

הצעה לחוק צה"ל: חלוקת הסמכות והאחריות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי

מאת שמואל אבן וצביה גרוס

שלושים ואחת שנה לאחר חקיקת חוק יסוד: הצבא, הציג דו"ח ועדת וינוגרד בעיות קשות בנוגע לאופן קבלת ההחלטות בנושאי ביטחון. מהדו"ח ניכר, כי מערכת היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי לא הוסדרה באופן מספק בחוק היסוד, ולכן כל בעל תפקיד עשוי לפרש את מחויבויותיו וסמכויותיו כהבנתו. יתירה מכך, ועדת וינוגרד עצמה התעלמה מהעקרונות הקבועים בחוק והתייחסה למשולש הכוחות: ראש ממשלה, שר ביטחון ורמטכ"ל בעוד שהחוק מציב במשולש זה את הממשלה ולא את ראש הממשלה.

חוק צה"ל המוצע נועד לסגור פער רב שנים שנוצר מאז חוקק חוק יסוד: הצבא בעקבות המלצות ועדת אגרנט. חוק היסוד אמנם הסדיר את עצם כפיפות הדרג הצבאי לדרג המדיני אולם אינו כולל הגדרה של ייעודו ותפקידיו של צה"ל; ראש הממשלה כלל אינו מוזכר בו, ואין בו התייחסות יישומית לאופן חלוקת הסמכויות והאחריות בין הממשלה (וראש הממשלה), שר הביטחון והרמטכ"ל.

מאמר זה מציג הצעה להסדרת חלוקת האחריות והסמכות בין הדרג המדיני והצבאי באמצעות חקיקת חוק חדש – חוק צה"ל. הרעיון המוצע הוא לחוקק חוק רגיל אשר ישלים את חוק יסוד: הצבא משנת 1976, כדוגמת חוק הממשלה המשלים את חוק יסוד: הממשלה.¹ על פי ההצעה יקבע חוק צה"ל לאילו סוגי החלטות אחראית הממשלה וראש הממשלה ואילו החלטות יינתנו בידי שר הביטחון או הרמטכ"ל.

שמואל אבן, חוקר בכיר במכון למחקרי ביטחון לאומי; עו"ד צביה גרוס, היועצת המשפטית לשעבר של משרד הביטחון

מאמר זה מציג את עיקריו של מחקר שראה אור במאי 2008: **הצעה לחוק צה"ל**. ראו:

[http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1207569134.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1207569134.pdf)

השאלות והאתגרים שעמדו ביסוד ניסוח ההצעה לחוק צה"ל

ההצעה לחוק צה"ל היא תוצר של תהליך מחקרי, שהונחה על ידי שלוש שאלות עיקריות. שאלה ראשונה: האם קיים צורך בהסדרה פורמאלית מפורטת יותר של מדרג האחריות והסמכות בין הדרג המדיני לדרג הצבאי? המחקר ענה על שאלה זו באמצעות ניתוח החקיקה הקיימת. מסקנת ניתוח זה היא, כי אין הסדרה פורמאלית מספקת של מערכת יחסים זו והצבעה על ליקויים משמעותיים הנובעים מחוסר הסדרה זו. ליקויים אילו משתקפים בממצאים והמלצות של ועדות חקירה – החל מוועדת אגרנט לחקירת מחדלי מלחמת יום הכיפורים, שהמליצה על הסדרת מערכת היחסים הזאת 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? באמצעות ניתוח יתרונות וחסרונות להסדרת מערכת היחסים בדרגים במסגרת חקיקה, הגיע המחקר למסקנה, כי קיימת עדיפות לחקיקה. הסדרה בחוק תהווה בסיס לכלל הנהלים וההוראות שינבעו ממנו. הסדרה בהחלטה מנהלית אף היא אפשרית אך פחות יציבה לאורך זמן.

שאלה שלישית: מהו המבנה החקיקתי הראוי להסדרה זו? מסיבות פרקטיות ואחרות נבחרה הדרך להציע חקיקת חוק חדש – חוק צה"ל – אשר ישלים את חוק יסוד: הצבא, בלא לשנות את חוק יסוד: הצבא. העבודה המלאה מציגה גם הצעה להרחיב את חוק יסוד: הצבא הקיים, בנוסף לחקיקת חוק צה"ל. עם זאת, אין היא רואה דחיפות בכך ומציעה להקנות עדיפות לחקיקת חוק צה"ל.

הצורך בהסדרה של המצב הקיים בכלל ובאמצעות חקיקה בפרט מציב כמה אתגרים, שעיימם מנסה מאמר זה להתמודד:

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

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

ד. כיצד לקבוע בחוק תחומי אחריות ברורים ופרטניים 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?

ה. כיצד לעגן בחוק את סמכויות ראש הממשלה, בלא ליצור מצב שבו לרמטכ"ל יהיו 'שני אדונים' (ראש ממשלה ושר ביטחון), בלא לפגוע במעמדו של שר הביטחון כממונה על הצבא מטעם הממשלה, ומבלי לגרוע מהוראות חוק יסוד: הצבא? כמו כן, כיצד להאציל סמכויות מהממשלה לראש הממשלה, בלא לפגוע בשיטת השלטון הדמוקרטי בישראל, על פיה הממשלה היא הדרג העליון של הרשות המבצעת וראש הממשלה הוא מעין 'ראשון בין שווים'?

החידושים העיקריים בהצעה

חוק צה"ל מציע לעגן את יעוד הצבא ותפקידיו בחוק. התיקון, במסגרת חוק חדש המשלים את חוק יסוד: הצבא, מהווה חידוש מאחר ובחוק יסוד: הצבא עצמו מוגדר הצבא כצבאה של המדינה ותו לא.

חידוש מהותי בחוק הוא הגדרת האחריות של הקברניטים המופקדים על צה"ל: הממשלה (וראש הממשלה), שר הביטחון והרמטכ"ל. חוק יסוד: הצבא אמנם עוסק בהירארכיה בין הדרג המדיני והצבאי, אך אין בו אזכור של היקף ותוכן הסמכות והאחריות של דרגים אלו.

בראש ובראשונה החידוש הוא בניסיון ליצוק תוכן אופרטיבי בנוגע לסמכות והאחריות המוטלים על הממשלה בהקשר לצה"ל. סעיפי החוק המוצע מחייבים את הממשלה לקבל או לאשר החלטות בתחומים החשובים ביותר לבניין צה"ל והפעלתו. למשל: קביעת המטרות האסטרטגיות של הפעלת הכוח הצבאי, ובכלל זה קביעת יעדי המלחמה ומטרותיה, והבהרתם לדרג הצבאי; קביעת מדיניות הביטחון, ואישור תפיסת הביטחון ועקרונות יישומה; קביעת יעדים ליכולות ולמוכנות צה"ל לפעול במלחמה או בעימות מזוין שאינו מלחמה, והקצאת המשאבים הדרושים לכך. עם זאת, אין בהם כדי להגביל אותה מלקבל או לאשר, בכפוף לכל דין, החלטות נוספות לשם מימוש אחריותה וסמכותה לגבי הצבא.

ההצעה מגדירה את האחריות וסוגי ההחלטות והאישורים, שבאחריות שר הביטחון. מדובר בחידוש מאחר שתכנים אלו אינם מופיעים בחוק יסוד: הצבא, המסתפק, כראוי לחוק יסוד, בקביעת עיקרון הכפיפות. ההגדרות הללו יוצרות הבחנה בין שר הביטחון לבין הממשלה מצד אחד ובין הרמטכ"ל לבנים מצד שני. חלק מהעניינים, ששר הביטחון אחראי להחליט לגביהם או לאשר אותם, מובאים גם לאישור הממשלה, אולם רמת הפירוט אליה נדרש שר הביטחון הינה גבוהה יותר.

בסוגיית סמכות הרמטכ"ל, חשוב לציין כי על פי חוק היסוד, הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא הרמטכ"ל, אך בו זמנית הרמטכ"ל נתון למרותה המוחלטת של הממשלה וכפוף לשר הביטחון. הבעייתיות מתעוררת משום שחוק היסוד, מעצם טבעו, אינו מפרט את תכולת סמכויותיו ואחריותו של הדרג המדיני בתהליך קבלת ההחלטות 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 מהסעיף המפרט את תפקידי הצבא.

סוגיה חשובה הכלולה בהצעת החוק היא הצעה לחיוב הרמטכ"ל להציג בפני שר הביטחון והממשלה גם דעות אחרות של בעלי תפקידים רלוונטיים, כמו אלוף פיקוד או מפקד זרוע, כשהן עמדות שונות משלו. חיוב כזה מוטל גם על שר הביטחון.

בנוסף מוצעות בחוק הגבלות מסוימות, שתפקידן לשמור על אופייה הדמוקרטי של המדינה. אין בסעיף המוצע כדי למצות את כלל ההגבלות החלות על חיילים בהקשר לצבא, על פי דין ועל פי פקודות הצבא. לדעתנו, 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.

סוגיית סמכות ואחריות ראש הממשלה לגבי צה"ל

הצעת החוק עשויה לשפר במשהו את הסדרת מעמדו החוקי של ראש הממשלה ביחס לצה"ל בלא לשנות את מעמדו בפועל. בניגוד לארצות הברית, שבה הנשיא הוא גם מפקד הצבא, בישראל הממשלה כולה היא המפקד העליון של הצבא, כאשר שר הביטחון הוא מעין "צינור" המקשר בינה לבין הצבא. מסיבה זו ראש הממשלה אפילו אינו מוזכר בחוק יסוד: הצבא. המציאות הקיימת שונה מהותית מהשתמע בחוק, שכן לראש הממשלה מעמד משמעותי ביחס לצבא. לדוגמה: פעולות הנעשות מעבר 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.

מה בנוסף? הצעת החוק מטילה על צה"ל למלא כל משימה חוקית שתוטל על-ידי הממשלה לשם ביטחון המדינה ושלוש תושביה; ובכלל זה למלא יעדים ביטחוניים-לאומיים. השאלה לדיון היא מי יקבע את היעדים הביטחוניים-לאומיים הנוספים, שבהם רשאי צה"ל לעסוק. האם יש להגבילם בחוק או לתת לממשלה סמכות להשתמש בצה"ל ליעדים אלה לפי שיקול דעתה?

כיום מצד אחד קובע חוק שירות ביטחון תחומים מוגדרים של יעדים ביטחוניים-לאומיים (חינוך, בריאות, קליטת עליה, הגנת העורף ופעולות רווחה עבור צה"ל) בהם ניתן להציב מועמד לשירות ביטחון ומצד שני קיימת לממשלה, בפקודת סדרי שלטון ומשפט, הרשאה כללית להפעיל את הצבא לשם השגת יעדים ביטחוניים-לאומיים.

השאלה היא באיזו גישה לבחור ואם בכלל להותיר תחומים אלה על כנם? ומהם גבולות הסמכות של הממשלה בנוגע להפעלת צה"ל? להלן דעות שונות שהתגלו 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 והלימה לעיקרון גיוס חובה לשירות צבאי. החיסרון: לממשלה לא תהיה זרוע ביצועית בתחומים שאינם ביטחוניים מובהקים, המוגדרים כביטחוניים-לאומיים, גם בנסיבות שבהן יתקשו הגופים האזרחיים לתפקד. יש הסבורים כי הממשלה רשאית להורות לצה"ל לפעול רק בתחום יעדים ביטחוניים-לאומיים מוגדרים ומוגבלים המוכרים על ידי החוק ואילו הרשאה לצה"ל לעסוק ביעדים בטחוניים-לאומיים נוספים, תחייב שינוי חקיקה ואף אינה רצויה.

ב. יש הגורסים, כי ראוי לאפשר לממשלה להגדיר בעצמה יעדים להפעלת צה"ל, ללא הגבלה בהוראת חוק ספציפית ועל בסיס הרשאה חוקית כללית. היתרון הנטען: לממשלה נדרשת

כדי לצמצם את הפער בין החוק למצב הקיים, מוצע בחוק צה"ל לחייב את הממשלה לקבוע באילו עניינים ועל פי אילו סייגים יוכל ראש הממשלה לקבל/לאשר החלטות בשמה של הממשלה ומכוחה. דרך זו אינה 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 פורמאלי לראש הממשלה בנושאים הביטחוניים-צבאיים, באופן המשקף את מציאות העבודה הקיימת ממילא 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 אישורי ועדת חוץ ובטחון של הכנסת או מליאת הכנסת, יהיה על-פי קביעת החוק. ספק אם ניתן לבצע שינוי מרחיק לכת יותר, לא רק בשל העובדה ששינוי כזה מחייב גם את תיקון חוק יסוד: הצבא אלא ששינוי זה יתכן שאינו תואם את צורת השלטון בישראל. יש לציין כי גם רשימת האישורים וההחלטות שבהן מחויבת הממשלה, על פי הצעת החוק, מבהירה את הגדרת תפקידו של ראש הממשלה ביחס לצה"ל, הן כמי שאחראי על קביעת סדר היום שלה והן כמאשר החלטות ופעולות מטעמה, בנוסף על שר הביטחון ובנסיבות שבהן יוסמך לעשות זאת.

סוגיות פתוחות לדיון נוסף

ככלל, קיימת הסכמה בין מומחים, שאותם פגש צוות המחקר, לגבי הצורך בחוק מעין זה. עם זאת, במקצת המקרים נתגלו חילוקי דעות בין המומחים בסוגיות מהותיות, שעליהן מציע המחקר לערוך דיון נוסף.

הסוגיה המהותית ביותר שנמצאת במחלוקת קשורה לייעוד צה"ל. על הכול מוסכם כי ייעוד צה"ל כולל הגנה על מדינת ישראל, תושביה וריבונותה. השאלה

זרוע ביצועית שתאפשר לה חופש פעולה מלא. החיסרון: פתח להפעלת הצבא בעניינים שאינם קשורים לביטחון, אף אם בעקיפין עשויים להיות קשורים לביטחון, 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 (מועמד לשירות ביטחון) להצבתו מחוץ לסד"כ הרגיל.

ג. קיימות גם אפשרויות ביניים, כגון לקבוע תהליך אישור של ועדת חוץ וביטחון לתחומים נוספים שצה"ל יהיה רשאי לעסוק בהם, שעליהם תחליט הממשלה. יצויין שלפי החוק כיום אכן נדרש אישור ועדת חוץ וביטחון, בנוסף לאישור ממשלה, לפעילויות השונות בתוך התחומים המוכרים בחוק.

סוגיה פתוחה שנייה היא ההצעה המחייבת את הרמטכ"ל להציג הסתייגויות משמעותיות של קצינים בכירים (כגון סגן רמטכ"ל, אלופי פיקודים וזרועות) בנושאים מהותיים הנוגעים לקבלת החלטות אסטרטגיות בעניין צה"ל. אנו תומכים באפשרות זו. לדעתנו יש להגה של דעות אחרות חשיבות מרובה ובמקרים מסוימים אף חשוב להביא את בעלי הדעה השונה עצמם כדי שישמיעו את דעתם באזני הקברניטים. חיזוק לרעיון זה נמצא בין היתר במסקנות ועדת וינוגרד ממלחמת לבנון השנייה ובחוק האמריקאי, המפרט את תפקידו של הרמטכ"ל ביחס לדרג המדיני (יותר מאשר מוצע בחוק צה"ל). על פי החוק האמריקאי יכולים חברי המטכ"ל להציג דעה אחרת או תוספת לדעת הרמטכ"ל, בפני נשיא ארצות הברית, שר ההגנה והמועצה לביטחון לאומי.²

בשונה מדעתנו זו, יש הסבורים, כי יישום גישה זו בישראל עלול לפגועה בזריזות הנדרשת בתהליך קבלת ההחלטות ולגרוע במידה מסוימת מסמכות הרמטכ"ל. לדעתם מן הראוי שהצבא ידבר בקול אחד בפני הדרג המדיני.

סוגיה פתוחה נוספת היא ההצעה להביא מינוי אלופים לבדיקת וועדה ציבורית, לפני אישור שר הביטחון ומינוי רמטכ"ל, כמקובל לגבי בכירים אחרים בשירות הציבורי בישראל. הוועדה אמורה לוודא שהמינויים עומדים בקריטריונים הכרחיים, שיקבעו מראש, למנוע כל נטייה לפוליטיזציה. כיום ממנה הרמטכ"ל אלופים בדרך בה מתמנים קצינים אחרים בצה"ל, מרמת אל"ם ומעלה, לאחר קבלת אישור שר ביטחון. בארצות הברית, לשם המחשה, הנשיא (המפקד העליון של הצבא) ממנה גנרלים והקונגרס מאשר את המינוי. רוב המומחים שעימם נפגשנו שללו יישום דגם דומה בישראל, לפיו שר הביטחון או הממשלה ימנו אלופים, ורעדת החוץ והביטחון של הכנסת תאשר את המינויים. לדעתם זהו פתח לפוליטיזציה של הצבא. הוועדה שאותה הצענו, מהווה לפיכך פתרון מאוזן, המאפשר הגברת הפיקוח הציבורי, שיפור מערך הייעוץ לרמטכ"ל ולשר הביטחון, וצמצום פוטנציאל הפוליטיזציה. בשונה מדעתנו, מתנגדי הרעיון בדבר הקמת ועדה גורסים, כי עניין זה עלול לפגוע במידה מסוימת בסמכות הרמטכ"ל ואף ליצור מסננת נוספת שלא תביא את התועלת המצופה.

לסיכום

ההצעה לחוק צה"ל, שישלים את חוק יסוד: הצבא, 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 יותר של חלוקת התפקידים בין הקברניטים עשויה לתרום לשיפור תהליך קבלת ההחלטות הביטחוני בישראל ובכך לשפר את הפיקוח של הדרג המדיני על הדרג

הערות

1 המאמר מציג את עיקריו של מחקר, שבוצע בתוכנית ללימודי ביטחון בראשות האלוף (מיל.) גיורא איילנד.

2 “A member of the Joint Chiefs of Staff (other than the Chairman) may submit to the Chairman advice or an opinion in disagreement with, or advice or an opinion in addition to, the advice presented by the Chairman to the President, the National Security Council, or the Secretary of Defense... The Chairman shall establish procedures to ensure that the presentation of his own adviceis not unduly delayed by reason of the submission of the individual advice or opinion of another member of the Joint Chiefs of Staff”.

(Goldwater-Nichols Act of 1986).

3 הערת “סוגיה לדין” מופיעה בטקסט כאשר מדובר בסוגיה פתוחה, שהדעות לגביה חלוקות בין מומחים שונים וראוי לקיים בה דיון נוסף. הדעות השונות מוצגות בעבודה המלאה.

[http://www.inss.org.il/upload/\(FILE\)1207569134.pdf](http://www.inss.org.il/upload/(FILE)1207569134.pdf)

הצבאי. במובן זה, ההצעה יוצקת לראשונה תוכן אופרטיבי לסמכות והאחריות של הממשלה ביחס לצה"ל. בהיבט זה, עשויה הצעת החוק לתרום גם לתפקודו וחיוניותו של המל"ל (המטה לביטחון לאומי). כך למשל, המל"ל יכול לשמש כגוף המטה שיכין עבור הממשלה המלצות להוראות שתורה לצבא, בהתאם לאחריותה בהצעת החוק.

הצעת החוק עשויה לצמצם במשהו את הפער בין מעמדו של ראש הממשלה בפועל ביחס לצה"ל לבין מעמדו על פי החוק (בלא לשנות את מעמדו הפורמלי) וכן היא עשויה להבהיר למערכת הביטחון, ולצה"ל בתוכה, את אחריותה וסמכויותיה, ולסייע בידה לתרום את חלקה לשיפור השיח בין הדרגים.

בהירות רבה יותר בחלוקת התפקידים עשויה גם לחסוך לא מעט התנצחויות האופייניות לאחר מבצעים ביטחוניים, ולהקל על מלאכתם של גופי בקרה וועדות חקירה לאחר אירועים ביטחוניים, ככל שאלה יקומו.