

שמירה על הדמוקרטיה כתשתית חיונית בזמן חירום

דינה זילבר
עלי זלצברגר
יעל כהן-רימר
ראובן כץ
ברק מדינה
מרדכי קרמניצר

בהשתתפות:
מיכאל בירנהק
רינת קליין

מוסד שמואל נאמן
למחקר מדיניות לאומית



אתיקה | 01/24





מוסד שמואל נאמן
למחקר מדיניות לאומית

שמירה על הדמוקרטיה כתשתית חיונית בזמן חירום

דינה זילבר
עלי זלצברגר
יעל כהן-רימר
ראובן כץ
ברק מדינה
מרדכי קרמניצר

בהשתתפות:
מיכאל בירנהק
רינת קליין

ינואר, 2024

אין לשכפל כל חלק מפרסום זה ללא רשות מראש ובכתב ממוסד שמואל נאמן מלבד לצורך
ציטוט של קטעים קצרים במאמרי סקירה ופרסומים דומים תוך ציון מפורש של המקור.
הדעות והמסקנות המובאות בפרסום זה הן על דעת המחבר. ת ואינן משקפות בהכרח את דעת
מוסד שמואל נאמן

תוכן העניינים

4	.....	תקציר
5	.....	הקדמה
7	.....	מבוא
1	.....	שמירה על דמוקרטיה פורמלית בזמן מלחמה והמלצות תהליכיות להקהיית השחיקה
9	.....	הדמוקרטיה
2	.....	שמירה על דמוקרטיה מהותית בזמן מלחמה – הגנה על חופש הביטוי, הזכות להפגין
18	.....	והזכות לפרטיות
2.1	.....	הגבלות על ביטויים פוגעניים
2.2	.....	הגנה על הזכות להפגין
2.3	.....	החובה למסור מידע לציבור
2.4	.....	הזכות לפרטיות
3	.....	שמירה על הזכות לשוויון בעת מלחמה
3.1	.....	המלצות כלליות
3.2	.....	המלצות הנוגעות לשוויון ולחופש הביטוי
4	.....	שמירה על דמוקרטיה מהותית בזמן מלחמה – זכויות חברתיות - כלכליות וחובות
28	.....	המדינה כלפי נפגעי המלחמה
4.1	.....	דיוור
4.2	.....	חינוך
4.3	.....	בריאות הנפש
4.4	.....	שוויון
4.5	.....	כבוד
5	.....	סיכום והמלצות
6	.....	נספח – צעדים לשמירה ולחיזוק התשתיות הדמוקרטיות בחירום ובשגרה

תקציר

דמוקרטיה היא תשתית חיונית בזמן שגרה, אך גם, ואולי ביתר חשיבות, בזמן חירום. המסמך עוסק ביחסים המורכבים בין מצבי חירום, דמוקרטיה וזכויות הפרט. הכותבים מכירים בכך שבעתות משבר, כגון אסונות טבע או מלחמות, חריגות מכללי הדמוקרטיה הפורמלית (הליכי קבלת החלטות) והמהותית (מרחב חירויות הפרט) עשויות להיות מוצדקות כדי לאפשר פעולה נמרצת להתגברות על האסון ולחזרה לשגרה. עם זאת, עוצמתה של הדמוקרטיה ניכרת במיוחד בשמירה על זכויות הפרט בשעת חירום וזו יחד עם שמירה על הליכי קבלת החלטות דמוקרטים תורמים גם ליציאה מהירה וטובה יותר ממצב החירום. הכותבים טוענים כי בעת חירום מרחב זכויות הפרט ומהליכי קבלת החלטות של זמן שגרה מוצדקות רק אם הן עומדות בתנאים הבאים: הצעד נדרש להשגת צורך חיוני הקשור באופן ישיר למצב החירום, יש בו כדי לקדם משמעותית את הגשמת הצורך, ותועלתו עולה על נזקו מבחינת האינטרס הציבורי ומבחינת הפגיעה בזכויות הפרט, אין צעד אלטרנטיבי יעיל שפגיעתו בזכויות או בהליך הכרעה דמוקרטי פחותה והצעד הוא שוויוני ואינו מפלה בין קבוצות שונות בחברה הישראלית. עוד נטען כי היעדר חקיקה מתאימה בישראל ומוסדות קבע להכנה, ניהול והבראה ממצבי חירום תורמת להפרות גדולות יותר של זכויות הפרט ופוגעת בניהול יעיל ואפקטיבי של משברים.

דרך אספקלריה זו ובהתמקדות בהקשר הספציפי של מלחמת "חרבות הברזל", מפרט המסמך שורה של המלצות בתחום קבלת החלטות על ידי הממשלה בזמן חירום, שמירה על זכויות אזרחיות ופוליטיות - בהן חופש הביטוי וההפגנה, הזכות לקבל מידע, הזכות לפרטיות והזכות לשוויון, שמירה על זכויות חברתיות-כלכליות ועמידה של המדינה בחובותיה בתחום הזכות לדיור, לחינוך, לבריאות ולבריאות הנפש.

הקדמה

התאוריה והפרקטיקה הדמוקרטיות שואפות לעצב מדינה המחויבת לשוויון, לכיבוד חירויות ולפעולה על פי שלטון החוק. אולם הן התאוריה והן הפרקטיקה ממוקדות בימי שגרה. במצבי קיצון, כמו אסונות טבע, אסונות מעשה אדם או מלחמות, ניתן להצדיק סטייה מסוימת מהליכי קבלת החלטות של זמן שגרה (למשל קבלת החלטות על ידי קבינט מצומצם או חקיקה של תקנות שעת חירום), ובמקרים מסוימים נדרש איזון שונה בין האינטרס הציבורי לבין זכויות הפרט (למשל, הגבלת חופש התנועה בתקופת הקורונה). בה בעת, עוצמתה של דמוקרטיה נבחנת במיוחד בהגנתה על זכויות האדם בשעת חירום, עת הנטייה הטבעית היא לחתור לסיום מצב החירום או להתמודד איתו גם במחיר פגיעה בזכויות הפרט. הלקח ההיסטורי מראה שזמני חירום עלולים להיות מצע נוח לפגיעה ארוכת טווח בדמוקרטיה.

האיזון הראוי והמצוי בין מטרות קולקטיביות לזכויות הפרט נהפך לסבוך במיוחד במצב חרום של מלחמה, שבה קיימת הטיה לטובת צורכי הביטחון על חשבון צורכי הפרט וצרכים אזרחיים. מגמה זו אף מתעצמת במצב שבו חלק מהאוכלוסייה מזוהה, ברמה כזו או אחרת ועל ידי קבוצות מסוימות, עם הקבוצה הלאומית שעמה נמנה גם האויב. מורכבות נוספת זו מחריפה בדרך כלל את הפגיעה המאפיינת מצבי חירום הנגרמים בעקבות אסונות טבע. המלחמה הנוכחית בעזה מציבה אתגרים ייחודיים, שכן היא נפתחה בשורה של פשעים איומים נגד האנושות שאותם ביצעו מחבלי חמאס ב-7.10.23. אלו גרמו לתחושה של השפלה והפקרה של האזרחים על ידי המדינה ולרגשות חזקים של פחד, איבה ורצון לנקום. המטענים הרגשיים האלה משפיעים על השיח הציבורי. הם מתבטאים, בין היתר, בהצהרות בלתי אחראיות של נבחרי ציבור ועלולים גם לשבש תהליכים מושכלים של קבלת החלטות.

מטרת המסמך

מטרתו של מסמך זה להתוות קווים מנחים כלליים לשמירה על התשתית הדמוקרטית בזמן מלחמה, תוך התייחסות פרטנית למדינת ישראל ולמלחמת חרבות ברזל. עוד לפני המלחמה חוותה ישראל התדרדרות של המנגנונים הדמוקרטיים, ובנסיבות הנוכחיות של מלחמה ממושכת אשר הופכת לשגרת-חירום, יש חשיבות מיוחדת להתוויית קווים מנחים כאמור.

מבנה המסמך

לאחר מבוא קצר יעסוק המסמך בהמלצות לקובעי מדיניות לשמירה על הממד הפורמלי של הדמוקרטיה באמצעות שמירה על מבנים והקפדה על תהליכים – דרכי קבלת החלטות בעת מלחמה (פרק 1); המלצות לשמירה על הממד המהותי של הדמוקרטיה באמצעות שמירה על

זכויות האדם מפני כרסום בלתי מידתי – חופש הביטוי, הזכות להפגין והזכות לפרטיות בזמן מלחמה (פרק 2); המלצות לשמירה על הזכות לשוויון בזמן מלחמה (פרק 3); והמלצות לשמירה על זכויות חברתיות-כלכליות בעת חירום ולעמידת המדינה בחובותיה כלפי נפגעי המלחמה (פרק 4). כמו כן, למסמך מצורף נספח המתמקד בהמלצות פעולה פנימיות, לקהילייה האקדמית ולחברה האזרחית.

מבוא

שלטון החוק הוא עיקרון-על במשטר דמוקרטי. מכוחו, כולם – רשויות השלטון כמו גם הפרטים – כפופים לחוק באופן שוויוני (אף אדם אינו מעל החוק), והחלטות קולקטיביות נעשות באמצעות חוקים כלליים הצופים פני עתיד. בדומה להבחנה בין ההיבט הפורמלי של דמוקרטיה – הקובע מנגנוני קבלת החלטות באופן שישיא את העדפות האזרחים, לבין ההיבט המהותי של דמוקרטיה – שמכוחו מוגנות חירויות וזכויות הפרט מול רצון הרוב, ניתן להבחין גם בין הממד הפורמלי לממד המהותי של שלטון החוק. הממד הפורמלי של שלטון החוק קובע כי לכל אדם חירות לעשות כל פעולה, למעט מה שנאסר במפורש בחוק, ואילו לרשויות המדינה אין סמכות לפעול אלא על פי מה שהסמיך החוק. הממד המהותי של שלטון החוק מטיל מגבלות על מתחם האיסורים שניתן להטיל על הפרט (לרבות עיקרון השוויון של המשפט הפלילי) וכן מגבלות על מרחב הסמכויות שהחוק יכול להעניק לרשויות. ממד זה מונחה על ידי חוקי יסוד המגבילים את המחוקק, ועל ידי עיקרון הפרדת הרשויות, שאוסר על ריכוז יתר של סמכויות בידי רשות אחת. ביקורת שיפוטית עצמאית היא אמצעי מרכזי להגשמת הפן הפורמלי כמו גם הפן המהותי של שלטון החוק, כלומר להגשמת הדמוקרטיה, הן מבחינה מהותית והן מבחינה פורמלית.

מצב חירום יכול להיווצר כתוצאה מאסון טבע או מאסון מעשה ידי אדם או כתוצאה ממלחמה או איום בטחוני מיידי. אם נסיבות כאלו לא נצפות מראש ולא נדונות באופן מקיף ומפורט, אין חקיקה מתאימה המאפשרת למדינה להתמודד עימן ועולה הצורך בקבלת החלטות ובנקיטת פעולות מהירות, לעיתים על בסיס פרטני. מצב זה פוגע בעיקרון שלטון החוק (כלומר, ממשל באמצעות חוקים כלליים ופרוספקטיביים), וסביר להניח שיביא לפגיעה רחבה יותר בזכויות וגם להתמודדות פחות יעילה עם מצב הקיצון.

מכאן שתשתית דוקטרינרית ומוסדית לשעת חירום המעוגנת בחקיקה מקיפה הינה תשתית דמוקרטית חיונית. בלעדיה המדינה תתמודד פחות טוב עם מצב החירום תוך פגיעה גדולה יותר בדמוקרטיה.

במדינת ישראל אין תשתית כזו. כלומר, אין חקיקה מקיפה הכוללת הקמת מוסדות חירום או מגדירה חובות הקשורות להכנה למצב חירום, אין תהליכים מעוגנים לניהול מצב חירום ולהליכי קבלת החלטות במצב חירום, כולל ערובות הולמות לשמירה על זכויות אדם מהותיות ולצמצום האפשרות לגרוע מהן בשרירות ובאופן בלתי מידתי, וכן אין תפישה של ניהול

והבראה ממצב חירום. גיבוש חקיקת חירום מקיפה (ברוח הצעות חוק הגנת העורף, שהונחו בעבר על שולחן הכנסת ולא הגיעו לשלב הקריאה השלישית) צופה אמנם בעיקר מצבי חירום עתידיים, אולם לאור הצפי למצב חירום מתמשך ולאור תשומת הלב המופנית עתה לנושא – אשר לאור ניסיון העבר, אינה צפויה להימשך אחרי סיום המלחמה – **אנו ממליצים כבר עכשיו להתחיל לטפל בשיפור המצב ולקדם דוקטרינת חירום מקיפה המגובה במוסדות ובחקיקה.**

1. שמירה על דמוקרטיה פורמלית בזמן מלחמה והמלצות תהליכיות להקהיית השחיקה הדמוקרטית

במנגנון הדמוקרטי קיים מתח בין השאיפה למשילות לבין הליכי קבלת החלטות קולקטיביות המשקפים מקצועיות – אשר מתורגמת ללימוד רציני של הסוגייה, למסירת מידע אמין לציבור, לשיתוף מגוון קולות, להצפת חלופות מגוונות, לדיון מעמיק בהן ולקיום הליך המאפשר הקשבה, דיאלוג ושכנוע טרם קבלת החלטות על ידי הדרג המדיני. המתח הזה שורר גם בעתות שגרה, אך בעתות חירום הוא מתחדד ביתר שאת. בעת חירום קיים הכרח שלטוני לתפקד ולספק פתרונות דחופים לבעיות מורכבות שהמציאות מציפה לפתחו של השלטון, ועל כן לא תמיד ניתן לקיים את כל הליכי קבלת ההחלטות הנהוגים בשגרה. במקרים מסוימים יש מקום להתאמת ההליכים לדרישות החירום, לצד מחויבות לכך ש"ביום שאחרי" הדמוקרטיה תישאר על כנה וקיצורי הדרך שיושמו בזמן מצב החירום ייזנחו עם החזרה לשגרה.

המורכבות ברורה: במצבי משבר המנהיגות נדרשת לקבל החלטות במהירות ולספק פתרונות לבעיות קשות וחדשות. בקרב הציבור, ישנה ציפייה דוחקת ומובנת למענה מוסמך ואפקטיבי. ככל שזה מתמהמה, האמון הציבורי נשחק והחוסן הלאומי מתערער. כל גורם המעכב את המענה לציבור נתפס כמכשול שיש לשטח ולפורר את ההיגד שלו, ולעיתים אפילו לסלק במטרה לדהור קדימה. אולם, מכיוון שמדובר בהחלטות דרמטיות, מחירן של טעויות הנובעות מהליך קבלת החלטות מקוצר עלול להיות גבוה מאוד ולפגום בראש ובראשונה בטיב ההחלטות המתקבלות ובנכונותן, אך גם באמון הציבור ובחוסן הלאומי. על כן, האחריות הרובצת על כתפי מקבלי ההחלטות בזמן חירום מועצמת.

המחוקק הכיר בכך שבעת חירום יש לעיתים הצדקה לחקיקה על ידי הממשלה באמצעות תקנות שעת חירום, אך שימוש בכלי זה מוצדק רק אם לא ניתן לקיים את הליך החקיקה הרגיל. וכאשר ניתן לקיים הליך חקיקה, כשמדובר בנורמות לעת חירום יש להעדיף הוראות שעה (כלומר, חקיקה זמנית על ידי הכנסת) על פני חקיקה קבועה.

חקיקה, תקנות שעת חירום והחלטות הממשלה והמנהל בעת חירום צריכים לקיים את התנאים הבאים:

1. הבטחת האפשרות להשמעת ההיגד המקצועי

בעתות חירום האחריות המוטלת על הגורמים המקצועיים, משרתי הציבור בכל התחומים, הינה אחריות מוגברת. משרתי הציבור וההיגד המקצועי שהם תורמים לשיח הם חלק הכרחי מבנייתם של הסדרים הנשענים על יסודות מוצקים (להבדיל משליפת פתרון "מן המותן"). תרומתם לשיח רבת פנים, והם מביאים אליו ידע וראייה מקצועיים, זיכרון ארגוני, היכרות עומק עם הסוגיות, לקחי עבר, הבנת ההשלכות כפרי הניסיון, הבטחת תקינות תהליכית וגידור לעמידה במסגרתם של משאבים, חוקים או תהליכים. צריך לשמור על הבלמים; יש להם תפקיד חשוב. שיקוף ענייני, מקצועי וישר של המציאות, קשה ומורכבת ככל שתהיה, כאשר הוא נעשה על ידי גורמי מקצוע, מהווה סיוע נאמן והכרחי לדרג המדיני וכן, מימוש והגשמה מובהקת של השליחות הציבורית.

ההכרה בשחיקת ההליכים הבלתי נמנעת המתרחשת בעתות משבר ובריוד המנגנונים התהליכיים שאנו מפעילים בעתות שגרה, אל לה להוביל אותנו למסקנה שמנגנונים אלו אינם נחוצים או מסרבליים לחינם את תהליכי קבלת ההחלטות, וזוהי הזדמנות טובה להיפטר מהם. נהפוך הוא. הגורמים המקצועיים בתחומים הרלבנטיים השונים נדרשים להשלים באמצעות רוחב ועומק ההיגד המקצועי שהם מביאים את הגירעון הדמוקרטי שנוצר כתוצאה מהשחיקה התהליכית, מלוח הזמנים הקצר ומהלחץ הציבורי, שעלולים להשפיע על ענייניות ההחלטות המתקבלות בעת חירום. דווקא משום כך, יש לייצר ערבות תהליכית אשר יבטיחו במידת האפשר כי מענים אלו יהיו הטובים ביותר האפשריים בכפוף לאילוצי החירום וכי הם נשקלים בתשומת לב בהשוואה לחלופות אחרות ולאור כל הנתונים העובדתיים הרלבנטיים להליך קבלת ההחלטות.

2. הקפדה על התקינות התהליכית

הליך נאות ניתן לפרוט לרכיבים מגוונים, ובהם: שמיעת גורמי מקצוע, חשיפה לנתונים ולעובדות רלבנטיות, שקילת חלופות והסבת תשומת הלב הממשלתית לזהות הגורמים שיש לשתף בתהליך, לפרק הזמן שיש להותיר להערות הציבור או לשלבים נוספים שיש להשלים על מנת שהנחיית הדרג המדיני תקרום עור וגידים ותהפוך לנורמה מחייבת ותקפה. כל אלו אינם הכבדה ביורוקרטית מאוסה, אלא שלבים בתהליך התורמים להיווצרותו של תוצר טוב ומשוכלל יותר. גיוון וריבוי דעות מעשירים את השיח, מרחיבים את היריעה, מצמצמים את הסיכון להישבות בקונספציות מוטעות ומגדילים את הסיכוי לתוצאה איכותית ונכונה יותר. טוב יעשה הדרג המדיני אם יקבל את החלטותיו כאשר הוא מודע למלוא הנתונים הרלבנטיים ולמלוא ההשלכות, ולא בהתבסס על תמונת

מציאות חלקית שעלולה להכשיל אותו מלהחליט נכון. קבלת החלטות ממשלה במשאל טלפוני במקום התכנסות פיזית, פוגעת בתקינות התהליכית, וראוי לקיימה רק בהיעדר ברירה אחרת.

3. שיקוף ההשלכות של ההחלטות שמתקבלות היום על תמונת המציאות של מחר

שלב הצפת האלטרנטיבות שנכון לשקול כדי להבין לעומק את משמעויות בחירת המדיניות היום מבחינת ההשלכות והמחירים שנשלם בגינה כחברה וכפרטים מחר, הוא שלב חיוני. הוא כולל בין היתר הצבעה על גבולות החוקיות ומה לא ניתן לעשות במתכונת המוצעת, אבל אפשר אולי להשיג בדרך אחרת שפגיעתה בזכויות אדם פחותה. בכך נכללים גם גידור תקציבי והבהרה של סדרי העדיפויות כפי שהם משתקפים בהחלטות המתקבלות – כמה זה עולה לנו ומי צפוי לשלם את המחיר, והאם התיעודף סביר ומשקף רלבנטיות למצב החירום או מנותק ממנו. במסגרת שלב זה יש לאפשר ויכוח פנימי בקרב הדרג המדיני ככל שמתקיים כזה, וכן אין לחסום גורמי בקרה חיצוניים לרשות המבצעת מלהציף שאלות או תהיות באשר לתכלית שההחלטות נועדו לשרת והקשר בין לבין יציאה מהמשבר.

בקרה פרלמנטרית, ביקורת שיפוטית, ביקורת תקשורתית או שאלות שמעלה הציבור כלפי ממשלתו הנבחרת ביחס להיגיון מאחורי החלטות שונות שהוא נדרש ליישם, אלה מנגנונים הכרחיים שיכולים לטייב את ההחלטה המתקבלת ואף למנוע לעתים קבלת החלטות מוטעות, פופוליסטיות או כאלו שלא מביאות בחשבון את טובת הציבור. על כן חשוב לשמור על הלגיטימציה של הביקורת, שהרי מיקוד הזרקור בנקודות התורפה יכול להשביח את ההסדרים בזמן אמת, לסייע לדרג המדיני לטייב את החלטותיו או להציל את המדינה מפיאסקו עתידי ודאי.

נוסף על כך, מתן מקום מכבד ולגיטימי לביקורת בתהליך קבלת ההחלטות גם בזמני משבר, כולל הצגה של אלטרנטיבות והרחבה של הפרספקטיבה עת מתבוננים בתמונה הכוללת, יחזק את אמון הציבור בשלטון. גם כאשר מתקבלות החלטות קשות המצרות את מרחב האפשרויות העתידי, וכאלו הן אינן פשוטות לעיכול, הרי שאם הן התקבלו מתוך מודעות מלאה להשלכות, בשקיפות ציבורית ובאופן מנומק, כך גדל הסיכוי שהתהליך יזכה לאמון הציבור. אמון ציבורי בניקיון השיקולים ובענייניות בקבלת ההחלטות בהליך נאות, יגביר גם את שיתוף הפעולה של הציבור ואת הציות להחלטות האמורות. תהליך נאות כזה מבטיח גם תוצאה אפקטיבית המשקפת צדק תהליכי וביסוס

מקצועי, וכן מגביר סולידריות ומצמצם את הניכור בקרב אוכלוסיות מגוונות שהכללתן בתהליך והתחשבות בהן משקפות, מייצרות ומעצימות את שותפותן בפרויקט המדינתי.

4. שמירה על ערנות דמוקרטית באמצעות הנכחת קולן של קבוצות מושתקות ולא מיוצגות

הנכחתן של קבוצות מושתקות ולא מיוצגות והקשבה לקולן חיוניות בתקופות של שגרה, וקל וחומר בתקופות חירום שבהן גדל הסיכון לפגיעה באוכלוסיות מוחלשות. ראוי לחנך את הגורמים השותפים לתהליכי קבלת החלטות בשעת חירום לשקלל ולשקול באופן יזום ומודע את ההכרח לשמור על זכויות אדם ולצמצם את הפגיעה בהן. גם כאשר פגיעה כזו מתחייבת ממצב החירום, שיתופן של אוכלוסיות מוחלשות ושל גורמים המייצגים אינטרסים של זכויות אדם בפורומים של קבלת החלטות, יכול למנוע התרחבות של הפגיעה להיקפים לא מידתיים וכן פגיעה שנעשית שלא לצורך וללא זיקה למצב החירום. כמו כן, חשוב להבטיח את המעורבות בקבלת ההחלטות של אוכלוסיות מודרות בקרב האוכלוסיות שנפגעו ממצב החירום, למשל: תושבי עוטף עזה, שחלקם לא מיוצגים על ידי הדרגים הפוליטיים המרכיבים את הממשלה הנוכחית, ויש חשש שהם אינם מטופלים כהלכה ושהאינטרסים שלהם לא נשקלים באותו האופן שבו גורמים בממשלה מוכוונים להקצאות תקציביות למגזרים מקורבים. קבוצות נוספות כוללות מפונים מהדרום ומהצפון שראוי לשלבם בדיונים העוסקים בפניו, או נשים שראוי לשלבן בהקשרים של הפגיעות המיניות במהלך מתקפת 7.10 ובשבי, וכן בדיונים על מכלול הנגזרות המגדריות של קבלת ההחלטות, המדיניות המעוצבת, הנושאים הזוכים להתייחסות ולטיפול, שקילת חלופות וחשיבה אלטרנטיבית.

נוסף על כך, במקרי חירום המציפים שסעים חברתיים קיימים, כמו מצב החירום הנוכחי שבו האוכלוסייה הערבית בישראל נדרשת להוכיח את "נאמנותם" באופן מתמיד ונחשפת באופן מועצם לגילויי גזענות ולאקלים ציבורי מבעבע, חשוב במיוחד לוודא כי החלטות מדיניות אינן מתקבלות תוך הדרה הנובעת מסטיגמות ומדעות קדומות ביחס לחלקים אלו באוכלוסייה. יש לנקוט צעדים אקטיביים כדי לאזן הטיות אלה באמצעות שיתוף אוכלוסייה זו בהחלטות הנוגעות לה.

יש לשים דגש מיוחד על מעורבות פעילה ויציאה לשטח מצד מקבלי ההחלטות, במיוחד למול אוכלוסיות נפגעות שנתקלות בעתות חירום, יותר מבעתות שגרה, במגבלות ניידות ונגישות לכנסת.

5. ערנות ציבורית ביחס להשטחת תהליכים וקיצורי דרך

מצבי חירום מציפים כורח טבעי לקבל החלטות מהירות על מנת לענות על צרכים דחופים. כדי לוודא שתחושת החירום והדחיפות לא מרדדות את התהליך באופן שפוגע במהותו וביכולתו לייצר החלטות מושכלות, נדרשת ערנות ציבורית ביחס לשינויים בדרכי קבלת ההחלטות. כך למשל, יש להיזהר משימוש מופרז בפורומים מצומצמים עד כדי ריקון הלכה למעשה של הפורומים המוסמכים חוקתית או חוקית לקבלת החלטות, הנושאים באחריות כלפי הציבור. גם שחיקה של מנגנוני בקרה דמוקרטיים או יצירת מעקפים סביבם הן תופעות מסוכנות. כמו כן, למתכונת קיום הדיונים – בשיחת וידאו (או "זום") או בשיחת ועידה שמחליפים דיון רב משתתפים המתקיים פנים אל פנים – עלולה להיות השפעה שלילית על האפשרות לקיים דיון אמיתי בחלופות המובאות, לאפשר מיצוי מחלוקות, או לשמוע מומחים ואת המלצותיהם המקצועיות באופן נאות ועל איכות ההחלטות. בדיונים מקוונים או טלפוניים טמונה השטחה אינהרנטית של הדיון ומתעורר קושי בליבון של יתרונות וחסרונות. החשש הוא מפני דיון חלול שאין בו כמעט הבדל בין קלט לפלט, בין ההצעה המובאת לדיון לבין זו המתקבלת בסופו, כך שהתוצאה אינה מבוססת על בחינת הדברים לגופם אלא משקפת במידה רבה את הנחת המבוקש מלכתחילה.

שחיקת מנגנוני שיתוף ציבור אף היא חלק מההשטחה המאפיינת מצבי חירום ועלולה לפגוע באיכות ההחלטה המתקבלת ולקבע הרגלים תהליכיים פגומים. בתקופת החירום, שיתוף הציבור מוחלף בשיח היררכי ה"מוריד מלמעלה" הנחיות או הסדרים, במקום לקיים שיח דיאלוגי עם הציבור הכולל הידברות, משא ומתן והפקת לקחים. התקבעות של דפוסים נעדרי שיתוף ציבור תקשה על השבתם גם לאחר שמצב החירום יסתיים, כי לכאורה הוכח שאפשר גם בלעדי הציבור.

ריכוזיות הפורומים שבהם מעוצבים ההסדרים בתקופת החירום תורמת לשחיקת אמון הציבור ולעמעום השקיפות הנדרשת ממשרדי הממשלה. כך למשל, כאשר עיצוב ההסדרים נעשה רק על ידי הממשלה תוך איזון הבקרה הפרלמנטרית הנדרשת, או כאשר מבטלים ביקורת שיפוטית על פלח שלם של החלטות ממשלתיות כפי שביקשו לעשות בחוק היסוד לצמצום עילת הסבירות (שבוטל על ידי בית המשפט העליון).

קבלת החלטות בזמן חירום בתהליכים מקוצרים, בפורומים מצומצמים וללא שיתוף הציבור, וכל זאת בנסיבות המשתנות בקצב מהיר, חשופה ביתר שאת לקיבעונות

תפיסתיים המאיימים עליה גם בעתות שגרה. על כן, ראוי לשקול מנגנונים מיוחדים למניעת קיבעונות כאלו.

על מנת לקבל החלטות שיש תכלית צודקת בצידן, גם כשפוגעים בזכויות אדם כפי שקורה לא אחת במצבי חירום, יש משמעות להקפדה על האכסניה המשפטית ההולמת שבה משתמשים כדי לפגוע באותן זכויות: האם מדובר בהוראה קבועה המעגנת את הפגיעה בזכויות האדם או את צמצומן באופן קבוע או שמדובר בהוראת שעה. כך, יש לבדוק גם את ההשלכות השליליות של הפגיעה בזכויות ואת מחיר ההחלטה, ולא רק את התוצאות החיוביות המקוות של קידום המדיניות. לאור השינוי המהיר בנסיבות במצבי חירום, יש לקבוע מנגנון לבדיקה תכופה של הצורך באמצעי הפוגע בזכויות. יש לבחון לאורך התקופה האם הפרשנות המיושמת של הסדרים דרקוניים על ידי הרשויות מרחיבה באופן בלתי מידתי את הפגיעה בזכויות, או שמדובר בפרשנות המצמצמת את הפגיעה למה שנחוץ וחיוני להשגת התכלית שמצב החירום מעלה.

במסגרת ההשטחה התהליכית שעל הציבור לגלות ערנות לגביה, ניתן למנות גם את הפיחות והקיצור שחלים בפרסום ההסדרים המעוצבים ובשקיפות הבאתם לידיעת הציבור. צמצום משמעותי בעצם פרסום ההסדרים לציבור, קבלת החלטות שאינן שקופות המתקבלות במחשכים או התקנתם של הסדרים בלוח זמנים מואץ שאינו מאפשר שום בקרה ביחס אליהם – לא על ידי הדרגים המקצועיים בתוך הרשות המבצעת עצמה, לא בקרה שיפוטית, לא בקרה פרלמנטרית, לא בקרה תקשורתית ולא בקרה ציבורית – הם כולם תמרורי אזהרה המאותתים על פגיעה בדמוקרטיה.

6. ערנות ופעולה מוגברות של הרשויות העמיתות לרשות המבצעת (הכנסת ובית המשפט) בשעת חירום כמנגנונים מאזנים לגירעון הדמוקרטי המובנה והמתעצם בשעת חירום

לצד הערובות לשמירה על איזונים נכונים ועל מנגנונים שישמרו מפני שחיקה דמוקרטית בשעת חירום בתוככי הרשות המבצעת עצמה, יש לחנך, לעגן, למסד ולשקף ציפייה ציבורית לאחריות מוגברת מצדן של רשויות עמיתות לרשות המבצעת. במילים אחרות, הציפייה הינה לערנות שיא, לבחינה מתמדת ולפעולה מוגברת מצדן של הכנסת ושל הרשות השופטת למניעת שחיקה עודפת ולא מידתית בזכויות האדם דווקא במצבי חירום. בשל הלחץ הטבעי המוגבר שבו נתונה הרשות המבצעת בשעת חירום והציפייה הציבורית ממנה לספק פתרונות, על הרשויות העמיתות לשמור עליה גם מעצמה ולהוות מגן אפקטיבי לאזרחי המדינה ולתושביה. הרשויות העמיתות נדרשות לוודא באופן מתמיד

כי פעולתה של הרשות המבצעת נעשית כדין, ובאופן שמבטיח שככל שזכויות אדם נפגעות כתוצאה ממצב החירום, הרי שזו פגיעה מידתית, וככל שמדובר בפגיעה מהותית, יש לוודא שהיא אכן הכרחית וכי נבחנו אפשרויות מגוונות אחרות ונפסלו מטעמים ענייניים.

על הרשות השופטת לממש את עצמאותה ואי־תלותה, לגלות ערנות מוגברת ולשמור באופן אקטיבי על ערכי היסוד שעליהם מושתתת המדינה, בשגרה ובחירום, כשהמוזות משוררות וגם כשהתותחים רועמים. עליה לבצע את תפקידה ולא להירתע משיח שמצלק את אפשרותה זו מצדן של הממשלה או הכנסת, או מניסיונות לתיוג פעולתה כאנטי־פטריוטית ולמסגורה כגוף הפוגע כביכול במאמץ המלחמתי. גם, ואולי במיוחד, בעת חירום תפקיד הרשות השופטת הוא ביקורת שיפוטית על הרשויות ושמירה על זכויות האדם.

אשר לכנסת, גם כאן, על מנת לצמצם את החשש מריכוז כוח שלטוני בלתי מוגבל ומהתרת הרסן של ימות השגרה בידי הרשות המבצעת, מומלץ כי מלכתחילה יעוצבו הסדרים חוקיים בחקיקה ראשית המחזקים את מנגנוני הבקרה הפרלמנטריים בשעת חירום, מעצימים את כוחה של האופוזיציה בצמתי בקרה מכריעים ומוסיפים מנגנונים מבניים ופרוצדורליים שיכולים לפעול בזמנים אלו של חירום, חרף ההסדרים שחלים בשגרה. תהיה לכך תרומה מבורכת לביזור הכוח של הרשות המבצעת ולצמצום הסיכוי להפעלת סמכויות דרקוניות בלא הצדקה ומבלי שהללו נובעות או מתחייבות ממצב החירום. אמצעים נוספים יכולים לכלול: חיוב בבחינה תקופתית תכופה של מגבלות המוטלות על האזרחים עקב מצב החירום; הגבלה בזמן ובהליך מיוחד בעת התרת השימוש בסמכויות דרקוניות לרשות המבצעת באופן שפוגע בנושאות בזכויות אדם; והעצמת גורמי אופוזיציה בצמתים מובנים בכנסת של בקרה פוטנציאלית על הרשות המבצעת (כגון חילופי גברי בראשות ועדת חוץ וביטחון, כך שבשעת חירום המשרה תאויש על ידי חבר ועדה מהאופוזיציה באופן שיבטיח ערנות מוגברת לאלטרנטיבות להחלטות הממשלה ולפגיעה בזכויות אדם).

כל אלו מתכנסים להקפדה ציבורית שאסור להזניח בתקופות חירום, להבטחת אפשרותם של מוסדות שלטוניים ומנגנוני בקרה ציבוריים מגוונים לבקר את העשייה השלטונית, כדי לוודא שלא נעשים בשם מצב החירום מהלכים שאינם קשורים אליו וששם הביטחון לא נישא לשווא. כאמור, כשאין מנוס מקיצור

ההליכים, יש לשקול הסדר בדבר הכנסת גורמים חיצוניים (מקצועיים ומייצגי קבוצות נפגעות) להליך קבלת ההחלטות כבר בשלביו המוקדמים.

מעבר להמלצות אלו בנוגע לקבלת החלטות בזמן חירום חשוב להדגיש שלוש נקודות נוספות שיש להן השפעה מכרעת על טיב ההחלטות בזמן חירום ועל הסיכויים לסיומו המהיר.

1. בתקופות שגרה חלה חובה על הדרג המדיני – שנדמית מובנת מאליה, אך לא ברור כלל האם ממשלות ישראל אכן מקיימות אותה בשגרה – והיא לשקוד על **מניעת** מצבי חירום עתידיים ולהשקיע מחשבה ומשאבים כדי להתכונן למצבי חירום שונים (או במילים אחרות, ניהול סיכונים). כך, יש להיערך מראש לאסונות טבע צפויים ובלתי צפויים, להקדים תרופה למשבר בריאותי שיכול להתרגש לבוא, לשקוד על הסדרים מדיניים שעשויים לחסוך את המלחמה הבאה, לראות מעבר לפינה את התוצאות המסתברות של אסונות מגוונים ולהקדים ולגבש דרכי התמודדות לפני קרות האסון. במילים אחרות: הדרג המדיני נדרש לתכנן ולממש את המנדט של המדיניות ולהקדיש מחשבה ועשייה משמעותיים על מנת למנוע אסון, ולא רק להתמודד עם תוצאותיו בדיעבד.

2. מערכות ציבוריות לא מעטות, גם כאלו האחראיות על אספקת שירותים חיוניים לציבור עברו לאורך השנים תהליכים של הפרטה ופוליטיזציה. מגמות אלה דיללו את יכולתן לתת מענה הולם, יעיל ומקצועי במצבי חירום.

הפרטת המערכות הציבוריות הפכה חלק מהן לגורם מתקצב ולא מבצע ושחקה בחלקן את הידע המקצועי רב השנים שנצבר בהן. כשעיקר השירותים המוענקים לאזרחים עובר מהפעלה באמצעות הממשלה וזרועותיה לידי עמותות חיצוניות, לגורמים המדינתיים חסר ידע, אין להם שליטה למעט באמצעות התקציב ואין להם יכולת להוביל פעולה מתכללת ושלמה בעתות משבר. הפרטה כזו מייצרת ארגונים שנמצאים בדרך כלל במצב תת-תקצוב כרוני. המשכורות שהם משלמים לעובדיהם ואיכות השירות שהם מעניקים לציבור עומדים פעמים רבות ביחס הפוך לחשיבות השירותים שעליהם הם מופקדים, והפיקוח על איכות השירותים הניתנים כמעט לא קיים, ודאי אינו אפקטיבי. במצבי חירום חולשתם של הארגונים הללו נחשפת וזועקת. למגמת ההפרטה מתווספת התרבות הרעילה של המינויים הפוליטיים שמכרסמת אף היא במקצועיות של השירות הציבורי ומחוררת אותו. כאשר כרטיס הכניסה לשירות הציבורי מבוסס על קשרים ונאמנות לגורם הממנה, במקום על כישורים וניסיון, קטן הסיכוי למתן מענה איכותי ומקצועי לציבור, נשחקים דפוסי פעולה

ממלכתיים, ועולה החשש שגם אספקת השירותים הציבוריים תעדיף סקטורים מקורבים פוליטית או מגזרית ותזניח את האינטרס הציבורי הכללי. יתרה מזאת, קיים חשש מפני כישלון מוחלט של מערכות ציבוריות רבות ומרכזיות לספק את השירות הציבורי שעליו הן מופקדות.

3. לאור ריכוז מאמץ השלטון המרכזי בענייני הלחימה והמאמץ האזרחי העצום הנדרש כדי לנהל את מצב החירום, ולאור הצרכים השונים של אוכלוסיות באזורים גאוגרפיים שונים והצורך לקצר הליכי בירוקרטיה, יש לשקול העברת סמכויות נוספות מידי השלטון המרכזי לידי השלטון המקומי. זאת תוך הפעלת פיקוח ובקרה (גם לשם מניעת שחיתות) שאינם מעכבים את העברת הכספים והעשייה, ותוך הקצאת משאבים מדינתיים נוספים למימוש סמכויות אלו, ככל שהן מועברות לשלטון המקומי. אולם יש להיזהר ממצב שבו המדינה מחד גיסא מתפרקת מאחריותה על תחומי חיים שלמים ומעבירה אותם לידי השלטון המקומי, ומאיזך גיסא אינה מתקצבת תחומים אלה באופן שמאפשר לשלטון המקומי להעניק את השירותים שלא ממקורותיו העצמיים המידלדלים ממילא.

2. שמירה על דמוקרטיה מהותית בזמן מלחמה – הגנה על חופש הביטוי, הזכות להפגין והזכות לפרטיות

הגנה על חופש הביטוי היא נייר לקמוס לדמוקרטיה: יש חופש ביטוי – יש דמוקרטיה; אין חופש ביטוי – אין דמוקרטיה. כך בימי שגרה, וכך גם בשעת חירום. הגנה על הזכות להתבטא ולהתכנס היא יסוד מרכזי במימוש הזכות לכבוד האדם. ההגנה על הזכות לחופש ביטוי נחוצה כדי לאפשר דיון ציבורי על פעילות הממשלה ועל מחדליה. מתן ביטוי לעמדות הציבור, באופן מנומק וסדור או בדרך תמציתית וקליטה, במילים, בכתב או בעל־פה, או בהתכנסות המונים ובמצעדים, כל אלה קריטיים כדי להבטיח שהממשלה פועלת באופן ענייני, לקידום האינטרס הציבורי ותוך הגנה על זכויות המיעוט.

חופש העיתונות הוא מרכיב חשוב של חופש הביטוי, ואיומים של הרשויות בסגירת עיתונים וערוצי תקשורת או פגיעה במימונם באופן ישיר או עקיף, כפי שנעשה גם מאז 7 באוקטובר מהווים פגיעה בחופש הביטוי.

ככל שרבה החשיבות של החלטות הממשלה, כן רבה חשיבות הדיון הציבורי הפתוח במעשיה ובמדיניותה ועל כן ניתן לומר כי דווקא בעתות חירום, שבהן צריכות להתקבל החלטות מכריעות תוך זמן קצר, חשיבות השמירה על חופש הביטוי, חופש ההפגנה וחופש העיתונות מתעצמת. בנוסף, הניסיון מלמד כי דווקא בתחום הביטחון מקבלי החלטות לוקים לעתים בקיבעון מחשבתי ובדעות קדומות, ומחירה של טעות בתחום זה עלול להיות כבד במיוחד.

אולם הזכות לחופש ביטוי והזכות להפגין אינן מוחלטות, והאתגר הוא בקביעת היקף ההגנה עליהן, במיוחד בשעת חירום. הסוגייה מתעוררת בשלושה הקשרים עיקריים: הגבלות על ביטויים פוגעניים, היקפה של הזכות להפגין וזכות הציבור לקבל מידע (חופש המידע).

2.1 הגבלות על ביטויים פוגעניים

בצד החשיבות של הגנה על הזכות להביע עמדות בסוגיות שנויות במחלוקת ציבורית ואף לנסח את הדברים בלשון תקיפה, מוכרת גם הסכנה הרבה הטמונה בביטויים פוגעניים. הסתה לאלימות ולטרור, הסתה לגזענות וביטויים אחרים מסוג זה, עלולים לגרום לא רק לפגיעה בכבודם של מי שנגדם מכוונים הדברים, אלא גם להניע אנשים לפעולה. כמעט כל מעשה אלימות או טרור מקורו בהסתה, ותופעות של הפליה וגזענות הן כמעט תמיד תוצאה

של הסתה נרחבת נגד קבוצות בחברה. ברוח זו נקבע באמנה הבינלאומית לזכויות אזרחיות ופוליטיות, כי מימוש חופש הביטוי נושא עימו "אחריות מיוחדת" (סעיף 19(3)) ובאופן חריג ביחס למקובל באמנות זכויות אדם, נקבעה חובה על המדינה לאסור ביטויים שיש בהם משום "הטפה לשנאה לאומית, גזעית או דתית, המהווה הסתה להפליה, לפעולת איבה או לאלימות" (סעיף 20(2)).

החובה המוטלת על המדינה לאסור פרסום ביטויים פוגעניים מציבה שני אתגרים מורכבים: האחד, הימנעות מפגיעה נרחבת מן הנחוץ בחופש הביטוי, כדי שלא להשתיק השמעה של עמדה ביקורתית (או ליצור "השפעה מצננת" על השמעת ביטויים כאלה); והאחר, החלה שוויונית של אמות המידה להגבלת ביטויים פוגעניים, בעיקר בעתות חירום ובעיקר בנסיבות המיוחדות של יחסי יהודים וערבים בישראל. בחקיקה ובפסיקה נקבעו שני הסדרים עיקריים לשם התמודדות ראויה עם אתגרים אלה, והכרחי לקיימם גם בעת חירום:

א) הגבלת ביטויים פוגעניים ו/או ענישה עליהם חייבות להיעשות בהליך שיפוטי נאות ועל יסוד נורמות ברורות שנקבעו מראש, ולא בהפעלת סמכויות אכיפה על ידי המשטרה, מעסיקים או מוסדות חינוך. נחוצה בחינה קפדנית האם הגבלת הביטוי מוצדקת, ולכן נדרשת הסכמת היועצת המשפטית לממשלה להעמדה לדין בגין עבירות ביטוי. **דווקא בתקופה זו אין לעקוף את הסייגים שנקבעו בחוק באמצעות אכיפה לא שיפוטית של עבירות ביטוי, או להסמיך את המשטרה לפעול בנושא ללא אישור מראש של היועצת המשפטית או פרקליט המדינה.**

ב) הטלת סנקציות בגין ביטויים פוגעניים מוגבלת למצבים שבהם זהו אמצעי הכרחי להגנה על אינטרסים ראויים. מוצדק להגביל ביטוי רק כאשר נשקפת סכנה ממשית, בהסתברות גבוהה (בלשון החוק, "אפשרות ממשית"), שהפרסום יניע אנשים לפעול באלימות. בחקיקה נקבעו בהקשר זה חריגים, כמו קריאה מפורשת למעשה טרור או הסתה לגזענות, שלגביהם מוחלת חזקה חלוטה כי הם ביטויים מסוכנים שמוצדק לאסור. **מחוץ לחריגים אלה, ובפרט אם אין מדובר בקריאה מפורשת למעשה טרור, יש לבחון בקפדנות האם הסכנה שנשקפת מן הביטוי היא רבה במידה שמצדיקה הטלת סנקציה בגינו.**

רצוי גם להבחין בין הצדקה לאיסור לבין אכיפתו בפועל. קריאה מפורשת למעשה טרור על ידי נער צעיר שאין לו כל תפקיד או מעמד ציבורי, בחוג מצומצם ושלא על רקע של אווירת "עליהום", אינה מצדיקה אכיפה פלילית. האפשרות הממשית שבעקבות הדברים ייעשה מעשה אלימות או טרור היא בעלת מנעד רחב, ויש בה יסוד ספקולטיבי חזק. מתבקשת, לכן, אכיפה פלילית רק במקרים שבהם "האפשרות הממשית" מבוססת באופן משכנע ומובהק.

בשעת חירום נחוצה במיוחד ההקפדה על קיום הסדרים אלה, בשל החשש מנטייה של השלטון להגבלת יתר של ביטויים ובשל אווירה כללית של חוסר סובלנות מצד השלטון ומצד חלק ניכר בציבור, כלפי עמדות ביקורתיות. במקרה של ספק, מוטב לכבד את חופש הביטוי, כדי לוודא שאין חותרים תחת היסודות הדמוקרטיים של המדינה. ככלל, יש להימנע מפגיעה בחופש הביטוי ולהסתפק בתגובה מתונה יותר, כמו ביטוי נגדי (לרבות גינוי של הזכרים שפורסמו) וצעדים חינוכיים.

2.2 הגנה על הזכות להפגין

רכיב מרכזי של מימוש חופש הביטוי הוא האפשרות לבטא מסר בקבוצה, תוך נוכחות פיזית במרחב הציבורי. הרשתות החברתיות אמנם יצרו "במה ציבורית" בלתי מוגבלת כמעט לביטוי עצמי פומבי, אך לנוכחות הפיזית המשותפת במרחב הציבורי נותרת חשיבות ייחודית, כפי שהודגם במאבק הציבורי להגנה על הדמוקרטיה לאורך שנת 2023. החקיקה בישראל אינה מספקת הגנה נאותה על הזכות להפגין, שכן היא מקנה למפקדי המחוזות במשטרה שיקול דעת נרחב לקבוע את דרישות הרישוי של הפגנות, ללא הנחיות בחקיקה באשר לאמות המידה שיש להחיל בעניין. עם זאת, המסורת שהתפתחה בהקשר זה בישראל, במידה מכרעת בזכות הביקורת השיפוטית הקפדנית וההנחיות של היועץ המשפטי לממשלה, מקנה הגנה נרחבת על הזכות להפגין. עיקרה מתבטא בהחלת שלושה הסדרים מרכזיים:

(א) ככלל, המשטרה אינה רשאית למנוע הפגנה בהתבסס על תוכן המסר שצפוי להיות מופץ בה, אפילו כאשר מדובר להערכתה במסר שאינו חוקי. כאמור לעיל, הגבלת ביטויים מחמת תוכנם נעשית רק בהליך שיפוטי בדיעבד, ולא בהגבלה מראש על ידי גורם מנהלי כמו המשטרה.

(ב) המשטרה רשאית להגביל הפגנות רק בהיבטים של "מקום, זמן ואופן", כלומר היא רשאית להציב תנאים באשר לאופן קיום ההפגנה, כאשר יש לכך הצדקה ברורה, אך היא אינה רשאית לאסור כליל לקיימה.

(ג) התנאים שרשאית המשטרה להטיל הם אלה הנחוצים לשם הגנה על שלום הציבור. עיקרם הגנה על הציבור מפני התפרעות של המפגינים עצמם או הגנה על המפגינים מפני פגיעה בהם על ידי אחרים. בשני המקרים, המשטרה רשאית לקבוע תנאים באשר לאופן קיום ההפגנה רק כאשר אלה הכרחיים, כלומר אין דרכים פוגעניות פחות להגנה על שלום הציבור, וכאשר הסכנה שנשקפת לשלום הציבור בשל ההפגנה, גם לאחר היערכות משטרתית סבירה, היא ממשית וצפויה להתרחש, אם לא יוטלו ההגבלות, בהסתברות גבוהה מאוד ("ודאות קרובה").

ככלל, כאשר הסכנה הצפויה היא של פגיעה במפגינים על ידי אחרים, על המשטרה להיערך להגנת הזכות להפגין מפני המבקשים להתנכל למפגינים.

האפקטיביות הרבה של הפגנות ומחאות להנעת אנשים לפעולה ולהפעלת לחץ ציבורי לשינוי מדיניות הממשלה גורמת לכך שדווקא בשעת חירום גוברת הנטייה להגביל הפגנות. הנימוקים העיקריים בהם נעשה שימוש להצדקת הגבלת ההפגנות הם היעדר זמינות של שוטרים להבטחת הסדר הציבורי, בשל עיסוקים נוספים בעת החירום; וסיכון מוגבר לאירועי אלימות והפרת הסדר הציבורי בשל מתיחות מוגברת בין קבוצות בחברה בעת חירום, כמו גם סכנות לאירועי טרור נגד המפגינים (לרבות בשל איום בירי טילים על ישראל). השיקולים הללו הם שיקולים ראויים, שעשויים להצדיק צמצום מסוים של אופן המימוש של הזכות להפגין. **אולם, ככלל, הם אינם יכולים להצדיק איסור מוחלט על קיום הפגנות, ובוודאי שאינם יכולים להצדיק איסור על קבוצת מיעוט, למשל הציבור הערבי, לקיים הפגנות.** הקצאת שוטרים להבטחת הסדר הציבורי בהפגנות היא משימה לאומית חשובה, שצריכה להיכלל במסגרת סדר העדיפויות של המשטרה בהקצאת כוח האדם בעת חירום. **התנאים שהמשטרה רשאית לקבוע לקיומן של הפגנות בעת חירום צריכים להתבסס על שיקולים קונקרטיים שקשורים לכל הפגנה והפגנה, לפי נסיבותיה, ולא על הערכה כללית שנובעת ממצב החירום.** ברור ששיקולים פוליטיים כגון חוסר אהדה או התנגדות לתכנים של הפגנה (כמו התנגדות למלחמה) הם בלתי ענייניים ופסולים.

2.3 החובה למסור מידע לציבור

ההגנה על חופש הביטוי כוללת לא רק כיבוד חופש הפעולה של כל אדם להתבטא כרצונו אלא גם שיתוף הציבור במידע שמצוי בידי רשויות השלטון. הפצת מידע על מצב הדברים הרלוונטי ועל תוכניות שבהן דנה הממשלה הכרחית כדי לאפשר לציבור לדון באופן ביקורתי במדיניות הממשלה, להציע דרכי פעולה חלופיות ולגבש עמדה על אופן התפקוד של נושאי משרות ציבוריות.

חקיקת חוק חופש המידע, בשנת 1998, הביאה אמנם לשיפור ניכר בתחום זה, מכוח הקביעה של חובה לא רק למסור מידע לפי פנייה לגורם שלטוני, אלא גם החובה לפרסם מידע מסוגים שונים ביוזמת גורמי השלטון עצמם. אולם, החוק טרם הביא לאימוץ תרבות ציבורית של שיתוף הציבור במידע במגוון של היבטים. בעיקר בולט החוסר בעניין זה בשני הקשרים: ההסמכה הגורפת שנקבעה בחוק שלא למסור מידע "אשר בגילוי יש חשש לפגיעה בביטחון המדינה" (סעיף 9(א)(1) לחוק חופש המידע), הוראה שיישומה מסור במידה רבה לשיקול הדעת של רשויות השלטון עצמן; והפטור הגורף שניתן מפרסום מידע "על אודות מדיניות

הנמצאת בשלבי עיצוב [...] ובדבר דיונים פנימיים" (סעיף 9(ב)). בית המשפט העליון דחה עתירה לחייב את הממשלה לפרסם את פרוטוקול הדיון של ישיבותיה ואישר את הנוהג שלפיו אין מתפרסמים פרטי הדיונים, ופרסום סדר היום של הממשלה והחומר הנלווה לכך מסור לשיקול דעתו של מזכיר הממשלה. סדר היום של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט") סודי, והעברת סמכויות מן הממשלה לגוף זה מונעת מסירת מידע לציבור. יתר על כן, מאז תחילת המלחמה בעזה, באוקטובר 2023, נמנעת הממשלה גם מפרסום סדר היום של הממשלה ושל הצעות ההחלטה הנדונות, לרבות חוות הדעת הנלוות להצעות ההחלטה הללו.

הסדרים אלה, ובעיקר האופן שבו הם מיושמים, סותרים את הנחוץ בשעת חירום. יש בוודאי הצדקה לקבוע חיסיון על דיונים ועל החלטות שעוסקים בעניינים מבצעיים, ובהקשר זה נדרשת הערכה של גורם צבאי מקצועי אפוליטי, בדבר הצורך בשמירה על סודיות. אך דווקא בשעת חירום יש חשיבות מיוחדת בשיתוף הציבור במידע, לאור חשיבות ההחלטות שנדרשות בזמנים כאלה, לאור העניין הציבורי המיוחד במידע ובהסרת אי־ודאות ולאור העובדה שאמון הציבור הוא מרכיב מרכזי בחוסן הלאומי, שרלוונטי במיוחד בזמן חירום.

תקנון עבודת הממשלה קובע ברוח זו חובת פרסום החלטות דווקא בשעת חירום (נספח ד', סעיף 8(ג)): "הממשלה תודיע לציבור, באורח שוטף ותכוף, על דיוניה ועל החלטותיה ככל שאין בהודעות משום פגיעה בביטחון המדינה והציבור ובאינטרסים חיוניים של המדינה או הציבור".

ראוי לעגן הוראה ברוח זו בחוק יסוד: הממשלה ולהטמיע את ההכרה בחשיבות של פרסום מידע מסוג זה לא רק על החלטות מליאת הממשלה וועדותיה, אלא גם על דיונים והחלטות של משרדי הממשלה השונים וגופים ציבוריים אחרים ועל הצעות לחקיקת משנה. משום שניתן להעריך שתתקיים נטייה להעניק פרשנות מרחיבה מדי לביטויים "פגיעה בביטחון המדינה והציבור באינטרסים חיוניים של המדינה או הציבור", חשוב שההחלטה בעניין זה תתבסס על הערכה מקצועית אפוליטית ושיתקיים מעקב מקצועי בזמן אמת על החלטות אלה.

טוב הייתה עושה הממשלה אם במצב מלחמה, לצד התדרוך היומי של דובר צהל בענייני הלחימה, היה מתבצע תדרוך יומי מסודר על מכלול העניינים האזרחיים הקשורים לזמן החירום.

2.4 הזכות לפרטיות

מול החובה למסור מידע לציבור ניצבת הזכות החוקתית לפרטיות והחובה, בין השאר על רשויות המדינה, שלא למסור מידע המוגן על ידה. מצבי חירום מתמשכים מחייבים ניהול לא

רגיל של האוכלוסייה, ופעמים רבות, ניהול מצבים חסרי תקדים. כך היה בתקופת מגפת הקורונה, שהייתה משבר אזרחי, וכך בעת מלחמה, שהיא משבר ביטחוני. מצבים אלה עשויים לעורר מתח בין זכות היסוד החוקתית לפרטיות, על היבטיה המורכבים, לבין האינטרסים הציבוריים השונים. בתקופת הקורונה, למשל, התעורר צורך ב"איתור מגעים", והונהגו אמצעי מעקב חריגים, כמו מעקב השב"כ אחרי מיקומם של אנשים הנושאים את הנגיף, ומפגשיהם עם אחרים.

הטיפול באוכלוסייה בזמן מלחמה מורכב, ויש בו היבטים שונים. חלקם מוכרים ונצבר לגביהם ניסיון, כמו זיהוי חללים, טיפול במשפחות חללים ופיצוי לנפגעי פעולות איבה – הן בגין פגיעות פיזיות בגוף או ברכוש, הן בגין פגיעות כלכליות. במלחמה זו נוספו אוכלוסיות נוספות, ובעיקר "המפונים" – מעל מאה אלף אנשים שפוננו מבתיהם בנגב המערבי ולאורך גבול לבנון. הפינוי הממושך מעורר צורך לטפל בשורה של היבטים אזרחיים – מגורים, שירותי בריאות, רווחה, חינוך, ועוד. כל אלו מצריכים איסוף ושיתוף מידע.

חוק הגנת הפרטיות מסדיר סוגיות שונות של הגנת הפרטיות. בין היתר, יש שם התייחסות למצבים כמו צילום אדם ברשות היחיד (שעשוי להיות רלוונטי לצילום בבתיהם של נפגעים), ופרסום מידע פרטי (למשל מידע על חטופים ששוחררו). עיקרון מרכזי הוא שמידע שנאסף למטרה אחת, אין להשתמש בו למטרה אחרת. המגבלות כפופות להסכמה של האנשים בהם מדובר, ולפטורים ולהגנות אחדות שיש בחוק, שנועדו לאזן בין הזכות לפרטיות לבין האינטרס הציבורי. נציין, שהחוק חל במפורש על המדינה. **פגיעה בפרטיות גם בעת חירום מחייבת עמידה בהוראות החוק ובהוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, לפי פסקת ההגבלה.** החוק מסדיר גם העברת מידע בין גופים ציבוריים, ובינם לבין גופים אחרים, ומתיר העברות מידע כאשר הדבר דרוש למימוש הסמכויות והתפקידים של הגופים בהם מדובר.

זכות היסוד לפרטיות אינה נעלמת בימי מלחמה. יש לגביה הסדרים משפטיים מפורטים, גם אם אלה טעונים עדכון בשל שינויים טכנולוגיים ושינויים אחרים. בימי מלחמה עשויים להתעורר מצבים נקודתיים שבהם יש מתח בין הפרטיות לבין האינטרס הציבורי (למשל, הכללת צילומים של התקיפה הפיזית של קורבנות, בסרט שיש לו חשיבות לאומית של הסברה), וכן, במצבים כלליים, של העברת מידע לצורך ניהול האוכלוסייה. בכל הנסיבות האלה יש מסגרת משפטית מתאימה, והאתגר הוא לציית לה ולפעול לפיה. נזכיר בעניין זה את אמירת בית המשפט העליון באחד המקרים בקשר לפרטיות – צורך אינו יוצר סמכות. אם יש צרכי מידע שאין להם מענה בחקיקה הקיימת, יש לברר אותם ביסודיות (גם אם במהירות), ולנקוט באחד מאפיקי החקיקה המתאימים, בכפוף להוראות חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו.

3. שמירה על הזכות לשוויון בעת מלחמה

3.1 המלצות כלליות

הזכות לשוויון – שוויון בפני החוק, ויחס שוויוני של רשויות המדינה לכל אזרחיה – ניצבת בליבת הדמוקרטיה בעת שגרה כמו גם בעת חירום. התנהלות לא שוויונית מצד הרשויות בעת מלחמה פוגעת גם באמון הציבור ובחוסן הלאומי, ועלולה אף לחבל ביציאה ממצב החירום. אחד האתגרים והמבחנים שדמוקרטיה ניצבת בפניהם נעוץ ביחס שבין הרוב לבין מיעוט אתני גדול: כיצד נותנים ביטוי למאוויו של הרוב תוך כיבוד זכויותיו של המיעוט, וזאת במדינה המגדירה את עצמה כ"יהודית ודמוקרטית"? כיצד מונעים מן הרוב להשתמש בכוחו באופן עריץ, שרירותי או מפלה? ההתמודדות עם האתגר הזה קשה עוד יותר כאשר חלק גדול מן המיעוט האתני במדינה מזהה את עצמו עם קבוצה לאומית/לאום הנמצאים בסכסוך עמוק, הלוכש גם צורות של עימות מזוין, עם המדינה ותושביה.

המתח בין מי ששייכים לאותה קבוצה לאומית לבין המדינה מתחדד ומוחרף בשעת מלחמה. בקרב שני הציבורים גואים רגשות חריפים של פחד, איבה, עוינות ולעתים אף שנאה. המטענים הרגשיים האלה עלולים להתפרץ ולהתבטא במעשי אלימות, לרבות רצח, על רקע אתני, כפי שאירע בעת מבצע "שומר החומות". ההשפעה הפוגענית של אירועים כאלה על שלום הציבור ועל תחושת הביטחון של האזרחים והאזרחים היא קשה ביותר. הפוגע עלול להיות שכן או כל אדם ברחוב, והנפגע – כל אדם בשל השתייכותו לקבוצה אתנית. ספירלה של התפרצויות אלימות עלולה להתרחב למלחמה של הכול בכול, שיש בה מעגל אינסופי של מעשי תגמול ונקם. להתפתחות חמורה כזו עלולה להיות השפעה שלילית ארוכת טווח, קשה לתיקון, על היחסים בין הרוב למיעוט. בעת מלחמה, משמעותה היא גם פתיחת חזית נוספת, השואבת מאמצים וכוח אדם, על חשבון הנדרש בחזיתות האחרות. **מתבקש, לכן, שהמדינה תפעל כדי למנוע התלקחות כזו, שהיא תרחיש אפשרי, אך בשום פנים ואופן לא הכרחי ולא מחויב המציאות.** בד בבד יש להיזהר מפני מה שנחזה כהתרעות קונקרטיים מפני אלימות שאין להן בסיס עובדתי ממשי, שכן הן עצמן עלולות להשפיע לרעה על היחסים בין הרוב למיעוט ולהיות בגדר נבואה המגשימה את עצמה.

בעיות הציבור הערבי הנובעות מהיעדר יחס שווה מצד השלטון הן רבות ועמוקות, ולא כאן המקום להתייחס אליהן בפירוט. אבל חשוב לציין את העובדה שהציבור הערבי סובל במשך שנים רבות מאפליה, מהזנחה ומחוסר פיתוח. לענייננו, נזכיר את האפליה השוררת בכל הנוגע למיגון יישובים ערבים בעתות שגרה ובעתות חירום. הציבור הערבי מאייש באופן ניכר את

השכבות המוחלשות של החברה הישראלית ואת הרשויות החלשות בשלטון המקומי. **שמירה על התשתית הדמוקרטית במלחמה בהקשר היהודי-ערבי מחייבת חיזוק התשתית הדמוקרטית בתחום השוויון בימי שגרה.** יש לחתור לחוזה חברתי חדש ליחסי יהודים-ערבים כולל שינוי יסודי של חוק יסוד הלאום וחקיקת חוק יסוד להסדרת זכויות קבוצתיות תרבותיות.

בכל הנוגע להשפעה על התודעה הציבורית – חשוב במיוחד בעת חירום להבליט את שותפות הגורל ושותפות הייעוד (חברה הוגנת וצודקת) של הקבוצות האתניות השונות, וכן את התרומה של המיעוט למדינה. לכן חיוני שמנהיגי המדינה ייפגשו עם נציגי הציבור הערבי לסוגיו, לשיח שבו יוצפו בעיות, קשיים, דרישות ומשאלות, וינתנו מענים באמצעות גוף מתאם. בד בבד מתבקשת גם העצמה של שלטון מקומי מתפקד ומתן סיוע לשלטון מקומי חלש.

יתרה מזאת, חשוב להרבות במעגלי שיח משותפים, המונחים על ידי מנחים מקצועיים יהודים וערבים, ברמת החברה והקהילה. ראוי שיהיה קו פתוח, יעיל ומהיר, לתלונות של אזרחים ערבים על קשיים מיוחדים שנגרמים להם עקב המצב, כמו למשל קשיים בתחום התעסוקה או הדיור, וכי לגוף המטפל בפניות אלה תהיה הסמכות והיכולת לפתור בעיות.

3.2 המלצות הנוגעות לשוויון ולחופש הביטוי

תחום רגיש ביחסים הבין-קבוצתיים הוא הביטוי והמחאה בשעת מלחמה. הרגישויות שמצב המלחמה יוצר עלולות להתבטא באפס סובלנות כלפי התבטאויות חריגות (מבחינת הקונצנזוס היהודי) או מרגיזות ומקוממות. גישה של אפס סובלנות עשויה לבוא לידי ביטוי הן בתגובות חריפות במישור הציבורי והן בהגברת האכיפה הפלילית, המשמעתית והמנהלית (שלילת אזרחות ותושבות) בגין התבטאויות או פרסומים הנתפסים כבעייתיים.

בבואנו להתמודד עם ביטויים כאלה, חשוב לזכור את אפקט הקתרזיס של הביטוי עצמו, במיוחד ביטוי המחאה. חסימתו עלולה לתעל רגשות שליליים לעבר אלימות, והשתקתו עלולה רק להגביר רגשות קיימים של איבה ועוינות. נוסף על כך, בל נשכח שמלחמת החורמה בהסתה אינה נקייה מפוליטיקה. היא מבוססת על נרטיב שלפיו אין סיבה מהותית להתנגדות או מחאה פלסטינית, ומטרתה לחזק אותו.

המלצותינו לגבי האכיפה הפלילית והתנהלות המשטרה:

1. יש לוודא שהפרסום, אם נעשה בערבית, ובמיוחד כאשר מדובר בביטויים ממקורות דתיים, מתורגם ומובן נכונה. במצבים כאלה ייתכנו אי-הבנות או פרשנויות שונות

- שעלולות להיות להן השלכות מהותיות על הבנת המתפרסם. הוא הדין במשמעויות שונות המיוחסות לדגל אש"ף.
2. חשוב להבין שנקודת המבט של ערבי-ישראלי עשויה להיות שונה מזו של יהודי-ישראלי. הראשון ניזון גם או רק מפרסומים בערבית על אודות המלחמה ותוצאותיה, ואילו האחרון נחשף ככלל רק לתקשורת ישראלית שעשויה לשרטט תמונת מציאות שונה. אפשר שיש לראשון קרובי משפחה בעזה, ואף כאלה שנפגעו. ומכל מקום, מדובר בעמו. נוסף על כך, לא ניתן להתכחש להשפעה השלילית שעלולה להיות לגילויים של אפליה וגזענות מצד הרוב, לרבות התנכלות שיטתית לערבים בגדה המערבית ותוכניות ל"העלמת" הערבים משטחי ארץ ישראל, כמו גם קשיים כלכליים ניכרים שהמיעוט סובל מהם.
- התבטאויות של הזדהות או אמפתיה עם תושביה הלא-מעורבים של עזה אינן הסתה. קריאות להפסקת הלחימה אינן הסתה. ביטויים של אי-אמון או קושי להאמין בזוועה או במלוא הזוועה אינם מעידים בהכרח על הסתה. הם במידה רבה טבעיים: יותר קשה לאדם להאמין שבני עמו מסוגלים לברבריות מאשר בני עם אחר. השוואות הנערכות בין שתי הקבוצות (היהודית והערבית) לעניין מידת תרומתן לסכסוך או למעשי האיבה אינן הסתה, גם כאשר הן אינן נכונות. הסברים בדבר זיקה או קשר סיבתי בין התנהלותה של ישראל לבין מעשי טרור – אינם הסתה.
3. יש להימנע מסטיגמטיזציה קולקטיבית ומגישה שלפיה "מה שהיה הוא שיהיה". כלומר, על סמך העובדה שהיו גילויי אלימות בהפגנה כזו או אחרת של ערבים במהלך מבצע "שומר החומות", אין להניח שיהיו גילויים כאלה גם בהפגנה שמבקשים לקיים עכשיו ביישוב ערבי, בפרט אם מארגניה שונים.
4. יש להימנע מחקיקת נורמות שיש להן אפקט של אפליה, כמו חשיפה לפרסומים מסיתים, שלילת אזרחות ותושבות, עונש מוות או תפיסת הטרור שלדעת אחדים בציבור היהודי אינה חלה כלל על טרור יהודי.
5. המקום המתאים ליד קשה ובלתי מתפשרת באכיפה הוא עבירות אלימות מתוך מניע גזעני, משני עברי המתרס.
6. ביטויים של דה-הומניזציה (כגון קריאות לג'נוסייד או הכשרתו) מסוכנים במיוחד בתקופת מלחמה משום שהם עלולים לשכנע ולהניע אנשים לפעולה. יש להיאבק נגדם בנחישות בצעדים ציבוריים, חינוכיים ומשפטיים, בעיקר כאשר הם מושמעים על ידי אנשים בעלי השפעה.
7. יש להימנע מאכיפה בררנית המתמקדת בערבים ועוצמת עין מול עבירות של יהודים. התבטאויות בעלות ניחוח של הסתה להשמדת עם או לפשעי מלחמה, במיוחד מפי

גורמים רשמיים או אנשים בעלי מעמד ציבורי, הן מסוכנות – בין היתר מבחינת ההשפעה האפשרית שלהם על חיילים במלחמה – והן מהוות פגיעה קשה בציבור הערבי וביחסים בין יהודים לערבים. יש להרחיק בקפידה פוליטיקה מן הצבא, כולל פוליטיקה דתית או לאומנית, ויש להימנע מהפעלה לא שוויונית של החוק גם באשר לזכות להפגין.

4. שמירה על דמוקרטיה מהותית בזמן מלחמה – זכויות חברתיות - כלכליות וחובות המדינה כלפי נפגעי המלחמה

דמוקרטיה כוללת גם זכויות חברתיות-כלכליות היוצרות חובות של המדינה כלפי אזרחיה, כמו החובה לאפשר קיום בכבוד. אסון לאומי המביא למצב חירום הוא בהגדרתו אירוע רב-נפגעים. כשמדובר במלחמה, משאבי המדינה – הן החומריים והן משאבי תשומת הלב של מקבלי ההחלטות – עוברים מטבע הדברים לקו הקדמי, לניהול המלחמה. אלא שלמלחמות, כמו לאסונות אחרים, יש מחיר חברתי-כלכלי עצום, שחובה על המדינה להביא בחשבון הרבה לפני מצב החירום או המלחמה. הצורך לקיים את חובות המדינה כלפי אזרחיה במישור החברתי-כלכלי מדגיש עד כמה חשוב להיערך למצבי חירום מגוונים באופן שוטף בשגרה. חובה על המדינה כמובן להיערך להגנה על זכויות אלו כבר בעת ניהול המלחמה או התגובה המיידית לאסון. בפרט כאשר המלחמה מתחילה באירוע לאומי טראומתי, רב-נפגעים אזרחיים. עוצמת הפגיעה גדלה ככל שהזמן בין האירוע הראשוני לבין הטיפול המיטיב באזרחים מתארך. החוזה האזרחי, שלפי תפיסות תיאורטיות מקובלות עומד בבסיס ההצדקה לקיומה של המדינה, הולך ונפרם: לא רק שהמדינה לא הגנה על חיי אזרחיה ב-7.10, אלא שהיא ממשיכה להותיר אותם להתמודד בעצמם עם חלק גדול מהפגיעות שנגרמו אז ומאז.

שלושה תחומים מרכזיים – **דיור, חינוך ובריאות הנפש** – עולים כצורך תשתיתי בעת הזו, ושני עקרונות מרכזיים – **שוויון וכבוד** – צריכים להנחות את הטיפול בתחומים אלה ובאחרים. נתייחס אליהם כאן באופן נפרד אף שהם שזורים זה בזה. למשל, דיור קבע בטוח מאפשר גם מסגרת חינוכית קבועה וטיפול מיטיב יותר בבריאות הנפש של נפגעי טראומה. חמשת המונחים הללו מוכרים כזכויות אדם, המוכרות במשפט הישראלי ובמשפט הבינלאומי. דמוקרטיה מחויבת להגן עליהן בשגרה ובחירום. הקמת תשתית לאומית שתאפשר הגנה על זכויות אדם, וחיוב המדינה לעמוד בחובותיה כלפי תושביה, כנגזר מחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, במיוחד בשעת חירום, הם אבני יסוד בחוסן הלאומי וביכולתה של מדינה להתמודד עם משברים.

4.1 דיור

הזכות לדיור הוכרה בישראל על ידי הפסיקה כזכות יסוד, הנגזרת מכבוד האדם. נוכח ההפקרה החמורה של 7.10, שהובילה לפגיעה ביישובים רבים באזור עוטף עזה ולפינוי יישובים רבים

גם בצפון המדינה, על המדינה מוטלת החובה לטפל באופן אקטיבי במימוש זכותם לדיור יציב של תושבי העוטף והצפון ולדיור זמני עד אז. במילוי חובה זאת, על המדינה להביא בחשבון גם מבנים קהילתיים ופתרונות המתחשבים בהם. לשם כך, המדינה נדרשת להשקיע משאבים בהקמת יישובי קבע חדשים לקהילות שלא יוכלו לשוב לבתיהן, ולאפשר מגורים זמניים איכותיים או פתרונות חליפיים לפרטים ולקהילות שאינם יכולים לשוב בעת הזו, מטעמים ביטחוניים או נפשיים. היקף הפגיעה בזכות לדיור לאור האירועים שהחלו במתקפת 7 באוקטובר מחייב הערכות מיוחדות לצורך עמידה בחובה זו, למשל באמצעות הקמת מנהלת מיוחדת שתפעל בשיתוף פעולה עם הקהילות והיחידים שנפגעו.

4.2 חינוך

הזכות לחינוך אף היא הוכרה בפסיקה כזכות יסוד, ובצידה חובת המדינה לספק חינוך מגן חובה ועד חינוך על-יסודי. כחלק מהנזקים הנגזרים של הפינויים רחבי היקף והפגיעה ביציבות הדיור של חלקים נרחבים באוכלוסייה, ילדים ובני נוער רבים הורחקו ממוסדות החינוך שלהם ואינם מקבלים מסגרות חינוכיות יציבות. הם נפגעים גם בפן החברתי וגם בפן הלימודי ביחס למקביליהם בחברה הישראלית שאינם חווים מעברים וטלטלות דומים. בה בעת, הצורך לקלוט היקפים גדולים במיוחד של תלמידים נוספים בהתראה אפסית מטיל עומס על מערכות החינוך הקולטות. בהיעדר תמיכה ותקציבים, התנהלותן אינה מיטיבה לא עם התלמידים הנקלטים – שיש להם צרכים ייחודיים לאור הטראומה שעברו וטלטלת המעבר – ולא עם התלמידים הקיימים במערכת, הנחשפים מקרוב לטראומה ולקורבנותיה.

פן נוסף של פגיעה בזכות לחינוך נובע מהיעדר מיגון מספק בקרב מוסדות חינוך רבים ברחבי הארץ. נוכח הימשכות המצב המשברי וסכנת הירי, ילדים רבים בישראל חשופים לפגיעה ולתחושות של חוסר ביטחון במוסד החינוכי, המשפיעות על מצבם הנפשי וכתוצאה מכך על לימודיהם. על כן, יש להקצות תשומת לב מיוחדת לפגיעות בזכות לחינוך ולמתן מענה שוויוני להן.

4.3 בריאות הנפש

הזכות לבריאות גם היא הוכרה כזכות יסוד במשפט הישראלי. אירועי 7.10 הובילו לפגיעה חמורה ביותר בבריאות הנפש במעגלים מתרחבים של קרבה ופגיעה. חובה על המדינה לייצר תשתית שתאפשר טיפול ארוך טווח, יציב וקבוע, לנפגעי מתקפת 7.10 עצמה, למפונים ולבני משפחותיהם. תשתית זו אינה זמנית ונקודתית אלא צורך לאומי מתמשך נוכח חומרת האירועים, היקף הנפגעים והיווצרותה של פוסט־טראומה לאומית קולקטיבית. הימנעות

מטיפול ראוי בבריאות הנפש של אזרחי המדינה, ובפרט של נפגעים ישירים של אירועי 7.10, עלולה להוביל לתופעות קשות של אלימות, אובדנות והמשך מעגל הפגיעות.

כאמור, הטיפול בשלושת הצרכים האקוטיים האלה, וכן בצרכים אחרים העולים מהשטח, צריך להיעשות בשים לב לשני עקרונות מנחים העומדים בבסיסה של מדינה דמוקרטית:

4.4 שוויון

על המדינה הדמוקרטית מוטלת החובה לפעול בשוויון. אירועי 7.10 מבהירים את החובה הזו: הימנעות המדינה ממתן סיוע, גם בתום ההפקרה במהלך המתקפה עצמה, חשפה את הנפגעים לטיפול לא שוויוני. אוכלוסיות שהגיעו אל האירועים עם יכולות ורשתות תמיכה ארגוניות משמעותיות – כמו תושבי הקיבוצים – יכלו להיערך ולהישען על רשתות תמיכה אלה. לעומת זאת, פרטים שנסמכו רק על המערך המדינתי – כמו תושבי הערים – נותרו ללא טיפול, ונזקקו לשירותי החברה האזרחית. בטווח המייד, החברה האזרחית החליפה את המדינה במתן שירותים בסיסיים, אך פתרון זה אינו מתאים בטווח הארוך – ובהקשרים של בריאות הנפש ודיוור זהה סוגייה קריטית במיוחד.

על המדינה לזהות פרטים וקהילות מקרב נפגעי 7.10 שאינם מטופלים ולהעניק להם טיפול ראשוני וראוי. לשם הפעלת שוויון מהותי נדרשת אופרציה מדינתית. כך למשל, לא ניתן לקבל החלטות הנוגעות לפרישת הטיפולים מבחינה גיאוגרפית, איכותית, דמוגרפית ועוד, בהיעדר מאגר נתונים מדינתי שיבחן את הצרכים והחוסרים ויביא בחשבון שיקולים של אנשי מקצוע ביחס לטיפול הראוי. בהקשר זה חשוב לציין כי מאגרי נתונים כאלו, ההכרחיים לשם הענקת טיפול ראוי, עלולים לפגוע בזכות לפרטיות, וייתכן שייעשה בהם שימוש לא ראוי החורג ממטרות יצירתם. לכן כה חשוב להיערך למצבי חירום מראש, ובמקרה של המלחמה הנוכחית רק אמון (מחודש) בחוזה האזרחי יכול להצדיק את הקמתם של מאגרי נתונים כאלה, תוך מתן ביטחונות לשימוש רק לצרכי הבראה מהמלחמה ולזמן מוגבל.

4.5 כבוד

נפקדותה של המדינה וההפקרה של 7.10 פגעו באופן חמור בכבוד האדם של תושבי המדינה. המשך ההפקרה והיעדר הטיפול בשבועות שחלפו מאז מהווים פגיעה מתמשכת בכבוד האדם של הנפגעים. המסר העולה מהיעדר הטיפול בצרכים אקוטיים כגון דיוור ובריאות הנפש הוא שנפגעים אלה מצויים בסדר עדיפות נמוך על פני סוגיות אחרות. במיוחד בעת החירום הנוכחית יש להימנע מהעברת כספים שלא לצרכי חירום ומשקילת שיקולים מגזריים שאינה קשורה למלחמה. פעולות אלו מעמיקות את הפגיעה בכבוד האדם של מי שנפגעו וכעת אינם

מטופלים. נוסף על כך, הותרת הטיפול בידי החברה האזרחית פוגעת גם היא בכבוד האדם, משום שהיא משדרת פגיעה בחוזה האזרחי – המדינה לא נחלצת לסיוע בעת צרה.

5. סיכום והמלצות

דמוקרטיה היא תשתית חיונית בזמן שגרה ובעת מלחמה, ואיכותה של הדמוקרטיה בשגרה יכולה לנבא את התנהלות המדינה בעת חירום. דמוקרטיה איתנה מחזקת את האמון בהנהגה ובמוסדות המדינה ובכך תורמת לחוסן הלאומי. היא מיטיבה עם איכות ההחלטות הקולקטיביות הנוגעות למצב החירום, משפרת את יכולת המדינה להתגבר על מצב החירום ולהשתקם ממנו וממזערת את הפגיעה בזכויות הפרט.

כדי להצדיק סטייה בעת חירום מהליכי קבלת ההחלטות הנהוגים בשגרה, הרחבת מנעד הסמכויות הניתנות לרשויות וצמצום מרחב זכויות הפרט, צעדים הננקטים בשעת חירום (חקיקה או הוראות שעה, תקנות שעת חירום או כל נורמה אחרת) חייבים לעמוד במבחנים הבאים:

1. הצעד נדרש להשגת צורך חיוני הקשור באופן ישיר למצב החירום. יש בו כדי לקדם משמעותית את הגשמת הצורך, ותועלתו עולה על נזקו מבחינת האינטרס הציבורי (לרבות בקרב קבוצות חלשות בחברה).
2. אין צעד אלטרנטיבי יעיל שפגיעתו בזכויות או בהליך הכרעה דמוקרטי פחותה.
3. הצעד הוא שוויוני ואינו מפלה בין קבוצות שונות בחברה הישראלית.
4. התועלת הצפויה מהצעד גדולה מהפגיעה שלו בזכויות ובהליך הוגן.
5. הצעד הינו זמני וננקט רק כל עוד צורך החירום הקונקרטי קיים, בכפוף לבדיקה תכופה של מצב העניינים.

6. נספח – צעדים לשמירה ולחיזוק התשתיות הדמוקרטיות בחירום ובשגרה

קשה לצפות שהמערכת הדמוקרטית הישראלית תתפקד כהלכה בשעת חירום, בשעה שהיא מאוימת ונשחקת בעת שגרה. נדמה שבשעת חירום הדמוקרטיה השברירית הנהוגה בישראל מתדרדרת עוד, והשלטון מנסה לנצל את מצב החירום להגבלה נוספת של חירויות הפרט בהינתן שהקשב הציבורי נתון ללחימה.

שלל מחקרים מעידים על תפישות רווחות בציבור בנוגע לשחיקת הדמוקרטיה הישראלית. למשל, בסקר שנתי שנערך על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, "מדד הדמוקרטיה הישראלית", נמצא שחלה עלייה איטית בשיעור המסכימים עם ההיגד "השלטון הדמוקרטי בישראל נמצא בסכנה חמורה" מ-45% ב-2017 ל-59% ב-2022. בקרב הערבים התחושה שהדמוקרטיה הישראלית בסכנה חמורה שכיחה בהרבה מאשר בקרב היהודים (ממוצעים רב-שנתיים: ערבים – 71.5%; יהודים – 47.1%).

בדו"ח שפורסם על ידי המכון לחירות ואחריות שבאוניברסיטת רייכמן, "סקר ערכים דמוקרטיים וליברליים בישראל 2022", נבחנה חשיבותם של מאפיינים שונים בדמוקרטיה ונערכה השוואה בין המצב הרצוי לבין המצב המצוי. נמצא שהמאפיין הרצוי ביותר הינו "האזרחים בוחרים את הנציגים שלהם בבחירות חופשיות" (דמוקרטיה פורמלית), ובפער לא גדול אחריו מאפיין רצוי אחר הינו "זכויות אזרחיות המגינות על האזרחים מהתעמרות המדינה" (דמוקרטיה מהותית). אולם כשבדקים את התשובות לגבי המצב המצוי בפועל בישראל, מתברר שקיים פער משמעותי בין הרצוי למצוי, ומאפיינים כמו שקיפות הממשלה ושמירה על זכויות מיעוטים כמעט ולא קיימים בפועל. נבדקו גם ההבדלים בין החשיבות המיוחסת למאפיינים אלה בקרב קבוצות פוליטיות שונות, וכמצופה התגלו פערים משמעותיים בין ימין לשמאל, בין יהודים לערבים ובין קבוצות עם מידת הזדהות שונה עם הדת. בסקר נבחנו גם עמדות שונות ביחס לדמוקרטיה בישראל, ובמדרג בין 0 ל-10 התקבלו התוצאות הבאות:

8.79	באיזו מידה חשוב לך לחיות במדינה עם שלטון דמוקרטי
6.68	באיזו מידה לדעתך ישראל הינה מדינה דמוקרטית
5.62	באיזו מידה את/אתה מרוצים מהאופן בו מתפקדת הדמוקרטיה
5.22	האם לדעתך הדמוקרטיה הישראלית כיום היא חסינה

התשובות בשני הסקרים מעידות על כך שבקרב הציבור קיים רצון לחיות במדינה דמוקרטית, אולם בפועל ישנו פער בין הרצוי למצוי וקיים חשש שהשלטון הדמוקרטי בישראל נמצא

בסכנה.

יש לציין שממצאי הסקרים הללו הם טרום "המהפכה המשפטית", וכמובן טרום אירועי 7.10.23 ומלחמת חרבות ברזל. יש להניח שסקרים שייצגו את שנת 2023 יציגו תמונה גרועה אף מזו שתוארה בסקרי 2022.

לאור מצב הדמוקרטיה המשתקף מתוך הסקרים, כמו גם מתוך הכתיבה הענפה בנושא, נדרשים צעדים אשר יחזקו את תשתיות הדמוקרטיה המהותית ואת אמון הציבור במשטר בישראל. להלן פירוט צעדים הנדרשים לחיזוק הדמוקרטיה בחירום ובשגרה.

צעדים בחירום:

1. הקמה של צוותי חירום ייעודיים (על בסיס מתנדבים כנראה) שיעקבו וידווחו לציבור בזמן אמת על כל הפרה של כללי הדמוקרטיה הפורמלית והמהותית, כל אחד בתחומו: מערכת המשפט, עיתונות, חירויות הפרט, שירות ציבורי, שוויון ועוד. כל צוות מומחים יפרסם את ממצאיו, ובהם יתריע לגבי המשמעויות ויציע דרכי פעולה למניעת הנזק.

2. הקמה של צוותי תמיכה (גם כן על בסיס מתנדבים) למפונים ולאזרחים נפגעי המלחמה (בגוף, בנפש וברכוש), אשר ימסרו לציבור זה את כל המידע על זכויותיו בנושאי עבודה, דיור, חינוך ועוד. מטרת הצוותים לסייע בהתמודדות עם הביורוקרטיה וכן להעניק עזרה מהותית. משום שלפגיעות עשוי להיות אופי מיוחד ושונה מהרגיל, יש לבחון לא רק את המגיע לנפגעים לפי הדין הקיים אלא מה הם ראויים לקבל מהמדינה.

3. הקמת צוות לשימור ערכים שונים שמתחזקים בעת חירום, כמו סולידריות, אחריות, מחויבות לכלל, התנדבות ואדיבות. ערכים אלה אינם זרים לדמוקרטיה, ויש לכן לבחון כיצד משמרים אותם גם בעתות שגרה.

צעדים בשגרה:

לאור ממצאי הסקרים, המערכה לחיזוק הדמוקרטיה (שיכולה להתחיל לפעול גם בתקופת חירום ממושכת) חייבת להתמקד בכמה נושאי ליבה שישפרו את התשתיות הדמוקרטיות בישראל ויבהירו לציבור שחיזוק הדמוקרטיה משפר את חירותם, את רווחתם ואת תנאי חייהם. שלושה כיווני פעולה מוצעים כאן.

1. חינוך לדמוקרטיה

החינוך הוא המפתח לביסוס הדמוקרטיה המהותית כתשתית לאומית. זוהי סוגיה רחבה שדורשת התייחסות רצינית ונפרדת מזו"ח זה, החל בתכנים שראוי ללמדם וכלה בטיפול בפיצול המגזרי של מערכת החינוך. הקווים המנחים מצוינים כאן

בקצרה מצביעים על כך שחינוך אינו צריך להיות מוגבל רק למערכת החינוך הפורמלית, אלא עליו לכלול גם את האקדמיה ואת הציבור הרחב.

א. חינוך מהגן ועד הבגרות

- לאחר בדיקת החומר הלימודי הקיים בנושא דמוקרטיה בישראל, יש להכין מערכי שיעור מותאמי גיל ולשכנע את משרד החינוך ליישם בכיתות.
- כתיבה מחדש של פרק הדמוקרטיה בשיעורי אזרחות והתאמתו למערכות החינוך השונות, הממלכתיות והלא ממלכתיות.

ב. חינוך באקדמיה

- פנייה להנהלות המוסדות האקדמיים בבקשה לשילוב לימודי דמוקרטיה בחינוכו של כל בוגר בכל תחום לימודים.
- כל סטודנט במוסד להשכלה גבוהה יחויב ללמוד לפחות קורס בחירה אחד ממגוון קורסים בנושא יסודות הדמוקרטיה הישראלית.
- קיום תחרות דיבייט ארצית של בנושא הדמוקרטיה הישראלית.

ג. חינוך הציבור הרחב

- הקמת גוף שתפקידו הכנה והוצאה אל הפועל של הרצאות, סדנאות, פודקאסטים וסרטונים בנושא דמוקרטיה.

2. הסברה, פרסום ומיתוג

- מיתוג הדמוקרטיה המהותית בצורה חדשה שתבהיר לציבור הרחב את חיוניותה כתשתית לאומית.
- בסיוע מומחים לשיווק יש להכין ולפרסם במדיה הדיגיטלית סדרות של פודקאסטים וסרטונים קצרים בנושא הדמוקרטיה בישראל.
- גיוס צוות של ידוענים ומשפיעי רשת שיפרסמו את הדמוקרטיה הישראלית לנוער ולמבוגרים.

3. עידוד מיזמים דמוקרטיים

- עידוד קיום האקטונים בנושאי דמוקרטיה במרכזי יזמות בארץ (באקדמיה ובמסגרות אחרות).
- הקמת חברות עסקיות וחברות לתועלת הציבור (חל"צ) שעיקר עיסוקן הדמוקרטיה הישראלית ודמוקרטיה בכלל.

כל הפעילויות המעשיות שצוינו לעיל מחייבות כמובן **גיוס משאבים ואיתור מתנדבים.**



neaman.org.il

מוסד שמואל נאמן למחקר מדיניות לאומית | קרית הטכניון,
חיפה 3200003 | טל. 04-8292329 | info@neaman.org.il

אתיקה