

מי יקבל את ההחלטה?

גל פרל פינקל וגלעד שר

הכנסת חוקקה תיקון לחוק יסוד הממשלה הנוגע ל"סמכויות לעניין פתיחה במלחמה או נקיטת פעולה צבאית משמעותית". אולם, ספק אם דווקא חקיקה הייתה ההליך הנחוץ לשינוי ההסמכה. לחוק שכזה אין כמעט מקביל בדמוקרטיה מערבית, הוא נעדר האיזונים והבלמים ההכרחיים במשטר דמוקרטי, ויש בו כדי לערער את העיקרון כי מלחמה היא פעולה שמחייבת גיוס לגיטימציה פנימית וחיצונית מרבית. לנוכח החקיקה החדשה יש לטייב את עבודת הקבינט, כדי שאכן יהיה בקי בנושאים האסטרטגיים שעל הפרק, ויש לשתף בהחלטות, לכל הפחות, את הקבינט כולו. את ההחלטות הטקטיות אפשר, ואף רצוי, לקבל בפורומים מצומצמים, אך החלטה כה משמעותית כהכרזת מלחמה מוטב לקבל בפורום רחב הנושא בנטל האחריות.

על רקע ההתחממות, ברטוריקה ובשטח, בגזרות העימות של ישראל בצפון ובדרום, ראוי לבחון בידי מי בישראל נתונה הסמכות להכרזת מלחמה. זה עתה חוקקה הכנסת תיקון לחוק יסוד הממשלה הנוגע ל"סמכויות לעניין פתיחה במלחמה או נקיטת פעולה צבאית משמעותית". ספק אם דווקא חקיקה הייתה ההליך הנחוץ לשינוי ההסמכה. על פי החקיקה הקודמת הייתה סמכות זו נתונה לממשלה, אך החוק החדש מסמך את וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי ("הקבינט"). נראה שבנוסח הסופי של החוק, וברגע האחרון ממש, הלך המחוקק צעד רחוק אף יותר: "בנסיבות קיצוניות ומנימוקים שיירשמו...רשאים ראש הממשלה ושר הביטחון לקבל את ההחלטה במניין חוקי מצומצם יותר". לחוק שכזה אין כמעט מקביל בדמוקרטיה מערבית, הוא נעדר האיזונים והבלמים ההכרחיים במשטר דמוקרטי, ויש בו כדי לערער את העיקרון כי מלחמה היא פעולה שמחייבת גיוס לגיטימציה פנימית וחיצונית מרבית.

הנימוקים לצמצום הפורום המכריע בשאלה הרת-גורל זו מתמקדים בייעול תהליך קבלת ההחלטות ובשמירה על סודיותו. על הליך קבלת ההחלטות של ממשלות ישראל חיווה דעתו ראש הוועדה לבדיקת אירועי מלחמת לבנון 2006, נשיא בית המשפט המחוזי (בדימוס) אליהו וינוגרד: "מסקנות הדו"ח הסופי של ועדת וינוגרד לבדיקת אירועי מלחמת לבנון השנייה כמעט לא יושמו על-ידי הממשלה...המלצות הדו"ח הסופי לא יושמו, ולקחיו לא הופקו על-ידה". מבקר המדינה, בדו"ח על "צוק איתן" (2014), קבע בקשר לתהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני המבצע "צוק איתן" ובתחילתו: "סמכויות הקבינט, לרבות השאלה אילו נושאים נתונים להחלטת הקבינט, אינן מוסדרות ומעוגנות בכתובים...שרי הקבינט אינם יודעים האם הקבינט הוא פורום מחליט או מיעץ בלבד...בנוסף לאי-עיון סמכויות הקבינט, אין גם נורמה שבה נקבעה החובה להעביר מידע לקבינט...[למרות] שמידע זה היה חיוני לצורך קבלת החלטות".

בדצמבר 2017 אישרה ועדת השרים לחקיקה הצעת חוק של שרת המשפטים איילת שקד כי הממשלה תוכל להאציל את סמכויותיה לקבינט המדיני-ביטחוני, כך שיוכל להחליט על יציאה

למבצע צבאי שעשוי, בוודאות גבוהה, להסלים עד כדי מלחמה. ההצעה עסקה בשני היבטים: האחד, מאפייני הפעולות הצבאיות בימינו, והאחר, דרכי עבודת הממשלה. היא התבססה על דו"ח ועדה בראשות האלוף (מיל') יעקב עמידרור, ובהן המלצות בנושא הכרזת המלחמה. בנימוקי ההצעה נאמר כי שוררת אי בהירות בנוגע לסמכויות הקבינט, שכן סעיף 40 (א) של חוק יסוד הממשלה קובע ש"המדינה לא תפתח במלחמה אלא מכוח החלטת ממשלה", ואילו סעיף 40 (ב) של אותו החוק מבהיר ש"אין באמור בסעיף זה כדי לחייב החלטת ממשלה כולה כאשר מדובר בפעולה צבאית, הנדרשת למטרת הגנה על המדינה וביטחון הציבור". הוועדה סברה, כי מוטב כי הממשלה תסמך את הקבינט לכך, כדי לייעל את תהליכי קבלת ההחלטות ולשמור על סודיות בטרם המערכה.

מאז מלחמת לבנון הראשונה (1982) היו מעט מאוד מקרים שבהם ממשלת ישראל קיבלה החלטות סדורות מתוך הבנה ברורה שמדובר במהלך שטיבו עימות צבאי רחב היקף, או הפוטנציאל של עימות שכזה. דוגמה אחת להחלטה שכזו היא מבצע חומת מגן (2002) שבו הורתה הממשלה בראשות אריאל שרון לצה"ל להשתלט מחדש על הערים הפלסטיניות בגדה המערבית. דוגמה אחרת היא החלטת הממשלה בראשות אהוד אולמרט להשמיד את הכור הגרעיני בסוריה (2007), שמשמעותה הייתה אפשרות להסלמה לכדי מערכה בהיקף רחב. עם זאת, דווקא בשני אירועים שהסלימו למבצע רחב היקף או מלחמה, מלחמת לבנון השנייה (2006) ומבצע "צוק איתן", האירועים התגלגלו כ"כדור שלג" והממשלה או הקבינט אישרו את המהלכים נתחים-נתחים בלי להכריז רשמית על מערכה רחבה, עד לשלבים מאוד מתקדמים. האופי המשתנה של המערכות בלחימה בעשורים האחרונים מכתוב לרוב התנהלות דרך שורה של הכרעות טקטיות, מתגלגלות ומצטברות זו על כתפי זו לכדי יצירה במצטבר ובדיעבד של הכרעה גורלית על מלחמה.

בארצות הברית, מלחמה היא סוגיה שמוטלת לפתחו של הקונגרס, שכן החלק השמיני בפרק הראשון של החוקה האמריקנית קובע בפירוש שלקונגרס בלבד ניתנת הסמכות "להכריז מלחמה" ולקבוע כללים באשר לכיבוש בים וביבשה. נדרש מתן לגיטימציה של נבחרי העם, וכפועל יוצא של העם כולו, למהלך כה חשוב בחייה של אומה. אין זאת אומרת שלנשיא האמריקאי, המפקד על הצבא, אין סמכויות הפעלת כוח נרחבות. מלחמת וייטנאם, למשל, נבעה מהחלטה נשיאותית של לינדון ג'ונסון שהסתמך על החלטת הקונגרס בעקבות תקרית מפרץ טונקין ב-1964 שהסמיכה אותו להפעיל כוח צבאי, אך לא היוותה הכרזת מלחמה רשמית.

מקרה דומה אירע בישראל ב-2006. הממשלה אישרה את מבצע "משקל סגולי", תקיפת מערך הרקטות ארוכות הטווח של חזבאללה בידי חיל האוויר, בלי להבין לאן הדבר עלול להוביל. לדברי אלוף (מיל') משה קפלינסקי, סגן הרמטכ"ל דאז, במלחמת לבנון השנייה "שגינו כמפקדים שלא הצלחנו לשנות את התפיסה הכללית...שאנחנו נמצאים במקום אחר – במלחמה, ולא בהמשך של הפעילות השוטפת". כשהצביעה הממשלה כעבור כשנה על תקיפת הכור הסורי, היא כבר הייתה למודת ניסיון וטרח לבחון את המשמעויות לעומקן בסדרת דיונים.

האם חקיקה היא הדרך הנאותה לשינוי ההסמכה? לא בהכרח. ראשית כל, מפני שהכרזה רשמית על מלחמות הולכת ונעלמת, בעוד אירועים שמסלימים לכדי מערכה נפוצים כיום יותר. שנית, החוק הקודם אפשר החלטה על פעולה צבאית חיונית גם ללא החלטת מליאת הממשלה והיה מוסמך לקבל החלטות על מבצעים הדומים באופיים לאלו שניהלה ישראל ברצועת עזה בעשור האחרון. ויחד עם זאת, דווקא עקב האחריות הכוללת ושיקול הדעת הרחב ככל האפשר הנדרש בכגון אלה, ובמיוחד כשמדובר באירוע ביטחוני רחב היקף העלול לצאת משליטה ומגבולות גזרה,

ראוי להביא את ההחלטה למליאת הממשלה. נימוקים של יעילות, מהירות תגובה, ואף חשאיות, אין בהם כדי לגבור על שיקול הדעת המעמיק, ניתוח המידע והחלופות, גיבוש מרבי של לגיטימציה מבית ומחוץ, ושמיעת כל מי שנושא באחריות: נבחרי ציבור המכהנים כשרים בממשלה, וכמובן נושאי משרה בזרועות השונות של מערכת הביטחון והמדיניות.

נראה כי עיקר כוחו של החוק החדש יהיה בחיזוק רכיב האחריותיות (accountability) של השרים בקבינט, שכן הוא יסדיר באופן ברור את מעמד הקבינט כגוף בעל סמכות החלטה וביצוע, מעין ממשלה קטנה בחירום. מרגע שהוסדר מעמדו וסמכויותיו בחוק, לא יוכלו עוד השרים החברים בו לטעון כי לא ידעו או לא עודכנו, כפי שאירע בעבר, למשל בנושא איום המנהרות ב"צוק איתן". החוק אמנם מקנה לקבינט סמכויות רבות, אולם הלכה למעשה, בקבינט כמעט שלא עלה נושא להצבעה, שתוצאתה מנוגדת לעמדת ראש הממשלה. כשסמכות ההחלטה מרוכזת בידי שני אנשים (ואף בידי אחד - במקרה שראש הממשלה הוא גם שר הביטחון, כמו דוד בן גוריון, יצחק רבין ואהוד ברק, למשל), לא סביר שהחלטה תתקבל בלי תמיכתם של ראשי זרועות הביטחון, כפי שמוכיחות תולדות ההחלטה על התקיפה באיראן.

לנוכח החקיקה החדשה יש לטייב את עבודת הקבינט, כדי שאכן יהיה בקי בנושאים האסטרטגיים שעל הפרק במקום שיגיע לדיון בהם ככבאי המכבה שריפה. בנוסף, הן מן הטעם של האיזונים והבלמים המונעים ריכוז סמכויות גדול מדי בידי יחידים, והן כדי שבאחריות למהלך מדיני קרדינלי כמו מלחמה ושלוש יישאו יותר משני נציגים נבחרים של העם, יש לשתף בהחלטה, לכל הפחות, את הקבינט כולו. את ההחלטות הטקטיות אפשר, ואף רצוי, לקבל בפורומים מצומצמים, אך החלטה כה משמעותית כהכרזת מלחמה מוטב לקבל בפורום רחב הנושא בנטל האחריות.

עם האצלת החלטה כה גורלית מהממשלה לקבינט ואף לשניים בלבד מבכיריו, ראוי לשים לב לקביעתו הנוקבת של מבקר המדינה בדו"ח על "צוק איתן": "פסילתן על הסף של חלופות בתחום המדיני בלי שאלה הוצגו לקבינט, מנעה מחברי הקבינט לשקול חלופות אלו ולדון בסיכוייהן וסיכוייהן". כל האמור לגבי הערכת המצב הנדרשת בתחום הביטחוני, לקראת עימות צבאי, כוחו יפה אפוא גם בתחום המדיני והדיפלומטי, ואף בתהליכי שלום למשל.