



דובר צה"ל

מה פגום בהליך מינוי הרמטכ"ל בישראל?

יגיל לוי

למרות עוצמתו הרבה, תהליך מינויו של הרמטכ"ל אינו שקוף לאזרחים. לכן יש מקום לשיח ציבורי ערני ערב מינויו של הרמטכ"ל, ביוזמת התקשורת וסוכני החברה האזרחית, שבמהלכו ייחשף הציבור לחותם שהותירו המועמדים בתפקידיהם הקודמים ולעמדותיהם בסוגיות שבהן השפעת הרמטכ"ל מכרעת.

ריסון כזה (משה יעלון יכול היה לסכל את התנתקות של 2005, אלמלא ניצבה מולו ממשלת ימין נחושה בראשות האלופים במילואים שרון ומופז). את עוצמת הרמטכ"ל אפשר להמחיש היטב בהשפעתו של הרמטכ"ל גדי איזנקוט, שכיהן בשנים 2015–2019. הוא עיצב באופן עצמאי, ללא תפיסת ביטחון לאומי רשמית של הדרג המדיני, מסמך המתווה אסטרטגיה ומעגן גישה התקפית, וגייש תוכנית רב-שנתית לצבא, שבה נקבעו סדרי עדיפויות לבניין הכוח. איזנקוט היה אדריכל מדיניות הריסון בגדה המערבית כשפרצה "אינתיפאדת הסכינים", והוא תמך בהסדרה מול חמאס ברצועת עזה. הוא היה מזוהה עם הגישה המסלימה כלפי נוכחות איראן בסוריה ובלבנון, אבל גם עם הגישה שצידדה בשימור הסכם הגרעין של מעצמות המערב עם

הרמטכ"ל הישראלי הוא השחקן המשפיע ביותר על מדיניותה הצבאית של ישראל אחרי ראש הממשלה, ולא אחת הוא אף מאפיל על שר הביטחון. יש ביכולתו להוביל את הממשלה להסלמה צבאית (יצחק רבין ערב ששת הימים, שאול מופז עם פרוץ האינתיפאדה השנייה, גדי איזנקוט מול איראן בסוריה). בה בעת הוא יכול גם לבלום מגמות הסלמה של הדרג המדיני – תפקיד שגבי אשכנזי, לדוגמה, מילא ככל הידוע ביחס לכוונה של ממשלת נתניהו לתקוף את מתקני הגרעין באיראן בשנת 2012. רמטכ"לים גם מילאו תפקיד מפתח ביכולתה של הממשלה להעניק לגיטימציה לתהליכים של ריסון צבאי (לדוגמה משה לוי בתמיכתו בנסיגת הצבא מלבנון בשנת 1985, או אמנון ליפקין-שחק בתמיכתו במהלכי אוסלו במחצית שנות התשעים) או לאיים על

לפני מינוי הרמטכ"ל נהגת התקשורת לסמן את המועמדים. על פי המסורת אלה הם סגן הרמטכ"ל המכהן, זה שכהן לפניו, ואפשר שגם מועמדים נוספים שטרם כיהנו כסגני הרמטכ"ל, ואף מועמדים שכבר פרשו מהצבא. בתקופה שקודמת לבחירת הרמטכ"ל מרבה התקשורת לספר על מסלולי הקריירה של המועמדים ועל תכונותיהם האישיות וקשריהם החברתיים. לא אחת נדון שיוכם ל"קליקות" חברתיות כמו יוצאי חטיבת הצנחנים או גולני, אך התקשורת ממעיטה לספר על החותם שהטביעו המועמדים בתפקידי המפתח שמילאו, אלא אם כהונתם נכרכה בהישגים יוצאי דופן או בכישלונות ותקלות (דוגמת החטיפה של גלעד שליט בקיץ 2006, שאירעה בעת כהונתו של אביב כוכבי כמפקד אוגדת עזה).

התקשורת גם מדווחת במידה פחותה על השקפת העולם של המועמדים. כך איננו יודעים את עמדות המועמדים בסוגיות שבהן השפעת הרמטכ"ל מכרעת כמו מבנה הכוח ותורת לחימה, היחס לאופן השימוש בכוח, מודל הגיוס העתידי, התפיסה באשר לגבולות הביטחון העתידיים של ישראל, גיוס חרדים, השוויון בין המגדרים, מעמדה של הדת בצבא ועוד ועוד. למשל, שר הביטחון אהוד ברק רצה במינויו של יואב גלנט לרמטכ"ל, שכן בין היתר הוא ציפה לתמיכתו בתקיפת מתקני הגרעין באיראן. עמדת הרמטכ"ל בסוגיה זו הייתה מכרעת לנוכח היסוסיו של הדרג המדיני, אך התקשורת לא סייעה לציבור להסיק כיצד יתנהלו בעניין זה גלנט ומועמדים אחרים. אבסורדי ככל שהדבר נשמע, עם מינוי הרמטכ"ל מכבירה התקשורת דברי הלל ושבח על מינויו, משל היה מושלם. ביקורת לא תישמע עוד מאותה נקודת זמן ועד מעידתו הראשונה של הנבחר. אם כך, מה צריך לשנות?

על פי החוק, הרמטכ"ל נתון למרותה של הממשלה וכפוף לשר הביטחון. בנסיבות נורמליות ואף תקינות,

איראן. איזנקוט היה גם זה שהשפיע יותר מקודמיו על עיצוב מחדש של מדיניות הגיוס בחוללו סדרת מהלכים, אשר מאיצה את ביטולו של גיוס החובה בעתיד.

עוצמת הרמטכ"ל אינה מעוגנת בכללים רשמיים כלשהם (למעט אלה הקובעים מדרג פיקודי אחוד לצבא בראשות הרמטכ"ל — מדרג שבכוחו להשתיק קולות חלופיים המתפתחים לעיתים בצמרת הצבא). זוהי עוצמה הנגזרת מהאמון הרב שהציבור רוחש לצבא כמוסד, ממעמדה הבכיר של החשיבה הצבאית בתרבות הפוליטית הישראלית ומתהליך הפיכתם של הרמטכ"לים לדמויות ציבוריות לאחר מלחמת 1973. גורמים אלה משולבים עם חולשת ההנהגה הנבחרת. זו מתפקדת מתוך מחלוקת פוליטית עמוקה על מדיניותה הצבאית של ישראל — מחלוקת שהתפתחה בעיקר אחרי 1973. מחלוקת זו מעודדת את הפוליטיקאים לגייס את תמיכת הצבא בבואם לקבל החלטות שאין בגינן הסכמה, בין לכיוון של הסלמה ובין לכיוון של ריסון. ככל שהפוליטיקאים נזקקים לגיוס תמיכתו של הצבא, כך מתחזקת עוצמתו של הפיקוד הבכיר.

אבל האבסורד הוא שלמרות השפעתו של הרמטכ"ל, תהליך מינויו שקוף לאזרחים עוד פחות ממינוי יושב־ראש של חברה ציבורית גדולה. זהו פגם מהותי. ההליך הפורמלי למינוי הרמטכ"ל מעוגן בחוק יסוד הצבא (1976), ולפיו הרמטכ"ל "יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון". כמקובל מזה שנים רבות, לפני תהליך המינוי מקיים שר הביטחון סבב ראיונות, ובסופו הוא מביא את המלצתו בפני ראש הממשלה. לא אחת חלוקים השניים בדעותיהם (דוגמת המחלוקת בין ראש הממשלה בנימין נתניהו לשר הביטחון אביגדור ליברמן, שהביאה בשנת 2018 למינויו של אביב כוכבי כמועמד פשרה), ורק כאשר מתגבשת הסכמה היא מובאת לאישור הממשלה ונחשפת בפני הציבור. טרם אישור הממשלה מובא המינוי לאישור "הוועדה המייעצת למינויים לתפקידים בכירים" בראשות שופט בדימוס, שתפקידה לבדוק את כשירות המינוי מבחינת טוהר המידות בלבד. הוועדה מעולם לא פסלה מועמד לתפקיד הרמטכ"ל, לרבות מועמדותו של יואב גלנט. מינוי זה נפסל בראשית 2011 על ידי הממשלה לאחר אישור הוועדה וחרף זאת, בעקבות פרסום מידע על עבירות בנייה שביצע גלנט.

נשאלת השאלה — האם יש צורך לשנות את ההליך הרשמי? אין פגם מהותי בהליך הרשמי. גם בעתיד, הרשות המבצעת היא שתחליט מי יהיה הרמטכ"ל. אין הדבר נתון למשאל עם, אבל נחוץ שיח ציבורי ערני ערב מינויו של הרמטכ"ל. כלומר, יש מקום לשינוי תרבותי ולא דווקא לשינוי חקיקתי, וכאן יש לתקשורת ולסוכני החברה האזרחית תפקיד חשוב.

התקשורת גם מדווחת במידה פחותה על השקפת העולם של המועמדים. כך איננו יודעים את עמדות המועמדים בסוגיות שבהן השפעת הרמטכ"ל מכרעת כמו מבנה הכוח ותורת לחימה, היחס לאופן השימוש בכוח, מודל הגיוס העתידי, התפיסה באשר לגבולות הביטחון העתידיים של ישראל, גיוס חרדים, השוויון בין המגדרים, מעמדה של הדת בצבא ועוד ועוד.

עניינו של הציבור במינויו אמור להיות מינימלי. כך נהוג במתקנות שבדמוקרטיה, אך לא זה המקרה בישראל — לאור עוצמת היתר של הרמטכ"ל — ולכן יש משקל

איך אמור לפעול התהליך הנכון? בראש ובראשונה על התקשורת למלא את חובתה ולערוך תחקירי עומק על החותם שהטביעו המועמדים בתפקידי מפתח, ולא רק לספר סיפורים שטחיים על עברם. לכאורה, חלק מהמידע אינו זמין ואפשר שאף חסוי. אך תחקירי עומק שבהם ירואיינו קצינים וקצינות שפרשו, ליקוט מידע שפורסם בציבור לצד דוחות מבקר המדינה, ראיונות עם חברי וחברות ועדת החוץ והביטחון שנחשפו למועמדים ועוד – כל אלה יכולים לשפוך אור על החותם שהותירו המועמדים ולנבא את הצלחתו של כל אחד מהם, אם ימונה לתפקיד הרמטכ"ל. אין צורך להידרש למידע מסווג.

שנית, על התקשורת לחשוף את השקפת עולמם של המועמדים. המידע זמין אך אינו מובא בפני הציבור. נמחיש זאת בתהליך שהביא למינויו של כוכבי. השקפותיו של כוכבי נחשפו בעבר כשפיתח את תורת הלחימה בשטח בנוי ("מעבר דרך הקירות"), ועטף אותה במעטפת אינטלקטואלית הנשענת על פילוסופים צרפתיים. הצהרתו לאחר המינוי כי הוא "מתחייב להעמיד צבא קטלני" זכתה לביקורת, אבל עלתה בקנה אחד עם עמדות שהביע בעבר. התקשורת הייתה גם אמורה לדעת לא מעט על גישתו היותר מרוסנת של המועמד יאיר גולן ועל זו של ניצן אלון, שכמפקד אוגדת איו"ש וכאלוף פיקוד המרכז התעמת עם המתנחלים. ייתכן שיש מקום לשקול שימוע מקדים, בחלקו פתוח לציבור, במסגרת ועדת החוץ והביטחון של הכנסת, כדי שגם הכנסת תחוה את דעתה. עצם השימוע יכול לעודד חשיפה מוקדמת של עמדות המועמדים.

שלישית, על ארגוני החברה האזרחית למלא תפקיד פעיל בהזנת דיון ציבורי ואף ויכוח. הדרך לכך אינה רק בפנייה לבג"ץ כפי שנהגה 'התנועה הירוקה' בפרשת גלנט. המחשה לכך הייתה בהליך מינויו של הרמטכ"ל בשנת 2018. ארגון 'אם תרצו' ופורום 'בוחרים בחיים' של הורים שכולים ניסו לעודד דיון ציבורי לגיטימי על השקפת העולם של האלוף יאיר גולן, כפי שבאה לידי ביטוי בנאום המפורסם שלו בטקס יום השואה, ובעיקר בשיחה עם תלמידי מכינה קדם צבאית בשנת 2006, שבה פרס את השקפתו על מוסר במלחמה. הדילמה שבין סיכון חיילים לבין פגיעה באזרחי אויב עומדת במרכזם של דיונים מקצועיים ופוליטיים בעולם המערבי, אך בישראל כמעט שלא. גולן הביע את דעתו באשר למצבים שבהם יסכנו חיילים את חייהם כדי למנוע פגיעה באזרחי אויב, אבל הניסיון לחולל שיח דמוקרטי על השקפות המועמדים לרמטכ"ל לא צבר תאוצה, והביקורת על גולן הושתקה כבלתי לגיטימית. מול המבקרים ניצבו חבריו לנשק של גולן, שהפכו דיון עקרוני והכרחי בהשקפתו

לעמדת הציבור. התכלית של השליטה הפוליטית על הצבא, אם להסתמך על ההיסטוריון הצבאי האמריקאי ריצ'ארד קוהן, היא שהאומה תבסס את ערכיה, מוסדותיה ופעולותיה על "רצון העם" (popular will), ולא על העדפות של מפקדי הצבא. מכאן נובעת חשיבות ה"אקטיביזציה" של רצון העם, כלומר הצורך לעורר ויכוחים שיעצבו את הרצון הקולקטיבי, אחרת הרצון לא ישתכלל ויקפא על שמריו, והדבר יעניק לדרג המבצע ואף לצבא עצמו את הכוח לפרש מהו רצון זה.

איך אמור לפעול התהליך הנכון? בראש ובראשונה על התקשורת למלא את חובתה ולערוך תחקירי עומק על החותם שהטביעו המועמדים בתפקידי מפתח, ולא רק לספר סיפורים שטחיים על עברם.

אקטיביזציה של רצון העם מחייבת, כתנאי מינימום, יצירת עניין ציבורי ישיר בפעילות הצבאית. אלא שעניין זה פוחת במלחמות נמוכות-עצימות שהן זולות ורחוקות מהמרכז, והפריפריה החברתית נושאת בחלק ניכר מנטל הלחימה. למרות הקושי, עניין ציבורי המממש את רצון העם מחייב דיון ציבורי במינויו של הרמטכ"ל, שכאמור מניח תשתית למדיניות. מינויו של הרמטכ"ל נעשה כנדרש בידי הפוליטיקאים, אלא שאלה אמורים לייצג את רצון העם; אך לא כך במקרה של ישראל, כאשר אין לקולקטיב הפוליטי עמדה, והתקשורת אינה מסייעת לו לגבש אותה.

שיח ציבורי ערני על מינוי הרמטכ"ל יאפשר להזין במידע את השרים ולתת בידיהם כלים להעריך את שיקול דעתם של שר הביטחון ושל ראש הממשלה, המביאים בפני השרים מועמד מוסכם. ואם ייאמר שאין זה תפקידו של הציבור, נחזור לפרשת מינויו של האלוף גלנט לרמטכ"ל בסוף שנת 2010. למרות החלטת הממשלה, הייתה זו סדרת התחקירים של העיתונאי קלמן ליבסקינד ב'מעריב' על עבירות הבנייה של גלנט שסיכלה את ההחלטה. על רקע התחקירים ביקש השר מיכאל איתן ממבקר המדינה לבדוק את הפרשה, ובה בעת עתרה 'התנועה הירוקה' לבג"ץ. דו"ח המבקר שהוגש ליועץ המשפטי לממשלה הצביע על קושי להגן על המינוי, והממשלה החליטה לבטלו. במילים אחרות, סוכני החברה האזרחית – התקשורת ועמותה – פעלו בהצלחה לסכל את מינוי הרמטכ"ל לאחר החלטת ממשלה. טוהר מידות הוא שיקול מרכזי אך לא היחידי שיכריע מינוי רמטכ"ל. מהותיים לא פחות הם כישוריו, ניסיונו והמדיניות שינהיג או שיבקש להשפיע עליה, אולם החברה האזרחית נמנעה מעיסוק בכך.

2016 התפתח דיון ציבורי תקדימי בהוראות הפתיחה באש של הצבא – דיון שעד אותה עת התנהל בחדרי חדרים. הוויכוח התעצם בעקבות פרשת אלמור אזריה. אם ההוראות נגזרות "גם מביצוע המשימה וגם מסולם הערכים שלנו כצבא", כפי שטען אז הרמטכ"ל איזנקוט, הרי יש מקום לדיון ציבורי שיעצב סולם ערכים זה. ככל שהרמטכ"ל והאלופים מביעים עמדה או מנסים להשפיע על מדיניות בעניינים בעלי משמעות פוליטית, הענקת מעין חסינות לעמדותיהם – הנובעות מערכים מקצועיים לכאורה – היא מהלך הסותר עקרונות דמוקרטיים. על כן הגיעה העת לחדול מ"נשף המסכות" המציג את הרמטכ"ל כסוג של פקיד ממונה ואת הליך המינוי כאפוליתי, ובשם כך לאפשר לדמות בלתי פוליטית לכאורה, לרמטכ"ל, להשפיע על המדיניות הלאומית. אם לא ניתן בשלב זה לצמצם את עוצמתו המוסדית של הרמטכ"ל למידה המקובלת במשטרים דמוקרטיים אחרים, מן הראוי שהליך מינויו ילווה בשקיפות ובדיון ציבורי ערני.

פרופ' יגיל לוי הוא חבר סגל האוניברסיטה הפתוחה. ספרו האחרון *Whose Life Is Worth More? Hierarchies of Risk and Death in Contemporary Wars* בהוצאת הספרים של אוניברסיטת סטנפורד.

של גולן לשיח המהלל את אומץ ליבו ואת הישגיו בשדה הקרב. גם הודעות הגיבוי של הצבא ושל שר הביטחון לא היו במקומן. לא רק מותר אלא הכרחי לבקר מועמד לרמטכ"ל על תפיסותיו (ולמען הגילוי הנאות, כותב שורות אלה מעדיף את השקפת גולן על זו של מבקריו). כנגד עמדה זו מובאת הטענה כי שיח ציבורי ערני יחולל פוליטיזציה של תהליך המינוי, ואף יכול לעודד את המועמדים להשפיע על השיח הציבורי. מתוך חשש זה המליצה בשנת 2014 ועדת רובינשטיין (בראשות פרופ' אמנון רובינשטיין), היא "הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון והדרכים לשיפורו", להימנע מקיום שימועים בוועדת החוץ והביטחון של הכנסת לפני מינוי בכירים במערכת הביטחון. אין זה חשש מבוטל. עם זאת, בכוחו של שר הביטחון לקבוע כללים שיגבילו את יכולתם של המועמדים לתפקיד הרמטכ"ל להשפיע על השיח. במידה רבה די בכללים הקיימים, המגבילים את יכולתם של קצינים להופיע בפומבי, כדי להציב סכר מפני פוליטיזציה.

אך התהליך לא "יזדהם" גם אם התקשורת וארגוני החברה האזרחית ימלאו תפקיד פעיל יותר. למשל, הדיון סביב השקפותיו של יאיר גולן לא יכול להיחשב זיהום כזה. גם צורות אחרות של פוליטיזציה לכאורה אינן שליליות. לדוגמה, בעת "אינתיפאדת היחידים" בשנת