

הדמוקרטיה הישראלית בתנאי מלחמה - האם הצוק איתן?

מרכז מינרבה לחקר שלטון החוק במצבי קיצון
יום רביעי, 5.11.2014

דברי פתיחה, פרופ' עלי זלצברגר:

מרכז "מינרבה" לחקר שלטון החוק במצבי קיצון נוסד בשנת 2014, קצת יותר מלפני שנה וחצי, אחרי שחוקרים מאוני' חיפה והמבורג זכו בתחרות של קרן מינרבה למרכזי מחקר חדשים. המרכז שזכה יחד עמנו במכון ויצמן עוסק בהיווצרות חיים בתנאי קיצון, בעיקר במאדים ואנחנו עוסקים בשמירת החיים – ויותר נכון בשמירה של חיים איכותיים – תחת מצבי קיצון, על כדו"א. שלטון החוק, כפי שאתם יודעים, הוא אחד מהעקרונות החשובים של התיאוריה הפוליטית העכשווית ובשנים האחרונות מחקרים רבים הראו ששמירה על שלטון החוק היא הגורם המסביר הטוב ביותר להצלחה של מדינה וחברה גם במונחים כלכליים וגם במונחים אחרים, יותר ממאפני שלטון אחרים, למשל יותר מאשר דמוקרטיה (בחירת ממשלה על ידי בחירות חופשיות). הקורלציה בין שמירה על שלטון החוק לבין מדדי הצלחה שונים גדולה יותר מהקורלציה בין דמוקרטיה להצלחות כלכליות וחברתיות. אבל שלטון החוק נמצא תחת מתח כאשר מצבי קיצון מתרחשים, ואנחנו מדברים על מצבי קיצון שנובעים גם מקטסטרופות או אסונות טבע, גם מהתמוטטויות כלכליות או פוליטיות וגם כתוצאה מפעילות איבה, לחימה, טרור. זה הנושא שבו אנחנו עוסקים היום בעקבות מבצע "צוק איתן".

מדינות שונות מארגנות את המערכת המשפטית שלהן באופן שונה בהתייחס למצבי קיצון. מצב קיצון מחייב קבלת החלטות שונה, מהירה יותר, אפקטיבית יותר מאשר במצב שגרה ולא תמיד ניתן לערוך את ה- deliberation ואת ההליך החקיקתי הרגיל. גם בעניין של פרוצדורות וקבלת החלטות יש צורך בשינוי מהשגרה. מצבי קיצון לפעמים גם מחייבים מתן כוחות נוספים לרשויות המדינה על חשבון זכויות הפרט וגם כאן משתנה האיזון שקיים בזמן שגרה. כמו שאמרתי, מדינות שונות נוקטות במודלים שונים. המודל הוותיק ביותר שמקובל בחלק גדול מהמדינות הדמוקרטיות היום הוא מה שנקרא "חוקת חירום" (emergency constitution). המודל הזה הולך אחורה לימי הרפובליקה הרומית שבהם במצב חירום (סכנת מלחמה) מינו דיקטטור שיכל לעשות ככל העולה על רוחו. אבל המינוי הזה היה לתקופה של שישה חודשים ואחרי שישה חודשים אותו דיקטטור היה צריך "ללכת הביתה" ולא יכל להשתתף בחיים הפוליטיים. המתכונת הזו של "emergency constitution" קיימת בהרבה חוקות היום, בצורה כזו או אחרת. במצב חירום, עם הכרזה על מצב חירום, המשטר המשפטי עובר טרנספורמציה מסוימת גם בצורת קבלת ההחלטות וגם כאמור בכללים המהותיים. מודל אחר (שמכונה accommodation by legislation) שניתן לזהות בפרקטיקה של מדינות שונות כיום, הוא שינוי חקיקה קבועים (שלא במסגרת חוקת חירום). מדינות אחדות בעיקר בעקבות אסון מגדלי התאומים והתגברות סכנת הטרור, פשוט הוסיפו חוקים שונים למערך החקיקה הקבוע. ה- patriot Act, בארה"ב, וה- prevention of terror Act באנגליה,

הם דוגמאות בולטות לשינוי קבוע של המערכת החקיקתית והטמעה של כלים להתמודד עם מצב קיצון.

מודל נוסף שמושמש בפרקטיקה הוא מה שניתן לכנות *accommodation by interpretation of the court*. על פי מודל זה, החקיקה לא משתנה בזמן חירום, אלא אופן אכיפתה משתנה, ובעיקר פרשנות החוקים על ידי בתי המשפט.

כמובן לכל אחד מהמודלים, וניתן לחלק אותם לתת מודלים – יש יתרונות ויש חסרונות. מדינת ישראל, באופן לא כל כך מחמיא, נוקטת בכל השיטות. יש לנו הסדר למצב חירום, הסדר יפה על הנייר, שנוסד עוד ב-1948. עם מצב חירום, הכנסת יכולה להכריז על מצב חירום, יש לממשלה סמכויות נוספות, סמכויות חקיקתיות שבד"כ יש לכנסת, ע"י תקנות שעת חירום, ע"י כל מיני כלים נוספים. אבל מצב החירום שהוכרז ב-1948 מעולם לא בוטל בישראל ולמעשה השיטה שלנו הפכה מחוקת חירום לאקומודציה של חוקי החירום לתוך השגרה. אולי לזכות מדינת ישראל, אפשר לומר שהשימוש בכלים שהמחוקק יצר להתמודדות עם מצב חירום, תקש"ח הם די מינימליים, אבל בכל זאת יש בעיה לא פשוטה בכך שמצב החירום שהוכרז עם קום המדינה מעולם לא בוטל.

אנחנו רוצים ביום המרתק הזה לבדוק היבטים שונים של שלטון החוק תחת מצב חירום בהקשר של מבצע "צוק איתן", מבצע נוסף צבאי שכמוהו כבר ראינו בעבר, ובאופן מצער ניתן לומר שיש סיכוי סביר שנראה דוגמתו גם בעתיד, אם מצפון ואם מדרום. ולכן הדברים שאנחנו נדון בהם כאן הם בעצם רפלקציה גם לגבי העתיד.

ארבעת המושבים של הכנס עוסקים בעצם בהיבטים שונים בדיוק של נושא שלטון החוק תחת תנאי קיצון במקרה של מלחמה. כאשר המושב הראשון יעסוק בשאלת הדין הבינלאומי וגם בדין הישראלי באשר לפעולות של צה"ל בעזה: מה מותר ומה אסור בסוג כזה של קונפליקט, האם ישראל הפרה את כללי המשפט הבינלאומי ואולי גם את כללי המשפט הישראלי, ועל כך יהיה דיון מרתק בשפה האנגלית. המושב השני יעסוק באחד הנושאים שהיו שנויים ביותר במחלוקת בזמן המבצע, והוא זכויות האדם בזמן חירום, ובאופן יותר פרטיקולרי חופש הביטוי: האם יש הצדקה לשינוי במאזן או בדוקטרינה הרגילה של זמן שגרה באשר למרחב חופש הביטוי? ואם כן – באיזו צורה, והאם התגובות על ביטויים קשים שנאמרו בתקופת המבצע היו מוצדקות או לא צודקות, חוקיות או לא? על כך נדון במושב השני. המושב השלישי יעסוק בפרוצדורת קבלת ההחלטות, לא בצד המהותי של הכללים המשפטיים, אלא בפרוצדורת קבלת ההחלטות וביחסים שבין הכנסת לבין הממשלה: מי אמור לקבל החלטות במצב חירום? כמו שאמרתי, לפעמים לא ניתן לבצע את הליך החקיקה הרגיל במצב חירום וצריך הליך של החלטה מהיר ויעיל; האם האיזונים והבקורות בין הרשויות השונות, כאשר אפשר להכניס גם את הרשות השופטת למשחק, כפי שבאו לידי ביטוי בתקופת "צוק איתן" הם ראויים, נכונים או ראויים לביקורת? והמושב האחרון של היום יעסוק ב"יום שאחרי" שהוא גם כמובן ה"יום שלפני" המבצע הבא – איך מחזירים בצורה המירבית, המיטבית והיעילה ביותר את המדינה למצב של שגרה, גם בהיבטים של פיזויים למי שנפגע בתקופת הקיצון, גם בהיבטים של הכנה, גם חקיקתית וגם מהותית למצבי קיצון דומים בעתיד. אחד מהמאפיינים כמובן של מצב קיצון הוא שהוא לא צפוי, זה לא בטוח שאנחנו יכולים לומר על סוג מצב הקיצון שחווינו, כיוון שכמו שאמרתי זו לא הייתה הפעם הראשונה ולצערנו גם לא הפעם האחרונה.

אנחנו עורכים את הכנס היום, במקרה ביום השנה ה-19 לרצח ראש ממשלת ישראל, יצחק רבין, שגם אירוע זה כמובן יכול להיחשב מצב קיצון. וכמובן השאלה מהו מצב ומה איננו מצב קיצון היא

שאלה מעניינת: מי מכריז על מצב חירום? שאלה מעניינת שאני מניח שתעלה גם בדיונים של היום. ניסינו לבנות את היום הזה כך שלא כל המושבים יהיו במתכונת רגילה של הרצאות ואח"כ שאלות, אלא במתכונת של שולחן עגול ודיון.

אני רוצה לסיום דבריי להודות למארגנים של הכנס הזה: ד"ר מיכל בן גל שהיא המנהלת האקדמית של מרכז מינרבה; עידו רוזנצוויג שהוא ראש המחלקה הבינלאומית במרכז מינרבה ולמעשה כל הצוות הדי גדול של חוקרי מרכז מינרבה, וגם בפקולטה למשפטים, גם דבורה שמואלי מהחוג לגיאוגרפיה, גם הפוסט דוקטורנטים, הדוקטורנטים שלנו ולהודות גם ללילי פייביש-שור מהפקולטה למשפטים ניהלה את כל האדמיניסטרציה של היום הזה.