחנו יודעים שהם (החיילים) כאן כדי לסייע לנו... זה ממש מחמם את הלב, אולי מכל הסיפור הזה של הקורונה בסוף יצאו גם דברים טובים... בשבועות האחרונים למדנו שהקורונה שינתה סדרי עולם וכל עוד שיתוף הפעולה יהיה הדדי ומכובד אין סיבה שיהיו חיכוכים... בין התושבים לחיילים והשוטרים"²⁶.

גם רוב הצילומים שפורסמו הדגישו את המעורבות הישירה של החיילים מול החברה האזרחית. ברובם נראו חיילים וקצינים עם אפוד כתום כשהם מסייעים לקשישים, חרדים וערבים בחלוקת בלטו צילומים של חיילים ואזרחים ורקדים על משאיות בבני ברק ערב חג הפסח. המחשות נוספות לשיח הציבורי האוהד ניתן לראות גם באמצעות התגובות לפוסטים שפורסמו בעמוד צה"ל הרשמי בפייסבוק. כך, לדוגמה, הוצג סרטון תדמית והסברה אודות שייטת 13 ש"מתגייסת" למאבק בקורונה. הסרטון זכה לקרוב ל-80 אלף צפיות, אלפי לייקים וכ-140 תגובות, רובן חיוביות, בנוסף: "צה"ל שלנו, מה

22 יואב זיתון, "פסוקים מהקוראן וסרטוני סלבס ערבים: היערכות קורונה של פיקוד העורף לרמדאן". Ynet

16 באפריל, 2020. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5715736,00.html>

23 "דובר צה"ל: יש שיתוף פעולה..." ישראל היום 16 באפריל, 2020.

<https://www.israelhayom.co.il/article/752151>

24 קובי נחשוני, 31 במרץ, 2020. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5705007,00.html>

25 אנשיל פפר, הארץ 08 באפריל, 2020. <https://www.haaretz.co.il/health/corona/premium-1.8749979>

26 דינאל סיריוטי, "אין חיכוך בין התושבים לכוחות". ישראל היום 18 באפריל, 2020.

<https://www.israelhayom.co.il/article/752473>

יש לומר? זה צבא העם. ילדים יקרים שלנו". תגובות דומות לסרטון אחר בעמוד צה"ל הרשמי היו: "צה"ל שלנו אתם הלב של עם ישראל"; לעיתים תוארו החיילים כ"גיבורי השעה"²⁷ או לחילופין "הלואי ותהייה אחווה בינינו לבין ערביי ישראל לאורך השנה"²⁸.

השיח הציבורי ברשת נבחן במגוון עמודים וקבוצות פייסבוק. החוט המקשר בין כל התגובות היה קריאות של אהדה ותמיכה בחיילי צה"ל. גם הנימה השלטת בתגובות לפוסטים בעמוד צה"ל הרשמי, עמוד פקע"ר ועמוד דובר צה"ל הייתה אוהדת ותומכת. סביר שהעוקבים אחר עמודים אלה הם באופן טבעי בעלי עמדה חיובית כלפי צה"ל. ניכר כי החיילים נתפסים כ"ילדים של כולנו", כמי שמקדישים מזמנם לטובת המדינה: "הם חלק מאתנו, בשר מבשרינו והם מקריבים ומוכנים להקריב את היקר להם מכל להגן על עמנו". בניגוד לכך, נמצאו בשיח הציבורי תגובות שליליות רבות כלפי האוכלוסייה החרדית והחברה הערבית. רק לעיתים נדירות ובשולי השיח נמצאו ביקורות לגבי הסיוע שהעניק צה"ל לאותן האוכלוסיות בלשון: "בשביל מה לסכן את החיילים שלנו בשביל הרוצחים האלה? תנו להם סוף סוף למות"²⁹.

בשולי השיח ניתן היה גם למצוא ביקורת כלפי צה"ל מצד קומץ גולשים. לדוגמה, הוצגה ביקורת על מילון שכלל תרגום של מילים נפוצות ביידיש שחולק לחיילים כדי לסייע להם לתקשר עם תושבי בני ברק. הטענה הייתה שצה"ל מנותק, בור ואינו מכיר את האוכלוסייה החרדית מספיק טוב: "דבילים!!! (סימני קריאה במקור) תראו לי תושב בני ברק אחד שלא יודע עברית..."; "כזאת בורות של צה"ל... לבני ברק אין אחד שלא דובר עברית..."; "לא שלחו אותם לארץ זרה שצריך מילון. שה"כ לעיר חרדית..."³⁰.

סיוע עקיף לאוכלוסייה האזרחית – התחום המודיעיני והטכנולוגי

התקשורת עסקה מעט במעורבות היחידות הטכנולוגיות והמודיעיניות בצה"ל במגפה. כשהנושא עמד על סדר היום המסגור היה אוהד והבליט את יכולותיהן המיוחדות של יחידות אלו. היחידות מוסגרו כמי ש"התגייסו" לסייע ובכך שיש בידיהן את האמצעים המיוחדים הנדרשים כדי להתמודד עם המשבר. דוגמאות מייצגות כפי שתוארו בכלי התקשורת: "המהלך, שהובל על ידי חטיבת המחקר ויחידה 8200 נועד לנצל את עוצמתו של אגף המודיעין ויכולותיו הייחודיות במטרה לאסוף את כל המידע שנצבר על נגיף בארץ ובעולם..."³¹; "כך התגייסה היחידה הסודית של חיל המודיעין

27 "איזה לא ידעה איך אומרים...". צה"ל - צבא הגנה לישראל 14 באפריל, 2020.

<https://www.facebook.com/watch/?ref=saved&v=546423782918291>

28 ערן ז. "מסכות במקום דוחות". כאן חדשות 09 במאי, 2020. https://www.facebook.com/kam_news/posts/942982936126663

29 אמיר בוחבוט, "התחלואה בדרום: חיילי מילואים יסייעו באכיפת הסגר ברהט ובערעה". וואלה! חדשות 19 ביוני, 2020.

<https://www.facebook.com/144210072289393/videos/245712383363409>

30 יניב קובוביץ', "צה"ל חילק ללוחמים שהוצבו בבני ברק מילון יידיש כדי לתקשר". הארץ, 05 באפריל, 2020.

<https://www.haaretz.co.il/health/corona/1.8742706>

31 יואב לימור, "אמ"ן התגייס למאבק בקורונה". ישראל היום 27 במארס, 2020.

<https://www.israelhayom.co.il/article/746053>

למלחמה בקורונה... הזדמנות להיחשף לשיטת הפעולה של היחידה...^{32,33} "מאות חיילי חטיבת המחקר ו-8200 הקימו מערך מודיעיני שלם עבור מערכת הבריאות: אוספים נתונים, מצליבים מידע ומנהלים שיתופי פעולה מודיעיניים עם גופים בעולם. גם שיטות מודיעין ממצעים חשאיים גויסו.³³

הסיקור התקשורתי הבליט את המקצוענות של יחידות אלה והדגיש את ההשוואה לגופים אזרחיים. במילים אחרות, הושם דגש על חוסר היעילות של מערכת הבריאות ושל משרדי הממשלה לעומת הקדמה והיכולות הטכנולוגיות של היחידות הטכנולוגיות והמודיעיניות של צה"ל. היחידות מתוארות כמי שנלחצו לעזרת המדינה וכמי שגאלו את המערכת מהארכאיות שלה. כך, למשל: "במקום ארבעה ימים מספקים תשובות למערכת הבריאות תוך 10 דקות".³⁴

"תנו לצה"ל לעזור, לא לנהל"

השאלה אם על צה"ל לנהל או שעליו לנתב את יכולותיו כדי לסייע לחברה האזרחית במגפה כמעט שלא עמדה על סדר היום התקשורתי והציבורי במהלך "הגל הראשון". השיח אודות סוגייה זו עלה לסדר היום באופן נקודתי, בעיקר בתחילת המשבר, כאשר גברה תחושת הכאוס סביב המצב ועלה הצורך בניהול מוצלח יותר שלו. או אז עלתה השאלה מי הגוף המתאים יותר לבצע זאת. העמדה שננקטה באשר לאפשרות ש-צה"ל יהיה הגוף שיהל לא הייתה ברורה ומנומקת לגמרי (למעט עיתון "הארץ". על כך בהמשך) אולם ניתן היה ללמוד על הלך הרוח סביב הסוגיה מאופן הסיקור התקשורתי שלה.

נמצאו מעט טיעונים בשיח שעמד בבסיס מחקר זה, על כך שמאחר שמדובר ב"מלחמה", הגדירו את ההתמודדות עם המגפה ככזו, הרי שצה"ל הוא הגוף היחיד שמתאים להילחם בה. צה"ל מורגל בתפעול מערכות גדולות ובשיטת חשיבה סדורה, יש לו יכולות איסוף וניתוח מודיעין, בניגוד ל"מערכות האזרחיות שהן רזות ומוגבלות בהרבה".³⁵ טיעונים אלה היו מעטים ושוליים. לעומת זאת, העמדה הרווחת, גם אם במשתמע, הייתה תמיכה בצה"ל כגוף שתפקידו לסייע, ייתכן אפילו סיוע נרחב, אך אל לו לנהל. ניתן ללמוד על מסגור הסיטואציה גם מעצם השימוש הרב במיוחד בביטויים

32 אורי ברקוביץ, "כך התגייסה היחידה הסודית של חיל המודיעין למלחמה בקורונה". גלובס 17 באפריל, 2020. <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001325557>

33 יואב זיתון, "מלחמת הצללים של אמ"ן בקורונה" Ynet 01 באפריל, 2020. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5704617,00.html>

34 יואב זיתון, "מלחמת הצללים של אמ"ן בקורונה" Ynet 01 באפריל, 2020. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5704617,00.html>

35 ראו למשל תיאור הטיעונים ללא נקיטת עמדה מפורשת <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5698789,00.html>

יואב לימור, "המטה ללוחמה בקורונה" ישראל היום, 19 במרץ, 2020. <https://www.israelhayom.co.il/article/743501>

כגון: לסייע, לעזור ולתמוך.³⁶ דוגמה לקריאה לסייע נרחב לאור ההחמרה במצב ניתן לראות באחד המאמרים שפורסם תחת הכותרת: "נתניהו וכוכבי חייבים להתעורר: בני-ברק זקוקה לסייע לאומי דחוף ונרחב". במאמר נכתב כי: "זה הזמן לשלוח לבני ברק את מיטב היכולות הלוגיסטיות של צה"ל...הרמטכ"ל, אביב כוכבי, צריך להבין שדרושה עלייה תלולה במעורבות צה"ל במשבר, לפחות בעיר הספציפית הזו. הלילה הודיע צה"ל על הצבת מפקדת אוגדה 98 לטפל בבני ברק. זהו צעד ראשון אך לא בהכרח מספיק".³⁷

במאמר מערכת של עיתון "הארץ", תחת הכותרת: "תנו לצה"ל לעזור, לא לנהל", נטען כי "למרות העובדה שלצה"ל יש ניסיון בהתנהלות בשעת חירום וגם מנגנון עשיר בכוח אדם ומשאבים, בפרוטוקולים לשעת מלחמה, במערך גיוס וכו' - יש להתגבר על הפיתוי להטיל את המשימה עליו...". ובסופו של דבר המאמר קבע כי: "הסיוע של מערכת הביטחון הוא חיוני, אבל יש צורך בגוף מרכזי אזרחי לניהול המשבר; הצבא ומערכת הביטחון יעמידו לרשותו את יכולותיהם".³⁸ מעבר לכך כמעט ולא נמצא שיח באשר לסכנות הטמונות בניהול תחום אזרחי מובהק לאורך זמן על ידי הצבא:

א. לצה"ל חסר הידע המקצועי, המומחיות והיכולת לניהול המגפה: הסיקור המועט התייחס לכך שאין מדובר במצב חירום ביטחוני, אלא במצב חירום אזרחי, המחייב טיפול בראייה אזרחית כוללת וכי דרוש גוף מרכזי אזרחי עם ראייה להשלכות הרחבות של המשבר.³⁹

ב. הכשירות המבצעית של צה"ל בכלל ושל חיילי המילואים בפרט לאור האפשרות שצה"ל ינהל את המצב, נידונה בשולי הסיקור. כך דווח בקצרה שעם פרוץ מגפת הקורונה נכנס צה"ל לשגרה מיוחדת ובין היתר נעצרו אימונים בסדיר ובמילואים. תגובה חריגה וביקורתית כלפי מעורבותם של הלוחמים במקום להתמקד בפעילות המבצעית נמצאה באחד הטוקבקים, והיא בבחינת היוצא מן הכלל המעיד על הכלל: "נו באמת?! חיילי הקומנדו צריכים להתאמן. הם לא מכפיל כוח ברפואה. יש מספיק אנשים עם ידע וכסף בבריאות... שיתעסקו רק בייעוד שלהם".⁴⁰

36 "במקרה של סגר צה"ל, עשוי לסייע באכיפה". ישראל היום 19 במארס, 2020.

<https://www.israelhayom.co.il/article/743677>

37 עמוס הראל, "נתניהו וכוכבי חייבים להתעורר: בני ברק זקוקה לסייע לאומי דחוף ונרחב". הארץ 2 אפריל,

<https://www.haaretz.co.il/health/corona/premium.highlight-1.8734732>

38 "תנו לצה"ל לעזור, לא לנהל". הארץ 14 באפריל, 2020.

<https://www.haaretz.co.il/opinions/editorial-articles/premium-1.8764156>

39 שרית רחובלום, "מי ינהל את משבר הקורונה? הקרב בין משרד הביטחון למשרד הבריאות". Ynet,

<https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,1-5698789,00.html>, 2020.

וכן - "תנו לצה"ל לעזור, לא לנהל". הארץ 14 באפריל, 2020.

<https://www.haaretz.co.il/opinions/editorial-articles/premium-1.8764156>

וכן - יאיר קראוס, "כשהיקפי התמותה יעלו, יגידו שלא עשינו מספיק". מקור ראשון 26 במארס, 2020.

<https://www.makorishon.co.il/news/215721/>

40 "זה מה שקורה כששייטת 13 מתגייסת למאבק נגד הקורונה". 12 באפריל, 2020. צה"ל - צבא ההגנה

לישראל. <https://www.facebook.com/tzahalonline/posts/3024057127640784>

ג. השאלה בדבר הסיכונים מחיכוך אפשרי לאורך זמן בין חיילי צה"ל לאוכלוסייה המקומית, בעיקר בנוגע לחיילים הלוחמים שלא מורגלים ולא מאומנים בכך, נדחקה אף היא לשולי השיח. ברמה האינפורמטיבית צוין כי מדובר ב"מצב חדש" שלפיו "גדודי חי"ר ובהם חטיבת הצנחנים וחטיבת הקומנדו...פועלים כעת בבני ברק ומסייעים לתושבים"⁴¹. הודגש גם החשש של צה"ל ממסגור החיילים כשוטרים, כאחראים למלאכת האכיפה מול אוכלוסייה אזרחית, לעיתים תוך השוואה לאירוע התנתקות (2005): "גורם צבאי אמר כי המפקדים מיישמים בהכנה המנטלית את לקחי תכנית ההתנתקות, שהייתה הפעם האחרונה שלוחמי צה"ל פעלו מול אזרחים ישראלים... החיילים יפעלו ככל הנראה כשהם לא חמושים, ללא אפוד, עם בגדי עבודה שעליהם יוצמד דגל ישראל. החיילים יפעלו בכפיפות לשוטרים, בחוליות של שניים עד שלושה"⁴². בסיקור התקשורת צוין כי אין לחיילים סמכות שיטור ולא תהיה להם סמכות לעצור אזרחים. נמצאו ציטוטים של גורמים ממסדיים בנוסח - "אני לא רוצה לראות מצב שחייל צה"ל רודה באזרח ישראלי"⁴³, או "...לא הייתי רוצה לראות חיילים אוכפים סדר ציבורי ונדרשים לעכב אזרחים"⁴⁴.

סיכום

מעורבות צה"ל ב"גל הראשון" של מגפת הקורונה לא בלטה במיוחד בסדר היום הציבורי והתקשורתי. במקרים שבהם השיח עסק בכך, הוא התמקד בעיקר בסיוע הישיר שהעניק צה"ל לאוכלוסייה האזרחית. בשאלות אלה השיח הובל על ידי התקשורת והציבור הוא שהגיב לו. סביר להניח שהציבור התעניין במיוחד בסיוע לאזרחים, משום שזה נראה בעיניו כקרוב לליבו ולתחושותיו.

המסגור התקשורתי בנוגע לסיוע של צה"ל במגפה היה אוהד מאוד ומחמיא. נמצא כי רב הדמיון על השוני בין כלי התקשורת השונים. למעשה, הקולות שנשמעו היו זהים למדי ביניהם ונמצאו תואמים למחקרים קודמים המראים כי בעת חירום מצטמצמים ההבדלים בין כלי התקשורת.⁴⁵ רובו של השיח הופיע בידיעות החדשותיות ומספר המאמרים הפרשניים שהוקדשו לכך היה מועט. דפוסי סיקור אלה אופייניים לסיקור

41 ניר דבורי, "גדודי חי"ר פועלים בבני ברק ומסייעים לתושבים", N12 באפריל, 2020 https://www.mako.co.il/news-military/2020_q2/Article-6e112ed875b3171026.htm?Partner=searchResults

42 רועי שרון, "ללקחים מההתנתקות: צה"ל נערך לאכיפת ההסגר". כאן תאגיד השידור הישראלי 26 במארס, 2020. <https://www.kan.org.il/item/?itemid=68786>

43 דומבה, ע. 29 במארס, 2020. "שר הביטחון: 'פיתחנו מערכת שו"ב לקורונה שתיתן ציון תקן לכל אזרח - האם הוא מדבק?". Israel Defense. <https://www.israeldefense.co.il/he/node/42364>

44 אמיר בוחבנט, "חייל לצד כל שוטר ואלף כלי רכב להעברת חולי קורונה: תכנית צה"ל ליום שבו יוטל סגר כללי", וואלה! 21 במארס, 2020. <https://news.walla.co.il/item/3347945>

45 קושיביץ, ג. (2005). "מהקרב לקורבן" תפקוד התקשורת בסיקור השכול באסונות צבאיים". בתוך: לבל, א. (עורך), ביטחון ותקשורת, דינמיקה של יחסים. מכון בן-גוריון לחקר ישראל, עמ' 284-309; ניר, ר. ורועה, י. (1992). "דרכי ציטוט בדיווח החדשותי בעיתונות הישראלית", בתוך: אורנו, ע., בן-שחר, ר., וטורי, ג. (עורכים). "העברית שפה חיה". קובץ מחקרים על הלשון בהקשריה החברתיים-תרבותיים. אוניברסיטת חיפה, עמ' 189-210; ישראלי, צ. אלישבע, ר. (2010), "מ'לוחם' ל'בן של אמא'? החייל הישראלי בראי העיתונות". עיונים בתקומת ישראל 24 עמ' 184-218.

סוגיות שנוגעות לפעולות צה"ל ובעיקר בנוגע לחיילים לוחמים⁴⁶. הם תואמים להנחות לפיהן הציבור מאמין שצה"ל הוא "צבא העם", שקיימת הסכמה בסיסית באשר למטרתה של המערכת הצבאית ולמקום המרכזי שהיא תופסת באתוס הלאומי. ככלל החברה הישראלית נחשבת לחברה פטריוטית, בעיקר בעתות של מתח ביטחוני, ועתה גם בחירום שאינו ביטחוני. במצבים אלה, ובעיקר בשלבים הראשונים, גם התקשורת חשה שעליה לסייע ללכד את השורות, לגבש קונצנזוס ולהעלות את המורל.⁴⁷ במובן זה, מגפת הקורונה דומה למצבי חירום מלחמתיים. כך גם מועט הדיון המעמיק אודות תפקידו של צה"ל מול החברה האזרחית.

באשר לשאלה אם על צה"ל לנהל או לסייע לחברה האזרחית במגפת הקורונה – מהשיח התקשורתי המועט בסוגיה זו עלה כי העמדה הרווחת גורסת כי על צה"ל לנתב את יכולותיו ולסייע לחברה האזרחית במשבר. **כלומר, על צה"ל להיות מופעל ולא מפעיל.** כמעט ולא נמצאה קריאה לתת לצה"ל לנהל. ייתכן וזה קשור לכך שבגל הראשון, שררה תחושה של שליטה במצב. השאלה המעניינת היא מה הייתה העמדה התקשורתית והציבורית אם מעורבותו של צה"ל הייתה גולשת לניהול האירוע. ניתן להניח בזהירות המתבקשת, שלאור הפסיביות שתוארה במאמר זה, גם ניהול המשבר היה מתקבל בברכה, או כתופעה טבעית, לפחות בטווח המידי. אולם אפשר שבטווח הרחוק היו נמצאות לכך השלכות שליליות על המעמד הציבורי של צה"ל. בהקשר זה, כדאי לשים לב להיעדרו של דיון משמעותי באשר לסיכונים הכרוכים בכך לחברה ולדמוקרטיה הישראלית, וכן בנוגע לכשירות צה"ל לניהול מערכה צבאית אם יהיה שקוע עד צוואר בטיפול במגפת הקורונה.

בהקשר זה חשוב להזכיר את הרגישות הציבורית בישראל לחיילים. נראה כי הציבור הישראלי לא שש לראות את החיילים בתפקידים שיש בהם חיכוך עם אזרחים, כל שכן בתפקידי שיטור (ראו מקרה ההתנתקות מעזה בהקשר זה). מה יקרה במקרה פעילות צה"ל מול אזרחים תיכשל? מה לגבי המשמעות של גלישת הצבא לתחומים שהוא לא מורגל בטיפול בהם, במיוחד כשמדובר לעיתים בסוגיות בעלות רגישות ציבורית במציאות הישראלית רווית המחלוקות? מה תהיה ההשלכה על מעמדו הציבורי של צה"ל ועל מידת האמון בו? נראה כי אופן הסיקור התקשורתי החסר בעניין זה ממחיש את הגבולות המקוטעים הקיימים בין צה"ל לבין החברה בישראל. זאת, כאשר אם

46 ישראל, צ. (2018). "מ'לואימניקים מברזל?": התקשורת והמילואים", בתוך: מערך המילואים לאן? (עורכים: אלרון ושות'), תל-אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, עמ' 187-202; ישראל, צ. אלישבע, ה. 2010. "מ'לוחם" לבין של אמא? החייל הישראלי בראי העיתונות". עיונים בתקומת ישראל. 24: עמ' 184-218.

47 אורבך, מ. ישראל, צ. (2006). "תקשורת מגויסת: סיקור תאונות אוויריות בצה"ל 1977-1997". מגמות מ"ד (3), (2006) עמ' 424-451; ישראל, צ. (2011). "תקשורת והיבטים אסטרטגיים של סכסוכים בעצמות נמוכה: מקרה המבחן של ישראל בלבנון 1985-2000". מחקרים בפוליטיקה ישראלית. ד' (2011), עמ' 255-288; כרי, י. (2001). "שינוי השיח הביטחוני בתקשורת והתמורות בתפיסת האזרחות בישראל". תרבות דמוקרטית, 5-4, עמ' 233-265.

מתעוררת ביקורת ציבורית על צה"ל בכל נושא, וודאי בהקשר לפעילותו בתווך האזרחי, נודעת לכך חשיבות בכך שהיא יכולה לסייע עקרונית בריסונו ובפיקוח עליו.

מאמר זה מתמקד בעיקר ב"גל הראשון" של מגפת הקורונה בישראל. לאור תחושות הבלבול וחוסר שביעות הרצון שעלו מאופן הטיפול המתמשך במגפה, סוגיית ניהול מצב החירום שבה לסדר היום ובעוצמה רבה יותר. במרכז השיח עמדה שאלת זהות המנהל יותר מאשר זהות הגוף שניהל. הוא מוסגר כ"פרוייקטור" ולעתים אף כ"כרמטכ"ל קורונה". הקולות שתמכו בדרישה לתת לצה"ל לנהל נשמעו בעיקר מקרב מפקדים בכירים בצה"ל לשעבר וכן פוליטיקאים. מנגד, אחרים טענו כי מדובר במצב חירום אזרחי ולכן יש צורך בגוף מרכזי אזרחי לניהולו. מעורבותו של צה"ל צריכה לבוא לידי ביטוי בהגברת הסיוע האופרטיבי בהתאם לצרכי החברה האזרחית, כפי שאכן קורה בפועל בזמן כתיבת שורות אלה.

תם אך לא נשלם. מגפת הקורונה היא מצב חירום מתמשך. סביר להניח שהדפוסים שתוארו במאמר זה ימשיכו להיות רלוונטיים, ילבשו פנים וצורות ויאותרו גם בעתיד.

אחרית דבר - תם ולא נשלם

קובץ מאמרים זה עוסק בהיבטים שונים של מעורבות צה"ל בהתמודדות עם משבר הקורונה כפי שמצאו ביטוי ב"גל הראשון" של המגפה וביציאה החפזה ממנה. קובץ המאמרים יוצא להפצה בעיצומו של "הגל השני", הממשיך להתאפיין במידה רבה של מבוכה תפקודית ובחשש נמשך להתפרצות נוספת של תחלואה. אם בגל הראשון, בו הוטל סגר כמעט כללי על המדינה ועל המשק, נוצרה לכאורה בהירות בין מותר ואסור, גם אם בתג מחיר כלכלי קטסטרופלי, הרי שבגל השני רב הבלבול והמבוכה. אלה משאירים מרחב גדול לפרשנויות של האזרחים וגורם לכך שההנחיות לציבור אינן נשמרות באורח מספיק. מכאן שהסכנה לתחלואה רחבה עולה שוב.

גם מעורבות צה"ל משתנה עקב השינויים באופן בו המדינה מנהלת את ההתמודדות עם המגפה ועם השלכותיה הקשות בתחומים הכלכלי והחברתי. אם בשלב הראשון עיקר הפעילות הצה"לית היתה בפרופיל מצומצם יחסית וכוונה לסיוע לאזרחים נזקקים ולרשויות מקומיות מתקשות, בשלב השני מסתמנת מגמה להעמיק את מעורבות הצבא בתחומים חיוניים ספציפיים. הבולט ביניהם הוא המפקדה החדשה של פקע"ר ("מפקדת אלון") שהחלה לפעול ב-4 אוגוסט, במטרה מוצהרת לסייע לקטוע את שרשראות ההדבקה, תוך ריכוז וחיבור כלל הגופים והמאמצים לכדי מערכת אחת. יעדה המרכזי של המפקדה הינו קיצור משמעותי של לוחות הזמנים לדגימות, תהליכי המעבדה, החקירות האפידמיולוגיות, בידוד חולים ומגעים וביצוע הערכה וניתוח של המחלה לצורך קביעת מדיניות.¹

הקמת המפקדה מבטאת שלב חדש בהתפתחות מעורבות צה"ל בהתמודדות הלאומית עם המגפה. לראשונה מאז קבל צה"ל את האחריות על תפעול מלוניות הבידוד, מקבל צה"ל שוב, ובאמצעות פקע"ר, אחריות ישירה לנהל ולבצע מאמץ פונקציונלי ייעודי, מרכזי וחיוני, שאמור להתנהל בשיתוף פעולה קרוב עם גורמי רפואה מגוונים ותוך נטילת האחריות לכך בפועל ממשד הבריאות. אפשר לראות במהלך זה - שיקבל כנראה דפוסים משתנים עם הזמן - משום העמקה

1 פירוט מלא על הפרייקט, ראו - מירב ארלזורוב, הצארית של קטיעת שרשראות ההדבקה, דמרקר, 20.8.20
<https://www.themarker.com/coronavirus/premium-MAGAZINE-1.9087959>

משמעותית במעורבות הצבאית, כך שנחצה קו עקרוני הניצב בין סיוע צבאי למערכות אזרחיות לבין נטילת אחריות ניהולית ותפעולית ישירה של צבא בתוך אזרחי מובהק, שהיבטים שונים שלו נדונו בהרחבה בקובץ זה. מעבר לאלה נוכח פני הגל השני של המגפה ואפשרות פוטנציאלית להתפשטותה גם בחודשי החורף, שאלה זו מחייבת כמה התייחסויות, אותן אנו מעמידים כאן בחזקת הארות וסימני שאלה:

■ הקמת המפקדה משקפת הכרה מדינתית בכישלון של המערכת האזרחית המקצועית, לתת מענה ראוי לאתגר שהוא במהותו אתגר אזרחי. זאת, בצד תקווה שצה"ל יצליח במקום שבו המנגנונים האזרחיים כשלו. אין לדעת באיזו מידה צה"ל יצליח במאמץ זה, בכוח המשאבים הארגוניים שבידו (ותקציבים שכנראה לא הופנו למערכת האזרחית). אולם יש במהלך זה משום חציית קו הנוגעת לכניסת הצבא לתחומים אזרחיים שאינם נמצאים באחריותו.

■ צה"ל, בהנחיית שר הביטחון - שכקודמו קרא להטלת אחריות לניהול האירוע על מערכת הביטחון ובמסגרתו על צה"ל - חייב יהיה להשקיע משאבים ניכרים כדי להצליח במשימה החדשה והמאתגרת, שהמדדים שלה הן ברורים למדי: ירידה במעגל האיתור מ-6 ימים ל-24 שעות(!). אמנם בעת ההכרזה על הקמת המפקדה נקבע כי היא תהיה מבצעית באורח מלא רק בעוד שלושה חודשים, אולם אי הצלחה מובהקת שלה גם עד אז תטיל צל על הציפיות מצה"ל ועל האדרתו כמערכת ייחודית. אי הצלחה כזו עשויה לפגוע בתדמית צה"ל ובאמון הציבור בו כארגון יעיל ומצליח, בתקופה ובנסיבות שאמון הציבור במערכות הציבוריות נמצא בצניחה חריפה.²

■ לצד ההשקעה הנדרשת מצה"ל להצלחת משימתו, יהיה על הצבא לוודא תיאום ושיתוף פעולה תפעולי מורכב עם גורמים אזרחיים רבים מתחום הבריאות והרשויות המקומיות למשל, בהן אמורים לקום מוקדים בשליטה של פקע"ר. הדבר עשוי להוות אתגר מורכב. זאת, גם נוכח העדויות מהחודשים האחרונים לגבי

2 וראה לדוגמה את פרשת איכוני ה-שב"כ והשפעתם האפשרית על תדמית הארגון בעיני הציבור. בעניין זה, ראיון של אבנר צוק פז, "כשמפעילים כלים ביטחוניים לאיכון אזרחים על ידי השב"כ חוצים קו מסוכן. זה מדרון חלקלק", כלכליסט, <https://newmedia.calcalist.co.il/magazine-20-08-20/mo2.html>

הקשיים לקיים מערכת מכוילת ומהודקת, כנדרש באתגר רב מערכתי מסוג זה. נוסף על כך – לא ברור אם הגורמים האחרים יעשו את המאמץ הנדרש מצדם להבטיח הצלחה שלא הם יזכו בקרדיט לה.

■ בין משימותיה של המפקדה החדשה יהיו גם נושאים בעלי ממשק הדוק עם האזרחים עצמם, בעיקר בהקשר של מעקב ואיכונים³, בידוד אוכלוסיות, ואולי אף החלת סגרים על ערים "אדומות". בכך יוצא פקע"ר ממעגל הסיוע, בו הוא זכה להוקרה מוצדקת, למעגלים חדשים של אכיפה, אולי בסדרי גודל רחבים, העשויים להעלות סימני שאלה ולייצר מתחים בלתי רצויים מול חלקים מהציבור.

■ ההנחה היא שצה"ל ישקיע הרבה משאבים במאמץ האזרחי הנדון. יש לקוות שהוא לא יופרע – בחודשים הבאים – על ידי אירועים ביטחוניים או הידרדרות, שהפוטנציאל לפריצתם אינו נמוך. בכל מקרה, חשוב שצה"ל יידע לשמור על סדרי עדיפויות ראויים לפי ייעודו הצבאי המקורי. הוא עשוי להימצא מאותגר ככל שהמשימה תימצא מורכבת יותר וזקוקה למשאבים רבים יותר.

■ שאלה נוספת בה יש לדון, היא מה יידרש צה"ל לעשות כאשר מערכות אזרחיות אחרות יתקשו לבצע את ייעודן במשבר הקורונה הנמשך, כמו מערכת החינוך, או חלילה אי ספיקה של בתי החולים מול הרחבה אפשרית של תחלואה קשה. האם גם אז ייכנס צה"ל ללב המערכת האזרחית?

התחזית האפשרית של הפיכת המעורבות של הצבא להשתלטות בפועל על מערכות חיוניות צריכה להדאיג כל אזרח ומקבל החלטות בישראל. נראה כי על הרצף הבעייתי בין סיוע לאזרחים לבין נטילת אחריות תפעולית-ניהולית, ננקט כאן מהלך רגיש ומאתגר לכיוון השני. מהלך שכזה מחייב את פקע"ר לא רק להשיג במהירות יחסית הצלחה ברורה ורצופה, אלא גם מחייב את צה"ל, משרד הביטחון, קבינט הקורונה וועדות הכנסת לקיים פקוח מיטבי, הדוק ורצוף על פעילות המפקדה ועל פעולות אחרות שהצבא יבצע. זאת, על מנת לוודא שלא יתרחשו

3 מפקד פקע"ר הדגיש (4.8.20) כי אין נוכחות של שב"כ במפקדה, אך הבהיר כי שמירה על זכויות הפרט עומדת בראש סדר העדיפויות של פיקוד העורף. "אנחנו מבינים את החשש בהקשר הזכות לפרטיות, והרמטכ"ל שם על זה דגש – אנחנו נקפיד הקפדה יתרה", אמר. "כל הנתונים נמצאים במערכות משרד הבריאות, וכך זה יישאר. אנחנו נשתמש אך ורק בנתונים שמסייעים לגדיעת שרשרת ההדבקה, ולא מעבר לכך".

<https://news.walla.co.il/item/3378157>

חריגים מציוויים נדרשים של המסגרת הדמוקרטית המחייבת גם בתקופת חירום ייחודית כמו זו העכשווית.

מנגד, יש לזכור שבמשברים מכוננים כמו זה בו עוסק הקובץ הנוכחי, קשה מאד לצפות את מה שיתפתח בעקבותיהם. האפשרות של התאוששות מהמשבר, התפתחות חיובית, שגשוג וקדמה הן אופציות שיש לבחון בקפידה ובתקווה. כך גם יש לקוות כי משבר הקורונה יפתח הזדמנויות ליחסים מחזקים בין הצבא והחברה הישראלית. יש גם הרואים כאן אפשרות לחיזוק הדימוי של צה"ל כצבא העם. כך הרמטכ"ל לשעבר, גדי אייזנקוט, הגורס כי "הפגיעה הרבי-מערכתית שפגע נגיף הקורונה בישראל... הייתה הזדמנות ליצירת שיח עמוק ולערבות הדדית בין כל חלקי החברה הישראלית (יהודים, ערבים, חילונים, דתיים), להקטנת הפערים ולמיתון השסעים ביניהם. יתר על כן, מעורבותו של צה"ל בארגון הקהילה בעת משבר הקורונה יצרה הזדמנות לשיפור תדמיתו בקרב החברה החרדית, שיחסה לצבא במהלך משבר הקורונה היה בסך הכול חיובי. נוסף על כך פתח המשבר צוהר גם לשיפורה של מערכת היחסים בין צה"ל והמשטרה לבין המגזר הערבי".⁴

4 אייזנקוט, ג. (2020), משבר הקורונה: המלצות למדינת ישראל, המכון למחקרי ביטחון לאומי, פרק א', עמ' 15
https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2020/08/CoronaOpportunities_e4.pdf

אודות העורכים

**תא"ל (מיל.)
ד"ר מאיר אלון**

חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי (מאז 2004), מרכז קבוצת תכניות המחקר אודות הזירה הפנימית, מתמחה בחזית האזרחית, החוסן הלאומי, יחסי חברה - צבא. מייסד וראש המסלול ללימודי מ.א. בביטחון לאומי במכללה האקדמית ספיר. מלמד באוניברסיטת שיקגו.

פרופ' עמיחי כהן

עמית בכיר ומנהל המרכז לביטחון לאומי ודמוקרטיה במכון הישראלי לדמוקרטיה, וחבר סגל הפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו. בעל תואר ראשון מהאוניברסיטה העברית בירושלים, ותואר שני ושלישי מבית הספר למשפטים של אוניברסיטת ייל. תחומי המחקר שלו הם משפט וביטחון, משפט בינלאומי הומניטרי, והשפעה של המשפט הבינלאומי על המשפט הישראלי.

ד"ר כרמית פדן

עמיתת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועמיתת מחקר בכירה במוסד שמואל נאמן בטכניון. מרצה בתכניות המדור לזרועות הביטחון באוניברסיטת בר-אילן. בעלת תואר דוקטור בסוציולוגיה מהאוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר שלה הם: יחסי צבא-חברה, מנהיגות צבאית, חוסן לאומי וחוסן חברתי. מחקריה בנושאים אלה פורסמו בכתבי עת ובספרים ערוכים והוצגו בכנסים בין-לאומיים. חברת הוועד המנהל של אגודת חוקרי צבא-חברה בישראל.

**ד"ר עידית
שפרן גיטלמן**

היא ראש התוכנית לצבא וחברה במכון הישראלי לדמוקרטיה. עבודת הדוקטור שלה עוסקת בנושא העדפת קרובים במלחמה. בעלת תואר שני בפילוסופיה. תחומי המומחיות שלה הם: צבא וחברה בישראל, פילוסופיה פוליטית, פילוסופיה של המוסר, מוסר וחוק במלחמה.

אודות מחברי המאמרים

דנה אגמי

חוקרת (מלגאית ניובאואר) במכון למחקרי ביטחון לאומי, דוקטורנטית במסלול מצטיינים במחלקה למדעי המדינה באוניברסיטת בר-אילן, בעלת תואר ראשון בהצטיינות במדעי המדינה ותקשורת ותואר שני בהצטיינות במדעי המדינה עם התמחות בלימודי ביטחון מאוניברסיטת תל אביב. עובדת במשרד הביטחון.

ד"ר ציפי ישראלי

חוקרת בכירה במכון למחקרי ביטחון לאומי ועומדת בראש התוכנית לחקר דעת קהל, תקשורת וביטחון לאומי. תחומי המחקר של ד"ר ישראלי הם בין היתר: תקשורת, החברה הישראלית, יחסי צבא-חברה, שכול ונפגעים. ד"ר ישראלי היא מרצה בתוכנית לתקשורת פוליטית למנהלים בחוג למדע המדינה באוניברסיטת תל-אביב.

פרופ' סטיוארט כהן

פרופ' (אמריטוס) למדעי המדינה, אוניברסיטת בר-אילן. תחומי התמחותו המחקרית: יחסי צבא-חברה בישראל; המסורת המדינית היהודית; היסטוריה דיפלומטית.

אל"מ (מיל.) ד"ר אפרים לביא

עמית מחקר אורח במכון למחקרי ביטחון לאומי. בשנים 2007-2020 היה המנהל האקדמי של מרכז תמי שטינמץ למחקרי שלום באוניברסיטת תל-אביב. במחקריו מתמקד בחברה הפלסטינית, בסכסוך הישראלי-פלסטיני וביחסי יהודים-ערבים בישראל.

אל"מ (מיל.) עו"ד לירון ליבמן

עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה. שירת בפרקליטות הצבאית כתובע הצבאי הראשי וכראש מחלקת הדין הבינלאומי. בעל תואר שני במשפטים מהאוניברסיטה העברית בירושלים ובוגר הקורס לפיקוד ומטה בצה"ל (פו"ם). חוקר במסגרת עבודת הדוקטורט את נושא ההרתעה ודיני השימוש בכוח במשפט הבינלאומי. עוסק גם בגישור, בייעוץ משפטי. מרצה במכללה האקדמית ספיר.

ד"ר קובי מיכאל

חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי ועורך כתב העת עדכן אסטרטגי. בין תחומי התמחותו: לימודי ביטחון, צבא-חברה, מודיעין ויישוב סכסוכים. לשעבר המשנה למנכ"ל המשרד לנושאים אסטרטגיים, חבר סגל באוניברסיטאות בן גוריון ואריאל ופרופסור אורח באוניברסיטאות נורת'וסטרן בארה"ב ופקינג בסין. פרסם 18 ספרים ומונוגרפיות וכ-100 מאמרים ופרקים בספרים בתחומי התמחותו.

ד"ר אסף מלחי

חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה בתכנית חרדים ובמרכז לביטחון ודמוקרטיה. אסף הוא סוציולוגי פוליטי ומומחה למדיניות שילוב חרדים בתעסוקה, באקדמיה ובשירות צבאי ואזרחי. בין השנים 2008-2018 הוא ניהל את תחום מחקר תעסוקת חרדים במנהל המחקר של משרד הכלכלה. כיום הוא עוסק גם בחקר יחסי צבא - חברה ובוחן את התמורות בדעת הקהל ביחס למודל הגיוס לצה"ל ואת שילובן של פריפריות חברתיות בשירות הצבאי בישראל.

ח'דר סואעד

חוקר מלגאי ניואזור בתוכנית לחקר יחסי יהודים-ערבים במכון למחקרי ביטחון לאומי, דוקטורנט ב-ביה"ס למדעי המדינה באוניברסיטת חיפה. עוסק בחקר מדינתיות, יציבות ושינויי משטר במזרח התיכון, ובחקר החברה הערבית ויחסי רוב-מיעוט בישראל. בוגר תכנית הכשרת מנהלי בתי ספר של מכון אבני ראשה למנהיגות בית ספרית.

ג'וני עיסא

חוקר (מלגאי ניואזור) במכון למחקרי ביטחון לאומי, דוקטורנט במחלקה ליחסים בין לאומיים ובתוכנית דיוויס ללימודים מתקדמים באוניברסיטה העברית בירושלים. עבודת הדוקטורט שלו עוסקת בהתנהגות צבאית בזמן משבר: בחינה השוואתית והיסטורית של סוריה, מצרים וירדן. עיסא מרצה בקורסים בנושא הפוליטיקה של המזרח התיכון, בבית ספר לתלמידים מחו"ל ע"ש רוטברג שבאוניברסיטה העברית.

רות פינס

עוזרת מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי בתכנית דעת קהל ותקשורת. מרכזת קשרי תקשורת במכון. בעלת תואר ראשון דו-חוגי במדע המדינה ובתקשורת מאוניברסיטת תל-אביב. מסיימת בימים אלו תואר שני במדע המדינה במסלול מצטיינים בבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב.

פרופ' יורם פרי

פרופסור לסוציולוגיה פוליטית המתמחה בתחומי תקשורת פוליטית ויחסי חברה-צבא. הקים ועמד עד קיץ 2020 בראש המכון ללימודי ישראל באוניברסיטת מרילנד, ארה"ב. ספרו האחרון "מלחמות מונחות תקשורת" שיצא לאור בהוצאת המכון למחקרי ביטחון לאומי (2017) זיכה אותו בפרס האגודה הישראלית לתקשורת.

קובץ המאמרים יוצא לאור בסיוע קרן פרנקל



צילום עטיפה: דובר צה"ל, אייזיק בן נון