

על המתחים בממשק בין הדרג המדיני לדרג הצבאי

אסא כשר, מאיר אלרן ועידית שפרן גיטלמן | 7 בספטמבר, 2023 | גיליון 1763

לאחרונה נחשפו מתחים מאתגרים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי, בעיקר בהקשר להתייחסות לכשירות המבצעית של צה"ל נוכח הצעדים שנוקטים אנשי מילואים בכירים, בעיקר בחיל האוויר. מתחים כאלה אינם נדירים, אולם בהקשר למשבר הפוליטי-חברתי המעמיק, החדרתם לשיח בין הממונים על הביטחון הלאומי פוגעת קשות באמון ביניהם ובאמון הציבור בממשלה ובצבא. מדובר בתופעה הרסנית החייבת להיפסק לאלתר. האחריות לכך הינה על הדרג המדיני. השאלה כיצד אמור להתנהל הממשק בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי - וכך גם לגבי השב"כ והמוסד - לא זכתה לתשובה סדורה ומלאה, מעבר לנאמר בחוק יסוד: הצבא ולמסורת ההתנהלות ביניהם. במסגרת ההידברות על היציאה הנדרשת מהמשבר הנוכחי, יש לגבש בהסכמה מערכת ערכים והסדרים מעשיים וברורים גם לעניין חיוני זה, כדי לנטרל היבטים של פוליטיזציה בממשק בין הדרגים כתיקון בחוק או בקוד אתי מיוחד.

ביטויי המחאה נגד "הרפורמה המשפטית" של הממשלה, כוללים הודעות אישיות רבות של קציני מילואים, בעיקר אך לא רק, בחיל האוויר ובאמ"ן, בדבר ביטול התנדבות לשירות מילואים או השעייתה, או הצגת אפשרות לעשות זאת. על רקע תופעה חריגה זו והשלכותיה על הכשירות המבצעית והלכידות של צה"ל, נחשפו לאחרונה גם מתחים מאתגרים ביותר בין בכירי הדרג המדיני לבין בכירי הדרג הצבאי. ביטוייהם המפורטים של המתחים הללו אינם נחשפים במלואם לציבור, אולם הם כנראה חריפים ובחלקם נושאים אופי של איום כלפי קצינים בכירים בצה"ל. התופעה הקשה מחייבת בחינה עקרונית אודות המיסוד הראוי של הממשק בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי.

השאלה המהותית כיצד אמור להתנהל הממשק בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי (וכך גם לגבי השב"כ והמוסד) לא זכתה לתשובה סדורה ומלאה, מעבר לנאמר בחוק יסוד: הצבא ולמסורת של ההתנהלות ביניהם. חוק יסוד: הצבא מגדיר בכלליות כי "הצבא נתון למרות הממשלה", וכי "ראש המטה הכללי נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון". החוק אינו מפרט מה כוללת כפיפות זו, מה היחס בין כפיפות למרות, ומה מקומו של ראש הממשלה במארג יחסים זה. דווקא משום כך, מה שמסתמן כמתוחות משמעותית, על רקע המשבר הפוליטי-חברתי הנמשך כבר חודשים ארוכים, מצדיק בחינה יסודית של סוגיה קריטית ורגישה זו, מרמת הערכים והעקרונות עד רמת הנהלים וכללי ההתנהגות הנדרשים.

על בחינת ההתנהלות הראויה להתייחס לשני הצדדים: למפקדי הצבא הבכירים ולראש הממשלה ולשרים.

א. מפקדי צה"ל חייבים לפעול למימוש הייעוד של צה"ל, בכל שעה, בכל מקום ובכל הנסיבות, לפי ערכי צה"ל, הנכללים במסמך "רוח צה"ל". ביניהם נמצאים "הגנת המדינה, אזרחיה ותושביה", "ממלכתיות", "אחריות", "אמינות", "דוגמה אישית" ו"מקצועיות". אין ספק, שהרמטכ"ל והקצינים, המבקשים להביא בפני ראש הממשלה, שרי הקבינט וחברי ועדה של הכנסת את תמונת המצב בדבר הכשירות של צה"ל, עם הערכת ההתפתחויות העתידיות, פועלים על פי הערכים הללו.

בשיח עם הדרג המדיני, מצופה שהרמטכ"ל, ככל מפקד, יביע את דעתו המקצועית הברורה והמפורטת בכל נושא שעל הפרק, על יסוד שיקול דעתו הענייני ועבודת מטה שנעשתה באחריותו. בעשותו כך הוא משרת במישרין את טובת הכלל ומאפשר לדרג המדיני לקבל החלטות מושכלות. התנהלות כזו היא גם ראויה וגם בעלת ערך מובהק בשמירה על אמון הציבור ברמטכ"ל ובצה"ל. האמון הוא שמעניק ביטחון לאזרחים, שהצבא פועל היטב עבורם על פי הייעוד והערכים של הצבא. נקודת המוצא היא דומה בהתייחסות לראשי ארגוני הביטחון המקבילים, גם אם התנהלותם של אלה הינה רגישה פחות מזו של בכירי הצבא, בשל אחריותו הכוללת לביטחון המדינה ומעמדו המיוחד כ"צבא העם".

ב. נקודת המוצא לבחינת ההתנהלות הראויה של הדרג המדיני היא שונה לחלוטין. לחברי הממשלה בישראל אין קוד אתי. ניסיונות לכוון קוד כזה, בוועדת שמגר ובוועדת נאמן, לא צלחו. הדבר מקרין על חלק מהתבטאויותיהם של שרים בממשלה שאינן עולות בקנה אחד עם הערכים הבסיסיים של "ממלכתיות", "אחריות" ו"מקצועיות". יש בהן כדי לתרום למתחים שהתגלעו לאחרונה סביב נושא הכשירות של הצבא, אך הם רחבים יותר וכוללים גם השתלחויות בוטות מפורשות של שרים וחברי כנסת בחברי המטה הכללי, כאשר אופן התנהלותם והתבטאויותיהם של הקצינים אינו לרוחם.

כנקודת מוצא לבחינת ההתנהלות הראויה של הדרג המדיני בממשק עם הדרג הצבאי, ניעזר במסמך שהתקבל בבריטניה ובו נוסחו כללי התנהלות של המכהנים בתפקיד ציבורי, בין שנבחרו ובין שמונו. המסמך מונה את "שבעת הכללים של החיים הציבוריים" ("כללי נולן"¹ [Nolan]), על שם ראש הוועדה שגיבשה אותם). מתוך הכללים הללו, נציין את אלה האמורים להנחות את ראש הממשלה והשרים בישראל בממשק עם הדרג הצבאי (או דרג ממלכתי אחר).

¹ <https://www.gov.uk/government/publications/the-7-principles-of-public-life/the-7-principles-of-public-life--2>

הכלל הראשון [Selflessness] דורש מהמכהן בתפקיד ציבורי שיפעל על יסוד שיקולי טובת הכלל, ללא סטיה כלשהי מטעמים אישיים או סקטוריאליים. הנחייה של ראש הממשלה ל-רמטכ"ל, כפי שפורסמה, לשמור על כשירות הצבא, בנסיבות של מחאת אנשי מילואים, למשל, מעוררת תהייה. זאת, כאשר ראש הממשלה מנחה את הרמטכ"ל למלא את מלאכתו הבסיסית כראוי, מתבקשת ממילא השאלה מהו העניין הסמוי העומד ביסוד ההנחיה שעל פניה היא ריקה מתוכן ואף עלולה להתפרש כמעליבה.

הכלל השלישי דורש "אובייקטיביות" [Objectivity], כולל "שימוש בנתונים הטובים ביותר" והעדר פניות על בסיס אישי או סקטוריאלי. הדרג המדיני חייב, במסגרת אחריותו כגורם הבכיר המפעיל את הפיקוח האזרחי על הצבא, להתייחס לדרג הצבאי כאל מקור מקצועי מובהק. חוות דעתו של הפיקוד הצבאי חייבת להידון לגופה, מתוך אמון מלא ביושרה שביסודה. טענות הנשמעות מפוליטיקאים בדבר "שיקולים פוליטיים" של הצבא כחלק מחוות דעתו לממשלה (כמו בהתייחסות לחוות הדעת של צה"ל בעניין ההסכם בדבר הגבול הימי עם לבנון) סותרות כלל זה. חוות דעת של הרמטכ"ל או של מפקדים אחרים צריכות להיות ולהתקבל כביטוי מובהק של אחריות ומקצועיות. גם במקרה אפשרי של חילוקי דעות בנושאים ביטחוניים, דוגמת אלה שנמצאים כיום על סדר היום בישראל, על דיונים בין הדרגים להתנהל מתוך כבוד ויושרה, לאמינות ולמקצועיות של כל המשתתפים בהם. ההכרעה בחילוקי דעות חייבת להיות של הדרג המדיני, אך עליה להיות עניינית ומושכלת.

לפי כלל ה"אובייקטיביות" לא סביר שראש הממשלה יסרב לקבל את הרמטכ"ל המבקש להציג בפניו נתונים שיש להם חשיבות מיוחדת. יוזכר כי כך קרה כאשר – על פי דיווחים בתקשורת – סירב ראש הממשלה לבקשת הרמטכ"ל לכנס את הקבינט טרם ההצבעה על ביטול עילת הסבירות ולהציג בפניו את תמונת כשירות הצבא והשלכותיה. סירוב כזה נותן מקום לא רק לחשש בדבר איכות החלטות הביטחוניות של הדרג המדיני, המתקבלות ללא נתונים שהדרג הצבאי רוצה להציג בפניו, אלא גם לחשש בדבר קבלת החלטות ביטחוניות על יסוד שיקולים זרים, שלא לטובת הכלל.

בהקשר הישראלי ראוי להוסיף כלל, שבהקשר הבריטי אולי לא היה עולה על הדעת, והוא שהחלטה של הדרג המדיני שמשמעותה הנחיה לדרג הצבאי, חייבת להיות חוקית, לפי הדין בישראל.

על רקע כל זה, מתעוררת לאחרונה דאגה רבה בהתייחס לרמת האמון השוררת בין הדרג המדיני הבכיר לזה הצבאי. תמיד היו מחלוקות בין הדרגים. אולם בהקשר הנוכחי, החדרת המחלוקות החריפות הקיימות בחברה הישראלית לשיח בין הממונים הראשיים על הביטחון הלאומי יוצרת פגיעה קשה באמון ביניהם ובאמון הציבור המפולג גם בממשלה וגם בצבא. מדובר בתופעה הרסנית החייבת להיפסק לאלתר. כאשר הדרג המדיני מטיל דופי בדרג הצבאי הבכיר, ולהבדיל מביקורת עניינית, מאשים אותו בקבל החלטות על בסיס שיקולים הזרים לביטחון המדינה, הוא יוצר שבר באמון הכללי בצה"ל ובמפקדיו. זאת ועוד – על רקע שבר כזה,

קשה לדרוש מאנשי המילואים לתת אמון במפקדיהם גם בשעה שהם אינם סומכים על הדרג המדיני, שכן, התמונה המתקבלת היא של הפעלת לחצים לא עניינית עד כדי הליכת אימים על דרג הפיקוד הבכיר. לא במקרה חוזרים ומבהירים אנשי המילואים שהפסקת התנדבותם מקורה בחוסר אמון בדרג המדיני, וכי אין להם עניין מול מפקדיהם. האחריות לתיקון השבר הינה על הדרג המדיני.

במסגרת ההידברות על אודות הדרך לחלץ את המדינה מהמשבר החברתי-פוליטי-לאומי שהיא נתונה בו, יהיה מקום לגבש בהסכמה מערכת ערכים והסדרים מעשיים ברורים גם לעניין מסגרת היחסים בין הדרג המדיני לצבאי בתחומים קריטיים וחיוניים, וביניהם ניטרול הפוליטיזציה מהממשק ביניהם. יש הסוברים כי העמימות המצויה בחוק יסוד: הצבא, הינה מכוונת, ונועדה להשאיר מרחב פרשנות. מסתבר עתה שאין מנוס מהסדרה מיטבית של ההתנהלות הראויה בין הדרגים, לטובת ביטחון המדינה, בחוק יסוד: הצבא או בקוד אתי מיוחד לעניין זה.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט