



המכון הישראלי
לדמוקרטיה

מחקר מדיניות 112 **תקציר**

עלות ללא תועלת במדיניות הריסת בתים חשיבה מחדש

עמיחי כהן | טל מימרן

הריסת בתים נחשבת לאמצעי קיצוני ביותר; נטען נגדה שהיא פוגעת פגיעה לא מידתית בקניין הפרטי, שהיא מהווה ענישה קולקטיבית ושלמעשה אין בנמצא שיקולי תועלת ראויים המצדיקים אותה. אף על פי כן, במרוצת השנים התבצרו מקבלי ההחלטות בצה"ל בעמדתם ששיקול ההרתעה מצדיק את הפגיעה בזכויותיהם של אנשים. בית המשפט העליון, כמעט בלא יוצא מן הכלל, נתן לעמדת המדינה גיבוי מלא.

האם מקבלי ההחלטות אכן מחזיקים בידיהם נתונים המצדיקים מַטְעמי יעילות נקיטת מדיניות של הריסת בתים, או שמא המדיניות הזאת מבוססת על הנחות והשערות משוללות יסוד? האם הם מודעים לכך שדרך קבלת ההחלטות שלהם וההיסטוריה של השימוש בסנקציה של הריסת בתים בצירוף הלחץ הציבורי הנלווה מקשים על קבלת החלטות רציונליות?

במחקר זה אנו בוחנים – בשלושה מישורים – כיצד הגיע צה"ל למסקנה שמדיניות הריסת הבתים היא מדיניות יעילה, ואיך קרה שהוא נקט אותה זמן כה רב בלא שהעמיד את ההנחה בדבר יעילותה למבחן אמפירי.

א. המישור התאורטי

ההצדקה של צה"ל לשימוש באמצעי של הריסת בתים היא הצדקה תועלתנית: מוצדק לפגוע במשפחתו של מחבל, אפילו אם היא אינה מעורבת בפעילויות טרור, כדי להרתיע אנשים אחרים מביצוע פעולות טרור בעתיד. העובדה שמדיניות הריסת הבתים הופעלה שנים רבות למרות ההתנגדות הרבה אליה מעידה כי שיקולי העלות-תועלת הם שקיבלו את הבכורה זמן רב, כלומר הם שעשו את המדיניות הזאת למוצדקת בעיני הדוגלים בה.

המלצתנו - יש להוכיח שהתועלת בנקיטת צעד מסוים עולה על נזקו. אם אי אפשר להוכיח את יעילותה של מדיניות הריסת הבתים, נשמט הבסיס המוסרי של עמדת צה"ל לפעול על פיה. ולכן, אפילו אם צה"ל דוגל בגישה התועלתנית, הוא חייב להסתמך על ראיות שיצדיקו את עמדתו.

ב. המישור המעשי

בהקשר הזה אנו בודקים אם אכן ישנו בסיס עובדתי מספיק לעמדה שהמדיניות של הריסת הבתים יעילה. בתי המשפט בישראל ומקבלי ההחלטות שללו במשך שנים את האפשרות שמחקרים מדעיים או נתונים סטטיסטיים יכולים להוכיח את יעילותה של המדיניות הנדונה כאן. יצוין כי אנחנו עצמנו לא הצלחנו למצוא נתונים לטובת ביסוס העמדה שהריסת בתים מקדמת הרתעה לאורך זמן רב. מנגד, כן מצאנו הוכחות לכאורה לכך שנקיטת מדיניות הריסת הבתים אינה מרתיעה פעולות טרור. נהפוך הוא – יש הטוענים כי היא אפילו מעודדת אותן.

המלצתנו - יש להסתייע בנתונים אמפיריים בהליכי קבלת ההחלטות כאשר מדובר במדיניות הריסת בתים. יש לנהוג כך אף שבמקרים מסוימים קשה למסגר את הנתונים הרלוונטיים במדויק ואף שלפעמים אין בידי מקבלי ההחלטות כלים מקצועיים לניתוח המידע ולהערכת איכותו. היות שיש מספיק דוגמאות חיוביות ליכולתם של מקבלי החלטות להשתמש בכלים אמפיריים, לא בלתי סביר לצפות שיהיה ביטוי לכך גם במה שקשור למדיניות הריסת הבתים.

ג. שאלת קיומה של חשיבה רציונלית בעת קבלת ההחלטה על נקיטת מדיניות הריסת הבתים

אנו סבורים כי הנתונים שאספנו מוכיחים שמבחינה רציונלית מוצדק לחדול ממדיניות הריסת הבתים, אך בפועל לא כך קרה. היות שכך נשאלת השאלה מה מקומן של הטיות (biases) קוגניטיביות בקביעת המדיניות בנושא של הריסת בתים. אם נבין את מקומן, נוכל להבין טוב יותר את הליך קבלת ההחלטות ואת הסיבות שבגינן לא נזנחה מדיניות זו.

המלצתנו - כדי להתמודד עם הטיות קוגניטיביות יש לנסח מנגנון קבלת החלטות שיוכל להביא בחשבון את קיומן של הטיות כאלה ואף לאזן ביניהן.

מנגנון קבלת ההחלטות החדש צריך לעמוד על חמישה אדנים:

- (1)** בחינה עתית של המדיניות על ידי גופים משוחררים ממחויבות למדיניות הקודמת. ועדת שני היא דוגמה מצוינת לגוף משוחרר שכזה. ואכן, שופטי בית המשפט העליון הובינשטיין וחיות הכירו בכך בפסיקתם בעתירה עקרונית נגד מדיניות הריסת הבתים וקבעו כי נדרשת בחינה עתית של המדיניות שתכלול מחקר ומעקב אחר יישום.
- (2)** מינוי אדם שתפקידו לערער על המדיניות הקיימת ולהציג שיקולים שונים ומנוגדים לאלו שמבססים אותה ("איפכא מסתברא").
- (3)** הפרדה בין הגופים המשתתפים בהליכי קבלת ההחלטות באופן שיאזן את ההטיות, לדוגמה – יש להפריד בין אוֹסְפֵי המידע לבין מקבלי ההחלטה הסופית. הפרדה כזו תמנע זליגה של השפעת ההטיות במהלך איסוף המידע אל הליך קבלת ההחלטה עצמו. כדי לחזק את השפעת ההחלטה יש להציג, בשקיפות רבה ככל האפשר, את הנתונים שהביאו אל המסקנות שהגיעו אליהן כסופו של דבר.
- (4)** אם מטרתה של המדיניות היא לייצר תוצאה רצויה מסוימת, למשל הרתעה, יש להסתייע בנתונים שיוכלו לבחון את יעילותה של המדיניות הלכה למעשה.
- (5)** כאשר מדובר בהריסת בתים מתברר שגם בתי המשפט מתקשים לפעמים

להביא בחשבון את השיקולים הרציונליים הנדרשים. ואם כך, יהיה לא נכון להסתמך על בתי המשפט. מוטב ליצור גוף ביקורתי עצמאי, אולי אפילו חיצוני, שיוכל להתמודד רציונלית עם השאלות הקשות שהמדיניות מציבה. דרישה ממקבלי ההחלטות להציג לפני גוף ביקורת את העמדה הרציונלית שהם גיבשו יכולה לצמצם את ההשפעה לרעה של ההטיות הקוגניטיביות.

פרופ' עמיחי כהן הוא עמית מחקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ודיקן הפקולטה למשפטים בקריה האקדמית אונו. תחומי המחקר העיקריים שלו הם משפט בינלאומי הומניטרי ומשפט וביטחון לאומי.

עו"ד טל מימרן הוא חוקר במכון הישראלי לדמוקרטיה ודוקטורנט בפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי העיסוק העיקריים שלו הם דיני זכויות אדם, המשפט הבינלאומי ההומניטרי והמשפט הבינלאומי הפלילי.

המחקר נכתב במסגרת התכנית לביטחון לאומי ודמוקרטיה ע"ש אמנון ליפקין-שחק, בראשות **אלוף (מיל') עמי אילון ופרופ' מרדכי קרמיצר** ובניהולו של **עו"ד אלי בכר**.

המכון הישראלי לדמוקרטיה הוא מוסד עצמאי, לא מפלגתי, הממוקם בתפר שבין האקדמיה לפוליטיקה. בתכניו ובמפעליו המכון חותר לחזק את מוסדות הדמוקרטיה בישראל ולגבש את ערכיה. הוא עוסק במחקר מעמיק ומנסח המלצות מעשיות לתכנון מדיניות ולעיצוב רפורמות בממשל, במינהל הציבורי ובמוסדות הדמוקרטיה.

כל פרסומי המכון ניתנים להורדה חינם, במלואם או בחלקם, מאתר האינטרנט.

www.idi.org.il



המכון הישראלי
לדמוקרטיה