

אביעזר יערי

הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל



מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים

מטרותיו של מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים הן שתיים: הראשונה – לבצע מחקר בסיסי, העומד במבחן אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר והעוסק בתחומי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית. השנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים הנמצאים – או אמורים להימצא – בראש סדר היום הביטחוני של ישראל.

קהל המטרה של המרכז הוא: הקהילייה האקדמית, העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובחו"ל, דרג מקבלי ההחלטות ומעצבי דעת הקהל בישראל והציבור המתעניין באשר הוא. הדעות המובעות במזכר זה הן דעותיו של המחבר לבדו ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, חוקריו או האישים והגופים התומכים בו. פרסום המזכר הזה מעיד שהוא נמצא ראוי לעיון הציבור.

אביעזר יערי

הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל

אוקטובר 2004

מזכר 72



מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים

אוניברסיטת תל-אביב

Aviezer Yaari

Civil Control of the IDF

מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים
אוניברסיטת תל אביב
רמת אביב, תל אביב 69978

טל': 03-6409926

פקס: 03-6422404

E-mail: jcss2@post.tau.ac.il

<http://www.tau.ac.il/jcss/>

ISBN: 965-459-059-x

אוקטובר 2004 © כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן
עיצוב גרפי: מיכל סמו
דפוס: A.R.T, תל אביב

תוכן

7	מבוא
13	פרק ראשון: הכנסת כמחוקק, מפקח ומבקר החקיקה, הבקרה והפיקוח עבודת הבקרה בוועדות הכנסת
31	פרק שני: פיקוח הממשלה על הצבא מליאת הממשלה ועדת שרים לענייני ביטחון ראש הממשלה וגורמים במשרדו שר הביטחון וגורמים במשרדו שר האוצר וגורמים במשרדו
51	פרק שלישי: מבקר המדינה - "העין הציבורית" חוק מבקר המדינה עבודת המבקר ותחומי עיסוקו שאלות עקרוניות הקשורות בתהליך הביקורת מבקר המדינה כגורם עצמאי
59	פרק רביעי: המערכת המשפטית שלוש הרפורמות המרכזיות הבג"צ כמתווה דרך
69	סיכום
77	הערות
81	רשימת המראיינים

מבוא

במאמרו משנת 1994, "האם הפיקוח האזרחי במשבר?"¹ מביא מקובין תומאס אוונס דעות של כמה מומחים לעניינים צבאיים, הסבורים שהתשובה לשאלה המוצגת היא, שאכן הפיקוח האזרחי במשבר. ריצ'רד קון, לשעבר ההיסטוריון הראשי של חיל האוויר האמריקני, טוען שהפיקוח האזרחי על הצבא התנוון במידה מדאיגה². אדוארד לוטוואק מצביע במיוחד על ראשי המטות המאוחדים כמי שביצעו פוטש בלא שפיכות דמים נגד המנהיגות האזרחית בפנטגון.³ ווילי ראסל, היסטוריון צבאי בעל מוניטין, חושש שעתידו של הפיקוח האזרחי אינו ברור. ועל כך אומר אוואנס: "אלו הן האשמות רציניות. האם הן נכונות? התשובה נעוצה במידה רבה בשאלה למה מתכוונים במושג פיקוח אזרחי על הצבא. האם קון חושש שהצבא עומד לבטל את החוקה? לא!" והוא מביא מדברי ראסל: "הבעיה האמיתית של הפיקוח האזרחי היא המשקל היחסי, או ההשפעה של הצבא על החלטות שהממשל מקבל, לא רק בשאלות של מדיניות צבאית אלא גם בענייני חוץ, הגנה, כלכלה ומדיניות חברתית".

הדברים לעיל מזכירים את הדיונים בתקשורת ובספרות המחקר בישראל. התלוונות בעניין חולשת הפיקוח על הצבא הושמעו לאורך כל שנות קיומה של מדינת ישראל, אם כי לא ברציפות. מכנים את התופעה בשמות שונים, שהחריפים בהם הם מיליטריזציה של הממשל, ו"פוטש שקט של הצבא". בדרך כלל הביטויים מתונים יותר במחקרים העוסקים במידת ההשפעה שיש לצבא על מקבלי החלטות, במעורבות הצבא בפוליטיקה ובמחדלי הפיקוח האזרחי. נמתחת ביקורת על חלקו של הצבא בקביעת תוכני מדיניות והחלטות של הגופים האזרחיים הממונים. הטענות בעניין זה מתמקדות בכושרו העדיף של הצבא להשיג את מבוקשו הן בדיונים הן בניהול קשרים פוליטיים, להבטחת התוצאה.⁴

המחוסמים שבנתה מדינת ישראל לכוחו הייחודי של הצבא דומים בדרך כלל לאלו המאפיינים את כל הדמוקרטיה המפותחות. המחוסמים הללו, הבנויים מהותית בתוך השיטה הדמוקרטית, אמורים לפעול כל ימות השנה, גם בעת מתיחות ביטחונית כשהצבא נדרש למאמץ גדול ומשאבי המדינה מופנים אליו, וגם בעת רגיעה ביטחונית כשהצבא חוזר לבסיסו וניתן להתמקד במשימות אחרות.

המרכזיים שבמחסומים הללו הם: האופי החוקתי של המדינה, המוסדות והאמצעים, הכלים וההליכים הממסדיים שיועדו באופן מפורש להבטיח את הפיקוח האזרחי על הצבא. מערכת המחסומים הזאת צמחה מאז נוסד צה"ל. תחילה היה זה האב המייסד, דוד בן-גוריון, שאמנם פיתח את כפיפות הצבא לדרג האזרחי, אך הדרג האזרחי היה בדמותו הוא, דמות סמכותית היורדת לפרטים ומטילה מרות כמנהיג לאומי וכשר ביטחון. אחריו עברו שנים של מסה ומעש של קביעת חוקים, מושגים ונהלים מצד אחד, ושל התמודדות עם בעיות מושגיות, ארגוניות ואישיות מהצד האחר. הבעיות באו לידי ביטוי חריף יותר בתקופות של משבר ביטחוני, כמו בזמן פעולות התגמול ובמלחמת ששת הימים, או בימי המשבר הקשה של מלחמת יום הכיפורים.

לא רק המוסדות – הכנסת, הממשלה, ביקורת המדינה ובג"ץ – משמשים לפיקוח האזרחי על הצבא. יש מכלולים אזרחיים אחרים, שאינם ממוסדים, התורמים לפיקוח ובקרה על הצבא ולעתים – תרומתם נכבדה: התקשורת לסוגיה; הציבור במעורבותו בנעשה בצבא, בשירות במילואים, וגם באמצעות מה שמכונה "מעורבות ההורים"; והאקדמיה. היריעה של עבודה זו קצרה מכדי לנתח כל אחד משלושה הגורמים האלה ניתוח מלא. לפיכך אעיר כאן רק כמה הערות בעניינם.

הגורם הראשון המסייע לפיקוח האזרחי על הצבא הוא **התקשורת** לענפיה: העיתונות היומית, הרדיו, הטלוויזיה, תקשורת החוץ וכתבי-העת למיניהם. לכל סוג תקשורת יש מאפיינים משלו – כל עיתון וייחודו, כל תחנה ותכניותיה, כל ערוץ ודגשיו. שונה תרומת המידע החדשותי השוטף מתרומת הפרשנות הצבאית ובתוך אלה רמות "הפיקוח" הן שונות. הרמה הראשונה מתייחסת לבעיותיו של החייל הבודד ובעיותיה של היחידה, קריאה דחופה לטיפול בהזנחה או בפגיעה בזכויותיו של החייל ("תופעת כרמלה מנשה"). חשיבותה העיקרית של צורת דיווח זו היא בהעלאה על סדר היום הציבורי מקרים וסוגיות שהצבא אינו ער להם, מזניח אותם, או שמנגנוני תגובתו עליהם, כמו גם תגובת המוסדות המפקחים, הם מסורבלים או אף זניחים. הרמה השנייה כוללת את חשיפתם של מסמכים ומהלכים צבאיים חשובים ובהם מחדלים שלא טופלו או כאלה שנחקרו בידי הצבא אך הממצאים לא פורסמו אף-על-פי שאין הם מסווגים. הרמה השלישית כוללת את רמת הפרשנות הצבאית, המסבירה לציבור תהליכים, משמעויות ומערכות שיקולים המעורבות בפעילויות צבאיות.

שלוש רמות הבקרה האלה, כפי שהן באות לביטוי בתקשורת, מחייבות יכולת גבוהה, רמת אובייקטיביות גבוהה עד כמה שאפשר ושמידה על כללי האתיקה העיתונאית. הדלפות לא אחראיות, חוסר הקפדה על האיכות ומגמתיות בעבודה העיתונאית עלולים להזיק לביטחון. ענף מיוחד של התקשורת הוא הדיווח משדה הקרב וממקום ההתרחשויות. התקשורת "סביב השעון" נתנה דחיפה גדולה לתחום סיקור זה. צה"ל, כמו צבאות אחרים, הטמיע

בהדרגה את המציאות התקשורתית החדשה והגיע למסקנה שראוי לאמץ את התקשורת ואף לגייסה לצרכיו.

פעולת התקשורת, כחלק מהפיקוח על הצבא, סובלת גם ממגבלות. למשל, ההכרח להזדקק לצנזורה. התקשורת נאלצת שלא לפרסם חלק – אם כי חלק זה קטן והולך – מהידיעות המועברות לעיונה. אבל הולכים ורבים הניסיונות "למרוד" במגבלות הצנזורה ויש שהתאוה לגילויים בלעדיים (סקופים) גוברת על רגש האחריות. מגבלה אחרת היא, שהכתבות הצבאיות מושתתות גם על הסכמים והבנות בין הצבא לכתב. יש בהסכמים הללו מידה של תן וקח, כמו גם מידה של "קח מה שנותנים לך" ואפילו יש בכך פתח למניפולציה. בעת קרב המגבלה הזאת בולטת עוד יותר. התקשורת, עם כל אמצעי חדירתה, איננה חושפת חלקים נכבדים מהנעשה בצבא. זה לא בהכרח גרוע בהתחשב בביטחון בעת קרב, אך זה גם משאיר "חורים" ביכולתה לסייע לפיקוח.

הסוגיה של תקשורת כגורם מבקר היא מורכבת. וראויה למחקר נפרד. במסגרת זו אזכיר שהתפקיד הבסיסי של התקשורת אינו הפיקוח על הצבא אלא הבאת מידע ופרשנות לציבור. עם זאת, תוך כדי מילוי התפקיד הזה רבה תרומתה של התקשורת לפיקוח האזרחי על הצבא, לא רק כתקשורת חושפת אלא גם כמפרשת לציבור את הראוי פירוש. כן ממלאת התקשורת תפקיד בפיקוח בפרסמה את ממצאי הפיקוח שנעשה בידי מבקר המדינה, למשל, או כשהיא חושפת ניסיונות להתחמק מפיקוח או להצר את צעדיו.

לשירות במילואים יש חלק חשוב בפיקוח האזרחי על הצבא, אם כי, כמו התקשורת, קשה למדידה. הצבא נחשף בפני האזרח המשרת בו והדבר מכשיר את הקרקע לתביעות, לפעמים נמרצות, לתיקונים של ליקויים שבלטו בשירות או שנחשפו במגע עם יחידות ומוסדות בצבא. שירות המילואים ממלא גם תפקיד של מחסום בפני תהליך של הסתגרות הצבא בתחום המקצועי-בירוקראטי והתכנסות אל האינטרס העצמי של הארגון וגם בדרך זו תורם לפיקוח האזרחי.

מעורבות הציבור בחיי היום-יום של הצבא, ובעיקר מעורבות ההורים וההתקשורת "הביתה" ב"נייד", מוסיפה היבט מסוים של פיקוח על הצבא. לאותה קטגוריה ראוי להוסיף אגודות וולונטריות העוסקות בזכויות אדם ובייצוג נפגעים.

על **תרומת האקדמיה** לא ארחיב, ואומר רק שרוב המובאות והניתוחים בעבודה זאת נשענים על תוצרי האקדמיה. האקדמיה העלתה וממשיכה להעלות ולבטא את החשיבה האזרחית ארוכת הטווח והביקורתית. בכך היא משפיעה על בירור סוגיות היסוד ומבררת גם את מעשי מוסדות הפיקוח על הצבא בפעולתם.

הזכרת הגורמים הלא-מוסדיים הפוקחים עין על הצבא באה כדי להציג את התמונה כולה, אך העבודה מוקדשת לתרומתם של הגופים **המוסדיים** שהם הכנסת, הממשלה, משרד

מבקר המדינה ומערכת המשפט. ארבעה גופים אלה מהווים מכלול גדול ומורכב שאת מבנהו, תפקודו, יכולותיו, ומעשיו וכן את חסרונותיו אנסה להסביר ולהעריך בעבודה זו. העבודה תיחוד למבנה הפיקוח האזרחי על הצבא, לפעולתו ולאפקטיביות שלו. היא אינה עונה לכלל הסוגיות של היחסים בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי. עם זאת, מדי פעם בפעם יהיה צורך להרחיב ולהעיר גם על המכלול הרחב יותר של סוגיית היחסים בין האזרחים לצבא. בעבודה זו לא אעסוק בביקורת הפנימית של הצבא שהיא סוגיה נפרדת. התיאור של הפיקוח על הצבא מראה, כי אין כמעט פינה שעינו של מפקח אינה חודרת אליה ושהכול נתון לפיקוח האזרחי. במישור התיאורטי ולאורך זמן אפשר לקבל הנחה כזאת ולהיות מרוצים. גם לכנסת בעזרת חקיקתה ובאמצעות ועדותיה, גם לממשלה וגם לגופי הביקורת יש כללי עבודה והסדרים, הקבועים בחוק ובנוהל, ואלה מקנים להם אפשרות להגיע "לכל פינה" במערכת הצבאית, ואמנם בסופו של דבר כך קורה. החיסרון הוא, שהבקרה הזאת נעשית מצד אחד במקוטע ובאופן מדגמי מדי ומהצד האחר – באופן כללי מדי. לכן אנסה לתאר את מערכות הפיקוח האזרחי על הצבא בפועל גם כמפורטות מאוד בנושאים המטופלים וגם, כמסננת בעלת חורים גדולים שאינה מביאה, בסופו של דבר, לפיקוח מלא. פיקוח במשמעותו כאן הוא היכולת של הדרג האזרחי הנוגע בדבר, על מרכיביו והסמכויות המוקנות לו, להנחות, לממן, לבנות ולבקר את הצבא, וכן לפקח על ביצוע הנחיותיו שלו ולגרום לתיקון הדרוש.

הסיבות לאי-הסיפוק מהפיקוח על צה"ל מוסברות שלב-שלב, כל מערכת וייעודה, כללי עבודתה ומידת התמדתה במטלת הפיקוח ויעילותה. גם לאחר שמעירים ומחליטים לשפר ומשפרים בפועל, ותהליך כזה מתקיים במשך השנים, צריך לזכור שמדובר בצבא הפועל במדינה דמוקרטית עם בעיות ביטחון רבות ושינויים המתרחשים במשך הזמן, באישים שונים ובגבולות משתנים של מרכזיות הנושאים הצבאיים וכן במידה משתנה של השפעת הצבא. בספרו **הצבא והמדיניות בזמן המודרני**,⁵ אומר עמוס פרלמוטר: "הצבא המודרני קיים הודות לבכירות של מדינת הלאום, עוצמת הלחימה והיקף המטרות של הביטחון הלאומי. כיום יש לצבא תפקיד משפיע על עיצוב מדיניות הביטחון הלאומית". הנטינגטון אינו פוסל מצב של עליית השפעת הצבא, ובין טיפוסי היחסים השונים בין מקצועיות הצבא לבין הפיקוח האזרחי בדמוקרטיה, הוא מונה גם "חברה שיש איומים נמשכים על ביטחונה ואידיאולוגיה התומכת בערכים צבאיים שיכולה לאפשר רמה גבוהה של עוצמה פוליטית-צבאית ועדיין לקיים את מקצועיות הצבא ואת מטרות הפיקוח האזרחי".⁶

בין מצב של פיקוח מספק על הצבא לבין מצבים קיצוניים שאינם בריאים, כמו חוסר פיקוח או פיקוח מוגזם ומשתק, צריך למצוא את המידה הנכונה. לפיקוח מוחלט על הצבא, הגיעו רק המדינות הטוטליטריות בעזרת מערכת פוליטרקיים או לחלופין הגסטאפו,

ולהתמוטטות הפיקוח בכלל הגיעו כמה ממדינות העולם השלישי שהצבא שולט בהן. לכן פיתחו הדמוקרטיות שיטות, כללים ותובנות, המבטיחים, בעיקרון, את הפיקוח וההנחיה האזרחית מצד אחד, ומהצד האחר גם את חופש היוזמה של הצבא לפעול וגם את הכלים לשנות מצבים של חוסר איזון. מה שמשלים את האיזונים הנכונים הם בסופו של דבר, מצד אחד, מידת העקיבות ופיתוח היכולת של הדרג האזרחי לקיים את הפיקוח וההנחיה במלואם, ומן הצד האחר – ההבנה וההכרה העמוקה שהוטמעו בצבא בדבר הכפיפות לפיקוח אזרחי מלא. דבר אחד אי-אפשר לצפות ולא ראוי לצפות לו – שהצבא לא ישתתף כלל בניתוח בעיות הביטחון ובעיצוב המענה עליהן.

שאלה מרכזית, העוברת כחוט השני בעבודה, נוגעת לבירור הסוגיה, האם התפתחו במידה מספקת העקרונות והנהלים לפיקוח, וכן האם קיימים הכלים והסמכות לקיים ואף לכפות אותם על הצבא? בהקשר זה – כיצד נוצר המצב שבו יש לצבא עדיפות ברורה ומעשית של כלי מחקר, ניתוח, הצגה, ושכנוע בתחום מדיניות הביטחון וסוגיות אחרות.⁷ האם זה מצב בריא או שהדרג האזרחי חייב לפתח את הכלים העומדים לרשותו כדי שיוכלו להמציא לו חלופות ראויות אל מול עמדת הצבא.

אנסה להאיר בעבודה זו גם את מידת המימוש הדרושה והרצויה בנוגע למקומה של מערכת המשפט בפיקוח על הצבא. עם זאת, יובאו כאן רק תיאור וסיכום תמציתיים של הנלמד ממחקרים קודמים ומהשיחות והראיונות שקיימתי עם נשיא בית המשפט העליון בדימוס – מאיר שמגר, עם פרופ' מרדכי קרמניצר ועם הפרקליט הצבאי הראשי, האלוף מנחם פינקלשטיין, שסייע בידי לקבל חומר רב על הסוגיות האלה. חובה נעימה היא לי להודות לד"ר עודד מודריק, שופט בית המשפט המחוזי, על תרומתו החשובה לפרק העוסק בחלקה של מערכת המשפט בפיקוח על הצבא.

פרק ראשון

הכנסת כמחוקק, מפקח ומבקר

הכנסת בישראל, בדומה לנעשה במשטרים דמוקרטיים אחרים (בהבדלים מסוימים בין זה לזה), מפקחת על הצבא בתוקף תפקידה כמחוקק, כמבקר וכמתקצב. היא עוסקת בענייני הצבא בשלוש רמות:

- א. רמת מליאת הכנסת – הריבון והמחוקק
- ב. רמת ועדות הכנסת – ששלוש מהן פועלות בקביעות בענייני הצבא: הוועדה לענייני חוץ וביטחון, הוועדה לענייני ביקורת המדינה וועדת הכספים.
- ג. ועדות המשנה של הוועדות דלעיל, המתמחות בנושאים מוגדרים (כמו תפיסת הביטחון, כוח אדם, תקציב ועוד).

השפעתה העיקרית של מליאת הכנסת בכל הקשור לבקרה ופיקוח על הצבא, היא בחקיקה, לא בדיון השוטף. לכאורה היא יכולה לדון בכל עניין העולה על סדר יומה, ובהרבה מהדברים היא אכן דנה, אך בפועל, דיון כזה מתקיים בעיקר כשהממשלה מבקשת ממליאת הכנסת אישור לעניין עקרוני, או כאשר ענייני הצבא נכללים בדיון כללי, או במקרים שוועדות הכנסת מעלות לפניו נושא, למשל אישור לסיכומי הוועדה לענייני ביקורת המדינה, או במקרים של הצעת אי-אמון בממשלה, או הצעות חקיקה ודרישה לדיון שמעלים חברי הכנסת בהקשר לנושאים ביטחוניים או ביטחוניים-מדיניים. תפקיד חשוב יש למליאה מדי שנה – אישור התקציב. עם אישורו הוא הופך ל"חוק התקציב". הכנסת יכולה אפוא להשפיע גם על עניינים עקרוניים וגם על עניינים שוטפים ומבצעיים של הצבא.

החקיקה, הבקרה והפיקוח

הפעילות בתחום החקיקה משמעותית לפיקוח האזרחי על הצבא. יצירת התשתית החוקתית לעבודת הצבא החלה כבר בידי מועצת המדינה הזמנית ונמשכה בכנסת ישראל. מועצת המדינה הזמנית הוציאה את פקודת הקמת צה"ל והכנסת השלימה חוק זה כאשר חוקקה

את חוק יסוד: הצבא (1976). לפני זה חוק חוק השיפוט הצבאי (התשט"ו - 1955) וחוק שירות הביטחון, שלאחר גלגולים שונים הוא מוגדר כיום כנוסח משולב (1986). הכנסת חוקקה עוד את חוק שירות עבודה בשעת חירום (תשכ"ז - 1967) וחוק רישום ציוד וגיוסו לצה"ל (תשמ"ז - 1987) ועוד – בסך הכול 20 חוקים.

פעילות החקיקה הזאת, שמסדירה את פעולות הצבא – בתוספת הפרשנויות לחוק של בתי הדין הצבאיים ובית הדין העליון – נמשכת לאורך השנים. תפקידיהם העיקריים של החוקים הללו הם כמפורט להלן:

א. **חוק יסוד: הצבא**, מסדיר את הסמכויות ואת הכפיפויות בין הממשלה, שלה הואצלה האחריות העליונה על ענייני הצבא, לבין נציגה כלפי הצבא שהוא שר הביטחון, ולבין הרמטכ"ל, הסר למרותה, בהיותו הנציג הבכיר של הצבא כלפיה. החוק נועד אפוא לקבוע את מרותו של הדרג המדיני על הצבא.

ב. **חוק השיפוט הצבאי** מסדיר את הוצאת הפקודות ומעמדן, את הסמכויות בצבא ואת סדרי הדין הפלילי בו.

ג. **חוק שירות ביטחון** קובע את ענייני הגיוס לצבא, סדיר ומילואים, את סדרי השירות ואת סדרי השחרור משירות.

ד. **חוק רישום ציוד וגיוסו** מסדיר את קריאתו לשימוש הצבא של ציוד הנמצא בידי האזרחים, את השימוש בו, את סדרי שחרורו ואת הפיצי על נזקים שנגרמו לו.

ככלל, מגבלות ומחדלי החקיקה לא בלטו בשנותיה הראשונות של המדינה עד מלחמת יום הכיפורים בשנת 1973. במלחמה זו נחשפו בעיות ומחדלים, בייחוד בנוגע להגדרת הסמכויות בדרג העליון, האזרחי, ובהקשר לאחריות לניהול המלחמה והמבצעים. על כך העירה ועדת אגרנט, שמונתה לבדוק את מחדלי ניהול ההכנות למלחמה וניהולה בימים הראשונים. הוועדה ציינה נושאים שהחקיקה לא נתנה להם תשובה, כגון השאלה "אם על פי הדין הישראלי מוקנית סמכות להנחות את צה"ל לאחד השרים" וזאת מעבר לסמכות הכללית שניתנה לממשלה (בסעיף 29 לחוק יסוד: הממשלה) ואם ראוי להפעיל את הסמכות על-ידי "אצילה לאחד השרים או להפעיל סמכות באמצעות ועדת שרים". כן קבעה הוועדה שיש להגדיר בידי מי מצויה הסמכות להורות על "פעולות שיענו לאיום פתאומי כאשר אין סיפק לזמן את הממשלה לישיבה". ולבסוף היא קבעה שאין הגדרה בהירה של חלוקת הסמכויות והאחריות בענייני הביטחון ושר הביטחון איננו רמטכ"ל-על המנחה בענייני מבצעים ואיננו "מפקד עליון"⁸.

לפי קרמניצר-בנדור⁹ הוועדה לא דייקה כאשר דנה בסוגיית הסמכויות שכבר היו מוקנות לשר הביטחון מתוקף חוק יסוד: הממשלה, וכן מתוקף הפקודות על לקיחת סמכויות ומסמכויות הגיוס שנמצאו כבר בגרסאות של חוק השיפוט וחוק שירות ביטחון שקדמו לחוק

יסוד: הצבא. גם בפועל לא היו הדברים עד כדי כך לא בהירים. עם זאת, דו"ח ועדת אגרנט הביא את הכנסת לעיון מחדש במצב החקיקה ולמינוי ועדה בראשות שר המשפטים לבדיקת החקיקה הקיימת בתחום זה. הוועדה הגישה לכנסת הצעה לעדכון החוק והכנסת אישרה את חוק יסוד: הצבא שבו נקבע כדלקמן:

חוק יסוד: הצבא

1. מהות
 - צבא-הגנה לישראל הוא צבאה של המדינה.
2. כפיפות למרות אזרחית
 - (א) הצבא נתון למרות הממשלה.
 - (ב) השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון.
3. ראש המטה הכללי
 - (א) הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי.
 - (ב) ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון.
 - (ג) ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון.
4. חובת שירות וגיוס
 - החובה לשרת בצבא והגיוס לצבא יהיו כפי שיקבע בחוק או מכוחו.
5. הוראות ופקודות בצבא
 - הסמכות להוציא הוראות ופקודות המחייבות בצבא תיקבע בחוק או מכוחו.
6. כוחות מזוינים אחרים.
 - אין להקים או לקיים כוח מזוין מחוץ לצבא הגנה לישראל אלא על פי חוק.

במשך הזמן הועלו הסתייגויות, תהיות ודרישות לשינוי של חוק יסוד: הצבא והחוקים האחרים. קרמניצר ובנדור¹⁰ סקרו את מערכת החוקים והעירו על חסרונותיה; יהודה בן-מאיר ניתח את מחדלי החוקים הקיימים וגם הציע מערכת חקיקה משלימה;¹¹ יורם פרי בספרו על מעורבות צה"ל בפוליטיקה ביקר את החקיקה, המבליטה, לדעתו, אי-סדרים בסמכויות ואת הפרצות בפיקוח האזרחי על הצבא.¹²

להלן הטענות העיקריות:

1. ביקורת החקיקה בעניין הכפיפויות – הממשלה בישראל, שהרמטכ"ל נתון למרותה, אינה, לפי הגדרתה בחוק, המפקד העליון של הצבא במשמעות שמוקנית למשל לנשיא ארצות-הברית ולנשיא צרפת: בחקיקה האמריקנית מוגדר הנשיא "סמכות פוקדת מבצעת", ובחקיקה

הצרפתית הוא מוגדר "מפקד עליון". בישראל הממשלה מפעילה מרות בתוקף סמכותה להחליט על יציאה למלחמה, דבר שבארצות-הברית מוקנה לקונגרס; היא הממנה את הרמטכ"ל ובסמכותה לפטרו והיא הדנה בכל עניין שראש הממשלה מעלה לפניו כמוסד העליון של הממשל. היא אינה הגורם שמורה לצבא את סדרי עבודתו, מבנהו ומבצעיו, אלא מעבירה את סיכומיה והחלטותיה באמצעות שר הביטחון המייצג את הממשלה ומוציא לפועל את מדיניותה כלפי הצבא, והצבא כפוף לו לפי חוק. כלל זה חל גם על ועדת השרים לענייני ביטחון, שלהחלטותיה יש תוקף של החלטות ממשלה. עיקרו של דבר, **אין בישראל סמכות שהוכרה בפירוש כ"מפקד העליון". סוגיה זו נתונה אפוא** לפרשנויות שונות.

גם ראש הממשלה, שמעמדו וסמכויותיו כלפי מעלה – הממשלה, וכלפי מטה – שר הביטחון והצבא – מתאימות לחשיבה הצרפתית החוקתית, שבה ראש הממשלה הוא המופקד על ענייני ההגנה הלאומית, לא הוגדר ככזה בחוק הישראלי. ראש הממשלה בישראל הוא הממונה הישיר על שירותי הביטחון, ובמקרים שבהם הוא גם שר הביטחון, חלוקת הסמכויות בענייני ביטחון נעשית שאלה תיאורטית. במקרים אלה הוא האחראי היחיד לענייני ביטחון המדינה. למרות זאת, בחוק יסוד: הצבא, ראש הממשלה אינו מוזכר כלל כסמכות בענייני הצבא. עם זאת, בידו הסמכות הכללית, לפי חוק, כראש ממשלה שהרמטכ"ל סר למרותה, ויש גם התיקון בחוק יסוד: הממשלה (1991), הקובע את הקמתה של ועדת השרים לענייני ביטחון, שראש הממשלה עומד בראשה.¹³

בעבר נוסחו ואף נוסו בפועל הסכמות על הסדר הסמכויות בין ראש הממשלה לשר הביטחון. ביומנו מביא משה דיין את ההסכמה בינו לבין לוי אשכול שנכתבה כשנתמנה דיין לשר הביטחון ביוני 1967, ערב מלחמת ששת הימים. לפי הנוסח שהכינו בהתייעצות עם יגאל דיין, ההסכמה הייתה זאת:

שר הביטחון לא יפעל בלי אישור ראש הממשלה בכל הנוגע:

1. לפתיחת פעולות מלחמה כללית או מלחמה נגד ארץ כלשהי;
2. לפעולות צבאיות בתוך מלחמה החורגות מקווי הפעולה הגדולים שנקבעו;
3. לפתיחה בפעולה צבאית נגד כל ארץ שלא השתתפה עד לאותו רגע בפעולות איבה;
4. להפצצת ערים מרכזיות בשטחי האויב אם לא קדמה לכך הפצצת ערים בישראל מידי אותו אויב.

ראש הממשלה יוכל להזמין אליו, בידיעת שר הביטחון, את הרמטכ"ל, את ראש אמ"ן, את מנכ"ל משרד הביטחון או את עוזר שר הביטחון לשם קבלת אינפורמציה. לאחר מלחמת ששת הימים, שבה לא נמנעו חיכוכים בין השניים, הכינו השר גלילי ושני המזכירים הצבאיים, של ראש הממשלה ושל שר הביטחון, מסמך שכונה "הקונסטיטוציה" ואומץ בידי אשכול. המסמך מגדיר שלש רמות של פעילות מבצעית של צה"ל שאופן אישורן בדרג אזרחי יהיה שונה:

1. הרמה האחת היא דברים ששר הביטחון מוסמך לאשר לבדו, כגון תגובה לירי מעבר לגבול או רדיפה אחר מטוס אויב שחדר לשמי ישראל.
2. הרמה השנייה היא מבצעים ששר הביטחון יורה עליהם בידיעת ראש הממשלה, כמו הרדיפה הנזכרת לעיל לאחר שהמטוס החודר כבר חזר לשטחו.
3. הרמה השלישית היא פעולות ששר הביטחון יורה עליהן רק לאחר קבלת אישורו של ראש הממשלה, כמו מבצעי תקיפה מעבר לגבול.

לאחר שנקבעו הדברים דלעיל נוספו בפועל עוד שתי רמות של אישור: האחת, בגבול התחתון של היררכיית האחריות לפעולות הצבא, והיא אישורו של הרמטכ"ל, במסגרת הנחיה כללית שקיבל בלא צורך באישור נוסף, להגיב באש שטוחת מסלול לירי מעבר לגבול. תגובה חריפה ממנה דורשת את אישור השר. הרמה האחרת היא בגבול העליון של ההיררכיה, כלומר פעולות שראש הממשלה לבדו מחליט עליהן, או שהוא מביאן לאישור הקבינט או ועדת השרים לענייני ביטחון. הכול תלוי בהיקף הפעולה או בכוחות המעורבים בה, או בהערכת הנזקים והאבדות ואופי המטרה – האם היא צבאית או אזרחית, וההשלכות הפוליטיות של הפעולה.¹⁴

הניסיונות לתת תוקף לסדרי עבודה בין שר הביטחון לראש הממשלה ולקבוע את רמת המעורבות של ראש הממשלה בעניינים המבצעיים של צה"ל, נעשו בלי שיהיה לכך המשך ממוסד שבא לביטוי בתקנון או בקביעת כללים או בחקיקה.

אי-הבהירות נוגעת גם למעמדו של שר הביטחון. הוא מוגדר בחוק כממונה על הצבא מטעם הממשלה והצבא כפוף לו, אך בו-בזמן הרמטכ"ל מוגדר כמי שסר למרות הממשלה לפי אותו החוק. הביקורת היא, שלא ברורה מהותן של הכפיפויות הללו: האם השר הוא המייצג את הממשלה מול הצבא או שהוא מייצג גם את הצבא בממשלה, ומה מקומו של הרמטכ"ל כלפי הממשלה? כך, למשל, ראש הממשלה מנחם בגין אמר לשר הביטחון אריאל שרון (בעת מלחמת לבנון בשנת 1982) ולשר הביטחון עזר ויצמן (בעניין סמכות הקבינט בשנת 1979) שהם מייצגים את הממשלה בצבא ולא את הצבא בממשלה. שמעון פרס בהיותו ראש הממשלה, לעומת זאת, השאיר לשר הביטחון את חופש ההחלטה באשר לתחומי תפקידו, חופש להחליט כיצד הוא פועל.¹⁵ מאז נהג דוד בן-גוריון לייצג בעצמו את ענייני הביטחון, גם בלא נוכחות הרמטכ"ל בממשלה, השתנו דברים והיום כבר מקובל שהממשלה שומעת את דעת הרמטכ"ל ומטהו בענייני הביטחון שהיא דנה בהם, ומקבלת החלטות בנוכחותם.

האם שר הביטחון מוסמך לפרש את החלטות הממשלה על-פי הבנתו, או לתת הוראות מנוגדות להן, או לא להביא לאישור הממשלה עניינים המחייבים את אישורה? בעיקרון, לפי פירוש החוק וגם בפועל, במקרים כאלה על הרמטכ"ל לפנות לראש הממשלה ולא לקבל את מרות השר משום שהרמטכ"ל, על-פי החוק, סר למרות הממשלה.¹⁶ האמור לעיל קיבל חיזוק

בבג"צ שבו קבעו השופטים, ש"כל עוד לא אמרה הממשלה את דברה בנושא פלוני, חייב הרמטכ"ל למלא את הוראותיו של שר הביטחון. אבל משהובא הנושא לממשלה, החלטת הממשלה היא המחייבת את הרמטכ"ל".¹⁷

גם על תפקיד הממשלה יש תהיות. נאמר בחוק – סעיף 51 (א) (ב) – שבסמכות הממשלה להחליט על פתיחת מלחמה ועליה לדווח על כך לכנסת בהקדם. אך נאמר גם, "שאינן בסעיף זה כדי למנוע פעולות הנדרשות למטרת הגנה על המדינה", ולא נאמר מה היקף הפעולות והאם הן מוגבלות בזמן עד אישור הממשלה.¹⁸

2. כפיפות הרמטכ"ל – הביקורת בנושא זה מתרכזת בפירושים לחוק יסוד: הצבא, שלפיו הרמטכ"ל נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון. יש הטוענים שיכולת הרמטכ"ל לעקוף את סמכות שר הביטחון ולפנות לגוף שהוא נתון למרותו – הממשלה וכל חבר בה, ולראש הממשלה בעיקר – יוצרת כאן "כפל ייחודי", כהגדרת בן-מאיר,¹⁹ כפילות שמצד אחד יש בה פתח לחדירתו של הרמטכ"ל לעולם הפוליטי ומהצד האחר אין חלים על משרתו דיני הצבא של המשמעת למפקד ולפקודותיו, למשל להוראות שר הביטחון. זאת כל עוד אין קביעה בהירה של הסמכות הנותנת הוראות לרמטכ"ל, וכל עוד ניתן לטעון כי יש מגבלות בסמכויותיו של השר כלפי הרמטכ"ל.²⁰ אז מי אפוא פוקד על הרמטכ"ל? לכאורה החוק עונה על כך, שכן נאמר בו שהרמטכ"ל כפוף לשר הביטחון, אך הכפיפות היא במובן זה ששר הביטחון מייצג כלפי הרמטכ"ל את הנחיות הממשלה. השר גם נותן הוראות משלו כאשר הממשלה, מכל סיבה שהיא, אינה נותנת הנחיה. ובכל זאת פתוחה הדרך לפני הרמטכ"ל לערער על החלטות השר ולהבין אחרת ממנו את החלטות הממשלה.

ועוד שאלה: עד כמה צריך שר הביטחון להיות מעורב בכל פעולה של הצבא או האם תחום אחריותו חדל במקום שמסר לצבא את ההנחיה והצבא צריך לבצעה באופן מקצועי בלא התערבותו? ואכן עניין זה היה נושא לפרשנות שונה בזמנים שונים. נכון שגם הרמטכ"ל מוגבל לפי החוק, שכן נקבע בו שהרמטכ"ל הוא "המפקד העליון **בצבא**" ולא על הצבא. אך עניין זה אינו מבהיר את הסוגיה ורק מצביע על כך שמעל הרמטכ"ל יש סמכות שהוא כפוף לה.²¹ ברוב המקרים נפתרים עניינים אלה על בסיס היחסים בין שר הביטחון לראש הממשלה, אלא אם כן ראש הממשלה מחזיק בתפקיד זה. למשל, יצחק רבין ראה את כפיפות הצבא מלאה ולכל עניין וכן ש"מידת ירידתו של הדרג המדיני לפרטים בנושאים צבאיים מוגבלת רק על-ידי תבונתו של הדרג המדיני",²² ואילו מוטה גור ראה את הדברים אחרת. בריאיון שהעניק בסוף תקופת כהונתו כרמטכ"ל²³ הוא קבע שסמכותו המלאה של הרמטכ"ל ברורה ברמה הצבאית-הטקטית של פעולות הצבא, וכן ברורה סמכותו של השר בצד הפוליטי, ואילו בתחומים האסטרטגים-הפוליטיים, היכן שיש השפעה הדדית בין התחומים, עלולות להתגלות אי-הבנות ואי-הסכמות. רבין, לעומתו, כנאמר, סבור שאין אי-בהירות כלשהי בעניין זה, ועוד

הוא אומר,²⁴ "שבמרוצת השנים השכילה מדינת ישראל לקבוע דפוסים, סמכויות ודרכי-עבודה נאותות בין שני הדרגים", אך מוסיף שברוב שנות קיומה של המדינה "נושא היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי לא לובן בדיונים מרוכזים וברוב שנות קיומה של המדינה לא עסקו בזה". חלקית הוא מוציא מכלל זה את ועדת אגרנט מכיוון שלמסקנותיה הוא התנגד נמרצות.

יש עוד מרכיבים המשפיעים על מערכת היחסים הנידונה. חוץ מבן-גוריון, שהיה ייחודי במעורבותו המלאה בענייני הצבא אף שהיה "אזרח" ולא יוצא צבא, נטו בדרך כלל שרי ביטחון וראשי הממשלה "אזרחיים" להתערב פחות, ואילו יוצאי הצבא הבכירים נטו להתערב יותר. המקרה ההיסטורי הבולט ביותר בניגודו בתפיסת חלוקת התפקידים בין שר הביטחון לרמטכ"ל היה בהגדרת ועדת אגרנט "ששר הביטחון איננו רמטכ"ל-על" ולכן אינו נושא באחריות להוצאתם לפועל של מבצעי הצבא במלחמת יום הכיפורים, וזה בניגוד לעמדת הרמטכ"ל דוד אלעזר, שטען ששר הביטחון היה מעורב בכל התכנונים.

ואמנם במבנה המתאים למדינה דמוקרטית מן הראוי ששר הביטחון לא יהיה רמטכ"ל-על, אם כי לא במובן שאליו התכוונה ועדת אגרנט, כלומר שאינו נושא באחריות, **אלא נושא באחריות מלאה לפעולות הצבא ולמתן הנחיות** לפי מדיניות הממשלה. הוא איננו רמטכ"ל-על במובן זה שהוא מניח לממש את החוק האומר שרק הרמטכ"ל נותן פקודות לצבא, אלא במובן של התוויית המטרות והכללים. לפי תפיסה זו תינתן לצבא אוטונומיה בהוצאת המבצעים הטקטיים אל הפועל על בסיס מקצועי. אין זאת אומרת שהשר לא יתערב בפרטים המבצעיים, אך הוא יעשה זאת רק אם לפרטים יש משמעות מדינית או אסטרטגית. ממילא הסמכות לאשר ביצוע של פעולה צבאית כפי שתוכננה נשאת בידי וגם המגע היום-יומי עם הצבא לביורר עניינים הוא בידי. כך ימומש המבנה הנכון ועל-פיו שר הביטחון הוא נציג הדרג המדיני, והרמטכ"ל הוא ראש המערכת הצבאית.

בנוגע לפיקוח על הביצוע יפה אותו הכלל. גם כאן משמעות הפיקוח המלא והיעיל אינה ירידה לכל הפרטים והתערבות בהוצאת כל מהלך המבצע אל הפועל. יעיל יותר כששר ביטחון מצד אחד והרמטכ"ל מהצד האחר יתרמו כל אחד את היתרון היחסי שיש לו לניהול הצבא ולניהול הפעולות הצבאיות ולפיקוח על הצבא וישאירו מרחב למסקנות ולקחים לקראת המשך העבודה. חוק יסוד: הצבא והחוקים הנלווים נועדו להבהיר עניינים אלה. נשאלת השאלה האם הם עושים זאת?

3. חקיקה בעניין תפקידי הצבא – הטענות העיקריות כלפי החקיקה, נוסף על הנאמר לעיל, הן שהגדרות של תפקידי הצבא אינן מדויקות ובמקרים מסוימים אפילו אינן תואמות את החוק. מדובר בעיקר על חריגה מתפקידים ביטחוניים-הגנתיים מובהקים, מלבד דברים ייחודיים לישראל, כמו הכשרה חלוצית של חיילים, או השכלה של חיילים או השירות במשטרה

ובמשמר הגבול. דוגמה לחריגות כאלה מוצאים בסעיף בתיקון לחוק שירות ביטחון, הנקרא "שירות מוכר". נאמר שם, שאם שר הביטחון שוכנע בנחיצותו של שירות מסוים ודיבר על כך עם השר הממונה על תחום זה, וועדת חוץ וביטחון אישרה את השירות הזה והחיל הסכים, ותוקפה של ההחלטה הוא לשלוש שנים, שאותן הוועדה רשאית להאריך – אפשר להעסיק לובשי מדים בתפקידים שאינם נובעים מהגדרת צה"ל כצבא ההגנה לישראל ומהסייגים הקיימים בחוק שירות ביטחון ולפיהם מוטלים על צה"ל רק תפקידים ביטחוניים-לאומיים. תפקידים חורגים כאלה היו אמורים להימצא במשרדים אחרים, כמו חינוך, בריאות, רווחה וחברה, עלייה, איכות הסביבה וכדומה, המוזכרים בתיקון לחוק השירות הצבאי ("שירות אזרחי"). יש מבקרים, כמו קרמניצר, המצביעים על כך שחיילים במדים משרתים בתפקידי אזרחים במשרד הביטחון במסגרת "שירות מוכר". ויש אפילו מי שטוען שהשימוש בחיילים באמצעות הפעלתו של התיקון אפשרי גם בסכסוכי עבודה ויש לכך דוגמאות.²⁵

התיקון של "שירות מוכר" אינו נובע מחוק יסוד: הצבא והוא מחיל את סדרי השירות והמשמעת גם על מסלולי שירות אחרים שהנוהלים בהם שונים ושהצבא לא אמור לעסוק בהם, ועל תפקידים שאינם בסמכותו של משרד הביטחון, דבר הטומן בחובו אפשרות של סכנה לדמוקרטיה.²⁶ ראוי לזכור שנכונותם של משרד הביטחון ושל הצבא להעסיק חיילים בשירותים אזרחיים ובמשרדים אזרחיים נובעת לא רק מהאמונה, שעדיין קיימת, בדבר תפקידי הלאומיים של הצבא נוסף על הגנת המדינה, אלא גם משום ששירות החובה יוצר בשוליים עודפי חיילים במדים.

4. מערכת הפקודות בצבא – הביקורת בעניין זה, של קרמניצר, של בן-מאיר ושל אחרים, נוגעת להעדר קביעה ברורה בחוק יסוד: הצבא באשר לגורם שבסמכותו להוציא את הפקודות בצבא, ואילו הגדרת הפקודות נמצאת רק בחוק השיפוט הצבאי (תשט"ו, 1955). שם נאמר שאת הוראות הפיקוד העליון יוציא הרמטכ"ל באישור השר ואת פקודות מטכ"ל יוציא הרמטכ"ל (סעיפים 2א, א, ב) בלא צורך באישור כזה. עם זאת נאמר בחוק, שהוראות הפיקוד העליון (להלן: הפ"ע) הן הוראות כלליות לקביעת עקרונות לארגון הצבא, למנהל בו, למשטר ולמשמעת ולהבטחת פעולתו התקינה (סעיף 2א[א]). על פקודות מטכ"ל נאמר שיוצאו בכפוף לנאמר בהוראות הפ"ע ובמקרה של אי-התאמה, הנאמר בהפ"ע גובר. כן נאמר, שבהפ"ע אפשר לקבוע סוגים אחרים של פקודות כלליות ואת המוסמכים להוציאן (סעיף 2א [ב, ג]). האם יש הצדקה למצב שבו הפקודות העיקריות והמחייבות בצבא, אינן מוגדרות בחוק יסוד? עוד ממשיכה הביקורת ואומרת, שאמנם פקודות בצבא הן דין לפי חוק השיפוט הצבאי, אך אין הן טעונות פרסום ברשומות ויש כאן פתח לקבוע דינים חריגים שלא לצורך. לדוגמה, פגיעה בחופש האדם וחירותו שלא לצורך, כמו עניין תקופת המעצר לזמן ארוך לצרכי חקירה (סעיפים 237 א, ב) שבית המשפט (האזרחי) פסל אותה וקבע מועדים קצרים יותר; או עניין

שוויון ההזדמנויות בין המינים, או הטרדה מינית. כן מזכירים שיש דינים בתוקף שנקבעו לפני שהתקבל חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו, והם לא שונו בהתאם לחוק היסוד.²⁷ אפשר אפוא להבחין בשלוש דרישות הנובעות מהביקורת על מערכת הפקודות הנוגעות לפיקוח על הצבא. (א) הפקודות בצבא, סדרן והמוסמכים להוצאתן ייקבעו בחוק היסוד והוראות הפיקוד העליון יוצאו מטעם הדרג המדיני, בידי שר הביטחון, בהתייעצות עם הרמטכ"ל ולא ההפך. (ב) המושג "הוראות פיקוד עליון", שמשמעותו נתונה בספק, מאחר שלפי חוק אין פיקוד עליון על צה"ל, יזכה להגדרה טובה יותר. (ג) כל הדינים בצה"ל יותאמו להתפתחות החקיקה ובייחוד לחקיקת היסוד, אפילו אם קיבלו תוקף חוקי לפני שהתקבלו חוקי היסוד.

מכלל חומר הביקורת עולות גם הצעות לתיקון, השלמה ושיפור כפי שמפורט להלן:
 א. ישופרו הגדרות קיימות בנוגע לסמכויות בדרג "הפיקוד העליון". בעניין זה צריכות להיות בחוק יסוד: הצבא הגדרות מחודדות יותר של הכפיפויות החל בממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון, דרך ראש הממשלה המשך בשר הביטחון וכלה ברמטכ"ל. בייחוד חשוב לקבוע את מעמדו של ראש הממשלה כלפי הצבא, שאיננו מוזכר היום בחוק, ולחדד את כפיפותם המלאה של הרמטכ"ל ושל הצבא לשר הביטחון בכל עניין.

ב.. יתוקן החוק המגדיר את תפקידי צה"ל, ו"שירות מוכר" יוכפף רק לעניינים שזיקתם לביטחון המדינה ברורה.

ג. יושלם ניסוח בחוק היסוד בעניין מעמדן של הפקודות העיקריות בצבא ומי אחראי להוציאן או לקבוע סמכויות של גורמים כפופים בתחום זה.

ד. יוסדרו בחקיקה המינויים הבכירים. ייקבעו בחוק מעמדו וסמכותו של ראש הממשלה באשר למינוי האלופים הבכירים, כמו סגן הרמטכ"ל, ראש אמ"ן, מפקד חיל האוויר ומפקד חיל הים. את שאר האלופים ותת-אלופים ימנה שר הביטחון ומינוי אלופי משנה יושאר בסמכותו הבלעדית של הרמטכ"ל.²⁸

השיפור המוצע בהצעות א, ב, רג הוא אפשרי ודרוש. דוגמה מתאימה לענייננו היא החוקה של צרפת שבה נקבע ש"בידי ראש הממשלה הניהול הכללי של פעולות הממשלה ואחריות להגנה הלאומית",²⁹ וזה בלי לגרוע ממעמדו של הנשיא כמפקד העליון של הצבא (אצלנו הממשלה). האם חוק דומה לא יבהיר את מערכת הכפיפויות הקיימת בישראל במערכת העוסקת בביטחון הלאומי ויחזק אותה.

אשר להצעה ד, מעורבות הממשלה במינויים הבכירים, לדעתי, בתנאים השוררים בישראל הרחבת מספר המעורבים הפוליטיים במינויי הקצינים הבכירים מסכנת את המעמד הא-פוליטי היחסי של המינויים בצבא. לכן עדיף המצב הקיים ואין להרחיב את שרשרת המְמנים. בסופו של דבר, שר הביטחון הוא דרג אזרחי נאות לאשר או לא לאשר את הצעות הרמטכ"ל

למינויים, ולממשלה הרי יש הזכות לשנות את החלטותיו. הרמטכ"ל – רב אלוף משה יעלון – בשיחתו עמי, תמך בדעה זו כמו גם שרים לשעבר, שרואיינו לצורך עבודה זאת. בפרק החמישי בספרו מביא יורם פרי דוגמאות למינויים פוליטיים ולהעדפות פוליטיות של המדינאים במינוי הקצינים הבכירים. כל דבר שעוזר לשמור מפני התופעה הזאת ראוי שיעשה. לפני תיקון החוק ראוי לצבור עוד ניסיון ולנסות לנסח כללים או הבנות שישענו על הניסיון המצטבר. זאת, כדי שהתיקון, לכשיבוא, יסדיר עניינים ולא יגרום קשיים נוספים.

כללית אפשר להצביע על שלש סמכויות עיקריות של הכנסת בפיקוח על הצבא באמצעות החקיקה. **הראשונה** – עצם מעשה החקיקה; עיקר הביקורת בעניין זה מופנה ל"נטיית הכנסת לעסוק בענייני הצבא בדרך חקיקה מינימלית"³⁰. **השנייה** – הסמכות של ועדת החוץ והביטחון לאשר או לדחות, לפי חוק גיוס חירום, תקנות שמתקין שר הביטחון בנוגע לשירות הביטחון, למכרזים ועוד ולפקח על ביצוען. כך גם סמכויות הפיקוח המוקנות לפי חוק יסוד מבקר המדינה. **השלישית** – אישורו של תקציב הביטחון.

למרות הביקורת והצורך בשינויים יש להדגיש שעבודת החקיקה של הכנסת בענייני הצבא היא עבודה מתמשכת ובמסגרת עשרים החוקים שנחקקו עד היום, סמכויות הפיקוח של הדרג האזרחי – הכנסת – על הצבא הן מקיפות, ואפילו מודגש בהן לא פעם פיקוח כפול. למשל, חוק השיפוט הצבאי מקנה לשר הביטחון סמכויות למינוי בתי דין שדה ולמינוי נציב קבילות חיילים, כנאמר בסעיפים 543 ו-559, וכן נאמר שהוא הממונה על ביצוע החוק. ואולם לגבי הוצאת תקנות סדרי הדין בבתי הדין הצבאיים ומינוי נציב הקבילות מוטל על שר הביטחון להתייעץ עם שר המשפטים, ויש בזה חיזוק של הפיקוח האזרחי. כך גם בחוק שירות הביטחון, היכן שיש לשר הביטחון סמכויות עיקריות בעניין שירותם של חיילים בסדיר ובמילואים, הוא חייב במקרים רבים לקבל אישור של ועדת חוץ וביטחון או להתייעץ עם השר הנוגע בדבר: למשל עם שר החינוך בענייני השכלה או עם השר לביטחון פנים בענייני השירות במשמר הגבול ובמשטרה, וודאי שזה מחזק את הפיקוח האזרחי על הצבא. דין דומה חל על חוק רישום ציוד וגיוסו לצה"ל, על חוק ההתגוננות האזרחית ועל החוקים האחרים שהוזכרו. לשלילה אפשר לציין את סמכותו הגורפת של שר הביטחון לשחרר בחורי ישיבות משירות, דבר שבית המשפט העליון, בשבתו כבית דין גבוה לצדק, והכנסת נדרשו לתיקונו (חוק שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם התשס"ב, 2002).

מעניין שמידת הפיקוח החוקתי הישיר של הכנסת אינו דומה לזה של הפרלמנט הבריטי. שם ניתן אישור זמני – לשנה, עם אפשרות הארכה מוגבלת עד החלטה מחדש – לעצם החזקת הכוחות הסדירים של הצבא (חוק הפיקוח על השירות הצבאי – Service Discipline Act 1957 SDAs – הכינוי הכולל למערכת החוק הצבאי הבריטי). שונה גם החוק האמריקני, הכולל את מה שמצוי בחוק הישראלי, אך בנוסף, מפקיד בידי הקונגרס את הסמכות להכריז

על מלחמה, לאשר פעולות צבאיות, לדכא מרידות ולקבוע שיטות שלפיהן יאומן הצבא.³¹ לא נראה שהתנאים בישראל מתאימים לתפיסות הללו, מלבד, אולי, עניין הסמכות להכריז על מלחמה ולהחליט על דיכוי מרידות. בכנסת אין מספיק מעורבות וודאי לא מספיק בקיאות כדי להחליט בשאלות המקצועיות של ניהול הצבא, וזאת גם לא התפיסה החוקתית הישראלית.

עבודת הבקרה בוועדות הכנסת

עיקר עבודת הפיקוח על הצבא נעשית בוועדות הכנסת. שלוש ועדות של הכנסת עוסקות באופן שיטתי בפיקוח על הצבא: (א) ועדת החוץ והביטחון; (ב) הוועדה לביקורת המדינה; (ג) ועדת הכספים ובייחוד חלק ממנה המשתתף יחד עם נציגי ועדת חוץ וביטחון בוועדת משנה לתקציב הביטחון.

הוועדות הללו מקיימות גם דיוני מליאה בענייני הצבא, אבל העבודה השיטתית נעשית בוועדות משנה. ועדות המשנה של ועדת חוץ וביטחון העוסקות בצה"ל הן: (א) ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ומבנה צה"ל; (ב) ועדת המשנה למודיעין ולשירותי ביטחון; (ג) ועדת המשנה לכוח אדם, הדנה בכל ענייני השירות, הגיוס והשחרור של חיילים בסדיר ובמילואים; (ד) ועדת המשנה לכוננות, העוסקת בענייני כוננות צה"ל ומשק לשעת חירום; (ה) ועדת המשנה לענייני שירות הנשים בצבא ועוד.

גם מליאת הוועדה לביקורת המדינה דנה לפעמים בענייני הצבא, אם כי פחות מוועדת חוץ וביטחון. לוועדה לביקורת המדינה יש ועדת משנה אחת לצה"ל ולמערכת הביטחון ובה נידונים הדו"חות השנתיים והמיוחדים של מבקר המדינה על מערכת הביטחון – הן החלקים הגלויים הן אלה המסווגים. לסירוגין הופעלה גם תת-ועדה בהשתתפות יו"ר הוועדה לביקורת המדינה ויו"ר ועדת חוץ וביטחון לדיון בדו"חות בענייני שירותי המודיעין ועניינים מסווגים המוצגים בדו"ח השנתי. כאמור, פועלת גם ועדת משנה משותפת לוועדת חוץ וביטחון ולוועדת הכספים, הדנה ומאשרת את תקציב הביטחון, וזה עשור שהפיקוח שהיא מקיימת השתפר במידת-מה.

בכל שלש הוועדות יש אמנם למליאת הוועדה חשיבות מסוימת, אך רק מליאת ועדת חוץ וביטחון פועלת בשיטתיות בענייני הביטחון וצה"ל. לדיוניה מוזמנים בעלי התפקידים הבכירים בצה"ל ובמערכת הביטחון ועם חבריה נמנים יוצאי צבא בכירים הבקאים בחומר המוצג לפנייהם (תרומתם של חברים אלה בולטת יותר בוועדות המשנה). החקיקה בכנסת מלפני כעשור, המקנה לעבודת ועדות המשנה סמכויות של מליאת הוועדה, מיתרת חלק מהדיונים במליאה בכל שלש הוועדות, והדבר בולט בעיקר בוועדת חוץ וביטחון, אך בא לביטוי גם בוועדה לביקורת המדינה וגם בוועדת הכספים. המגבלות של הדיונים במליאה הן ההדלפות לתקשורת של עניינים רגישים, וברוח הנטיות הפוליטיות של החברים. משום כך

דיוניה של ועדת חוץ וביטחון מתבססים בעיקר על דיווחים בעל-פה של ראשי הצבא ומערכת הביטחון. דיווחים אלה הם אמנם סדירים, אך עקב ההדלפות נמנעים המדווחים מלמסור דיווח מלא על נושאים מסווגים ונזהרים במקרים של חשש שהדיון לא יהיה ענייני. ביקורת חריפה על מצב זה נשמעת הן מחברי ועדה והן מאנשי הצבא. יש חברי כנסת שהביאו עמם מתפקידיהם הקודמים ניסיון ואף סיווג בטחוני מתאים, אך אחרים התמנו לוועדות העוסקות בנושאי ביטחון מתוקף התהליכים הקואליציוניים גם אם אין להם קשר קודם לענייני ביטחון. חבר נבחר יכול לעסוק בנושאים רגישים מבחינה ביטחונית ולא חלים עליו כלל תהליכי הבדיקה הביטחוניים הרגילים, והסייגים – אם ישנם – הם מועטים. פיצוי-מה לקושי הזה נמצא בבחירת אישים ביטחוניים לוועדות המשנה, אבל אין בכך פתרון לבעיה. הצעות שהועלו בעבר לקיים מידה של פיקוח ביטחוני – שיטתי יותר – על מינויים לוועדת חוץ וביטחון בכנסת, לא התקבלו.

בדיוני מליאת הוועדות מוגש גם חומר בכתב. בוועדת חוץ וביטחון אלו הן החקירות והבדיקות שערך צה"ל על פעולותיו, בוועדת הכספים זוהי הצעת התקציב ובוועדה לביקורת המדינה – דו"חות המבקר. כלומר, חבר מליאה שאינו מצוי בעניינים שוטפים ורוצה להתכונן לדיון, יש לו, בדרך כלל, חומר להתכונן ממנו.³² אשר לוועדות המשנה, המצב טוב בהרבה. הטעם הראשון לכך הוא שבדיוניהן נשמרים כללי הביטחון והסודיות בקפדנות רבה יותר. הטעם השני הוא שגורמי הביטחון מעמידים לרשותן של ועדות המשנה מסמכים ודיווחים שוטפים, מיוחדים ומסווגים, כך שחברים המבקשים להתמצא בחומר טוב יותר, יכולים להכין את עצמם לדיונים. הטעם השלישי הוא שמדובר בוועדות משנה המתמחות בנושאים ממוקדים, כך שחברים מתמידים יכולים לקנות בקיאות טובה בנושא עיסוקם. שתי מגבלות פוגמות ביעילותם של דיוני ועדות המשנה. הראשונה – חילופי משתתפים בצמוד לשינויים קואליציוניים. השנייה – אין לוועדות המשנה הללו מנגנונים או מסורת של חקירה משלהן (כמו שיש, למשל, לוועדות של הקונגרס בארצות-הברית). לכן מעטים הם, אם בכלל, מסמכי ההכנה הבלתי תלויים העומדים לרשותן. הן נהנות אמנם משירותם של יועצים, אך זה אינו מפצה על החסר.

שונה מהותית הוא המצב בוועדה לביקורת המדינה, שדיוני המליאה ודיוני ועדת המשנה לענייני צה"ל ומערכת הביטחון נערכים בה לאור הדו"חות שמספק לה מבקר המדינה. ממילא עומד לרשותה דרך קבע חומר בלתי תלוי במבוקרים, שנבדק כהלכה ומאפשר דיון מעמיק.

ועדת החוץ והביטחון

הוועדה ממונה על-פי חוק (סעיף 43 (א) (ג) בתקנון הכנסת, יולי 1981) לעסוק בענייני חוץ, הכוחות המזוינים וביטחון המדינה. בשנת 1970 התקבל תיקון על פיו יהיה לוועדה מזכיר

פרלמנטרי מקצועי והיא תקייה פגישות חודשיות קבועות עם הרמטכ"ל, שר הביטחון וראש הממשלה. היא גם מקבלת בקביעות סקירות מודיעין לעדכון חבריה. על סמכויותיה בתחום התחיקה דובר לעיל. אשר לנושאים מבצעיים, סמכותה לקבל דיווחים ולדון בהם. אין הממשלה זקוקה לאישור הוועדה למבצעים ואפילו לא במקרה של פתיחת מלחמה להבדיל מהמצב בארצות-הברית, שבה, כאמור, הקונגרס הוא המאשר יציאה למלחמה, ומאז ימי ניקסון ומלחמת וייטנאם הוחמרו התנאים בהם הקונגרס דורש מהממשל לעמוד בטרם ייתן את אישורו. עם זאת, נכון שראשי ממשלה נועצו בחברי הוועדה בטרם התקבלו החלטות כבדות משקל. למשל, לקראת מלחמת ששת הימים, לקראת מבצע אנטבה ולקראת מלחמת שלום הגליל.

בשנת 1977 כשנבחר משה ארנס לראשות וועדת חוץ וביטחון, הוא הקים ועדות משנה כדי שיתמחו בנושאים העיקריים של פעולת הצבא ומערכת הביטחון, כמצוין לעיל. הוא גם דאג למינוי יועצים מומחים לוועדות המשנה הללו. רמת הדיונים ויעילות העבודה זכו אז להתקדמות ניכרת. בכל זאת נשארו החסרונות והמגבלות שהוסברו קודם. חשיבות מיוחדת נודעת להיעדר חקירה עצמאית או חקירה על ידי צוות בלתי תלוי ולכך שרוב הדיונים מסתיימים ללא סיכום. לכלל זה היו יוצאים מן הכלל בכמה מקרים, ביחוד בימי כהונתו של אבא אבן כיו"ר הוועדה באמצע שנות השמונים, כמו במקרה פולארד והדו"ח על מדיניות ההרכשה, הפיתוח, הייצור וההצטיידות באמצעי לחימה חדשים (1985). במארס 2002 בדקה ועדת המשנה לשירותים חשאיים את רצח רחבעם זאבי ואת המשתמע ממנו.

עבודתה של ועדת משנה מיוחדת שהוקמה בשנת 1986 בראשותו של דן מרידור לבדיקת תפיסת הביטחון ויישומה היא המקרה החריג והבולט מכולם. הוועדה הגישה דו"ח מפורט בשנת 1987 ובו ניתוחים, מחשבות והצעות. יש בדו"ח לא מעט דברי ביקורת על תהליכי קבלת ההחלטות בענייני הביטחון. בכרך א של הדו"ח יש תמצית של "ממצאים, מסקנות והמלצות". הדו"ח הזה השפיע על דיוני ועדת חוץ וביטחון וגם תרם למערכת הביטחון בעיקר בתחומי הניתוח של שדה הקרב העתידי, תורת הקרב המודרני, הכנסת הנשק המונחה המדויק, הפרדת פיקוד כוחות היבשה מהמטכ"ל ועוד. ואולם בראיונות שקיימתי עם דן מרידור ועם רן כהן צוין שמדובר בגילויים בודדים, אם לא ייחודיים, של עבודה עצמאית ומעמיקה של חברי הכנסת. בקיץ 2003 הקימה ועדת חוץ וביטחון "ועדת חקירה" בעניין תפקוד המודיעין ערב המלחמה בעיראק שהחלה במארס 2003. לפי פניית מערכת הביטחון ועל דעת חברים בוועדה, הוסר ממנה התואר ועדת חקירה ושמה שונה ל"ועדה לבחינת המודיעין".³³

ועדות המשנה וגם מליאת הוועדה עורכות ביקורים בצה"ל. חבריהן שומעים שם דיווחים על הנעשה בשטח ופוגשים את אנשי היחידות. לביקורים האלה יש חשיבות בהקשר של הפיקוח על הצבא ביחוד בהבנת תמונת פעילותו של צה"ל בשטח. חשיבות הביקורים עולה ככל שהחברים מכינים את עצמם לביקור, שאז הם קולטים טוב יותר את המוצג לפנייהם

וידועים במה להתעניין ומה לשאול. החיסרון בביקורים הללו, לדברי חברי הכנסת עצמם, הוא שצופים שם במצגת שהוכנה במיוחד בעבורם, והמפגש עם האנשים הוא תחת פיקוחם של המפקדים, נציגי הפיקודים ונציגי המטכ"ל. ייתכן שאילו היו מתאפשרים ביקורי פתח והפגישה עם החיילים והקצינים בשטח הייתה אינטימית יותר – בלי פיקוח מגבוה – היה לביקורים הללו משקל גדול יותר בפיקוח של הכנסת על הצבא.

בידי יושב ראש הוועדה יש גם סמכויות עצמאיות משלו כלפי גורמי הביטחון. יש באפשרותו לרדת לעומקם של דברים שכן יש לו סיווג ביטחוני מלא לכל עניין ובכל נושא. הוא רשאי לעיין במסמכי הצבא בלא הגבלה ולדבר עם כל חייל. באיזו מידה סמכות זו מנוצלת? יושב הראש לשעבר של הוועדה, דן מרידור, וגם בעלי תפקידים בצבא מעידים שמדי פעם בפעם יורד יושב ראש הוועדה לשטח כדי להתעמק בסוגיות, אך זה נעשה במשורה. הוא רשאי אך לא חייב להביא נושאים שהתעניין בהם לדיון בוועדה או בוועדות המשנה, לפי העניין והרגישות. הוא אמור להציג, לפי שיקוליו, את ממצאיו המפורטים לרמטכ"ל או לשר הביטחון.

הוועדה לביקורת המדינה

הוועדה לביקורת המדינה, אחת הוועדות הקבועות של הכנסת, עוסקת בשני מכלולים; **האחד** הוא דיון בדו"חות מבקר המדינה במטרה לתקן את הליקויים שהועלו בהם. זוהי עיקר העבודה והיא נמשכת לאורכה של שנת העבודה כולה. דיווחים מסוימים, ובראשם הדו"ח העיקרי – הדו"ח השנתי של מבקר המדינה – מוגשים לפי חוק בתאריך קבוע ולפי הנהלים שנקבעו בחוק. יש גם דו"חות שאינם קשורים לתאריך מסוים אך נכללים בתכנית העבודה הקבועה של המבקר, ובנוסף יש דו"חות מיוחדים שהמבקר מצא לנכון להגיש לוועדה. המכלול **השני** של עבודת הוועדה הוא הטיפול בנושאים שחברי הוועדה סבורים שיש לדון בהם ולהציע למבקר שישקול אם להגיש בעניינם דו"ח. יש בידי הוועדה גם לפנות למבקר בבקשה מחייבת להכין דו"ח. הוועדה רשאית – בהקשר לדו"ח מיוחד שביקשה ושהמבקר הגיש, ובנסיבות מיוחדות לנושא שנכלל בדו"ח השנתי הקבוע – להחליט על מינוי ועדת חקירה, שאותה ממנה נשיא בית המשפט העליון. ועדת החקירה תגיש את ממצאיה לוועדה לביקורת המדינה ואם צריך גם לממשלה וליועץ המשפטי לממשלה (סעיף 14 (ב) בחוק יסוד: מבקר המדינה). לפני פרסומו של הדו"ח השנתי של מבקר המדינה – ובמקרה של הצבא זהו דו"ח בסיווג סודי ביותר – ועדת משנה לענייני ביטחון דנה עם המבקר ועם גורמי הביטחון ומחליטה אילו חלקים מן הדו"ח ייכללו בפרסום הגלוי ואילו יישארו חסויים. לאחר קבלת "התייחסות" (תשובת) הממשלה לדו"ח השנתי (תוך 90 יום מקבלת הדו"ח), הוועדה דנה מחדש ובמפורט בכל פרק ותת הוועדה – בחלק הביטחוני שבתשובת הממשלה לדו"ח המבקר.

בדרך כלל מופיעים לפני הוועדה נציגי הגופים המבוקרים ונדרשים לתקן את הליקויים שזונו בדו"חות המבקר. הוועדה מכינה את סיכומיה ומגישה אותם לאישור מליאת הכנסת, בדרך כלל עם סיום העבודה על הדו"ח השנתי כולו. הכנסת יכולה לדון גם בדו"חות שלא הוגשו בהם סיכומים. החלקים החסויים של הדו"חות לא יובאו לדיון למליאת הכנסת ובעניינים ייחשבו סיכומי הוועדה "כאילו אישרה אותם הכנסת" (שם, סעיף 17 ג). על הביקורת כחלק מהפיקוח על הצבא ראו בהמשך.

הקושי הוא שאין בידי הוועדה להטיל סנקציות, מה שכמובן פוגם באפקטיביות של עבודתה. למוסד הביקורת בגרמניה למשל – כך הוסבר לי בביקורי שם – יש קשר ישיר אל מוסדות התקציב של הפרלמנט והם יכולים להביא לעצירת תקציבים במקרה שאין מתחשבים בביקורתו.

ועדת הכספים

כאמור, הבדיקה, הדיון וההחלטה בענייני תקציב הביטחון אינם נתונים בידי מליאת ועדת הכספים אלא בידי ועדת משנה משותפת עם ועדת חוץ וביטחון לתקציב הביטחון. לעתים מתקיים דיון בבעיות התקציב גם במליאה ואף במליאת שתי הוועדות: ועדת הכספים וועדת חוץ וביטחון. האישור הסופי של תקציב המדינה לקראת ההצבעות במליאת הכנסת ניתן במליאת הוועדה. ועדת המשנה, שלפניה מונח תקציב הביטחון לפרטיו, שומעת את ההסברים להצעת התקציב מאנשי האוצר ומאנשי מערכת הביטחון, והיא שומעת גם חוות דעת של מומחים ויועצים. מאז שימש גדליה גל יו"ר הוועדה, באמצע שנות התשעים, התחדדו הסוגיות והסמכויות של ועדת המשנה. בשנת 1995 אף אישרה הכנסת תיקון לסעיף 19 לחוק יסודות התקציב, ולפיו נדרש האוצר להודיע לוועדה על השינויים התקציביים שבוצעו בתכניות תקציב הביטחון. פירוש הדבר – הידוק הפיקוח על העברת מקורות בין תכניות פעולה מוגדרות בתקציב הביטחון. הדיווחים הללו עוברים אל האוצר ממערכת הביטחון ומכאן לוועדה, חלקם בזמנים קבועים וחלקם כבקשות מיוחדות לאישור מוקדם של שינויים תקציביים.³⁴ כן החלו להקפיד יותר על נושאים כמו ההרשאה להתחייבות כספית בהווה עבור פרויקטים לשנים הבאות (בעיקר הקצאה לרכש לפי תכנית רב-שנתית) וגם על העקיבות בהוצאת התקציב לפועל ועל העברות כספים לעניינים אחרים. כך יכולים חברי ועדת המשנה לתרום יותר לאישור התקציב השנתי ולפיקוח עליו וכן לשינויים התקציביים המתחייבים. כן בודקת ועדת המשנה את השינויים הנעשים במשך השנה ובאים לביטוי בהצעות תקציב משלימות וכך גם באשר לשימוש ביתרות התקציב.

גדליה גל, דן מרידור ואחרים שעמם שוחחתי מאשרים כי עבודת ועדת המשנה לתקציב הביטחון נעשתה רצינית יותר בעשור האחרון, אך יש גם שלוש הסתייגויות: (א) האפקטיביות

של ועדת המשנה נפגמת משום שהרכבה נקבע לפי שיקולים קואליציוניים ולא לפי שיקולים מקצועיים. עקב כך משתתפים בדיונים חברים שאינם אמונים על סוגיות תקציביות ומתקשים להתמצא בחומר המוגש להם. חילופי העונות הקואליציוניות מביאים גם חילופים בין חברי הוועדה וגורמים לתהליך ההתמחות להתחיל כל פעם מחדש. (ב) חברי הוועדה נוטים להצביע הצבעות כלליות ולא להתווכח על כל סעיף כשמדובר בתקציב הביטחון, ואין גם רצון להטיל מגבלות על השימוש בתקציב זה מחשש לפגוע בדרוש לצה"ל. (ג) הדיונים הארוכים והמפורטים אינם תורמים בסופו של דבר תרומה גדולה ואינם מולידים שינויים של ממש. "זה כאילו קיים הסכם ג'נטלמני שמערכת הביטחון מספקת את סקרנות המחוקקים והם מצדם מאשרים את התקציב כחותמת גומי".³⁵ אמרי טוב, מי שהיה היועץ הכלכלי של משרד הביטחון, אומר על הכנסת "שבפועל היא לא מפקחת על תקציב מערכת הביטחון" ופעולתה היא "אֶשְׁרוּר החלטות של גופים אחרים

בדו"ח מבקר המדינה לשנת 1995³⁶ קובע המבקר שמשרד הביטחון ערך שיפורים ניכרים, לפי דרישותיו של המבקר, בספר ההסבר לתקציב המוגש לוועדה המשותפת, "אך לא כל הנחיותיו נענו". הוא מצביע על הצורך בשינויים במבנה ספר תקציב הביטחון ובמסמכי ההסבר הנלווים אליו, המוגשים לוועדה לדיוניה, כדי שיהיה אפשר להבחין בבחירות בין סעיפי תקציב שונים. והוא מוסיף: "כמו כן ראוי שתקציב הביטחון יציג את מלוא ההוצאות וההתחייבויות... במיוחד בנוגע לתכנית ההתעצמות של צה"ל, כדי לאפשר להם (למקבלי ההחלטות) להפעיל שיקול דעת ולקיים דיון ענייני בחלופות אפשריות". בשנת 2000 חזר המבקר ואמר שהדיווח הנמסר לוועדה אינו מספק; שבאזורי תקציב כמו היתרות, השימוש בעודפים בתקציב הביטחון ובסוגי ההוצאות שאפשר להגדיר אותם כתקציב התעצמות, יש הגדרות לא ברורות די הצורך, או עירובים של תקציב התעצמות עם תקציב שוטף.³⁷ על דברים אלה עדיין אין ביכולתה של הוועדה לשלוט.

לסיכום, נדמה כי אין להפחית בערכו של פיקוח הכנסת על הצבא. ככלל, עבודת החקיקה חשובה מאוד; היא היוצרת את התשתית החוקית ואת המסגרות והמגבלות שעל-פיהן צריך צה"ל לפעול. היא גם אינה שוקטת על שמריה ובמשך השנים נוספו והשתכללו חוקים ותקנות. השאלה העולה מהאופן שבו החקיקה הזו מתבצעת היא: באיזו מידה החוקים, השינויים וההשלמות נעשים רק בשל צרכים דוחקים שהזמן גרמן ובעקבות יוזמות בודדות? האם לא נחוץ שהכנסת, באמצעות ועדת החוקה חוק ומשפט, או ועדה משותפת לוועדת החוקה לוועדה לביקורת המדינה ולוועדת חוץ וביטחון, תבחן, אם לא ברציפות אזי לעתים קבועות או מזומנות, מה דרוש להשלמת החקיקה על הצבא – לפי צורכי הזמן. אפשר לענות על צורך זה גם באמצעות ועדה כזאת אד-הוק ובלבד שבעיות היסוד יידונו באופן ממצה, יוצעו השינויים המתחייבים ויחוקקו החוקים הנדרשים.

יוזכר שגם חוק יסוד: הצבא נחקק רק אחרי משבר הסמכויות במלחמת יום הכיפורים ואחרי שפורסמו מסקנות ועדת אגרנט. גם מבקרי החוק, כמו קרמניצר, בנדור, בן-מאיר ואחרים, סבורים שיש לבדוק מפעם לפעם, באופן יסודי את הצריך חקיקה והשלמה. יש גם בעלי עמדה וניסיון שאינם רואים צורך בכך משום שהחקיקה הנוכחית נראית להם מספיקה. עם אלה נמנים שר הביטחון לשעבר משה ארנס, היועץ המשפטי לממשלה לשעבר אליקים רובינשטיין והרמטכ"ל משה יעלון.

החסר בקביעת מיהו המפקד העליון על הצבא ומהו תפקידו של ראש הממשלה כלפי הצבא, מה פירושן של הקביעות בחוק שמצד אחד הצבא כפוף לשר הביטחון ומצד אחר שהרמטכ"ל סר למרות הממשלה ושהרמטכ"ל הוא הדרג הפיקודי העליון בצבא – אלה הן רק כמה דוגמאות שראוי לבדוק, ללבנן ולהשלימן כדי לשכלל את ההנחיה החוקתית כיצד על צה"ל לפעול במדינת ישראל הדמוקרטית. ההשלמות והתוספות אולי לא ישנו הרבה מהקיים, ואולי אף להפך, הם יבססו אותו, אבל ניתן יהיה למנוע באמצעותן אי-הבנות או לחלופין לסייע במקרים של אי-הבנות בעתיד.

** ** *

לסיכום, הפיקוח הממשי של הכנסת על הצבא נעשה באמצעות הוועדות וועדות המשנה. העבודה היא רצינית בדרך כלל, אם כי מידת הרצינות תלויה בנפשות הפועלות בכל דור ודור, בקואליציה, בתכניות העבודה שפועלים לפיהן ובמידת הנכונות לרדת לעומקן של הסוגיות הקשורות בצבא. כל אחד מהגופים הפועלים בכנסת והעוקבים אחר הצבא מקבל דיווחים, אך רק הוועדה לביקורת המדינה מקבלת דיווחים מסודרים וכתובים המוגשים לאחר מחקר יסודי של גוף בלתי תלוי. ואולם דו"חות מבקר המדינה אינם חוצים את הגבולות שבין הוועדות ונוצר אבסורד. לדוגמה, ועדת חוץ וביטחון אינה מקבלת את דו"חות המבקר העוסקים בעניינים שהיא עוסקת בהם. היה אמנם היגיון מסוים בהקמת הוועדה לביקורת המדינה, שאחרת היו דו"חות המבקר ברובם מונחים כאבן שאין לה הופכין. אמנם יש לוועדת חוץ וביטחון מבט אחר על סוגיות הצבא ועבודתה היא בעיקרה עיסוק בהתפתחויות השוטפות; ואולם ראוי לבחון מדוע מידע הניתן לכנסת ודרוש לוועדה מסוימת יהיה מוגבל רק לוועדת ביקורת המדינה. ראוי להכניס בעניין זה תיקונים.

לוועדת חוץ וביטחון יש יתרון ביכולת חבריה לראות תמונה כוללת יותר של הנעשה בצבא על רצף של זמן, ליהנות מדיווחים שוטפים ולהיות קשובים יותר למידע הבא מן התקשורת והדעות המושמעות בציבור, אבל אין לה מסורת קבועה לחקירה עצמאית ובלתי תלויה של חברי הכנסת עצמם או באמצעות צוותי מומחים. העובדה שיש בכנסת אופוזיציה בעלת עמדה ביקורתית עשויה, אם כי לא בהכרח, לתרום לדיון העוסק בפיקוח על הצבא.

ועדת המשנה המשותפת לתקציב הביטחון חשובה בפיקוח הכספי על הצבא ועל ניהול התקציב. עם זאת, יעילות הפיקוח ויכולת ההחלטה בנושאים התקציביים סובלות מכך שלא כל חבריה בקיאים בנושאים תקציביים בכלל ובתקציב הביטחון בפרט. גם בעבודת ועדה זו קיים החיסרון שאין לה יכולת לחקור חקירה עצמאית משלה, ולו בסוגיות יסוד. ככלל, יש צדק, אם כי לא בכל מקרה, בדבריו של מנחם הופנונג, כי "בפועל, לא עומדים לרשות הכנסת אמצעים מספיקים לקיום פיקוח פרלמנטרי נאות: אין לכנסת מנגנון ייעוץ ומקורות מידע משל עצמה והיא תלויה במה שמערכת הביטחון מספקת לה".³⁸ אין לצפות מהכנסת שהפיקוח שלה על הצבא יבוא במקום הפיקוח של הגופים הממונים האחרים – גופי הממשל, גופי הביקורת במערכת הביטחון, של המפקדים, שהם ציר מרכזי בפיקוח זה ושל גופי החקירה העומדים לרשות גורמים אלה. עם זאת, יש ביכולתה לפקח על גופים אלה ולראות אם הם עושים את מלאכת הפיקוח שלהם כהלכה. בעשור האחרון היא הרחיבה את הפיקוח כאשר חוק יסוד: הממשלה החדש (1992) ביטל את מצב החירום הקבוע, שנמשך כל שנות המדינה. מאז מתיר החוק מצב חירום רק לזמן מוגבל, והארכתו דורשת את אישור הכנסת, בכפוף למגבלות של אי-פגיעה שרירותית בזכויות ועוד.

יש לכנסת תרומה סגולית בפיקוח על הצבא. ואולם רצוי ואפשר לשכלל את הפיקוח הזה, להשביחו ולהעמיקו כך שיקיף באופן מסודר את מערכת הביטחון כולה. מבט מחדש על הדרוש תיקון והשלמה בתחום התחיקתי וביקורת עצמית של הכנסת כדי לקדם את תפקוד מוסדותיה, העוסקים בפיקוח על הצבא, עומדים זה זמן על הפרק וראוי לקדםם.

פרק שני:

הממשלה

מצד הממשלה מתבצע הפיקוח האזרחי על הצבא באמצעות פעילותם של הגופים האלה: (א) מליאת הממשלה; (ב) ועדת השרים לענייני ביטחון; (ג) ראש הממשלה וגורמים במשרדו; (ד) שר הביטחון וגורמים במשרדו; (ה) שר האוצר וגורמים במשרדו.

מליאת הממשלה

מליאת הממשלה אינה מנהלת פיקוח הדוק על הצבא אף שלפי חוק היא הסמכות העליונה ברשות המבצעת. הממשלה דנה בענייני הצבא ושומעת דיווחים ממפקדיו ומשר הביטחון והיא גם מקבלת החלטות בקשר אליו. ואולם רק לעתים רחוקות יש בה דיונים שעולים בהם הנושאים הנוגעים לפיקוד הצבא, מבנהו ותפיסת הפעלתו. גם במקרים אלה מדובר בעיקר במדיניות כללית הנוגעת לפעולות ומבצעים. יש מקרים שהממשלה יושבת כוועדת שרים לענייני ביטחון (כדי להבטיח חיסיון) כאשר ראש הממשלה רוצה להרחיב ולשמוע את דעת כל השרים בענייני ביטחון קריטיים, או לקבל אישור למבצעים בעלי משמעות אסטרטגית ומדינית (למשל, ההחלטה על מבצע אנטבה, יולי 1976, ההחלטה על הפצת הכור הגרעיני בעיראק, ביוני 1981, מלחמת שלום הגליל, ביוני 1982). כמעט כל ראשי הממשלה הפעילו כך את הממשלה, בייחוד בימי מתיחות ביטחונית ומלחמה. גם במקרים אלה ההחלטה עוסקת באישור מדיניות והנחיה כללית למבצעים ולא החלטה על תפקוד הצבא. בשלושה מקרים יש לממשלה השפעה ישירה על הצבא ותפקודו:

1. **בסמכותה למנות ולפטר את הרמטכ"ל** לפי חוק יסוד: הצבא. לפי חוק זה הרמטכ"ל גם סר למרות הממשלה. אבל מלבד עצם מעשה המינוי, שהוא חשוב בפני עצמו, אין לו משמעות מעשית לעניין הפיקוח (חוץ מהדיונים שהוזכרו). מעולם לא בחרה הממשלה רמטכ"ל שלא לפי הצעת ראש הממשלה וגם הסנקציה של פיטורי הרמטכ"ל לא הופעלה מעולם. מובן שמרות הממשלה מחייבת, אך היא מפעילה מרות זאת על ידי כפיפותו של הרמטכ"ל

להחלטותיה ובאמצעות שר הביטחון. כך הדבר עד שהרמטכ"ל מחליט שלא לקבל את הנחיית שר הביטחון, אם לדעתו זה האחרון נתן הוראה הנוגדת את החלטות הממשלה או שאינה תואמת – למיטב הכרתו – את מדיניות הממשלה. גם אז יעדיף הרמטכ"ל, ברוב המקרים, לברר את העניין אצל ראש הממשלה ולא במליאה.

2. **הממשלה היא המכריזה על מלחמה**, ובלשון החוק: "המדינה לא תפתח במלחמה אלא מכוח החלטת הממשלה". הממשלה מחליטה על כינון שלום לסוגיו, על חוזים והוצאתם לפועל ועוד (לפי חוק יסוד: הממשלה החדש 1992 ולפי חוקי מדינת ישראל, אדמיניסטרציה, סעיף 18). לפי החוק, הממשלה מביאה פעולה כזאת לידיעת הכנסת במהירות האפשרית, אך אינה חייבת לקבל את אישורה. למרות זאת התגבש משנת 1974 הנוהג ולפיו מתבקש אישור הכנסת בתהליך חתימת הסכמים בעלי חשיבות מדינית או צבאית.³⁹ להחלטותיה אלה יש כמובן השפעה ישירה על הצבא, אך לא נובע מהן פיקוח על העשייה לאחר קבלת ההחלטה. בדרך כלל, הפיקוח, אם נעשה, לא נעשה במליאה אלא על ידי ועדת השרים לענייני ביטחון או צוות מצומצם יותר שייקבע לשם כך.

3. הממשלה בהכרעותיה השנתיות על גודל תקציב הביטחון **קובעת את מסגרתו הכללית** אך לא את מבנהו ולא את פרטיו. היקפו של תקציב זה, התפתחותו והתנודות הרבות החלות בו בשנים האחרונות, משפיעות באופן ישיר על מבנה צה"ל, על התפתחותו, על ביצוע תפקידיו השוטפים, ולטווח הארוך – גם על תנאי השירות של חייליו. גם כאן הפיקוח נמסר לנציגיה של הממשלה העוסקים בביטחון ולא למליאה.

דיוני הממשלה במליאתה סובלים מחסרונות כמו אלה של ועדת החוץ והביטחון. אולם במקרה של הממשלה הדבר חמור יתר שכן לממשלה אחריות רבה יותר כמי שמופקדת על עיצוב המדיניות וביצועה. החסרונות הם:

- א. הקושי לנהל דיון חסוי. מכת ההדלפות היא אחת הבעיות המכבידות ביותר על היכולת לנהל דיון בעניינים מסווגים. הממשלה הייתה צריכה להיות הראשונה הנלחמת בנגע ההדלפות, אך לא כך הם פני הדברים, מה שמחייב את המופיע לפני הממשלה בזהירות רבה.
- ב. חוסר הבקאות של חברי הממשלה, אלה שאינם מעורבים בדרך כלל בענייני הביטחון ו/או אלה שהכנתם לדיון לקויה. לחברי הממשלה לא מוגש, במקרים רבים, חומר לקראת הדיון ולא מוצעת להם הכנה בידי גוף מקצועי. הם עסוקים לרוב בענייניהם הפוליטיים, ובמקרה הטוב מתמסרים כהלכה לענייני משרדיהם.

דווקא מהצבא מקבלים השרים חומר מוכן כהלכה ודווקא אז נשמעות הטענות שהחומר המובא לפני הממשלה ואופן הצגתו, קובעים את תוצאת הדיון, הלא היא עמדת הצבא, לא מפני שאין מציגים חלופות, אלא משום שאין למתדיינים יכולת להתמודד עם הצגת הדברים כפי שזו נעשית על ידי נציגי הצבא. מעמד הצבא בדיון, עדיף, גם בשל יוקרתו והכישורן

להציג את ענייניו. מה שמאזן את הכף במידה מסוימת הוא המידע הביקורתי מן התקשורת, המסייע בידי השרים לעורר דיונים ולהעלות שאילתות. לשלמות התמונה יש לומר שבמשלה, על אף הקשיים שצוינו, נעשית לאורך השנים עבודה יסודית וחשובה, בייחוד כשהיא יושבת כוועדת שרים לענייני ביטחון.

ועדת שרים לענייני ביטחון

בחוק יסוד: הממשלה, נאמר שסמכות הממשלה יכולה להיות מוענקת לוועדת שרים (קבינט ביטחוני, קבינט כלכלי, קבינט חברתי). ועדות שרים לענייני ביטחון פעלו מטעם הממשלות השונות, אך רק בשנת 1992 נקבעו תקנות ברורות בחוק בנוגע לעבודתה, תפקידיה וחבריה הקבועים, כמו שר הביטחון, שר האוצר או השר לביטחון פנים, וכן שראש הממשלה הוא העומד בראשן, וממילא נקבע כך מעמדו הבכיר בענייני הביטחון. לא נקבע מספר החברים בהן וראשי ממשלה ממנים כחברים בוועדה זו חברי ממשלה, נוספים על הקבועים, לפי שיקוליהם. בימי כהונתו של ראש הממשלה אהוד ברק מספר חברי ועדת השרים לענייני ביטחון הגיע ל-18! הוועדה קובעת מדי פעם בפעם צוות מצומצם מחבריה, לפי הצעת ראש הממשלה, למעקב אחר מבצעים ולקבלת החלטות בדרך מהירה יותר. אישור סופי של מבצעים שוטפים או אישור תגובות מידיות נעשים דרך קבע אצל ראש הממשלה וכך גם תכניות המבצעים השבועיות לאחר שאושרו בידי שר הביטחון. אצל ראש הממשלה מסתיימת במקרים אלו שרשרת קבלת החלטות. עקרונית הוא מוסמך לעשות זאת או להעביר את ההחלטה לדיון הוועדה.

ועדת השרים לענייני ביטחון ממונה לא רק על המבצעים, אלא גם, ויש אומרים בעיקר, על התוויית הדרך שבה על הצבא ללכת כדי לבצע את תפקידיו. לכן היא גם הגורם שאמור ללבן ולעצב את תפיסת הביטחון, את יעדי הצבא במסגרת תפיסה זאת, את האסטרטגיה של העשייה ואת המשאבים הדרושים לטווח הקצר ולטווח הארוך כדי שהצבא יוכל לעמוד במטלות. על-פי תפיסה זאת הצבא צריך לבנות את עצמו, אם לביטחון השוטף ואם לשדה הקרב העתידי. אם אלו אכן תפקידיה של ועדת השרים לענייני ביטחון, אזי תרומתה בעניינים אלה אינה גדולה.

מה שמפחית את כושרה ואת יעילותה של הוועדה בתחומים שהוזכרו הם הפגמים בנוגע לטיב הדיון שוועדת השרים סובלת מהם. אשר לדיון בעניינים מבצעיים הדבר מורגש פחות ובייחוד ככל שאחוז גבוה יותר מחברי הוועדה הם בעלי ניסיון והבנה בענייני הצבא. אך יש לזכור גם כי חלק מחברי ועדה זו צורפו אליה מטעמים קואליציוניים בלי קשר להתמצאותם בתחום והדבר מורגש בדיונים, בהם נדרשת קבלת החלטות. דיוני הוועדה סדירים, פעם בשבוע בדרך כלל, והיא שומעת סקירות ואף מונחים לפנייה דיווחים בכתב, והחשש מהדלפות

קטן, אם כי עדיין קיים, אבל, ההכנה לדיונים בעניינים היסודיים לוקה בחסר ולא פעם נערך הדיון בלחץ זמן.

בסוגיות חשובות הנוגעות לצבא, כמו הערכת מצב שנתית ורב־שנתית או מדיניות הביטחון, יש לעתים שהדיון אינו חורג ממצגת של הצבא ושאלות עליה, ואינו ממוצה. כושרו של הצבא להכין מיצג יפה ומשכנע מקנה לעמדתו יתרון מראש. לעתים, מתקיים דיון רציני וארוך אך הוא נפסק ואין לו המשך.

לא בכל המקרים ניתן לחברי הוועדה חומר קריאה לקראת הדיונים השבועיים, וכן לא מקבלים השרים הכנה מפי מומחים. רק בחלק מן המקרים מוצג לפני השרים חומר שהוכן בידי גוף מתמחה, במקביל לחומר שמציגים משרד הביטחון והצבא. אין הנחיה ברורה איך דיון כזה צריך להתנהל.

במקרה של עימות מתמשך, מעבירה ועדת השרים את סמכות ההכרעה על הביצוע לקבוצה מצומצמת (מטבחון) ומתנתקת מהטיפול בעניין.

בולט אפוא חסרונו של גוף מקצועי, צוות מיוחד מהמועצה לביטחון לאומי או מגוף אחר, שיעסוק באופן רצוף בהכנת חומר לדיונים בעבור ראש הממשלה וועדת השרים לענייני ביטחון, כדי להכין את סדר היום כהלכה ולהסביר בקצרה את הדברים ולהציג בבהירות את הדילמות להחלטה. הטענות האלה נשמעו ונשמעות בתקשורת ואצל חברי כנסת.⁴⁰ לפעמים נשמעות טענות על כך שהצבא עושה מניפולציה בעזרת כושר ההצגה שלו, כדי להעלות רק את הצעת ההחלטה שהוא ושר הביטחון רוצים בה. כאשר מוצגות דילמות להחלטה, תוצג אחת טובה אך יקרה, אחת שאינה יקרה אך אינה טובה מספיק ואחת סבירה מבחינת התוצאה והמחיר, והיא המתקבלת לרוב והיא זו שאליה התכוון הצבא מראש.

גם אם יש אמת בטענות הללו, כולן או חלקן, הבסיס לטענה הולך ונחלש כאשר שואל הרמטכ"ל, מדוע אין המדינאים והאזרחים המופקדים על סוגיות הביטחון מביאים לכך שתהיה להם הכנה טובה יותר לדיונים, כדי שיוכלו להתמודד כהלכה עם החומר שמביאים לפנייהם הצבא ומשרד הביטחון. טבעי שהצבא רוצה לשכנע, שהוא מכין חומר כהלכה ושיש לו היכולת והמנגנון לעשות זאת. ואכן, מודים גם הטוענים, חסרים גורמים שמחוץ לצבא ומשרד הביטחון המסוגלים להתמודד כהלכה עם השפעתו, יוקרתו ובקיאותו של הצבא, וכל עוד לא ישתנה המצב תישאר עדיפותו בעינה.⁴¹ על אף המגבלות והחסרונות, דיונים רציניים ומתמשכים נערכו בעבר בוועדת השרים לענייני ביטחון, אך דיונים כאלו היו מעטים, וספורים בלבד הגיעו לסיומם בסדרת סיכומים והחלטות.

את סדר היום של ועדת השרים, כמו את זה של הממשלה, קובע ראש הממשלה. היו ראשי ממשלה שהקפידו לקיים דיונים יסודיים והיו שהקפידו פחות. האופייני למצב המתמשך אצלנו הוא שאין שיטה ואין לוח זמנים סדור לדיונים בנושאי היסוד הקבועים, כמו הערכה

שנתית, ואין סיכומים תקופתיים – חצי שנתיים או שנתיים – של ההתפתחויות בסוגיות הביטחון ומדיניות הביטחון. מובן ששאלות כבודות כמו הנחיה אסטרטגית אינן מחכות לתאריכים מסוימים כדי להציג את עצמן על סדר היום, אך באותה מידה הן נמצאות גם בסדר היום הבסיסי. בכל מקרה יש חשיבות גדולה ולפעמים מכרעת להכנתם של השרים לדיונים. בייחוד חשוב הדבר לקראת הדיון בתכנית הרב-שנתית של צה"ל, שבו הממשלה או ועדת השרים דנות בהתמודדות עם המבחנים הצפויים בעתיד. השרים צריכים להגיע להבנה מעמיקה הן של האיומים שהתכנית אמורה להכין את צה"ל להתמודד עמם, הן של מבנה הכוח הדרוש – כוח כזה שאפשר לפתחו במסגרת המשאבים שיופנו לצרכיה של מערכת הביטחון. תיקון המצב יבוא רק אם ייחוד זמן הכנה והדיון ייערך עם מטרה להגיע לסיכומים והחלטות.

"שוב, כמו בכל שנה, קברניטי מערכת הביטחון מהלכים אימים עלינו. שוב הם מאיימים, שאם לא יוגדל תקציב הביטחון, הם פשוט לא יוכלו לספק לנו ביטחון", אומר ראובן פדהצור.⁴² טענות כאלה חוזרות ונשנות במשך השנים וזו דוגמה אחת מני רבות לטענות, שצה"ל מגייס את עוצמת המערכות המיומנות שלו כדי להטות את החלטות הממשלה לכיוון הדרוש לו – מה שכונה פעם "סיפורי כיפה אדומה". לפני כמאה שנה אמר הלורד סולסברי לאחד ממנהיגי התקופה שנבהל מהאיומים שהציגו אנשי הצבא, שתמיד כאשר אנשי מקצוע מציגים איומים – רופאים, אנשי דת או אנשי צבא – צריך לגשת לבחינת הדבר "על ידי דילול היין הסמיך שלהם בהרבה היגיון בריא".⁴³ באותה הרוח, מביא אליוט כהן מדברי בן-גוריון: "בעניין צבא... קובעים לא המומחים, אם כי עצתם היא חיונית, אלא פְּקוּחֵי העין ובעלי שכל ישר. וסגולות אלה יש לכל איש נורמלי".⁴⁴ אבל זאת צריך להוסיף, לאחר שהשקיע הרבה בלימוד בעיות הצבא.

ראש הממשלה וגורמים במשרדו

בחוק הצרפתי משנת 1959, התקף גם היום, נקבע, כאמור, בלי לגרוע מתפקידו של הנשיא "כמפקד עליון" כי "ראש הממשלה ינחה את פעולות הממשלה. הוא יהיה אחראי להגנה הלאומית".⁴⁵ על אף ההבדלים בין צרפת לישראל, הגדרה זו, או דומה לה, מתאימה לישראל. ראשית, מפני שהיא עונה נכון על המצב הקיים; ושנית, משום שהחוק הזה נחקק בצרפת במסגרת התהליך של חיזוק השפעת השלטון האזרחי על הצבא.

אילו כלים ישירים יש בידי ראש הממשלה, המאפשרים לו לפקח על הצבא? מלבד עובדי לשכתו, שהבולט בהם לעניין זה הוא המזכיר הצבאי (המהווה חוליה מרכזית ויום-יומית לקשרי ראש הממשלה עם הצבא ועם הנעשה בו), ומלבד הקשרים עם הצבא שהם יום-יומיים, ובייחוד אם ראש הממשלה הוא גם שר הביטחון, ומלבד המגע באמצעות שר הביטחון

ומשרד הביטחון, יש לציין שני כלים השייכים למשרדו ותפקידם נוגע לפיקוח על הצבא: (א) המועצה לביטחון לאומי; (ב) ועדת השרים לתיאום, מנהל וביקורת המדינה.

המועצה לביטחון לאומי

פתרון לקשיים שתוארו לעיל יכולה לתת מועצה לביטחון לאומי. היא מסוגלת לבחון על בסיס "היגיון בריא" את הסוגיות בתחום הביטחון הלאומי העומדות לדיון והכרעה ולחקור את הדברים חקירה בלתי תלויה. למעשה, המצב עתה, כשהמועצה פועלת משנת 1999, הוא שהאפשרות הזאת מוחמצת בעיקרה.

ועדת אגרנט המליצה על יועץ לענייני מודיעין לראש הממשלה. רבין מינה את האלוף (מיל') רחבעם זאבי לתפקיד היועץ למלחמה בטרור ובהמשך גם ליועץ לענייני מודיעין. זמן מה אחרי מינויו הפסיק זאבי לייעץ בענייני מודיעין מכיוון שסבר כי לא ניתנה לו האפשרות לתרום בנושא. בכל זאת נמשכה המסורת של מינוי יועץ לענייני מודיעין והיא גוועה לאחר פרישתו של יהושפט הרכבי, שהיה היועץ לראש הממשלה מנחם בגין. הרכבי הכין מסמכים חשובים בתחומי המודיעין והאסטרטגיה, אך משנוכח לדעת שאין משתמשים בעבודותיו אפילו כדי לפתח דיון רציני הוא עזב והתפקיד שלא אויש מאז. הייעוץ בענייני טרור נמשך במשך השנים, דורות של מדינאים, מומחים, עובדי ציבור, מכוני מחקר ומבקרי מדינה חזרו והעלו את הצורך בייעוץ לראש הממשלה ולקבינט בנושאים של ביטחון לאומי ואסטרטגיה בשני תחומים: (א) הכנת דיונים עקרוניים באמצעות חקירה וכתובה של מסמכי יסוד ומסמכי בדיקה, שיסייעו להעמיק ולהעשיר את הדיון. (ב) הכנה רצופה של חומר לדיוני הממשלה בנושאים שעל סדר היום, שישביר לשרים את הסוגיות העומדות לדיון ויבהיר את הדילמות העומדות בפני מקבלי החלטות. וכן חומר שייתן בידיהם אפשרות לבקר ולפקח טוב יותר על מבנה הצבא ופעולותיו.

בדו"ח מבקר המדינה 38, בפרק על תהליכי קבלת החלטות במשרד הביטחון בעניין חיל הים נכתב בסיכום, שאין להשלים עם העובדה שבדיונים מופיע החיל כיועץ מקצועי **בלעדי** למקבלי החלטות וצריך שתישמע בדיונים כאלה גם דעה אחרת מוועדה מייעצת מקצועית **בלתי תלויה**. זמן-מה אחר-כך ותוך אזכור קביעה זו יזמו חברי כנסת בראשות בני בגין הצעת החלטה עקרונית, שאושרה במליאת הכנסת (1991) כתיקון לחוק יסוד: הממשלה (סעיף 39(ה)) ובו נאמר: "לממשלה יהיה צוות, שיקים ויפעיל ראש הממשלה, ליועץ מקצועי קבוע בתחומי הביטחון הלאומי; ראש הממשלה רשאי להטיל על הצוות תחומי ייעוץ נוספים". בשנת 1992 שונה חוק יסוד: הממשלה, אך התיקון הזה אינו נכלל בו אלא בחוק אחר, חוק רגיל העוסק בפעולת הממשלה. בעקבות החקיקה בעניין זה הוקם בשנת 1991 צוות במשרד ראש הממשלה יצחק שמיר ובו שלושה חברים קבועים ועוד כמה יועצים. הצוות הכין חומר

בנושאים שנקבעו כחשובים לתהליכי קבלת החלטותיהם של ראש הממשלה והממשלה, בהנחייתם של מזכיר הממשלה, המזכיר הצבאי והיועץ המדיני, ופעל בתחומים שנועדו לו. אנשי הצוות גם ניהלו שיחות שבועיות עם בכירי הלשכה לבחינת האופק האסטרטגי. הצוות בחן עבור הממשלה שאלות כמו כפיפותה של מפקדת העורף או החיוניות של הסיוע הכלכלי האמריקני למשק. אך לאט-לאט הצוות נמוג עד שנעלם בתום כהונתו של שמיר.

דיברתי אז עם אנשי משרד ראש הממשלה ובייחוד עם מזכיר הממשלה דאז, אליקים רובינשטיין, וכן עם חברים בצוות, ומה שעולה כסיבה עיקרית ל"מות הנשיקה" של הצוות היה חוסר תקשורת רצופה ומתאימה עם ראש הממשלה. בכירי הלשכה דאגו אמנם לטפל בחומר שהוצג לפנייהם, אך חוץ מהם לא היה לחומר זה דורש. ראש הממשלה, שהיה צריך להפעיל את הצוות בסוגיות שמטרידות אותו, ללמוד את החומר שהכינו לו חברי הצוות ולדון עמם לקראת קבלת החלטות, לא מצא לנכון לעשות זאת במידה שתצדיק את עבודת הצוות. יצחק רבין צמצם את הצוות לאיש אחד – יועץ בתחומי האסטרטגיה ומדיניות הביטחון. גם יועץ זה חדל לפעול זמן קצר לאחר מינויו.

בשנת 1999 הקים ראש הממשלה בנימין נתניהו את המועצה לביטחון לאומי, זמן קצר לפני סיום תפקידו. את תפקיד הקמת המועצה הוא מסר לאלוף (מיל") דוד עברי וזה הכין את המצע לעבודתה ולמבנה המועצה, להרכבה ולתכנית עבודתה. לאחר שאלו נידונו ואושר המתווה, הקים עברי את המועצה והחל להפעיל אותה בתחומי מדיניות הביטחון והאסטרטגיה במבט רחב, וגם בתחום ניהול קשרי חוץ עם גופים מקבילים בארצות העולם. כן עסקה המועצה בהכנת התפיסה והתיאום בענייני בקרת הנשק (בק"ן).

מאז הקמתה היו ראשי המועצה משתתפים בישיבות הממשלה והקבינט. בהחלטת הממשלה על ההקמה (החלטה מס' 4889 מיום 7 במאס 1999) מוסבר, בין השאר, שהפעלת המועצה איננה באה "לפגוע בסמכויותיהם או במעמדם של משרדי הממשלה והגופים הממלכתיים השונים, אלא לשמש גוף תיאום, אינטגרציה, חשיבה ומעקב בתחום המדיניות הלאומית". עוד מוגדר שם, כי "נושאי הביטחון הלאומי הנם נושאים מגוונים ורב-ממדיים הכוללים בין היתר היבטים ביטחוניים, מדיניים וחברתיים". זאת היא גם תפיסת העבודה של המועצה.

דוד עברי סבור שהמועצה עשתה עבודה חשובה, אך היא לא זכתה שלעבודתה תוקדש תשומת הלב הדרושה של ראש הממשלה והקבינט, כדי שתתפוס את מקומה הראוי בתהליכי קבלת ההחלטות.⁴⁶ עברי עמד בראש המועצה עשרה חדשים ולאחר שנבחר אהוד ברק לראש הממשלה מונה עברי לשגריר ישראל בארצות-הברית. כחצי שנה עמד בראש המועצה, כממלא מקום, סגנו של עברי, האלוף (מיל") גדעון שפר והוא הביא לפני הממשלה כמה נושאים ובהם תכנון המים, הנסיגה מלבנון ועוד. אחרי שפר מונה לתפקיד האלוף עוזי דיין. דיין כיהן

בתפקיד כשנתיים – 2000-2002. כשעזב את תפקידו הוא השאיר מכלול של עבודות חשובות כמו: קו התפר, סוגיית ההסברה, ביטחון מערכות המידע בישראל ועוד. בעניינים מסוימים, כמו שאלת ערביי ישראל, הניבה עבודת המועצה דיונים בממשלה ומתקיימת עבודת בחינה נמשכת ומלווה. נעשתה עבודה גם בעניינים הכלליים יותר, כמו סוגיות הביטחון הלאומי והאיומים לטווח הארוך וההשלכות על מבנה הכוח שיידרש בעתיד. העבודות כולן נעשו לפי עקרונות העבודה שהתוותה הממשלה, כלומר תיאום, אינטגרציה, חשיבה ומעקב. דיין עזב כשהוא מותח ביקורת בייחוד על שאין עבודת המועצה זוכה לתשומת לב מספקת של ראש הממשלה ושל הממשלה או לתשומת לב בכלל. דוגמה בולטת לכך – המועצה עמלה רבות כדי להכין הערכת מצב לאומית אינטגרטיבית רחבת-היקף והמסמך החשוב הזה **לא זכה** להגיע אל שולחן הדיונים.

בקיץ 2002 מונה אפרים הלוי לראשות המועצה, אך כבר בסוף מאי 2003 נאמר עליו שביקש לפרוש בשל אכזבה מהפעלת המועצה.⁴⁷ ואכן ביוני סוכם שיפרוש במועד מאוחר יותר. הלוי הסביר את עזיבתו, לפי המובא בעיתון **הארץ**:⁴⁸ "חשבתי שאפעל כראש המועצה לביטחון לאומי כל זמן שיש תנאים שמאפשרים לי לפעול. כאשר ראיתי שהתנאים אינם מאפשרים לי לפעול, חשבתי שאין זה ראוי שאשאר בתפקידי".⁴⁹ בעת שנכנס לתפקידו הסביר הלוי את תפקידי המועצה: כ"גיבוש הצעות למדיניות בנושאי יסוד של הביטחון הלאומי, גוף מטה של ראש הממשלה והקבינט בנושאי ביטחון לאומי וביצוע משימות מטעם ראש הממשלה, כמו מגעים עם גורמים בינלאומיים בתחום הביטחון הלאומי. [...] לדעתי צריכה המועצה לגבש חלופות בנושאים שוטפים של ביטחון לאומי מנקודת ראות של כל הנוגעים בדבר ולא רק הצבא".⁵⁰ יוצא אפוא שהדברים החיוניים הללו לתהליכי קבלת ההחלטות עדיין אינם נחלת מנהיגות המדינה.

המועצה ממשיכה לעבוד ופעילותה ומסמכיה נוגעים לנושאים חשובים בביטחון הלאומי. כן נמשכת המסורת שהחל בה עוזי דיין בשנת 2002, והמועצה הכינה הערכת מצב לאומית לשנת 2003.⁵¹ אל המועצה צורפה יחידת היועץ לענייני טרור ותכנית עבודתה מלאה. במועצה עובדים למעלה משלושים איש, רובם נמנים על סגל החוקרים ומיעוטם עוסקים בארגון ושירותים. היא בנויה על שיטת עבודה ב"אגפים", כל אגף ונושאי: מדיניות ביטחון, מדיניות חוץ, פנים ותשתיות והמטה ללוחמה בטרור. כל אגף כזה מפגיש לצורך התדיינות את הגופים השונים ברחבי הממשל העוסקים בנושאים הנדונים ואת הגופים האקדמיים – כל זה לשם גיבוש מדיניות והכנת עבודות סיכום לעיון הממשלה, החלטתה ומעקב אחרי ביצוע.

אם כך, מה מונע היווצרות תנאים נאותים לעבודתה של מועצה לביטחון לאומי כדי שהממשלה תיעזר בה באופן ממשי בתהליכי קבלת ההחלטות והדיונים בסוגיות הבסיסיות והשוטפות העומדות לפנייה להכרעה?

א. דרוש ביקוש לעבודתה – לא יחס סתמי אוהד לרעיון של גוף ייעוץ על יד הממשלה וראש הממשלה, אלא ביקוש במלוא מובן המילה. משמע, שראש הממשלה וחברי ממשלה אחרים יציגו למועצה את מה שמטריד אותם וצריך לימוד, יקבלו מן המועצה את החומר העונה לבעיה שהציגו וידונו במשמעויותיה. או אז תהיה למועצה עמדה משמעותית יותר בסיוע לתהליכי קבלת ההחלטות, לעיצוב מדיניות הביטחון ולהבנה ביקורתית טובה יותר של הנעשה בצה"ל לצורך פיקוח עליו. ואולם המצב רחוק מלהיות כזה. אמנם מסכימים עם ראש הממשלה על תכנית עבודה ועל ארגון, אמנם יוזמים עבודות על נושאים חיוניים, אבל כל זה רחוק בדרך כלל מביקוש קונקרטי להשתתפות בתהליכי קבלת ההחלטות. ראשי הממשלה והשרים אינם מגלים עניין מעשי רצוף בקיומה של המועצה. קברניטים ושרים לדורותיהם התרגלו להשתמש בכושרו העדיף של הצבא לדווח, לנתח ולהציג את החומר בסוגיות העומדות על הפרק. יוצאי הצבא שבהם התרגלו לחומר הזה וודאי מעדיפים אותו על חומר אחר, אך כך גם האחרים. העיון במגוון הערכות לפני קבלת החלטה (פלורליזם), שמוסיף ממדי עומק לחשיבה ויכולות בממשל משוכלל, הייתה המועצה יכולה לקדם בסוגיות שבהן הדבר חיוני. כן היא יכולה לקדם את תרומת המחקר העצמאי ואת הסקת המסקנות העצמאית. לעניין זה חשוב גם שהרכב אנשיה יהיה מאוזן בין יוצאי צבא לאזרחים. גם בעניין זה ההתקדמות היא מעטה.

ב. דרוש שלראש המועצה יהיה מעמד קרוב לראש הממשלה וללשכתו, ושראש הממשלה ישאל בעצתו דרך קבע.

ג. דרוש שצוות מטעם המועצה יעסוק בקביעות בהכנת מידע לשרים על הנושאים הנמצאים בסדר היום ועל העולה על שולחן הממשלה מדי שבוע בשבוע.

ד. צריך לחוקק את **חוק המועצה לביטחון לאומי**. חוק זה יקבע את מקומה של המועצה בין מוסדות הממשל, יקבעו בו תפקידי המועצה ועקרונות ונהלים לפעולותיה. הערכת המצב הלאומית צריכה להיקבע כמסמך שנתי שיש להגישו בתאריך מסוים, ולאחר אישורו של ראש הממשלה יעבור המסמך לממשלה, ולפי אישורו לוועדת השרים וגם לוועדת חוץ וביטחון או לוועדות המשנה שלה. כך יהיה סיכוי לדיון מעמיק בהערכת המצב וגם לראש הממשלה לא יהיה נוח להתעלם מהמסמך.

גם אם יתמלאו כל התנאים שנמנו לעיל, הם אינם נותנים למועצה מעמד "על יד שולחן הממשלה" כל עוד לא ישתמש ראש הממשלה בשירותה של המועצה באופן מלא. רק כאשר יעשה זאת, תוכל המועצה להיות גם כלי יעיל בידיו ובמובן הכללי – גם כבקרה על הצבא, התנהלותו והעמדות שהוא מביא לממשלה. למועצה יש כישורים להציג עמדה בדוקה ובלתי תלויה בעמדת הצבא ובסוגיות הנוגעות לצבא, בכל עניין העומד על סדר היום ונוגע לביטחון

הלאומי, למבנה הכוח או לתכניות הצבא. את הטענות בדבר יצירת אווירת איומים ביטחוניים מיותרים לצורך השגת מטרות אינטרסנטיות יכולה המועצה לביטחון לאומי לאזן היטב.

ועדת השרים לתיאום, מנהל וביקורת המדינה

הוועדה הזאת היא עוד מכשיר לפיקוח העומד לרשות הממשלה כחלק ממשרד ראש הממשלה. הוועדה נשענת בעבודתה על "האגף הבכיר לביקורת המדינה וביקורת פנימית" במשרד. האגף נשען בעבודתו על חוק ותקנות. החוק הוא חוק יסוד מבקר המדינה. נאמר בו ש"לא יאוחר מיום 15 בפברואר בכל שנה ימציא המבקר לראש הממשלה [...] לעיון, דין וחשבון על תוצאות הביקורת של הגופים המבוקרים [...] שנערכה במהלך שנת הכספים שחלפה". ובהמשך נאמר:

"(1) ראש הממשלה ימסור למבקר, תוך 10 שבועות [...] את כל אלה:

- (א) הערותיו לדין וחשבון בעניינים שבהם ימצא לנכון;
- (ב) תגובות הגופים המבוקרים לדין וחשבון, כפי שהועברו אליו;
- (ג) הערותיו המפורטות לדינים וחשבונות קודמים, בעניינים שטרם העיר את הערותיו עליהם;

(2) בתום התקופה כאמור בפסקה (1) יונח הדין וחשבון של מבקר המדינה, וכן התגובות וההערות על שולחן הכנסת".

עוד נאמר בחוק, שהגוף המבוקר ידווח גם לראש הממשלה על הדרכים שנקט לתיקון הליקויים וראש הממשלה ידווח למבקר המדינה בתוך שמונה חודשים מיום הגשת הדו"ח על הליקויים שנמצאו בבדיקותיו ועל תוצאות טיפולו בתיקון הליקויים. התקנות הן החלטות ממשלה בקשר לסדרי הטיפול הממשלתי בממצאי ביקורת המדינה, במעקב אחר תיקון הליקויים ובמעקב אחר ביצוע החלטות הכנסת הנוגעות לממצאי ביקורת המדינה.

את התפקידים המצוינים כאן בנוגע לראש הממשלה ודרך הטיפול בממצאי הביקורת מבצע, לפי החלטת הממשלה, אגף הפיקוח הכללי, כנאמר: "אגף הפיקוח הכללי [...] ירכז את הטיפול בממצאי מבקר המדינה כחוק, יעקוב אחר תיקון הליקויים ויכין לוועדת השרים את החומר הדרוש לדיוניה ולהחלטותיה". הוא בודק, לפי הנאמר, את הדו"ח השנתי ואת הדו"חות האחרים של מבקר המדינה, שאינם נכללים בדו"ח השנתי. כמו כן הוא בודק את דו"ח מבקר המערכת במשרד הביטחון. האגף מכין את המסמך הנקרא "הערות ראש הממשלה". יש בו שלושה חלקים: **הראשון** עוסק בהחלטות ועדת השרים, שעיקרן הנחיות לגופים המבוקרים בדבר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת בדו"חות קודמים. **השני** עוסק בתגובות המבוקרים לדו"ח האחרון, ויש בו תקציר הליקויים והתשובות עליהם. **השלישי** הוא לקט מעקבים שערך האגף עצמו בגופים המבוקרים על ביצוע החלטות הממשלה בזיקה לתוצאות הביקורת

ותיקון הליקויים. את המעקבים הוא עושה גם בביקורות פתע, אם כי לא בצבא, אך בדרך כלל הוא מבצע מעקב נמשך ומתואם. לאחר קבלת תגובת הגופים המבוקרים לממצאי הביקורת שהועברו אליהם בתמצית מטעם האגף, הוא מביא לוועדת השרים לדיון ולהחלטה את תמצית הדו"חות ואת התשובות עליהם. ועדת השרים מביאה, על-פי הצורך או אם נתבקשה לכך, את הנושא לפני ראש הממשלה או אף לדיון בממשלה או בקבינט. החלטת ועדת השרים עוסקת בהנחיות לתיקון הליקויים. אם שכנע הגוף המבוקר את הוועדה שיש ממצאי ביקורת שאינם מדויקים היא דנה בכך עם המבקר ועם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת. האגף הבכיר לביקורת ומעליו ועדת השרים לביקורת הם כלים בידי ראש הממשלה והממשלה לפיקוח על הצבא בנושאים שהעלתה הביקורת. יש לפעולתם חשיבות במסכת הפיקוח האזרחית הכללית על הצבא, אבל פעולת פיקוח זאת אינה חורגת מעבר לטיפול בסוגיות שהועלו בביקורת המדינה ובביקורת הפנימית.

ראש האגף ומתמחה אחד או יותר הם העוסקים בנושאי הביקורת על הצבא. הערך המוסף של עבודתם הוא בבחינה הנוספת, והפעם מטעם הממשלה, של מידת תיקון הליקויים שנמצאו בדו"חות מבקר המדינה. קשה להעריך את מידת האפקטיביות של ערך מוסף זה, אם כי זו ודאי קיימת.

שר הביטחון וגורמים במשרדו

שר הביטחון הוא המופקד מטעם הממשלה על הצבא והצבא כפוף לו. משום כך הוא הגורם האזרחי המרכזי המפקח על הצבא. מידת בקיאותו וסמכותו קובעת את סוג הפיקוח שהוא מפעיל. מבחינה זו עדיף לכאורה מצבם של שרים שהיו אנשי צבא, אך זה רק במקרה שהשר לא יצר לעצמו מערכת ייעוץ מתאימה, והיתרון פוחת לאחר ששר חדש למד את הדברים. לרשותו של השר עומדים, מלבד בקיאותו האישית, המשרד ומבקר מערכת הביטחון.

מדובר כאן על השר עצמו, בהבדל ממשרד הביטחון. משרד הביטחון לא יועד מיסודו להיות כלי פיקוח על הצבא על אף היותו כפוף לאותו "בוס" באמצעות מנכ"ל המשרד. משרד הביטחון מתפקד כגורם סיוע אזרחי מרכזי לצבא בפעולתו, לפי העיקרון שקבע בן-גוריון שהצבא נלחם והמשרד רוכש לו את הדרוש. במסגרת הגדרה זו הוא רוכש, מטפל בנפגעיו, משתתף בהכנת תקציבו, מנהל את פעילויות החיילים הנשלחים לתפקידי סיוע בגופים אחרים ומשתתף בקביעת מדיניות הפיתוח של אמצעי לחימה ואמצעים אחרים הדרושים לצבא ובהוצאתה לפועל של מדיניות זו. אגף הבינוי של המשרד מנחה מקצועית את יחידות הבינוי הצבאיות; ראש אגף התקציבים משמש בעת ובעונה אחת גם יועץ כספי לרמטכ"ל; ומפא"ת (מנהלת פיתוח אמצעי לחימה ותשתיות) כפופה הן לצה"ל והן למשרד הביטחון – ולפיכך לא ברורה הכפיפות ולא ברור על מי מוטלת האחריות, ויש חשש – יש אומרים שהדבר קורה

בפועל – שהצבא נוגס בדרך זו גם מנתח האחריות של משרד הביטחון, דבר שכמובן אינו תקין.

לרשות המשרד לא עומד מנגנון פיקוח על הצבא והוא גם אינו מורשה לנהל חקירות כדי לעקוב אחר מחדלים ושחיתות בצבא. לשם כך יש לצבא אמצעי חקירה משלו. ניסיון שנעשה באמצע שנות השמונים לתת למשרד הביטחון, באמצעות אגפיו ובייחוד באמצעות ראש אגף התקציבים, לפקח על ניהול התקציבים בצבא ולהטיל עליו בכובעו השני – יועץ כספי לרמטכ"ל – אחריות לביצוע חוק יסודות התקציב (אז, תקציב התשמ"ה, 1985) – ניסיון זה בוטל עקב התנגדות הצבא.⁵² גם מפא"ת אינה נחשבת לכלי פיקוח על הצבא.

עם זאת, לעצם ביצוע הפעולות הנזכרות ואחרות על-ידי המנגנון האזרחי של משרד הביטחון, שהוא נפרד מן הצבא, יש תרומה מסוימת לפיקוח. המשרד מקפיד על ביצוע חוק התקציב ועל תהליכי הרכש. על אף כל הטענות על סרבול תהליך הרכש, הוא דואג שלא תתפתח מעורבות בלתי תקינה של אנשי צבא. ממילא המומחיות הטכנית הגוברת, הנדרשת בהחלטות על רכש, משפיעה על מעורבותם המוגברת של המזמינים-המומחים, שהם אנשי הצבא. על ידי חיזוק מערכת הרכש במומחים כאלה, כחלק מהגופים הרוכשים במשרד, אך שאינם תחת מרות הצבא אלא תחת מרות המשרד, מבטיחים יתר שקיפות והקפדה על תהליכי הרכש. עובדה היא, שבמקרה הבולט ביותר של ניצול מושחת של תהליכי הרכש, המקרה של רמי דותן, חקירתו הייתה יוזמה של משרד הביטחון, לא של הצבא, לפחות עד השלב שבו החלו להיחשף העדויות המרשיעות.

השפעתו של המשרד בתחום הפיקוח על הצבא מתעצמת בפעולתו של מנכ"ל המשרד, המנהל באורח שוטף את פעולות המשרד מול הצבא ומדי פעם בפעם יוזם פיתוח ורכש ביטחוני. השר גם מטיל עליו לא אחת לטפל בנושאים שמשמעותם פיקוח על הנעשה בצבא. עם זאת, המשרד, כאמור, אינו גוף פיקוח מיסודו ורבים מבכירי המשרד סבורים שאין לו גם כלים לכך.

הכלי היחיד לפיקוח ישיר שיש בידי השר הוא **מבקר מערכת הביטחון**. המבקר אינו כפוף למשרד ולמנכ"ל אלא ישירות לשר. המבקר עוסק גם בביקורת פעולות המשרד וגם אלה של צה"ל. הוא מסכם עם השר את תכנית העבודה, מגיש את מסקנותיו לשר ופועל מטעמו כמבקר פנימי לכל דבר ולפי חוק. המבקר פועל לפי הנחיות של חוק הביקורת הפנימית (התשנ"ב, 1992) והוראות משרד הביטחון הנובעות ממנו. החוק מנחה אותו מה יכלול בביקורתו על הגופים שאותם הוא בודק:

א. האם מתקיימת בהם שמירה על החוק, על הניהול התקין, על טוהר המידות ועל החיסכון והיעילות.

ב. האם מתקיימות ההוראות המחייבות את הגוף הנבדק.

- ג. האם ניהול הנכסים, הנהלת הכספים והטיפול בהם ובשמירת הרכוש הם כנדרש.
- ד. האם ההחלטות מתקבלות בגוף הנבדק לפי הנהלים.
- ה. האם תוקנו הליקויים שעליהם הצביע מבקר המדינה.

הוראות המשרד קובעות איך יבוצעו פעולותיו של המבקר, את המשאבים שיעמדו לרשותו ואת נוהלי הטיפול בביקורת. פקודות מטכ"ל קובעות את נוהלי הטיפול בביקורת בצבא. החוק, ההוראות והפקודות מנחים את הגופים המבוקרים על חובתם להיענות לביקורת. לרשות מבקר המערכת עומדת יחידה ובה אנשי צבא הקבע וגם אזרחים, מהמשרד בעיקר, וכן אנשי מילואים. היחידה היא יחידת ביקורת גדולה יחסית, המוציאה כחמישים מסמכי ביקורת בשנה, חלק נכבד מהם על הצבא. מבחינת המבנה שלה, היחידה נחלקת לאגף אזרחי, הבודק בייחוד את אגפי וגופי משרד הביטחון, ואגף צבאי הבודק את צה"ל. אין נושא צבאי שההנחיות מונעות את הבדיקה בו, אך **בפועל, הבדיקה היא מדגמית ולא עקיבה** בשל גודל המערכת הצבאית. לכן המבקר קובע צירים עיקריים לעבודה שבהם הבדיקה עקיבה יותר. בין הצירים האלה בולטת בדיקת כשירות היחידות, מוכנותן וכוננותן. צוות מיוחד עוסק בזה ועל-פי-רוב מבצע בדיקות פתע. זה נעשה לפי מיפוי שתכליתו להקיף את רוב יחידות הצבא. דגש אחר בעבודה הוא ביקורת תהליכי הפיתוח של כלי הנשק והציוד הדרוש לצבא. רוב הבדיקות נעשות בנושאים העולים על הפרק בתקופה שבין ביקורת לביקורת ולקראת עריכת התכנית לשנה הבאה. תהליכי קבלת החלטות, למשל, נבדקים רק אם משהו בהם בולט באי-תקינותו.

המבקר מציג לשר ולמבוקרים את ממצאיו ומסקנותיו. יש נהלים לבדיקה חוזרת בגופים שנערכה בהם ביקורת, עד לתיקון הליקויים. על תיקון הליקויים בצבא מפקחת מחלקת בקרה ומעקב (בו"ס) תחת שרביטו של ראש אג"מ; תיקון הליקויים במשרד מפקח על-ידי בעל תפקיד מוגדר המיועד לכך.

מכל הנאמר כאן נובע כי יש בידי השר כלי בדיקה חשוב של מגוון נושאים, וודאי שהוא יכול לקבל תשובה לנושאים שהוא מעוניין בבדיקתם, בייחוד בכל הקשור בפעילותו היום-יומית של הצבא. ואולם אין כלי זה נותן לו תמונה שלמה על פעולות הצבא ובעיותיו. עוד גורם בפיקוח על הצבא, ברמה של טיפול בקובלנות החייל הבודד או קבוצת חיילים, הוא מוסד **נציב קבילות החיילים**. גם מוסד זה הוקם אחרי מלחמת יום הכיפורים ותפקידו לטפל בתלונות הפרט על פגיעה בו מצד המערכת הצבאית ומפקדיה. נציב הקבילות ממונה בידי שר הביטחון. המנגנון שלו בנוי מאנשי צבא, חוקרים ומשפטנים, והוא מדווח על ממצאיו ומסקנותיו הן לפונים, הן לאחראים לתיקון הפגיעה שהוכחה נכונה הן לכנסת ולציבור. נציב הקבילות מטפל בכמה אלפי תלונות בשנה. בכל תלונה הוא מטפל בנפרד ואת כלל ממצאיו

וסיכומיו הוא מביא בדו"ח השנתי. מלבד פירוט התלונות שעסק בהן, יש בדו"ח גם סיכום הפעולות ותוצאותיהן, הניתן כעיקרי הדו"ח בתחילתו, שבו מצביע הנציב על עיקר המחדלים שחשף לעומת המצב בשנים קודמות. הנציב מדווח גם על התלונות שלא נמצא להן בסיס. למרות ויכוחים חוזרים על סמכויותיו של שר הביטחון ועל אופי תפקודו, אין ספק שהחוק נותן בידי אדם הסמכות לעסוק בכל עניין הנוגע לצבא ולחקור כל דבר הנוגע למבנהו ופעולותיו ולרדת לכל פרט. הדעות השונות – החל בקביעת ועדת אגרנט ששר הביטחון אינו רמטכ"ל-על, קביעה אשר הביאה לחקיקה הנוכחית, ועד פרשנויות מאוחרות על תפקידיו של השר, ובעיקר את מי הוא מייצג, האם את הממשלה בצבא או את הצבא בממשלה, ואפילו דעות ביקורתיות חריפות על כך שהצבא "שולח את נציגיו לממשלה ולא ההפך", והכוונה היא לשורת הקצינים הבכירים שמונו לתפקיד שר הביטחון⁵³ – דעות אלה עדיין אינן פוסלות את סמכותו של שר הביטחון לבדוק כל דבר.⁵⁴

בספריהם של אליוט כהן ויהודה בן-מאיר, כמו גם במקורות אחרים, מתואר בן-גוריון כמי שהתערב בכל עניין למרות רצונם של המפקדים, למד אותו כהלכה, הנחה, פיקח על הביצוע וייצג אותו כלפי הכנסת והממשלה. בן-גוריון מתואר כמקרה בולט אך חריג, שלא השאיר אחריו כלים משוכללים לפיקוח אזרחי על הצבא. מאז ימי בן-גוריון לא רבים השרים שהיו מעורבים כמוהו בענייני הצבא. הוא גם לא זימן את קציני הצבא לממשלה אלא ייצג את הצבא בעצמו. שלא כמו בזמנו, הצבא מדווח היום בקביעות בדיוני ועדות הכנסת והממשלה. גם הגיבוי שהחוק נותן למרות האזרחית, מהצד האחד, וכלי הפיקוח האזרחיים, מהצד האחר, הלכו והשתכללו, והמוסדות לפיקוח בכנסת ובממשלה שופרו וסמכותם הובהרה. השאלה היא: האם כלי הפיקוח שהוכנו מאז ועד עתה מספקים?

כאמור, יש הבדל ביכולתם של שרי ביטחון להיות מעורבים, בין אלה שצמחו בתוך הצבא לבין אזרחים. אשכול ובגין, למשל, עשו את מלאכת הפיקוח בצורה כללית יותר וסמכו על פיקוד הצבאי. בגין כראש הממשלה קיבל החלטות שהיו מנוגדות לעמדת הצבא – אירוח סאדאת בישראל בשנת 1977 (הרמטכ"ל התנגד) ותקיפת הכור בעיראק בשנת 1981 (ראש אגף המודיעין התנגד). רבין ושרון עשו את תפקידם תוך ירידה לפרטים. הם גם היו מוכנים יותר להתעמת עם הצבא והדבר בלט בדיונים על התקציב. מצד אחר, יוצאי הצבא, אם לא התרחקו מרחק שנים ניכר ממערכת הביטחון אל עיסוקים בנושאים לאומיים, מפלגתיים וחברתיים אחרים, אינם רואים לנגד עיניהם אלא את מעשה ידיהם בצבא. הדבר פוגע ביעילות הפיקוח והבקרה ויוצר נטייה חזקה יותר אצל שר הביטחון להיות רמטכ"ל-לעל. במובן זה לשר ביטחון שהוא אזרח, עשוי להיות יתרון של מבט חדש ובלתי משוחד על אף אי-בקיאותו בפרטים ובייחוד לאחר שרכש ניסיון כללי וידע בענייני הביטחון והצבא. דוגמה לכך הוא משה ארנס. הוא נטה יותר לרפורמות והשאיר את הפיקוח לאנשיו. בשלושה דברים הוא אף

חידש או דרבן את הצבא: (א) הקמת מפקדת חילות השדה; (ב) הקמת פיקוד העורף; (ג) הקמת פיקוד למסוקים במטה חיל האוויר. ארנס גם קבע, אם כי לא בפעם הראשונה, את התקרה למספר האלופים ותתי-האלופים שמוותר לצה"ל להחזיק בשירות סדיר.⁵⁵

על השאלה האם הוכשרו עוד כלים שבהם יוכל שר הביטחון להסתייע במלאכת הפיקוח, התשובה שלילית. כך גם סבר דוד עברי,⁵⁶ שהיה שנים ארוכות מנכ"ל משרד הביטחון ולפני כן עשה את רוב הקריירה הביטחונית שלו בצבא, כולל בתפקיד סגן רמטכ"ל. גם אליוט כהן טוען,⁵⁷ שהפיקוח האזרחי על הצבא בימי בן-גוריון היה הדוק בגלל אישיותו וכישוריו, אבל הוא לא יצר כלים לפיקוח האזרחי שיבוא אחריו.

כדי שיהיו בידי שר הביטחון כלים משוכללים יותר עליו ליצור אותם. למשל, האפשרות לחקור מחדלים, שחיתות, ופגיעות בטוהר המידות גם בצבא, במקרים שבהם הדבר דרוש, אך **בנפרד** מחקירת הצבא. דרוש צוות או צוותי תכנון, שיסייעו לו לעבד ולנהל את הפעולות לבניין צה"ל ואת התקציב הרב-שנתי הדרוש לכך. צוות אחר, בזיקה ליועץ הכלכלי, צריך לעסוק ביסודיות בהפרטת השירותים בצבא ובמשרד הביטחון ולבחון סוגיות תקציביות יסודיות בכלכלת הביטחון. לבסוף, דרוש גם צוות לחשיבה אסטרטגית, שייתן בידי שר הביטחון את היכולת לעבד את מדיניות הביטחון, בעזרת צה"ל, ולהציגה לממשלה, ובר-זמן לראות את הדברים גם מעבר ליעוץ מצה"ל. צוות זה ינהל את מכלול יחסי החוץ של המשרד ואת המפגשים לשיח אסטרטגי. לאחרונה מתארגן אגף כזה במשרד ונדע ששר הביטחון החליט להוציא את חטיבת התכנון האסטרטגי מאגף התכנון בצה"ל, לאזרח אותה ולהפעילה במסגרת

משרד הביטחון כאגף חדש. כן הוא מתכוון להקים במשרד גוף לתכנון תקציבי-כלכלי.⁵⁸ לדעתי, זו תהיה שגיאה להפשיט את צה"ל מיכולת התכנון האסטרטגי. היעוץ, תרומת צה"ל, הוא בדרך כלל טוב מאוד, אם כי, באופן טבעי, הוא ניתן מנקודת הראות של הצבא – אך בלי ספק צריך שתהיה גם במשרד הביטחון יכולת כזאת. בהקשר זה חשוב שתעובד תפיסה יסודית על חלקו ותפקידיו של המשרד בכל הקשור בפיקוח על הצבא והמבנה הדרוש לכך. רפורמה כזאת אם לא יהיה לה בסיס תפיסתי מוצק וענייני, תחלוף מן העולם כמו רפורמות אחרות. כשהיה שר ביטחון, הקים שרון צוות לחשיבה וליעוץ על ידו, ובלי להיכנס לשאלות בדבר תפקודו אז, הוא הסתייע בו. הצוות בוטל בידי ארנס שבא אחריו למשרד הביטחון וראה בעבודת הצוות כפילות מיותרת.⁵⁹ טוב שמסגרת ברוח זאת מוקמת עתה מחדש.

שר הביטחון יכול גם להפעיל, בעזרת ראש הממשלה, את ועדת השרים כדי שחבריה יעמיקו בשאלות שהן עקרוניות יותר ויוכלו לקבל החלטות מבוססות יותר. בפועל הוא עושה זאת רק במקרים מעטים, אם בכלל. כן הוא יכול, בתיאום עם ראש הממשלה, להפעיל את המועצה לביטחון לאומי כדי שתכין חומר יסודי בנושאי אסטרטגיה רחבים יותר. זה חשוב

מכיוון שענייני הצבא אכן עולים באופן רצוף ובפירוט על שולחן השר, אבל הדיון שם הוא לא בהכרח מעמיק, והמועצה לביטחון לאומי יכולה לסייע בהעמקתו. דוגמה מבריטניה: "במערכת זו אחראי שר ההגנה לעיצוב מדיניות ולהגשת תכנית ההגנה לממשלה באסטרטגיה ארוכת-טווח. השר אחראי גם לעיצוב הדוקטרינה האופרטיבית. הוא דואג לסדר הקדימויות בנושא הגנה; ולפיכך – להקצאת המשאבים. [...] שר ההגנה הוא היחיד המדבר על הגנה וביטחון בממשלה".⁶⁰ ביסודה זוהי תפיסה בן-גוריונית של תפקיד שר הביטחון. הגיונה של התפיסה תקף גם אצלנו בהתאמות לתנאים הקיימים בישראל.

שר האוצר וגורמים במשרדו

בספרות התיאורטית ניתן משקל כבד לחשיבותו של הפיקוח התקציבי על הצבא, כנאמר בקטע הבא: "פיקוח תקציבי הוא הנשק החזק ביותר בידי הפיקוח האזרחי. וכשם שאמר זאת אחד מעוזריו של רוזוולט, התקציב הוא אחד מהדרכים האפקטיביות ביותר, אם לא החזקה מכולן, לבצע את הפיקוח האזרחי על הממסד הצבאי".⁶¹ משרד האוצר, שעל פי הגדרת ייעודו עוסק גם בתקציב המדינה על כל נספחיו, נוטה לצמצם את חלקם של הצבא ומערכת הביטחון בעוגת המשאבים הלאומית. זאת מתוך השקפה שהוצאה על מערכת הביטחון אינה פרודוקטיבית למשק – בחלקה הגדול – ומהווה מעמסה ונטל עליו. האוצר הוא תמיד המקור לביקורת החריפה המושמעת כלפי הצבא, באמצעות הבעיות התקציביות, על התנהלות הצבא ומשרד הביטחון בעניינים שונים. הטענות העיקריות של האוצר נוגעות לא רק להקצאת המשאבים הלאומיים לצה"ל ומערכת הביטחון אלא גם להעדר פיקוח על ההוצאה בתוך המערכת הצבאית וכן לצורת הניהול הבלתי חסכונית בה. היו גם טענות, שלא כל אנשי האוצר בהכרח תומכים בהן, על הזכות המכרעת שיש לצה"ל לקבוע מה יהיה סדר הכוחות שלו – גודל הכוח והרכבו – בלא בקרה ציבורית אמיתית. אבל טענות כאלה שייכות יותר לרמה של הוויכוח הלאומי על הנעשה במערכת הביטחון.

ניתן להגדיר את היחסים בין משרד האוצר ומשרד הביטחון בכל הקשור לבקרה התקציבית על מערכת הביטחון באמצעות שש הנקודות הבאות:

א. אין למשרד האוצר פיקוח ממשי על כל הוצאה בנושאים העיקריים במשרד הביטחון בכלל, ולענייננו – בצה"ל, ואין לו גם יכולת להשתתף בפיקוח על ההוצאות כפי שהדבר נעשה על ידי האוצר במשרדי ממשלה אחרים. הדוגמה הבולטת לכך היא שכר החיילים וגמלאי צה"ל.

ב. משרד האוצר נוטה לראות בטיפוח כוח האדם בצה"ל, ובעלות המתחייבת מטיפוח זה, מקרה חריג ולא מוצדק במערכת השכר הלאומית. האוצר היה אחד הגורמים הראשונים לביקורת על מבנה השירות בסדיר ובמילואים, על הקדמת גיל הפרישה לכל החיילים, על אי-

העדפת לוחמים במתן תנאי שירות ועל אי-השוואת תנאי שירות של הבלתי לוחמים לאלה הנהוגים במשק עובדי המדינה. האוצר הוא המקור לביקורת גם על גובה השכר והגמלאות של משרתי צה"ל.

א. משרד האוצר נאבק לצמצום ההוצאות המיותרות או המוגזמות שאינן מוצדקות, לדעתו, במצבו של המשק, או אינן מוצדקות עקרונית. גם כשמצב המשק טוב סבור האוצר שיש הוצאות מיותרות שוויתור עליהן יפנה משאבים לצרכיה של המדינה. לאחרונה, מיד לאחר הניצחון הצבאי האמריקני בעיראק, דרש האוצר לקצץ נתח נכבד מתקציב הביטחון וכן הוא דורש רפורמה במבנה הכוח.

ב. באוצר טוענים שמערכת הביטחון וצה"ל אינם מתייעלים כדרוש בנוגע לכוח אדם, מלאים, ציוד מתיישן ומקרקעין.

ג. האוצר טוען שמשקיעים כספים בפיתוח אמצעי לחימה ומפתחים ציוד ונשק, אולי אפילו לא במידה הנדרשת, ולבסוף מעדיפים לקנות בחו"ל.

ד. להוציא תקופות חריגות ואנשים חריגים, האוצר אינו מוכן לתמוך ברעיון של תקציב רב-שנתי שיגבה את התכנית הרב-שנתית של צה"ל ויאפשר לשלוט כהלכה בתהליכי השימוש הנכון בתקציבים. בימי השר מודעי אמנם הגו ואף העבירו בממשלה ובכנסת תכנית תקציבית תלת-שנתית שניתן לה הכינוי "מעטפות", אך חייה היו קצרים. המעטפת המיועדת למערכות הביטחון נקראה "מעטפת ביטחון ומשטרה" ונכללו בה בסל תקציבי אחד משרד הביטחון, משרד המשטרה ותקציב שירות בתי הסוהר.⁶² מלכתחילה היה הניסיון הזה חסר יסוד והתכנית לא נתנה פתרונות לבעיות התקציביות של שלושה הגופים הנזכרים והצורך האמיתי לא בא על סיפוקו. ואומר על כך אמרי טוב: "מכיוון שבתהליך בניין הכוח, דרוש תכנון רב-שנתי, כך גם דרוש תקציב רב-שנתי לתקצוב התכנית. אלא שתקציב כזה לא מאפשר לאוצר לקצץ בכל שנה בהתאם לצורך".⁶³

בזמן האחרון חל שיפור בפיקוח על ההוצאות, בעקבות מינויו – אחרי מאבקים רבים שנמשכו שנים – של חשב מטעם האוצר במשרד הביטחון, הכפוף להנחיות האוצר ומפקח מטעמו. עד החידוש הזה היה החשב גם ראש אגף הכספים במשרד, מינויו הוסכם בין שני המשרדים, ולרוב היה זה איש משרד הביטחון. יחד עם החיוב שבשינוי יש לציין, שגם חשב האוצר, במתכונת החדשה, **אינו מפקח** על חלק ניכר מההוצאות הישירות של צה"ל וגם לא על תקציבי המימון וגיבוש עסקות הרכש ובייחוד לא על מערכת השכר. לדוגמה, דיווח הנתונים האקטואריים על הגמלאים נסחב שנים. בנוגע לשאר ההוצאות, אמנם יש ליחידות הצבא אישור תקציבי להוצאות קטנות ישירות מהקופה, ושאר ההוצאות ובייחוד ההתקשרויות צריכות להיות תחת פיקוח חשב, אך גם הוצאות אלו עדיין חסרות סדרי דיווח יעילים ומהירים. לחשב אין מנגנון שיהיה פרוס ברחבי הצבא ויוכל לשלוט בנפח העצום של פריטי הוצאות צה"ל. אף שהדיווחים שופרו לאחרונה, הם עדיין חסרים ואיטיים.

בנוגע לעריכת תקציב הביטחון ועיבודו, אין האוצר מעורב ברוב ההחלטות הצבאיות המקצועיות. הוא מקצה את התקציבים לסעיפים השונים באמצעות אגף התקציבים ואת השכר באמצעות הממונה על השכר. ככלל, משרד הביטחון מקבל מסגרת תקציבית שפרטיה מצוינים בחוק התקציב, אך השימוש במשאבי התקציב נתון לשיקולו הבלעדי של המשרד. החשב שולט רק באופן חלקי במערכת ההקצבות ובהוצאתה לפועל. על כך יש להוסיף את השינויים החלים בתקציב הביטחון במשך השנה והקושי של החשב לשלוט בהם. בעשור האחרון שופר התהליך של אישור תקציב הביטחון והשינויים בו, מה שמאפשר לרדת לפרטיו של התקציב. יותר מזה, הוחלט להגביל את מערכת הביטחון וכך תכניות רכש מעל סכום מסוים (700 מיליון דולר) מועברות לאישור הממשלה. אבל לא בממשלה ולא במשרד הביטחון עצמו, וודאי שלא באוצר, קיימת יכולת אמיתית להתמודד מול עוצמתם והשפעתם של נימוקי הצבא, יכולתו המקצועית ויוקרתו. לא רק משום המנגנון הקטן המופקד על תקציב הביטחון באוצר, אלא גם בשל המומחיות החלקית בשורות מנגנון זה. יש באוצר מי שממעיטים בחשיבות טענה זו, בייחוד כשהיא מושמעת באופן גורף. לגרסתם, כדי להבחין, למשל, בגודלן המנופח של המפקדות, או בכמות הרק"מ (רכב קרבי משוריין) המיותר, שהחזקתו יקרה, אין צורך במומחיות מופלגת. אבל גם הם מודים שאין ביכולתם להקיף את כל סעיפי תקציב הביטחון שלדעתם היה ראוי לפקח עליהם.

אין צדק בטענות האוצר על עוצמת השפעתו של הצבא, ודאי לא כשהן מופנות לצבא, ואפילו אם תיאור יכולתו העדיפה הוא נכון. אין שום תועלת בהצגה כזאת של הדברים. היכולת לפקח כראוי ולהתמודד כראוי, דרוש שתיבנה באוצר ובגופים האזרחיים האחרים, עד כמה שדבר זה נחוץ. אם לא תיבנה, אל יבואו בטענה של חוסר יכולת להתמודד עם עוצמתו של הצבא.

יש כמה טענות יסודיות כלפי הנעשה בתחום עריכת התקציבים והאוטונומיה המוחלטת של מערכת השכר שיש בהן היגיון וצדק. מדובר בייחוד בשלוש חולשות מבניות שצריך לתקן:

(א) כפילות תפקידו של היועץ הכספי לרמטכ"ל, המשמש כאמור גם ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון. קשה להניח שהיועץ הכספי לא משפיע השפעה מכרעת על שיקוליו של ראש אגף התקציבים בבואו לערוך את הצעת התקציב. מצב זה מקנה לעמדת צה"ל עוצמה מעבר לפרופורציות המתאימות.⁶⁴

(ב) לא ייתכן שצה"ל יהיה הגוף שלדעתו יינתן המשקל המכריע בחשיבה על מבנה הכוח ועיצובו ובדרישות למשאבים להפעלתו. מספיק שלדעתו יינתן המשקל הראוי בעת הדיונים על עיצוב מבנה הצבא ותקציבו. את הדברים הללו צריך לברר כהלכה ולשפר את יכולת ההתמודדות וההכרעה של הממשלה. זאת, גם בעזרת גוף מוסמך ומתמחה ברמת ההנהגה

הלאומית (מועצה לביטחון לאומי). מובן שהצבא יציג את עמדותיו ואת צרכיו ובדרכו המוכשרת ינסה לשכנע. אך יוצגו שם גם נקודות ראות אחרות, כך שהמלצת הגופים לממשלה תהיה מנקודת ראות לאומית מקיפה.

(ג) התהליכים המסורבלים לבירור ולשינוי בעניינים הקשורים לעלות השירות הצבאי, למבנה השירות ולהרכב ההוצאות בעבורו. הבעיה העיקרית כאן היא עצם הפרישה המוקדמת לגמלאות, גובה התגמולים והקריירה השנייה הפתוחה לפני כל אנשי הקבע, שהכנסותיה הן תוספת לגמלה הגבוהה שמקבל איש הצבא, לרוב בצדק. כל זה מהווה נטל כלכלי שראוי לצמצמו. האוצר עקיב בדרישתו לרפורמה מרחיקת לכת בשירות הקבע כדי להשיג שתי מטרות לפחות: מצד אחד – להפסיק את הפרישה בגיל מוקדם של אנשי הקבע שההשקעה בהכשרתם גדולה והניסיון שצברו – רב; ומהצד האחר, לאפשר למשרתי קבע צעירים – כוח עבודה מוכשר וצעיר שמיצה את תרומתו המבצעית ואין לו כישורים מובהקים אחרים אבל "נגרר" בצבא רק כדי להגיע לגיל גמלה – לצאת לשוק העבודה מוקדם יותר עם זכויות הגמלה שצבר.

הראייה במשרד הביטחון בעניינים אלה שונה ואף מנוגדת לראיית האוצר. במשרד הביטחון משוכנעים שצמצום מעורבות משרד האוצר בנעשה במערכת הביטחון הוא דבר נכון וראוי, משני טעמים בעיקר: (א) באוצר חסרים התמחות וידע בענייני צבא ולכן אין מקום שאנשי האוצר יהיו מעורבים בשיקולים המקצועיים הנוגעים למבנה הכוח, לצורכי הרכש ולאימונים הדרושים להפעלת הכוח; (ב) משרד האוצר שואף עד כדי כך לצמצום תקציב הביטחון, שאין לו שיקול מאוזן של צורכי הביטחון הלאומי ואינו מבחין מתי הפגיעה ביכולת הדרושה עוברת את המותר. זאת ועוד, משרד הביטחון והצבא טוענים בתוקף שגובה שכר החיילים, הגמלאים והשיקים איננו מוגזם ומוצדק בהחלט. עוד הם טוענים כי פריסת מערכת חשבים מטעם האוצר על פני זרועות ואגפי הצבא כולם, לא תועיל ורק תקשה על העבודה הסדירה. בסופו של דבר, בידי האוצר שתי רמות של פיקוח על הצבא: הראשונה, רמת המאקרו – חלקו של הביטחון בתקציב הלאומי. עניין זה מוכרע בממשלה בעיקר, שם נאבקים הצדדים, כולל מערכת הביטחון והצבא, על חלקם בעוגה הלאומית. השנייה, רמת המיקרו – הפיקוח של החשב על הנעשה בצה"ל ומערכת הביטחון. בשתי הרמות חלה התקדמות מסוימת ובייחוד בתחום החשבות. חוץ מזה אין לראות באוצר מכשיר פיקוח על הצבא. יש המבקרים מצב זה, בייחוד מצד מערכות האוצר והמערכות האזרחיות, ויש המברכים עליו, בייחוד מצד מערכת הביטחון והצבא.

לסיכום, יש בידי הרשות המבצעת – הממשלה – אמצעים, מוסדות ומגוון דרכים לפקח על הצבא. חלקם נושא פירות ראויים וחלקם, כמו המועצה לביטחון לאומי והכלים שבידי שר הביטחון והאוצר – לא במידה הנדרשת. הממשל הוא האחראי לכך ולא עוצמת הצבא,

הכופה כביכול את עמדתו. כדי שיוכל הממשל למלא את תפקידי הפיקוח באופן מוצלח יותר, דרוש שסדרי הדיון בממשלה ובוועדת השרים יהיו יסודיים יותר והשרים יהיו בקיאים יותר ומעורבים יותר במלאכת הפיקוח. כן דרושים כלים משוכללים יותר בידי שני השרים הנמצאים במגע קבוע עם הצבא ומנחים אותו ואת פעולותיו – ראש הממשלה ושר הביטחון. בעניין זה עומדים לרשותם כלים שאינם מנוצלים כהלכה, כמו המועצה לביטחון לאומי, ומצד אחר, חסרים להם כלים, כמו גופי ייעוץ לשר הביטחון.

פרק שלישי

מבקר המדינה - "העין הציבורית"

בפרק זה נדון בביקורת החיצונית, שהיא בלתי תלויה ומתבצעת על ידי משרד מבקר המדינה להבדיל מהביקורת הפנימית של משרד הביטחון, שהיא כלי בידיו של השר לפיקוח על הצבא, על משרדו ועל המערכות האחרות הכפופות לו ומנוהלות במסגרת משרדו. זאת יש לזכור, המבקר הפנימי מדווח להנהלת הארגון אותו הוא מבקר וממצאיו לא נחשפים לעין הציבור. מבקר המדינה לעומת זאת חייב להציג את ממצאיו לציבור דו"ח השנתי שהוא מפרסם.

חוק מבקר המדינה

הבסיס החוקי לביקורת המדינה הוא חוק יסוד: מבקר המדינה. כחוק יסוד הוא התקבל רק בסוף שנות השמונים, ועד אז היה בתוקף חוק מבקר המדינה התש"ט, 1949. מאז ועד היום הוכנסו בו 33 תיקונים, העושים אותו לחוק משולב. המרכיבים העיקריים הקשורים לעבודת ביקורת המדינה והמוסברים בחוק הם אלה:

א. המבקר נבחר בידי הכנסת לכהונה אחת בת שבע שנים והחוק גם מפרט את ההליך להדחתו, אם הדבר הכרחי. לפי החוק, המבקר פועל בקשר עם הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת ומוסר לה דו"חות על-פי מה שנקבע בחוק בנוגע למועדים ולצורת הדיווח. הדו"ח העיקרי הוא **הדו"ח השנתי** של מבקר המדינה על פעולות מערכות הממשל. בנוסף יש גם דו"חות אחרים שהמבקר מוציא כהשלמה לדו"ח השנתי, או לפי שיקוליו או לפי דרישת הוועדה.

ב. על המבקר ועל אנשי משרד המבקר חלים סייגים שמטרתם למנוע אותם מלהיות מעורבים בחיים הפוליטיים או העסקיים, וכן בכל מה שנוגע לניקיון כפיים, ההתנהגות האישית, התרחקות מאפשרות של לחצים והימנעות מניגוד עניינים.

ג. רשימת הגופים המבוקרים רחבה ומתפרסת על כל מוסדות הממשל, על כל מוסד או אינטרס הקשור לממשל או שהממשל מיוצג בו או משתתף בתקציבו. מלבד משרדי הממשלה

ומוסדותיה נכללים ברשימת המבוקרים הרשויות המקומיות, התאגידים ובמידה מסוימת, בכפוף לסייגים, ארגוני העובדים. גם מוסדות שיפוטיים עומדים לביקורת במה שנוגע להליכים ותהליכי עבודה, להוציא השיפוט עצמו. עומדים אפוא לבדיקה גם הפרקליטות הצבאית ובתי הדין הצבאיים. בסך הכול יש כ-900 גופים מבוקרים.

ד. הפיקוח על הצבא נעשה במסגרת הביקורת על מערכת הביטחון כולה. הפיקוח נעשה בידי חטיבה נפרדת במשרד המבקר ובידי יחידה מתמחה בענייני צה"ל, המכונה "אגף", במסגרת החטיבה. הביקורת במערכת הביטחון כוללת גם את התעשיות הביטחוניות, גם את משרד הביטחון גם את שירותי הביטחון וגם את הממשל הצבאי והמנהל האזרחי בשטחים. לכן גם "אגפים" אחרים בחטיבה העוסקים בנושאים שנמנו, כשהם מטפלים בעניינים הנוגעים לצה"ל, הם שותפים לביקורת על צה"ל.

ה. החוק אינו מגביל את המבקר בבחירת נושאי הבדיקה בגופים המבוקרים. החוק אמנם מנחה אותו לבדוק את ניהול החשבונות, את החוקיות, את החיסכון, את היעילות ואת טוהר המידות, אך מוסיף ו"כל עניין אחר שיראה צורך בו", ומכאן שהחוק מאפשר בחירת נושאים לבדיקה שלא נמנו ברשימה. חופש בחירה זה מעורר לעתים בעיות-סף והתנגדויות של מבוקרים בנוגע למסגרת התוחמת את גבולות הביקורת. אך מלבד נושאים פוליטיים, במובן המדיני-המפלגתי, נושאים שיפוטיים ונושאים של הנחיה מקצועית, לא חלה על המבקר כל מגבלה בבחירת הנושא. בעניין זה חלה התפתחות חשובה מאז הוקם משרד מבקר המדינה זמן-מה לאחר הקמת המדינה. המשרד התמקד תחילה בהיבטים החשבונאיים והארגוניים. במשך השנים החלה הביקורת לעסוק גם בתהליכי קבלת החלטות, בפרויקטים, בנושאים חברתיים ובנושאים של מדיניות ארגונית, כלכלית, תכנונית, חברתית ולאומית. גם במערכת הביטחון ובצבא התפרסה הביקורת על מגוון רחב ועשיר יותר של נושאים שבהם היא עוסקת.

ו. החוק מפרט את חובת המבוקרים להיענות לביקורת בזמן ובאיכות המידע הנדרשת מהם. הוא מפרט גם את התהליך של חילופי הדברים בין המבקר למבוקרים; למשל, שהמבקר מעביר את ממצאיו קודם למבוקר ולהנהלתו. רק לאחר שהתקבלה התייחסותם בכתב מעבד המבקר את הדו"ח לגרסתו הסופית. גם בתהליכי הפיקוח על הגופים המבוקרים, לאחר ובעקבות ממצאי הביקורת, חלה התקדמות. היא באה לביטוי בהוראות חוק, שחודדו לאחרונה, לתיקון הליקויים. עתה, על כל גוף מבוקר, להקים צוות תיקונים בראשות המנכ"ל או מי שימונה מטעמו. הצוות ידאג לתקן את הדרוש תיקון בתוך זמן נתון ויודיע על הביצוע למבקר; ואם מדובר במשרד ממשלתי או חברה ממשלתית, עליהם לדווח על ביצוע התיקונים גם לראש הממשלה, וראש הממשלה יודיע למבקר בתוך שמונה חודשים מיום קבלת הדו"ח לידיעו על מצב תיקון הליקויים כפי שעלה בבדיקתו. גם המבקר עצמו עושה ביקורות מעקב ומפרסם דו"חות-מעקב על תיקון הליקויים שנמצאו בגופים המבוקרים.

ז. לפי החוק צריך המבקר להגיש את "הדו"ח השנתי על תוצאות הביקורת בגופים המבוקרים" לראש הממשלה וליושב ראש הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת עד ה-15 בפברואר כל שנה. מדו"ח מס' 50 (שנת 2000) התפצל הדו"ח השנתי וחלקו הוגש בחודש מאי. חלק זה כולל את הדיווח על מערכת הביטחון. החטיבה לביקורת מערכת הביטחון מכינה לצורך זה את הדו"חות שלה בחוברת נפרדת ברמת סיווג "סודי ביותר".

ח. במשך עשרה שבועות מיום הגשת הדו"ח מכין משרד ראש הממשלה, כאמור, את "הערות ראש הממשלה לדו"ח מבקר המדינה" ואת התייחסותם של הגופים המבוקרים לממצאי הדו"ח, כפי שהומצאו לו. באותו הזמן הוועדה לענייני ביקורת המדינה בודקת את הדו"ח וקובעת מה מתוך כלל הנאמר בו בענייני ביטחון "לא יונח על שולחן הכנסת" ויישאר חסוי. לאחר מכן הדו"ח מתפרסם ברבים בגרסה בלתי מסווגת. המבקר מגיש גם דו"חות נפרדים, שלא במסגרת הדו"ח השנתי וגם לגביהם חל תהליך דומה בוועדה, אך ללא מגבלת זמן. החוק נותן גם הנחיות למבקר ולוועדה בנוגע לתהליכי החיסיון של החומר הרגיש מבחינה ביטחונית (או רגיש בהקשר ליחסי החוץ או ליחסי סחר החוץ של המדינה).

ט. המבקר קובע את תכנית עבודתו לפי שיקוליו ובכך יש שוני מהותי בהשוואה לביקורת הפנימית, הכפופה לראש המשרד או למנכ"ל הארגון, הקובע את תכנית הביקורת. עם זאת, כאשר יבקשו הוועדה לביקורת המדינה, הממשלה או הכנסת, ממבקר המדינה להגיש חוות דעת בנושא מסוים – הוא חייב לעשות כן.

י. אי-תלותו של מבקר המדינה מובטחת לפי חוק ומוזכר בו במיוחד שהוא בלתי תלוי בממשלה. כדי לממש חוק זה ולהבטיח את אי-תלותו של המבקר, תקציבו אינו ניתן מידי האוצר ואינו מנוהל ואינו מפוקח בידי האוצר. ועדת הכספים של הכנסת היא המאשרת את תקציבו ומקבלת ממנו דין וחשבון על השימוש בתקציב.

במשרד המבקר מועסקים כ-500 עובדים; 50 מהם עוסקים בביקורת מערכת הביטחון ובודקים כ-30 נושאים בשנה; כ-15 בדיקות במוצק רב-שנתי הן בדיקות שנעשות בצבא. לפי בדיקת תכניות הביקורת שהוצאו לפועל במהלך 15 שנה (1987-2001) הוגשו כ-225 דו"חות בנושאים שונים הקשורים לצבא, מהם כ-35 היו דו"חות-מעקב. בשני נושאים התעקש המבקר וערך יותר מדו"ח מעקב אחד: השימוש בסמים בצה"ל והגנת האוכלוסייה מפני תקיפה בנשק כימי או ביולוגי.

עבודת המבקר ותחומי עיסוקו

בין הנושאים המרכזיים אותם בחן המבקר ראוי לציין את הבאים: מצב הכוננות וההתכוננות; תהליכי הפיתוח והקליטה של כלי נשק חדשים והקמת התשתית האנושית והטכנית הדרושה להפעלתם; הטיפול והטיפול של כוח אדם כולל המשמעת בצבא; אפקטיביות התכנון השנתי

והרב-שנתי וההשלמות הדרושות לתכנון המבצעי; תורות הלחימה ובניין צה"ל; המצב ביחידות ובמטות מבחינת כושר הפעולה והיעילות; הניהול וההוצאה לפועל של התקציבים המיועדים לצבא במסגרת תקציב הביטחון; הפעולה למניעת תאונות אימונים ורכב; התגוננות ומיגון העורף על היבטיהם השונים (כל זמן שפיקוד העורף בידי הצבא). בכל הנושאים הללו חוזרים ומופיעים שני עניינים שהביקורת רואה בהם חשיבות מרכזית: (א) השגת היעדים באמצעות תכנון נכון של השקעת משאבים; (ב) תהליכי קבלת החלטות תקינים.

בשנים הנזכרות, עם הקושי להבחין מהי מידת החשיבות של דו"ח זה או אחר, נערכו כמה עשרות דו"חות בעניינים "כבדים" ועקרוניים. הכוונה לנושאים כמו הפקת לקחי מלחמה מפעולות צבאיות ומאימונים; בעיות התכנון הרב-שנתי – זה הנהוג בצה"ל ומולו הדרישה לתכנית תקציבית רב-שנתית; סוגיות במבנה ובתפקוד אגפי המטכ"ל; סוגיות יסוד במודיעין; בעיות הקשורות בנהלי ההוצאה לפועל של השירות בצבא הסדיר ובצבא המילואים; תהליכי קבלת החלטות בנוגע לתורות הלחימה ולמבנה הכוח ועוד. אותו משקל יש, לדעתי, לסדרת דו"חות שנכתבו במשרד מבקר המדינה על המשבר במחקר ובפיתוח (מו"פ) הביטחוני-הצבאי של תחילת שנות התשעים, כאשר המשבר הכספי בתעשייה הביטחונית איים על פגיעה בו. גם שאר הדו"חות עוסקים בעניינים חשובים ומגוונים, כמו דובר צה"ל והצנזורה, מחסני החירום, המזון בצה"ל, המלאים, הקורסים הקדם-צבאיים, גיוסם של בחורי ישיבות, קליטה של כלי שיט, של מטוסים וטנקים חדשים, הפרקליטות הצבאית, החינוך ואפילו הסיוע לכיבוי שרפות בשדות וביערות. כל הנושאים נחקרו ביסודיות ולדו"חות הייתה השפעה, רבה או מעטה, על תיקונם של מחדלים וכשלים.

דווקא משום שאין נושא בצבא שהוא מחוץ למסגרת טיפולה של הביקורת, ומשום שהמרחב הוא עצום, נוצר מצב שהטיפול בנושאים השונים, חוץ מאחדים, הוא מבוזר מאוד. במקרים שקשה לטפל בהם במסגרת דו"ח אחד, הנושאים מפוצלים לנושאי משנה. יש נושאים שהטיפול בהם נעשה בשלמות ואם נחוץ גם על ידי צוות מבקרים שחבריו מחלקים ביניהם את העבודה עד שאפשר להשלימה לתמונה אחידה. לדוגמה, ההיערכות למיגון ביישובי הצפון ובקו הגבול לקראת הנסיגה מלבנון, או הדו"ח על הטיפול בלקחי פרשת רמי דותן בעקבות הבדיקה שנערכה בצה"ל, במשרד הביטחון ובתעשיות הביטחוניות. יש שהמסגרת של שנה אחת איננה מאפשרת להשלים דו"ח גדול ולכן יש צורך להמשיכו גם בשנה שלאחר מכן. גם אם המעקבים שעורך המבקר מדי שנה בשנה הם מועטים ביחס, הם מורידים מכמות הבדיקות החדשות הנעשות בתחומים האחרים. דברים אלה כוונתם להמחיש את הקושי להתפרס על פני צה"ל כולו. למשל, המבחן של בדיקת תכניות העבודה מעלה, שב-15 השנים שנבדקו, נשארו נושאים רבים שלא עמדו לביקורת ועדיין מחכים לתורם להיבדק.

כדי שלא להחמיץ נושאים שבדיקתם חיונית יותר מאחרים מכינה החטיבה לביקורת מערכת הביטחון תכנית שנתית. בעריכת התכנית מובאים בחשבון כמה שיקולים שהחשובים שבהם הם שניים: (א) בחירה של בדיקת ה"בוער" לפי הערכת המבקר, וזה לפי המידע והפניות המגיעים אל משרד המבקר. (ב) החלטה על בדיקות מדגמיות, מושכלות ככל האפשר, בנעשה בצה"ל כולו. מעבר לכך משתדלים שלא להזניח נושאים, שהוחלט להשלים את הטיפול בהם בהתאם למשאבי הביקורת. דוגמה לכך הם אגפי המטכ"ל, שבעשור האחרון נערכה בהם ביקורת בזה אחר זה, או בדיקת תשתית של יחידות ומתקנים, הנמשכת לאט, זו אחר זו, אבל בהתמדה. במסגרת בדיקת האוגדות נבדקו בשנים האחרונות אוגדה בפיקוד צפון, אוגדה בפיקוד דרום, חטיבת גולני, שייטת 13 ומתקני האימון הפיקודיים.

מבקר המדינה הוא **העין הציבורית** והוא **מדווח לציבור**, שהרי ייעודו של פרסום הדו"ח השנתי, כמו של דו"חות אחרים שהמבקר מפרסם, הוא להביא את הליקויים לידיעה ישירה של הציבור ולטיפולו באמצעות התקשורת. בכל הנוגע לביקורת בצה"ל מובא לטיפול ציבורי רק החלק מן הדו"חות שוועדת הכנסת אישרה לפרסום.

לפי חוק יסוד: מבקר המדינה (סעיף 17 (א) (ג)) "הוועדה רשאית להחליט, בהתייעצות עם המבקר, כי דין וחשבון או חוות דעת של מבקר, או חלקים מהם, לא יונחו על שולחן הכנסת ולא יפורסמו". במקרים שהמבקר שוכנע מנימוקיה של הממשלה לצורך בחיסיון עמוק יותר "בנושא מסוים", נאמר ש"המבקר יודיע לוועדה, בעל פה ובצורה הנראית לו, מה הם היחידה או הענף שביקר". לכן לציבור לא תהיה במקרים אלה גישה או שותפות בהשפעה על תיקון הליקויים והתפקיד הזה נשאר בידי נציגיו בכנסת ובממשלה. לדוגמה, מרשימת הנושאים של 15 השנים האחרונות הוחלט להטיל חיסיון על קרוב ל-40 דו"חות ובנוגע לרבים הוחלט על חיסיון חלקי.

שאלות עקרוניות הקשורות בתהליך הביקורת

במסגרת עבודת הביקורת, עומדות לפני ביקורת המדינה כמה שאלות עקרוניות וכמה מגבלות מעשיות. לדוגמה, האם צריכה ביקורת המדינה לעסוק בכל סוגיה הראויה לביקורת בצבא, או שעליה להתמקד רק בשאלות עקרוניות, מהותיות ומרכזיות ואת השאר להשאיר בידי הביקורת הפנימית – מבקר מערכת הביטחון והמחלקה לבקרה ומעקב באג"ם (בו"ם). מאחר שמבקר המדינה הוא גם המבקר של המבקרים הפנימיים הוא יכול, לכאורה, להסתפק בעבודתם של המבקרים הפנימיים, וכך לצמצם ולרכז את מרחב פעולתו ואת הכוונת מאמציו. ממילא עושה הביקורת הפנימית בדיקות רבות של הכוונות ושל המצב ביחידות.

התשובה שנתן מבקר המדינה לסוגיה זו היא, שכל מרחב הארגון והפעולה של הגופים המבוקרים, והצבא בכלל זה, צריך להיבדק בידי ביקורת המדינה ולו במחיר הביזור והביקורת

המדגמית במקום הביקורת הרצופה. זוהי התפיסה של תפקיד "העין הציבורית" שבמהותה היא בודקת, בשם הציבור והמחוקק, כל נושא מבוקר. גם המדגמיות אינה משחררת את הגופים מתורם להיבדק, והמבקר מממש כך את נוכחותו במגזר המבוקר ומעביר את המסר שכל גוף מועמד לביקורת במוקדם או במאוחר.

שאלה עקרונית אחרת היא, עד כמה צריכה הביקורת לבדוק סוגיות של "מדיניות" ובמקרה של הצבא, עד כמה להעמיד למבחן שיקול דעת והחלטות של מפקדים ובאילו עניינים. אף שהביקורת עוסקת היום גם בשאלות של מדיניות – ארגונית, כלכלית ותכנונית – הסוגיה אינה נפתרת בנוסחה פשוטה של סימון גבולות, אלא גם באמצעות ניסיון והתדיינות. דוגמאות בולטות מן העבר הן התערבות הביקורת במצב ההכשרה של אנשי המילואים לתפקידים במלחמה; או בשאלות של מדיניות מימון הפעילות השוטפת על חשבון מלאים אסטרטגיים; או ערפולים בהבחנות בתקציב הביטחון בין ההקצאות לנושאים השונים – התעצמות, שוטף ועוד. יש נושאים שהגבול בהם ברור פחות, למשל מידת העקיבות בהכנות להפעלתו של עקרון לחימה. לדוגמה, נערכה בדיקה בעניין מימוש העיקרון של לוחמת הלילה, או כפי שהוא מכונה היום, "רציפות הלחימה". אותה דילמה קיימת בנוגע לטיפול בשיקול הדעת של מפקדים בגישתם למדיניות התכנון. לא פעם התנהל ויכוח בדיוני הוועדה בכנסת בשאלה אם ביקורות כאלה הן בתחום עיסוקו של המבקר.

תשובת הביקורת בעניין המדיניות היא קודם לכול הכרה במורכבות הבעיה. אבל אפשר לשרטט את הגבולות, גם אם לא תמיד בחדות: מה שנוגע למדיניות לטווח קצר, הפוגעת בעקרונות שנקבעו כמדיניות בסיסית, או מה שמעלה אפשרות של הזנחה או מחדל בשיקול הדעת, בייחוד כשההכרעות נעשות בתחום שיפוטם של מקבלי ההחלטות בכירים שאינם ערים למתרחש והביקורת רואה חובה לידע אותם – כל זה ראוי לביקורת ויש לו חשיבות במערכת הפיקוח על הצבא. לדוגמה, הפגיעה במלאים עד מתחת ל"קו האדום", שהוא הקו שנקבע כדרוש למקרה של מלחמה, או מחדלים בגיוס כוח אדם לשירות הצבאי והפעלתו. ודאי שתחומי שיקול הדעת הארגוניים, התכנוניים, המשמעתיים ותהליכי קבלת ההחלטות עומדים לבדיקה כנושאים שחשוב לפקח עליהם. מצד אחר, היכן שהתערבות במדיניות עלולה להקשות על מפקדים לפעול לפי מיטב שיקול דעתם המקצועי להשגת יעדיהם, כמו בקביעת מדיניות מקצועית או שיקולים מבצעיים – במקרים כאלה אין הביקורת צריכה להתערב מעבר להבהרת מחדלים בתהליכי עיצוב המדיניות. דוגמאות בולטות לכך הן הביקורת על אי-השלמת כתיבת דוקטרינת צה"ל במשך חמישים שנה, או פיגורים בהשלמת תכנון מבצעיות.

מבקר המדינה בישראל, בהבדל מכמה מדינות אחרות במערב, אינו בודק את המקצועיות של המבוקרים ואת החלטותיהם המקצועיות. הוא לא יתערב בשאלות, כגון איזה טנק דרוש

לצה"ל, האם עדיף האפאצ'י על הבלקהוק (מה שהיה פעם בוויכוח נוקב), או האם על חיל הים להעדיף כספינה לפעילות ביטחון שוטף (בט"ש) את ה"דבורה" או את ה"שלד"ג" (גם זה היה בוויכוח), או אילו אימונים דרושים לאיזה מקצוע.

הימנעות כזאת אינה מקובלת כתפיסת הביקורת בכמה מדינות במערב. למשל, בארצות-הברית השיטה המועדפת היא להרכיב צוות ובו גם אנשי מקצוע ומומחים מהתחום המבוקר כדי לבקר את כל היבטיו של הנושא העומד לביקורת. לדוגמה, המבקר האמריקני עסק בשאלות כמו עתיד מטוס הקרב לאחר תום המלחמה הקרה, נחיצותה של פצצה מסוימת. הוא גם תבע להפסיק לייצר את מסוק האפאצ'י, שבתחילה לא ענה על הציפיות. עד כה מבקר המדינה בישראל לא מצא לנכון לשנות את תפיסתו. עם זאת הגיעו במשרד מבקר המדינה למסקנה, שהערך הסגולי הממשי של ביקורת צה"ל יהיה חסר, גם בתפיסה הנוכחית, בלי לגייס לעבודת הביקורת קצינים בכירים הבקיאים במערכות הצבא. לכן בראש החטיבה לביקורת מערכת הביטחון עומד אלוף בדימוס.

עוד שאלה עקרונית היא, האם על מבקר המדינה לבדוק רק את ליקויי העבר כדי להפיק מהם לקחים לעתיד, או שעליו להתערב גם בנושאים אקטואליים ובתהליכים בעת התנהלותם. גם על כך התנהלו ויכוחים, לפעמים קשים, כמו אחרי פרסום הדו"ח על ניהול פרויקט הלבאי, שיצא חודש לפני החלטת הממשלה לבטלו ועוד.

תשובת הביקורת לשאלה זו היא, שלא תמיד יש מקום להתערבות בעת ההתרחשות, והחלטה בעניין זה צריכה להתבסס על השיקול, האם יכולה הביקורת לתרום תרומה חשובה לתיקון מחדלים בתהליך או לחשוף סטיות מהכוונה המקורית או להביא להפסקת מעשים שיש בהם פגיעה ביעילות, בחיסכון או בטוהר המידות. במקרים כאלה יש מקום להתערבות. ואילו במקרים שהתהליך עוד לא הגיע להבשלה והביקורת לא תועיל הרבה כמו שתועיל בסופו, אין מקום להתערבות. דוגמה בולטת למקרה הראשון הוא התערבות הביקורת בשנות השמונים נגד עיכובים נמשכים בהכרעה על בניין חיל הים לעתיד. דוגמה בולטת למקרה השני הייתה דחיית הביקורת על יישום הלקחים מפרשת דותן עד שצה"ל ומשרד הביטחון והתעשיות יסיימו את תהליכי הבדיקה, ההחלטה והיישום. רק אז ערך המבקר ביקורת מקיפה על ההישגים והמחדלים של כל הגופים ביישום הלקחים מפרשה קשה זו.

בין הקשיים המעשיים של הביקורת חשוב להזכיר את המחסור בכוח אדם מיועד ומיומן כדי להקיף באופן סביר את מערכות הצבא. קשיים אחרים נוגעים לתהליכים המסורבלים של עריכת הביקורת גם במשרד וגם כלפי המבוקרים. אמנם נכתבה פקודת מטכ"ל המגדירה את חובות המבוקרים להיענות לביקורת, אבל במעשה, גם אירועי הזמן וגם התהליכים הביורוקרטים גורמים לפיגור בהיענות הצבא לביקורת. אמנם ביקורת המדינה מצטיינת ביסודיות ובאי-תלות ובקפדנות, אבל בכל זאת, אילו נבדקו תהליכי העבודה כהלכה היה

אפשר ליעל ולקצר את זמני איסוף החומר, גיבושו והסקת מסקנות ממנו וכך לטפל ביותר נושאי ביקורת. יש עיכובים הקשורים בעיקר לתכנית העבודה, כמו הצורך שלא להעמיס על היחידות והגופים המבוקרים יותר מדי ביקורת מצד כל המוסדות המבקרים. זה מחייב תיאום עם הביקורת הפנימית ודחייה בחקירת נושאים לפי העיקרון שאין להיכנס פעמיים בשנה לביקורת באותו גוף.

מבקר המדינה כגורם עצמאי

אין ספק שלביקורת יש תרומה חשובה ומהותית לפיקוח על הצבא בדרך של חשיפת ליקויים במערכות הצבא ובלחץ לתיקונים. חדירתה לעומק הדברים, הופעתה, ולו גם המדגמית, בכל נושא ויסודיותה בעבודה, מבטיחים שבתחומו של נושא מבוקר מושגת בדיקה יסודית. מה שמחזק את יעילות הפיקוח של הביקורת על הצבא הם הכללים שנקבעו בחוק בנוגע לטיפול בממצאי הביקורת בגופים המבוקרים עצמם ובגופים המפקחים. לביקורת עצמה נודע מעמד משלה של השפעה על הגופים; הסיוע באמצעות החמרת החוקים, מעורבות הכנסת והממשלה, ולא פחות מכך עמדת הציבור, תורמים לעוצמתה היחסית.

מה שמצמצם את תרומתה של הביקורת בפיקוח על הצבא הם: העדר אמצעי אכיפה בידי המבקר ובידי הגופים המפקחים האחרים, שלא נפתר גם באמצעות החמרת החוק; הספורדיות של נגישות הביקורת לחלקים השונים של המערכת הצבאית והחזרה הנדירה, לבחון שוב נושאים שנבדקו.

גורם משפיע נוסף על יעילות הביקורת הוא מידת ההבנה וההתייחסות של הגופים, ובייחוד של המפקדים ומשרד הביטחון. האם הם רואים בביקורת כלי ניהול חשוב בידיהם, או הפרעה שנועדה למרר את חייהם. אווירה של רצון לתקן חשובה יותר מחיפוש דרכי מילוט מהביקורת, גם במקרה שהממצאים קשים ומגיעים למפקדים עצמם. בעניין זה נודעת השפעה רבה להסברה חוזרת של מניעי הביקורת ושל התייחסות הוגנת למבקרים ולמבוקרים.

השאלה היא, האם אפשר לתת הגדרה טובה ליעילותה של ביקורת המדינה ולתרומתה ככלי לפיקוח על הצבא. מהדברים שהובאו לעיל אפשר להסיק כי במקום שהביקורת נכנסה לעומק הדברים, השפעתה ויעילותה גדולות, אפילו בחלקי המערכת שהביקורת עליהם אינה גלויה לעין הציבור. לעומת זאת, **כמפקח כללי** על הצבא, תרומת הביקורת היא חלקית בלבד, ובמשרד מבקר המדינה ישיבו בספקנות ואף בשלילה על השאלה, האם בעבודתם מושג פיקוח מלא על הצבא.

פרק רביעי

המערכת המשפטית*

אפשר לתאר את התפתחות מעורבותה של מערכת המשפט האזרחי בפקוח על הצבא לאורכם של שני צירים: האחד הוא ציר הרפורמות והאחר הוא ציר התפתחות השפיטה של בג"צ כדן ופוסק בסוגיות שהועלו לפניו בענייני הצבא. כך הדבר בנוגע לבית המשפט העליון המשמש גם כערכאה לערעור גם על הפסיקה של בתי הדין הצבאיים. החלטותיו של בית המשפט מתקופה לתקופה קבעו את רמת המעורבות הזאת. בשני הצירים חלו התפתחויות חשובות במשך שנות קיומה של המדינה אך ביחוד אחרי מלחמת יום הכיפורים.

שלוש הרפורמות המרכזיות

בציר הראשון, ציר הרפורמות, מדובר בעיקר בשלוש רפורמות חשובות, כולן קשורות בשמו של נשיא בית המשפט העליון (בדימוס) מאיר שמגר, אם כיועץ משפטי לממשלה ואם כראש ועדת בדיקה. הרפורמה הראשונה הייתה שינוי שיטת מינוי השופטים-משפטים בצבא. לפי דו"ח הוועדה המיוחדת שהוקמה לעניין איוש תפקידי שופטים צבאיים-משפטים ("דו"ח מס' 2 של הוועדה לעניין איוש תפקידי השופטים הצבאיים-המשפטים בבתי-הדין הצבאיים", מאי 1978), עד אז מונה נשיא בית הדין הצבאי לערעורים בידי נשיא המדינה לפי המלצת הרמטכ"ל; את ממלא מקומו של נשיא בית הדין לערעורים מינה שר הביטחון, בהמלצת הרמטכ"ל; את השופטים הצבאיים, הן בבית הדין לערעורים והן בבתי הדין המחוזיים או הצבאיים לתעבורה, מינה הרמטכ"ל בהמלצת נשיא בית הדין לערעורים.

על-פי המלצות הוועדה הונהגה בנושא זה רפורמה שעיקרה מינוי כל השופטים-המשפטים בבתי הדין הצבאיים בידי נשיא המדינה, בהמלצתה של ועדה לבחירת שופטים צבאיים-משפטים. כלומר, הונהגה בצבא פרוצדורה דומה מאד לזו המקובלת בבחירת שופטים

* אני מודה מאוד לשופט בית המשפט המחוזי, ד"ר עודד מודריק, על הערותיו ותרומתו החשובה לכתבת פרק זה.

אזרחיים. בראש ועדת הבחירה עומד שר הביטחון וחבריה הם: שר המשפטים, נשיא בית המשפט העליון, שופט של בית המשפט העליון, הרמטכ"ל, נשיא בית הדין הצבאי לערעורים, ראש אכ"א, שופט צבאי-משפטי של בית הדין הצבאי לערעורים ונציג לשכת עורכי הדין.⁶⁵ הרפורמה בדרכי הבחירה הרחיקה לכת בעניין נשיא בית הדין הצבאי לערעורים, שעד אז נבחר מבין הקצינים הבכירים בצבא אף אם לא הייתה לו הכשרה משפטית. בעקבות הרפורמה בחירתו נעשית בידי הוועדה ודרישת הכשירות היא "קצין הנמנה עם הכוחות הסדירים של הצבא ... בעל ניסיון משפטי של שבע שנים".⁶⁶ חלק זה של הצעת הרפורמה של ועדת שמגר שולב בחוק השיפוט הצבאי.⁶⁷ רפורמה זאת בפרוצדורת המינויים תרמה לבחירתם של שופטים צבאיים מקצועיים יותר ובלתי תלויים.

ראוי להזכיר בהקשר זה, כי בשפיטה הצבאית משולבים, למן חקיקת חוק השיפוט הצבאי באמצע שנות החמישים, מרבית השופטים המכהנים במערכת המשפט האזרחית. שופטים אלה נקראים, מעת לעת לשירות מילואים לכהן כחברי מותבי בתי הדין הצבאיים לדרגותיהם. על ידי מעורבות שיפוטית אזרחית זאת נוצרה מעין זרוע עקיפה לביקורת שיפוטית אזרחית על התנהגות אנשי הצבא.⁶⁸ כמובן שהעצמאות ואי התלות שהוקנו לשופטים הצבאיים מכוח הרפורמה, הגבירו את חופש הפעולה ועוצמת התרומה הביקורתית (החיובית) של שופטי המילואים. הרפורמה עסקה גם בסוגיות המשפטיות הקשורות לשיפוט הצבאי ובדרכי עבודת בתי הדין הצבאיים והשופטים, אולם עניינים אלה לא יפורטו כאן.

מבין ההמלצות שלא התקבלו, חשובות לענייננו המלצותיה של "ועדת שמגר" על הגבלת סמכותם של שר הביטחון, הרמטכ"ל, מפקדי הזרועות, אלופי הפקודים, ראש אכ"א ומפקד גייסות השריון לאשר או לשנות גזרי דין של בית דין צבאי, כפי שנקבע בחוק השיפוט הצבאי. הוועדה הציעה לתת בידי מפקדי הצבא רק את הסמכות להקל בעונשים שנגזרו בבתי דין משמעתיים.⁶⁹ עניין זה בא במסגרת ההמלצות על ביטול סמכות אישור גזרי דין (פרט לאישור עונש מוות) הנתונה לדרגים פיקודיים. המלצותיה אלה לא נתקבלו.

הרפורמה השניה הכלולה בהצעת ועדת שמגר היא הנהגת אפשרות ערעור על פסקי הדין של בית הדין הצבאי לערעורים. לפי הדין שנהג לפני הרפורמה, התנהלה מערכת המשפט הצבאי כמין "מערכת סגורה" שערכאת הערעור בה היא "פנימית", היינו בית הדין הצבאי לערעורים. האפשרויות לביקורת שיפוטית אזרחית-חיצונית, היו מוגבלות לפנייה לבג"צ; הליך שאינו זהה בהיקפו ובתוכנו להליך ערעור.⁷⁰ המלצת הוועדה ליצירת "ערוץ" ערעור, ברשות, לבית המשפט העליון, התקבלה. כך נקבע בסעיף 440ט של חוק השיפוט הצבאי: "פסק דין של בית הדין הצבאי לערעורים, שניתן בערעור על פסק דין של בית דין צבאי, ניתן לערעור לפני בית המשפט העליון, אם נתקבלה רשות לכך בפסק הדין, או מאת נשיא בית המשפט העליון או מאת משנהו".

לרפורמה זו השלכה חשובה בתחום הפיקוח השיפוטי האזרחי על המערכת הצבאית. השלכה זו כפולת פנים: ראשית, היא מאפשרת לבית המשפט העליון לפקח על קיומו של "מְתָאָם נורמטיבי" של הדין הפלילי (היינו שיישום נורמות המשפט הפלילי בידי גורמי המשפט בצבא יהיה תואם, בשינויים המחויבים, ליישום אותן נורמות בידי מערכת המשפט האזרחית). שנית – ואולי עיקר – באמצעות "ערוץ הערעור" מקיים בית המשפט העליון ביקורת על פרשנות נורמות ההתנהגות המחייבות בצבא, כפי שהיא מתבצעת בידי מפקדי הצבא ובידי בתי הדין הצבאיים. נקודה זו ראוי להבהיר. נורמות ההתנהגות המחייבות בצבא נקבעות באורח עקרוני בידי הכנסת באמצעות חקיקה (חוק השיפוט הצבאי וחוקי העונשין השונים החלים על אזרחים וחיילים כאחד). רמה פרטנית יותר של נורמות ההתנהגות נקבעת בידי דרגי הפיקוד של הצבא, בפקודות הצבא (הוראות הפיקוד העליון, פקודות המטה הכללי, וכיו"ב). ככל נורמה חוקית גם הנורמות הללו מתפרשות בידי הגורמים המבצעים ופרשנות זו כפופה לביקורת שיפוטית. הביקורת השיפוטית תוחמת את גבולות הנורמה ומעצבת את תכניה (ביקורת שיפוטית יוצרת מְכֻוֹנָה "אקטיביזם שיפוטי"). כל עוד לא נפתח ערוץ הערעור אל בית המשפט העליון, הייתה בידי מערכת המשפט הצבאי מעין אוטונומיה פרשנית שבה הייתה לבית הדין הצבאי לערעורים "המילה האחרונה" בעניין קביעת תכני הנורמות על דרך של פרשנות. ודוק, גם פרשנות הנורמות שנקבעו בידי המחוקק האזרחי "נעצרה" בגבולות הצבא פנימה, היינו בבית הדין הצבאי לערעורים.⁷¹ הרפורמה הניחה בידי בית המשפט העליון, כגורם אזרחי, כלי פיקוח מן המעלה הראשונה, על הדרך שבה מפרש הצבא את נורמות ההתנהגות המוכתבות לו או על אלה שהוא יוצר בעצמו (דוגמאות: פרשת נאפסו (ע"פ 87/124 סגן עיזאת נאפסו נ' התובע הצבאי הראשי פ"ד מא(2) 631) פרשת אנקונינה לעניין נוהל פתיחה באש (ע"פ 486/88 סמ"ר דוד אנקונינה נ' התובע הצבאי הראשי פ"ד מד(2) 353).

הרפורמה השלישית, נעוצה במדיניות שהתגבשה בעקבות המציאות שיצרה מלחמת ששת הימים. ממשלת ישראל, לפי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה דאז, מאיר שמגר, החליטה לאפשר לתושבי השטחים המוחזקים (שטחי יש"ע וחבל עזה) לערוך עתירות לבג"צ כנגד פעולות צה"ל וגורמי המנהל האזרחי (הכפופים לצה"ל) בשטחים הללו, בלי לטעון להיעדר "זכות עמידה" (locus standi) של העותר, כמי שעותר, מחוץ לשטח המדינה, בעניין המתנהל מחוץ לשטח השיפוט של המדינה. בג"צ קיבל את גישת המדינה.⁷²

רפורמה זו נוגעת לעניין הפיקוח על הצבא משום שהמשפט השורר בשטחים הוא משפט צבאי, הנשען על כיבוש צבאי ושלטון צבאי. נוסף כאן גורם אזרחי נכבד ובעל יוקרה כמפקח על מעשי הצבא בשטחים על שלוחותיו השונות, לרבות גורמי הממשלה הפועלים באמצעות המנהל האזרחי ובתי הדין הצבאיים, ודואג לקיום החוק וזכויות האדם – בית המשפט העליון האזרחי (דוגמאות חשובות בעניין זה הן הקביעה שאין להרוס בתים בשטחים בלא

מתן זכות טיעון, או הגבלה על ידי בג"צ של תחולת צווים שהוציא מפקד אזור יהודה ושומרון שהאריכו את תוקפם של מעצרים עד הבאה לפני שופט, וכן הגבלת תקופת מניעת פגישה עם עורך דין (בג"צ איאד אסחק. 3239/02). בית המשפט פסל כמה צווים כ"חורגים מעבר לראוי".

לדעת המבקרים יש ברפורמה הזאת גם הרשאות ואישור לפעולותיו של הצבא, כגון הריסת בתים, גירוש לחו"ל וגירוש מוגבל (למשל של בני משפחת מתאבד מהגדה המערבית לעזה – בג"צ עגורי 7015/02) ועוד. עצם מעורבותו ויוקרתו של בית המשפט העליון נותנת גושפנקה של חוקיות למעשי הכובש ולהתיישבות בשטחים. ספרו של דוד קרצ'מר מוקדש כולו לביקורת על הרפורמה הזאת.⁷³ לסיכום השקפתו נאמר: "ביקורת משפטית על פעולות הצבא בשטח כבוש הנעשית בידי בתי משפט של הכוח הכובש היא דבר חדש. הביקורת של בית המשפט העליון הישראלי על פעולות בשטחים הכבושים היא התקדים הראשון והיחיד. לעצם הקיום של ביקורת זו הייתה השפעה מרסנת ומשמעותית על השלטונות. אבל בפועל, בפסקי הדין עצמם ובייחוד באלה שעסקו בשאלות מהותיות – עקרוניות או מדיניות – מילא בית המשפט תפקיד דומיננטי במתן לגיטימציה לפעולות המדינה".⁷⁴

יש כאן עניין לוויכוח בין משפטנים, אך לטעמי, העקרונות וההליכים שנקבעו ברפורמה הזאת בנוסף להיותם חשובים ומועילים הם גם גוברים על חסרונותיה – ודאי במה שנוגע לפיקוח על הצבא.

הבג"ץ כמתווה דרך

התפתחות גדולה חלה גם בציר מעורבותו של בג"צ ופסיקותיו בענייני הצבא. משנותיה הראשונות של המדינה עד אחרי מלחמת יום הכיפורים צמצם בג"צ את מעורבותו ככל האפשר ולא נטה להתערב בשיקול הדעת של גורמי הצבא, כולל אלה הפועלים בשטחים. גם אם החליט הבג"צ לדון בפנייה כלשהי, סייג את עצמו עד אז, לעיסוק בענייני אי-חוקיות (מעצרים, סטייה מהוראות ועוד). דוגמה לכך היא "בג"צ מוטי אשכנזי", 1976. אשכנזי שעורר את תנועת המחאה נגד מחדלי מלחמת יום הכיפורים ונגד האחראים לכך, עתר אחרי המלחמה לבג"צ כדי שירה לצבא לנהל תחקירים כהלכה על מה שקרה במלחמה. בג"צ החליט לא להתערב בסוגיה זו מכיוון שתחקירים, נתפשו לפי הבנתו, כעניין פנימי מקצועי של הצבא שאינו שפיט.⁷⁵

הספקות שעוררו מלחמת יום הכיפורים ואחריה מלחמת לבנון בציבור כלפי טיבו של השיקול הביטחוני, וכן ההתפתחות הכללית באקטיביזם של בית המשפט העליון הביאו לכך שבג"צ נענה לפנייות להיות מעורב ביותר ויותר נושאים. במרוצת השנים הורחבה זכות העמידה לפני בג"צ, הורחבו עילות הביקורת שבג"צ דן בהן, וכן חודדו המשמעויות של חוסר סבירות

וחוסר סבירות קיצוני כסיבות להתערבותו. התהליכים הללו השפיעו גם על מעורבות הבג"צ בענייני הצבא. נשיא בית המשפט העליון, אהרון ברק, מסביר התפתחות זאת בבג"צ שניצר (680/88 עמ' 15): "האופי הביטחוני של שיקול הדעת המנהלי הרתיע בעבר מפני ביקורת שיפוטית. [...] לעניין זה אין מעמד מיוחד לשיקולי ביטחון. [...] כשם שהשופטים מסוגלים וחייבים לבדוק את סבירותו של שיקול הדעת המקצועי בכל תחום ותחום, כך הם מסוגלים וחייבים לבדוק את הסבירות של שיקול הדעת הביטחוני". ועוד הוא מסביר עניין זה: "בית המשפט [...] אינו מחליף את שיקול הדעת הביטחוני של בעל הסמכות בשיקול הדעת הביטחוני של השופט. בית המשפט אך בודק את חוקיות שיקול הדעת הביטחוני, לרבות סבירותו של שיקול דעת זה". עם זאת מסביר השופט ברק גם את הזהירות של בית המשפט בעת שהוא שוקל ענייני ביטחון: "ללא ביטחון אין קיום למדינה ואין קיום להסכמה החברתית עליה היא בנויה. ממילא אין קיום לחירויות היחיד. [...] מכאן מרכזיותם של ערכי הביטחון במכלול ערכיה של שיטת המשפט. [...] נראה לי כי אם ההתנגשות בין ערכים היא חזיתית [...] כי אז הערך בדבר ביטחון המדינה ידו על העליונה".⁷⁶

המעורבות המתפתחת של בית המשפט העליון ושל בג"צ נשענת על קנה מידה של נורמות המחייבות גם את אנשי הצבא ועל השמירה על חוק זכויות האדם, אך הוא הרחיב את מעורבותו בביקורת שיקול הדעת המנהלי והמקצועי של הצבא. עם זאת בית המשפט מגביל את עצמו להכרחי בעיניו. דוגמאות בולטות להתפתחות הביקורת על שיקולי ביטחון אפשר לראות בבג"צים האלה: העתירה בעניין ההתנחלות באלון מורה (בג"צ 390/79). בבג"צ זה פסל בית המשפט את שיקולי ועדת השרים ואת חוות דעתו המקצועית של הרמטכ"ל על החשיבות הביטחונית שבהתנחלות שם (במקרה זה חוות דעתו של שר הביטחון הייתה אחרת מזו של ועדת השרים ושל הרמטכ"ל). בעתירה בעניין הצנזורה, (בג"צ שניצר 322/81 שהוזכר) פסל בית המשפט את שיקולי הצנזור שמנע פרסום חלק מכתבה של עיתון העיר על המוסד. בית המשפט הדגיש שיבחן את ההצדקה שבטענות לחיסיון לפי שיקולים של ודאות קרובה של פגיעה בביטחון המדינה מחד גיסא וניהול משפט צדק מאידך גיסא. בג"צ אישר לפרסם את שמו של ראש "המוסד" הפורש, דבר שהצנזור פסל. בג"צ זה השפיע על שינוי במדיניות הצנזורה באשר לצמצום רשימת הנושאים בהם התערבותה מותרת וראויה.

בין הדוגמאות לביקורת על שיקול הדעת הביטחוני אפשר לציין גם את ביטול החלטתו של הפצ"ר שלא להעמיד לדין את אל"מ יהודה מאיר בפרשת "שבירת העצמות" באינתיפאדה הראשונה שפרצה בדצמבר 1987. לנושא זה שייכת גם המעורבות של בג"צ במינויים צבאיים: בבג"צ חורב החליט בית המשפט לאשר את המינוי למפקד בה"ד 77.1 לעומת זאת, בבג"צ גלילי (1284/99) החליט בית המשפט למנוע מקצין בכיר קידום לדרגת אלוף בהקשר להטרדה מינית של חיילת שהייתה תחת פיקודו ובכך ערער על שיקול הדעת של הרמטכ"ל. יש להדגיש

את האבחנה שעשה בית המשפט (כפי שכתב המשנה לנשיא בית המשפט העליון, השופט שלמה לוי), בין התערבותו בצד הערכי – דרגה הניתנת לקצין שהתנהגותו כלפי חיילת נגדה את החוק ואת האתיקה – להתערבותו בצד המקצועי. הוחלט להחמיר ולמנוע את קידומו בדרגה מכיוון שדרגה "מסמלת סטטוס והעלאה בדרגה היא בבחינת אות הוקרה". בית המשפט לא מצא מקום להתערב בשיקול הרמטכ"ל לעצם המינוי לתפקיד "המגלם הרחבת אחריותו של המפקד וניצול רחב יותר של כישוריו ומקצועיותו" (עמ' 7 בדו"ח) כלומר גלילי יכל לקבל את התפקיד, אך נאסר לקדמו לדרגת אלוף.

בג"צ דן ומחליט גם ב"מודוס אופרנדי" – שיטות הפעולה – של הצבא. הוא אישר, למשל, את גירושם של מנהיגי החמאס ללבנון באינתיפאדה הראשונה ואת העברתם של בני משפחה שסייעו למתאבד מהגדה לעזה. על סדר יומו של הבג"צ מצויות כיום סוגיות מבצעיות כמו "נוהל שכן", "סיכול ממוקד" ועוד.

דוגמה בולטת אחרת לביקורת על שיקול הדעת של מערכת הביטחון – הפעם של שר הביטחון – היא בסוגיית אי-גיוסם של בחורי ישיבות. בג"צ הגן דווקא על חוקיותו של הפטור מגיוס ופסל את העתירות נגדו במשך השנים ונתן להסדר זה להתקיים כפי שקבע שר הביטחון. ואולם קבע בית הדין, כי המשך הפטור בהיקף הנוכחי נעשה לבלתי חוקי ודרש מהכנסת (בשנת 1999) לחוקק חוק חדש. דבר שהביא לחקיקת "חוק טל".

ניתן לחלק את התערבות בג"צ בשיקולי רשויות הצבא וגורמי הביטחון לשני אבות טיפוס: (א) הגנה על שלטון החוק; (ב) שמירה על איזון במקרה של התנגשות בין אינטרס ביטחוני לבין זכויות אדם חוקתיות. עם זאת בית המשפט ישקול את מעורבותו בהתבסס על שני שיקולים: (א) האם יש פתרון לסוגיה במסגרת הצבא? במקרה שלדעתו יש פתרון כזה יכול בג"צ להחזיר לעיון מחודש במסגרת הצבא, סוגיה שראוי לפתור אותה בכלים צבאיים. (ב) אם הגורם הצבאי חרג במעשהו מתחום הסבירות אל תחומה של אי-הסבירות או אל אי-סבירות קיצונית, או שנושא העתירה הוא עקרוני, אזי ידון בג"צ בסוגיה עצמה. מאז יושמה הרפורמה בעניין זכות הערעור לבית המשפט העליון על פסיקת המערכת המשפטית הצבאית וניתנה זכות עמידה בבג"צ לתושבי השטחים, נדרש בית המשפט לסוגיות מגוונות ורבות יותר בענייני הצבא.

במסגרת אב הטיפוס **הראשון** יתערב בג"צ בכל מקום שהצבא, או גורם מגורמיו נהג שלא כחוק או שטיפול מערכת הביטחון בעניין כלשהו אינו תואם את הדין (למשל: עניין סא"ל יהודה מאיר, עניין תא"ל גלילי, חיוב כתבי גל"ץ בשירות סדיר נוסף (שס"ן), אי שיבוץ עתודאים במקצועם. ולעומת זה דחיית עתירתן של משפחות שכולות בפרשת צאלים ב' לחייב את התובע הצבאי הראשי לערער על גזר הדין בפרשה). אב הטיפוס **השני** מורכב הרבה יותר ובמשך השנים חלה בו התפתחות. בראשונה, הייתה הגישה השלטת שבמקרה של "התנגשות חזיתית" של אינטרס ביטחוני חשוב בזכות חוקתית מוגנת של הפרט, כמעט לעולם יגבר

הראשון. אולם במשך השנים פיתח בית המשפט העליון את מבחני האיזון הסביר. כותב על כך השופט עודד מודריק:

"מזה שני עשורים ויותר פיתח בית המשפט העליון מתודולוגיה של בחינת איזונים אופקית שבה נבחנת המידתיות של הפגיעה בערכים או באינטרסים המתנגשים במגמה ליצור איזון סביר. הבחינה הזאת מקנה לאינטרס הביטחוני רק עדיפות יחסית ולא עדיפות מוחלטת. לאמור, שימור האינטרס הביטחוני יובטח רק אם תצומצם הפגיעה בזכויות האזרח לכדי רמה סבירה. צמצום כזה של הפגיעה בזכות האזרח יכול לבוא על חשבון פגיעה מסוימת באינטרס הביטחוני. טול, למשל, סוגיות של גירוש או צעדים אדמיניסטרטיביים אחרים. נקיטת צעדי ביקורת שיפוטית או מעין שיפוטית לרבות אפשרות פניה לבג"צ. הצעדים שהם פועל יוצא מכך פוגעים במידה מסוימת באינטרס הביטחוני שכן הם מאיטים את התהליך ולפעמים בולמים אותו לחלוטין.⁷⁸

לשיטת הבחינה שהתפתחה יש, לדעתי, שלושה מרכיבי אפיון.

א. מן הראוי להוכיח את האינטרס הביטחוני; את התועלת העשויה לצמוח מהפעלתו של אמצעי הפוגע בזכויות אדם ואת הנזק העלול להיגרם כתוצאה מפסילתו. בכגון זה בית המשפט אינו מחליף את שיקול הדעת של הגורמים הביטחוניים בשיקול דעתו. הוא יקבל, בהעדר סיבה בולטת לדחות, את חוות הדעת של הגורמים הביטחוניים אבל נדרשת מהם מידה של שכנוע. בה בעת יש להוכיח גם כי נפגעת, באורח ממשי, זכות מזכויות האדם.⁷⁹

ב. בית המשפט יבקש למצוא מין נקודת עיגון ארכימדית לאמצעי הביטחוני בדין הפורמלי. על בסיס נקודת עיגון כזאת אפשר לבחון את חוקתיות הפגיעה בזכויות האדם על פי תכלית הדין הספציפי, על פי סבירות האמצעי ותועלתו.⁸⁰ בפרשה הידועה של עתירת הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל, פסל בית המשפט העליון שימוש באמצעי חקירה בעלי אופי פיזי, בידי חוקרי שירות הביטחון הכללי, משום שלא נמצא, לשיטת חקירה זו, מקור עיגון חוקי.⁸¹ זה, למרות שפסק הדין "מתנגש" בצורכי ביטחון שלא קשה לחוש בהם. כך כתב הנשיא ברק שם:

החלטה בעתירות אלה קשתה עלינו. אמת, מנקודת המבט המשפטית דרכנו סלולה. אך אנו חלק מהחברה הישראלית. יודעים אנו את קשייה וחיים אנו את תולדותיה. איננו מצויים במגדל שן. חיים אנו את חייה של המדינה. מודעים אנו למציאות הטרור הקשה בה שרויים אנו לעתים. החשש כי פסק דיננו ימנע התמודדות ראויה עם מחבלים וטרוריסטים מטריד אותנו. אך אנו שופטים. דורשים אנו מזולתנו לפעול על פי הדין. זו גם הדרישה שאנו מעמידים לעצמנו. כשאנו יושבים לדין גם אנו עומדים לדין. עלינו לפעול על פי מיטב מצפוננו והכרתנו.⁸²

ג. איתור הקו השקול של "איזונים סבירים". אחרי שבית המשפט נוכח בקיומה של התנגשות ממשית בין ערכים סותרים ולאחר שמסתבר שההתנגשות מתקיימת למרות קיומו של בסיס עיגון חוקי לכל אחד משני האינטרסים הסותרים, על בית המשפט להעמיד על כף

המאזניים את מערכות האינטרסים המתנגשות ולתור אחר הקו השקול שבמסגרתו ניתן לקבוע אחד מן השניים: ראשית, נקבעת העדיפות היחסית של אחת מכפות המאזניים. קביעה זאת נעשית על פי אמות מבחן שונות, מותאמות לטיב האינטרסים המתנגשים ולהשלכות הנודעות לפגיעה בכל אחד מהם.⁸³ שנית, נעשית מערכת של גריעות הדדיות, שאינן שוות משקל וערך, מכל אחד מן האינטרסים עד למציאת הרמה ה"נסבלת" המקיימת מעין "אחוז בזה וגם מזה אל תניח ידך".⁸⁴ במקרים שבהם חסר בסיס העיגון החוקי לאמצעי המבקש להגן על האינטרס הביטחוני עשוי בית המשפט לפנות אל המחוקק. במקרה כזה ידרש המחוקק לבצע את מערכת האיזונים המתוארת:

פתחנו את פסק דיננו בתאור המציאות הבטחונית הקשה בה מצויה ישראל. בחזרה למציאות זו נסיים את פסק דיננו. מודעים אנו לכך כי פסק דיננו זה אינו מקל על ההתמודדות עם מציאות זו. זה גורלה של דמוקרטיה, שלא כל האמצעים כשרים בעיניה, ולא כל השיטות בהן נוקטים אויביה פתוחות לפניה. לא פעם נלחמת הדמוקרטיה כאשר אחת מידיה קשורה לאחור. חרף זאת, ידה של הדמוקרטיה על העליונה, שכן שמירה על שלטון החוק והכרה בחירויות הפרט, מהוות מרכיב חשוב בתפישת בטחונה. בסופו של יום, הן מחזקות את רוחה ואת כוחה ומאפשרות לה להתגבר על קשייה. עם זאת תיתכן עמדה הגורסת שהקשיים הביטחוניים הם רבים מדי, וכי נדרשת הסמכה לנקיטה באמצעים פיזיים במהלך החקירה. אם אמנם כך יוחלט – ואך טבעי הוא שבעניין זה איננו נוקטים בשלב זה כל עמדה – כי אז ההכרעה בשאלה אם ראוי לה לישראל – בשל קשייה הבטחוניים – לאפשר אמצעים פיזיים בחקירותיה, ובשאלת היקפם של אותם אמצעים – החורגים מכללי החקירה "הרגילה" – היא שאלה שההכרעה בה צריכה להיעשות על ידי הרשות המחוקקת, המייצגת את העם. כאן צריכים להישקל השיקולים השונים. כאן צריך להתנהל הדיון הנוקב. כאן יכולה להתקבל החקיקה הנדרשת, ובלבד, כמובן, שחוק הפוגע בחירותו של הנחקר יהיה "הולם את ערכיה של מדינת ישראל, שנועד לתכלית ראויה, ובמידה שאינה עולה על הנדרש" (סעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו)^{85,86}

למרות כל הנאמר, חלקו של בית המשפט האזרחי בפיקוח על הצבא, חשוב ככל שיהיה ועל אף שהתפתח, הוא מוגבל וספורדי מאוד. מעורבותו מוגבלת לסוגיות שהועלו בפניו והוא מקפיד להשאיר למערכת הצבאית את מרב האוטונומיה אם זו לא חרגה מתחום הסבירות. מה שכן השתנה והתרחב הוא מרחב הסוגיות הצבאיות שהוא מוכן להתערב בהן לפי הכללים שתוארו לעיל, התערבות שאינה פוסלת בהכרח מסקנות והחלטות של הצבא ולעתים גם מאשרת אותן. לדעת שופטים, אין זה נכון שהדעה השוררת בבית המשפט העליון היא ש"הכול שפיט",⁸⁷ ויש דוגמאות שבהן לא אפשר בית הדין לשפוט אנשי צבא. למשל הניסיון שעשה היועץ המשפטי לממשלה לפסול את החלטתו של הפצ"ר שלא להעמיד למשפט קצין שעקב

החלטותיו בעת פעולה צבאית בשטח אויב נגרם אסון (מקרה סגן שדיאל). הם רואים ניסיון כזה כדוגמה לחריגה בלתי ראויה של בית הדין בכניסה לשיקולי הצבא והפצ"ר. יוזכר כי הניסיון להעמיד קצין זה למשפט עורר ויכוח הריף על מה שכונה "פריצת סכרים" מצד מערכת המשפט האזרחית ויצירת מחסום בפני יוזמה ההכרחית בשדה הקרב על-ידי אקטיביזם שיפוטי מוגזם.

דומה היא פסיקת בית המשפט בעניין החלטת הפצ"ר שלא להעמיד לדין את מפקד יחידת "דובדבן", שביחידתו נהרג סמל אלי אישה בשגגה בידי כוחותינו בעת פעולה. ההורים עתרו לבג"צ (בג"צ נסים אישה 4550/94). בית המשפט החליט שלא להתערב בשיקוליו של הפצ"ר.

להערכתנו, ההתפתחות החשובה בתחום מעורבות המערכת המשפטית האזרחית בפיקוח על הצבא נעוצה גם במבט קפדני יותר על הנעשה בתחומי החוק והמשפט מצד הצבא וגם בשיקול הדעת הקפדני יותר שהצבא עצמו מפעיל על רקע מעורבותו האפשרית של בית המשפט. לפי היועץ המשפטי דאז, אליקים רובינשטיין, גם עצם הנכונות של הבג"צ לדון בשיקול הדעת של הגורמים הצבאיים הן בסוגיות עצמן והן בתוכנם של פסקי בתי הדין הצבאיים יש לה השפעה חשובה של הימנעות מגלישה לנושאים שבית המשפט צפוי לפסול.⁸⁸

סיכום

בניסיון לענות על השאלה בדבר האפקטיביות של הפיקוח האזרחי על הצבא נסקרו השלבים בהתפתחותו של הפיקוח והכלים שניתנו בידי המוסדות המפקחים – הכנסת, הממשלה, ביקורת המדינה ומערכת המשפט – להוצאתו אל הפועל. נעשה מאמץ להציג תמונה שלמה ונאמנה ככל האפשר על חלקם של המוסדות, הגופים והוועדות השונות שעליהם הוטלה מלאכת הפיקוח, לעתים כתפקיד בלעדי ולעתים כאחד מתפקידיהם. ניתוח מצב הפיקוח הסתמך על הגדרות היעדים של המוסדות והגופים למיניהם, עקרונות פעולתם, הנהלים שלהם ותדירות פעילותם, וזאת כדי להמחיש את הצלחותיהם ומחדליהם. העבודה מצביעה על האופן בו פעילותם של גופים אלה באה לביטוי ולעוצמה ממשית וכן היא מאתרת את המקומות בהם קיימים ליקויים שיש לתקנם.

אפילו אם התיאור המובא בעבודה זאת לעניין הפיקוח של גופי הממשל, הביקורת, והמשפט על הצבא נראה מלא, עדיין קיים פער, בייחוד בתחומים התיאורטי וההיסטורי, אשר נידונו כאן בנגיעה בלבד רק כאשר הדבר התבקש. גם בסוגיה הגדולה של מכלול יחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי לא נכנסה העבודה לעומקם של הדברים אלא רק למה שהיה דרוש להבהרת הדיון. החסר הזה הוא מכוון, שכן העבודה מתמקדת בשאלה המוגדרת של הפיקוח עצמו. השאלה הרחבה של מעמד הצבא במדינה המודרנית נבחנה בעבר ביסודיות ועסקו בה תיאורטיקנים והיסטוריונים בעולם ובישראל ובהם הנטינגטון, קלוד גֶ'ֶ'ֶ, פינר, פרלמוטר, לוטוואק, קון, הופנונג, פרי, בן-מאיר, שיטרית ואחרים. מובן שיש משמעות גם להתפתחויות ההיסטוריות ולתחנות בדרך עיצובה של סוגיית הפיקוח על הצבא הן בישראל הן במדינות דמוקרטיות אחרות בכל הקשור להתפתחות החוק, המבנה השלטוני, ההבדל בין תקופות שלום לתקופות מלחמה וכו'. לכל אלה יש כמובן השפעה על מערך הפיקוח והבקרה.

למרות השוני באופן התנהלותן של החברות הדמוקרטיות, השאלה המרכזית של הכפיפות והמרות בהירה למדי בעקרונותיה בכל החברות הדמוקרטיות ובהן ישראל. במדינות אלה הצבא כפוף למרות השלטון האזרחי לפי חוק ומסורת והוא פועל, עקרונית, לפי הנחיותיו. על כך מסכימים כל החוקרים, על אף טענותיהם הצודקות בדבר הצורך בבקרה מתמדת, באיזונים,

ובהשלמות של מערך הפיקוח. ככלל, גם אנשי הצבא תופסים כך את הדברים ועקרון הכפיפות לסמכות האזרחית נטוע עמוק, ברוב המקרים, בחינוכם הבסיסי. הרמטכ"ל בישראל אף חוזר ואומר זאת, כמו אחרים לפניו, לא רק כהצהרה כלפי חוץ, אלא גם בהסברים הפנימיים בתוך מערכות הצבא. אין זה מונע את השפעות התקופה והאישים המעורבים, גם לא את החריגות ואת הצורך לחזור מדי פעם בפעם לחדד **וליישם** את העקרונות הללו בפועל ואף לפתחם. הצבא הוא הגוף החזק, המאורגן והמיומן ביותר במערכת מאזני הכוח במדינה. לפיכך הוא מביא לביטוי את יתרונותיו וממצה את השפעתו. כדי למנוע חריגות – יש האומרים סכנות – של עוצמה זו, צריך הרבה יותר מרצון טוב, וכאן תפקידו של הפיקוח האזרחי על הצבא. פיקוח זה נועד להיות מכשיר מרכזי למימוש עקרונות המרות האזרחית ולמניעת חריגות.

אחת הבעיות נובעת מחריגות מהעקרונות, חריגות שהמציאות מעוררת, על אף העובדה שהעיקרון נקבע. אז עולות סוגיות הפיקוח ביתר חומרה. דוגמה שנדונה בעבודה – לאחר מלחמת יום הכיפורים התבררו מחדלים בבהירותו של החוק, בשלמותו ובעקיבותו בנוגע להיררכיה של הפעלת המרות האזרחית. כך גם בנוגע לחובות וליכויות הצבא כלפי המרות האזרחית. כמענה לסוגיות אלה חוקק חוק יסוד: הצבא. החוק קבע באופן בהיר וחד את מרות הממשלה על הצבא ואת מעמדו ותפקידו של שר הביטחון, שהצבא כפוף לו. זה נראה כולל וממצה לתקופה שאחרי מלחמת יום הכיפורים. אבל אחר-כך התברר שחוק יסוד: הצבא השאיר סוגיות שלא חודדו דיין. לדוגמה, אין החוק מבהיר מספיק את מעמדו של הרמטכ"ל כנתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון בעת ובעונה אחת. כן הוא אינו מזכיר את מעמדו ותפקידו של ראש הממשלה כלפי הצבא, אף-על-פי שבישראל ראש הממשלה הוא חוליה מרכזית בהיררכיית הסמכות והאחריות על הצבא. למעשה, ראש הממשלה הוא מקור הסמכות העליונה ולעתים מזומנות הוא גם מקבל ההחלטות. בסוגיות אלה ואחרות מחכות הפרצות האלה לפתרון באמצעות השלמת החקיקה.

לדברי וְלֵץ: "פיקוח אזרחי נבחן בדרגתו. כל צבא לוקח חלק בענייני מדיניות בצורות שונות. אי-אפשר לבודדו מהזירה המדינית. הדבר נובע מזהותו הארגונית, עצמאותו ותפקודו המקצועי".⁸⁹ ככלל, חשיבותו, השפעתו וחלקו של הצבא בתהליכי קבלת ההחלטות משתנים בין תקופות רגיעה לתקופות של מתיחות ביטחונית. בתקופות רגיעה, כשהאומה עוסקת פחות בבעיות הביטחון, השפעת הצבא מצטמצמת והפיקוח עליו סובל פחות ממגבלות, אם כי לפעמים הוא סובל מהזנחות. בתקופות של מתיחות ביטחונית, שבהן הצבא נמצא במעמד מרכזי, ובייחוד בתקופות מלחמה, היכולת לממש את הפיקוח מצטמצמת וחשיבותו של הפיקוח בסדר היום הציבורי יורדת. הדוגמאות לכך רבות. למשל, בתקופת מלחמת העולם השנייה פעלו מסות הצבא בכפיפות **ישירה** לראשי השלטון (נשיא או ראש הממשלה) בענייני

ניהול המבצעים, וכן שותפו בהכרעות האסטרטגיות והמדיניות, לפעמים תוך עקיפת הדרג המדיני-ממשלתי. בהתפתחויות שלאחר המלחמה היה שוני בין המדינות העיקריות בכל הקשור לפיקוח על הצבא. אי-אפשר להשוות את אנגליה, שבה חזרה השפעת הצבא והצטמצמה לממדיה הקודמים עם עליית הלייבור לשלטון ופירוק האימפריה, לארצות-הברית, שבה, לדברי הנטינגטון, "השפעת הצבא, בעשור הראשון אחרי המלחמה נמשכה גם לימי השלום, גם בשל יוקרתו וגם בשל השפעתו של הצבא, שאותן רכש לעצמו בשנים 1940-1945, וגם בשל חולשת המוסדות האזרחיים והמנהיגות בעשור זה"⁹⁰. לדבריו, חולשת המוסדות האזרחיים פירושה גם חולשת הפיקוח.

תופעה אחרת היא עליית מעמדם הפוליטי של יוצאי הצבא, שמהם אף נבחרו להנהגת המדינה בתום פעולות האיבה. אייזנהאור בארצות-הברית ודה-גול בצרפת הם דוגמאות בולטות. בארצות-הברית מזכיר המדינה לאחר המלחמה ומעצב מדיניותה של ארצו בבניין השלום היה הגנרל הבכיר בפיקוד הצבא במלחמה, הגנרל מרשל. וראוי להזכיר גם את המושלים ומעצבי הדמוקרטיה בגרמניה וביפן שהיו גנרלים. גם בישראל היוקרה והמעמד של הגנרלים בציבור הם נושאים אותם אל התפקידים האזרחיים המרכזיים.

בישראל, הצורך לשמר את העוצמה הצבאית לאורך זמן, אפילו כאשר ניסו לצמצמה, הביא לקיום צבא גדול ביחס לגודל האוכלוסייה (3-5 אחוז מכלל תושבי המדינה בתקופות שונות, לעומת 0.3 אחוז בארצות-הברית בימי שלום). עם זאת, דווקא ישראל העמידה בעקיבות אזרחים שאינם יוצאי צבא בראש השלטון, בהפסקה קצרה, עד שנת 1992. היו אלה גם שנות התפתחותו של הפיקוח על הצבא. אך מאז התהפך הגלגל ואנו בוחרים "גנרלים" לראשות הממשלה – שוב בהפסקה קצרה – בזה אחר זה, אולם לא היה בכך משום הפחתה או פגיעה בעבודת הביקורת המוסדית.

בדרג השרים הדבר ניכר יותר. משנות השישים הצטרפו גנרלים, לאחר פרישתם ובלא תקופת צינון, אל שולחן הממשלה. המקרה של שר הביטחון שאול מופז מבליט את בעייתיות התופעה שנידונה בגוף העבודה בנוגע לרמטכ"ל-לעל. זהו מאפיין שמחזק את מעמד התפיסה הצבאית בקרב המנהיגות והשלטון האזרחי, אם כי לא תמיד מחליש את הפיקוח על הצבא ולעתים אף מחזקו בשל בקיאותם של השרים בנעשה בצבא. דווקא בשל הבעייתיות הנובעת מהזרימה המתמדת של אישים מן הצבא אל הפוליטיקה צריך לקבוע כללים של צינון לפני כניסת קצינים בכירים לממשלה – לדעתי, שנתיים לפחות לשר ועד עשר שנים לראש ממשלה. ההיסטוריונים והפרשנים מציינים כי במהלך ההיסטוריה של מדינת ישראל התגלו לא מעט חריגות של אנשי צבא מקוד ההתנהגות הראוי למדינה דמוקרטית. מ"מרד הגנרלים" בימי בן-גוריון דרך "מרד הגנרלים" ערב מלחמת ששת הימים ועד הנויפה שספג שאול מופז משר הביטחון בנימין בן-אליעזר על חריגה מקוד ההתנהגות הצבאי. עם זאת, כל ההיסטוריונים

שעייתי בדבריהם מאוחדים בדעה שבצה"ל לא עורערה מעולם תודעת הכפיפות למרות האזרחית, למרות חריגות פה ושם – חמורות ככל שיהיו. וכן הם מסכימים, שקבלת ההכרעות, ההחלטות וההנחיות מן הדרג האזרחי והכפיפות לפיקוח שלו, אינן מוטלות בספק. הערעור על השלטון המרכזי בדמוקרטיית המערביות ניתן להדגמה באמצעות שני מקרים קיצוניים. **האחד** – המרד בצבא צרפת נגד הוראת דה-גול לצאת מאלג'יריה, בראשית שנות השישים. **האחר** – דבריו של הגנרל מק-ארתור בעת הוויכוח על ניהול מלחמת קוריאה בשנת 1952: "אני מגלה, שקיימת תפיסה חדשה שעד כה לא הייתה ידועה ושטמונה בה סכנה רבה, שעל-פיה חייבים אנשי הכוחות המזוינים בנאמנות ובראשונה לאלה שבידם מצויות **זמניות** סמכויות הרשות המבצעת של הממשל, יותר מאשר למדינה ולחוקתה, שעליה נשבעו להגן".⁹¹ התנהלות מסוג זה זרה למציאות הישראלית במהלך שנות קיומה של המדינה.

מסקנות

עד כמה התפתח הפיקוח האזרחי על הצבא במשך השנים ואילו פערים עדיין יש בו? אשר לכנסת, עדיין יש פערים בחקיקה ואותם יש להשלים. פערים אלו הוצגו ופורטו בגוף העבודה. בדקתי את הנעשה בוועדות הכנסת העוסקות בצבא ומצאתי שהחיסרון העיקרי בעבודה שם נעוץ בכלים ובהליכי העבודה שלהן, הדורשים שינוי ושכלול. בייחוד נכון הדבר בוועדת החוץ והביטחון, שאין לה מסורת של בדיקה עצמאית קבועה, מסודרת, מעמיקה ובלתי תלויה של סוגיות יסודיות הנוגעות לצבא ולביטחון. יצירת מסורת כזאת דרושה כדי לאזן את עדיפותו הטבעית של הצבא במידע, בכוח ניתוח ובכוח הצגת חומר וכדי שלא יהיה הגוף היחיד שהוא בעל דעה. חשיבותן של השלמות אלה גדולה כדי לבסס יכולת פיקוח טובה יותר של הכנסת על הצבא.

הממשלה במליאתה וועדת השרים לענייני ביטחון אינן זוכות תמיד להכנה ראויה לדיוניהן ויש לכך השלכה על טיב הדיונים, בייחוד שמקצת החברים בהן אינם בקיאים בנושאי צבא. במקרה שיש צורך לדון בשאלות עקרוניות ותכנוניות בענייני הצבא, גם הממשלה וגם ועדת השרים מתקשות לנהל דיון יסודי ומלא ולייחד לו את הזמן הדרוש כדי שבסופו תתקבלנה החלטות מבוססות. הדיונים על האסטרטגיה ועל התכנית הרב-שנתית לצה"ל ועל התכנית התקציבית שצריכה ללוות אותה, על מנת שתצא אל הפועל, סובלים מהתנהלות פגומה זו – בלשון המעטה. לא פעם מסתפקים בשמיעת הצגת הנושא מפי נציג צה"ל ובאישור הנאמר. לעתים, לאחר שהתפתח דיון אין הוא ממוצה. העדר הכנה ראויה הוא דוגמה מובהקת לחוסר בקרה ופיקוח. לממשלה דרוש מנגנון שיכין כהלכה את החומר לשרים והם חייבים לייחד את הזמן הדרוש לכך. ראוי שלדיונים העקרוניים על הערכה תקופתית, הנחיה אסטרטגית, הערכת

מצב לאומית, משימות הצבא ומבנה הכוח תייחד הממשלה את הזמן ואת תשומת הלב המתאימים לביורור רציני של הנושאים ולבדיקת החלופות האפשריות לכל עניין.

המשרד המנחה ישירות את הצבא ומפקח עליו הוא משרד הביטחון. גם בפעולת משרד זה והשר העומד בראשו יש ליקויים ביכולת הפיקוח האפקטיבי. חוסר כלים לעיבוד אסטרטגיה ותכנית תקציבית וחוסר כלים לעיבוד תכנית לבניין הכוח הם החיסרון העיקרי. לאחרונה ננקטו צעדים להתחיל למלא חסר זה באמצעות הקמת האגף לאסטרטגיה, אך דרושים גם כלים לעיבוד ולפיקוח תקציבי ולתכנון של בניין הכוח. אם הצעדים הללו יהיו בדרך של בניית יכולות במשרד הביטחון על חשבון יכולות שייטלו מהצבא, תהיה זו שגיאה שלא תביא לשיפור אמיתי של המצב. רק אם תיבנה יכולת עצמאית נוספת במשרד הביטחון ייתכן השיפור המיוחל.

למשרד ראש הממשלה ולמשרד הביטחון יש מחלקות לביקורת ובקרה. בהיותן הכלי היחידי לפיקוח פרטני בשני המשרדים הללו יש להקפיד על פעילותן באמצעות מעורבות ישירה של השרים בהכוונתן ובהפקת הלקחים מעבודתן.

בין מוסדות הביקורת הפנימיים למבקר המדינה יש הבדלים גדולים, אבל באופן כללי שיטת עבודתם דומה ובנויה על בדיקה של סוגיות מוגדרות ושל נקודות ובעיות הדורשות פיקוח. הביקורת אמנם חושפת עד עומק את הליקויים בנושאים הנחקרים, אבל עבודת הביקורת נעשית בהתרכזות בקטע אחד של חזית רחבה. שיטת בדיקה זו היא מדגמית בטבעה ומשאירה נושאים רבים שלא נבדקו ומחכים לתורם. בחינה חוזרת של נושאים שכבר נבדקו כדי לוודא את תיקון הליקויים שנחשפו בביקורת קודמת, נעשית במרווחי זמן של שנים ארוכות. במשך הזמן הזה מתחלפים בעלי התפקידים והארגון משתנה. לא פעם הליקויים חוזרים ומתגלים שוב על אף שהביקורת העירה עליהם והם כבר תוקנו או שמפקדים חוזרים לסורם, כמו, לדוגמה, בעיית הטרטורים בטירונות.

עם זאת, לביקורת יש תרומה חשובה ביותר. הביקורת הפנימית נותנת בידי ראש הארגון **כלי** לבחינת הנעשה בארגונו, יכולת הכוונה של הביקורת למקומות שלדעתו חשוב לבקר אותם ודרך לשיפור תפקודו של הארגון. מבקר המדינה רשאי ליזום חקירה ובחינה עצמאית, בלתי תלויה ברצונו של מנהל או של שר כלשהו, של כל נושא וכן לדרוש לתקן את הליקויים. מתן יותר משאבים לגופי הביקורת כדי שיכללו בביקורתם תחומים רבים יותר, ומתן יותר סמכויות לדרוש את תיקון הליקויים יעצימו את התועלת המופקת מהם וישפרו את תפוקתם. מן הצד האחר של המתרחס, נחישותם של מפקדים ומנהלים להשתמש בביקורת כדי לתקן את הליקויים שהתגלו ולהפגין שאינם משלימים אתם, הייתה תורמת רבות לביקורת ולארגונים עצמם.

עבודה זו מצביעה על המחדלים והחסכים הקיימים במלאכת הפיקוח ומסבירה כי האפקטיביות של הפיקוח נמצאת חסרה. לא רק שהאופי הספורדי של שיטת העבודה משאיר חלקים שהפיקוח עליהם מצומצם ומדגמי, במידה שהוא קיים, אלא שגם בתחום הלא פחות חשוב של הנחיה מעמיקה לטווח הארוך, יש מחדלים וחסרים שהביקורת מטפלת בהם רק לפרקים. ככל שתתחזק עבודת הביקורת כן תגדל יעילותה.

האם באמצעות התקציב אפשר לבצע פיקוח הדוק יותר על הצבא? הבעייתיות הקשורה בפיקוח זה ומחדליו, כפי שתוארו בעבודה, מביאה במבט כולל ובסיכום למסקנה, שהוא סובל משלושה פגמים מהותיים: (א) השקעת המשאבים הלאומיים בתקציב הביטחון לא נבחנת ולא מוכרעת מתוך מבט לטווח הארוך, לכן היא סובלת מתנודות תכופות המקשות על תכנון רציונלי של בניין הכוח וגורמות לאי-יכולת להוציא לפועל את התכנון באופן מסודר. כך נגרם גם בזבוז ניכר במהלך התנודות הללו, על-ידי ביטול או שינוי פרויקטים ותכניות שהושקעו בהם כספים רבים; (ב) הפוליטיקה המתלווה לסוג פיקוח זה גורמת לטלטולים בתקציב הביטחון; (ג) חוסר ההסכמה על ניהול התקציב ועיכובים בשל העדר שפה משותפת בין הגוף המנהל את התקציב הלאומי – משרד האוצר – לבין הגופים העוסקים בביטחון – משרד הביטחון והצבא.

נשמעות בציבור טענות חוזרות ונשנות שהצבא עושה כרצונו ומשיג את מה שהוא רוצה, שהוא קובע בעצם את מדיניות הביטחון, את האסטרטגיה וכמובן גם את הטקטיקה וכן הוא קובע את המשאבים שהוא גובה מהקופה הציבורית. וכן חוזרות טענות שהצבא שומר את פעילותו ואת חקירת מחדליו לעצמו והעין הציבורית חודרת אליו רק בקושי.

חשוב ליזכור שעל אף כל הביקורת והטענות על מעורבותו המופרזת של הצבא בתהליכי קבלת החלטות, נזקקים, בסופו של דבר, לצבא לא רק לצורך הלחימה אלא גם לעיצוב מדיניות הביטחון, למתן מידע למקבלי החלטות ולניתוח אסטרטגי של המצב לקראת קבלת החלטות. לא הצבא אשם בהפרת שיווי המשקל בינו לבין הדרג האזרחי, מעבר לרצוי ולמותר. הדבר נובע מחולשה ברצונו וביכולתו של הדרג האזרחי להטיל את מרותו המלאה, המשוכללת והמוכשרת על הצבא. במקום לחפש דרכים לצמצם את יכולות הצבא, יש להשתמש ביכולותיו המשוכללות ובמקביל לבנות יכולות חקירה, ניתוח והחלטה אסטרטגיות-צבאיות מלאות בידי רשויות השלטון האזרחיות. התפתחות כזאת תביא גם את הפיקוח על הצבא לרמת יעילות גבוהה יותר.

הצבא נכנס אל החללים שמותיר השלטון האזרחי, אין הוא נדחק אליהם; זו תופעה שההיסטוריונים והתיאורטיקנים חשפו כבר מזמן. הנטינגטון בספרו **החייל והמדינה** וכן חוקרים אחרים (מהם המוזכרים לעיל) בוחנים את השפעת הצבא, את חולשת מקבלי ההחלטות בפיקוח האזרחי, וכן את הפרת האיזונים של הפיקוח הזה. הבעיות הללו אופייניות

למשטרים הדמוקרטיים ויש לטפל בחוסר האיזון הזה כאשר הוא מתגלה. שי פלדמן שואל: "האם הצבא הוא הדוחף את עצמו ונהנה מעוצמת יתר, או שמא הבעיה טמונה בכך שהגופים האזרחיים חלשים מדי?"⁹² לדעתו, האפשרות השנייה מסבירה טוב יותר את המציאות. גם העיתונאי עופר שלח, מבקר חריף ובוטה של צה"ל ומעמדו, נותן ביטוי לתחושה זו במאמרו "הפוטש השקט" ואומר: "צבא אינו בנוי למצבים כאוטיים. הוא חייב שיהיה לפניו אויב מובחן, מסוקר וניתן להכרעה. זה בסדר גמור בשביל ארגון מהסוג הזה. אבל כשאין מעליו דבר אלא מתאמי-פעולות, מתקיים בפועל פוטש. בישראל זה פוטש מרצון".⁹³ לדעתו, אין בישראל פוטש ואין סכנת פוטש.

לא תמיד השתתף הצבא בעיצוב ההחלטות האסטרטגיות העיקריות בהיסטוריה של המדינה, וקרה שאף לא התייעצו עמו כלל בקבלת ההחלטות. לדוגמה, הנסיגה מסיני אחרי מבצע קדש או ההבנות שלפני ביקור סאדאת בירושלים או הסכם אוסלו. עם זאת, נכון, כאמור, שבאופן כללי, משקלו של הצבא גדול בהחלטות האסטרטגיות ובעיצוב מדיניות הביטחון.

פרלמוטר טוען כי "שליטה אזרחית קיצונית יכולה להביא את [...] המקצועיות ויעילות הארגון הצבאי לחוסר מקצועיות ויעילות".⁹⁴ כלומר, שליטה אזרחית כובלת המפריעה לארגון הצבאי לתפקד, יש בה משום נזק ולכן חשוב האיזון. גם סכנה זו של שליטה אזרחית כובלת אינה אופיינית לישראל בדרך כלל. יש כמובן שוני בהבנת הדברים מדור לדור, אך ביסודו של דבר מבין הדרג האזרחי שיש לתת לצבא את מרווחי העצמאות והיוזמה הדרושים לפעולתו ומצד אחר, כפי שאומר בן-מאיר (שאינו חוסך בביקורת על הנעשה), "בצה"ל ההפנמה היא עמוקה בדבר העיקרון הדמוקרטי של כפיפות לדרג האזרחי".⁹⁵ גם העבודה הנוכחית יוצאת מבסיס זה אל ניתוח הבעיות, הקשיים והמחדלים של הפיקוח האזרחי. למעשה, אילו גם דבר זה היה נתון בספק הייתה מלאכת הפיקוח בעייתית יותר מזו שהוצגה ונותחה כאן.

במבט לאחור נראה כאילו חמישים וחמש שנות המדינה היו קצרות מדי להשלמת הקמתה של מערכת אזרחית משוכללת ואיתנה שתכשיר כראוי את הכלים ואת תודעת הפיקוח. תקופה זאת הייתה משופעת במלחמות שממילא העצימו את הצבא ואילצו אותו לבנות את הכלים הדרושים לו להוצאת האסטרטגיה הצבאית לפועל ולהציע פתרונות לאומיים. יצא שכלים אלה, בחלקם לפחות, הם הכשירים ביותר במערכות השלטון של המדינה, והדרג המדיני לא רק נעזר בהם אלא לעתים מסתפק בהם. לכן, אולי, כשהדרג המדיני בונה את כלי הפיקוח וההערכה ופיתוח תפיסת הביטחון, הוא עושה זאת ללא דחיפות גם אם הוא חש בצורך כזה.

אין מכשול ממשי לקיים פיקוח נאות על הצבא. לצורך זה יש להשלים את בניית מערכת הכלים ואת ותכניות העבודה ולבצען כהלכה ובנחישות.

הערות

1. Mackubin Thomas Owens, "A Crisis in US Civil-Military Relations" (editorial), *Strategic Review* (Fall 1994), Vol. 22, No. 4, pp. 5-6.
2. Richard H. Kohn, "Out of Control: the Crisis in Civil-Military Relations", *The National Interest* (Spring 1984), Issue 35, p. 3.
3. Edward N. Luttwak, "Washington's Biggest Scandal (Civil-Military Relations)", *Commentary* (May 1994), Vol. 97, No. 5, p. 29.
4. Yoram Peri, *Between Battles and Ballots: Israeli Military in Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1983. (להלן, פרי) וגם *The Israeli Military and Israel's Palestinian Policy: from Oslo to the Al Aqsa Intifada*, Washington, DC: United States Institute of Peace, 2002. Peaceworks, no. 47. pp.11-13.
5. Amos Perlmutter, *The Military and Politics in Modern Times: on Professionals, Praetorians, and Revolutionary Soldiers*, New Haven: Yale University Press, 1977, p. 8. (להלן, פרלמוטר)
6. Samuel P. Huntington, *The Soldier and the State: the Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, MA: Belknap Press and Harvard University Press, 1957, p. 97. (להלן, הנטינגטון).
7. אמרי טוב, "הפיקוח על הצבא: ההיבט הכלכלי", בתוך: רם ארז (עורך), **יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה**, מזכר 68, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב, 2003, עמ' 55. (להלן, אמרי טוב).
8. ישראל. ועדת החקירה – מלחמת יום הכיפורים, **דו"ח ועדת אגרנט, ועדת החקירה – מלחמת יום הכיפורים**, תל-אביב: עם עובד, 1975. עמ' 25. ראו גם מרדכי קרמניצר ואריאל בנדור, **חוק יסוד: הצבא**, המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, האוניברסיטה העברית בירושלים, תש"ס (2000), עמ' 55. (להלן, קרמניצר ובנדור).
9. קרמניצר ובנדור, עמ' 33.
10. קרמניצר ובנדור, עמ' 33.
11. Yehuda Ben-Meir, *Civil-Military Relations in Israel*, New York: Columbia University Press, 1995. (להלן, בן-מאיר).
12. פרי, פרק 8, עמ' 175-193.
13. בן-מאיר, עמ' 38-39.
14. משה דיין, **אבני דרך: אוטוביוגרפיה**, ירושלים: עידנים, תשל"ז (1976), עמ' 422-423; פרי, עמ' 137.
15. בן-מאיר, עמ' 41-42.
16. פרי, עמ' 137-138.
17. בג"צ 390/79 – **פרשת אלון מורה**, עמ' 10.
18. קרמניצר ובנדור, עמ' 45-48.
19. בן-מאיר, עמ' 43.

20. פרי, עמ' 149-150.
21. קרמניצר ובנדור, עמ' 57.
22. יצחק רבין, "הרהורים על הניסיון הישראלי", בתוך: דפי אלעזר 1, **יחסי הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי**, תל אביב: הוצאת עמיקס ובית הספר להיסטוריה ע"ש ארן שליד אוניברסיטת תל-אביב, 1980, עמ' 58 (להלן: רבין).
23. ראיון עם מרדכי (מוטה) גור, **מעריב**, 14 באפריל 1978.
24. רבין, עמ' 56.
25. אליאסוף, יצחק, "שאלות משפטיות הקשורות במעורבותו של צה"ל בסכסוכי עבודה אזרחיים", **משפט וצבא**, גליון 9, 1988, עמ' 195-204.
26. קרמניצר ובנדור, עמ' 41.
27. קרמניצר ובנדור, עמ' 78-79.
28. הצעות אלה ואחרות מצויות בפרק הסיכום לספרו של בן-מאיר, עמ' 180-181.
29. קרמניצר ובנדור, עמ' 23, וכן החוקה הצרפתית, פרק 2 סעיף 8, ופרק 3 סעיף 15.
30. בן-מאיר, עמ' 54.
31. מסתמך על חומר שהתקבל מן הפצ"ר, מסמך ביה"ס למשפט צבאי 5605, "חקיקה הקובעת פיקוח של רשויות השלטון על המערכת הצבאית – סקירת משפט משווה", מפקדת הפרקליט הצבאי הראשי.
32. ראו תכנית הטלוויזיה "הכי טוב בעולם", ערוץ 1, 9 ו-16 ביוני 2003, דברי דן שומרון ואחרים (להלן, "הכי טוב בעולם").
33. זאב שיף, **הארץ**, 21 ביולי 2003.
34. דו"ח מבקר המדינה 50א, "בקרה על שינויים בתקציב הביטחון", עמ' 35-36.
35. בן-מאיר, עמ' 47.
36. דו"ח מבקר המדינה 45, עמ' 683-683.
37. דו"ח מבקר המדינה 50א, עמ' 39-41.
38. מנחם הופנונג, "הפיקוח האזרחי על הביטחון", בתוך: משה ליסק וברוך קנייפז (עורכים), **ישראל לקראת שנות האלפיים: חברה, פוליטיקה ותרבות**, ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית, תשנ"ו, 1996, עמ' 244. (להלן: הופנונג).
39. הופנונג, עמ' 244.
40. ראיונות עם דן מרידור וח"כ יצחק הרצוג; "הכי טוב בעולם".
41. אמרי טוב, עמ' 55; "הכי טוב בעולם".
42. ראובן פדהצור, **הארץ**, 16 ביוני 2003.
43. תרגום שלי מתוך מובאה במאמר של ההיסטוריון הבריטי כריסטופר אנדרו Christopher Andrew. "Governments and Secret services: a Historical Perspective", *International Journal*, Vol. 34, No. 2 (Spring 1979), pp. 167-186.
44. Eliot A. Cohen, *Supreme Command: Soldier, Statesman and Leadership in Wartime*, New York: Anchor Books, 2002, p. 157. (להלן, אליוט כהן).
45. קרמניצר ובנדור, עמ' 23, וכן החוקה הצרפתית, פרק 2 סעיף 8, ופרק 3 סעיף 15.
46. ראיון עם דוד עברי, 11 ביוני 2003.
47. אלוף בן, **הארץ**, 30 במאי 2003.
48. **הארץ**, 30 במאי 2003.
49. **הארץ**, 7 בספטמבר 2003.
50. **מבט מל"מ** (מיסודם של ותיקי המודיעין), 31 (דצמבר 2002), עמ' 6.
51. נחום ברנע, **ידיעות אחרונות**, מוסף המאורים, 27 ביוני 2003.
52. דו"ח מבקר המדינה 46, עמ' 890-894.

53. "הכי טוב בעולם".
54. דיון בשאלות אלה במרוכז אצל בן-מאיר, עמ' 39-42; אמרי טוב, עמ' 56, 58; אליוט כהן 127-159.
55. ריאיון עם משה ארנס, 9 במארס 2003.
56. ריאיון עם דוד עברי, 11 ביוני 2003.
57. אליוט כהן, עמ' 157.
58. אלוף בן, **הארץ**, 13 ביולי 2003.
59. ריאיון עם משה ארנס, 9 במארס 2003.
60. נורמן גיבס, "הניסיון הבריטי", בתוך: דפי אלעזר 1, **יחסי-הגומלין בין הדרג המדיני לדרג הצבאי**, תל אביב: הוצאת עמיקם ובית הספר להיסטוריה על שם ארן שליד אוניברסיטת תל-אביב, 1980, עמ' 30.
61. Claude E. Welch, Jr. (ed.), *Civilian Control of the Military: Theory and Cases from Developing Countries*, Albany: State University of New York Press, 1976, p. 8. (להלן, וולץ')
62. דו"ח מבקר המדינה 44, עמ' 981.
63. אמרי טוב, עמ' 58.
64. דו"ח מבקר המדינה 46, עמ' 894-890.
65. דו"ח מס' 2 של הוועדה לעניין איוש תפקידי השופטים הצבאיים-המשפטיים בבתי-הדין הצבאיים, מאי 1978, עמ' 7. (להלן, דו"ח הוועדה).
66. סעיף 185 לחוק השיפוט הצבאי תשט"ו-1955. אותה הוראת דין אומרת שוועדת הבחירה רשאית, אם ראתה שאין בקרב הכוחות הסדירים של הצבא קצין בעל ניסיון משפטי המתאים לתפקיד נשיא בית הדין הצבאי לערעורים, להציע – ברוב של ששה מבין חבריה – כי יתמנה לתפקיד קצין מתאים שהוא בעל הכשרה משפטית.
67. סעיפים 185-187. השילוב נעשה בתיקון מספר 17 לחוק השיפוט הצבאי תשמ"ו-1996.
68. במקרים שונים, אולי בשל הרגישות הציבורית שלהם כונו נשיאי בתי הדין הצבאיים מותבי שפיטה שהורכבו משופטי מילואים או שאלה היו בהם דומיננטיים (למשל פרשת צאלים א', פרשת צאלים ב', פרשת אל"מ מוני חורב).
69. דו"ח הוועדה, עמ' 10.
70. לדרכי הביקורת השיפוטית של פסיקת בתי הדין הצבאיים לפני הרפורמה ועל ההתפתחויות שחלו בעקבות הרפורמה ראו: עודד מודריק, "עצמאות וכפיפות – הפסיקה הצבאית במבחן הביקורת של בית המשפט העליון", **ספר שמגר**, מאמרים חלק א' (תשס"ג-2003) עמ' 341.
71. מצב דברים בלתי נסבל זה מצא את פתרונו החלקי באמצעות עתירות לבג"ץ שלעתים קמץ ידו ונמנע מהתערבות ולעתים גילה אוזן קשבת והתערב בפסיקת בית הדין הצבאי לערעורים.
72. ראו למשל, בג"ץ 337/71 **אלגי/מעיה אלמסיחיה ללאראצ'י אלמקדסה נ' שר הביטחון** פ"ד כו(1) עמ' 574, 580; בג"ץ 256/72 **חברת החשמל למזרח ירושלים נ' שר הביטחון** פ"ד כז(1) עמ' 124, 136 וכן M.Shamgar, *Legal Concepts and Problems of the Israeli Military Government* מתוך **ספר שמגר**, כתבים (תשס"ג-2002), עמ' 461.
73. Kretzmer, David, *The Occupation of Justice: the Supreme Court of Israel and the Occupied Territories*, Albany: State University of New York Press, 2002. (להלן, קרצ'מר)
74. קרצ'מר, עמ' 196.
75. אמנון סטרשנוב, "בקרת המערכת המשפטית על צה"ל", בתוך: רם ארו (עורך), **יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה**, מזכר 68, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב, 2003, עמ' 40-41 (להלן, סטרשנוב).
76. בג"ץ 680/88, עמ' 7.
77. סטרשנוב, עמ' 44.
78. לא הכל ארוזים ב"גישת האיזון" שעה שמתקיימת התנגשות בין זכות יסוד לבין צורך ביטחוני-קיומי כך

כתב זה לא מכבר השופט טירקל: "אפילו סברתי כי מדובר בפגיעה חמורה, הרי שכאשר מדובר בהגנה על חיי אדם, במצב של פיקוח נפש, אין מקום לעשיית איזונים ולשקילת ערכים מתחרים. אמות המידה החוקתיות שמציבה פסקת ההגבלה בסעיף 8 לחוק יסוד: כבוד האדם וחירותו ונוסחאות האיזון הפסיקטיות אינן ישימות ואינן הולמות, שעה שחיי אדם – חיי ציבור שלם! – מונחים על הכף" [בג"ץ 2753/03 קירש נ' ראש המטה הכללי (טרם פורסם)].

79. השופט טירקל כתב: "בבואנו לשקול את זכותם של העותרים והציבור לחופש בטוי ולקבלת מידע מול זכותם של בני הציבור להגנה על חייהם, יש לבדוק תחילה אם אכן פוגעת החלטת הממשלה בזכויות לחופש ביטוי ולקבלת מידע" [בג"ץ 2753/03 קירש נ' ראש המטה הכללי (טרם פורסם)].
80. ברוח זה נקט הנשיא שמגר פרשנות תכליתית של הדין הבינלאומי בסוגיית גירוש (בג"ץ 785/87 עפו נ' מפקד כוחות צה"ל בגדמ"ע פ"ד מב(2) 4).
81. מכלל זה יוצאות נסיבות שבהן מופטר החוקר מאחריות פלילית מכוח הסייג של "צורך" (סעיף 34 יא לחוק העונשין תשל"ז-1977). בנסיבות כאלה אפשר לומר שיש עיגון בדין לזכות החוקר לחקור תוך שימוש באמצעים הללו (ראו: ע"פ 51/99 פודמסקי נ' היועץ המשפטי לממשלה פ"ד ו, עמ' 341, 362).
82. בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל פ"ד נג(4) 817, 845-846.
83. כאשר מציבים את האינטרס הביטחוני הנפגע כנקודת ציר עשויות, בהקשרים שונים, להינקט אמות מבחן של "סכנה ברורה ומיידית", "ודאות קרובה" או "אפשרות סבירה" לפגיעה באינטרס זה. ה"איזון" משמעותו שכאשר מתקיימת הסתברות – ברמה הדרושה על פי ההקשר – לפגיעה באינטרס הביטחוני ניתנת לו עדיפות (ע"ב 2/84 ניימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת האחת עשרה פ"ד לט(2) עמ' 225, 311-310).
84. "קביעת עמדה שיפוטית – בהעדר הדרכה חקיקתית – באשר למעמד היחסי של האינטרסים השונים, תוך הכרעה בשאלה אם שווי מעמד הם או שיש לאחד עדיפות על-פני רעהו. כן מחייב איזון עקרוני זה באינטרסים שהם שווי מעמד, קביעת עמדה שיפוטית, באשר למידת הנסיגה אשר האחד צריך לסגת כדי לקיים את האחר. מתחייבת, אפוא, עמדה שיפוטית, באשר לגבול הסבילות של הזכויות השונות" (בג"ץ 153/83 לוי נ' מפקד המחוז הדרומי פ"ד לח(2), עמ' 393, 401).
85. בג"ץ 5100/94 הוועד הציבורי נגד עינויים בישראל נ' ממשלת ישראל פ"ד נג(4), עמ' 817, 845.
86. עודד מודריק, "ביטחון ומשפט – שאלה של איזון סביר", משפט וצבא 17 (תשס"ד), עמ' 37. ראו גם מאמרה של דורית ביניש, "שלטון החוק בתקופת לחימה", משפט וצבא 17 (תשס"ד), עמ' 19.
87. כפי שמייחסים לנשיא בית המשפט העליון.
88. ריאיון עם היועץ המשפטי לממשלה, אליקים רובינשטיין, 26 במרס 2003. על הסוגיה כולה ראו גם שמעון שטרית "40 שנה למשפט החוקתי", משפטים, י"ט (1989/90), עמ' 606-611.
89. ג'ץ', עמ' 2.
90. הנטינגטון, עמ' 354.
91. סמואל אדוארד פינר, האיש על גב הסוס: מקומו של הצבא בפוליטיקה, תל אביב: מערכות, 1982, עמ' 59.
92. שי פלדמן, "דברי מבוא", בתוך: רם ארו (עורך), יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה, מזכר 68, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב, 2003, עמ' 14-15.
93. גדעון סאמט, המצב עכשיו, תל אביב: כנרת, 2003, עמ' 38.
94. פרלמוטר, עמ' 38.
95. יהודה בן-מאיר "שינויים ביחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בשנים האחרונות", בתוך: רם ארו (עורך), יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה, מזכר 68, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל-אביב, 2003, עמ' 17.

רשימת המרואיינים

(לפי סדר הא"ב)

9 במארס 2003	ארנס משה, לשעבר, שר הביטחון
19 ביוני 2003	בינהורן יוסף, מבקר מערכת הביטחון
1 ביולי 2003	ברונסון יובל, משרד האוצר
22 ביוני 2003	ברלינסקי עוזי, משרד ראש הממשלה
מאי 2003	ברנע נחום, עיתונאי
11 ביוני 2003	הרצוג יצחק, חבר כנסת
30 ביולי 2003	ואיש דוד, חשב במשרד הביטחון
6 במאי 2003	יונס אלי, לשעבר, החשב הכללי במשרד האוצר
28 במאי 2003	רב-אלוף יעלון משה, רמטכ"ל
קיץ 2003	כהן רן, חבר כנסת
סתיו 2003.	לנדאו עוזי, שר
16 ביולי 2003	מיכאלי ישראל, המועצה לביטחון לאומי
19 במארס 2003	מרידור דן, לשעבר שר וחבר כנסת
1 ביוני 2003	עברי דוד, לשעבר מנכ"ל משרד הביטחון
30 במארס 2003	אלוף פינקלשטיין מנחם, הפרקליט הצבאי הראשי
7 באוגוסט 2003	פרופ' קרמניצר מרדכי
26 במארס 2003	רובינשטיין אליקים, לשעבר היועץ המשפטי לממשלה
3 בנובמבר 2003	רינגל הופמן אריאלה, עיתונאית
18 במארס 2003	שמגר מאיר, לשעבר, נשיא בית המשפט העליון

- No. 59, June 2001, Emily Landau, *Egypt and Israel in ACRS: Bilateral Concerns in a Regional Arms Control Process*.
- No. 58, April 2001, David Klein, *Home-Front Defense: An Examination of the National Cost* [Hebrew].
- No. 57, September 2000, Paul Rivlin, *World Oil and Energy Trends: Strategic Implications for the Middle East*.
- No. 56, July 2000, Asher Arian, *Israeli Public Opinion on National Security 2000*.
- No. 55, March 2000, P. R. Kumaraswami, *Beyond the Veil: Israel-Pakistan Relations*.
- No. 54, November 1999, Shmuel Even, *Trends in Defense Expenditures in the Middle East* [Hebrew].
- No. 53, August 1999, Asher Arian, *Israeli Public Opinion on National Security 1999*.
- No. 52, August 1998, Abraham Ben-Zvi, *Partnership under Stress: The American Jewish Community and Israel*.
- No. 51, July 1998, Aharon Levran, *Iraq's Strategic Arena* [Hebrew].
- No. 50, June 1998, Shmuel Even, *Trends in the World Oil Market: Strategic Implications for Israel* [Hebrew].
- No. 49, July 1998, Asher Arian, *Israeli Public Opinion on National Security 1998*.
-

JCSS Memoranda 1998 – Present

No. 72, October 2004, Aviezer Yaari, *Civil Control of the IDF*.

No. 71, July 2004, Anat Kurz, Ed., *Thirty Years Later: Challenges to Israel since the Yom Kippur War* [Hebrew].

No. 70, June 2004, Ephraim Asculai, *Rethinking the Nuclear Non-Proliferation Regime*.

No. 69, January 2004, Daniel Sobelman, *New Rules of the Game: Israel and Hizbollah after the Withdrawal from Lebanon*.

No. 68, November 2003, Ram Erez, ed. *Civil-Military Relations in Israel: Influences and Restraints* [Hebrew].

No. 67, October 2003, Asher Arian, *Israeli Public Opinion on National Security 2003*.

No. 66, October 2003, Shlomo Gazit, *Between Warning and Surprise: On Shaping National Intelligence Assessment in Israel* [Hebrew].

No. 65, June 2003, Daniel Sobelman, *New Rules of the Game: Israel and Hizbollah after the Withdrawal from Lebanon* [Hebrew].

No. 64, May 2003, Shmuel L. Gordon, *Dimensions of Quality: A New Approach to Net Assessment of Airpower*.

No. 63, January 2003, Hirsh Goodman and Jonathan Cummings, eds. *The Battle of Jenin: A Case Study in Israel's Communications Strategy*.

No. 62, October 2002, Imri Tov, ed. *Defense and Israel's National Economy: Exploring Issues in Security Production* [Hebrew].

No. 61, July 2002, Asher Arian, *Israeli Public Opinion on National Security 2002*.

No. 60, August 2001, Asher Arian, *Israeli Public Opinion on National Security 2001*.
