

שמואל אבן
צביה גרוס

הצעה לחוק צה"ל

הסדרת האחריות והסמכות
בין הדרג המדיני לדרג הצבאי
בעקבות לקחי מלחמת לבנון השנייה

המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם ב-2006.

מטרותיו של המכון למחקרי ביטחון לאומי, 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: דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת הקהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון, בישראל ובעולם, והציבור המתעניין באשר הוא.

פרסום המזכר הזה מעיד שהוא נמצא ראוי לעיון הציבור. הדעות המובעות בו הן דעותיהם של המחברים לבדם ואינן משקפות בהכרח את עמדות המרכז, נאמניו, או האישים והגופים התומכים בו.

שמואל אבן
צביה גרוס

הצעה לחוק צה"ל

הסדרת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בעקבות לקחי מלחמת לבנון השנייה

אפריל 2008

מזכר 93

Shmuel Even
Zvia Gross

Proposed Legislation on the IDF:
Regulating Civil-Military Relations
in the Wake of the Second Lebanon War

המכון למחקרי ביטחון לאומי

חיים לבנון 40
ת.ד. 39950
תל־אביב 61398

טל': 03-640-0400
פקס: 03-744-7590

דוא"ל: info@inss.org.il
<http://www.inss.org.il>

ISBN: 978-965-7425-04-6
© כל הזכויות שמורות

הביא לדפוס: משה גרונדמן
עיצוב גרפי: מיכל סמו־קובץ
עיצוב השער: יעל כפיר
דפוס: מאה הפקות

תוכן העניינים

7	הקדמה
11	פרק א': חוק יסוד: הצבא – כמשקף את מצב החקיקה הקיים
11	חוק יסוד: הצבא
11	ניתוח מעמדם של הקברניטים על-פי החוק הקיים
16	החלטות לגבי מלחמה ופעולה צבאית
17	סיכום פרק א'
19	פרק ב': הצורך בהרחבת החקיקה
19	הסדרת חלוקת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי
22	חסרונות אפשריים לשינויי המצב הקיים בחוק
22	סיכום פרק ב'
25	פרק ג': הצעה לחוק צה"ל
25	הקדמה
27	הצעת עקרונות לחוק צה"ל
32	דברי הסבר להצעת עקרונות חוק צה"ל
49	סיכום פרק ג'
51	סיכום
53	נספח: הצעה להרחבת חוק יסוד: הצבא

הקדמה

33 שנים לאחר שהמליצה ועדת אגרנט, לחקירת מחדל מלחמת יום הכיפורים, להסדיר את חלוקת הסמכויות והאחריות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, מצביעה ועדת וינוגרד לחקירת אירועי מלחמת לבנון השנייה, על "חולשות מבניות" בממשק שבין הדרג המדיני לדרג הצבאי. ליקויים אלו היו, לדעת הוועדה, בין הגורמים העיקריים שהביאו לכשלים בתהליכי קבלת ההחלטות הביטחוניות ברמה הלאומית. לאור זאת, מצביעה ועדת וינוגרד על הצורך להבהיר את "הסמכויות והאחריות של הדרג המדיני והדרג הביטחוני והממשק ביניהם" וקובעת כי "הצורך לדון ולקבוע עקרונות ביחס לחלוקת הסמכות והאחריות העקרונית הנכונה בין הדרגים במצבים כאלה – הוא קריטי" (כך בלשון הדו"ח):¹

עבודה זו בחנה את החוק הקיים – חוק יסוד: הצבא מ-1976, שחוקק בעקבות המלצת ועדת אגרנט, ומצאה כי אין בו די כדי לתת מענה מספק לצורך הנדון. אמנם חוק יסוד: הצבא קובע את העיקרון של כפיפות הצבא למרות הממשלה וכפיפות לשר הביטחון, הממונה על הצבא מטעם הממשלה, אולם בהיעדר הגדרות תכניות ליישום המרות והכפיפות וגבולותיה, נותרת אי-בהירות בעייתית בחלוקת הסמכות והאחריות עליה מצביעה ועדת וינוגרד.

בחוק היסוד לא קיימת התייחסות לתוכן הנוגע לחלוקת האחריות והסמכויות בין הממשלה, ראש הממשלה (שכלל אינו מוזכר בחוק היסוד), שר הביטחון והרמטכ"ל (להלן הקברניטים). מעצם טבעו של חוק היסוד, הוא אכן אמור לקבוע עקרונות כלליים בלבד ואף לעמימותו עשוי להיות יתרון. אולם המציאות כיום, בחלוף שלושים ושתיים שנים ממועד חקיקת חוק היסוד, מצביעה על צורך לחדד בצורה בהירה יותר את גבולות האחריות והסמכות של נושאי התפקידים שצוינו. זאת, כמובן מבלי לגרוע מהעיקרון הבסיסי של כפיפות הצבא למרות האזרחית – הממשלה ושר הביטחון. במילים אחרות, נראה שאי-הבהירות הקיימת מזיקה יותר מאשר העמימות הקונסטרוקטיבית מסייעת.

1 פרק 17, סעיף ג. 31. עמוד 548; פרק 18, סעיף ב. 10. עמוד 578, ועדת וינוגרד, דין וחשבון סופי, 30 בינואר 2008.

דוגמא לבעייתיות שבעמימות בחוק יסוד: הצבא ניתן לראות בוויכוח שהתגלע בין ראש הממשלה לשר הביטחון בשלהי 2007 לגבי נגישות ישירה של ראש הממשלה לרמטכ"ל, על המשמעויות שיכולות להיות להיבט זה.

לאור ניתוח זה, מציעה עבודה זו לקבוע תכנים לחלוקת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני והצבאי באמצעות הצעה לחוק חדש, להלן חוק צה"ל. החוק יחוקק כחוק רגיל, וישלים את חוק יסוד: הצבא, כדוגמת חוק הממשלה המשלים את חוק יסוד: הממשלה.

בחוק צה"ל יקבעו התפקידים והמטלות שיהיו בסמכותו ובאחריותו של כל אחד מהקברניטים לגבי תפקוד צה"ל, היערכותו, מוכנותו והפעלתו. חוק זה לא יהיה רשימה סגורה של נושאים וישמש אכסניה לחקיקה בנושאים נוספים, שיעלו מדי פעם. הרעיון העומד במרכזה של הצעת החוק הוא לחייב את הקברניטים לבצע את המינימום הנדרש להפעלת צה"ל ולא כדי להגביל אותם. על כן בהצעת החוק ישנו מרחב גמישות ניכר לקברניטים לפעול ככל הדרוש למילוי תפקידם. מובן כי אין בחוק המוצע לגרוע או לשנות מחוק היסוד.

אנו ערים לחסרון, שפירוט בחוק עלול ליצור דווקא הגבלה פרשנית, שכן לכאורה כל מה שאינו מוזכר בחוק עלול להיחשב כלא נכלל בגדר הסמכויות. אולם, מאידך גיסא, חשוב לצקת תכנים בעקרונות שקובע חוק יסוד: הצבא וניתן להתגבר על החשש ממגבלות הפירוט על ידי "הוראות סל" וכמובן שעומדות כהגנה על הפירוט, ההוראות העקרוניות והכלליות של חוק יסוד: הצבא.

יודגש כי נוסח ההצעה לחוק צה"ל המוצג בעבודה זו מנוסח ברמת עקרונית ולא כנוסח סופי. הנוסח אינו מלוטש, בכוונת מכוון, עד לניסוח המשפטי הדרוש, ומציע מספר סוגיות פתוחות לדיון. ההצעה נועדה להתניע תהליך של שיח ציבורי, אקדמי ופרלמנטארי, שיביא, בסופו של דבר, לתיקון המצב הקיים.

גיבוש חוק צה"ל על בסיס עקרונות אלה נועד להשלים את חוק היסוד (בין אם יתוקן כמוצע בנספח לעבודה זו ובין אם לאו). להערכתנו הוא יאפשר לקבוע חלוקת תפקידים ברורה בין הקברניטים: הממשלה/הקבינט/ראש הממשלה (באצילת סמכות מהממשלה ובכפוף לחוק יסוד: הצבא וחוק יסוד: הממשלה), שר הביטחון והרמטכ"ל. כתוצאה מכך עשוי החוק לתרום לשיפור תפקוד הדרג המדיני בנושאים ביטחוניים, ולשיפור תפקוד מערכת הביטחון. בנוסף ניתן למסד בחוק מרכיבים רלוונטיים מהפרקטיקה הקיימת ובכך לצמצם את הפער בין המציאות לחוק.

יש להדגיש כי ועדת וינוגרד לא התייחסה לדרך שבה יש להבהיר הסמכויות והאחריות של הדרג המדיני והדרג הביטחוני והממשק ביניהם. אנו סבורים שהכלי

המשמעותי ביותר לצורך הבהרה זאת הוא באמצעות חקיקה. מובן שחקיקה ראשית של הכנסת מגבילה יותר את הגמישות לשינויים והתאמות נדרשות אך יש לה יתרונות של יציבות והמשכיות. הגם שעבודה זו מצביעה על חקיקה ככלי לעיגון הוראות אלה, אין אנו שוללים על הסף עיגון הכללים בהחלטת ממשלה, נהלים וכו'. כלומר, אם מסיבה כלשהי, לא ניתן יהיה לקדם הצעה זו באמצעות תהליך חקיקה, אנו מציעים לקבלה, לפחות, בהחלטת ממשלה (כנוהל עבודה של הממשלה וצה"ל), כמובן למעט נושאים שמעצם אופיים חייבים הסדר בחקיקה.

ההצעה לחוק צה"ל היא תוצר של תהליך מחקרי המוצג במסמך זה. להלן שלוש השאלות המנחות את המחקר והדרך שבה נענו.

שאלה ראשונה: האם קיים צורך בהסדרה פורמאלית מפורטת יותר של מדרג האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי?
המסמך עונה על שאלה זו באמצעות:

1. ניתוח החקיקה הקיימת (ראה פרק א') והצגת המסקנה כי אין הסדרה פורמאלית מספקת של מערכת יחסים זו.

2. הצבעה על ליקויים משמעותיים הנובעים מחסרונה של הסדרה זו. ליקויים אלו משתקפים בממצאים והמלצות של ועדות חקירה – החל מוועדת אגרנט לחקירת מחדלי מלחמת יום הכיפורים, שהמליצה על הסדרת מערכת היחסים הנדונה בחוק, ועד ועדת וינוגרד, שחקרה את תפקודם של הממשלה, ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל בזמן מלחמת לבנון השנייה, והמליצה להבהיר את "הסמכויות והאחריות של הדרג המדיני והדרג הביטחוני והממשק ביניהם.

שאלה שנייה: מהי המסגרת הראויה להסדרת מערכת היחסים הזו? המסמך מנתח יתרונות וחסרות להסדרת מערכת היחסים ביו הדרגים במסגרת חקיקה, ומגיע למסקנה, כי קיימת עדיפות לחקיקה. הסדרה בחוק תהווה בסיס לכלל הנהלים וההוראות שינבעו ממנו. כאמור לעיל הסדרה בהחלטה מנהלית אף היא אפשרית.

שאלה שלישית: מהו המבנה החקיקתי הראוי להסדרה זו? על החלופות האפשריות בהיבט זה והמודל הנבחר נשיב בפרק ב לעבודה זו.

מסמך זה הוא תוצר של עבודת צוות מטעם המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS). חברי הצוות: אלוף (מיל.) גיורא איילנד (ראש התוכנית הצבאית ב-INSS), ד"ר שמואל

אבן (יוזם ההצעה), עו"ד צביה גרוס (לשעבר היועצת המשפטית למערכת הביטחון) ואהרון קופרמן (מרכז התוכנית הצבאית ב-INSS). במסגרת עבודתו נפגש הצוות עם מומחים נוספים, בהם פרופ' אריאל בנדור, דן מרידור, ד"ר יהודה בן-מאיר, שמואל לטקו (יועץ מקצועי לוועדת חוץ וביטחון של הכנסת), ד"ר עמוס גרנית, תא"ל (מיל.) מאיר אלרון, ד"ר מרק הלר, פרופ' זאב סגל, נציגי אגף תכנון בצה"ל ואחרים. לכולם נתונה תודתנו על סיועם ותרומתם לגיבושו של המזכר זה.

פרק א

חוק יסוד: הצבא – כמשקף את מצב החקיקה הקיים

חוק יסוד: הצבא

חוק יסוד: הצבא נחקק בשנת 1976 בעקבות מסקנות ועדת אגרנט, שהוקמה כדי לחקור את מחדלי מלחמת יום הכיפורים. הוועדה קבעה, בין היתר, כי חסרות הגדרות ברורות לחלוקת הסמכויות והאחריות, בין ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל. היא המליצה, להגדיר זאת בחוק.

חוק יסוד: הצבא, שנחקק בעקבות המלצה זו, התייחס למדרג הכפיפויות, שעיקרו עליונות הדרג המדיני-אזרחי על הצבא, אולם כמקובל בחוקי יסוד, החוק קבע הוראות עקרוניות בלבד ולא קבע הוראות יישום.

יש לציין כי מלבד חוק היסוד קיימים מספר חוקים נוספים הנוגעים לצה"ל כגון: חוק שירות ביטחון, חוק השיפוט הצבאי ועוד.

ניתוח מעמדם של הקברניטים על-פי החוק הקיים

מעמד ראש הממשלה

ראש הממשלה אינו מוזכר כלל בחוק יסוד: הצבא. ועדת וינוגרד התייחסה אמנם למשולש בו ראש הממשלה הוא צלע במשולש הצלעות הכולל מלבדו את שר הביטחון והרמטכ"ל², אך התייחסות זו אינה תואמת את לשון חוק יסוד: הצבא אשר אינו מתייחס כלל לראש הממשלה אלא אך ורק לממשלה.

ייתכנו מספר סיבות לכך, בין אם תפישה התואמת את שיטת המשטר בישראל על פיה הממשלה כולה היא הדרג העליון של הרשות המבצעת ובין אם התפישה החוקתית – הקלאסית, הרלוונטית גם לשאר משרדי הממשלה, לפיה כל שר אחראי כלפי הממשלה כולה לגבי פעילות משרדו, ואין ליצור מצב חריג בו לראש הממשלה יהיה מעמד מיוחד לגבי משרד הביטחון. אולם, המציאות התפתחה באופן שונה וכיום, יש לראש הממשלה מעמד משמעותי במשולש הנדון. כך למשל, פעולות הנעשות מעבר

חוק-יסוד: הצבא

ס"ח התשל"ו, 154, 241.

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

אפרים קציר
נשיא המדינה

יצחק רבין
ראש הממשלה

לגבולות מדינת ישראל מובאות, בנוסף לאישור שר הביטחון, גם לאישורו של ראש הממשלה (ובמדרג מסוים שנקבע בנהלים פנימיים, גם לאישור הקבינט).
אחריות ראש הממשלה כלפי הצבא וסמכויותיו הנגזרות מכך בלטו בהקשר למלחמת לבנון השנייה, כעולה מניתוח דו"ח ועדת וינוגרד. יש לציין כי הוועדה לא נתנה משקל להיבט הפורמאלי של השאלה 'מי המפקד העליון של הצבא?' מבחינתה, כמו גם מבחינת הציבור והתקשורת, מעל לרמטכ"ל ישנם שני קברניטים: ראש הממשלה ושר הביטחון. הוועדה התייחסה, בקצרה אמנם, למעמד הממשלה כדרג העליון של הרשות המבצעת, אך זאת ללא ניתוח של ממש ומבלי לגרוע מקביעתה החדה לגבי משולש הסמכויות: ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל. כאמור, חוק יסוד: הצבא הקיים אינו נתון ביטוי לגישה זו.

מעמד שר הביטחון

מעמד שר הביטחון הוא סוגיית מפתח ביחסים בין הדרג המדיני והצבאי, שכן, על פי חוק היסוד, הוא ממונה מטעם הממשלה על הצבא והרמטכ"ל כפוף לו. עם זאת, קיימות עמימות בנוגע למספר עניינים מהותיים, כגון: מה עליו לבצע בכדי למלא כראוי את תפקידו? מה חייב הצבא להביא לאישורו ובאיזה עניינים יכול הצבא להחליט בעצמו? אלו החלטות עליו לקבל בעצמו ואלו מחייבות את אישור הממשלה?

לפי הפרשנות הקיימת של חוק היסוד, לשר הביטחון אין מעמד עצמאי משלו ומעמדו נגזר מהממשלה, כשר הממונה על הצבא מטעמה. שר הביטחון הוא מעין "צינור" בין הממשלה לצבא. הוא המדבר בשמה של הממשלה אל הצבא והוא המביא, בדרך כלל, את דבר הצבא לממשלה וזאת מבלי לגרוע מסמכות הממשלה לפעול ישירות מול הצבא.

הביטוי "כפוף", המופיע בחוק היסוד בהקשר ליחסי שר הביטחון עם הרמטכ"ל, מבטא כפיפות היררכית של הרמטכ"ל לשר הביטחון. הכפיפות של הרמטכ"ל לשר הביטחון, על פי חוק היסוד, ניתנת לכמה פרשנויות. כל פרשנות מבטאת דרגת מעורבות שונה של שר הביטחון בענייני הצבא. אם תהיה הגדרה ברורה יותר באשר לתפקידי שר הביטחון ביחס לצבא, היא תייתר את הצורך במגוון פרשנויות אלה, המוליד לעתים מחלוקות בין שרי בטחון לרמטכ"לים.

הפרשנות למושג ה'כפיפות' המוזכר בחוק היסוד נחלקת בין שלוש תפישות המנתחות שלוש רמות שונות של כפיפות: כפיפות מוחלטת, כפיפות אסטרטגית וכפיפות יחסית. להלן יוצגו ההבדלים.

כפיפות מוחלטת – לפי תפישה זו, סמכותו של שר הביטחון כלפי הרמטכ"ל היא מבחינת כוחה והיקפה כסמכות הממשלה, אלא אם החליטה הממשלה אחרת. כלומר, שר הביטחון רשאי להתערב ולהורות לרמטכ"ל לפעול באופן מסוים, ככל שיחפוץ בכך. רק במקרה של חילוקי דעות בין הממשלה לשר הביטחון תגבר עמדת הממשלה. יחד עם זאת, גם לפי תפישה זו, יש לתת משמעות לקביעת החוק כי "הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי". משמעות הוראה זו היא, אם כן, שככלל לא ייתן שר הביטחון הוראות לחיילי צה"ל, שלא באמצעות הרמטכ"ל.

הדוגלים בתפישה זו, ביניהם פרופסורים למשפט חוקתי וחברים בוועדת החוקה של הכנסת, מסבירים שאין מנוס מפירוש מושג ה'כפיפות' באופן המעניק לשר הביטחון אותן סמכויות כמו לממשלה (שהצבא נתון למרותה), שכן שר הביטחון הוא ה'שליח' של הממשלה מול הצבא ומכאן שיש לו סמכויות זהות לאלו של ה'שולח', בבחינת "שלוחו של אדם כמותו". הטענה היא, שלא במקרה אין החוק משתמש לגבי הרמטכ"ל בביטוי "הדרג הפיקודי העליון של הצבא" אלא בביטוי "הדרג הפיקודי

העליון בצבא", קרי: בתוך הצבא, אך לא מעל הצבא. שר הביטחון מביא לידי ביטוי את סמכות הדרג המדיני-אזרחי על הצבא. אין זה מחייב את השר להתערבות יתר בנושאים צבאיים-אופרטיביים בעיקר טקטיים, אך עצם הסמכות להתערב ולהורות בכל עניין, תקפה.

המתנגדים לתפיסה זו טוענים שלא בכדי יש הבדל בין הביטוי "מרות" ל"כפיפות". "מרות" היא ביטוי 'קיצוני' יותר מ'כפיפות' ולכן היא נזכרת בחוק רק בנוגע לממשק בין הממשלה והצבא ולא בממשק בין שר הביטחון והצבא. ממילא, הם טוענים, לשר הביטחון אין סמכות שוות ערך בכוחה והיקפה לזו של הממשלה. יתירה מכך, מתנגדי תפיסה זו טוענים שכפיפות מוחלטת של הרמטכ"ל לשר הביטחון מרוקנת מתוכן את קביעת החוק, שראש המטה הכללי הוא הדרג הפיקודי העליון בצבא. כמו-כן, עולה הטענה בדבר הסיכון של מתן כוח רב בידי אדם אחד – שר הביטחון, שהוא מטבע הדברים דמות פוליטית.

כפיפות אסטרטגית – לפי תפיסה זו הכפיפות של הרמטכ"ל לשר הביטחון מוגבלת לנושאים מדיניים ואסטרטגיים, בהבדל מנושאים טקטיים. שר הביטחון יכול, למשל, להורות לרמטכ"ל לשחרר בני ערובה שנחטפו, אך אינו רשאי להתערב בתכנית המבצעית של השחרור.

הדוגלים בתפיסה זו (בעיקר אנשי צבא אך גם אנשי אקדמיה) טוענים, כי זו התפיסה היחידה המעניקה תוכן לקביעת החוק, שהרמטכ"ל הוא הדרג הפיקודי העליון בצבא. עוד נטען ע"י תומכי תפיסה זו, שבמדינת ישראל, בה שרי ביטחון הם לעיתים רמטכ"לים לשעבר, אין מנוס מפירוש מצמצם זה, על מנת למנוע חיכוכים והתנצחויות בין שר הביטחון והרמטכ"ל. תפיסה זו שוללת את תפישת הכפיפות המוחלטת – על פיה קיים חשש ששר הביטחון ישמש בבחינת רמטכ"ל-על – מצב שאינו רצוי לטעמם של רבים מהיבט הסמכות והאחריות הנותרת על כתפי הרמטכ"ל וכזה העומד בניגוד לתפישת ועדת אגרנט שהדגישה את הצורך להימנע מלהפוך את שר הביטחון לרמטכ"ל. המתנגדים לתפיסה זו מעלים את הטיועונים המוזכרים בזכות הכפיפות המוחלטת.

כפיפות יחסית – תפישת ביניים זו משקפת, ככל הנראה, את המציאות דה-פקטו שהתפתחה בישראל. לפי תפיסה זו, כפיפותו של הרמטכ"ל לשר הביטחון בנושאים מדיניים ואסטרטגיים היא מוחלטת, אולם בנושאים טקטיים – מבצעיים יש לשר מעמד כגורם מאשר או מתנגד, אך לא כגורם יוזם או כזה המכתיב את דעתו. כך לדוגמא, לפי תפיסה זו, שר הביטחון רשאי לא רק להורות על שחרור חטופים במבצע צבאי, אלא גם לבקש לראות את התכנית המבצעית ולאשרה. היה והשר אינו מאשר

את התכנית שצה"ל הציג בפניו, יכין הצבא תכנית חלופית ויציגה שוב לאישור השר. עם זאת, השר איננו רשאי לאכוף על הצבא תכנית כלשהי, או שינויים כלשהם. ברור כי בדינאמיקה של עבודת המטה וככל שהשר בעל עבר צבאי רב יותר, הוא עשוי להביע המלצה מבצעית, אך זו, כאמור, אינה מחייבת.

נראה כי רוב שרי הביטחון שכיהנו קודם לכן כרמטכ"לים או כאלופים, אכן התנהגו בהתאם לתפישה זו (יתכן כי חוו על בשרם את הצורך בעצמאות מבצעית). כפועל יוצא, מצד אחד הם מצאו לנכון להביע עמדה מבצעית ומצד שני, הם השתמשו בביטויים כמו: "אני לא רוצה להגיד לכם מה לעשות מבחינה מבצעית, אבל אני הייתי עושה כך וכך" (המלצות אלה כללו הצעות כמו תגבור כוחות, אופן פרישה וכד').

בתחום מינויים של קצינים בכירים, נידרש שר הביטחון, לפי הוראות הפיקוד העליון, לאשר מינוי קצין מדרגת אל"מ ומעלה. לפי תפישת הכפיפות היחסית, השר רשאי לסרב למינוי אך אינו רשאי להציע מועמד אלטרנטיבי במקרה של סירוב (יש הטוענים כי סירובים חוזרים ונשנים יביאו בסופו של דבר להגשמת רצונו). אם שר הביטחון מבקש להעביר קצין בכיר מתפקידו הוא תלוי בשיקול דעתו של הרמטכ"ל. כלומר, לפי תפישת הכפיפות היחסית, שר הביטחון אינו רשאי לחייב מיוזמתו להדיח קצין.

המצדדים בתפישת הכפיפות היחסית טוענים שהיא משקפת את הפרקטיקה שהתפתחה והיא מהווה סוג של איזון בין כפיפות ראש המטה הכללי לשר הביטחון לבין עצמאותו. יחד עם זאת, נותר ספק האם תפישה זו, על קשייה וסוג של מלאכותיות או אפילו פיקטיביות המתלווה אליה, אכן משקפת גם את המצב הרצוי.

לדעתנו, הגישות השונות, כמו גם המחלוקות בין משפטנים לגביהן, מהוות המחשה נוספת לעמימות הקיימת בחוק. יתר על כן, באף אחת מהתפיסות הנ"ל אין כדי להסדיר כהלכה ובאופן קבוע את מערכת היחסים בין שר הביטחון לצבא; וזאת בפרט שאת תפקיד שר הביטחון מילאו אישים השונים זה מזה בידע המקצועי שצברו, ביכולותיהם ובסגנון הניהול שלהם. על כן, אין תחליף לקביעה ברורה ומפורשת של התכנים ההכרחיים המינימאליים, שיגדירו את האחראיות והסמכות בתפקיד זה. כמובן שאין בשום אופן לקבוע רשימת סמכויות ותפקידים סגורה והיבט זה ניתן לפתרון.

מעמד הרמטכ"ל

מעמדו של הרמטכ"ל מוגדר בחוק יסוד: הצבא כ"דרג הפיקודי העליון בצבא", "כנתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון". אולם, בחוק, אין הגדרות ו/או פירוט של תפקידיו, סמכויותיו ואחריותו של הרמטכ"ל, הן כלפי הממונים עליו והן כלפי הכפופים לו. בצד היתרון של הנוסח הכללי, יש בהיעדר הגדרות יותר ברורות סיכון שהרמטכ"ל

יכול לפרש את משמעות הכפיפות לדרג המדיני כהבנתו, בעיקר בתחומים שבהם לא קיבל הוראות ברורות משר הביטחון.

בעיה נוספת הקיימת בחוק היא, שכיום הרמטכ"ל רשאי, פורמאלית, להנחות את מפקדי צה"ל לא לחלוק עליו בפני הממשלה. כך שמבחינת החוק ייתכן בהחלט שהממשלה תקבל החלטה ביטחונית מהותית, על פי המלצת הרמטכ"ל בלבד, בלא שתהא מודעות להסתייגויות משמעותיות, למרות שייתכן שהרמטכ"ל נמצא בעמדת מיעוט ואולי אף יחיד בדעתו בפורום מטכ"ל.

החלטות לגבי מלחמה ופעולה צבאית

חוק יסוד: הצבא עוסק בכפיפות הדרג הצבאי לדרג המדיני, אולם ההוראות בנוגע להחלטות הנוגעות למלחמה או מבצע צבאי, נקבעו בחוק יסוד: הממשלה. סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה קובע:

א. "המדינה לא תפתח במלחמה אלא מכוח החלטת ממשלה. אין בסעיף זה כדי למנוע פעולות צבאיות הנדרשות למטרות הגנה על המדינה ובטחון הציבור.

ב. הודעה על החלטת הממשלה לפתוח במלחמה תימסר לוועדת חוץ וביטחון בהקדם האפשרי; ראש הממשלה ימסור את ההודעה בהקדם האפשרי גם במליאת הכנסת; הודעה על פעולות צבאיות תימסר לוועדת חוץ וביטחון בהקדם האפשרי."

בעידן הנוכחי רוב המלחמות, כמו גם כל מלחמות ישראל, פרצו ללא הכרזת מלחמה ויתירה מכך לעיתים פעולה צבאית מוגבלת עשויה להיות בעלת השלכות מרחיקות לכת או אף להתפתח למלחמה. נשאלת איפה השאלה כיצד יש לאשר פעולות צבאיות, שאינן בגדר "מלחמה" לאור העובדה שפעולות כאלה יכולות להיות רחבות היקף או אף פעולות מוגבלות אך בעלות השלכות מדיניות משמעותיות. חלקן עלול אף להוביל למלחמה. החוקים הקיימים, חוק יסוד: הממשלה וחוק יסוד: הצבא, אינם נותנים מענה לסוגיה בעייתית ולפי לשון חוק יסוד: הממשלה, לכאורה, פורמאלית, לא נדרש אישור הממשלה לפעולה כזו.

נדרש, אפוא, לבחון כיצד לתת מעמד נפרד לתהליך אישור פעולות צבאיות בעלות השלכות מדיניות. על פני הדברים נראה ראוי שאכן יש לקבל אישור של הדרג המדיני ולאפשר פיקוח פרלמנטארי, גם על מדרגת ביניים מסוג זה. מצד שני, יש לאפשר את הגמישות הדרושה לפעולה מהירה באירועים דחופים ביותר, או כשיש הכרח שמספר שותפי הסוד יהיה מאד מצומצם. ברור שמדרגות הביניים אינן יכולות להיות חדות ומוחלטות, כך שתמיד ישאר מרווח לשיקול דעת ופרשנות. בדרך כלל, במשך הזמן, הפרקטיקה הפרשנית הופכת לחלק אינטגרלי של הדין (כך למשל הנוהל הקיים, שהתפתח, לפיו הקבינט מאשר גם פעולות מבצעיות מוגבלות).

סוגיות האחריות להחליט או לאשר פעולות כאלה מקומן להידון – ברמה העקרונית – בחוק יסוד: הממשלה, ואולם נראה שיש מקום לבחון התייחסות אליהן גם בחוק יסוד: הצבא, (אם וכאשר זה יעודכן) כחלק מעיקרון מרות הדרג האזרחי על הצבא ובאופן פרטני יותר בחוק צה"ל, המוצע כאן.

סיכום פרק א'³

יתרונו העיקרי של חוק יסוד: הצבא הוא בהסדרת סוגיית כפיפות הצבא והעומד בראשו לדרג המדיני.

מאידך גיסא לחוק היסוד מספר חוסרים:

א. **חסרים מרכיבים חיוניים.** כך למשל, מעבר להגדרת צה"ל "כצבאה של המדינה" בחוק היסוד החוק אינו מגדיר מהו ייעודו של צה"ל. כמו כן, החוק לא מגדיר מהו מעמדו של ראש הממשלה כלפי הצבא.

ב. **עמימות מכוונת אך בעייתית** – עיקר העמימות מתייחסת דווקא לנושא המרכזי לשמו החוק נועד והוא חלוקת האחריות והסמכויות בין הקברניטים: ממשלה (וראש הממשלה), שר ביטחון ורמטכ"ל. למשל, החוק, שוב מעצם טבעו כחוק יסוד, אינו מבהיר מה תפקידו של שר הביטחון כממונה על הצבא. לדוגמה: האם ועד כמה הוא אחראי על מוכנות צה"ל למלחמה? האם על השר לבדוק ולאשר את התוכניות המבצעיות של צה"ל?

ג. **פער גדול בין המציאות לבין החוק.** כך למשל, דוחות ועדת וינוגרד נותנים משקל רב להשפעתו המכרעת של ראש הממשלה על צה"ל, בעוד שעל פי חוק היסוד נתון הצבא למרות הממשלה ואילו ראש הממשלה כלל אינו מוזכר בו. לדעתנו, גם ההוראות הכלליות של חוק יסוד: הממשלה אינן מספקות מענה הולם להגדרת מעמדו של ראש הממשלה כלפי הצבא.

3 חומר רקע ביבליוגרפי מומלץ לעיון: "חוק יסוד: הצבא" מאת מרדכי קרמניצר ואריאל בנדור, סדרת "פירוש לחוקי-היסוד", בעריכת יצחק זמיר, הוצאת המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוויון, ע"ש הרי ומיכאל סאקר, ירושלים, 2000. הספר מציג גם השוואה בין-לאומית. בנוסף, מאמרו של עו"ד אייל נון: "המגבלות החוקתיות על הצבא: הצעה לניסוח מחדש של חוק יסוד: הצבא, אגב מ. קרמניצר וא. בנדור, חוק יסוד: הצבא, משפט וצבא 16, 2002. ע' 161.

פרק ב

הצורך בהרחבת החקיקה

פרק זה מנתח את הצורך ואת היתרונות והחסרונות במהלך של הרחבת חוק יסוד: הצבא ו/או חקיקת חוק חדש נוסף (להלן: חוק צה"ל) שיהיה חוק רגיל וישלים את חוק היסוד בדומה למתכונת בה חוק הממשלה משלים את חוק יסוד: הממשלה (מתכונת חקיקתית כזו תכונה להלן: הרחבת החקיקה).

הצורך בהסדרת חלוקת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי

א. שיקולים הנוגעים לחוק יסוד: הצבא

חוק יסוד: הצבא הסדיר את סוגיית כפיפות הצבא והעומד בראשו לדרג המדיני, אולם הותיר עמימות ביחס לתכולת הסמכויות והאחריות של בעלי התפקידים במערכת ובראשם הממשלה וראש הממשלה. הקביעות הכלליות בדבר המרות והכפיפות ללא תכנים מזה וגבולות המחייבים הצגה, דיון ואישור מזה, התגלו כבלתי מספיקות. כמו כן נוצר פער בין קביעות החוק למצב העובדתי בפועל. בשונה מהמלצות ועדת אגרנט, הסמכות העליונה הוענקה לממשלה ולא לראש הממשלה, קביעה התואמת את שיטת המשטר בישראל, אך לא בהכרח את העשייה בפועל (ראש הממשלה עצמו מקיים פעילות ענפה מול צה"ל, ככלל באמצעות שר הביטחון).

הניסוח הכללי של חוק היסוד, המתבקש מעצם העובדה שמדובר בחוק יסוד שאינו נותן מענה מספיק שיביא לתוצאה של עבודת המטה המתבקשת. פירוט לגבי השיקולים הנוגעים לחוק יסוד: הצבא – ראו בפרק א לעיל.

סוגיית חלוקת הסמכות והאחריות אכן העסיקה רבים במהלך כל השנים מאז חקיקת חוק היסוד. על כך ניתן ללמוד, בין השאר, ממסקנותיהן של ועדות מאוחרות יותר, כגון ועדת כהן, שחקרה את הטבח בסברה ושתילה ב-1982 והטילה אחריות כבדה על שר הביטחון דאז אריאל שרון; וועדת וינוגרד, שחקרה את קבלת ההחלטות במלחמת לבנון השנייה.

ב. שיקולים הנובעים מלקחי מלחמת לבנון השנייה

הדו"ח החלקי והדו"ח הסופי של ועדת וינוגרד חושפים בעיות בתהליכים שבין הדרג המדיני והדרג הצבאי בנוגע לאופן קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון ובסוגיית חלוקת האחריות והסמכות בין קברניטי מערכת הביטחון בישראל.

להלן דוגמאות מהדוח הסופי המספקות סימוכין למצב הקשה שנגרם בשל היעדר חלוקת אחריות וסמכות ברורה בין הדרג המדיני והדרג הצבאי:

(1) בדיון לגבי סוגיית תהליך קבלת ההחלטות באשר להיערכות למהלך קרקעי רחב אומרת הוועדה: "הצורך לדון ולקבוע עקרונות ביחס לחלוקת הסמכות והאחריות העקרונית הנכונה במצבים כאלה היא קריטית".⁴

(2) בהמשך קובעת הוועדה עוד: "חובתו של צה"ל הייתה לקיים דיון – הן בסוגיית מתווה הפעולה ואסטרטגיית היציאה ממנה והן בסוגיית ההיערכות המיידית – בצבא פנימה. חובתו הייתה גם ליזום ו"להציף למעלה" את הדיונים האלה... העובדה שצה"ל נמנע מיוזמות כאלה לאורך המלחמה נתפסת בעינינו ככשל מערכתי, הן בצמרת צה"ל והן בממשק בינה לין הדרג המדיני הבכיר".⁵

(3) "מצאנו ליקויים חמורים בתהליכי קבלת ההחלטות ובעבודת המטה בדרג המדיני, בדרג הצבאי, ובממשק ביניהם".⁶

(4) בפרק ההמלצות הכלליות מערכתיות-מוסדיות מציינת הוועדה את הצורך ב"הבהרת הסמכויות והאחריות של הדרג המדיני והדרג הביטחוני והממשק ביניהם", כאחד מהיסודות הדרושים לשיפור עמוק יותר של תפקוד הדרג המדיני והצבאי. לאור האמור לעיל ברור הצורך להבהיר את הסמכויות והאחריות של הדרג המדיני והדרג הביטחוני והממשק ביניהם.

ג. נימוקים הנובעים משינויי סביבה ותפיסה

הצורך בהרחבת החקיקה, לרבות השלמת חוק יסוד: הצבא בחוק צה"ל משלים, גובר כיום גם לאור השינויים הניכרים המתרחשים בסביבה החיצונית והפנימית של ישראל, בכלל זה:

(1) **השתנות מאפייני המלחמות והעימותים** – חוק היסוד הקיים גובש על רקע מלחמת יום הכיפורים שהתרחשה בשנת 1973. העימותים הצבאיים שישראל מעורבת בהם כיום הינם בעלי מורכבות חוקית שונה והם כוללים, בין היתר,

4 פרק 17, סעיף ג. 31-33 עמוד 548-549, ועדת וינוגרד, דין וחשבון סופי, כרך א'

5 פרק 17, סעיף ג. 31-33 עמוד 548-549, ועדת וינוגרד, דין וחשבון סופי, כרך א'.

6 פרק 18 סעיף 1 עמוד 577, ועדת וינוגרד, דין וחשבון סופי, כרך א'.

פעילות שאינה מוגדרת כמלחמה במובנה הקלאסי מצד אחד ופעילות מתמשכת בקרב אוכלוסייה אזרחית מצד שני.

(2) **הידוק ביקורת והפיקוח הציבורי** – פעילות מערכת הביטחון נתונה כיום לביקורת ציבורית ובינלאומית הדוקה יותר, זאת בין היתר הודות למודעות גבוהה לדרישות חוקיות ונורמטיביות, נוכחות ארגונים בינלאומיים וגורמי תקשורת בשדה הקרב, שיח ציבורי לגבי מעמד הצבא ותפקודו, והתפתחות התקשורת ועידן המידע.

(3) **החקיקה הולכת ותופסת תפקיד חשוב יותר בהסדרת תפקודם של ארגונים ממשלתיים וגוברת המודעות לתחום זה בקרב משרתי הציבור**. דוגמה לכך ניתן למצוא בחוק השב"כ. למרות שארגון ביטחוני זה קטן לאין שיעור מצה"ל ופחות מורכב ממנו, תפקודו מעוגן בחוק מפורט ובתקנות וכללים מפורטים ביותר המתלווים אליו.

המסקנות מהאמור לעיל:

א. חוק יסוד: הצבא אכן עיגן סדר בתחום הכפיפויות, אולם נתן מענה חלקי בלבד להסדרת מערכת היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, ולכן מתבקשת השלמת באמצעות הרחבתו ו/או חקיקת חוק נוסף, כפי שיוצג בהמשך.

ב. הרחבת החקיקה בתחום הנדון עשויה להערכתנו לקבוע חלוקת תפקידים ברורה יותר בין קברניטי מערכת הביטחון (הממשלה, ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל) ולהגדיר את תפקידם ביחס לצה"ל. הסדרה בהירה של חלוקת התפקידים בין הקברניטים עשויה לתרום:

(1) לשיפור תפקוד הדרג המדיני בנושאים ביטחוניים.

(2) לשיפור תפקוד צה"ל ומערכת הביטחון.⁷

(3) לצמצום העמימות הקיימת בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בכל הקשור לתפקודם. עם זאת, ברור ששיפור הממשק בין הדרגים מחייב גם צעדים נוספים, כגון שיפור תרבות השיח בין הדרגים.

(4) לחיסכון בהתנצחויות האופייניות לאחר כשלים ביטחוניים, והקלה על מלאכתם של גופי בקרה וועדות חקירה לאחר אירועים ביטחוניים, ככל שאלה יקומו.

7 הגדרת התפקידים שבהן מחויב שר הביטחון, על פי הצעה זו, עשויה להסיר מרשימת המועמדים למשרה אישים שאינם בעלי ידע בסיסי למלא את התפקידים שאותם דורש החוק משר הביטחון; או לפחות לחייב אותם למנות מערכת תומכת קבלת החלטות מקצועית.

ג. בתחומים שבהם כבר קיימת פרקטיקה בעלת ערך, חשוב לעגן את המרכיבים הללו (לפחות ברמת עקרונית) בחוק, ובכך לצמצם את הפער בין המציאות לחוק הקיים.

חסרונות אפשריים לשינויי המצב הקיים בחוק

בצד השיקולים שתוארו בעד הרחבת החקיקה ניתן להצביע גם על שיקולי נגד בין אם באשר לאפשרות תיקון חוק יסוד: הצבא ובין אם לגבי אפשרות חקיקת חוק צה"ל, שישלים את חוק היסוד הקיים:

א. חוק יסוד: הצבא הקיים הוא אמנם כללי מאוד, אולם ניתן לטעון כי מדובר בעמימות קונסטרוקטיבית, המאפשרת גמישות הכרחית ומרחב תמרון המאפשר לתת מענה לצרכים חיוניים בנסיבות מסוימות וחריגות. אם הדרג המדיני והצבאי יוגבלו בחקיקה פרטנית הכובלת יתר על המידה, עלולים להיות מצבים שהמחוקק לא חשב עליהם, שבהם 'ידיהם יהיו כבולות' עד לשינוי החקיקה.

ב. חוק מפורט יותר עלול להגביל את מרחב החופש הפרשני של בתי המשפט. העמימות הקיימת בחוק הקיים מאפשרת לבתי המשפט להתייחס לכל מקרה לגופו של עניין.

ג. בתיקון החוק באופן שיגדיל בצורה משמעותית את סמכויות ראש הממשלה יש להיזהר שלא לפגוע בשיטת המשטר בישראל, על פיה הממשלה כולה היא הדרג העליון של הרשות המבצעת ולא העומד בראשה. כמו-כן, מתן מעמד מיוחד לראש הממשלה בענייני ביטחון וצבא עלול לגרום למצב שלצה"ל כולו ולרמטכ"ל בפרט יהיו 'שני אדונים' – ראש הממשלה ושר הביטחון, מצב בעייתי לכשעצמו.

ד. בהקשר לתיקון חוק יסוד: הצבא, ככלל רצוי להימנע מתיקון חוקי יסוד הן מסיבות ערכיות, שעיקרן שמירה על היציבות החוקתית, והן מסיבות מעשיות-אופרטיביות,⁸ אף שחוק יסוד הוא בר תיקון לפי הדין הקיים כיום (לדוגמה: חוק יסוד: הממשלה תוקן מספר פעמים).

סיכום פרק ב'

ניתן להצביע על שיקולים התומכים בהסדרת מערכת היחסים בין הדרגים באמצעות שינויי חקיקה ושיקולים נגד מהלך כזה. לדעתנו, השיקולים בעד מהלך כזה גוברים. נראה שמדרג הסמכויות, ממנו נגזר מדרג האחריות, טעון הסדר חקיקתי חדש שיבהיר

8 מסיבות אלה, בין היתר, עוסק גוף העבודה בהצעה לחוק צה"ל ולא בעדכון חוק יסוד: הצבא. האפשרות לעדכון חוק יסוד: הצבא מוצגת כאמור בנספח.

את היקף ומהות הסמכויות והחובות של הקברניטים בדרג המדיני והצבאי. העמימות בתחום זה, במקום להעניק גמישות רצויה, יצרה ואקום וחוסר ודאות, שנזקם עולה על תועלתם. אין מדובר בסוגיה פרוצדוראלית גרידא, אלא בסוגיה מהותית הנוגעת לאושיות המשטר הדמוקרטי.

לאור זאת, נבחנו שלוש אפשרויות להרחבת החקיקה הקיימת:

א. הרחבת חוק יסוד: הצבא משנת 1976 בלבד. נמצא כי גישה זו תיתן מענה חלקי מאוד, מאחר ונושאים רבים ופרטניים שיש מקום לעגן אותם בחקיקה אינם מתאימים לחוק יסוד. בנוסף, עדיף להימנע, ככל הניתן, מלשנות חוק יסוד, הן מסיבות חוקתיות והן מסיבות מעשיות.

ב. הרחבת חוק יסוד: הצבא וחקיקת חוק צה"ל כחוק משלים. נמצא כי גישה זו היא הנכונה ביותר מבחינה תיאורטית, אולם גם היא מחייבת תיקון חוק יסוד, דבר שכאמור, רצוי להימנע ממנו בשלב זה.

ג. חוק נוסף חדש: חקיקת חוק צה"ל חדש בלא לשנות את חוק היסוד. נמצא כי גישה זו היא הפשרה הראויה בין הצורך לתקן את הטעון תיקון ולחדד את חלוקת הסמכות והאחריות מזה לבין הקושי והבעייתיות שבתיקון חוק יסוד מזה. על כן בחרנו בגישה זו.

פרק ג'

הצעה לחוק צה"ל

הקדמה

פרק זה מציג את הצעתנו לחוק צה"ל (המנוסחת ברמת עקרוניות). מטרת החוק המוצע:

- להשלים את חוק יסוד: הצבא. ניתן לראות את שני החוקים, מבחינה מהותית ותכנית, כמקשה אחת, שמטרתה להסדיר את מערכת היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי – הן בהיבט של כפיפות והן בהיבטים של סמכות ואחריות.⁹
- לגשר על הפער בין המצב הקיים בפועל למצב הרצוי באמצעות הרחבת החקיקה בנושא. בהתייחסותה לפער בין המצב הקיים למצב הרצוי התבססה העבודה, בין היתר, על המידע והמסקנות בדו"ח החלקי ובדו"ח הסופי של ועדת וינוגרד. ההצעה מנסה למצוא את נקודת האופטימום, שבה תרומת החקיקה תהיה מרבית ביחס לחסרונותיה האפשריים.
- לשמש אכסניה לסוגיות נוספות הקשורות לצה"ל – חלקן 'יובאו' מחוקים קיימים וחלקן – תוספות, שאותן ימצא המחוקק לנכון להכניס למסגרת זו בעתיד.

ההצעה לחקיקת חוק צה"ל מתייחסת לשני מרכיבים: ייעודו ותפקידו העיקריים של הצבא, ותיאור הסמכות והאחריות שבה נושאים הקברניטים בדרג המדיני והצבאי ביחס לבניין כוחו של הצבא והפעלתו. בהמשך הפרק מוצעים דברי הסבר לכל סעיף וסעיף בהצעה.

9 עשויה להישמע טענה שהשם חוק צה"ל אינו משקף כביכול במדויק את תכני החוק המוצע, שכן החוק אינו עוסק רק בהוראות החוק לרמטכ"ל אלא מגדיר גם את סמכות ואחריות הדרג המדיני ביחס לצבא. עם זאת, הדבר נכון גם לגבי חוק יסוד: הצבא הקיים, העוסק בכפיפות הדרג הצבאי לדרג המדיני. מכאן, ששמו של חוק צה"ל עקבי עם שמו של החוק 'שמעליו' – חוק יסוד: הצבא. הוא מפרט את חלוקת הסמכות והאחריות בין הדרג המדיני לצבאי.

ההצעה מנוסחת ברמה של עקרונות ואינה מלוטשת עד לניסוח המשפטי המלא הדרוש. כמו־כן, ההצעה מותירה גם מספר סוגיות רגישות פתוחות לדיון.

האתגרים שיש להתמודד עימם בניסוח החוק

הצורך בהסדרה של המצב הקיים בכלל ובאמצעות חקיקה בפרט, מציף מספר אתגרים שיש להתמודד עימם:

א. כיצד להגדיר את מרחב שליטת הממשלה בצה"ל? כלומר, כיצד יש לאפשר לממשלה להפעיל את צה"ל בהתאם לצורך, בלא לאפשר לה לעשות בו שימוש בלתי מרוסן?

ב. כיצד לעגן בחוק את סמכויות ראש הממשלה, בלא ליצור מצב שבו לרמטכ"ל יהיו 'שני אדונים' ומבלי לגרוע מהוראות חוק יסוד: הצבא.

ג. כיצד להעניק לראש הממשלה סמכויות בנוגע לצבא, בלא לפגוע במעמדו של שר הביטחון כממונה על הצבא מטעם הממשלה?

ד. כיצד להאציל סמכויות מהממשלה לראש הממשלה, בלא לפגוע בשליטת המשטר הדמוקרטי בישראל, על פיה הממשלה היא הדרג העליון של הרשות המבצעת וראש הממשלה הוא 'ראשון בין שווים'?

ה. כיצד לקבוע בחוק תחומי אחריות ברורים לקברניטים ויחד עם זאת לא להגביל אותם מלמלא את תפקידם על פי צרכי השעה וסגנון עבודתם האישי, ולא לגרום לסרבול והאטה של מערכת קבלת ההחלטות?

ו. כיצד ליצור מדרג קוהרנטי של אחריות וסמכות בין בעלי התפקידים בדרג המדיני והצבאי?

ז. כיצד ליצור מחויבות הדדית וסינרגיה בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, שתיצור שיח משותף, ולא יחסים חד־סטריים בלבד?

הצעת עקרונות לחוק צה"ל

1. ייעוד צה"ל:

- (א) להגן על מדינת ישראל, תושביה וריבונותה.
- (ב) למלא כל משימה חוקית¹⁰ שתוטל על-ידי הממשלה לשם ביטחון המדינה ושלוש תושביה; ובכלל זה למלא יעדים ביטחוניים-לאומיים¹¹ (סוגיה לדיון)¹².

2. עיקרי תפקידי צה"ל לשם מילוי ייעודו:

- (א) להגן על המדינה, תושביה ותחומי שליטתה – ביבשה, באוויר ובים.
- (ב) לסכל איומים על ביטחון המדינה, בהתאם לחלוקת האחריות עם שאר גורמי הביטחון.
- (ג) לבנות את הכוח הצבאי, להכינו ולהפעילו כדי למלא את ייעודו.
- (ד) לאסוף מודיעין, לחקור ולספק מודיעין לצרכי צה"ל, מערכת הביטחון והממשלה. בכלל זה לספק הערכות מודיעין ביטחוניות-מדיניות אינטגרטיביות, ולהתריע מפני מלחמה, מעשי איבה והתהוות איומים ביטחוניים.
- (ה) לספק מידע, ליעץ ולהמליץ בתחומים ביטחוניים בפני שר הביטחון והממשלה, ולדווח לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת, לפי כללים שייקבעו.
- (ו) להגן על העורף בהתאם לחלוקת התפקידים בין הגורמים הפועלים בתחומים אלו, על פי חוק ועל פי הוראות המינהל.
- (ז) לסייע לכוחות ההצלה האזרחיים בעת אסון המוני, ואף לנהל הטיפול באסון המוני, לפי חלוקת התפקידים בין הגורמים הפועלים בתחום זה על פי דין.
- (ח) לעסוק בנושאים ביטחוניים – לאומיים, על פי החלטות הממשלה ובכפוף לחוק (סוגיה לדיון).

10 הכיתוב "חוקית" או "בהתאם לחוק", או "בכפוף לכל דין" – נועד להדגיש, כי הפעולה המותרת על פי סעיף זה, אינה גוברת על חוקים קודמים, העוסקים או קשורים לעניין זה. כמובן שכל ההוראות כפופות לדין ואולם לפי כללי הפרשנות אם לא נקבעה הוראה בדבר שמירת דינים חוק מאוחר (רגיל) גובר על חוק קודם (רגיל).

11 יעדים ביטחוניים לאומיים הם נושאים הקשורים בעקיפין לתחום הביטחון, שבהם רשאי צה"ל לעסוק על פי חוק. כיום מדובר בנושאים הבאים: חינוך, קליטת עלייה, בריאות, הגנת העורף ופעולות רווחה למען צה"ל.

12 הערת "סוגיה לדיון" מופיעה בטקסט כאשר בסעיף הנדון ניתן להציג דעות כבדות משקל המנוגדות לכתוב בהצעה. ניתוח הסוגיה מוצג בדברי הסבר לחוק צה"ל בפרק זה. במקרה זה הסוגיה לדיון היא מי יקבע את הנושאים הביטחוניים – לאומיים? והאם בכלל צה"ל אמור לעסוק בהם?

(ט) למלא תפקידים נוספים שהממשלה תמצא לנכון להטיל על הצבא, בכפוף לכל דין ובכפוף ליעוד צה"ל, כקבוע בחוק זה.

3. אחריות הממשלה בנוגע לצה"ל:

- (א) צה"ל נתון למרות הממשלה, כקבוע בחוק יסוד: הצבא.
- (ב) לשם מימוש אחריותה כאמור בסעיף קטן (א), יהיו ההחלטות והאישורים הבאים טעונים החלטת או אישור הממשלה:
- 1) החלטה על פתיחה במלחמה (כקבוע בחוק יסוד: הממשלה).
 - 2) קביעת המטרות האסטרטגיות של הפעלת הכוח הצבאי, ובכלל זה קביעת יעדי המלחמה ומטרותיה, והבהרתם לדרג הצבאי.
 - 3) קביעת מדיניות הביטחון, ואישור תפיסת הביטחון ועקרונות יישומה.
 - 4) קביעת יעדים ליכולות ולמוכנות צה"ל לפעול במלחמה או בעימות מזוין שאינו מלחמה, ולהקצות את המשאבים הדרושים לכך.
 - 5) קביעת סוגי האישורים הנדרשים לפעולות ומהלכי לחימה אסטרטגיים של צה"ל.
 - 6) קביעת סוגי האישורים הנדרשים למבצעים חוצי גבול.
 - 7) קביעת סוגי האישורים הנדרשים לשינוי מהותי במבנה צה"ל, בהרכב כוחותיו ובהיערכותו.
 - 8) אישור תכנית העבודה השנתית והרב-שנתית של צה"ל, ברמת עקרונות, סעיפים עיקריים ומסגרת תקציבית.
 - 9) קביעת סוגי האישורים הנדרשים לגיוסי מילואים, בנוסף לאישור ועדת חוץ וביטחון של הכנסת כקבוע בחוק שירות בטחון.
 - 10) מינוי הרמטכ"ל וסיום כהונתו. משך כהונת ראש המטה הכללי יהיה ארבע שנים. קיימת אפשרות להארכה בשנה נוספת, באישור הממשלה, בתקופת חירום מיוחדת. המלצת שר הביטחון לממשלה למינוי רמטכ"ל תהיה על דעת ראש הממשלה.
 - 11) מינוי סגן הרמטכ"ל וסיום כהונתו. מינוי סגן הרמטכ"ל טעון אישור שר הביטחון, ראש הממשלה ובהמשך אישור הממשלה. סגן הרמטכ"ל ישמש כממלא מקום הרמטכ"ל בהיעדרו או אם נבצר ממנו למלא את תפקידו, זולת אם מינתה הממשלה ממלא מקום אחר לרמטכ"ל.

12) אישור התחומים הביטחוניים-לאומיים בהם יעסוק צה"ל, מבין אלה שמאפשר החוק (כגון: חינוך, בריאות, קליטת עליה). (סוגיה לדיון).

13) החלטות ואישורים נוספים שהממשלה תמצא לנכון לקבל בכדי למלא את אחריותה הנ"ל, בכפוף לכל דין.

(ג) הממשלה תקבע באילו עניינים מבין אלה האמורים לעיל תתקבל ההחלטה/ האישור במליאת הממשלה, אילו יהיו באחריות וועדת השרים לביטחון לאומי (הקבינט הביטחוני) ובאילו עניינים ועל פי אילו סייגים יוכל ראש הממשלה לקבל/ לאשר החלטות בשמה של הממשלה ומכוחה.

(ד) לשם מימוש אחריותה כמפורט לעיל, על הממשלה לדרוש ולקבל מצה"ל הערכות מודיעין, תמונת מצב ביטחונית מלאה, הערכות מצב ביטחונית, חלופות והמלצות למהלכים ביטחוניים חשובים וכל מידע הנחוץ לה לשם קבלת החלטות.

4. אחריות שר הביטחון בנוגע לצה"ל:

(א) שר הביטחון הוא השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא, כקבוע בחוק יסוד: הצבא. בהתאם, הוא נושא באחריות בפני הממשלה על בניין צה"ל, מוכנותו והפעלתו, לשם מימוש ייעודו ותפקידיו. שר הביטחון אחראי להורות ולהנחות את צה"ל, בהתאם להחלטות הממשלה.

(ב) שר הביטחון יציג לממשלה את המידע הדרוש לקבלת החלטות בנושאים ביטחוניים, אשר נמצאים בתחומי אחריותה של הממשלה, ובכלל זה חלופות והמלצות לפעולה. כמו כן, יציג הסתייגויות משמעותיות של קצינים בכירים הנוגעים לעניין, ככל שישנן.

(ג) לשם מימוש אחריותו יהיו ההחלטות והאישורים הבאים בסמכות שר הביטחון:

1) גיוס מילואים בנסיבות שצרכי הביטחון מחייבים זאת ("גיוס חירום"), כקבוע בחוק שירות ביטחון וכפוף להוראות הממשלה. כמו כן, יאשר שר הביטחון קריאה לשירות מילואים של הרמטכ"ל מעל היקף שיקבע¹³ (גם שלא במסגרת "גיוס חירום").

2) אישור הוראות הפיקוד העליון.

13 המונח "יקבע" בסעיף זה משמעו ששר הביטחון אחראי לקביעת הכללים. עם זאת, הרצוי הוא שכללים ינוסחו תוך כדי שיח בין הדרגים ובסופו של תהליך יאשר אותם שר הביטחון.

- 3) אישור המלצות הרמטכ"ל למינוי קצינים ברמת תת-אלוף ואלוף. אישור אלופים יינתן רק לאחר בדיקה ואישור של ועדה ציבורית (סוגיה לדיון).
- 4) אישור ביצוע שינויים במבנה צה"ל וסדר הכוחות הלוחמים, בהתאם לכללים שיקבע.
- 5) אישור תוכניות מבצעיות עיקריות ברמת המטכ"ל לפחות. אישור מבצעים חוצי גבול בהתאם למדרג האישורים, שאושר בממשלה כמצוין לעיל.
- 6) אישור רמת הכוננות בצה"ל בהתאם לכללים שיקבע.
- 7) אישור תרגילים בהיקף נרחב, בהתאם לכללים שיקבע.
- 8) אחריות לאישור פרויקטים בצה"ל, בהתאם לכללים שיקבע.
- 9) אישור קשרי צה"ל עם צבאות וגורמי ביטחון זרים, בהתאם לכללים שיקבע.
- 10) אישור תכניות העבודה השנתיות והרב שנתיות של צה"ל.
- 11) אחריות לקריאה לשירות בצבא על פי חוק שרות הביטחון.
- 12) החלטות ואישורים נוספים הנוגעים לצבא, ששר הביטחון ימצא לנכון לקבל בכדי למלא את אחריותו הנ"ל, בכפוף להוראות הממשלה ולכל דין.
- (ד) שר הביטחון אחראי למתן מענה של משרד הביטחון לצרכי צה"ל, בהתאם לכללים שיקבע.
- (ה) לשר הביטחון אחריות לדרוש ולקבל מצה"ל הערכות מודיעין, תמונת מצב ביטחונית מלאה, הערכות מצב ביטחוניות, חלופות והמלצות למהלכים ביטחוניים חשובים, וכל מידע הנחוץ לו לשם ביצוע תפקידו.

5. סמכות ואחריות הרמטכ"ל:

- (א) הרמטכ"ל הוא הדרג הפיקודי העליון בצבא. הוא נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון, כקבוע בחוק יסוד: הצבא. בהתאם, הרמטכ"ל אחראי לבניין צה"ל, מוכנותו והפעלתו לשם יישום ומימוש ייעודו ותפקידיו של צה"ל כמפורט בסעיף 2 לעיל, ולמילוי המטלות הטעונות החלטה או אישור הממשלה ושר הביטחון כאמור בסעיפים 3 ו-4 לעיל.
- (ב) לשם מימוש סמכותו ואחריותו – כאמור בסעיף (א) לעיל ובכפוף לאישורים הנדרשים כקבוע בחוק זה – יהיו עיקרי תפקידיו של הרמטכ"ל כמפורט להלן:

- 1) פיקוד על צה"ל.
- 2) פיקוד וניהול מערכת בניין הכוח בצה"ל. הרמטכ"ל יפקד וינהל את תהליך בניין הכוח והכנתו ללחימה, על פי מתארי לחימה אפשריים שיאשר הדרג המדיני. כחלק מתפקיד זה יכין הרמטכ"ל תוכנית אסטרטגית לבניין הכוח ויהיה אחראי להוצאתה לפועל.
- 3) פיקוד וניהול מערכת הפעלת הכוח בצה"ל. הרמטכ"ל יפקד על המאמץ הצבאי הכולל לשם השגת מטרות אסטרטגיות צבאיות שנגזרו מהחלטות הדרג המדיני. כחלק מתפקיד זה יכין הרמטכ"ל תוכניות ללחימה ויהיה אחראי להוצאתן לפועל בעת הצורך.
- 4) הכנת החלטות המיועדות לאישור הדרג המדיני וסיוע לו בקבלת החלטות. בכלל זה הצגת המידע הדרוש לקבלת החלטות, הערכת מצב אסטרטגית, ניתוח חלופות להשגת יעדי הדרג המדיני והמלצה על החלופה המועדפת. הרמטכ"ל יציג בפני הדרג המדיני גם הסתייגויות משמעותיות של קצינים בכירים הנוגעים בעניין, ככל שישנן (סוגיה לדיון).
- 5) תפקידים נוספים, שהרמטכ"ל ימצא לנכון בכדי למלא את אחריותו כאמור לעיל, בכפוף לאישור הדרג המדיני ובכפוף לכל דין.
- 6) כל תפקיד חוקי נוסף שתטיל עליו הממשלה.

6. איסורים והגבלות:

- (א) אין להקים או לקיים כוח מזוין מחוץ לצה"ל אלא על פי חוק, כקבוע בחוק יסוד: הצבא.
- (ב) בהוראות הצבא יקבעו סייגים והגבלות ברורים לפעילות פוליטית וציבורית של חיילי צה"ל בשירות סדיר וקבע.

7. חובת שירות וגיוס:

- (א) החובה לשרת בצבא והגיוס לצבא יהיו כפי שיקבע בחוק או מכוחו, כקבוע בחוק שירות הביטחון.
- (ב) הסמכות לפטור משירות צבאי, אמות מידה לפטור ותנאיו וחלופות לפטור ייקבעו בחוק.

דברי הסבר להצעת עקרונות חוק צה"ל

סעיף 1

סעיף זה עוסק בייעודי הצבא. הוא מהווה חידוש במובן של קביעת היעוד בחוק המשלים את חוק יסוד: הצבא, נוכח היעדר ההתייחסות לכך בחוק יסוד: הצבא (בשונה מפקודת צה"ל ופקודת סדרי שלטון ומשפט).

סעיף 1 (א)

- צה"ל הינו הגוף הדומיננטי בהגנה על המדינה, תושביה וריבונותה. עם זאת, במשימה של הגנה על המדינה פועלים גופים נוספים, כגון: השב"כ, המוסד, המשטרה ועוד. כל גוף בהתאם לתחומי אחריותו המוגדרים. עיקר מאמציו של צה"ל להגן על המדינה מפני אויבים חיצוניים, אולם במקרים מסוימים נדרשת הממשלה להפעילו גם נגד גורמים עוינים השוהים בתחום שליטת המדינה, ובנסיבות מסוימות הוא עלול אף להיות מופעל על ידי הממשלה נגד אזרחים, במידה והדבר יהיה קשור בביטחון המדינה.
- הסעיף מתייחס לתושבים ולא לאזרחים כיוון שמחד גיסא תפקידו של צה"ל הינו להגן על כל תושבי מדינת ישראל, גם אם הם אינם אזרחים; מאידך גיסא לא מעט מאזרחי ישראל מתגוררים מחוץ למדינת ישראל באופן קבוע ואין לחייב את צה"ל להגן עליהם ברחבי העולם (הגם שצה"ל עוסק לעתים גם בכך).
- כאלטרנטיבה לסעיף זה מוצג להלן נוסח שגובש במטכ"ל באוקטובר 2006, כדלהלן: "להבטיח קיומה של מדינת ישראל להגן על שלמותה וריבונותה ולשמור על עצמאותה וביטחון תושביה מפני אויב".

סעיף 1 (ב)

- סעיף זה עוסק בעניינים שעשויים לחרוג מהפעילות הצבאית הרגילה של הצבא. הוא מחולק לשני חלקים:
 - א. החלק הראשון קובע כי על צה"ל "לבצע כל משימה חוקית שתוטל על-ידי הממשלה לשם ביטחון המדינה ותושביה". עניין זה תואם את סעיף (א) אך מדגיש את היות צה"ל זרוע ביצועית של הממשלה (מה שאינו כתוב בסעיף (א)). סעיף זה מחזק את יכולת הממשלה להפעיל את צה"ל גם במשימות בעלות אופי ביטחוני שאינן נכללות בהגדרה הקלאסית של הגנת המדינה, כגון משימות שיטור בהיקף נרחב, שהינן מעבר ליכולת הטיפול של כוחות המשטרה. סעיף זה, בשילוב עם סעיף 5 (א)3 (המחייב את הרמטכ"ל לבצע

את הוראות הדרג המדיני) מקל על הממשלה להפעיל את הצבא לצרכי שלום תושביה, כהבנתה.

ב. החלק השני של הסעיף קובע, כי בצד קביעת היעוד המרכזי של הצבא (להגן על המדינה ותושביה) רשאית הממשלה להטיל על צה"ל למלא יעדים ביטחוניים-לאומיים. לסעיף זה משמעות כבדה בנוגע לחופש הפעולה של הממשלה להפעיל את צה"ל בעניינים שאינם בהכרח קשורים לאיבים ויריבים חיצוניים או לנושאים ביטחוניים מובהקים. הסמכה זו קיימת כיום בחוק שירות ביטחון, המפרט את היעדים הביטחוניים-לאומיים בהם רשאי צה"ל לעסוק: חינוך, קליטת עלייה, בריאות, הגנת העורף ופעולות רווחה למען צה"ל. יש לציין שפקודת סדרי שלטון ומשפט מתייחסת אף היא לפעולת הצבא לשם מימוש יעדים ביטחוניים-לאומיים, כקביעה כללית וללא פירוט.

- הסוגיה לדיון היא מי יקבע את הנושאים הביטחוניים – לאומיים הנוספים, שאינם מוגדרים היום בחוק, שבהם רשאי צה"ל לעסוק, האם יש בכלל להותיר תחומים אלה על כנם? ומהם גבולות הסמכות של הממשלה בנוגע להפעלת צה"ל? להלן דעות שונות בעניינים אלו:

א. יש המציעים לתקן את החוק כך שישלול את הסמכות של צה"ל לעסוק בכלל ביעדים שאינם קשורים במישרין לביטחון. היתרון: מיקוד צה"ל לתחומי הביטחון המובהקים, שהם ההצדקה לקיומו והולמים את עיקרון גיוס החובה לשירות צבאי. החיסרון: לממשלה לא תהיה זרוע ביצועית בתחומים שאינם ביטחוניים מובהקים, כולל תחומים המוגדרים כביטחוניים-לאומיים, גם בנסיבות שבהן יתקשו הגופים האזרחיים לתפקד.

ב. יש הסבורים כי הממשלה רשאית להורות לצה"ל לפעול רק בתחום יעדים ביטחוניים – לאומיים מוגדרים המוכרים על ידי החוק ואילו הרשאה לצה"ל לעסוק ביעדים בטחונים-לאומיים נוספים, תחייב שינוי חקיקה.

ג. יש הגורסים, כי ראוי לאפשר לממשלה להגדיר בעצמה יעדים להפעלת צה"ל, ללא הגבלה בהוראת חוק ספציפית ועל בסיס הרשאה חוקית כללית. היתרון: לממשלה נדרשת זרוע ביצועית שתאפשר לה חופש פעולה מלא. החיסרון: פתח להפעלת הצבא בעניינים שאינם קשורים לביטחון, אף לא בעקיפין, עד כדי חשש לפגיעה בדמוקרטיה. הגישה הזו, טוענים המתנגדים, אינה עומדת במבחן החוקתיות ועלולה לכרסם בקונצנזוס הלאומי לגבי צה"ל. היא גם עלולה לרוקן מתוכן את הקביעה הקיימת בחוק שירות הביטחון לגבי יעדים לאומיים – ביטחוניים, שעבורם ניתן לגייס כיום את חיילי צה"ל, תחת

התניות מסוימות הקבועות בחוק, הכוללות, לגבי תחומים מסוימים, דרישה להסכמת המלש"ב להצבתו מחוץ לסד"כ הרגיל.

ד. קיימות גם אפשרויות ביניים – לקבוע תהליך אישור של ועדת חוץ וביטחון לתחומים נוספים שצה"ל יהיה רשאי לעסוק בהם, שעליהם תחליט הממשלה.

- הוחלט להשאיר את סעיף (ב) על שני חלקיו כסוגיה לדיון.

סעיף 2

סעיף זה פורט את ייעודי הצבא לתפקידים, שאותם נדרש הצבא למלא, בכפוף להוראות הממשלה. הוא מהווה חידוש מאחר וכיום אין בשום חוק הגדרה או תיאור מפורטים של תפקידי הצבא. מובן שאין מדובר ברשימה ממצה.

סעיף 2 (א)

סעיף זה נגזר מהייעוד. הוא מתייחס גם לתחומי שליטת המדינה בפועל, כלומר לא רק לתחומי הגבול הבינלאומי.

סעיף 2 (ב)

- סיכול איומים על ביטחון המדינה הינו תפקיד חשוב ביותר של הצבא. בתחום זה עוסקים גם גופים נוספים, כגון השב"כ והמוסד, הכפופים ישירות לראש הממשלה. בין הגופים קיימת חלוקת תפקידים.
- כושר ההרתעה הוא אחד הכלים לסיכול איומים, ועל כן לא מוגדר בנפרד כאחד מתפקידי הצבא.

סעיף 2 (ג)

תפקיד צה"ל לבנות את הכוח הצבאי של המדינה, להכינו ולהפעילו. הסעיף מדגיש כי חייבת להיות התאמה בין בניין הכוח, הכנתו והפעלתו של צה"ל, לבין ייעודיו ותפקידיו של צה"ל.

סעיף 2 (ד)

- סעיף זה נוגע בייעוד אגף המודיעין בצה"ל (אמ"ן) וגופי המודיעין בזרועות צה"ל. ראש אמ"ן נושא בשני 'כובעים': הראשון – קמ"ן צה"ל – מול הרמטכ"ל, והשני – מעריך לאומי בתחומי הביטחון והחוץ (הנוגעים לסביבה האסטרטגית של ישראל) – מול הממשלה. הסעיף תואם את הוראות הפיקוד העליון הקיימות כיום, שאושרו על ידי שר הביטחון.

- סעיף זה אינו ממצה את כל תפקידי אמ"ן וגופי המודיעין בצה"ל, המפורטים בהוראות הפיקוד העליון ובמסמכי קהילת המודיעין, והמתבטאים בפרקטיקה. כך למשל, אמ"ן עוסק גם במודיעין שתכליתו ניצול הזדמנויות לשלום. למודיעין מסוג זה משמעות רבה גם לביטחון ישראל, אך במתכוון הוא לא הוכנס במפורש וכעניין מחייב להצעת החוק בשל רגישותו הפוליטית.

סעיף 2 (ה)

- סעיף זה מדגיש את חשיבות הצבא כמסייע לשר הביטחון והממשלה במידע, בידע מקצועי ובהצבעה על כיווני חשיבה הרלוונטיים לתהליך קבלת ההחלטות. בכל מקרה, הצבא יעביר לדרג המדיני כל מידע הדרוש לו לצורך מילוי תפקידו – בין אם נדרש על ידי הדרג המדיני לספק מידע ובין אם יש צורך בהעברת מידע זה, לפי שיקול דעת הרמטכ"ל וראש אמ"ן (בתחום המודיעין), גם אם לא נדרש לכך.
- הגדרת מידע לעניין סעיף זה הוא כל מידע הקיים במערכת הביטחון או שניתן להשיגו (לא תמיד ניתן להשיג את כל המידע הנדרש). כמו כן, צה"ל אמור לספק גם את המידע הנחוץ לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת על פי כללי העבודה שנקבעו.

סעיף 2 (ו)

צה"ל אחראי להגן על העורף מפני איומים שמקורם מחוץ לגבולות המדינה, בהתאם לחלוקת התפקידים בין הגורמים המוסמכים לפעול בתחומים אלו, על פי חוק ועל פי הוראות המינהל. בהגנת העורף בשגרה ובמצב חירום נוטלים חלק גם גופים אחרים, בהם השב"כ, משטרה, כוחות הצלה אזרחיים, רשויות מקומיות ועוד, על פי ההסדרים הקיימים בעניין זה ובהתאם לחוק.

סעיף 2 (ז)

צה"ל משתתף בטיפול באסון המוני, לעתים כמסייע לכוחות האזרחיים ולעיתים כאחראי לכלל הטיפול באירוע – הכול לפי חלוקת התפקידים החוקית והנהלית בינו לבין שאר גופי ההצלה האזרחיים ובעיקר על פי חלוקת התפקידים החוקית בין צה"ל לבין המשטרה.

סעיף 2 (ח)

סעיף זה מתייחס ליישום היעוד בתחומי היעדים הביטחוניים-לאומיים, קרי שאינם יעדים ביטחוניים מובהקים אלא ניתן לראותם כקשורים לחוסן הלאומי (ראו הקביעה בפקודת סדרי שלטון ומשפט לגבי סמכות הצבא לפעול להשגת יעדיה הביטחוניים-

לאומיים של המדינה). עם זאת מובהר, כי מדובר בנושא שנוי במחלוקת. ראה הדיון בנושא בדברי הסבר לסעיף 1 (ב) ולכן הוגדר כסוגיה לדיון.

סעיף 2 (ט)

זהו סעיף "סל". הוא מאפשר לממשלה להטיל על צה"ל תפקידים נוספים, בכפוף לכל דין וליעוד הצבא כקבוע בחוק זה, כדי למנוע מצב שבו רשימת התפקידים תגביל את הממשלה מלהפעיל את צה"ל בעניינים מהסוג האמור, שלא ניתן היה לצפות אותם מראש או שלא היה מתאים, מבחינה חקיקתית, לפרטם בחוק.

סעיף 3

סעיף זה נועד ליצוק תוכן אופרטיבי בנוגע לסמכות והאחריות המוטלים על הממשלה בהקשר לצה"ל. חוק יסוד: הצבא עוסק בהירארכיה בין הדרג המדיני והצבאי, אך אין בו כל אזכור של היקף ותוכן הסמכות והאחריות של דרגים אלו. הסעיפים הבאים נועדו להשלים פער זה. סעיפים אלו מחייבים את הממשלה לקבל או לאשר החלטות בתחומים מסוימים, אך אין בהם כדי להגביל אותה מלקבל או לאשר, בכפוף לכל דין, החלטות נוספות לשם מימוש אחריותה וסמכותה אלה (ראו סעיף "סל" 3.ב.3.13).

סעיף 3 (א)

סעיף זה קובע כי צה"ל נתון למרות הממשלה, כקבוע בחוק יסוד: הצבא. אין בו חידוש, והוא משמש מסגרת לפירוט המוצג בהמשך.

סעיף 3 (ב)

סעיף זה מציג מכלול של החלטות ואישורים, שבאחריות הממשלה לקבל בעניין צה"ל. הרשימה אינה סגורה הודות לסעיף "סל" בסוף הרשימה – סעיף 3 (13). ראו דברי הסבר לסעיף קטן זה.

סעיף 3 (ב/1)

הסעיף עוסק באחריות הממשלה להחלטה על פתיחת מלחמה, כקבוע בחוק יסוד: הממשלה. אין בו חידוש.

סעיף 3 (ב/2)

סעיף זה קובע כי הממשלה אחראית לקבוע את יעדי המלחמה והמטרות האסטרטגיות של הפעלת הכוח הצבאי. עניין זה רלוונטי הן במלחמה יזומה מצד ישראל כדוגמת מלחמת לבנון הראשונה והן במלחמה ביוזמת האויב. מטרות המלחמה יכולות להשתנות במהלך המלחמה, אולם הממשלה היא הנושאת באחריות להגדיר אותן בכל עת.

סעיף 3 (ב/3)

סעיף זה מחייב את הממשלה לקבוע את מדיניות הביטחון, ולאשר את תפיסת הביטחון ועקרונות יישומה. צה"ל הוא אמנם הכוח הדומיננטי בתחום זה אך אינו בלעדי. מדיניות הביטחון ותפיסת הביטחון מביאות בחשבון שיקולים מדיניים, חברתיים וכלכליים. לדוגמה: הישענות על תמיכת ארצות הברית.

סעיף 3 (ב/4)

סעיף זה מגדיר את אחריות הממשלה לקבוע יעדים לבניין הכוח ולמוכנות הצבא בכל עת (לפני מלחמה ובמהלכה ולאשר את המשאבים הדרושים לכך). דוגמא: על הממשלה לקבוע באילו חזיתות ובכמה חזיתות במקביל נדרש הצבא להיות מסוגל לפעול בהגנה ו/או בהתקפה.

סעיף 3 (ב/5)

סעיף זה מגדיר את אחריות הממשלה לקבוע את סוגי האישורים שעל הצבא לקבל לשם ביצוע פעולות ומהלכים אסטרטגיים בעיקר בעת עימותים מזוינים ובעת חירום. משמעות המושג "מהלכים אסטרטגיים" אמורה להתבהר בהוראת הממשלה, כדי למנוע מצבי אי-בהירות). דוגמאות: החלטות על קווי עצירה אסטרטגיים, החלטות על קווי התקדמות אסטרטגיים (כגון: ההחלטה לחצות את תעלת סואץ במלחמת יום הכיפורים, או החלטה לחצות את קו ה-40 ק"מ במבצע שלום הגליל ב-1982), החלטה על מהלך קרקעי בהיקף נרחב (דוגמה: מלחמת לבנון הראשונה), החלטה על היסט מהותי של הכוחות הלוחמים בין חזיתות שונות, החלטה על תקיפות עומק אסטרטגיות, החלטה על תקיפת כוח משלוח הנע במדינה שאינה במלחמה. הממשלה יכולה לקבוע אלו החלטות מחייבות אישור במליאת הממשלה או הקבינט, ואילו החלטות מוסמכים ראש הממשלה ושר הביטחון לקבל ולאשר. שר הביטחון מצידו רשאי לבקש מהממשלה לאשר מהלכים נוספים גם אם הם אינם מופיעים ברשימה זו.

סעיף 3 (ב/6)

סעיף זה עוסק בנוהל אישורים למבצעים צבאיים חוצי גבול. חשיבותו רבה בעיקר בשגרה. אין כוונה שמליאת הממשלה תתכנס לאשר כל פעילות מבצעית סמוך לזמן ביצועה. עם זאת, על הממשלה לקבוע את סוגי האישורים הנחוצים ביחס לסוגי המבצעים השונים ומי מטעמה מוסמך לאשר אותם. למשל, מתבקש כי פתיחה במהלך מבצעי גדול מעבר לגבול יאושר על ידי מליאת הממשלה או הקבינט. הממשלה יכולה להסמיך את ראש הממשלה לאשר את ההוצאה לפועל של מבצעים מסוימים, שאושרו קודם עקרונית בממשלה, בעיתוי המתאים ביותר לפי שיקול דעתו.

סעיף 3 (ב/7)

סעיף זה מחייב את הממשלה לקבוע אישורים לשינויים מהותיים במבנה צה"ל, בנין כוחו והיערכותו (המשמעות המדויקת של המושג "שינויים משמעותיים" אמורה להתבהר בהוראת הממשלה). למשל, הממשלה תקבע כי עליה לאשר הצעות של הרמטכ"ל ושר הביטחון להקים או לפרק גופים כגון: אגף במטכ"ל, זרוע, פיקוד, גייס, אוגדה סדירה, כנף בחיל האוויר ושייטת בחיל הים. דוגמה: הקמת פיקוד העורף. כך גם לגבי פריסת הצבא. לדוגמה: מעבר יחידות בהיקף נרחב לנגב.

סעיף 3 (ב/8)

סעיף זה מטיל על הממשלה לאשר את תכניות העבודה השנתיות והרב-שנתיות של הצבא, ברמת עקרונות, סעיפים עיקריים ומסגרת תקציבית. תוכניות העבודה של צה"ל אמורות לבטא במונחי משאבים, תקציב וזמן, את הדרך שבה מבקש הצבא למלא את ייעודו ותפקידיו. לתוכניות השלכות משמעותיות על בניין הכוח ועל המוכנות להפעלת הכוח. תקצובה אמור להוות סעיף מרכזי בתקציב הביטחון.

סעיף 3 (ב/9)

- סעיף זה עוסק בקביעת אישורים לגיוסי מילואים בהיקף נרחב בשעת חירום, מתוך כוונה שגיוסים בסדרי גודל מסוימים יחייבו את מערכת הביטחון לקבל את אישור הממשלה, (או הקבינט הביטחוני) בהבדל מהמצב החוקי כיום. ההצעה לאישור הממשלה מתבקשת לנוכח השלכות הכלכליות, החברתיות והביטחוניות שיש לגיוס בהיקף נרחב.
- כיום לא מתחייב אישור ממשלה לגיוס חירום "כללי" על ידי שר הביטחון, בנסיבות שהביטחון מחייב זאת, אלא נדרשת הודעה מיידית לוועדת החוץ והביטחון של הכנסת בלבד. הוועדה רשאית לאשר, להתנות או שלא לאשר את הגיוס הכללי, בהתאם להוראות המפורטות בחוק שירות ביטחון.
- מוצע שהממשלה תגדיר לשר הביטחון איזה היקף של כוחות מילואים הוא רשאי לגייס בעת חירום ללא אישור ממשלה ואיזה היקף יחייב אישור ממשלה. כל זאת בנוסף לדרישת החוק לאישור הכנסת לכל קריאה לשירות כנ"ל. דוגמה: הממשלה תדרוש משר הביטחון לאשר בקבינט גיוס מילואים בהיקף העולה על 3 אוגדות.
- כמו-כן, רצוי שאישור הממשלה ידרש גם במקרים החריגים בהם הרמטכ"ל יקרא למילואים היקף כאמור לעיל, במסגרת סמכויותיו לפי החוק.
- בנוסף, יכולה הממשלה להתייחס בהוראותיה להחלטות לגיוס מילואים, שמשמעותן צבירת חיילי מילואים בהיקף נרחב, להוראות שמטרתן יהיה למנוע מצב בו גיוס

בהיקף נרחב יתבצע, ללא אישור, באמצעות סדרה של החלטות על גיוסים בהיקפים קטנים.

סעיף 3 (ב/10)

- מוצע להסדיר בחוק את משך כהונת הרמטכ"ל ולתת לממשלה אפשרות להאריך אותו בשנה נוספת, בעת חירום. סה"כ עד חמש שנים לעומת עד ארבע שנים כיום. המטרה – לצמצם את הטלטלות שעובר הצבא בעת חילופי רמטכ"ל, ולאפשר לרמטכ"ל לממש את ניסיונו ולבצע תוכניות ארוכות טווח.
- מוצע שהמלצת שר הביטחון לממשלה למינוי רמטכ"ל תהיה טעונה הסכמת ראש הממשלה, בכדי שלא ייווצר מצב בו ימונה רמטכ"ל שלא יהיה מקובל על ראש הממשלה.

סעיף 3 (ב/11)

כיום סגן הרמטכ"ל ממונה על ידי הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון, ככל קצין בכיר בצה"ל. סעיף זה מציע לייחד את אישור מינוי סגן הרמטכ"ל. במסגרת זו יקבע בחוק כי סגן הרמטכ"ל ממלא את מקום הרמטכ"ל בהיעדרו או אם נבצר ממנו למלא את תפקידו, זולת אם קבעה הממשלה ממלא מקום אחר. המינוי יחייב גם אישור של ראש הממשלה ואחר כך גם אישור הממשלה. תהליך זה חשוב משני טעמים. ראשית, סגן הרמטכ"ל, עשוי להחליף את הרמטכ"ל במקרה של נבצרות, ועל כן יש להתייחס אליו כרמטכ"ל פוטנציאלי. שנית, סגני רמטכ"ל (בתפקיד או בעברם) הם מועמדים מובילים לתפקיד הרמטכ"ל הבא. אישור מינויים בידי ראש הממשלה יאפשר לראש הממשלה להיות מעורב יותר באיתור המועמדים לתפקיד הרמטכ"ל הבא.

סעיף 3 (ב/12)

תפקיד הנגזר מהייעוד. סוגיה לדיון – ראו דברינו לעיל בדברי הסבר לסעיף 1/ב'.

סעיף 3 (ב/13)

סעיף "סל". סעיף זה נועד למנוע מצב שחוק צה"ל יגביל את הממשלה מלפעול בעניינים הקשורים לביצוע תפקידה, ככל הנדרש או יפגע בגמישות פעולת הממשלה או הצבא. בדרך כלל מדובר בענייניים שלא ניתן לצפות אותם מראש. ככל מקרה הפירוט בחוק לא נועד למצות את כלל הפעולות אלא לציין את עיקריהם.

סעיף 3 (ג)

סעיף זה תואם את חוק יסוד: הממשלה. בנוסף להסדרת תהליך קבלת ההחלטות על ידי הפורומים השונים של הממשלה (מליאה, ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי), מבקש סעיף זה להסדיר את מעמדו המיוחד של ראש הממשלה שאינו מוזכר כלל

בחוק יסוד: הצבא, לגבי עניינים ביטחוניים-צבאיים בדרך שאינה גורעת ואינה משנה מהוראות חוק יסוד: הצבא. כך למשל, הממשלה רשאית להסמיך את ראש הממשלה לאשר לצבא לבצע פעולות צבאיות בקטגוריות מוגדרות, מחוץ לגבולות המדינה וכיוצא באלה. יש בו כדי לתת מעמד לראש הממשלה בנושאים הביטחוניים-צבאיים, מחד גיסא ובו זמנית להבהיר, מאידך גיסא, כי ראש הממשלה אינו רשאי לפעול על דעת עצמו, אלא בנושאים שבהם קיבל את הסמכת הממשלה לכך. כמו כן ברור, כי הפיקוח הפרלמנטארי על אישורי הממשלה או החלטותיה, באמצעות אישור ועדת חוץ ובטחון של הכנסת או מליאת הכנסת, יהיה על-פי קביעת החוק.

סעיף 3 (ד)

סעיף זה מחייב את הממשלה לדרוש ולקבל מצה"ל מידע ותוצרי עבודת מטה, כעזר לקבלת החלטות בנושאים ביטחוניים. עניין זה נתמך, בין היתר, בהמלצות ועדת וינוגרד.¹⁴

סעיף 4

- סעיף זה עוסק בהגדרת האחריות ובסוגי החלטות והאישורים, שבאחריות שר הביטחון. מדובר בחידוש מאחר שתכנים אלו אינם מופיעים בחוק יסוד: הצבא. ההגדרות הללו יוצרות הבחנה בין הדרגים השונים – הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל, והן תואמות את הכפיפויות המוגדרות בחוק יסוד: הצבא.
- חלק מהעניינים ששר הביטחון אחראי להחליט או לאשר אותם, מובאים גם לאישור הממשלה, אולם רמת הפירוט אליה נדרש שר הביטחון היא גבוהה יותר. לדוגמה: על פי ההצעה, תוכניות העבודה של צה"ל יאושרו בממשלה ברמת עקרונית וסעיפים עיקרים בלבד ואילו שר הביטחון יאשר גם את פרטיהן של תוכניות אלה. חלק אחר מהסעיפים עוסק במחויבותו של שר הביטחון לקבל או לאשר החלטות שככלל אינן מובאות לאישור הממשלה. מכלול הסעיפים אינם מגבילים את יכולתו של שר הביטחון לקבל או לאשר החלטות נוספות הנדרשות למימוש תפקידו, על פי שיקול דעתו, בכפוף להנחיות הממשלה ובכפוף לכל דין.

סעיף 4 (א)

סעיף זה מגדיר באופן כללי את אחריותו של שר הביטחון לגבי צה"ל הן כלפי מעלה (כשר כממונה על הצבא מטעם הממשלה) והן כלפי מטה, כנושא באחריות להורות ולהנחות את הצבא.

14 פרק 18, סעיף ב. 10. המלצה 1, עמוד 578-579, ועדת וינוגרד, דין וחשבון סופי, כרך א' 30.01.2008. ראו דברי הסבר של הוועדה בעמ' 579.

סעיף 4 (ב)

הסעיף מגדיר את אחריותו של שר הביטחון כגורם המסייע לממשלה לקבל החלטות המבוססות על כל המידע הביטחוני הרלוונטי. בכלל זה מוטל על שר הביטחון לשתף את הממשלה בדעות של קצינים בכירים הנוגעים לעניין, הנוגדות את דעתו ו/או את דעת הרמטכ"ל. עניין זה קיבל ביטוי גם בדוח וינוגרד והוא מוצג כסוגיה לדיון. ראו פירוט בסעיף 5 (ב/4) (סעיף מקביל הנוגע לתפקידי הרמטכ"ל).

סעיף 4 (ג)

סעיף זה כולל רשימה של החלטות או אישורים, שבאחריות שר הביטחון לקבל או לאשר. כדי לראות את המכלול המלא של ההחלטות והאישורים שבהם מעורב שר הביטחון יש לעיין גם ברשימת סוגי החלטות והאישורים של הממשלה, שבהם מעורב שר הביטחון במסגרת תהליך זה.

סעיף 4 (ג/1)

- סעיף זה עוסק באישור החלטה על גיוס מילואים, בהיקף שהוא בתחום אחריות שר הביטחון. חלקה הראשון של הפסקה משלים את סעיף 9.ב.3 הקובע את אחריות הממשלה לדרוש את אישורה לגיוס מילואים בסדרי גודל מסוימים ומעלה, כפי שתקבע – הליך שאינו נכלל כיום בחוק שירות ביטחון. לאור זאת, אישור שר הביטחון לגיוס מילואים בעת חירום יהיה כפוף לאישור הממשלה לגבי גיוס בסדר גודל שיקבע, ולאישור ועדת החוץ והביטחון של הכנסת לכל היקף של "גיוס חירום", כקבוע בחוק שירות ביטחון.
- חלקה השני של הפסקה מעגן את הדרישה לאישור שר הביטחון לקריאה למילואים על ידי הרמטכ"ל מכוח סמכויותיו לפי חוק שירות ביטחון (גם שלא במסגרת גיוס חירום). במקרה זה יכול שר הביטחון לדרוש את אישורו לגיוס חיילי מילואים מעל היקף מסוים. כמו-כן, הסעיף מנוסח במגמה שימנע מצב בו גיוס בהיקף נרחב יתבצע, ללא אישור שר הביטחון, באמצעות סדרה של החלטות על גיוסים בהיקפים קטנים.

סעיף 4 (ג/2)

כבר כיום, שר הביטחון מאשר את הוראות הפיקוד העליון שהרמטכ"ל מוציא, בהתאם לחוק השיפוט הצבאי.

סעיף 4 (ג/3)

- כיום, ממונים אלופי צה"ל בידי הרמטכ"ל ובאישור שר הביטחון. סעיף זה מציע כי אלופים ימונו בידי הרמטכ"ל, לאחר אישור שר הביטחון ואישור של ועדת מינויים

ציבורית-מקצועית, בדומה לוועדה המאשרת מינויי בכירים בשירות הציבורי. כיום אלופי צה"ל מתמנים ללא כל ועדה (בכך הם שונים כאמור גם מבכירים בשירות הציבורי). בעוד שמינוי קצינים לאל"מ ותא"ל צריך לקבל את אישור פורום מטכ"ל לשם קידום, פורום זה עשוי להיות בעייתי בכל הנוגע לדיון במינוי אלופים, בשל אפשרות לחשש לניגודי אינטרסים. בנסיבות אלו עלול להיווצר משקל רב מדי להיכרות ישירה של הרמטכ"ל עם המועמד או לחילופין להיכרותו עם שר הביטחון (בתקופות מסוימות).

- הצעה זו אינה מתואמת עם גורמי צה"ל והיא מוצגת לדיון נוסף. לדעתנו, הידיעה שעין ציבורית בוחנת את המועמדים שמציג הרמטכ"ל ומאשר שר הביטחון, עשויה לצמצם חשש לשיקולים זרים חלילה, בין אם קרבה לרמטכ"ל מזה ובין אם שיקולים פוליטיים מזה ולהוות מסננת נוספת להתאמת המועמד, כמקובל לבכירים בשירות הציבורי, ולהוות ביטוי נוסף למעמד החשוב של אלופי צה"ל ולאחריות הלאומית המוטלת עליהם. מצד שני יש הסבורים שהיא עלול לפגוע במידה מסוימת במעמד הרמטכ"ל ושר הביטחון. בכל מקרה, הצעתנו מותירה סוגיה זו פתוחה לדיון.
- כיום נדרש אישור שר הביטחון, לפי הוראות הפיקוד העליון, לכל מינוי מדרגת אל"ם ומעלה. מוצע שאישור השר יידרש מדרגת תא"ל ולא מדרגת אל"ם. עם זאת, מוצע שהשר יעודכן לגבי מינויים בדרגת אל"ם. לדעתנו אישור מינוי של כל הקצינים ברמת אל"ם יוצר עומס בלתי נחוץ, ועל כן אין מינויים אלה כלולים בהצעה לחוק צה"ל. עם זאת, אין הצעת החוק מגבילה את שר הביטחון מלבקש לאשר גם מינויים של קצינים בדרגות אלה. במקרים מסוימים עשויה להיות לכך חשיבות. דוגמה: אישור מינוי מפקדי חטיבות סדירות.

סעיף 4 (ג/4)

מבנה הסד"כ הלוחם של צה"ל הינו גורם מרכזי ביכולתו למלא את ייעודו ולבצע את תפקידיו ועל כן נדרש שר הביטחון לאשר שינויים מהותיים בו. על פי ההצעה, גם הממשלה תעסוק בכך, ברמת פירוט נמוכה יותר, בהתייחסותה למוכנות וכשירות צה"ל (ראה בסעיף 3 לעיל).

סעיף 4 (ג/5)

- תוכניות המבצעים מהוות ביטוי לדרך בה בכוונת הצבא להפעיל את עוצמתו להגשמת ייעודו. תוכניות מבצעיות מעודכנות הן מרכיב חשוב במוכנות הצבא, ועל כן שר הביטחון צריך לאשר את החשובות והרגישות שבהן. תוכניות מבצעיות עיקריות ברמת המטכ"ל הן למשל תוכניות להגנה או להתקפה בחזית מסוימת, וכן תוכניות מבצעים שהשלכותיהן המדיניות ברורות.

- בנוגע למבצעים חוצי גבול, המיועדים להתבצע בשגרה, ברור שכל אלה נדרשים לאישור שר הביטחון בשל רגישותן המדינית. לעומת זאת, אין הדבר כך בעת לחימה, למעט במקרים חריגים, כגון מבצעים שחורגים מגבולות המערכה או שנוגעים בסוגיות מדיניות רגישות (למשל החלטה להפציץ תשתיות אזרחיות). עניינים אלו צריכים לקבל ביטוי במסמך המפרט את מדרג האישורים.

סעיף 4 (ג/6)

כוננות הצבא היא אחד הביטויים המוכנות הצבא לסכל איומים ביטחוניים. עם זאת, להעלאות כוננות תכופות עלולות להיות השלכות שליליות, כגון התשת הצבא ואף השלכות ביטחוניות ומדיניות, נוכח האפשרות לפרשנות מוטעית של האויב לכוננות ישראל. סעיף זה מחייב את שר הביטחון לקבוע כללים מראש אילו רמות כוננות מחייבות את אישורו.

סעיף 4 (ג/7)

תרגילי הצבא הינם אחד מהמרכיבים המרכזיים בבניית כשירותו ויכולותיו של הצבא. עם זאת, הם כרוכים בעלויות לא מבוטלות, חלק גדול מהם מחייב גיוס מילואים, ויש תרגילים שעלולים לעורר מתיחות ביטחונית, נוכח אפשרות לפרשנות מוטעית של האויב לכוננות ישראל. לאור זאת יש מקום באישור שר הביטחון לתרגילים גדולים. הסעיף מחייב את שר הביטחון לקביעת כללים בעניין זה. לדוגמה: קבלת אישורו לכל תרגיל מרמת זרוע או פיקוד.

סעיף 4 (ג/8)

אישור פרויקטים בידי שר הביטחון חיוני נוכח עלותם הגבוהה של חלק מהם והשפעתם על בנין כוחו והפעלתו של הצבא, נוכח ההכרח לבחון את המשך חיוניותם לאור שינויי המציאות, ונוכח אחריות השר למשרד הביטחון.

סעיף 4 (ג/9)

אישור קשרים עם צבאות זרים וגורמי ביטחון זרים הוא בעל חשיבות רבה, מאחר ויש לו ערכים ביטחוניים רבים. לקשרים אלה יש לרוב משמעויות מדיניות, והם קשורים ביחסים המדיניים בין ישראל לבין מדינות זרות, שלהם אחראי משרד החוץ. לאור זאת מוטל על שר הביטחון לקבוע כללים לאישור קשרים אילו.

סעיף 4 (ג/10)

אישור תוכניות העבודה מופיע גם בתחום אחריות הממשלה. הכוונה היא ששר הביטחון המביא את תכנית העבודה לאישור הממשלה, יאשר את התוכניות, על

היבטיהן התקציביים, ברמה מפורטת יותר מאשר הממשלה, ויוודא את שילובן בתקציב הביטחון.

סעיף 4 (ג) 11

הסעיף עוסק באחריות לשירות בצבא על פי חוק שרות הביטחון. הוא תואם את המצב החוקי והקיים בפועל.

סעיף 4 (ג) 12

סעיף "סל". נועד למנוע מצב שחוק צה"ל יגביל את שר הביטחון בעניינים הקשורים לביצוע תפקידו. מדובר בעניינים שלא ניתן היה לצפות אותם מראש, או שאין מקום לפרטם בחוק הראשי. כמובן שאין בסעיף זה כדי לאפשר לשר הביטחון לפעול בניגוד לדין כלשהו.

סעיף 4 (ד)

מערכת הביטחון כוללת את צה"ל ואת המערכת האזרחית קרי: משרד הביטחון ויחידות הסמך שלו. ההצעה לחוק צה"ל אינה עוסקת במערכת האזרחית, אלא מהזווית של צה"ל בלבד, ומתוקף היות שר הביטחון ממונה על מערכת הביטחון כולה, ואחראי לקבוע הנחיות או סייגים בתחום הפיתוח וההצטיידות להם אחראי משרד הביטחון. כך למשל הוא רשאי להורות על מאמץ פיתוח של יכולות מסוימות או להורות אילו סוגים של החלטות בדבר פיתוח והצטיידות יובאו לאישורו (למשל, החלטות מהיקף כספי מסוים ומעלה).

סעיף 4 (ה)

השר אחראי לדרוש ולקבל מצה"ל הערכות מצב, חלופות פעולה וכל מידע שיידרש לשם קבלת החלטות בנושאים ביטחוניים. עניין זה נתמך, בין היתר, בהמלצה מס' 1 של ועדת וינוגרד (ראו לעיל בסעיף מקביל הנוגע לאחריות הממשלה – סעיף 3.א). המושג "לקבל" משקף את האחריות של השר לוודא שדרישותיו מולאו.

סעיף 5

- סעיף זה עוסק באחריות וסמכות הרמטכ"ל. על פי חוק היסוד, הדרג הפיקודי העליון בצבא (קרי: בתוך הצבא) הוא הרמטכ"ל. הרמטכ"ל נתון למרותה המוחלטת של הממשלה וכפוף לשר הביטחון, אולם חוק היסוד אינו מפרט את תכולת סמכויותיו ואחריותו בתהליך קבלת החלטות של הדרג המדיני ובפיקודו על צה"ל. סעיף זה בהצעת החוק מנסה להשלים פער זה, תוך הנחה שעל החוק לכלול את עיקרי

הדברים בלבד ואין צורך בפירוט יתר של רשימת פעולות והחלטות להן אחראי הרמטכ"ל, שכן אלה נגזרים מסעיף 2 המפרט את תפקידי הצבא.

- זהו הסעיף היחיד שבו נכלל בכותרת הסעיף המונח 'סמכות' ולא רק המושג 'אחריות'. הסיבה לכך היא שסמכות הממשלה כלפי הרמטכ"ל וצה"ל היא בלתי מוגבלת, אלא על ידי הכנסת והחוק, ושר הביטחון יונק את סמכותו מהממשלה. לכן, לגבי הממשלה הסוגיה העיקרית היא יציקת תוכן במושג האחריות. לעומת זאת לגבי הרמטכ"ל יש להגדיר את גבולות סמכויותיו בצד הגדרת האחריות.

סעיף 5 (א)

- סעיף זה עוסק במרכיבי הליבה של אחריות הרמטכ"ל, כנגזר ממעמדו לפי חוק יסוד: הצבא ובכפוף לו; קרי: בתנאי שהדבר נעשה על פי הוראות הדרג המדיני ובכפוף להוראותיו. סעיף זה קובע את אחריות וסמכות הרמטכ"ל לפקד על צה"ל, להכינו ולהפעילו – על המשתמע מכך – בהתאם לייעוד צה"ל ותפקידיו המופרטים בחוק זה.

- הרמטכ"ל אמנם כפוף לדרג המדיני ונתון למרות הממשלה, אך אין בכך כדי לקבוע, כי הוא מחויב להביא לאישור כל הוראה מהוראותיו בפני הדרג המדיני. הצורך באישור תלוי באופי ההוראה והאם היא מסוג ההוראות המחייבות אישור הדרג המדיני, בשים לב להצעת חוק זו ולהוראות סעיפים 2 ו-3 לעיל. מכל מקום ברור, כי אין הוא רשאי לחרוג מהוראות הדרג המדיני.

סעיף 5 (ב)

סעיף זה מפרט את עיקרי הפעולות הנדרשות מהרמטכ"ל לשם מימוש תפקידו כאמור בסעיף קטן (א) לעיל. סעיף זה אינו ממצה את תפקידי הרמטכ"ל אלא מציין את ליבת תפקידו. הסעיף מדגיש כי צה"ל יופעל על פי הוראות הדרג המדיני. הוראה זו חלה כמובן גם על שאר הסעיפים.

סעיף 5 (ב/1)

בראש ובראשונה תפקידו של הרמטכ"ל הוא לפקד על צה"ל לשם מימוש ייעודו ותפקידיו. הפיקוד הוא המונח הרחב שמכסה את מגוון הפעילויות, שהרמטכ"ל נושא באחריות להן על מנת להוביל את צה"ל למילוי יעדיו ותפקידיו המוזכרים לעיל, בדגש על המפורט בסעיפים הבאים.

סעיף 5 (ב/2)

- בניין הכוח הוא היסוד לקיום והפעלת כוח צבאי. הרמטכ"ל אחראי לבנות את צה"ל באופן שישמור על יתרונו האיכותי מול אויבי המדינה ויאפשר לו לממש את ייעודו ותפקידו.
- לרמטכ"ל אחריות לגבש תוכנית אסטרטגית לבניין הכוח, לאשרה אצל הדרג המדיני, ולהוציאה לפועל. תפקיד זה מודגש בהצעת החוק משום שבה אמור הרמטכ"ל להטביע את חותמו וכישוריו כאסטרטג המתכנן לטווח ארוך. במשימה זו נדרש הרמטכ"ל לשיח עם הדרג המדיני בעניין תפקידי צה"ל ויישומם להשגת יעדיה הלאומיים של ישראל בטווח הארוך.
- תחת פיקוד הרמטכ"ל אחראית מערכת בניין הכוח לשורה של משימות, הן ברמה של גיבוש תפיסות והן ברמה הפיסיקאלית, כגון: קביעת ערכי צה"ל ועקרונות המלחמה (כגון: דבקות במטרה, גמישות תמרון ויוזמה וכו'), דוקטרינת הלחימה, גיבוש אסטרטגיה, פיתוח תורת לחימה, קביעת מבנה הצבא והפיקוד והשליטה בתוכו, גיוס ופיתוח כוח האדם, מינויים, הקמת תשתיות פיסיות ומלאים, הצטיידות באמצעי לחימה וציוד נלווה, תחזוקה, הדרכה, אימונים וכיוצא בזה.
- במסגרת תפקידו אחראי הרמטכ"ל גם לתיכלול-אינטגרציה בין מערכת בניין הכוח למערכת הפעלת הכוח – הראשונה אמורה לשרת את השנייה ואילו השנייה אמורה להזין את הראשונה.
- סעיף זה אינו ממצה את תפקידי הרמטכ"ל בתחום בניין הכוח אלא מציין את העיקריים שבהם.

סעיף 5 (ב/3)

- הרמטכ"ל ממונה על המערכת המופקדת על הפעלת הכוח. במסגרת פיקודו על מערכת זו מוסמך הרמטכ"ל לקבל את כל ההחלטות הקובעות בניהול המאמץ הצבאי האסטרטגי, במסגרת מאמץ המלחמה הכולל. הרמטכ"ל יפקד על המאמץ הצבאי הכולל בזירת המלחמה לשם השגת מטרות אסטרטגיות צבאיות שנגזרו מהחלטות הדרג המדיני.
- על הרמטכ"ל להכין תוכניות מבצעיות להפעלת הכוח בכל חזית בנפרד ובמספר חזיתות במקביל, כפי שתקבע הממשלה, ולממשן בעת הצורך. תוכניות המבצעים העיקריות אמורות לבטא את דרך הפעלת הכוח להשגת היעדים המדיניים. משימה מודגשת בהצעת החוק משום שבה אמור הרמטכ"ל להביא לידי ביטוי את יכולותיו

כאסטרטג ומתכנן יצירתי, וכמצביא שאמור ליישם את תוכניותיו. במשימה זו נדרש הרמטכ"ל לשיח תפיסתי עם הדרג המדיני לצורך הבנת יעדיו.

- תחת פיקוד הרמטכ"ל אחראית המערכת המבצעית להכנת כל התנאים למימוש הפעלת הכוח, כגון: היערכות ופריסת הכוחות, קביעת רמות כוננות, וכיוצא בזה.
- סעיף זה אינו ממצה את תפקידי הרמטכ"ל בתחום הפעלת הכוח ומוכנותו, אלא מציין את העיקריים שבהם.

סעיף 5 (ב/4)

- הרמטכ"ל נושא באחריות להכנת החלטות המיועדות לאישור שר הביטחון והממשלה. זהו חלק מעבודת המטה שבה מחויב צה"ל. הכנת החלטות פירושה גם אישור החלטות בידי הרמטכ"ל כחלק ממדרג האחריות (לדוגמה: הרמטכ"ל מחויב באישור תכנית העבודה של צה"ל העולה לאישור שר הביטחון והממשלה). בדומה לשר הביטחון, גם הרמטכ"ל מחויב לסיוע לדרגים שמעליו לקבל החלטות. במסגרת זו הוא נושא באחריות לאפשר לממשלה לקבל החלטות המבוססות על כל המידע הרלוונטי. היוזמה להעברת המידע אמורה להיות משני כיוונים: בקשות הדרג המדיני ויוזמת הרמטכ"ל.
- במסגרת ניתוח החלופות יציג הרמטכ"ל ניתוח של כל אחת מהחלופות, יתרונותיה וחסרונותיה, כולל השלכות אפשריות של כל חלופה על השגת היעדים הלאומיים, על משך הלחימה הצפוי ועל המשאבים הלאומיים והצבאיים הנדרשים למימושה.
- הרמטכ"ל (כמו גם שר הביטחון) אחראי לשתף את הדרג המדיני בהסתייגויות של קצינים בכירים רלוונטיים (במקרה כזה קודם ישתף את שר הביטחון ואחר כך את הממשלה). עניין זה נקבע בין היתר במסקנות ועדת וינוגרד, שקבעה כי חובת הדרג הצבאי "הייתה גם ליזום ולהציף למעלה את הדיונים האלה, בליווי עבודת מטה מתאימה, ותוך הצגת דעות שונות הקיימות בצמרת צה"ל, לעיון הדרג המדיני. העובדה שצה"ל נמנע מיוזמות כאלה לאורך המלחמה נתפסת בעינינו ככשל מערכתי הן בצמרת צה"ל והן בממשק בינה לבין הדרג המדיני הבכיר".¹⁵ לגבי משמעות מושג "קצינים בכירים הנוגעים בעניין" והנושאים בהם הקצינים צריכים להביע דעתם – ראו בדברי הסבר לסעיף מקביל בהקשר לאחריות שר הביטחון (סעיף 4 ג). אין בהסתייגות קצינים בכירים כדי לעכב קבלת החלטות על ידי הרמטכ"ל, ואין הוא מחויב להתחשב בהם כל עוד לא אומצו בידי הדרג המדיני. עם זאת, ראוי שהרמטכ"ל יאפשר לקצינים בכירים, שדעתם שונה משלו, להציג עמדתם בעצמם לפחות בפני שר הביטחון.

• לפי שעה סוגיה זו (חובת הצגת הסתייגויות של קצינים בכירים) אינה מתואמת עם גורמי צה"ל, והוחלט להותירה לדיון נוסף. הצורך בהצגת עמדות אחרות הודגש על ידי ועדת וינוגרד, ואין חולקים על כך שיש ערך לשמיעת דעות נוספות ושונות. עם זאת, יש החוששים כי קביעה כזו בחוק עלולה לפגוע בסמכות הרמטכ"ל ושר הביטחון ולעכב תהליכי קבלת החלטות. הסבורים כך גורסים, כי מקרה מלחמת לבנון השנייה הינה חריג שאינו מעיד על הכלל ועל כן יש להותיר עניין זה לשיקול דעת שר הביטחון והרמטכ"ל. לדעתנו מדובר בלקח מרכזי של ועדת וינוגרד וראוי למצוא דרך ליישמו מבלי שהדבר יפגע בסמכות הרמטכ"ל ושר הביטחון ובתהליך קבלת החלטות. לדעתנו כדי ליצור ערך כזה של הצגת חילוקי דעות:

א. רצוי להגדיר את המושג "קצינים בכירים הנוגעים לעניין" בצורה ברורה, למשל קצינים בדרגת אלוף, או מרמת תת־אלוף ומעלה, שתפקידם נוגע באופן ישיר בנושא המדובר, וכן קצינים המשמשים כראשי יחידות בקרה. רצוי לעודד הצגת דעות אחרות גם של קצינים זוטרים יותר אך זאת בהתאם לשיקול דעתם של שר הביטחון והרמטכ"ל.

ב. רצוי למקד עניין זה בנושאים שקשורים בהפעלת הכוח של צה"ל ובנושאים שיש להם השלכות כבדות על בניין הכוח, על מוכנות צה"ל (דוגמה: גיוס כללי של מערך המילואים) ועל הפעלת הכוח (דוגמה: האם לבצע מהלך יבשתי כפי שנעשה במלחמת לבנון השנייה).

ג. אין לחייב את שר הביטחון מראש להביא את המסתייגים להצגת עמדתם, אך הדבר רצוי והממשלה יכולה לדרוש זאת.

ד. אין בהסתייגות קצינים בכירים כדי לעכב קבלת החלטות על ידי שר הביטחון או הרמטכ"ל ואין הם מחויבים להתחשב בדעת המסתייגים כל עוד לא אומצה בידי הממשלה.

סוגיה זו אינה חלה על ראש אמ"ן ורח"ט מחקר באמ"ן, שתפקידם להציג לדרג המדיני והצבאי מודיעין, ומשמעויות הנובעות ממנו, באופן ישיר ובלתי תלוי.

סעיף 5 (ב/5)

סעיף "סל". הסעיף נועד למנוע מצב שחוק צה"ל יציב "רשימה סגורה" ובכך יגביל את הרמטכ"ל בעניינים הקשורים לביצוע תפקידו. מדובר בעניינים שלא ניתן היה לצפות אותם מראש ולפיקד לא יכללו בחוק או כאלו הנוגעים לסגנון הפיקוד של הרמטכ"ל. כמוכן שאין בכוחה של הוראה זו לאפשר לרמטכ"ל לפעול בניגוד לדין כלשהו והוא נותר מחויב לקבל את אישור הדרג המדיני, ככל שהדבר נדרש על פי הדין והנהלים.

סעיף 5 (ב/6)

סעיף "סל" מבחינת הממשלה. הסעיף נועד למנוע מצב שחוק צה"ל יציב "רשימה סגורה" ובכך יגביל את הממשלה בעניינים הקשורים לביצוע תפקיד הרמטכ"ל.

סעיף 6

סעיף זה מציין הגבלות מסוימות, שתפקידן לשמור על אופייה הדמוקרטי של המדינה. אין בסעיף זה כדי למצות את כלל ההגבלות החלות על חיילים בהקשר לצבא, על פי דין ועל פי פקודות הצבא.

סעיף 6 (א)

סעיף זה אוסר על הקמת כוחות מזוינים נוספים, שלא על פי חוק קבוע בחוק יסוד: הצבא.

סעיף 6 (ב)

סעיף זה מחייב את הצבא לקבוע סייגים לפעילות פוליטית וציבורית של חיילי צה"ל, על מנת למנוע מעורבות פוליטית של הצבא או בתוך הצבא. ההוראות יהיו תואמות להוראות סטאטוטוריות דומות.

סעיף 7

סעיף זה עוסק בחובת הגיוס לצה"ל. בהתאם לחוק שירות ביטחון.

סעיף 7 (א)

סעיף זה מפנה להוראות חוק שירות ביטחון.

סעיף 7 (ב)

הסעיף המוצע בא לתת בסיס חוקתי להוראות חוק הפטור משרות צבאי כדוגמת "תורתו אומנותו", תוך הדגשת החובה שפטורים אלה יעוגנו בחוק, כפי שקבע בג"צ בעתירה בעניין גיוס בני ישיבות. הוא הדין לגבי חלופות אחרות דוגמת שירות-לאומי-אזרחי.

סיכום פרק ג'

גיבוש חוק צה"ל על בסיס עקרונות אלה ישלים את חוק יסוד: הצבא ויאפשר לקבוע חלוקת תפקידים, ברורה דיה וגמישה דיה, בין הקברניטים: הממשלה (מליאת הממשלה, הקבינט, ראש הממשלה), שר הביטחון והרמטכ"ל. בכך יוגדר תפקידם ביחס לצה"ל ותצומצם העמימות התפקודית הקיימת בין הדרג המדיני לדרג הצבאי.

סיכום

חוק יסוד: הצבא הקיים מסדיר את סוגיית כפיפות הצבא והעומד בראשו לדרג המדיני ובכך יתרונו. מסיבה זו אין אנו מצעים לשנות מהתוכן שכבר מופיע בו. עם זאת, לחוק היסוד כמה חסרים, כגון הגדרת יעוד צה"ל; ראש הממשלה אף אינו מוזכר בו. כמו כן אין הוא מתאים באופיו לפירוט הנדרש והרצוי של מדרג הסמכות והאחריות של הדרג המדיני והרמטכ"ל ביחס לצה"ל.

במהלך העבודה נבחנו שלוש אפשרויות להרחבת החקיקה הקיימת: א. הרחבת חוק היסוד, ב. הרחבת חוק היסוד וחקיקת חוק צה"ל כחוק משלים ג. חקיקת חוק נוסף חדש - חוק צה"ל בלא לשנות את חוק היסוד. בחרנו בגישה האחרונה כפשרה ראויה בין הצורך להרחיב את החקיקה הקיימת לבין הקושי לתקן חוק יסוד.

ההצעה לחוק צה"ל מציעה רשימה של תפקידים ומטלות שיהיו בסמכותו ובאחריותו של כל אחד מהקברניטים לגבי תפקוד צה"ל, היערכותו, מוכנותו והפעלתו. חוק זה לא יהווה רשימה סגורה של נושאים וישמש אכסניה לחקיקה נוספת בנושאים נוספים, שיעלו מדי פעם. בהתאם, מקנה הצעת החוק מרחב גמישות ניכר לקברניטים לפעול ככל הדרוש למילוי תפקידם. מובן כי אין בחוק המוצע לגרוע או לשנות מחוק היסוד.

לדעתנו גיבוש חוק צה"ל על בסיס העקרונות המפורטים בעבודה ישלים את חוק יסוד: הצבא ויאפשר לקבוע חלוקת תפקידים, ברורה דיה וגמישה דיה, בין הקברניטים: הממשלה (מליאת הממשלה, הקבינט, ראש הממשלה), שר הביטחון והרמטכ"ל. בכך יוגדר תפקידם ביחס לצה"ל ותצומצם העמימות הקיימת כיום ביחס לחלוקת תפקידים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי.

נספח

הצעה להרחבת חוק יסוד: הצבא

הקדמה

כאמור במבוא לעבודה, משיקולים פרקטיים ושיקולי יציבות חוקתית, אין אנו נותנים, לעת הזו עדיפות ראשונה להרחבת יסודות חוק היסוד בנוסף לחקיקת חוק צה"ל, אלא לחקיקת חוק צה"ל בלבד. עם זאת, לאור החסר בחוק יסוד: הצבא, כמוסבר בהרחבה בפרק א', יש מקום להציג הצעה להרחבה מסוימת של חוק זה. פרק זה מציג הצעה לתיקון לחוק יסוד: הצבא הן לצורך שלמות הניתוח המחקרי והן למקרה שבכל זאת יתאפשר לשנות את חוק יסוד: הצבא. יתכן ששינוי חוק זה יעשה במסגרת שינוי מקיף יותר של חוקה לישראל. מובן כי במקרה שחוק יסוד: הצבא יתוקן, נושאים שהוספו לחוק זה לא יצטרכו לבוא לידי ביטוי בהכרח גם בחוק צה"ל.

חוק יסוד: הצבא משנת 1976 היווה אמנם התקדמות משמעותית בהסדרת המצב החוקי הנוגע ליחסי הדרג המדיני עם הדרג הצבאי, אולם הוא נמצא חסר לפחות בשתי סוגיות מהותיות: מעמדו של ראש הממשלה ביחס לצבא וייעוד הצבא. לאור זאת, אנו ממליצים:

א. לעגן את מעמד ראש הממשלה בחוק יסוד: הצבא, לנוכח הסמכויות בפועל שהוא מחזיק בידו והאחריות המוטלת עליו בהקשר לפעולות צה"ל. סוגיות שיש לתת עליהן את הדעת בהקשר זה:

1) מה מידת הפיצול הנכונה בין אחריות ראש הממשלה לאחריות הממשלה ולאחריות שר הביטחון. זאת, בשים לב לאופי המשטר בישראל, בו הסמכות העליונה מסורה לממשלה ולא לראש הממשלה. בהתאם לכך, מוצע שראש הממשלה יקבל את מעמדו מסמכות שתאציל לו הממשלה.

2) אם נותנים לראש הממשלה סמכויות ישירות לפעול מול הצבא בנושאים מסוימים, כיצד מונעים את בעיית היווצרות 'שני אדונים' לצבא: ראש הממשלה ושר הביטחון.

ב. לעגן את ייעודו של צה"ל בחוק היסוד. הדילמה היא כיצד לנסח ייעוד שיהיה מחד בעל ערך ומאידך, כזה שישקף את האיזון הדרוש בין הצורך במתן הגמישות

לממשלה להפעיל את הצבא ללא מגבלות שאינן לצורך, ובין הצורך בהימנעות מממתן אפשרות לממשלה להפעיל את הצבא ללא שום מגבלות.

אין אנו מציעים לגרוע מחוק יסוד: הצבא דבר, אלא רק להוסיף עליו. הנוסח הקיים של החוק המוצג להלן, מובא כלשונו; התוספות המוצעות מובאות באותיות מודגשות.

הצעה לנוסח חדש לחוק יסוד: הצבא¹⁶

1. מהות

- (א) צבא ההגנה לישראל הוא צבאה של המדינה.
- (ב) אין להקים או לקיים כוח מזויין מחוץ לצבא-הגנה לישראל אלא על פי חוק.

2. יעוד

- (א) להגן על מדינת ישראל ותושביה.
- (ב) למלא יעדים ביטחוניים-לאומיים ולבצע כל משימה חוקית שתוטל עליו על-ידי הממשלה למטרות הגנה על המדינה ובטחון תושביה (סוגיה לדיון). ראו בדברי ההסבר).

3. כפיפות

- (א) הצבא נתון למרות הממשלה.
- (ב) השר הממונה מטעם הממשלה על הצבא הוא שר הביטחון.
- (ג) **הממשלה רשאית להסמיך את ראש הממשלה לפעול בשמה למימוש מרותה על הצבא, בעניינים ובסייגים שתקבע.**

4. 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, **בהסכמת ראש הממשלה.**
- (ד) **משך כהונת ראש המטה הכללי ואופן סיום כהונתו יקבעו בחוק.**

16 המשפטים המודגשים מהווים הצעה לתוספת לנוסח החוק הקיים. אין כוונה לגרוע משפטים מהנוסח הקיים.

5. חובת שירות וגיוס

- (א) החובה לשרת בצבא והגיוס לצבא יהיו כפי שנקבע בחוק או מכוחו.
(ב) הסמכות לפטור משירות צבאי, אמות מידה לפטור ותנאיו וחלופות לפטור, ייקבעו בחוק.

6. מבנה הצבא, סמכויות, זכויות וחובות ונהלים

- (א) עיקרי מבנה הצבא, סמכויות ואישורים הנוגעים להפעלתו וחובות וזכויות המשרתים בו ייקבעו בחוק או מכוחו.
(ב) הסמכות להוציא הוראות ופקודות המחייבות בצבא תיקבע בחוק או מכוחו.

7. ביטול

חוק יסוד: הצבא שבתוקף לפני כניסת חוק זה לתוקפו – בטל.

דברי הסבר להצעת חוק יסוד: הצבא (הצעה לנוסח חדש)

סעיף 1

השינוי המוצע לעומת הנוסח הקיים, הוא צירוף ההוראה הקיימת כיום בסעיף 6 לחוק היסוד, בדבר אי הקמת כוחות מזוינים מחוץ לצה"ל אלא על פי חוק, לסעיף בדבר היות צה"ל צבאה של המדינה. שני הסעיפים יחד מדגישים את בלעדיות צה"ל כצבאה של המדינה.

סעיף 2 (א)

מוצע להוסיף סעיף חדש בדבר יעוד הצבא לפירוט – ראו דברי הסבר לסעיף 1 (א) בהצעת חוק צה"ל.

סעיף 2 (ב)

בצד קביעת היעוד המרכזי של הצבא, רשאית הממשלה להטיל על צה"ל למלא יעדים ביטחוניים-לאומיים נוספים. קיימת מחלוקת ציבורית בשאלת היעדים הנוספים. המסמך מותיר סוגיה זו פתוחה לדיון. לפירוט – ראו בדברי הסבר לסעיף 1 (ב) בהצעת חוק צה"ל.

סעיף 3

השינוי המהותי בסעיף זה הינו בהענקת מעמד לראש הממשלה בנושאים ביטחוניים, כמוצג בסעיף 3(ג). סעיף זה נועד ליישב את הפער הקיים בין מציאות התפקוד של הדרג

המדיני מול הצבא וחלוקת הסמכות והאחריות בפועל, לעומת המצב החוקי הקיים. יש צורך לגשר על פער זה תוך מתן ביטוי למעמדו המיוחד של ראש הממשלה מצד אחד, ומתוך שמירה על מעמדו של שר הביטחון, כשר הממונה מטעם הממשלה על הצבא, מצד שני. מוצע להעניק לראש הממשלה מעמד זה באמצעות הסמכותו על ידי הממשלה – שנשאת בעלת המרות העליונה – לפעול בשמה מול הצבא, בנושאים ובסייגים מסוימים. כך למשל, הממשלה רשאית להסמיך את ראש הממשלה לאשר לצבא לבצע פעולות צבאיות בקטגוריות מוגדרות, מחוץ לגבולות המדינה וכיוצא באלה.

סעיף 4

כמופיע היום בחוק היסוד בסעיף 3(א), הדרג הפיקודי העליון בצבא (קרי: בתוך הצבא) הוא הרמטכ"ל. כלפי מעלה, הרמטכ"ל נתון למרותה המוחלטת של הממשלה וכפוף לשר הביטחון. מוצע שחוק היסוד יכלול כבעבר את הקביעה בדבר אופן מינוי הרמטכ"ל על-ידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון בשינוי הבא: המלצת שר הביטחון תהיה טעונה הסכמת ראש הממשלה, כדי למנוע מצב קיצוני, ולו ברמה התיאורטית, שבו ימונה רמטכ"ל שאינו מקובל על ראש הממשלה.

סעיף 5

סעיף 5(א) תואם להוראה המקבילה בסעיף 4 לחוק היסוד הקיים. סעיף 5(ב) המוצע, בא לתת בסיס חוקתי להוראות חוק הפטור משרות צבאי מסוג "תורתו אומנותו", תוך חישוק החובה שפטורים אלה יעוגנו בחוק ראשי של הכנסת, כפי שקבע בג"צ בעתירה בעניין גיוס בני ישיבות. הוא הדין לגבי חלופות כדוגמת שירות-לאומי-אזרחי.

סעיף 6

סעיף 6 (א) הוא סעיף חדש המתייחס לחקיקת חוק חדש, חוק צה"ל, שיכלול הוראות פירוט ויישום שונות לחוק יסוד: הצבא. סעיף 6 (ב) המוצע תואם את סעיף 5 לחוק היסוד הקיים.

סעיף 7

חוק יסוד: הצבא החדש יחליף את חוק יסוד: הצבא הקיים.

עדכן אסטרטגי

תוכן

- 2 דוח וינוגרד: לא למגירה אלא לשלוחן התכנון / מאיר אלרן
- 4 כבדו עלינו שערי עזה / שלמה ברום
- 6 הגנת העורף ביישובי עוטף עזה: בחינת ההשקעה הלאומית
דוד קליין
- 11 נשק תלול מסלול, לוחמת גרילה ותקפותה של תפיסת הביטחון
גבריאל סיבוני
- 17 המאבק על תודעת כוחותינו
יהודה וגמן
- 24 חיוניות התמרון היבשתי בעימות א-סימטרי
ג'ורא סגל
- 31 שובו של מערך המילואים
יעזר הנדל
-
- 36 דו"ח המודיעין האמריקאי (NIE)
- הערכת התגובות הבינלאומיות
אמילי לנדאו
- השלכות הדו"ח ומשמעויותיו
אפרים אסכולאי
-
- 42 משלוש יוצא איראן: ה-EU3 ומערכה כלכלית אפקטיבית נגד איראן
ניצן פלדמן
- 50 מעשים ולא דיבורים: מגמות מרכזיות בדעת הקהל הפלסטינית 2007
אמיר קוליק
- 57 עשרים שנה לאנתפאדה: האם שבו הפלסטינים לנקודת ההתחלה?
מיכאל מילשטיין
- 63 חיילים אמריקאים בעיראק: המיעוט הרפובליקני לאן?
רוני ברט
- 68 גרעין הוויכוח: דוקטרינת השימוש בנשק גרעיני של ארצות הברית
נועם אופיר
- 75 חזרתה של רוסיה - בהנהגתו של פוטין
ארנון גוטפלד
- 82 ערב הבחירות לנשיאות קפריסין: בחינה מחדשת של כשלון תכנית אנאן
גליה לינדנשטראוס
- 90 מפתח נושאים למאמרי העדכן 1998-2008

כרך 10, גיליון 4, פברואר 2008

הרבעון **עדכן אסטרטגי** מיועד להעשיר ולהפרות את הדין הציבורי בנושאים העומדים, או אמורים לעמוד, על סדר היום הביטחוני של ישראל והמזרח-התיכון.

המאמרים המופיעים ב**עדכן** נכתבים על ידי חוקרי המרכז ואורחיו. המאמרים מאופיינים בהיותם מכווני מדיניות. הדעות המובעות בהם הן של המחבר לבדו.

עורך ראשי:
צבי שטאובר

מנהל המערכת:
משה גרונדמן

עיצוב גרפי:
מיכל סמורקובץ

איורים:
מורן ברק

www.inss.org.il

עדכן אסטרטגי
יוצא לאור על-ידי
המכון למחקרי ביטחון לאומי

INSS
המכון למחקרי ביטחון לאומי
THE INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STUDIES
INCORPORATING THE JAFFE CENTER FOR STRATEGIC STUDIES
AT TEL AVIV UNIVERSITY תל-אביב

המכון למחקרי ביטחון לאומי

רח' חיים לבנון 40, ת"ד 39950, תל-אביב 61398
טל' 03-6400400, פקס' 03-7447590, דוא"ל: info@inss.org.il

עדכן אסטרטגי מתפרסם בעברית ובאנגלית.
תוכנו המלא מוצג באתר האינטרנט של המרכז, www.inss.org.il
© כל הזכויות שמורות
ISSN 0793-8950

- No. 81, January 2006, Meir Elran, *Israel's National Resilience: The Influence of the Second Intifada on Israeli Society* [Hebrew].
- No. 80, December 2005, Asher Tishler and Yoed Shefi, *The Optimal Structure of the Defense Industry in Israel: Significance and Implications* [Hebrew].
- No. 79, November 2005, Paul Rivlin, *The Russian Economy and Arms Exports to the Middle East*.
- No. 78, November 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Internationalization of Suicide Terrorism*.
- No. 77, September 2005, Mark A. Heller and Rosemary Hollis, eds., *Israel and the Palestinians: Israeli Policy Options* [Hebrew].
- No. 76, June 2005, Yoram Schweitzer and Sari Goldstein Ferber, *Al-Qaeda and the Globalization of Suicide Terrorism* [Hebrew].
- No. 75, March 2005, Uzi Eilam, *L'Europe de la Défense* [Hebrew].
- No. 74, December 2004, Paul Rivlin and Shmuel Even, *Political Stability in Arab States: Economic Causes and Consequences*.
- No. 73, November 2004, Shaul Kimhi and Shmuel Even, *Who are the Palestinian Suicide Bombers?* [Hebrew].
- No. 72, October 2004, Aviezer Yaari, *Civil Control of the IDF* [Hebrew].
- 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*.

Memoranda 2006–Present

- No. 93, February 2008, Shmuel Even, Zvia Gross, *Proposed Legislation on the IDF* [Hebrew].
- No. 92, December 2007, Dani Berkovich, *Can the Hydra be Beheaded? The Campaign to Weaken Hizbolla* [Hebrew].
- No. 91, July 2007, Benny Landa and Shmuel Even, *The Israeli Economy in the Age of Globalization: Strategic Implications* [Hebrew].
- No. 90, May 2007, Yehuda Ben Meir and Dafna Shaked, *The People Speak: Israeli Public Opinion on National Security 2005-2007*.
- No. 89, March 2007, Ron Tira, *The Limitations of Standoff Firepower-Based Operations: On Standoff Warfare, Maneuver, and Decision* [English and Hebrew].
- No. 88, February 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: What Does it Mean, and What Can be Done*.
- No. 87, January 2007, Ephraim Kam, *A Nuclear Iran: Analysis and Implications* [Hebrew].
- No. 86, November 2006, Uzi Rubin, *The Global Reach of Iran's Ballistic Missiles*.
- No. 85, September 2006, Aviezer Yaari, *Whom Does the Council Advise? A New Model for the National Security Council* [Hebrew].
- No. 84, August 2006, Yoram Schweitzer, ed. *Female Suicide Bombers: Dying for Equality?*
- No. 83, May 2006, Hussein Agha and Ahmad S. Khalidi, *A Framework for a Palestinian National Security Doctrine* [Hebrew].
- No. 82, February 2006, Ram Erez, ed., *Civil-Military Relations in Israel in Times of Military Conflict* [Hebrew].