



הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון ועל מדיניות הביטחון בפרספקטיבה של שש שנות ניסיון של פרלמנטר פעיל

עפר שלח

המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

ועדת החוץ והביטחון היא ייחודית בין ועדות הכנסת, הן בתחומי עיסוקה והן בדרכי פעולתה. ואולם בחינה של עבודתה של הוועדה בפועל, מזווית הראייה של מי ששימש בה בתפקידים בכירים, מעלה ליקויים מבניים ותפיסתיים שבגינם היא אינה מממשת בצורה המיטבית את ייעודה – פיקוח על מדיניות החוץ וגופי הביטחון של ישראל. כשל זה חמור שבעתיים לנוכח חולשת הפיקוח הממשלתי והאזרחי על מערכות הביטחון. בצד ניתוח של חולשות אלה, המאמר מציג הצעות מעשיות לפתרון ולחיזוק גוף הפיקוח החיוני.

מילות מפתח: ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, צה"ל, המוסד, השב"כ, משרד החוץ, הפיקוח האזרחי על מערכת הביטחון, תקציב הביטחון

מבוא

בשנים 2013-2019 כיהנתי כחבר ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (ועחו"ב, בקיצור השגור במשכן). הייתי חבר ברבות מוועדות המשנה שלה, ובהן ועדת המשנה למודיעין, שירותים חשאיים ושבויים ונעדרים (שו"ן). כל אותה תקופה עמדתי בראש ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח, אחת מוועדות המשנה הפעילות ביותר, והייתי גם חבר בוועדה המשותפת לוועחו"ב ולוועדת הכספים העוסקת בתקציב הביטחון, ובוועדות המשנה שלה העוסקות בתקציב השב"כ והמוסד והוועדה לאנרגיה אטומית.

בראיה השוואתית, אלה היו שנים שבהן הוועדה – רוב הזמן בראשות ח"כ אבי דיכטר – הייתה פעילה במיוחד, בפרופיל ציבורי גבוה יחסית. מן הפרספקטיבה הזאת אפשר לנתח כיצד הוועדה אכן ממלאת את תפקידה, המוגדר בתקנון הכנסת כפיקוח על "מדיניות החוץ של המדינה, כוחותיה המזוינים וביטחונה" (תקנון הכנסת, עמ' 125).

זו הזווית שממנה נכתב מאמר זה. מטרתו היא להביא תמונה מבפנים לגבי יכולותיה ומגבלותיה של ועחו"ב, שהיא הגוף האמון על הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, ולהציע דרכים שבהן היא עשויה לשפר את תפקודה, שהוא בעיניי חיוני הן לפעולתה הראויה של מערכת חיונית זו והן לשיפור הידיעה והתודעה הציבורית בישראל בענייני ביטחון. ההצעות לשינוי ולשיפור יובאו בחלקו האחרון של המאמר.

בפסקה הראשונה בערך 'ועדת החוץ והביטחון' בוויקיפדיה נאמר שהיא נחשבת לאחת משתי החשובות בוועדות הכנסת. יחד עם ועדת הכספים, היא אחת משתי ועדות הכנסת הקיימות גם בעת שהכנסת עצמה אינה מתפקדת (למשל מייד לאחר בחירות, ועוד בטרם הוקמו ממשלה וקואליציה), וזאת משום שרק לה יש סמכות לאשר גיוס מילואים בעת חירום. חברי כנסת נאבקים על כיסא בוועדה, ולרבות מוועדות המשנה שלה מוצמדים התארים "חשאית" ו"יוקרתית", מבלי שאיש מחוץ להן יודע באמת מה מתרחש בין כותליה. עם זאת, בחינה מדוקדקת של פעולת הוועדה מעלה שאלות של ממש, הן לגבי עוצמתה כוועדה פרלמנטרית והן לגבי משמעות הפיקוח שלה על הממשלה ועל גופי הביטחון.

מליאת הוועדה

מתוקף תחומי עיסוקה, ועדת החוץ והביטחון שונה מוועדות הכנסת האחרות. מתחם הוועדה בכנסת סגור ומאובטח, והכניסה אליו אסורה לח"כים שאינם חברים בה או ליועציהם של הח"כים החברים. חשוב במיוחד לציין כי בכל ועדה אחרת, גם ח"כ שאינו חבר הוועדה

יכול להופיע, לדבר, להעלות הסתייגויות להצעת חוק ואף להצביע, במסגרת המכסה של סיעתו. בוועחו"ב יכולים להופיע רק חברים בוועדה או ממלאי מקום. פרוטוקול הדיון מתפרסם רק לעיתים רחוקות, וזאת כאשר הוועדה מקיימת דיון פתוח או עוסקת בנושאי חקיקה. בעשורים האחרונים, בעיקר מאז שהוקמו (בשנת 1977, ביוזמת יו"ר ועחו"ב דאז ח"כ משה ארנס) ועדות המשנה לעניינים שונים, חלה ירידה במעמדה של מליאת הוועדה כבמה לדיון של ממש. פרט לענייני חקיקה, שוועחו"ב ממעטת בה יחסית לוועדות הכנסת האחרות, המליאה נותרה בגדר גוף ייצוגי וטקסי, שגם כשהוא מתכנס לדיון המוגדר "סודי", השרים או אנשי הביטחון המופיעים בפניו מתייחסים להופעה כאל מסיבת עיתונאים.

בעשורים האחרונים חלה ירידה במעמדה של מליאת הוועדה כבמה לדיון של ממש.

להמחשת מצב זה, כמו גם לחשיבות המועטה שמייחסת הממשלה לפיקוח של הוועדה, אפשר להשוות את תפקודה של מליאת הוועדה בימי מלחמת יום הכיפורים לזה של ימי מבצע 'צוק איתן' ב-2014. ב-1973 התכנסה מליאת הוועדה כמעט מדי יום: בין ה-6 ל-24 באוקטובר הופיעו בפניה ראש הממשלה (שלוש פעמים), שר הביטחון (3), שרים אחרים (3), הרמטכ"ל (1) וראש אמ"ן (2) (ישיבות ועדת החוץ והביטחון, תשע"ז). השר (ואלוף במיל') אהרן יריב, שגויס במלחמה לתפקיד עוזר הרמטכ"ל, הופיע ברוב דיוני הוועדה כאיש קשר בינה לבין המטה הכללי.

בימי 'צוק איתן' הופיע ראש הממשלה נתניהו בפני מליאת הוועדה פעם אחת, ולאחר שהביע כעס מוצדק על הדלפות שיצאו מן המליאה – מעדות אישית, חברי ועדה שאלו את נתניהו שאלות שנועדו להדלפת התשובה, והדברים יצאו לתקשורת עוד טרם התפזרה הישיבה – המשיך ונפגש רק עם גוף נבחר של חברי ועדת המשנה למודיעין וראשי ועדות משנה אחרות. סך כל ההופעות של בכירים בפני הוועדה היה נמוך במידה רבה מהמספרים שצוינו לגבי מלחמת יום הכיפורים, וזאת במערכה שנמשכה 51 יום ועצימותה הייתה נמוכה במידה רבה.

למען האמת, איני רואה דרך לתיקון מצב זה. ביסודו הוא נובע מן הפיחות המתמשך במעמדה ובעוצמתה של הכנסת בכלל, שהיא מהפרלמנטים החלשים בעולם הדמוקרטי. הדוגמה החמורה ביותר היא שמדי שבוע מתכנסת ועדת שרים לחקיקה, כלומר הרשות המבצעת,

השב"כ (חוק שירות הביטחון הכללי, 2002), אין לוועדות המשנה האחרות מעמד מוסדר ואין חובה להקים. בכנסת ה-23 נמנעו יו"ר ועחו"ב צבי האוזר במשך חודשים רבים מהקמת רוב ועדות המשנה, בטענה שהוא בוחן את המבנה הארגוני של הוועדה (שלו, 2020). גם כיום, על פי אתר הכנסת, פועלות רק ועדות משנה ספורות, הרבה פחות ממספרן בכנסת ה-20. במצב זה מאבדים חלק לא קטן של הידע שנצבר בוועדה, ואין המשכיות לתהליכים שהתבצעו בה.

סמכויות הפיקוח וחובת ההתייבבות

תקנון הכנסת קובע כי עובדים ונושאי משרה המוזמנים על ידי ועדה חייבים להופיע בפניה לכשיידרשו (תקנון הכנסת), ואולם בתחום הביטחון המצב סבוך יותר. הגורמים הפוליטיים המפוקחים, ובראשם הממשלה והקבינט וכן משרד הביטחון, משלמים מס שפתיים לחשיבותה של ועחו"ב ולחובה להופיע בפניה, אך משתדלים לא אחת להימנע מכך. לעיתים קרובות, קודם להופעה בוועדה מתנהל משא ומתן בין יו"ר הוועדה וצוותה המקצועי לבין הגורמים הממשלתיים. יותר מזה: לא אחת גם אוסר השר על הכפופים לו בדרג המקצועי להופיע בפני הוועדה, שכן נושא הדיון או נימתו המשווערת אינם מוצאים חן בעיניו.

הדרג המקצועי נוהג בדרך כלל אחרת, אבל גם כאן הדברים אינם מעוגנים בעוצמה סטטוטורית של ממש ונתונים לגחמות אישיות. כך למשל סירב צה"ל (באישור שר הביטחון) לשתף פעולה עם החלטתו של יו"ר ועחו"ב דאז יובל שטייניץ, כשזה הקים ועדה לבחינת מערך המודיעין לאחר מלחמת עיראק ב-2003 (הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המערכה בעיראק, 2004). רק אחרי מאבק ציבורי ניאותה מערכת הביטחון ושיפתה פעולה עם הוועדה. ואולם מניסיוני אני יכול להעיד שעיוותים כאלה הם עניין כמעט יום-יומי, ועלולים לנבוע לא רק מוויכוחים עקרוניים אלא גם מחיכוכים בין אישיים. הבסיס החוקי לזימון ממלאי תפקידים בשירות הציבורי בפני ועדות הכנסת הוא חוק יסוד: הכנסת (חוק יסוד: הכנסת, תשי"ח-1958). ואולם החוק אינו קובע כל סנקציה על מי שסירב להופיע. הוא קובע רק שהשר הממונה רשאי להודיע לוועדה שהוא עצמו מתכוון להופיע במקום נושא המשרה. זוהי סנקציה ריקה מתוכן, שכן לא סביר ששר הביטחון יופיע בוועחו"ב במקום כל קצין שזומן לוועדה. בפועל, תקופות ממושכות של כהונתו בוועדה לוו במתיחות על רקע זה עם ראש הממשלה, עם שר הביטחון, ולעיתים אף עם דרגים ממונים.

ב-2013 יזם יו"ר ועחו"ב אביגדור ליברמן את הצעת חוק ייעול הפיקוח של ועדת החוץ והביטחון, שנוסחה

וקובעת למעשה את עמדתה של הכנסת – הרשות המחוקקת – לגבי כל הצעת חוק העולה בפניה. במצב עניינים זה אין להתפלא על כך שגם מליאת ועחו"ב מתרוקנת מתוכן.

בעקבות העימות עם מערכת הביטחון ב-2003, שיוזכר בהמשך, הקימו יו"ר הכנסת ראובן ריבלין ויו"ר ועחו"ב יובל שטייניץ ועדה ציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, בראשות פרופ' אמנון רובינשטיין (ועדת רובינשטיין). דן מרידור, לשעבר יו"ר ועחו"ב, טען בוועדת רובינשטיין כי דעיכתה של מליאת הוועדה אל מול עלייתן של ועדות המשנה מייצגת מצב לא תקין, שכן "כוונתה המקורית של הכנסת – הנכונה והראויה – היא שוועדת החוץ והביטחון במליאתה היא שתחליף את מליאת הכנסת במילוי חובת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון" (דן וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 6). ואולם כאמור, איני רואה מצב שבו מליאת הוועדה תחזור לימי הזוהר שלה, גם אם יתוקנו כראוי סמכויות הפיקוח של הכנסת בכלל, ושל ועחו"ב בפרט.

ועדות המשנה

כאמור, ועדות המשנה החליפו למעשה את מליאת הוועדה בעבודת הפיקוח על הממשלה וגופי הביטחון. ההיגיון של ארנס בהקמתן היה כפול: קודם כול, מליאת הוועדה משמשת מעין תחליף של מליאת הכנסת, שכן כאמור רק חבר או ממלא מקום בוועדה יכול להיכנס אליה. במובן זה, ועדות המשנה הן המקבילות של ועדות הכנסת ביחס למליאה.

שנית, תחומי העיסוק של ועחו"ב רבים ומגוונים. בפרלמנטים אחרים בעולם נושאים כמו מדיניות החוץ, הכוחות המזוינים, השירותים החשתיים, תקציב הביטחון, מודיעין וסייבר נמצאים כולם באחריות ועדות נפרדות. השתתפתי מספר פעמים בנסיעות של נציגות הוועדה לחו"ל, שם נפגשנו עם מקבילינו בפרלמנטים המקומיים. בקונגרס האמריקאי, למשל, יש לפחות שש ועדות שתחומי אחריותן מקבילים לאלה של ועחו"ב ומטופלים על ידי ועדות המשנה השונות.

מנגד, יש לומר בכנות כי לא אחת הוקמו ועדות משנה כמענה לדרשות של ח"כים ספציפיים והתקיימו במהלך חייה של כנסת אחת בלבד – בדרך כלל תוך קיום ישיבות ספורות ובנוכחות דלה. כך למשל הוקמה בכנסת ה-20 ועדת משנה ללוחמה משפטית, שבשנתיים הראשונות לקיומה התכנסה בדיוק פעמיים (אביטל, 2018).

פרט לוועדת המשנה לענייני מודיעין ושירותים חשתיים, שיש לה סמכויות סטטוטוריות הנובעות מחוק

ביטחונות, אפילו לא כזו שבה מחויב יועץ פרלמנטרי. הדבר נובע כמובן מחוק חסינות חברי הכנסת. החסינות היא חלק חיוני בעבודתם ואסור לוותר עליה בשום אופן (סגל, 2013).

צריך לומר בהקשר זה כי כמות ההדלפות מאלפי הדיונים בוועדות המשנה של ועחו"ב לאורך השנים הייתה מזערית. בקבינט המדיני-ביטחוני, שגם החברים בו אינם חייבים בשום בדיקה קודם לכניסתם לתפקיד או במהלך כהונתם, הייתה בשנים האחרונות תופעה חמורה בהרבה של הדלפות, כולל במהלך מערכה; דוגמה בולטת היא הדלפת המצגת שהציג צה"ל בדבר מספר הנפגעים הצפוי ממהלך של כיבוש עזה, שהוצגה והודלפה במהלך מבצע צוק איתן (רביד, 2014). גם ביחס לקבינט עלו מדי פעם דרישות לבדיקות ביטחוניות לשרים, כולל הצעת חוק לפוליגרף חובה לחברי הקבינט (אזולאי, 2017ב').

דרישות נקודתיות בעבר לבדיקת חשד להדלפות באמצעות פוליגרף היו לא יותר מהצהרה פוליטית. יובל שטייניץ, בימיו כראש הוועדה, הציע כי "הח"כים יחתמו על הצהרת סודיות, בה יתחייבו, בין השאר, לא להעביר מידע לעיתונאים במהלך ישיבות המליאה – כולל לא את דבריהם ופועלם שלהם – ולא לעדכן שום גורם במידע הנוגע לוועדות המשנה, אלא באישור יו"ר ועחו"ב" (שטייניץ, 2005, עמ' 10). ואולם קיים לטעמי פתרון טוב יותר, שיסייע להפיג את התחושה הלא-נוחה של נושא משרה בכיר שבדיקת פוליגרף עיתית היא מבחינתו תנאי למינוי ולהחזקה בתפקיד, ואילו נבחר הציבור שמולו אינו מחויב בדבר. הפתרון יובא יחד עם שאר ההמלצות בסיומו של מאמר זה.

מספר החברים בוועדה ובוועדות המשנה

על פי חוק הכנסת, ועחו"ב היא אחת משלוש ועדות שמספר חבריהן יכול להגיע עד 17, להבדיל מכל שאר הוועדות, שמספר החברים המרבי בהן לא יעלה על 15 (חוק הכנסת, תשנ"ד-1994). מכיוון שלשיבת ועחו"ב (למעט אלה העוסקות בחקיקה) או ועדת משנה יכול להיכנס רק חבר ועדה או ממלא מקומו, קיבל בוועחו"ב מוסד ממלא המקום, שבכל ועדה אחרת הוא חסר משמעות, משקל של ממש.

התוצאה בפועל היא מליאת ועדה שיש בה 34 חברים (17 חברים קבועים, על פי חוק הכנסת, ועוד 17 ממלאי מקום) – למעלה מרבע ממספר הח"כים הכולל בכנסת – וועדות משנה שיש בהן 14 או 16 חברים וממלאי מקום. בעבר נשמעו תלונות על כך שמספר החברים בוועדות המשנה מתנפח באופן לא ראוי, בשל צרכים פוליטיים. מצב זה, כך נטען, מחמיר עוד יותר את

בעיקר על ידי ח"כ איתן כבל ועל ידי, וחתמו עליה נציגיהן הבכירים בוועדה של כל סיעות הכנסת שיוצגו בה, ובהם בין השאר נשיא המדינה לשעבר ראובן ריבלין (הצעת חוק ייעול הפיקוח, 2013). בהצעה נאמר בין השאר כי אי-הופעה בפני ועחו"ב או אחת מוועדות המשנה שלה או אי-מסירת מסמך נדרש לוועדה עלולות לגרור פנייה לנציבות שירות המדינה, לפרקליט הצבאי הראשי או לוועדת האתיקה של הכנסת, לפי זהות הגורם המסרב, ובסופו של דבר עלול הסירוב לעלות בקנס אישי.

כן קבעה הצעת החוק כי לוועדה ולגופיה תהיה הזכות לבקר בכל גוף הנתון לפיקוחה, וכי "יושב ראש הוועדה ויושבי ראש ועדות המשנה רשאים להיכנס בכל עת לכל מתקן המוחזק בידי גוף הנתון לפיקוחה של הוועדה, לשוחח עם כל עובד, נושא משרה, ממלא תפקיד או [חייל], ולדרוש מהם מידע הדרוש לשם מילוי תפקידה של הוועדה או ועדת המשנה" (הצעת חוק ייעול הפיקוח, 2013, עמ' 3).

האמת צריכה להיאמר: הצעת החוק הייתה חלק ממהלך כוח שיזם ליברמן מול שר הביטחון דאז משה (בוגי) יעלון על רקע אישי, ומשום שלשכת יעלון הייתה אגרסיבית למדי ביחסיה עם הוועדה (יעלון גם היה הרמטכ"ל בימי החיכוך עם ועחו"ב בראשות שטייניץ בעניין בדיקת המודיעין). כשליברמן היה לימים לשר החוץ, הוא התנגד לאותה הצעת חוק ממש כשהועלתה שוב, אבל אין זה אומר שאין בה ממש.

השמירה על סודיות הדיון ואחריות חברי הכנסת

בוועדות אחרות של הכנסת מוסבר לא אחת ההיסוס של בעלי תפקידים להופיע בפני הוועדה באווירה המתלהמת, הצעקנית והפופוליסטית של הדיון, בשל נוכחות התקשורת. ועחו"ב שונה בהיבט זה: הרוב המכריע של דיוניה מתקיים ללא נוכחות תקשורת וללא פרסום פרוטוקול. במאות הרבות של דיונים שבהם נכחתי (ברוב שנותיי בוועדה עמד מספר הדיונים של מליאתה ושל ועדות המשנה שהייתי חבר בהן על יותר מ-250 בשנה), האווירה הייתה כמעט תמיד רצינית ועניינית. העובדה שהדיון לרוב לא הסתיים בהצבעה ולא פורסם ברבים טשטשה גם את קווי התייחסות בין קואליציה לאופוזיציה. מנגד, יש בוועחו"ב אלמנט קבוע המפתיע את המוזמנים אליה, בעיקר אנשי מערכת הביטחון: חברי הכנסת הנחשפים לחומר ברמת הסודיות הגבוהה ביותר במדינה – סך כל בסיס הידע שאליו נחשף ח"כ המכהן בכמה ועדות משנה עולה בהרבה על זה של חבר קבינט, ובתחומים מסוימים על זה של כל שר, פרט לראש הממשלה – אינם מחויבים בשום בדיקה

ללא מלאי מקום, ותשוב להיות מסגרת ראווה לדיון חסוי ודיסקרטי. ועדות המשנה יהיו קטנות (חמישה עד שבעה חברים, שיתחייבו להשתתף בחלק הארי של הישיבות). ואולם בפועל קשה לראות איך מצב זה חוזר להתקיים באווירה הפרלמנטרית של היום. במצב הנוכחי הוא עלול להוביל לוועדה לא מתפקדת שרבות מישיבותיה, במליאה ובועדות המשנה, כמעט ריקות מאדם.

היעזרות במומחים חיצוניים

בתקופות מסוימות נעזרו מליאת הוועדה וועדות המשנה שלה במומחים חיצוניים, בין כדרך קבע או לעניין מסוים. זה היה נוהג שהכניס משה ארנס כשהקים לראשונה את ועדות המשנה ב־1977 (יערי, 2004, עמ' 25). ראש המוסד לשעבר שבתי שביט היה יועץ מיוחד של ועדת החקירה בנושא המודיעין (הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המערכה בעיראק, 2004). יצחק אילן ז"ל, לשעבר סגן ראש השב"כ, שימש יועץ מקצועי לוועדת המשנה למודיעין בכנסת ה־19. ואולם נוהג זה לא הפך לעניין קבוע, ואישורם של מומחים שונים כיועצים קבועים נתקל לא אחת בקשיים בירוקרטיים ומשפטיים. אני סבור שיש להרחיב את מעגל הנוכחים סביב שולחן הוועדה, מטעם זה: להבדיל מכל ועדות הכנסת, שכאשר הן מקיימות ישיבה מן השורה הן מפרסמות מראש את קיום הישיבה ואת תוכנה, דיוני מליאת ועחו"ב (לעיתים) וועדות המשנה (תמיד) אינם מפורסמים בציבור. כאמור, הם סגורים אפילו להשתתפותם של חברי כנסת שאינם חברי הוועדה או ממלאי מקום, שלא לדבר על גורמים מן הציבור — למעט בענייני חקיקה. הדבר מונע את הרחבת בסיס הידע של חברי הוועדה על ידי גורמים שאינם מתוך מערכת הביטחון, וכן הצגת עובדות ודעות שאינן מובאות בפניה על ידי הגורמים הביטחוניים המוזמנים דרך קבע לדיון. בלא מעט נושאים של מדיניות, נושאים שיש בהם השקפה של צבא־חברה או נושאי תקציב, קיים גם מחוץ למערכות ידע נרחב שחשוב להציג בפני חברי הכנסת, והוא עשוי אף להשפיע על הנושאים שבהם עוסקת ועחו"ב.

חולשת הפיקוח הממשלתי

אי אפשר להתייחס למלאכת הפיקוח של ועדת החוץ והביטחון על מערכת הביטחון בלי להזכיר כי הפיקוח הממשלתי על המערכת הזו, במילותיה של ועדת רובינשטיין, הוא "חלקי, לקוי ושרירותי" (דיון וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 9). כדי להמחיש מצב מתמשך ומסוכן זה, המתקיים בכל תחומי הביטחון כמעט, אתייחס לדוגמה אחת — גופי המודיעין.

תחושתם של המעידים בפני הוועדה שמדובר בגוף פוליטי, ומעצים את ההיסוס שלהם לחשוף בפניה לא רק עובדות אלא גם דעות ומחלוקות.

ועדת רובינשטיין המליצה כי "רק חברי ועדה רשמיים יהיו שותפים לדיונים וכי לא יוזמנו חברים חליפיים לדיוני הוועדה. בידי הסייעות תישאר האפשרות להחליף נציגיהן בוועדה, אך במגבלה שיעשו זאת רק פעם אחת בשנה" (דיון וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 7).

מניסיוני, חברות בוועחו"ב או בוועדות המשנה — בעיקר היוקרתיות שבהן, ובראשן ועדת המשנה למודיעין ושירותים חשאיים — אכן משמשת כלי להרגעת ח"כים לא מרוצים, בעיקר בקואליציה. הייתי חבר בוועדת המשנה למודיעין כשהיו בה חמישה חברים בלבד, וגם כשהיו בה יותר מעשרה. גודלו של הפורום משפיע באופן בלתי נמנע על אינטימיות הדיון, הן בהיבט של חשיפת חומר סודי והן בהיבט של הבעת דעה.

מצד שני, יש נטייה מוכרת של ח"כים, בעיקר דווקא כאלה שנושאים בתפקידים בכירים במפלגותיהם וחברים בוועחו"ב ובוועדות המשנה מטעמי יוקרה בעיקר, שלא להופיע לישיבות עצמן. פרטים כאלה נחשפים מעת לעת בדוחות של עמותות שונות כגון 'שקוף' (בנימין, 2020). המחזה של דיון הנערך בנוכחות יו"ר ועדת המשנה בלבד, היושב בגפו מול פאנל שלם של מוזמנים, הוא מביך לא פחות עבור הכנסת — והייתי לא אחת במצב הזה. זהו חלק מסוגיה כללית בעבודת הכנסת, בעיקר ביחס לחברי קואליציה, החברים בוועדות רבות והצבעתם דרושה כדי לשמר את הרוב הקואליציוני. אלה מוצאים את עצמם רצים מוועדה לוועדה ומתקשים להשתתף בדיונים הארוכים של ועדות המשנה. למעשה, כמו ברבות מהוועדות האחרות, עיקר עבודת הפיקוח והדיון בוועדה נעשה דווקא על ידי חברי אופוזיציה.

מצב זה בעייתי פחות בוועחו"ב, שבה כאמור קווי התייחסות הפוליטיים אינם משמעותיים אלא בחקיקה, ובוודאי שאינם קיימים כמעט בתוך חדר דיונים סגור ובדיון חסוי. בתקופות ארוכות שלי בוועדה הובילו חברי אופוזיציה (איתן כבל, עמר בר־לב ואני) את ועדות המשנה החשובות שלה — דבר שאינו יכול להתקיים בשום ועדה "ביצועית" יותר.

לעניין ממלאי המקום, אני סבור שוועדת רובינשטיין טעתה. כמי שעמד בראש אחת מוועדות המשנה החשובות והעסוקות ביותר, אני יכול גם להעיד שממלאי מקום עשו בה עבודה יסודית וחשובה הרבה יותר מהחברים הרשמיים בוועדה.

באופן אידיאלי רצוי לחזור למצב היסוד שהתקיים במשך שנים רבות: מליאת הוועדה תמנה 17 חברים,

אחת לפיקוח ממשלתי "חלקי, לקוי ושרירותי", הפוגע גם בעבודתה של ועחו"ב.

אי אפשר להתייחס למלאכת הפיקוח של ועדת החוץ והביטחון על מערכת הביטחון בלי להזכיר כי הפיקוח הממשלתי על המערכת הזו, במילותיה של ועדת רובינשטיין, הוא "חלקי, לקוי ושרירותי".

הצורך בהשלמות חקיקה

רצוי בהקשר זה להתייחס גם למסגרת החוקית החסרה מאוד בענייני ביטחון. הכנסת היא גוף מחוקק ומפקח כאחד, וככל שהמסגרת החוקית לפעולתו של גוף מלאה ומפורטת יותר, יש בסיס איתן יותר לעבודתה כרשות המפקחת. כך למשל אפשר לבחון אם המטה לביטחון לאומי ממלא את תפקידו בהתאם לחוק המל"ל משנת 2008, המפרט לא פחות מ-11 תפקידים שונים של המל"ל (חוק המטה לביטחון לאומי, תשס"ח-2008).

בכל הנוגע לפעולת צה"ל, מבנהו ויחסיו עם הדרג המדיני, תפקוד הקבינט ושאר נושאי ליבה של ועדת החוץ והביטחון, המסגרת החוקית הזו חסרה מאוד. קיים חוק יסוד: הצבא, ששבו שישה סעיפים קצרים וכלליים שאינם אומרים הרבה; אבל בניגוד לחוק יסוד: הכנסת וחוק יסוד: הממשלה, אין לו השלמה ב"חוק צה"ל", שיפרט ויגדיר את תפקידי הצבא, את כפיפותו לדרג המדיני ושאר נושאי ליבה. הצעה מפורטת לחוק כזה הועלתה על ידי חוקרי המכון למחקרי ביטחון לאומי שמואל אבן ז"ל וצביה גרוס בשנת 2008 (אבן וגרוס, 2008), אבל ניסיון שלי להעבירה בכנסת לא צלח.

גם הצעת חוק שלי לעיגון תפקיד ותפקוד הקבינט המדיני-ביטחוני הופלה פעם אחר פעם על ידי הקואליציה (הצעת חוק ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי, תשע"ו-2016). זאת למרות הכשלים המובנים בתפקוד הקבינט, שעליהם עמד גם מבקר המדינה בדוחות שלו על פרשת המשט הטורקי ומבצע צוק איתן (מבקר המדינה, 2012; 2017), והמלצות של ועדה מיוחדת בראשות אלוף (מיל) יעקב עמידור, שאותה הקים ראש הממשלה נתניהו בעקבות דוח המבקר על צוק איתן.

חוץ וביטחון או ביטחון וביטחון?

כשבוחנים את פעולת הוועדה, ברור שעצם השם 'ועדת החוץ והביטחון' מטעה. כמעט כל פעילותה של הוועדה היא בתחום הביטחון. ברוב הכנסות עסקה ביחסי החוץ רק ועדת משנה אחת, הוועדה ליחסי חוץ והסברה, שמיעטה להתכנס והנוכחות בישיבותיה הייתה בדרך

ארגוני המודיעין העיקריים, המוסד והשב"כ, מצויים מאז ומתמיד באחריותו הישירה של ראש הממשלה (כמוהם הוועדה לאנרגיה אטומית, שאליה לא אתייחס כאן). ברי לכול ששום ראש ממשלה, ויהיו ניסיונו ויכולותיו אשר יהיו, אינו מסוגל לקיים עליהם פיקוח דומה לזה שיש לשר הביטחון על צה"ל, למשל. אין לו גם שום מנגנון שיסייע לו בכך. בשנים האחרונות יש בממשלה שר לענייני מודיעין, אבל מדובר בתפקיד חסר סמכויות וריק מתוכן. הקבינט, המוסמך לאשר פעולות צבאיות משמעותיות, אינו עוסק כלל בפעולות כאלה של גופי הביון. ראש הממשלה מאשר אותן כשם הוא מפעיל הכוח הצבאי, ואולם בכל הנוגע לתוכניות שוטפות ורב-שנתיות לבניין הכוח, לתקציבים ולפעילות שוטפת, אין לו זמן וקשב ראויים.

התוצאה היא ששני גופים חשובים, שתקציבם הכולל מתקרב ל-10 מיליארד שקלים (לוינסון, 2017) ופוטנציאל התועלת או הנזק של פעולותיהם המוצלחות או אלה שנכשלו הוא עצום, מתנהלים למעשה ללא כל פיקוח של הדרג הממשלתי. מניסיוני אני יכול להעיד ששינויים ארגוניים בעלי משמעות עצומה, וגם שינויי מדיניות בהפעלת הכוח, נעשו לא אחת מבלי שדרג ממונה כלשהו ידע על כך — לא משום שראשי הארגונים רצו להסתיר זאת מהדרג המדיני, אלא משום שאין שום גורם שתפקידו הקבוע הוא לפקח על צעדים מעין אלה.

ועדת המשנה למודיעין של ועחו"ב, האחראית על גופי הביון, עושה עבודה טובה יותר — אבל רק במעט. הוועדה נחשפת לכל חומר שהיא מבקשת, וההצגות בפניה הן מפורטות וכנות. ואולם לחבריה, גם כאלה ששימשו בתפקידים בכירים באותם גופים עצמם, אין ידע עדכני על המתרחש בתוכם, או מקורות מידע עצמאיים בדומה למה שיש להם לגבי צה"ל — שמטבעו חשוף הרבה יותר לתקשורת ולחברה הישראלית. בשנים שבהן הייתי בוועדת המשנה נענתה כל שאלה שהעלינו בפירוט, אבל בנושאים רבים לא ידענו מה לשאול, כי אף פעם אינך יודע מה אינך יודע.

בכנסת ה-20 העליתי כמה פעמים את הצעת חוק השירותים החשאיים, שביקשה לעגן את מעמדו של שר המודיעין כשר במשרד ראש הממשלה שימשיך להיות הממונה הישיר על השב"כ והמוסד, ואת סמכויות הפיקוח הממשלתי על גופי הביון (הצעת חוק השירותים החשאיים, תשע"ט-2019). בטקס קבוע היה השר יריב לוין עולה להגיב מטעם הממשלה, משבח את הצעת החוק ואת נחיצותה ואז מודיע שהקואליציה תצביע נגדה. דבר לא השתנה, והמצב הבלתי אפשרי של כמעט אפס פיקוח ממשלתי על שני הגופים רבי החשיבות והעוצמה האלה עדיין נמשך. כאמור, זוהי רק דוגמה

הדבר אף בא לידי ביטוי בשמה, כפי שהוא מופיע בחוק: 'ועדה משותפת של ועדת הכספים וועדת החוץ והביטחון של הכנסת' (חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985). לא מדובר בעניין סמנטי בלבד: על פי תקנון הכנסת, כאשר יש ועדה משותפת לשתי ועדות קבועות, יו"ר הוועדה יהיה זה ששם הוועדה שהוא עומד בראשה מופיע ראשון בשמה של הוועדה המשותפת.

מסיבה זו שונה שם הוועדה בכנסות האחרונות, כך ששמה של ועדת החוץ והביטחון קודם לזה של ועדת הכספים. הדבר קרה, בין השאר, משום שראשי ועדת הכספים במשך רוב ימי נתניהו היו ח"כים מיהדות התורה (יעקב ליצמן ומשה גפני) שלא גילו עניין רב בתחום הביטחון. שינוי השם אפשר להעמיד בראשות הוועדה המשותפת את יו"ר ועדת חוץ וביטחון. הרכב הוועדה המשותפת מבטא שוויון בין חברי שתי ועדות האם, ואולם בשנים שבהן הייתי חבר בה, היה רוב מכריע לנציגי ועחו"ב בכל הנוגע לנוכחות בדיונים.

הדיונים עצמם ארוכים ומפורטים ויש בהם ירידה לרזולוציות גבוהות מאוד, עד כדי פרטים של מיליונים בודדים בתקציב שגודלו הוא כ־80 מיליארד שקלים בשנה. הידע הנצבר בדיונים אלה נרחב במידה רבה מזה של חבר קבינט המצביע על אישור התקציב בדרג הממשלתי. בכך, אגב, תקציב הביטחון שונה מן הסעיפים האחרים בתקציב המדינה: אלה נדונים בדרך כלל בדיון של כמה שעות בוועדת הכספים ומאושרים בכוחה של הקואליציה, מבלי שייבחנו באמת לפרטיהם. ואולם כאשר הידע הזה עשוי להיות מתורגם להשפעה אמיתית, הוועדה נרתעת מכך, כפי שיעיד המקרה שיובא להלן. תקציב המדינה נדון ומאושר ברזולוציות משתנות: קיים הסכום הכולל של התקציב בסעיפיו השונים – לענייננו סעיף 15, שהוא תקציב הביטחון – וחובה לאשרו במליאה עד לסיום השנה, אחרת יש סכנה לנפילת הממשלה. מסיבות פוליטיות אלה אין לוועדות הכנסת דרך מעשית לשנות את מספר המאקרו של כל סעיף בתקציב המדינה.

ואולם בכל סעיף כזה יש חלוקה לתחומי פעולה ותוכניות (לדוגמה תקציב חיל האוויר, ובתוכו התקציב לחימושים). ומכיוון שהתקציב הוא חוק לכל דבר, יש לכל ועדה של הכנסת סמכות מלאה לשנות דברים בתחומי הפעולה והתוכניות מבלי שהדבר ישפיע על סיכויי התקציב הכולל לעבור במליאה, אלא אם כן יחליט המשרד הממשלתי הרלוונטי למשוך את חוק התקציב בשל השינויים – כשם שהממשלה יכולה למשוך כל חוק ממשלתי מהכנסת אם השינויים הנערכים בו בוועדות אינם נושאים חן בעיניה.

כלל דלה. כך, למשל, בבדיקה שנערכה על נוכחות חברי הכנסת בישיבות מליאת ועחו"ב וועדות המשנה התגלה כי בתקופה של כשנתיים וחצי בכנסת ה־20 (אפריל 2015 – ספטמבר 2017), שבהן קיימה מליאת הוועדה 177 ישיבות (רובן ככולן בענייני ביטחון) וועדת המשנה למודיעין קיימה 98 דיונים, התכנסה ועדת המשנה לחוץ והסברה רק 34 פעמים (אביטל, 2018).

לא אחת הועלתה ההצעה להפריד את ועדת החוץ והביטחון לשתי ועדות, אחת לענייני חוץ ואחת לענייני ביטחון. היא עלתה בדרך כלל כפתרון אפשרי לבעיות פרסונליות, למשל הוויכוח מי יהיה יו"ר הוועדה בשנת 2014, שהותיר אותה ללא יו"ר במשך חודשים.

בהקשר זה צריך להזכיר שהפרדה שכזו קיימת ונחשבת לטבעית בכל הפרלמנטים בעולם. החיבור הסימביוטי בין חוץ לביטחון קיים רק בישראל ונובע מתפיסות, חלקן מיושנות, הרואות את יחסי החוץ בעיקר דרך הפריזמה הביטחונית.

לכאורה, ההפרדה אכן טבעית ומתבקשת, אולם בפועל, קרוב לוודאי שהיא תחליש עוד יותר את פעולתה של הכנסת בהיבטי מדיניות החוץ. הדגש על ביטחון נובע ממקומו בתודעה הישראלית הנוטה להסתכל על דברים רבים, לא רק על יחסי החוץ, דרך המשקפת הביטחונית; מנטיית ליבם של רבים מראשי ועחו"ב בעשורים האחרונים, שהיו יוצאי מערכת הביטחון; ואפילו כשיקוף של היחס בין הביטחון והחוץ בעבודת הממשלה – משרד הביטחון הוא משרד רב־עוצמה, עתיר תקציבים והשפעה, ואילו משרד החוץ הוא משרד מוחלש שנאלץ להיאבק באובדן סמכויות (בממשלת נתניהו 2015-2019 חולקו סמכויות המשרד בין לא פחות משישה משרדים שונים) ובקיצוצים תקציביים. אם תהיה הפרדה בין ועדת החוץ לוועדת הביטחון, עלול נושא מדיניות החוץ להיעלם לגמרי מן המפה הפרלמנטרית.

תקציב הביטחון

הפיקוח על תקציב הביטחון מופקד בידיה של הוועדה המשותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת הכספים ('הוועדה המשותפת'), שקיומה וסמכויותיה מעוגנים בחוק יסודות התקציב (חוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985). מכיוון שהתקציב מוגדר בחוק, נהנית הוועדה מכל הסמכויות שיש לכל ועדת כנסת בבואה לחוקק, אך היא מהססת להשתמש בהן ולהשפיע בכך על סדרי העדיפויות בהוצאה לביטחון. זוהי אחת ההחמצות הגדולות והלא־מוכרות של הכנסת, המוותרת ביוזעין על יכולתה להשפיע השפעה של ממש בעניינים הביטחוניים. מראשיתה של הוועדה המשותפת, הדגש בה היה על ענייני הכספים וההתאמה לתקציב המדינה הכולל.

לעמוד מאחורי מסמכים שגובשו בוועדת חוץ וביטחון, שהיו ביקורתיים מאוד כלפי פעולות הממשלה. ואולם בנושא זה דיכטר לא קיבל את עמדתו ולא ניצל את לוח הזמנים הייחודי כדי להטביע את חותמה של הוועדה על נושאים שגם לדעתו היו חשובים וטעוני תיקון.

צריך לומר שכך נוהגת הכנסת, על פי רוב, בתקציב המדינה בכלל: למרות שהסמכות החוקית נתונה בידה ואף כי רמת הבקאות של חברה עולה ברוב המקרים על זו של שרי הממשלה ורוחב ההשקפה עולה על זה של פקידי האוצר, היא ממעטת לשנות את סדרי העדיפויות העולים מן התקציב.

מידעת או יודעת מראש?

אחת השאלות הקבועות והמרכזיות ביחסים בין הוועדה לבין הדרג המדיני וגופי הביטחון היא מידת היידוע של הוועדה על גופיה השונים לגבי פעולות ספציפיות. ועדת רובינשטיין התייחסה לנושא זה בהרחבה וקבעה כי:

השאלה בהקשר זה היא האם קיימת חובת דיווח והתייעצות בוועדה גם לגבי החלטות שנועדו להתבצע בעתיד [...] ברור הדבר שלגבי פעולות מבצעיות שגרתיות, אין קיימת חובת דיווח או התייעצות כאלה, שכן אין הוועדה מפקדת על מערכת הביטחון ודי בפיקוח הממשלתי [...] השאלה היא מה גורלן של החלטות לביצוע שיש להן השלכות אסטרטגיות על מעמדה של ישראל, על יחסיה הבינלאומיים ועל קיומה או אי-קיומה של סכנה מלחמה. אמת הדבר, כל פעולה מבצעית, בתנאים המיוחדים של ישראל, יכולה להתגלגל ולקבל ממד אסטרטגי, אך נראה לנו שיש הבדל מהותי בין פעולה מבצעית שגרתית, גם אם זו מתבצעת מעבר לגבול, לבין החלטה, כמו הפצצת הכור הגרעיני בעיראק, שעלולות להיות לה השלכות ארוכות טווח לכאן או לכאן (דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 12).

בניגוד לעבר, שבו הייתה הבחנה ברורה יותר בין החלטה לצאת למלחמה לבין מצב של ביטחון שוטף, בעשורים האחרונים החלו המערכות בגבולות לא מתוך החלטה מסודרת של מי מהצדדים אלא בשל הידרדרות, שתחילתה בפעולה שלא עמדה מאחוריה כוונה להביא למלחמה. במציאות כזאת, משמעות הפיקוח על החלטות בדבר פעולה נקודתית הופכת רבה יותר מבעבר. כדוגמה

בסד זמנים רגיל, כשהתקציב מאושר בדקה ה-90 ואף ב"זמן פציעות" (שלושת החודשים הראשונים של השנה, אם לא אושר עד אז), נוהל זה אינו מאפשר לוועדות הכנסת להשפיע באמת על החלוקה התקציבית. ואולם מקרה נדיר שאירע בשנת 2018 נתן ארכה כזו לכנסת, והוא ממחיש את הקביעה שהיא מוותרת ביוזעין על יכולתה להשפיע. מסיבות פוליטיות הוקדמו דיוני תקציב 2019 לתחילת שנת 2018, שכן ראש הממשלה נתניהו ושר האוצר כחלון רצו להימנע מן הדרמה הקבועה הכרוכה באישור תקציב ערב שנת בחירות. תקציב 2019 אכן אושר סופית במליאה ב-15 במארס 2018, שמונה חודשים וחצי לפני שנכנס לתוקף.

בדיוני הוועדה המשותפת היה קונצנזוס בין החברים על כך שסדרי העדיפויות המופיעים בתקציב שגויים, ושיש להעתיק משאבים מתחומים מסוימים לאחרים – מטעמים מובנים לא אפרט כאן באילו תחומים מדובר. בשלב מסוים הצענו, חברי ועדה נוספים ואני, לנצל את לוח הזמנים הייחודי בתקציב 2019: הצענו ליו"ר דיכטר לאשר את מספר המאקרו של סעיף 15 כולו, דבר שהיה מאפשר לאשר את התקציב במליאה, ומנגד לא לאשר תחומי פעולה ותוכניות – דבר שהיה לו תקדים. עשינו זאת מטעמים אחרים בדיוני תקציב 2014.

הצענו שהוועדה תכין שינויים משלה על פי סדרי העדיפויות הראויים בעיניה, תדון בהם עם מערכת הביטחון מתוך ידיעה שהסמכות הסופית מסורה לוועדה המחוקקת בכנסת, ותתחייב בפני האוצר שתחומי הפעולה והתוכניות יאושרו עד יולי-אוגוסט 2018 – הרבה לפני שהתקציב אמור להיכנס לתוקף, ב-1.1.2019. זו הייתה הזדמנות נדירה לכנסת לממש סמכות הנתונה לפרלמנטים מקבילים כדבר שבשגרה: ועדות הקונגרס האמריקאי, למשל, משתמשות דרך קבע בסמכותן התקציבית כדי לשנות סדרי עדיפות ואף לקבוע כמויות ייצור והצטיידות לתעשיות הביטחוניות ולכוחות המזוינים של ארצות הברית. רק כדוגמה אחת מני רבות, הקונגרס האמריקאי עצר בשנת 2001 את מימון תוכנית ה-V-22 ('אוספרי'), מטוס-מסוק חדשני שלימים גם ישראל הביעה בו עניין (US Senate, 2001), ובהמשך שינה לא אחת את כמויות המטוסים מסוג זה שיוצרו ונרכשו.

בישראל, יוזמה כזו – לשנות את כמויות ההצטיידות של צה"ל בפלטפורמה עיקרית – לא הייתה עולה כלל בדעתם של חברי הכנסת, גם במקרה שהייתה להם התנגדות מנומקת להחלטות הצבא (למשל ביחס לנגמ"ש ה'נמר' או לפרויקט התותח החדש).

אני מעיד מכלי ראשון שבשנותיו כיו"ר הוועדה לא היסס ח"כ אבי דיכטר להתייצב אל מול הממשלה ואף

דיווח לוועחו"ב "בהקדם האפשרי" (חוקיסוד: הממשלה, תשכ"ח-1968), אך לא מבעוד מועד.

שימוע לאישור מינויי בכירים

מדי פעם מועלות הצעות חוק שלפיהן מינוי של בכיר בשירות המדינה יותנה בשימוע פומבי בפני הכנסת. שימוע כזה (confirmation hearing) נהוג בארצות הברית ביחס לתפקידים רבים בשירות המדינה, הן לשרים והן לנושאי משרות בכירות. בעבר הציעו שרת המשפטים איילת שקד והשר יריב לוין באשר למינוי נושא משרה בכירה, שתחילה יתקיים שימוע בכנסת ורק אחר כך יובא המינוי לאישור הממשלה (אזולאי, 2017א').

חלק מהצעות אלה הועלו במסגרת המאבק הפוליטי סביב עוצמתם היחסית, האמיתית או המדומה של בכירים בשירות המדינה (היועץ המשפטי לממשלה, פרקליט המדינה וכדומה) אל מול הדרג הנבחר. צריך לזכור כי יש תהליך של בחינת מינויים, הן על ידי ועדות איתור שמקימה הממשלה והן – לאחר שנבחר מועמד – על ידי הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים בשירות המדינה. ועדה זו הוקמה לאחר פרשת "בר און חברון" והיא בוחנת את המועמדים לשבעה מהתפקידים הבכירים ביותר בשירות הציבורי בישראל: הרמטכ"ל, מפכ"ל המשטרה, ראש השב"כ, ראש המוסד, נציב שירות בתי הסוהר, נגיד בנק ישראל והמשנה לנגיד בנק ישראל.

ואולם הוועדה המייעצת בוחנת אך ורק אם יש בעברו של המועמד חשד לעבירות של טוהר מידות, וכן "להבטיח [...] כי לא ייעשו מינויים לא ראויים מסיבות כגון זיקה אישית, זיקה עסקית או זיקה פוליטית לגורמים בממשלה" (החלטת ממשלה 2225, 1997). היא אינה בוחנת את עמדותיו של המועמד ואת השקפת עולמו ביחס לתפקיד שהוא אמור למלא.

תחומי פעולתה של ועדת החוץ והביטחון נוגעים ישירות לשלושה מבין שבעת התפקידים שאותם בודקת הוועדה המייעצת – הרמטכ"ל, ראש המוסד וראש השב"כ. מדובר בשלושה מבעלי התפקידים החשובים בישראל שמינויים מאושר על ידי הממשלה, אך הבחירה היא בידי אדם אחד (ראש הממשלה, במקרה של ראש השב"כ וראש המוסד) או שניים (ראש הממשלה ושר הביטחון, במקרה של הרמטכ"ל), בהליך שאינו סדור ואינו מנומק. בשנים האחרונות זכה תהליך זה לביקורת קשה, כולל במקרים שבהם היו פרסומים על שינוי שם המועמד ברגע האחרון וניסיונות להשפיע על התהליך באופן קלוקל.

גם אם התהליך הוא מושלם והבחירה ראויה, יש חשיבות רבה לכך שראשי ארגוני הביטחון בישראל – מדינה שבה יש לגופים שהם עומדים בראשם משמעות

אביא מקרה המוכר לציבור: הפעולה שבה נהרגו ברמת הגולן גנרל איראני וג'האד מורנייה, בנו של עמאד מורנייה (קייס, 2015). פעולה זו יוחסה לישראל הן בתקשורת העולמית והן בחזבאללה.

בתגובה ירה חזבאללה מספר טילי נ"ט לעבר כוח גבעתי בגזרת הר דב, ומ"פ וסמל בחטיבה נהרגו (בוחבוט, 2015). אילו היו תוצאות מארב הנ"ט חמורות יותר, היה סיכון סביר להתלקחות משמעותית בחזית הצפון, וזאת חודשים מספר בלבד לאחר סיום מבצע צוק איתן. תגובה כזאת של חזבאללה הייתה צפויה מהרגע שהארגון ייחס לישראל את חיסול מורנייה והגנרל האיראני.

יש חשיבות רבה לכך שראשי ארגוני הביטחון בישראל – מדינה שבה יש לגופים שהם עומדים בראשם משמעות החורגת לא אחת מתפקידים המוצהר – יציגו את השקפת עולמם בפני הכנסת, וככל האפשר גם בפני הציבור.

המערכה כנגד התעצמות חזבאללה והתבססות איראן בסוריה נדונה פעמים רבות בוועדות המשנה הרלוונטיות של ועחו"ב. בלי להיכנס לפרטים, הובאו בפני הוועדה דילמות, שינויי מדיניות ואף ויכוחים בין גופי הביטחון השונים. כך למשל שוקפו בפני הוועדה סוגיות כגון "הקווים האדומים" של שני הצדדים, שחצייתם עלולה להביא להידרדרות, המשתקפים מעת לעת גם בתקשורת הישראלית ובנאומיו של חסן נסראללה (שניידר ויערי, 2019).

ואולם בלי להתייחס לאירוע האמור לעיל, מובן שאין יידוע מראש על כל פעולה, ולטעמי גם לא צריך להיות כזה. אני חושב שאין צורך או הצדקה לדרוש מן הדרג המדיני או מגופי הביטחון לדווח מראש לוועחו"ב על פעולות מתוכננות, גם אם יש בכישלון או בביצוען המוצלח כדי לקרב את ישראל לסכנת מלחמה.

בהקשר זה יש לציין כי בשנת 2019 שונה חוק יסוד: הממשלה, באופן שהסמיק את הקבינט (במקום מליאת הממשלה, כפי שהיה עד אז) לאשר יציאה למלחמה. ואולם במקביל שונתה ההגדרה בחוק לפעולה המחייבת אישור ממשלה מ"מלחמה" ל"מלחמה (או) פעולה צבאית משמעותית העלולה להוביל, ברמת הסתברות קרובה לוודאי, למלחמה" (חוק יסוד: הממשלה, תשכ"ח-1968). זאת מתוך הכרה שהמערכות של זמננו פורצות לרוב לא מכוח החלטה של ישראל או של האויב, אלא בשל הידרדרות שתחילתה בפעולה שכוונתה אינה להוביל למלחמה. על פעולה שעלולה ברמה גבוהה של סבירות להוביל להידרדרות יש חובה על פי אותו חוק למסור

דוגמה להבדל בין דיון בדלתיים סגורות, מעמיק ככל שיהיה, לבין דיון שיש ממנו תוצר המתפרסם בציבור, אפשר למצוא בדיונים שערכה ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח בראשות ח"כ דן מרידור, בנושא תפיסת הביטחון של ישראל בשנים 7-1986. ועדת המשנה הגישה דוח מפורט ומעמיק, שקרא תיגר על לא מעט מן התפיסות שרווחו אז (יערי, 2004, עמ' 25). ואולם הוא הוגש אך ורק למקבלי ההחלטות ולגופי הביצוע, ולא היה לו כל הד ציבורי.

יש במצב עניינים זה נזק כפול: האחד, הציבור אינו "לקוח" של מערכת הביטחון, האמור לקבל את אמירותיה ומעשיה כתורה מסיני, אלא שותף חשוב. המשאבים שמהם ניזונה המערכת והלגיטימציה שלה לפעולה באים מן הציבור. תפיסת הביטחון, שבישראל לא פורסמה מעולם במסמך רשמי, ובעולם עיצובה ופרסומה בציבור הם חלק מחובותיו הברורות של כל ממשל, היא חלק אינטגרלי מן הביטחון עצמו. שנית, ההסתרה מן הציבור מקילה על נמעני הדוח להתעלם ממסקנותיו, שכן הדיון כולו מתקיים בחדר סגור וה"נזק" היחידי הוא הערות עוקצניות של חברי ועדה.

ועדת רובינשטיין אמרה בנושא זה דברים חדשים ובעלי תוקף: "אנו סוברים כי בכפוף לכלל הדורש שמירה על סודות שגילויים עלול לפגוע במישרין בביטחון המדינה, יש לנקוט בעקרון הגורס כי ככל שהדיון גלוי יותר, כך ייטב גם לדמוקרטיה הישראלית, גם לביטחונה" (דיון וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 3).

בתקופתו של אבי דיכטר כיו"ר הוועדה הובלתי, יחד עם ח"כ עמר בר-לב ובגיבוי הראוי לשבח של היו"ר, מגמה שבה כל המסמכים הרבים של הוועדה, ובוודאי דוחות חשובים שלה, הועברו לגורמים הרלוונטיים בגרסה מסווגת שעסקה בפרטי הפרטים, ובמקביל פורסמה בציבור גרסה גלויה, שעברה בדיקת צנזורה ונגעה בנושאים שחשוב היה להשכיל בהם את הציבור ולהציג בפניו את עמדתו של גוף הפיקוח המרכזי במדינה. כך היה בדוח שפרסמה ועדת המשנה למוכנות וביטחון שוטף בראשותו של עמר בר-לב בנושא מוכנותו של צה"ל למלחמה (דו"ח ועדת המשנה למוכנות ובט"ש, 2018). ח"כ בר-לב ואני אף פרסמנו את גרסתו הגלויה של מסמך שחיברנו שנינו, כיושבי ראש של ועדות המשנה הרלוונטיות, על עתיד כוחות היבשה בצה"ל. מסמך זה ביטא עמדה שלא אושרה בוועדה ולא היה מסמך רשמי שלה, אבל גם הוא היה בעינינו ובעיני ח"כ דיכטר חלק מחובתה של הוועדה לציבור בנושא קריטי מבחינה ביטחונית ותקציבית. לאחרונה פרסמתי גרסה מעודכנת שלו במסגרת המכון למחקרי ביטחון לאומי, שכן חשיבות

החורגת לא אחת מתפקידים המוצהר – יציג את השקפת עולמם בפני הכנסת, וככל האפשר גם בפני הציבור. צורך זה גובר עוד יותר כשמביאים בחשבון את חולשת הפיקוח הממשלתי והפרלמנטרי על פעולתם של גופים אלה, כפי שפורטה לעיל. בייחוד אמורים הדברים לגבי הרמטכ"ל. הוא נבחר לעמוד בראש הארגון הגדול בישראל, צבא העם שמגייס אנשים בכוח חוק לשירות חובה, ויש באופיו ובפעולתו נגיעה לנושאים חברתיים, תקציביים וערכיים ראשונים במעלה.

הנגשת הביטחון לציבור

אחד התפקידים החשובים ביותר, והמדוברים פחות, של ועדת החוץ והביטחון הוא להיות השער שדרכו מועברים ענייני הביטחון השונים לציבור באופן אמין וללא הטיות. התקשורת בישראל מרבה לעסוק בנושאי ביטחון, ואולם בדרך הטבע הדיווחים שלה מושפעים מהאינטרסים ומנקודת המבט של המקורות, כמו גם מהידיעה שגופי הביטחון שהם מסקרים הם הפופולריים והמוערכים ביותר במדינה – הרבה יותר מן התקשורת עצמה, המצויה תדיר במקום נמוך במיוחד בדעת הקהל, בכל הנוגע לאמינות ויוקרה.

מכיוון שרוב הדיונים המשמעותיים בוועדה מתנהלים בדלתיים סגורות ואי אפשר לעקוב אחריהם וללמוד מהם ישירות, כפי שהדבר קורה בכל ועדות הכנסת האחרות, הדרך הנכונה להנגיש את ענייני הביטחון לציבור היא בפרסום עיתי של דוחות, מסמכים וחוות דעת מטעם הוועדה או חלק מחבריה. ואולם במשך תקופות ארוכות תפקדה הוועדה כ"בית לורדים" שבו התכנסו החברים, בדרך כלל בראשות אחד מיוצאי הבכירים של מערכת הביטחון, כדי לשמוע מה קורה במקומות העבודה הקודמים שלהם ולהביע את דעתם באוזניהם של נושאי התפקידים הנוכחיים. הציבור נשאר בחוץ גם במקומות שבהם אין שום מניעה ביטחונית לחשוף דברים בפניו.

כדבריה של ועדת רובינשטיין, גם לדיון סגור שדבר אינו מתפרסם מתוכו יש משמעות, שכן "לא פעם זהו הדיון היחיד המתקיים מחוץ למערכת הביטחון עצמה ויש חשיבות רבה לכך שאנשי המערכת יהיו ניזונים מדעות שונות ומגוונות בתוך הוועדה" (דיון וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 7). ואולם לא פחות מכך חשוב שהציבור – שחברי הכנסת הם שלוחיו, שממנו באים המשאבים שמהם ניזונה מערכת הביטחון ושעליו היא אמורה להגן – יהיה מודע ובקי בעניינים האלה, ויש הרבה מאוד דברים שבהם חשיפה ציבורית לא תזיק לביטחון המדינה אלא תועיל לו.

ולסייע לוועדה לממש את ייעודה, לטובת הציבור ולטובת ביטחון ישראל.

המלצות לשינויים

סמכויות הפיקוח, חובת ההופעה בפני הוועדה ומסירת מסמכים

לטעמי, לא נדרשת חקיקה ספציפית לוועדת החוץ והביטחון אלא עיגון בחוק של סמכויות הפיקוח של הכנסת כולה. סמכויות הזימון, הצגת המסמכים והביקור באתרים רלוונטיים של כל ועדת כנסת חייבים להיות מעוגנים בחוק פיקוח כללי, שיחזק את יכולות הכנסת במה שהוא בעיניי התפקיד המעשי ביותר שלה. הסמכויות שפורטו ב'הצעת חוק ייעול הפיקוח של ועדת החוץ והביטחון' צריכות להיות הסמכויות של כל ועדה בתחום אחריותה, כפי שהוא מוגדר בתקנון הכנסת.

נוסף על כך, יש לעגן באותו חוק נהלים של הופעה בפני ועדת החוץ והביטחון ומסירת מסמכים לידיה. כך גם המליצה בשעתה ועדת רובינשטיין:

בדומה לאמור בסעיף 12 לחוק השב"כ, ידווח הרמטכ"ל לוועדה או לוועדת המשנה המתאימה – הכל לפי החלטת יו"ר הוועדה – מעת לעת על פעילות צה"ל. הנהוג הנוכחי של דו"ח פעם בחודש נראה לנו כעונה על הצרכים.

במקרים של דיון דחוף, שנושאו אינו סובל דחייה לדעת יו"ר הוועדה, רשאי יו"ר הוועדה לזמן את הרמטכ"ל או את סגנו לדיון דחוף תוך 48 שעות. חלק שר הביטחון על קביעה זו, יחליט בעניין יושב ראש הכנסת.

תחקירים שעורך הצבא יהיו בכלל המסמכים שהוועדה וועדות המשנה מוסמכים לקבל ולבדוק ולשם כך יש לתקן בהתאם את סעיף 593 לחוק השיפוט הצבאי (דין וחשבון הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון, 2004, עמ' 11).

סודיות הדיון

אני מציע שכל חבר בוועדת החוץ והביטחון יחתום על התחייבות כי במקרה שתיחשף הדלפה שלו מדיון שהוגדר ברמת סודיות כלשהי, הוא לא יבקש חסינות מהעמדה לדיון ולא יקבל חסינות אם זו תוענק לו. התחייבות זו תופקד אצל היועץ המשפטי לכנסת, כשם שהדבר נעשה לגבי הצהרות הון שמוסר כל ח"כ עם כניסתו לתפקיד.

הסוגיה רק גברה מאז, והיא עמדה במרכזו של ויכוח ציבורי אחרי מבצע 'שומר החומות' (שלח, 2021). שתי דוגמאות טובות במיוחד לתהליך שלם שבו מגיע לידי ביטוי שלל תפקידיה של ועחו"ב אפשר למצוא בשני תחומים שבהם עסקה הוועדה בכנסת ה-20: התוכנית הרב-שנתית (תר"ש) של צה"ל 'גדעון', וההסדרה של מערך הסייבר בישראל.

סמכויות הזימון, הצגת המסמכים והביקור באתרים רלוונטיים של כל ועדת כנסת חייבים להיות מעוגנים בחוק פיקוח כללי, שיחזק את יכולות הכנסת במה שהוא בעיניי התפקיד המעשי ביותר שלה.

בהסכמתו של הרמטכ"ל דאז גדי איזנקוט ובחריגה מן המדיניות הרגילה שבה תוכניות צה"ל מאושרות בכל הדרגים ורק אז מובאות להצגה בפני ועחו"ב, הייתה ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח בראשותי שותפה מלאה לתהליך העיצוב והמימוש של תר"ש גדעון במשך שנתיים, מכניסתו של רב-אלוף איזנקוט לתפקידו בינואר 2015 ועד הדיון המסכם במלאות שנה לתוכנית, בראשית 2017.

התוצאה הייתה דוח מקיף שעסק הן בתהליך והן בתוצאה של עיצוב התר"ש, והיו בו הערות ששימשו בסיס להתאמות ושינויים שערך הצבא בתוכנית מ-2017 והלאה. הדוח המלא היה כמובן חסוי, ואולם בציוד פורסם דוח גלוי מקוצר, שעסק בעיקר בתהליך הגיבוש ובתפיסות שמאחורי התוכנית – דברים שחשוב שהציבור ידע ואסור להסתירם תחת מעטה של סודיות (תר"ש צה"ל גדעון, 2017).

תהליך שלם עוד יותר, שכן הוא כלל גם מהלך של חקיקה, התקיים בוועדת המשנה לסייבר בראשות ח"כ ענת ברקו, בסוגיית האחריות והסמכות בתחום ההגנה בסייבר בישראל. הוועדה קיימה דיונים, הגיעה למסקנות, פרסמה דוח מסווג ולא מסווג (האחריות והסמכות בנושא הגנת הסייבר בישראל, 2016), ומסקנותיה שימשו בסיס לחקיקה של ועדת החוץ והביטחון להסדרת התחום הרגיש הזה.

המכלול השלם הזה – דיון וחקירה; גיבוש מסקנות; העברתן לדרג המדיני ולדרג המבצע בגרסה מסווגת ופרסום מה שניתן לפרסם בציבור וחקיקה, אם יש בה צורך – מבטא בעיניי את מהלכה השלם והראוי של עבודת הכנסת. למרבה הצער, תהליך שלם כזה מתקיים רק לעיתים רחוקות בעבודתה של ועדת החוץ והביטחון. השינויים שיוצעו בפרק הבא ואחרים עשויים לתקן זאת

תחומיהם בוועדה. כשהוועדה ניזונה אך ורק מהמידע המגיע ממערכת הביטחון, שממילא יש לה כמעט מונופול על הנתונים, עלול הדיון להיות מתועל לבסיס ידע זה, דבר שיפגע במלאכת הפיקוח הראויה.

המלצתי היא שלא להפריד את ועדת החוץ והביטחון לשתי ועדות שונות אלא לקבוע, בהבנה בין יו"ר הכנסת לבין יו"ר ועחו"ב, סף מינימלי של עיסוק בנושאי חוץ ומשקל ראוי שלהם בפעילות הוועדה.

הפיקוח הממשלתי

יש למסד מיידית, באמצעות חקיקה מתאימה, את הפיקוח הממשלתי על גופי המודיעין. מיסוד כזה יקל גם על עבודתה של ועדת המשנה של ועחו"ב, והיא תוכל בקלות רבה יותר לקבל תשובות לא רק מגופי המודיעין עצמם אלא גם מאנשי דרג ממשלתי אחראי ובעלי ידע מתאים. באופן דומה יש למסד ולטייב את כל מנגנון הפיקוח הממשלתי על מערכת הביטחון, ואז גם עבודתה של ועחו"ב תהיה טובה ויעילה יותר. יש להשלים את המסגרת החוקית לפעולתם של גופי הביטחון, למבנה שלהם ולכפיפותם לדרג המדיני. מסגרת שלמה כזאת תסייע גם לוועדת החוץ והביטחון במילוי תפקידי הפיקוח שלה. במסגרת זו יש לחוקק את חוק צה"ל, את חוק ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי וחוקים נוספים.

מיעוט הדיונים בענייני חוץ וההצעה להפריד את הוועדות

המלצתי היא שלא להפריד את ועדת החוץ והביטחון לשתי ועדות שונות אלא לקבוע, בהבנה בין יו"ר הכנסת לבין יו"ר ועחו"ב, סף מינימלי של עיסוק בנושאי חוץ ומשקל ראוי שלהם בפעילות הוועדה. יחסי החוץ של ישראל הם עניין קריטי, שהשפעתו על ביטחונה ושגשוגה אינה נופלת מזו של הפעילות הביטחונית. יש לבטא זאת בפעילות הוועדה, אך לא בדרך מכנית של הפרדה.

תהליך אישור תקציב הביטחון

תהליך נכון יותר לאישור תקציב הביטחון יהיה כדלקמן: הוועדה המשותפת תבחן את התקציב בדרך המפורטת שהיא עושה זאת כיום. היא תציע, תדון ובסופו של דבר תאשר שינויים בתחומי הפעולה והתוכניות, בצד אישור מספר המאקרו של התקציב כולו, כדי שלא לעכב את אישור התקציב בכנסת ולא לאיים בהפלת הממשלה. ההיסטוריה הראתה שחברי הכנסת, הרבה יותר מאשר

הדבר יועיל להגברת אמון הציבור ואמונם של המופיעים בפני הוועדה באחריותם של חברי הוועדה.

ועדות המשנה

יש צורך להסדיר את זהותן ותפקידיהן של ועדות המשנה ולעגן בתקנון הכנסת. זאת כדי לבסס את מעמדן של מליאת ועחו"ב כ"כנסת חליפית" לענייני חוץ וביטחון ושל ועדות המשנה — מעמד דומה לזה שיש לוועדות הכנסת הקבועות אל מול המליאה.

ועדות המשנה העיקריות, מבחינה היסטורית ועניינית, הן אלה:

1. ועדת המשנה למודיעין, שירותים חשאיים ושביים ונעדרים
2. ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ולבניין הכוח
3. ועדת המשנה למוכנות וביטחון שוטף
4. ועדת המשנה לכוח אדם
5. ועדת המשנה לחוץ והסברה
6. ועדת המשנה להגנת העורף
7. ועדת המשנה לענייני הוועדה לאנרגיה אטומית (וא"א)

יש לעגן את זהותן וגודלן של ועדות משנה אלה בתקנון הכנסת, ולמנוע מצב שעצם קיומן יהיה תלוי בגחמותיו של יו"ר הוועדה. אין להוסיף עליהן אלא במקרים מיוחדים של ועדות אד הוק, הנדרשות מטעמים של סודיות הדיון או צמצום מתבקש של מספר השותפים לו.

מספר החברים בוועדה ובוועדות המשנה, וסוגיית ממלאי המקום

לדעתי יש למצוא פתרון שימנע אינפלציה פוליטית במספר חברי הוועדה וועדות המשנה, ומנגד יבטיח נוכחות ראויה בדיונים ועבודה תקינה של הגופים: מספר ממלאי המקום יוגבל ורובם המכריע יהיו חברי אופוזיציה, כך שהמספר הכולל של חברים וממלאי מקום בוועחו"ב לא יעלה על 25. הדבר לא יפגע ברוב הקואליציוני בענייני חקיקה. מספר החברים בוועדת משנה לא יעלה על תשעה, כולל ממלאי מקום. בוועדת המשנה למודיעין ובוועדת המשנה לענייני וא"א לא יהיו יותר מחמישה חברים.

שימור הידע וההתייעצות עם גורמים חיצוניים

לוועדת החוץ והביטחון יש צוות קבוע ותיק ומיומן, המחזיק את הזיכרון הארגוני של הוועדה ובקי מאוד בתחומי אחריותה. חשוב שצוות זה יקיים קשר קבוע ושוטף עם גורמים רלוונטיים מחוץ לכנסת ויציע מעת לעת ליו"ר הוועדה להיעזר בהם — במגבלות שמירת הסוד הברורות — כדי להרחיב את בסיס הדיונים ואת

לתקציב הביטחון ובוועדות משנה נוספות. ספריו "בומרנג" ו"האומץ לנצח" זיכו אותו בפרס למחקרים לביטחון ישראל ע"ש סא"ל מאיר ורחל צ'צ'יק ז"ל, מטעם המכון למחקרי ביטחון לאומי. על "האומץ לנצח" זכה גם בפרס ע"ש יצחק שדה לספרות צבאית. offers@inss.org.il

מקורות

אביטל, ת' (2018, 9 במאי). יאיר לפיד וציפי לבני השתמשו בביטחון המדינה כתירוץ להיעדרותם מהכנסת – ושיקרו. **הארץ**.
<https://www.haaretz.co.il/blogs/tomeravital/BLOG-1.6070672>.
 אבן, ש' וגרוס, צ' (2008). הצעה לחוק צה"ל. **עדכן אסטרטגי**, 11.
 (1) המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://bit.ly/3woYGf1>
 אזולאי מ', Ynet (2017, א' 5 בפברואר). מהפכת החקיקה: פחות הצעות חוק פרטיות, שימוע בכנסת לבכירים. **כלכליסט**.
<https://www.calcalist.co.il/local/articles/0,7340,L-3707120,00.html>
 אזולאי, מ' (2017, ב' 20 ביוני). ליברמן מקדם: פוליגרף לחברי הקבינט. **Ynet**. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4978183,00.html>
 בוחבוט, א' (2015, 28 בינואר). הותר לפרסום: שני חיילי צה"ל נהרגו בתקרית בגבול לבנון. **וואלה!** <https://news.walla.co.il/item/2824232>

בנימין, ע' (2020, 8 בינואר). **נתוני ועדת החוץ והביטחון בכנסת ה-21 נחשפים: מי טרח להגיע ומי המשיך להיעדר?** שקוף.
<https://shakuf.co.il/11054>

דו"ח ועדת המשנה למכונות ובט"ש בנושא "מוכנות צה"ל למלחמה", בראשות ח"כ עמר בר-לב (2018). הכנסת.
<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/bit191218.pdf>

ד"ר וחשבון בנושא בחינת חלוקת האחריות והסמכות בנושא הגנת הסייבר בישראל, דו"ח לא מסווג (2016). הכנסת.
<http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/bitachon-8-2016.pdf>

ד"ר וחשבת הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון והדרכים לשיפורו (2004). הכנסת. <https://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/defense.pdf>
הוועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המערכה בעיראק, ד"ר וחשבת כרך א' (החלק הגלוי) (2004). הכנסת. http://www.knesset.gov.il/docs/heb/intelligence_irak_report.pdf
החלטת ממשלה 2225 סעיף ג1 (1997, 20 ביוני). משרד ראש הממשלה.

הצעת חוק השירותים החשאיים תשע"ט-נב.
https://www.nevo.co.il/law_html/law04/71_21_lst_547198.htm

הצעת חוק ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי (תיקוני חקיקה),
התשע"ו-2016. מאגר החקיקה הלאומי. הכנסת. <https://bit.ly/2ZZ3lmb>

הצעת חוק ייעול הפיקוח של ועדת החוץ והביטחון, התשע"ד-2013.
מאגר החקיקה הלאומי. הכנסת. <https://bit.ly/3qjwxoy>

065_190/https://www.nevo.co.il/law_html/law01
htm#Seif23

חוק המטה לביטחון לאומי תשס"ח-2008, סעיף 2 (א). נבו. https://www.nevo.co.il/law/html/law01/999_987.htm#Seif2

חוק יסוד: הכנסת תשי"ח-1958, סעיף 21 (ב). נבו.
https://www.nevo.co.il/law/html/law01/190_001.htm#Seif8

בשיטה הנהוגה בישראל אין צורך שמינוי לתפקיד בכיר כלשהו, כולל שלושת התפקידים הביטחוניים – רמטכ"ל, ראש השב"כ וראש המוסד – יותנה באישורה של הכנסת. יהיה בכך משום שינוי שיטת המשטר בנקודה שרירותית אחת.

חבר הכנסת לשעבר עפר שלח הוא עמית מחקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי. ב־2013 נבחר לכנסת ה־19 מטעם מפלגת "יש עתיד", וכיהן בה עד שנת 2020. שלח היה יו"ר הסיעה, חבר בכיר בוועדת החוץ והביטחון, יו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח וחבר בוועדת המשנה למודיעין ושירותים חשאיים. חבר בוועדה המשותפת

רביד, ב' (5 באוגוסט). התרחיש שהוצג לשרים: כיבוש עזה ייקח חודשים, מאות חיילים ייהרגו. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/1.2398339>

שטייניץ, י' (2005). **מבנה, ייעוד ומשימות ועדת החוץ והביטחון הכנסת**. עמ' 10. <https://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/defense17.htm>

שלו, ט' (6 ביולי). ועדות המשנה לא הוקמו – וליבת העבודה של ועדת החוץ והביטחון נותרה משותקת. **וואלה!** <https://news.walla.co.il/item/3371946>

שלח ע' (2021). **מי שיברח מן התמרון, לא ינצח**. פרסום מיוחד. המכון למחקרי ביטחון לאומי. <https://www.inss.org.il/he/publication/idf-maneuver>

שניידר, ר' ויערי, א' (2019, 2 בספטמבר). **נסראללה בהתייחסות ראשונה למתקפה: אין עוד קווים אדומים – החיילים שלכם יהיו מטורות**. המהדורה המרכזית N12. <https://bit.ly/3qhqrOB>

תקנון הכנסת. <https://main.knesset.gov.il/Activity/pages/rulesofprocedure.aspx>

תר"ש צה"ל "גדעון" – דו"ח מיוחד של ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכוח, גירסה פומבית. (2017). הכנסת. <http://www.knesset.gov.il/committees/heb/docs/bitachon250917.pdf>

US Senate (2001, February 7). *107th Congress*. <https://bit.ly/3qhPA2s>

חוק יסוד: הממשלה תשכ"ח-1968, סעיף 40 (א). נבו. https://www.nevo.co.il/law_html/law19/btl0630.htm#Seif40

חוק יסודות התקציב תשמ"ה-1985, פרק ג'. נבו. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p233_001.htm#med2

חוק שירות הביטחון הכללי תשס"ב-2002, סעיף 6. נבו. https://www.nevo.co.il/law_html/law01/p220k4_001.htm#Seif6

יערי, א' (2004). **הפיקוח האזרחי על הצבא בישראל**, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, מזכר מס' 72. <https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/02/FILE1193224531.pdf>

ישיבות ועדת החוץ והביטחון של הכנסת (תשע"ז). ארכיון המדינה https://catalog.archives.gov.il/publication/fad_committee/

לוינסון, ח' (2017, 5 במאי). תקציב שב"כ והמוסד הכפיל את עצמו תוך 12 שנים, ויזנק ל-8.6 מיליארד בשנת 2018. **הארץ**. <https://www.haaretz.co.il/news/politics/.premium-1.4069601>

מבקר המדינה (2012). **דוח ביקורת על יישום חוק המל"ל וההתמודדות עם המשט הטורקי**. <https://bit.ly/3EYyP0C>

מבקר המדינה (2017). **תהליכי קבלת החלטות בקבינט בנוגע לרצועת עזה לפני מבצע "צוק איתן" ובתחילתו**. <https://bit.ly/31HSRxxV>

סגל, ע' (2013, 17 ביוני). **ליברמן דורש בדיקת פוליגרף לח"כים**. המהדורה המרכזית, חדשות 2. <https://bit.ly/3BWqh8v>

קייס, ר' (2015, 18 בינואר). **דיווחים בלבנון: בנו של עימאד מורנייה נהרג בתקיפת צה"ל בסוריה**. **Ynet**. <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4616417,00.html>