

"איני יכול עוד": על התפטרות נושאי משרה בכירה בארגוני הביטחון

תמיר הימן ועפר שלח | 20 באפריל, 2023

"אם מעמידים אותי במצב שבו אני מתבקש לבצע משהו שבעיני הוא בלתי מוסרי, לא אתי או לא חוקי, אני מאמין שיש לי דרך פעולה אחת בלבד, והיא להציג את עמדתי באופן הנחרץ ביותר, ואם עדיין אין ביכולתי לגשר על הפער, פשוט להתפטר"

אדמירל סטנספילד טרנר, לשעבר ראש ה-CIA¹

הנהגה של מערכת ביטחונית מחייבת איתנות ועמידה בלחצים כבדים. אחד מהם הוא הצורך להישאר בתפקיד גם בתנאים קשים, על מנת להבטיח את יציבות המערכת ולשדר לפקודים כי מנהיגות משמעה המשך האחיזה בהגה ואי-נטישת התפקיד. לפיכך, מקרים של התפטרות מהפיקוד הבכיר הם נדירים. ועם זאת יש לשאול: האם קיים מצב בו מפקד חייב להתפטר? ומהם המקרים בהם דווקא ההישארות בתפקיד היא המעשה הלא אתי? הדברים אינם נכתבים בחלל הריק, כמובן. המציאות בישראל בעת כתיבת מאמר זה מורכבת, והמתח בין הדרג המדיני לדרג האופרטיבי הוא חסר תקדים, כפי שאף בא לידי ביטוי בפיטוריו של שר הביטחון יואב גלנט (שבוטלו לאחר מכן), לאחר שביטא את החששות של פיקוד הצבא באשר ליכולת צה"ל לתפקד.

במאמר זה נציג כללים מקצועיים בהתייחס לסוגיה כבדת משקל זו, על בסיס ניתוח מקרי עבר. זאת, הגם שהיקף הדוגמאות מצומצם והאירוע הצפוי לנו, אם יקרה, יהיה ייחודי. ואולם קיימים מקרים, בישראל ובחו"ל, שניתן להסיק מהם לקחים עקרוניים.

לקחי אירועים מן העבר

ניתן לחלק מקרים קודמים של התפטרות בכירים למספר קטגוריות: התפטרות על רקע אישי, עקב חשיפת אירוע הקשור להתנהגות המעוררת ביקורת קשה, שאינה רלבנטית לדיון הנוכחי; התפטרות בשל קבלת אחריות לתפקוד הארגון; התפטרות או פרישה בעקבות חילוקי דעות; התפטרות על רקע תחושה שהדרג המדיני מסכן את המדינה או את ארגון הביטחון.

¹ Stansfield Turner: In His Own Words, Visual Tutor Company, 2013, p. 9

https://cisssm.umd.edu/sites/default/files/2019-07/admtturner_quotebk_april182014_for_cisssm.pdf

א. התפטרות בשל קבלת אחריות לתפקוד הארגון

שניים משלושה הרמטכ"לים של צה"ל שהתפטרו מכהונתם, רא"ל דוד אלעזר (ז"ל) ורא"ל דן חלוץ, עשו זאת בעקבות ביקורת על תפקודו של הצבא ותפקודם שלהם במלחמות – אלעזר לאחר דו"ח ועדת אגרנט ב-1974 על אודות מלחמת יום הכיפורים, וחלוץ לאחר שכדבריו, "מיצה את אחריותו" בעקבות מלחמת לבנון השנייה. התפטרות אלה דומות בטבען להתפטרות ראש השב"כ כרמי גילון לאחר רצח יצחק רבין (1996), והתפטרות ראש המוסד דני יתום לאחר פרשת ההתנקשות בח'אלד משעל ודו"ח ועדת צ'חנובר בעניין (1998). במקרים אלה מדובר בלקיחת אחריות ציבורית, ולא בהתפטרות עקב חילוקי דעות עם הדרג הממונה.

ב. התפטרות או פרישה בעקבות חילוקי דעות על מדיניות

ב-2006 התפטר ראש ה-CIA פורטר גוס, לאחר פחות משנתיים בתפקיד. סיבות רשמיות לא נמסרו, אבל דיווחים לא מעטים קשרו את ההתפטרות לחילוקי דעות עמוקים עם ג'ון נגרופונטה, שמונה על ידי הנשיא בוש לתפקיד ה-DNI - Director of National Intelligence - סוכנות על חדשה, בעלת סמכויות למעל 17 ארגוני מודיעין בארצות הברית ובהם ה-CIA, כלקח מכשלי המודיעין קודם לאסון הפיגוע במגדלי התאומים ב-2001.

מקרים ידועים אחרים נוגעים לביקורת קשה מצד בעלי תפקידים מכהנים על מדיניות שהוכתבה על ידי הדרג המדיני – ולא מעטים מהם הסתיימו בהתפטרות של בעל התפקיד, או בבחירה שלו לא להמשיך בקריירה הביטחונית. פול איטון וג'ון באטיסט, שני גנרלים בדרגת שני כוכבים (מקביל לאלוף בצה"ל), ששירתו בעיראק לאחר הפלישה האמריקאית למדינה ב-2003, בחרו לא להמשיך בקריירה למרות שהיו מועמדים לקידום, וביקרו לאחר פרישתם בחריפות את המדיניות של שר ההגנה דאז, דונלד ראמספלד.²

במקרים האלה מדובר בפרישה שבמסגרתה המפקד מקבל על עצמו את בכירות הדרג המדיני ומממש את אחריותו בכך שהוא נאבק על מדיניות, ופורש כשאינו מסוגל אישית למלאה אך אינו טוען שהיא מרסקת את האתוס שעליו נשען הארגון כולו או את יכולתו לפעול.

² David Margolick, "The Night of the Generals", **Vanity Fair**, March 2007
<https://www.vanityfair.com/news/2007/04/iraqgenerals200704?currentPage=3>

ג. התפטרות על רקע תחושה שהדרג המדיני מסכן את המדינה או את ארגון הביטחון

קטגוריה זו רלבנטית במיוחד למשבר הנוכחי בישראל, שכן בעלי תפקידים בכירים עלולים למצוא את עצמם בפני אחד משני מצבי קיצון:

- חקיקה המערערת את סדרי המשטר בישראל ואף עלולה להביא לכדי משבר חוקתי, שבו תתקיים סתירה בין הנחיות הדרג המדיני לפסיקה המשפטית. מצב שכזה ירסק את ערך הממלכתיות, שהרמטכ"ל אביב כוכבי החליט להוסיפו כערך יסוד במסמך **רוח צה"ל**³ ואת כפיפותו של הצבא, על פי אותו מסמך, ל"רשויות השלטון האזרחי הדמוקרטי ולחוקי המדינה". ניסוח זה קושר זה בצד זו את החוק, שבית המשפט הוא הגוף המוסמך לפרשו, ואת הממשלה, כגורמי היסוד שלהם מחויב צה"ל אמונים. הוא מציג במלוא חריפותה את הבעיה המהותית, העלולה להיווצר כאשר תהיה סתירה בין הוראות הממשלה לפסיקת בית המשפט.

ראש השב"כ הקודם, נדב ארגמן, התייחס לאפשרות זו כשהזהיר מפני עזיבה מאסיבית של משרתים בארגוני הביטחון "כאשר מדינת ישראל תעמוד בפאתי הדיקטטורה", אז "אנחנו יכולים לראות התפרקות מבפנים של ארגוני המערכת".

- מצב שבו עצם יכולתו של הארגון למלא את תפקידיו ואף טבעו הבסיסי (צה"ל כצבא העם) יעמדו בסכנה. המשך התהליכים הנובעים ממהלכי קידום הרפורמה המשפטית על ידי הקואליציה ומהמחאה נגדה – מימוש האזהרה של אלפי אנשי מילואים לא להתייצב לשירות, או פגיעה קשה בגיוס לצה"ל עקב חקיקת חוק יסוד: לימוד התורה – עלולים להביא את מערך כוח האדם בצה"ל למצב, שיפגע קשות בכשירותו וביכולתו לעמוד במשימותיו. אזהרות מפני אפשרות שכזו כבר הושמעו על ידי בכירים בדימוס, ובאופן אנונימי גם על ידי חברי המטה הכללי.⁴

למקרה הראשון יש מקבילה מהשנים האחרונות: ביוני 2020 אירעה התנגשות חסרת תקדים בין נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ לראש המטות המשולבים של הצבא, הגנרל מארק מילי. טראמפ תבע ממילי להפעיל יחידות של הצבא והמשמר הלאומי כנגד המפגינים בבירה ושינגטון, שמחו על הרג ג'ורג' פלויד בידי שוטרים במיניאפוליס. בשיאו של הוויכוח, על פי דיווח עיתונאי אמין, צעק הנשיא על מפקד צבאו "אתם לא יכולים פשוט לירות בהם? לירות להם

³ <https://www.ynet.co.il/news/article/bkpxk0qic>

⁴ עמוס הראל, "בצה"ל מבינים שלטייסי חיל האוויר אין תחליף, ונוטים להכיל את העימות עם המוחים שבהם",

הארץ, 21.3.2023

<https://www.haaretz.co.il/news/politics/2023-03-21/ty-article/.highlight/00000187-00d4-d31e-a9ef-43d6eb9e0000>

ברגליים או משהו?" "Can't you just shoot them? Just shoot them in the legs or something?"⁵

אירוע זה ודומים לו הביאו את המפקד העליון של צבא ארצות הברית למחשבות לעזוב את תפקידו, והוא אף ניסח מכתב התפטרות, המובא במלואו באותו דיווח. מילי האשים את טראמפ בפוליטיזציה של הצבא; בניסיון לטעת פחד בלבבות אזרחי ארצות הברית שתפקיד הצבא הוא להגן עליהם; בכך שהנשיא פועל בניגוד לערכים הבסיסיים של שוויון ללא הבדל דת גזע ומין, שהם לב החוקה האמריקנית; ובהרס הסדר הבינלאומי – מה שגורם נזק גדול לארצות הברית בעולם. ראש המטות המשולבים סיים את מכתבו במילים "אתה דוגל ברבים מן העקרונות נגדם נלחמנו. ואני איני יכול להיות שותף לכך. בצער רב אני מגיש לך את מכתב ההתפטרות שלי". ("You subscribe to many of the principles that we fought against. And I cannot be a party to that. It is with deep regret that I hereby submit my letter of resignation").⁶

בסופו של דבר, ולאחר התייעצות עם קודמו בתפקיד הגנרל ג'וזף דנפורד ואחרים, החליט מילי להישאר בתפקידו. הוא קבע לעצמו ארבעה יעדים: להבטיח שהנשיא לא יורה על מלחמה מיותרת מעבר לים; למנוע מטרמפ להפעיל את הצבא נגד אזרחים אמריקאים ברחובות ארצות הברית; להבטיח את שלמות הצבא ולעמוד על יושרתו שלו.⁷ בחודשים הבאים יהיה לו ולשר ההגנה מרק אספר, לדבריהם שלהם, תפקיד מכריע במניעת מהלכים מסוכנים, שהנשיא רצה לבצע בימים האחרונים לכהונתו.⁸

לענייננו, מילי נהג באופן דומה למה שמצופה ממפקד המקבל פקודה בלתי חוקית בעליל: ברור שאסור לו לציית לה, ואולם הוא גם נדרש להישאר בתפקידו על מנת לוודא שהפקודה לא מבוצעת, שכן התפטרותו עלולה להביא למימוש הפקודה על ידי מי מפקודיו שיקבל את הפיקוד. חובתו האתית היא להישאר בתפקיד, לגבות את פקודיו על אי-ביצוע הפקודה ולשאת, אם צריך, במחיר האישי המתבקש מכך – פיטורים. זו הייתה החלטתו של הגנרל מילי, וזו תהיה ההתנהגות המצופה מראשי הארגונים הביטחוניים במקרה של משבר חוקתי.

למקרה השני – סכנה לקריסת מערך כוח האדם של צה"ל וליכולתו לעמוד במשימותיו לנוכח התגובה של מתגייסים, אנשי קבע ומילואים לחקיקה שתעביר הממשלה – הייתה מקבילה בצה"ל לפני כשבעים שנה. יגאל ידין, הרמטכ"ל השני של צה"ל, התפטר בעקבות ויכוח קשה

⁵ Susan B. Glasser, Phillip Baker. "Inside the War Between Trump and His Generals", *The New Yorker*, Vol. XCVIII, Iss. 24, (Aug 8, 2022).

⁶ שם

⁷ שם

⁸ Norah O'Donnell, Mark Esper on His Tumultuous Tenure During One Of The Most Chaotic Times In The Nation's History, 60 Minutes, CBS, May 2022

בינו לבין ראש הממשלה ושר הביטחון דוד בן-גוריון בדבר גודלו ותקציבו של הצבא, שהוקם למעשה מחדש לאחר מלחמת העצמאות.

לדברי ההיסטוריון מרדכי בר-און, ידן חרג דרך קבע מתקני כוח האדם שאושרו לצה"ל, ודרש תוספות לתקציב למרות המשבר הכלכלי החמור בשנים אלה ודרישותיו החד-משמעיות של בן-גוריון לקצץ במספר אנשי הקבע והאזרחים עובדי צה"ל.⁹ ידן התריע על אודות חוסר כשירותו של הצבא, דרש להאריך את שירות החובה לשנתיים וחצי והתעלם מדרישות האוצר לקיצוצים, עד כדי משבר ועצירת הזרמת הכספים לצה"ל על ידי משרד האוצר – מהלך שבעטיו נקלע הצבא לחידלון תשלומים. בסופו של דבר התפטר ידן בדצמבר 1952.¹⁰ (ארבע שנים קודם לכן, ידן היה מעורב באירוע דרמטי לא פחות – "מרד האלופים", בעיצומה של מלחמת העצמאות. ואולם מקרה זה לא נבע מדילמה דומה).

ידן בחר להתפטר, לאחר שהגיע למסקנה כי בתנאים התקציביים שנכפו עליו על ידי הדרג המדיני לא יוכל להעמיד צבא שיהיה כשיר למלא את משימותיו. החלטתו דומה לזו של מפקד המרגיש שאין ביכולתו לממש פקודה חוקית של דרג ממונה. במקרה זה, המפקד חייב להתריע על כי אינו מסוגל לבצע את הפקודה, והיה והפקודה נשארת על כנה הוא חייב להתפטר.

חשיבות ההתרעה לדרג המדיני

לשקילת התפטרות על ידי מפקד בכיר עקב משבר אמון בינו לבין הממונים עליו, פגיעה אנושה באתוס שעליו מבוסס הארגון או תחושה שהמצב שנוצר אינו מאפשר לו למלא את תפקידו ולארגון למלא את משימותיו יש מחיר כבד. ראוי ואף חובה לדון באפשרות זו טרם שהדברים יגיעו למימוש.

במצב של משבר חוקתי על הרמטכ"ל – וכמוהו גם כל ראש ארגון ממלכתי-ביטחוני אחר – להדגיש בפני הדרג הממונה את הבעייתיות החמורה והמהותית הכרוכה בו: עליו להבהיר כי אסור להעמיד את הצבא במצב שבו עליו לבחור להוראתה של איזו רשות להישמע, וכי כאזרח המדינה הוא יפעל ויפקד אך ורק על פי החוק. גם במקרה המבחן השני, שבו מדיניות הממשלה והתגובה האזרחית לה גורמים פגיעה ממשית בצבא, עד כדי אי-כשירות למילוי משימותיו, על הרמטכ"ל (או ראש ארגון ביטחוני אחר) להציג את המצב בפני הדרג המדיני במלוא חומרתו. ככל שהדברים יבוצעו בחדרי חדרים, ורצוי אפילו בשיח של ארבע עיניים, לא יהיה בהם משום איום והם עשויים אף למנוע את מצב הקיצון.

⁹ מרדכי בר-און, **כשהצבא החליף מדיו : פרקים בהתפתחות צה"ל בשנים הראשונות לאחר מלחמת העצמאות 1949-1953**, יד יצחק בן-צבי, 2017, עמ' 32

¹⁰ בר-און, עמ' 272

צה"ל הוא צבא העם, ומחובתו להגן על מדינת ישראל כמדינה יהודית ודמוקרטית. הוא כפוף לדרג המדיני ופועל על פי חוק וברוח מגילת העצמאות. הבהרה שכזו נחוצה בימים אלו והיא אמורה להיות בסיס לשיח בין דרג מדיני לדרג צבאי על אודות גבולות הסמכות והקווים האדומים שבמסגרתם פועלים המפקדים והארגון.

מומלץ למפקדי הגופים הביטחוניים המרכזיים בישראל ליזום, כבר כעת, את הדיונים הנדרשים.