

האם לא הגיעה העת להכשיר את הקצונה הבכירה לפוליטיקה?

יורם פרי

"פרשת הרפז" חשפה את אחד המשברים החמורים ביותר בתולדות היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי במדינת ישראל. למרות העיסוק הרב בפרשה זאת, כמעט ונעלם מעין הציבור עניין מרכזי שהתרחש במהלכה בין שר הביטחון אהוד ברק לבין הרמטכ"ל גבי אשכנזי: הקרב בין השניים על סעיף "המפקדה הכללית" בהוראת הפיקוד העליון, הקובע מהו מעמדו של שר הביטחון כלפי הרמטכ"ל ומי עומד למעשה בראש הצבא. היה זה מאבק על העקרונות המסדירים את היחסים בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי הכפוף לו. הסיבות למשברים חוזרים ביחסים בין דרגים אלה ידועות, ולמרות הסכמה רחבה מה צריך לעשות כדי לתקן את הדרוש תיקון, דבר לא נעשה בעניין זה במשך שנים. מאמר זה בוחן את הסיבות לכך שכל השותפים לנושא מעדיפים את העמימות בהגדרת היחסים ביניהם, וכן את מי משרתת עמימות זו.

מילות מפתח: פרשת הרפז, פיקוח אזרחי על הצבא, עמימות ביחסי דרג מדיני-דרג צבאי, משבר ביחסי שר הביטחון והרמטכ"ל, סמכות שר הביטחון, שותפות צבאית-פוליטית, דו"ח ועדת אגרנט, ועדת וינוגרד.

רקע

ספרים, מאמרים, ראיונות ועדויות לרוב – אחד האחרונים שבהם הוא המחקר הביוגרפי על ראש אמ"ן לשעבר, אלוף אהרון יריב¹ – חוזרים וממחישים עד כמה עמוקה מעורבותו של צה"ל בפוליטיקה הלאומית בישראל. יריב עצמו ראה תופעה זו בדאגה עוד בהיותו לובש מדים: "כמה וכמה פעמים אמרתי לגולדה מאיר: 'אסור

פרופ' יורם פרי ייסד את מכון חיים הרצוג לתקשורת, חברה ופוליטיקה באוניברסיטת תל-אביב ועמד בראשו. כיום הוא עומד בראש המכון ללימודי ישראל ע"ש ג'וזף ואלמה גילדהורן באוניברסיטת מרילנד בארצות הברית.

לך להשתמש בי, ראש אמ"ן, כאיש קשר לממשל האמריקאי. הקשרים ההדוקים האלה שאני מקיים אתם עלולים לפגוע ביכולתי להיות מעריך לאומי טוב, נייטרלי, לא משוחד. בשביל זה אני זקוק לריחוק ממקבלי ההחלטות, אבל היא לא קיבלה את דעתי".² למרות עמדה זאת של יריב, שנעשה לימים גם שר בממשלה, חושף הספר הביוגרפי החדש עליו פרטים שלא היו ידועים עד כה על מידת המעורבות העמוקה שלו, ומכאן גם על ההשפעה שהיתה לו, בקביעת המדיניות בישראל.

אם עמדתו של יריב – אף כי לא מעשיו – תאמה את הכלל לפיו הצבא אינו אמור להיות מעורב בתהליכים האזרחיים, המקרה של משה ("בוגי") יעלון עומד בקוטב המנוגד. לדעתו של הרמטכ"ל לשעבר (ושר הביטחון כיום), בעיית היסוד של ביטחון ישראל היא הצורך בהכרה לאומית רחבה שאנחנו "אומה במאבק", וכי בהווה ובעתיד הנראה לעין תימצא מדינת ישראל במצב של מלחמה מתמדת, ובין גלי גובה שונים של עצימות תמשיך להתנהל "המערכה שבין המערכות". היכולת לעמוד במלחמה מסוג זה מותנית, בראש ובראשונה, בתפיסות הציבור האזרחי, ולכן תפקידו הראשוני של הצבא הוא להכשיר את העם למצב זה.³ יעלון היה הראשון שפיתח באופן שיטתי את התפיסה המרחיבה את תחומי העיסוק, החשיבה והתכנון הצבאיים לממדים שאינם צבאיים, אך משפיעים על המאמץ הצבאי ומעמיקים את פעילות צה"ל בתוככי החברה האזרחית והמערכת הפוליטית. הוא הגה דוקטרינה זו, פיתח ומימש אותה בעת שכיהן כאלוף פיקוד המרכז והרחיב אותה כשהתמנה לרמטכ"ל.⁴

בין התנהגות למעשה של האלוף יריב בשנות השישים של המאה הקודמת לבין התפיסה המנומקת של האלוף יעלון בעשור הראשון של המאה ה-21 התפרסמו בעשור האחרון עדויות רבות מאד, הן על ידי חוקרים מהאקדמיה, הן על ידי שחקנים במערכת הצבאית או הפוליטית, המעידות על כך שהזיקה בין צה"ל למערכת המדינית אינה זו שראש הממשלה ושר הביטחון הראשון, דוד בן גוריון, ביקש לעצב עם הקמת המדינה, אלא משהו אחר. למעשה, צה"ל לא היה מעולם צבא אינסטרומנטלי, מנותק מפוליטיקה ומבצע אך ורק את המדיניות שמוכתבת לו על ידי הדרג המדיני.⁵

הממצאים של שני העשורים האחרונים מלווים בהתפתחות תיאורטית בסוגיה זאת. יותר ויותר חוקרים עוסקים בניתוח היחסים הסימביוטיים השוררים בין הסקטור הצבאי ובין הסקטור האזרחי.⁶ סקירה קצרה ולא ממצה של ההתפתחות התיאורטית הזו חייבת לפתוח בפורצת הדרך רבקה שיף, שהציגה את תיאוריית ההלימה (Theory of concordance) וקבעה כי צריך שיהיו דיאלוג והסכמה על חלוקת האחריות בין התחום הצבאי לבין התחום האזרחי. דאגלס בלנד דיבר על "אחריות משותפת" (Shared responsibility) ועל משטר וכללי משחק של "היריבים המיוודים". אליוט כהן שכלל את מושג הפרופסיונליזם של הנטינגטון וטבע את

המונח "הדיאלוג הלא שוויוני" (Unequal dialogue). באותה עת הצעתי אני את מודל "השותפות הצבאית-פוליטית".⁷

בעשור האחרון תיארו חוקרים את היחסים המורכבים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי בארצות הברית, בהם מעורבים הפנטגון והנשיא עצמו, וזאת במיוחד על רקע המלחמות בעיראק ובאפגניסטן.⁸ במקביל התפתחה תפיסה אחרת – מודל "רשת הקשרים" של סניידר וגייבסון, השייכת אף היא לאותה אסכולה. את המודל האמריקאי הזה אימצו שפר וברק בתיאור שלהם את "הרשת הביטחונית", המשלבת בתוכה שחקנים מהמגזרים האזרחי והצבאי. רשת זו הצליחה להגיע ל"מעמד מיוחד", באופן המייתר את עצם ההבחנה בין שני סקטורים אלה והופך אותה לחסרת משמעות.⁹

קובי מיכאל היטיב לתאר את המתח, או הדיאלוג, בין הדרג המדיני לבין הדרג הצבאי, בהתייחסו אל "מרחב השיח" שבו מתנהל דיאלוג זה: "מפגש אינטלקטואלי של חילופי מידע וידע, שבו מוגדרות המטרות המדיניות והמשמעות הצבאית שלהן".¹⁰ האחרון בסדרת הכותבים עד כה בסוגיה זו היה יגיל לוי, שניתח את מערכת היחסים בין הדרג הצבאי ובין הדרג המדיני ואת "מרחב המיקוח" – רפרטואר אפשרויות הפעולה ממנו יכולים הרמטכ"לים לבחור בדרך מסוימת כאשר קיים מצב של עימות בינם לבין הדרג המדיני שמעליהם.¹¹ הבסיס התיאורטי של לוי הוא זה: בין הצבא לבין המוסדות האזרחיים שמעליו מתנהלים יחסי חליפין, במסגרתם ממיר הצבא את כפיפותו ואת נכונותו להגבלת האוטונומיה שלו במשאבים חומריים ולגיטימציוניים שהוא מקבל מן הדרג האזרחי. כאשר הצבא חש שיחסים אלה אינם מאוזנים, הוא יביע התנגדות למרות הפוליטית. הדרג המדיני מצדו מוגבל ביכולתו לרסן את הצבא, מכיוון שהוא זקוק לשירותי הלגיטימציה שהצבא מעניק לו. ככל שהדרג המדיני נזקק יותר ללגיטימציה כזו – למשל, בהחלטות דרמטיות של יציאה למלחמה או במהלכי שלום שיש עליהם מחלוקת ציבורית – כך נחלש מעמדו בדיאלוג עם השותף הצבאי.

למרות ההכרה הגוברת, הן בין חוקרים והן בקרב אנשי המעשה, באופי הסימביוטי של היחסים בין המגזר האזרחי ובין המגזר הצבאי, רוב העוסקים בתחום זה עדיין ממשיכים לחשוב במושגי המודל הישן, האינסטרומנטלי, ומטיפים לחזק את הפיקוח האזרחי על הצבא על ידי חיזוק האגף האזרחי והחלשת הצבא. למרות שמודל זה, אותו מגדיר איש אג"ת, סא"ל אלון פז, כ"גישת התיחום", עדיין משקף את התפיסה הרווחת, המודל המתאר נכון יותר את המציאות הישראלית הוא מודל אלטרנטיבי, של השותפות הסימביוטית, או בלשוננו של פז "גישת ההתערבות", לפיה יש משא ומתן מתמיד ושיווי משקל דינמי בין שני תחומי הידע – הצבאי והמדיני: "פועלת כאן התאבכות של עולמות הידע".¹²

האם לא מתבקשת מכאן מסקנה שתיקון המצב מחייב לא רק טיפול באגף האזרחי של המשוואה, אלא, ואף יותר מכך, דווקא טיפול באגף הצבאי? האם ההבנה בדבר אופיו הפוליטי של הצבא, במובן של עיסוק והשפעה על המעשה המדיני (להבדיל ממפלגתי), אינה מחייבת להכשיר את הקצונה הבכירה להיכרות מעמיקה יותר עם עקרונות הפוליטיקה, במטרה לאפשר לה הבנה מעמיקה יותר של מהות התהליך הפוליטי וכללי המשחק בו? האם לא צריך להעשיר את הידע ההיסטורי הרחב, לא רק הצבאי, של הקצינים ולפתח בצבא את החינוך למנהיגות אזרחית? כשמדובר בעקרונות הפוליטיקה, הכוונה אינה לפוליטיקה מפלגתית, אלקטורלית, או לטיפוח אידיאולוגיה כלשהי, אלא להבנה תיאורטית ואקדמית של התיאוריה הפוליטית ושל כללי הפוליטיקה, וכן למיומנות במשחק הפוליטי, כפי שתלמידי מדעי המדינה לומדים בין כותלי האוניברסיטה. אולי בדרך זו, ולא על ידי התעלמות מהאופי הפוליטי של המוסד הצבאי, ניתן יהיה להגיע לאיזון נכון יותר בין לובשי המדים ובין האזרחים בשותפות המורכבת הזו?

שאלות אלו מתבקשות במיוחד בעקבות בחינה מעמיקה של המשבר ביחסים בין שר הביטחון אהוד ברק לבין הרמטכ"ל גבי אשכנזי. קודם שניגע בפרשה עצמה, נפתח בבירור הסיבות והגורמים לקיומם של משברים חוזרים ונשנים ביחסי שני הדרגים.

משברים ביחסי דרג מדיני-דרג צבאי בישראל

בקיץ 2010 הודיעו ראש הממשלה בנימין נתניהו ושר הביטחון אהוד ברק לרמטכ"ל גבי אשכנזי שהם מתכוונים להכריז על פקודת פ+30 בנושא האיראני, כלומר, שעליו לדרוך את המערכת הצבאית כדי שתהיה מוכנה למתקפה על מתקני הגרעין באיראן בהתראה של שלושים יום. הרמטכ"ל, בגיבוי ראשי המוסד והשב"כ, התנגד לכך, וראש המוסד מאיר דגן הסביר את הסיבה להתנגדות זו: "פ+30 זה דבר שלא יכול להישמר בחשאי. אחרי חמישה ימים צריך לגייס מילואים, צריך להכין מלאים, לדאוג לדם, לדלק, לתחמושת. אין ארגון מודיעין בעולם שלא יעלה על זה".¹³ עצם הפתיחה של מהלכים כאלה, הבהירו אנשי המקצוע לפוליטיקאים, תביא בהכרח לתגובה איראנית, וכך תיווצר שרשרת של צעדים הדדיים בלתי נמנעים שיביאו לפרוץ מלחמה, מבלי שהתקבלה על כך החלטה מפורשת מראש. מעבר לנימוק זה שמעו ראש הממשלה ושר הביטחון גם טיעון בעל אופי חוקתי: הגוף שאמור לקבל החלטה ממין זה הוא הממשלה, או הקבינט המוסמך על ידי הממשלה, ולא שר הביטחון, או אפילו ראש הממשלה לבדו. לכן הרמטכ"ל, כמי שעומד בראש צה"ל, אינו חייב לבצע את שנתבקש לעשות.

האירוע השני שהתרחש באותה תקופה זכה לכיסוי תקשורתי נרחב ולכינוי "פרשת הרפז", ועיקרו מערכת היחסים המעורערת בין שר הביטחון ברק והרמטכ"ל

אשכנזי. מבקר המדינה, שבדק את הפרשה, כתב עליה: "אסור שבמדינת ישראל, שבה המערכת הביטחונית היא גם מערכת קיומית וגם אתוס, יתערער האמון בראשי מערכת הביטחון בשל מסכת יחסים בלתי נסבלת עד כדי איבה וחוסר אמון ביניהם".¹⁴ לשונו של המבקר הייתה מאופקת בהשוואה לתיאורים אחרים שנפוצו בתקשורת: "פוטש בקריה", "מרד קולונלים", כתבו פרשנים בכירים ב"הארץ", כשהם מצטטים את שר הביטחון עצמו.¹⁵ ברק אף הופיע ב-2 בפברואר 2011 בטלוויזיה והאשים את הרמטכ"ל המכהן בכך שיש לו "בעיות מקצועיות ואתיות חמורות".¹⁶ מאוחר יותר הגדיר השר את מעשי הרמטכ"ל בשיחה עם מבקר המדינה כ"פוטש... פעולה בלתי חוקית" והאשים כי "נעשו מהלכים חתרניים יזומים וחד-צדדיים לפגוע בשר הביטחון".¹⁷ בתצהיר שהגיש ברק לבית המשפט ב-13 באוגוסט 2013, הוא הוסיף והאשים את אשכנזי ב"פעולה נגד הדרג המדיני, תוך שימוש בכלים ובהתנהגות עבריינית" וייחס לקבוצת קצינים בראשות הרמטכ"ל התנהגות "בניגוד לקוד הפלילי, לחוק יסוד הצבא, לנורמות הפיקוד ולרוח צה"ל".¹⁸

ההאשמות שהטיחו אשכנזי ותומכיו בברק היו לא פחות נוקבות. לתפיסתם, מה שקרה לא היה ניסיון פוטש של הרמטכ"ל נגד שר הביטחון, אלא פוטש של שר הביטחון נגד הממשלה.¹⁹ לטענתם, ברק ניסה לנכס לעצמו את הסמכויות הנתונות לממשלה כולה, ומכיוון שהדבר לא עלה בידיו, החל במהלך "המתוכנן לפגוע במעמדו של רמטכ"ל מכהן". הם הוסיפו כי "בבסיס התנהלותו של השר ברק ולשכתו עמדה תכנית השר להביא את הרמטכ"ל ללכת הביתה או לסיים את תפקידו חבוט וחבול".²⁰

ההיסטוריה הפוליטית של ישראל רצופה לכל אורכה במקרים של חריקות ביחסי הדרג המדיני והצבאי. כמה פעמים עמדו שרי הביטחון אפילו להדיח את הרמטכ"ל על רקע זה: השר עזר ויצמן רצה להדיח את הרמטכ"ל מוטה גור ב-1977, והשר בנימין בן אליעזר רצה לעשות דבר דומה לרמטכ"ל שאול מופז ב-2001. בשניהם נבלם השר על ידי ראש הממשלה. אולם שני האירועים שהתרחשו בראשית העשור הנוכחי – האירוע האיראני ו"פרשת הרפז" – שונים מקודמיהם ומצדיקים את השימוש במושג "משבר". מה שמשותף להם הוא לא רק ערעור מצד צה"ל על מדיניות הממשלה, אלא מחלוקת על כללי המשחק לפיהם מתנהלים היחסים בין הדרג המדיני לדרג הצבאי ועימות על עצם העקרונות המסדירים את יחסי הצבא והממשלה.

אין מחלוקת, לא בין חוקרים ולא בין אנשי המעשה, אזרחים כאנשי צבא, על עצם הבעייתיות ביחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי בישראל. "היחסים בין ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל הם חלקלקים", קבע יהודה בן מאיר, והוסיף כי הם "גורמים מדי פעם להתנהלות בלתי תקינה של אחד מבעלי התפקידים או להתפרצות מאבקי עוצמה ביניהם".²¹

חוקרים רבים עסקו בשני העשורים האחרונים בניתוח הסיבות לחריקות אלו, עד כדי כך ששדה מחקרי זה כבר הגיע לרוויה. אותם חוקרים גם שבו והמליצו על אמצעים ודרכי פעולה לתיקון המצב שהושמעו לראשונה כבר על ידי ועדת אגרנט. ועדה זו, שניתחה את מחדלי מלחמת יום הכיפורים, קבעה ב־1974 כי חסרות הגדרות ברורות לחלוקת הסמכויות והאחריות בין ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל. בסעיף 17 לדוח החלקי שלה קבעה הוועדה: "חוסר ההגדרה של הסמכויות, השורר במצב הקיים בתחום הביטחון, תחום שאין למעלה ממנו לחיוניות, מכביד על אפקטיביות הפעולות, גורע ממוקד האחריות ואף גורם לאי בהירות ומבוכה בקרב הציבור". אולם הוועדה הסתפקה בהמלצה עקרונית בלבד – להגדיר את הסמכויות והאחריות האלו בחוק – ולא הציעה מתכונת מפורטת וברורה כיצד הן צריכות להיות מוגדרות.

בעקבות פרסום מסקנות ועדת אגרנט חוקקה הכנסת בשנת 1976 את חוק יסוד: צה"ל. סעיפי החוק קובעים כי "הצבא נתון למרות הממשלה" וכי "שר הביטחון הוא הממונה על הצבא מטעם הממשלה". מעמדו של הרמטכ"ל הוגדר בחוק היסוד כ"דרג הפיקודי העליון בצבא", ונקבע כי הוא "נתון למרות הממשלה וכפוף לשר הביטחון" ותו לא. החוק לא ביטל את העמימות בהגדרת הסמכויות והאחריות בתוך הדרג המדיני וגם לא את משמעותן של אלו ביחסים בינו לבין הדרג הצבאי. משום כך הוא לא מנע את המשך החיכוכים, שהעסיקו גם לאחר מכן חוקרים, מומחים, אנשי מעשה, וכן ועדות חקירה שהתמנו כדי לנתח גורמי כישלונות צבאיים ומשברים חדשים, כמו ועדת וינוגרד שעסקה במלחמת לבנון השנייה.²²

למרות העיסוק הזה והבנת כל המעורבים שבמוקדם או במאוחר יגיע משבר נוסף, דבר לא השתנה והחוק לא תוקן. לאורך השנים, וגם לא בעקבות שתי הפרשיות החדשות של ראשית העשור הנוכחי, לא נשאלו השאלות העיקריות: לא מה דורש תיקון, אלא מדוע דבר לא נעשה כדי ליישמו? מי נהנה מהסטטוס קוו ואינו מעוניין לשנות את החוק? מדוע לא נקטה הממשלה שום ניסיון של ממש לשנות את המצב? מדוע היוזמות המעטות לשינוי באו מן המערכת המשפטית או מהאקדמיה, ולא מהמערכת הפוליטית? ומדוע כשכבר הייתה יוזמה פוליטית כזו, היא לא הניבה כל פרי.²³

מאמר זה עוסק בשאלה שלא נדונה עד כה על ידי חוקרי צבא־חברה בישראל: מדוע לא נעשה בפועל דבר כדי לשנות את המצב המשובש. הדיון בשאלה זו יתמקד בשני השחקנים הראשיים בזירה – הרמטכ"ל ושר הביטחון – המייצגים, באופן המובהק ביותר, את החיכוך בממשק שבין האזרחי לצבאי, בין הממשלה לבין הצבא.

ההסבר המוסדי למשברים: המבנה הקואליציוני של הממשלה

המקור העיקרי לקיומם של משברים בין הרמטכ"ל ובין הדרג הפוליטי הוא מבנה המשטר: בישראל אין מפקד עליון לצה"ל בדמות אדם אחד, אלא קיימת ישות קולקטיבית – הממשלה, שהיא קואליציה רב־מפלגתית. עליונות הדרג האזרחי הנבחר על פני הצבא גובשה כעיקרון מנחה כבר במהלך תקופת הישוב. אולם מעבר לעיקרון הכללי הזה, שאומץ על ידי המדינה ב־1948, משמעותה הקונקרטי של כפיפות הצבא לממשלה נותרה עמומה. בארצות הברית או בצרפת, בהן הנשיא הוא המפקד העליון של הצבא, יושב ראש המטות המשולבים כפוף לו; במשטר הפרלמנטרי הגרמני, שר ההגנה הוא המפקד העליון של הצבא, אך במצב חירום עוברת הסמכות לראש הממשלה (הקנצלר). ברוב המדינות בהן מיוחסת חשיבות לצבא ולהגנה על המדינה, סמכות הפיקוח על הצבא מרוכזת בידי אדם אחד, לרוב ראש הממשלה. כך, למשל, הדבר בבריטניה, ביוון ובספרד.

לא זה המצב בישראל. המבנה הקואליציוני גורם לפיצול הפיקוח האזרחי על הצבא, והמתחים בין המפלגות ואף בין סיעות ואישים בתוכן, האופייניים לכל ממשלות ישראל, משפיעים על צורת העבודה של הממשלה כלפי צה"ל והעומד בראשו. המצב חמור עוד יותר במקרים בהם ראש הממשלה ושר הביטחון אינם מאותה המפלגה. בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה, כשאדם אחד – דוד בן גוריון – מילא את שני התפקידים של ראש הממשלה ושר הביטחון, ומעמדו היה סמכותי ונערץ, ידע הרמטכ"ל בדיוק למי הוא חייב דין וחשבון. ברגע שפוצלו התפקידים, לראשונה ב־1953, נוצרה אי־בהירות. זו שימשה מקור לתקלות ולמשברים, אותם היטיב לתאר ביומנו משה שרת, יורשו הראשון והזמני של בן גוריון בתפקיד ראש ממשלה.

כאשר ראש המפלגה הגדולה המרכיב את הממשלה נהנה מעוצמה פוליטית רבה במפלגתו ובקואליציה, הוא יעדיף למלא את שני התפקידים – ראש הממשלה ושר הביטחון. כך עשו בן גוריון בשנות החמישים, לוי אשכול ב־1963, מנחם בגין תקופה קצרה לאחר שעזר ויצמן עזב את הממשלה ב־1980, יצחק רבין ב־1992 ואהוד ברק ב־1999. אבל הדפוס השכיח יותר הוא שעוצמת מפלגת השלטון אינה מספקת כדי שראש המפלגה יוכל לתבוע לעצמו את שני התפקידים. כך נאלץ ראש הממשלה לוי אשכול ממפא"י לתת ב־1967 את תפקיד שר הביטחון למשה דיין מרפ"י, וראש הממשלה יצחק שמיר מהליכוד מסר את התיק ליצחק רבין ממפלגת העבודה. אותו דין חל גם כאשר בתוך מפלגת השלטון עצמה נאלץ ראש הממשלה לשתף את יריביו מבפנים במוקד הכוח הפוליטי, כפי שקרה בליכוד עם בגין וויצמן, ולאחר מכן עם בגין ושרון, ובמפלגת העבודה עם רבין ופרס.

לעומת הפיצול הפוליטי בצמרת השלטון, צמרת הפיקוד בצה"ל בנויה בצורה ריכוזית ביותר, ולרמטכ"ל יש עוצמה ארגונית ופוליטית אדירה בהשוואה לממלאי תפקיד מקבילים בצבאות אחרים.

בכל פעם שהתרחש משבר ביחסי הדרג הצבאי והדרג המדיני בישראל, וועדת חקירה נדרשה לחקור את סיבותיו, היא קבעה שפיצול הסמכות האזרחית על הצבא הוא גורם מרכזי למשבר. אלא שהפיצול כשלעצמו אינו מחייב היחלשות הבקרה האזרחית על הצבא; הפיקוח האזרחי נחלש כתוצאה מאי-ההסכמה, ובעיקר מהעמימות, סביב אופן חלוקת הסמכויות והתפקידים, הן בתוך הדרג המדיני – הממשלה, ראש הממשלה, ושר הביטחון – והן ביחסי הדרג המדיני עם צה"ל.

חוק יסוד: הצבא הגדיר במפורש את הנורמה, שהייתה קיימת ממילא ושלא היה עליה ערעור, של כפיפות הצבא לממשלה. עם זאת, החוק לא התייחס לעמימות בתוך הדרג המדיני ולא לזו שבינו לבין צה"ל. החוק גם לא עוסק כלל במעמדו של ראש הממשלה, ואפילו לא מזכיר את קיומו. בכך הוא מבטא, כמו ועדת אגרנט, את התפיסה המקובלת בשיטת המשטר בישראל, לפיה הממשלה כולה היא הדרג העליון של הרשות המבצעת, וכל שר אחראי כלפי הממשלה כולה לגבי פעילות משרדו.

הגדרות חוק יסוד: הצבא התעלמו ממצאות בת שנים, לפיה יש לראש הממשלה מעמד מיוחד ומשמעותי במשולש ממשלה-ראש ממשלה-שר ביטחון. ואמנם, ימים ספורים לאחר שראש הממשלה לוי אשכול נאלץ להיפרד מתיק הביטחון במאי 1967 נוצרה אי-ההבנה הראשונה בינו לבין שר הביטחון החדש, משה דיין, כשזה הורה ישירות לאלוף פיקוד הצפון לפתוח במתקפה ברמת הגולן. דיין עשה זאת ללא קבלת אישור מראש הממשלה מעליו ותוך עקיפת הרמטכ"ל מתחתיו. בעקבות זאת ניסח השר גלילי מסמך שכוונה "הקונסטיטוציה", ובו נקבע אילו פעולות צבאיות חייב שר הביטחון להביא מראש לאישור ראש הממשלה.²⁴ במלחמת לבנון הראשונה ב-1982, כאשר ראש הממשלה בגין חש ששר הביטחון שרון מוליך שולל את הממשלה, הוא נטל ממנו את הסמכויות להפעלת חיל האוויר. גם בעתות שגרה, פעולות הנעשות מעבר לגבולות מדינת ישראל מובאות לאישורו של ראש הממשלה.

אהוד ברק הכיר את היחסים המעורערים בין ראש הממשלה יצחק רבין ובין שר הביטחון שלו שמעון פרס, ולכן כאשר נבחר לראשות הממשלה נטל לעצמו את שני התפקידים: "אני הולך לתהליך שלום לא קל, לכן אני רוצה להיות בטוח שיש לי שליטה מלאה בצבא ואינני תלוי בשר ביטחון וברמטכ"ל שעלולים לשחק

משחק פוליטי נגדי".²⁵

מארג יחסי הכוחות הפוליטיים בתוך הממשלה מורכב עוד יותר, מכיוון שגם ראשי מפלגות אחרות החברות בקואליציה מבקשים להיות בעמדת הכרעה כשמדובר בתחום הביטחון ותובעים מראש הממשלה שיתוף בהכרעות בתחום זה. אף אחד מהם אינו מעוניין שהמעמד והסמכויות של ראש הממשלה או שר הביטחון ימוסמרו בחקיקה מחייבת ונוח להם לשמר את העמימות. במצב כזה הם יכולים להשיג עוצמה בפועל, ויחד עם זאת להתחמק מאחריות כאשר יקרו מחדלים וכישלונות.

מהי סמכותו של שר הביטחון?

מסובכת לא פחות היא הזיקה בין הדרג האזרחי לדרג הצבאי, ובראש ובראשונה שאלת מעמדו של שר הביטחון כלפי הרמטכ"ל. על פי חוק יסוד: הצבא, השר הוא הממונה מטעם הממשלה על הצבא, והרמטכ"ל כפוף לו. אך מה פירושה של כפיפות זו? לפי הפרשנות המקובלת של חוק היסוד, אין לשר הביטחון מעמד עצמאי משלו ומעמדו נגזר מהממשלה, כשר הממונה על הצבא מטעמה. שר הביטחון הוא מעין "צינור" בין הממשלה לצבא; הוא המדבר בשמה של הממשלה אל הצבא והוא המביא את דבר הצבא לממשלה, וזאת מבלי לגרוע מסמכות הממשלה לפעול ישירות מול הצבא.²⁶ למעשה, אין הסכמה על מעמדו של שר הביטחון ועל מהותה של כפיפות הרמטכ"ל אליו. פרשנויות שונות של החוק מייחסות לשר דרגת מעורבות שונה בענייני הצבא – דבר שעמד ביסוד מחלוקות רבות בין רמטכ"לים לבין שרי ביטחון.

הדילמה נדונה לראשונה בחוות דעת מיוחדת שחיבר המשפטן איש הפרקליטות הצבאית חנן מלצר, לימים שופט בבית המשפט העליון, ב־4 בנובמבר 1977.²⁷ בחלק של חוות הדעת המטפל ביחסי הרמטכ"ל והשר שמעליו, קבע מלצר כי קיימות שלוש תפיסות למושג הכפיפות, התומכות בשלוש רמות שונות שלה: כפיפות מוחלטת, כפיפות אסטרטגית וכפיפות יחסית. על פי גישת הכפיפות המוחלטת, הרמטכ"ל כפוף לשר הביטחון בכל רובד של פעילות הצבא. סמכות השר כלפי הרמטכ"ל מבחינת כוחה והיקפה היא כסמכות הממשלה, והוא רשאי להתערב ולהורות לרמטכ"ל לפעול בכל עניין שיחפוץ – לא רק בנושאים בעלי אופי אסטרטגי, אלא גם בנושאים אופרטיביים-טקטיים. זוהי הסיבה, לפי גישה זו, שהחוק אינו משתמש לגבי הרמטכ"ל בביטוי "הדרג הפיקודי העליון של הצבא", אלא בביטוי "הדרג הפיקודי העליון בצבא", כלומר בתוך הצבא, אך לא מעל הצבא. עם זאת, משמעות הוראה זו היא גם ששר הביטחון לא יתן הוראות לחיילי צה"ל אלא באמצעות הרמטכ"ל.²⁸

מתנגדי גישה זו טוענים שכפיפות מוחלטת של הרמטכ"ל לשר הביטחון מרוקנת מתוכן את קביעת החוק, לפיה ראש המטה הכללי הוא הדרג הפיקודי

יורם פרי | האם לא הגיעה העת להכשיר את הקצונה הבכירה לפוליטיקה?

העליון בצבא. הגישה הנכונה לדעתם היא גישת הכפיפות האסטרטגית. זו גורסת כי ראש המטה הכללי כפוף לשר הביטחון רק בנושאים בעלי משמעות מדינית ואסטרטגית, ואילו ביתר הסוגיות הרמטכ"ל עצמאי לפעול לפי שיקול דעתו. אלמלא כן, כך מאמינים חסידי גישה מגבילה זו, יהיה השר בדיוק מה שוועדת אגרנט לא רצתה שיהיה – רמטכ"ל על. הדבר חשוב במיוחד בישראל, מכיוון ששרי ביטחון הם לעתים קרובות רמטכ"לים לשעבר ונוטים להתערב התערבות יתר בניהול השוטף של הצבא.

למעשה, המערכת הצבאית פעלה במשך כל השנים על פי גישה שלישית – גישת ביניים המצדדת בעקרון הכפיפות היחסית. גישה זו גורסת כי שר הביטחון רשאי לדרוש מהרמטכ"ל להביא לאישורו את תוכניותיו, בין באופן כללי ובין לעניין מסוים. הוא גם רשאי לפסלן, אבל אינו רשאי לאכוף אחרות תחתיהן. על פי גישת ביניים זו, כפיפותו של הרמטכ"ל לשר הביטחון בנושאים מדיניים ואסטרטגיים היא מוחלטת, אולם בנושאים טקטיים-מבצעיים יש לשר מעמד כגורם מאשר או מתנגד בלבד, ולא כגורם יוזם או כזה שמכתיב את דעתו. גישה זו לא נקבעה במפורש בחוק, או אפילו במסמכים בעלי משקל חוקתי, ולפיכך האופי הנזיל, החמקמק והעמום של הסדר זה יצר פתח רחב לאי-הבנות ואפשר משא ומתן ומשחקי כוח בין הרמטכ"ל ובין שר הביטחון.

העמימות הנובעת ממצב הכפיפות היחסית נוחה לשני הצדדים, במיוחד במצב של מלחמה מתמשכת כמו הסכסוך הישראלי-ערבי. אלא שהדבר מעורר את השאלה הבאה: אם החלטה על מלחמה מחייבת אישור ברמה ממשלתית, מה על פעולה צבאית שהיא פחות ממלחמה, משהו כמו "מבצע מלחמתי"? העמימות מאפשרת לראש הממשלה לפעול ללא אילוצים ממשלתיים,²⁹ על אחת כמה וכמה כאשר מדובר בקונפליקט בעצימות נמוכה, שבו מיטשטשים הגבולות המסורתיים בין הדרג האזרחי ובין הדרג המקצועי.

העמימות ביחסים בצמרת

חיכוכים בין הרמטכ"ל ובין שר הביטחון או ראש הממשלה על מדיניות זוכים לתשומת הלב הציבורית הגבוהה ביותר. כך היה, למשל, כאשר הרמטכ"ל מופז התנגד להחלטתו של ראש הממשלה ברק ב־2000 לסגת מדרום לבנון, או כאשר הרמטכ"ל יעלון לא תמך בתוכניות ראש הממשלה שרון לסגת מרצועת עזה ב־2005. אך ההיסטוריה של יחסי רמטכ"ל ושר הביטחון רצופה בחיכוכים על נושאים תפעוליים רבים אחרים, כשהראשון מתאמץ לקיים אוטונומיה בניהול השוטף של צה"ל, ואילו השר מצדו מבקש להעמיק את השפעתו על הנעשה בצבא. היחסים השוררים למעשה בין שר הביטחון לרמטכ"ל מוכיחים עד כמה חדירים מרחבי הפעולה של כל אחד משני שחקנים אלה ועד כמה רחוק המצב החוקי

פורמלי מן המציאות. לדוגמה, הרמטכ"ל נוהג לקיים מגעים מחוץ לצבא שלא באמצעות שר הביטחון, ואילו שר הביטחון מקיים מגעים עם קצינים בצבא שלא דרך הרמטכ"ל. כשהחל ברק למלא את תפקידו כשר הביטחון בממשלת אולמרט ב־2007, הוא הורה לרמטכ"ל להפסיק את המסורת לפיה הוא נפגש אחת לשבועיים לפגישה אישית עם ראש הממשלה. אולמרט התנגד לעמדת ברק, אך לא יכול היה לכפות את דעתו על שר הביטחון שלו. במקום זאת, הוא אסר על ראשי המוסד והשב"כ, הכפופים ישירות אליו, להשתתף בפגישות העבודה השבועיות השגרתיות שנערכו בלשכת שר הביטחון והורה להם לשלוח לדיונים אלה פקידים זוטרים בלבד. ברק הבין את המסר וחזר בו.³⁰

הפער בין החוק לבין המציאות בולט במיוחד במה שקשור למעמדו של ראש הממשלה. קשה להבין איך ומדוע חוק יסוד: הצבא אינו מזכיר כלל את ראש הממשלה, למרות מעמדו החשוב כל כך גם בהקשר של צה"ל. ראש הממשלה הוא בעל הסמכות העליונה בתחומי הביטחון, שולט על השב"כ והמוסד, מכריע בחילוקי דעות בין שר האוצר לבין שר הביטחון בנושא תקציב הביטחון, מאשר פעולות מבצעיות מסוימות, מביא את מינוי הרמטכ"ל לאישור הממשלה, ואולי אף ממונה עליו. מדוע, לכן, לא תבעו ראשי הממשלה לדורותיהם לעגן את מעמדם באופן מפורש, על אף ש"נוצר הנוהג הקונסטיטוציוני המכפיף את הרמטכ"ל גם לראש הממשלה"?³¹

הסיבה לכך היא שדווקא העמימות מאפשרת לראש הממשלה גמישות רבה יותר בהפעלת מערכת הביטחון. נוח לו שיש מישהו המשמש צינור בינו ובין צה"ל ומהווה אחראי ישיר עליו. הדבר נכון במיוחד כאשר ראש הממשלה אינו נהנה מסמכות מקצועית ויכול להישען על מעמדו של שר הביטחון בעיני הקצונה הבכירה, כמו שקרה לבנימין נתניהו בממשלתו הראשונה, ועוד יותר מזה בשנייה. ראש הממשלה מעדיף שהמיקוח עם צה"ל במצבים בהם נדרשות הכרעות קשות שעלולות לגבות מחיר פוליטי גבוה, ובמיוחד במקרים של מחדל או כישלון, ייעשה על ידי מתווך. או אז יכול ראש הממשלה להתנער מאחריות ולטעון שהיא מונחת על שכמו של מישהו אחר, כלומר שר הביטחון. לראש הממשלה גם נוח שמהות הכפיפות ביחסי הרמטכ"ל עם שר הביטחון תישאר עמומה. כך יכול להיווצר מצב, שכאשר ממלאי שני תפקידים אלה חלוקים בדעתם, הם ייאלצו לבוא אליו כדי שיכריע ביניהם. היכולת שיש לראש הממשלה להשפיע על מינוי הרמטכ"ל מאפשרת לו להביא למינוי מועמד המקורב אליו יותר מאשר לשר הביטחון, וכך להחליש את יכולת השליטה של השר ולחזק את מעמדו בפועל מולו, וזאת ללא אילוצים של הגדרה פורמלית. כך, למשל, עשה ראש הממשלה לוי אשכול כשהעדיף למנות לרמטכ"ל את מקורבו חיים בר־לב, בניגוד לרצונו של שר הביטחון משה דיין שהעדיף את עזר ויצמן.

העמימות גם משרתת את האינטרסים הפוליטיים של שר הביטחון. כאשר מדובר בשר שעוצמתו וסמכותו נשענים על ההערכה המקצועית שיש אליו, הוא לא צריך לחשוש כלל מתחרות עם ראש הממשלה או עם הרמטכ"ל (מעמד כזה היה לדיין, רבין, שרון וברק, שזכו לכינוי "מר ביטחון"). אבל מצב העמימות גם מאפשר לשר להתחמק מאחריות כשהדבר נוח לו. אז הוא יטען להגנתו כי סמכותו אינה מוחלטת וכי היא מוגבלת בלבד. זה היה הנימוק העיקרי באמצעותו הציל משה דיין את עצמו מגזר דין קטלני של ועדת אגרנט על מחדלי מלחמת יום הכיפורים. הוא טען בפני הוועדה כי כל מה שעשה היה לתת לרמטכ"ל "עצה מיניסטריאלית". מושג זה הפך מאז למושג גנאי בתרבות הפוליטית הישראלית, המבטא התחמקות של פוליטיקאי מאחריות.

גם הרמטכ"ל נהנה מהסמכות הלא כל כך מוגדרת של השר הממונה עליו. במצבים שבהם אין לשר הביטחון מעמד מקצועי, יכול הרמטכ"ל להרחיב ביתר קלות את מרחב התמרון שלו. כך קרה לשר בן אליעזר ולרמטכ"ל מופז, ולשר עמיר פרץ ולרמטכ"ל חלוץ. הרמטכ"ל גם יכול לערער בפני ראש הממשלה על החלטותיו של השר, ובכך לחזק את מעמדו שלו ולקרבו בפועל כמעט למעמדו של שר הביטחון. הקרבה הפוליטית של רמטכ"ל לראש הממשלה, אם יש כזו, משפרת עוד יותר את מעמדו היחסי כלפי השר. לכן התנגדו כל כך שרי ביטחון למפגשים ישירים של הרמטכ"ל עם ראש הממשלה מעל לראשו של השר, כפי שהיה בין ברק לאולמרט.

העמימות קיימת לא רק בצמרת מערכת הביטחון; היא מאפיין בולט של התרבות הפוליטית והארגונית של מדינת ישראל ומשמשת "שמן סיכה לפוליטיקה".³² פוליטיקאים העדיפו מאז ומעולם גמישות, אפילו אי־בהירות פרוצדורלית, על פני הגדרות מדוקדקות המכניסות אותם לסד של אילוצים מחייבים. בנתחו את התרבות האסטרטגית הישראלית, קובע דמיטרי אדמסקי כי "נורמות חברתיות שוויוניות שנקבעו על ידי האבות המייסדים של המדינה יצרו דפוסי התנהגות בלתי פורמליים קיצוניים וחוסר הקפדה על נהלים היררכיים. זוהי תוצאה של היות ישראל חברה בעלת 'מרווח כוח קטן' או בעלת פער מצומצם ביותר ביחסי מנהל־כפוף".³³ פן אחד של מאפיין זה הוא עידוד רעיונות הצומחים מלמטה כלפי מעלה באמצעות קיצורי דרך ארגוניים בלתי פורמליים; פן אחר הוא העמימות ביחסים בין הדרגים המנהלים.

משפטנים, אנשי אקדמיה, אנשי צבא ופוליטיקאים טענו מאז נחקק חוק יסוד: הצבא, כי אי־בהירות שלו אינה בריאה למערכת השלטון, ואף על פי כן, המציאות תואמת את כללי ההתנהגות בזירה הציבורית הישראלית. לצמרת הפוליטית והביטחונית לא היה אינטרס של ממש לשנות את החוק והיא העדיפה להשאיר את המצב כפי שהיה, עד שהמציאות שבה וטפחה על פניה, כפי שקרה

במלחמת לבנון השנייה ב-2006. בעקבות המלחמה מונתה ועדת חקירה בראשות השופט אליהו וינוגרד, ואיש לא התפלא כשהדוח הסופי שלה, שפורסם בינואר 2008, כלל המלצות לשיפור תהליכי קבלת ההחלטות בדרג המדיני. בעמוד 578 שלו חזר הדוח על המשפט המוכר כבר לעייפה: נחוץ לתקן את המצב הקיים, בין השאר על ידי "הבהרת הסמכויות והאחריות של הדרג המדיני והדרג הביטחוני והמימשק ביניהם".³⁴ כמה מהמלצות הוועדה אמנם יושמו, כמה ראשים אף נערפו, אך בעניין חלוקת הסמכויות בין הרמטכ"ל ובין שר הביטחון הממונה עליו, כמו הסדרת היחסים בין שני הדרגים ובתוכם, גם הפעם לא נעשה דבר.

עימות ברק-אשכנזי

כך קרה שלקראת סוף העשור הראשון של המאה הנוכחית הגיעה מערכת הביטחון הלאומי למשבר שלא נפל, ואולי אף עלה, על המשברים החמורים ביותר בתולדות מדינת ישראל, כמו "מרד הגנרלים" במלחמת העצמאות, "פרשת לבון", מחדל יום הכיפורים, ופרשת השב"כ וקו אוטובוס 300. מבקר המדינה הגדיר את היחסים בין שר הביטחון אהוד ברק ולשכתו ובין הרמטכ"ל גבי אשכנזי ולשכתו "מערכת יחסים עכורה וטעונה", ודפי הדוח שלו ממחישים שוב ושוב עד כמה פגעו השר והרמטכ"ל זה בזה, ושניהם במערכת הביטחון כולה, וכל זאת בתקופה של כשנתיים. "פרשת הרפז" – המאפיינת את יחסי ברק-אשכנזי – עסקה במסמך הנחיות שהוכן לכאורה במשרדו של שר הביטחון ונועד להשפיע על בחירת הרמטכ"ל הבא של צה"ל, וזאת על ידי הכפשת הרמטכ"ל המכהן גבי אשכנזי וסגנו אלוף בני גנץ ובניית תדמית חיובית לאלוף יואב גלנט, מועמדו של השר. בעקבות פרסום המסמך התברר כי סא"ל (בדימוס) בועז הרפז, המקורב לרמטכ"ל, עסק באופן ממושך באיסוף מידע שנועד לפגוע בשר הביטחון ובמקורביו. הפרשה גם חשפה שנושא מינוי הרמטכ"ל היה רק אחד בסדרה ארוכה של שיבושים קשים בסדרי העבודה של השר והרמטכ"ל.

מצד שני נחשף כי מעשיו של הרמטכ"ל נעשו בתגובה להתנכלות נמשכת מצד השר כלפיו, לחתירה תחת סמכותו ולחבלה ביכולתו להפעיל את הצבא. דוגמאות לכך היו מינויי קצינים בכירים (כמו סגן הרמטכ"ל, דובר צה"ל ואחרים) על ידי השר בניגוד לרצונו, או אפילו ללא ידיעתו, של הרמטכ"ל, או עיכוב מינויים של מאות קצינים בכירים על ידי השר במשך חודשים ארוכים. ברק גם לא אישר הוראות פיקוד עליון חשובות העוסקות בייעודם ובתפקידיהם של מספר אגפים במטה הכללי, מנע מהרמטכ"ל להיפגש עם גורמים מחוץ לצבא, ואסר על הופעות של אזרחים מסויימים בתוך הצבא בניגוד לעמדת הרמטכ"ל ואנשיו. ה"קזוס בלי" מבחינת הרמטכ"ל היה כאשר שר הביטחון החל בסבב ראיונות עם מועמדים לתפקיד הרמטכ"ל חודשים ארוכים לפני הזמן המקובל, דבר שנתפס כמיועד להפוך

את הרמטכ"ל המכהן ל"ברווז צולע". מבקר המדינה פירט מעשים אלה בדוח שלו ואף גינה את השר עליהם.

קצינים בכירים משני המחנות נטלו חלק פעיל בעימות בין השר ובין הרמטכ"ל לאורך כל התקופה, בעוד שעוזריהם של השר והרמטכ"ל מלבים את הממונים עליהם. בולט במיוחד בהקשר זה דובר צה"ל, תת־אלוף אבי בניהו, שפעל נגד השר בהיותו לובש מדים.³⁵

בכל שלבי הפרשה נאבקו שני המחנות – לשכת השר ולשכת הרמטכ"ל – על דעת הקהל באמצעות הדלפות שיטתיות, כולל הדלפות של מידע סודי, התגוששו מי יפרסם הודעות לעיתונות, פרסמו צילומים והודעות שנועדו לפגוע ברמטכ"ל, בשר או במקורביהם, מנעו השתתפות בשיבות חיוניות של קצינים השייכים למחנה האחר ונמנעו מעדכון מסודר של קצינים בכירים על סיכומים והחלטות שוטפות הנוגעים לתחומי עניינם. אין פלא שהמצב ששרר בתקופה זו הוגדר "משבר המנהיגות החמור ביותר בתולדות צה"ל".³⁶ למעשה, היה מדובר בניסיון ברור מצדו של שר הביטחון לפגוע במעמדו של הרמטכ"ל וביכולת העבודה שלו, כדי להביא לכך שיסתלק מהצבא. מנגד, הרמטכ"ל התגונן מפני השר על ידי דחיקה שלו ממוקדי הכרעות בצבא ופגיעה במעמדו ובסמכותו. כך, אשכנזי פעל לסכל את תוכניתו של ברק למינוי הרמטכ"ל הבא, פעל נגדו, ואף ניסה לשנות את חוק יסוד: הצבא כדי להביא לצמצום סמכויותיו של שר הביטחון ולהכפפה של הרמטכ"ל ישירות לממשלה.

התקשורת הישראלית עסקה במשך יותר משנתיים בדרמה שזכתה לכינוי "פרשת הרפז". גם רוב עמודי דוח הביקורת של מבקר המדינה על אותה פרשה עסקו במרכיבים שונים של פעילות השר והרמטכ"ל זה נגד זה. מקום צנוע למדי בדוח תפס סיפור שכמעט ולא זכה לטיפול תקשורתי, אף כי חשיבותו העקרונית עולה לאין ערוך על מרכיבים אחרים בפרשה. המדובר בפרשת הוראת הפיקוד עליון: המפקדה הכללית, המבטאת יותר מכל את המשבר הסטרוקטורלי ביחסי הדרג המדיני והדרג הצבאי בישראל ואת הניסיון של כל אחד משני הצדדים לעצב משמעות מבנית, תפקודית וחוקית שונה ליחסים אלה.

היריבות הקשה בין שר הביטחון ובין הרמטכ"ל וניסיונותיו המתמשכים של השר להגביל את מעמדו וכוחו של הרמטכ"ל הובילו למאמץ מצדו של אשכנזי לנסות לשפר את מצבו על ידי הגדרה מחודשת של הזיקה בינו לבין השר. מכיוון שהמחוקק הראשי, הכנסת, משך את ידיו מן העניין, פעל הרמטכ"ל בזירה שבה הוא יכול לעשות זאת – בתוך הצבא ובאמצעות תיקון של סעיף "המפקדה הכללית" של הוראות הפיקוד העליון (הפ"ע), שלפי חוק השיפוט הצבאי הן "הוראות כלליות שמוציא הרמטכ"ל, באישור שר הביטחון, שמיועדות לקבוע את העקרונות הנוגעים לארגון הצבא, למינהל, למשטר ולמשמעת בו, ולהבטחת פעולתו התקינה".

כבר בראשית 2008, עוד בטרם הדרדרו יחסי הרמטכ"ל והשר, הורה אשכנזי לאגף התכנון בצה"ל להכין את הפקודה החדשה. עבודת המטה ארכה כשנתיים, ובאוקטובר 2009 אישר אותה הרמטכ"ל. בנובמבר אותה שנה היא אושרה גם על ידי השר ברק והופצה ביחידות צה"ל. נושא כה קריטי לא היה ידוע כלל לציבור הרחב, אפילו לא לדרג המדיני מחוץ לשר הביטחון, למרות שמדובר היה בקביעה עקרונית של מעמדם של הרמטכ"ל ושר הביטחון זה כלפי זה ושניהם כלפי הממשלה. בינואר 2010, כשיחסי ברק ואשכנזי הורעו מאוד, חזר בו שר הביטחון מהסכמתו לנוסח הפקודה שאישר, ובמאוס אותה שנה הוציאה לשכתו הנחייה המורה על ביטולה המידי. מכאן ובמשך שנה התנהל מאבק בין לשכות השר והרמטכ"ל לא על תוכן הפקודה אלא על חוקיות הכנתה, ובעיקר על חוקיות הוראת הביטול של השר. גם חלק הארי של דוח מבקר המדינה נגע בתהליך הפרוצדורלי של הכנת הפקודה ושל ביטולה, ולא בתוכנה, והשר זכה בו לביקורת נוקבת. המחלוקת בין שר הביטחון ובין הרמטכ"ל על חלוקת הסמכויות ביניהם מאירה את הפרובלמטיקה העומדת במרכז הניתוח שכאן.

בנוסח החדש של הפקודה הוגדר הרמטכ"ל לא כ"דרג הפיקודי העליון בצבא", אלא כ"מפקד הצבא", וסגנו – "סגן מפקד הצבא". הממשלה הוגדרה כ"דרג העליון" שלמרותו נתון הרמטכ"ל, ואילו שר הביטחון, עד כמה שהדבר תמוה, נעלם לחלוטין מן הפקודה. לא בכדי תבע ברק בפרוץ המשבר עם אשכנזי לשנות את הנוסח ולהחליף את המינוח "מפקד הצבא" במינוח "הדרג הפיקודי העליון", ואת המשפט הקובע כי "על הרמטכ"ל לתרגם את החלטות הדרג המדיני העליון לתוכניות פעולה צבאיות" במשפט "לתרגם את החלטות שר הביטחון, הממונה על הצבא מטעם הממשלה, לתוכניות פעולה צבאיות". הפרקליט הצבאי הראשי, שייצג את נקודת המבט של הרמטכ"ל, התנגד לתביעת השר. הוא סבר שהנוסח שהוכן באגף התכנון אינו סותר את חוק יסוד: הצבא, והציע פשרה. עיקרה היה לחזור למצב העמימות ששרר קודם ליוזמת השינוי בסעיפי הוראת הפיקוד העליון – המפקדה הכללית. הוא הציע שבמקום הנוסח הקובע שעל הרמטכ"ל "לתרגם את החלטות הדרג המדיני", ייכתב הנוסח "לתרגם את החלטות הממשלה והחלטות שר הביטחון הממונה מטעם הממשלה". ברק התנגד לכך, ולכן הורה על ביטולה המידי של הפקודה.

הוויכוח בין שתי הלשכות על הוראת הביטול של השר נמשך, אבל ברקע לו עמד הקרב על מעמדו של השר בין הרמטכ"ל ובין הממשלה. בעדות שמסר עוזר שר הביטחון, יוני קורן, למבקר המדינה בתחילת נובמבר 2011, הוא הציג את ההסבר של ברק: "הדברים מלמדים כי במשך תקופה ארוכה... קבע הרמטכ"ל עמדה המנתקת אותו משר הביטחון, משנה את חוק יסוד: הצבא, ולמעשה מכתירה אותו למפקד הצבא ולמי שבפועל אינו זקוק לשר הביטחון. הדברים האלה אין

להם מקום במדינה דמוקרטית". הטענה שהרמטכ"ל רואה עצמו כפוף ישירות לממשלה כולה היא, לדברי קורן, "ערעור על סמכותו של שר הביטחון, תוך שהוא מוחק את הקשר בין שר הביטחון לצה"ל... הרמטכ"ל משדרג את מעמדו מראש המטה הכללי למפקד הצבא ומעלים את שר הביטחון מהמשוואה כולה". קורן אף תקף את השינוי הקונסטיטוציוני שעשה הרמטכ"ל במסגרת הצבא בעניין שנתון לסמכותה של הרשות המחוקקת: "הפ"ע מתקנת את חוק יסוד: הצבא, ובפועל נוצר מצב שבו לכאורה צה"ל מעל לחוק ואינו זקוק לכנסת בכדי לשנות חוקים".³⁷ הרמטכ"ל הציג כמצופה תמונת מראה. בהופיעו בפני מבקר המדינה ובדור קרב שניהלו מקורביו בתקשורת הוסבר כי תיקון הפקודה נעשה כדי לשפר וליעל את אופן התנהלות הצבא, כחלק מסדרת לקחים שהפיק צה"ל ממלחמת לבנון השנייה. באשר לתהליך הכנת הפקודה, טען הרמטכ"ל כי הכל היה כשר לחלוטין. הראיה לכך היא שהפקודה המתוקנת הועברה ללשכת השר ואף זכתה באישורו המלא. לדבריו, מי שנהג שלא כשורה היה השר, תחילה בכך שחזר בו מן האישור, ולאחר מכן כשהוציא הנחיה המבטלת את הפקודה החוקית. הוא עשה זאת, לטענת אשכנזי, כחלק מהמלחמה שהכריז על הרמטכ"ל ומתוך כוונה לפגוע בו, לגמד את מעמדו המקצועי, להקשות עליו להפעיל את הצבא כהלכה ולהצר את צעדיו בתוך הצבא ומחוצה לו.

פרשנות בלתי משוחדת – וכזו הייתה הביקורת של מבקר המדינה – יכולה בנקל לראות את התמונה כולה. ברור שהנוסח המקורי של הוראת הפיקוד העליון המתוקנת, שהוציא ממנה את שר הביטחון, הרחיק לכת בפרשנותו את חוק יסוד: הצבא. יחד עם זאת, יש לשאול האם חוסר הנכונות של הרמטכ"ל לקבל את עמדת השר הממונה עליו לא הייתה תגובת התגוננות מצדו לאחר שחש כי השר מצר את צעדיו, עד כדי פגיעה ממשית ביכולתו להפעיל את הצבא, וכל זה כדי לגרום לו לפרוש מן השירות מוקדם ככל האפשר ולפגוע במעמדו הציבורי?

המניע להתנהגותו של ברק קשור לתיזה המרכזית של מאמר זה, המסבירה את פשר העמימות ביחסים בין הדרג המדיני והצבאי במדינת ישראל: אופיו של המאבק הפוליטי בישראל. ברק חש שהרמטכ"ל הפופולרי נתפס בציבור כמי ששיקם את הצבא לאחר המלחמה בלבנון וצבר הון פוליטי נוסף בעקבות מבצע "עופרת יצוקה" ברצועת עזה. כל זאת, על חשבוננו של ברק, שהלך ואיבד את זוהרו בעיני הציבור. זה היה קרב "ראש בראש" על מי יישא את התואר "מר ביטחון"; זהו "משחק סכום אפס", שבו הצלחת האחד תלויה בהבסתו של השני, גם אם מדובר בפגיעה בקצין לובש מדים מצד אחד, או בחתירה נגד שר ממונה מצד שני. ברק הבין שאשכנזי מתכוון לתרגם את האהדה הציבורית שרכש להון פוליטי לאחר שיפרוש מצה"ל, יצטרף למפלגת העבודה, ואולי אף יעמוד בראשה כאלטרנטיבה לברק, שהלך ונדחק מעמדת המנהיגות שלו. לכן העריך ברק שעליו

לבלום את הקצין השאפתן אשכנזי. זו הייתה אותה לוגיקה שהפעילה את בנימין נתניהו, בעת שניהן לראשונה כראש ממשלה, ביחסיו עם הרמטכ"ל הפופולרי שלו אמנון ליפקין-שחק.³⁸

משהמשיכה פרשת הרפז להעסיק את התקשורת, הורה היועץ המשפטי לממשלה למשטרה, בקיץ 2013, לפתוח בחקירה פלילית שלה. כתוצאה מכך נחשפו עוד פרטים רבים על מערכת היחסים הסבוכה ששררה בצמרת הביטחונית תחת ברק ואשכנזי. בעת כתיבת מאמר זה טרם הסתיימה הפרשה, אבל מצב העמימות המשפטי והפוליטי בצמרת מערכת הביטחון נמשך כשהיה.

דמות הרמטכ"ל כשחקן פוליטי

תפקידו של כל רמטכ"ל בצה"ל הוא בהכרח פוליטי, במובן של השפעתו על העשייה המדינית, החברתית והכלכלית בישראל. מצב זה מתחזק בישראל מארבע סיבות נוספות: ישראל נמצאת במלחמה מתמדת; דפוס היחסים בין צה"ל והממשלה הוא של שותפות צבאית-פוליטית; דפוס זה התחזק משנעשו המלחמות למלחמות אסימטריות; צה"ל מטפל בסוגיה הפוליטית המרכזית של המדינה – אחריות על השטחים המוחזקים ותושביהם ועתיד היחסים עם הפלסטינים. מסיבות אלו מגיעים לתפקיד הרמטכ"ל יותר קצינים בעלי זיקה פוליטית – החל ממשנה דיין, דרך מוטע גור ואהוד ברק וכלה במשה יעלון. עם זאת, המעורבות העמוקה של הרמטכ"ל בפוליטיקה הלאומית גרמה לכך שגם קצינים שלא הייתה להם מלכתחילה כוונה להשתלב בחיים הפוליטיים בתום שירותם הצבאי נשאבים לתוך הפוליטיקה. כך קרה לרמטכ"לים שלא תכננו לעצמם קריירה פוליטית לאחר שחרורם, כמו אמנון ליפקין-שחק, או כאלה שמונו לתפקיד הרמטכ"ל דווקא משום שהיו קצינים לא-פוליטיים במובהק, כמון רפאל איתן או שאול מופז. ואכן, 13 מתוך 19 הרמטכ"לים שהיו לצה"ל נעשו לאחר שחרורם פוליטיקאים במשרה מלאה. אחד הגורמים שישפיעו ביותר על יחסי שר הביטחון עם הרמטכ"ל היא השאלה האם האינטרסים הפוליטיים של השניים תואמים או מנוגדים. כאשר הם מנוגדים, כפי שקרה במקרה של ברק ואשכנזי, תיווצר קרקע פוריה יותר לחיכוכים קשים. דוגמה הפוכה היא זו של יחסי שר הביטחון רבין והרמטכ"ל ברק. עתידו הפוליטי של ברק לא היווה איום על השר, והקרבה הפוליטית אפשרה לו "לפרגן" לרמטכ"ל שלו. במקרים שבהם ראש הממשלה דומיננטי יותר משר הביטחון שלו, עקרונות אלה יחולו גם על יחסי ראש הממשלה והרמטכ"ל.

ראש הממשלה נתניהו חש בכהונה הראשונה שלו מנוכר מן הקצונה הבכירה של צה"ל, אותה ראה כמשתפת פעולה עם מפלגת העבודה. במיוחד חשש, ללא הצדקה, שהרמטכ"ל הפופולרי שלו ליפקין-שחק יתחרה בו בזירה הפוליטית, ולכן הפגין בדרכים שונות זלזול ואף איבה כלפיו, כמו למשל כשנמנע מלהיפגש עימו

לשיחות עבודה קבועות. דווקא יחס זה של ראש הממשלה הביא את הרמטכ"ל, שכאמור לא היה בעל תוכניות פוליטיות, להחליט "לקפוץ לבריכה" הפוליטית. כשעשה זאת, הוא הצהיר במפורש כי מטרתו היא לסלק מן השלטון את נתניהו, המהווה לדעתו סכנה לישראל. יחסים של אי־אמון שררו גם בין ראש הממשלה שרון ובין הרמטכ"ל יעלון.³⁹

הצבא בישראל הוא מאגר יקר ערך של הון פוליטי, סטטוס ויוקרה. לכן, המאבק בין שחקנים פוליטיים על המעורבות בתחום הביטחון הינו מאבק נוקב: מי יוכל להפיק רווח פוליטי בשל הישגים צבאיים, ועל מי תוטל האחריות בשל כישלון צבאי. זהו קרב שקובע גורלות פוליטיים. כאלה היו המקרים המוצלחים של משה דיין לאחר מבצע "קדש" ושל יצחק רבין לאחר מלחמת ששת הימים, ומנגד – הכישלונות של אריאל שרון בעקבות מלחמת לבנון הראשונה ושל דן חלוץ בעקבות מלחמת לבנון השנייה. משום כך, השליטה על תחום הביטחון מהווה קרקע פורייה למתח בין רמטכ"ל העשוי להפוך לפוליטיקאי ובין השר הממונה עליו. לשר הביטחון, וכמוהו גם לראש הממשלה, יש מערכת שיקולים מורכבת בבואם לבחור רמטכ"ל: שיקול מקצועי – מהי מידת התאמתו של הקצין לתפקיד הפיקודי העליון בצה"ל; שיקול מדיני – באיזו מידה יוכל המועמד לממש את המטרות המדיניות־ביטחוניות של הדרג האזרחי; וגם שיקול פוליטי – מהי מידת הביטחון שהרמטכ"ל יהיה נאמן לשר הביטחון ויקבל את סמכותו, למרות העוצמה הפוליטית האדירה הנתונה בידיו. בתקופה הראשונה לאחר הקמת המדינה נבחנה נאמנות הקצינים המיועדים לתפקיד הרמטכ"ל גם על פי השתייכותם המפלגתית ממש. תהיה זאת טעות להניח ששיקולי הנאמנות נעלמו בראשית המאה ה־21 עם שקיעת המפלגות בישראל; הם נעשו אחרים, ובעיקר אישיים. הידיעה שהרמטכ"ל יעלון מתנגד להתנתקות מרצועת עזה (אף כי הוא ימלא את המשימה, אם תוטל עליו על ידי הדרג המדיני) הניעה את שר הביטחון מופז, שפעל בשליחותו של ראש הממשלה, להביא בפועל לפיטוריו ולהחלפתו בדן חלוץ – קצין שהיה מקובל עליו יותר ומקורב ל"פורום החווה", הגרעין הפוליטי הקשה של מחנה שרון.

חשיבות מעמדו של הרמטכ"ל מסבירה מדוע אופן מינויו מצויין במפורש בחוק יסוד: צה"ל. סעיף (ג) בחוק קובע כי "ראש המטה הכללי יתמנה בידי הממשלה לפי המלצת שר הביטחון". למרות זאת, גם בהגדרה זו יש עמימות. כאמור, החוק אינו מזכיר כלל את ראש הממשלה, למרות שיש לו יכולת השפעה מכרעת על ההחלטה, ובסופו של דבר הוא שביא או לא יביא את המינוי לשיבת הממשלה, ולכן יכול לכפות את דעתו על שר הביטחון. המסורת היא, שעל אף שאין לרמטכ"ל היוצא מעמד פורמלי בהחלטת שר הביטחון על מינוי רמטכ"ל חדש, יש לעמדתו משקל רב. אי־הסכמה ביניהם בנושא זה עלולה להכניס אותם למאבק, אפילו ממושך,

ממנו ייצא הצבא נפגע. כך בדיוק קרה כשאשכנזי התנגד לנסיונו של ברק למנות את גלנט ליורשו – מאבק שעמד בבסיסה של פרשת הרפז.

סיכום: אופייה של התלות ההדדית

קשה מאד לחזות שינוי באופי הקואליציוני של הממשלות בישראל, או בתרבות הפוליטית לפיה הממשלה מהווה זירה של מאבק כוחני בין השותפות הקואליציוניות. נוכח מצב זה גם קשה לצפות לרפורמה ביחסי הממשלה עם צה"ל. פיצול הסמכויות בין מרכיבי הדרג המדיני – הממשלה, ראש הממשלה ושר הביטחון – נראה שיימשך, וכן יישארו בעינן ההגדרות העמומות בדבר זיקת הצבא לממשלה. מסיבה זו גם לא יחול שינוי ביחסים בין שר הביטחון לבין הרמטכ"ל. האינטרס של שר הביטחון ושל הרמטכ"ל לשמר את האופי העמום ביחסים ביניהם יימשך, והשניים יוסיפו לקיים שותפות, תוך כדי משחק כוחות העלול לעבור ממאזן עוצמה לכדי מאזן אימה. מאזן זה נובע מכך שהממשלה זקוקה ללגיטימציה מצדם של לובשי המדים, או בלשונו של מי שהיה סגן הרמטכ"ל ולימים סגן שר הביטחון, מתן וילנאי: "הדרג המדיני תלוי בדרג הצבאי. הוא לא יכול לזוז בלי הצבא, הוא צריך אותו לצורך הלגיטימציה הציבורית ולצורך ההתמודדות עם האתגרים בשטח".⁴⁰ מצד שני, הקצינים הבכירים נתונים לחסדי הפוליטיקאים, מכיוון שבהם תלוי קידומם בצבא, כפי שהעיד השר לשעבר יוסי שריד: "לדרג המדיני יש בכל זאת נקודת עוצמה אחת ברורה, שנותנת לו יתרון על פני הדרג הצבאי, יתרון שהוא מנוף לפעולה. הדרג המדיני ממנה את הקצינים הבכירים, מקדם אותם במדרגות הפיקוד, והוא יכול גם להקפיא אותם ולנוון להם את הקריירה. מכיוון שגם קצינים רוצים להתקדם בחיים, זקוק הדרג הצבאי לרצון הטוב של הדרג המדיני ומשתדל שלא להכעיס אותו, שכן מי רוצה קצין שעושה צרות?"⁴¹ שפע של המלצות חוזרות ונשנות של ועדות חקירה למיניהן, הצעות חוק פרטיות, פרסומים אקדמיים ומאמרי דעה בתקשורת תומכים בשינוי המצב הקיים ומפרטים את היתרונות שיצמחו מכך לצה"ל, לממשלה, לתהליך קבלת ההחלטות ולמדיניות הביטחון של ישראל בכלל. אך כל אלה אינם עומדים מול האינטרסים הפוליטיים של השחקנים המרכזיים בזירה.

העמימות השוררת ביחסים בין שר הביטחון ובין הרמטכ"ל שמתחתיו, הנובעת הן מהמבנה הקונסטטיטוציוני והן מן התרבות הפוליטית, הייתה רקע נוח לעימות בין אהוד ברק לגבי אשכנזי – מאבק בין שר שהתאמץ להתערב מאד בנעשה בצבא, מכיוון שמעמדו הפוליטי עמד בפני מבחן היסטורי גורלי, לבין רמטכ"ל בשלב קריטי של בניית עתידו הפוליטי. המשבר חלף מכיוון שהשחקנים הראשיים ועוזריהם פינו את הזירה. אבל התנאים למשבר הבא נשארו כשהיו. מכיוון שאופי היחסים הצבאי-אזרחי לא ישתנה בעתיד הנראה לעין, וגם לא אופייה של התרבות

הפוליטית בישראל, ספק רב אם ניתן יהיה לשפר את הפיקוח האזרחי על צה"ל. במצב זה, הגיעה העת לחשוב על רפורמה באגף הצבאי של המשוואה, כלומר כיצד ניתן לשפר את ההכשרה הפוליטית הניתנת לקצינים בכירים, באיזה אופן יש להעמיק את ההכרה הפוליטית שלהם ואיך צריך להכשיר אותם טוב יותר למיומנות פוליטית.

הערות

- 1 עמוס גלבע, **מר מודיעין**, (תל אביב: ידיעות אחרונות, 2013).
- 2 ראיון אישי עם אלוף אהרון יריב, 1977.
- 3 משה יעלון, **דרך ארוכה קצרה**, (תל אביב: ידיעות אחרונות, ספרי חמד, 2008).
- 4 Kobi Michael, "The Dilemma behind the Classical Dilemma of Civil-Military Relations", *Armed Forces and Society*, Vol. 33, No. 4, (2007): pp. 518-546;
- 5 קובי מיכאל, **בין צבאיות למדינאות בישראל**, (תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, 2008). ראו לדוגמה: אלוף פז, "גנרלים ממאדים, מדינאים מנוגה", **מערכות** 437, 2010, עמ' 28-33, א1:
- Charles D. Freilich, *Zion's Dilemmas: How Israel Makes National Security Policy* (New York: Cornell University Press, 2013).
- 6 אסף דוד, "היחסים הצבאיים-אזרחיים בישראל: המחלוקת והחוליה החסרה", **מגמות**, 41, 2013, עמ' 326-340.
- 7 Rebecca L. Schiff, "Concordance Theory: Response to Recent Criticism", *Armed Forces and Society*, Vol. 23 (Winter 1996): pp. 277-283; L. Douglas Bland, "A Unified Theory of Civil-Military Relations", *Armed Forces and Society*, Vol. 26, No. 1, (1999a): pp. 7-25; Elliot Cohen, *Supreme Command: Soldiers, Statesmen, and Leadership in Wartime* (New York: The Free Press, 2003); Yoram Peri, *Generals in the Cabinet Room: How the Military Shapes Israeli Policy* (Washington D.C.: United State Institute of Peace, 2006).
- 8 Bob Woodward, *Obama's Wars* (New York: Simon and Schuster, 2010); Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight and Civil-Military Relations* (Cambridge: Harvard University Press, 2003); Dale R. Herspring, *The Pentagon and the Presidency: Civil-Military Relations from FDR to George W. Bush* (Lawrence KS: University Press of Kansas, 2005); Fred Kaplan, *The Insurgents: David Petraeus and the Plot to Change the American Way of War* (New York: Simon and Schuster, 2014).
- 9 אורן ברק וגבי שפר, "הרשת הביטחונית בישראל והשפעתה", בתוך: **צבא שיש לו מדינה? מבט מחודש על יחסי התחום הביטחוני והאזרחי בישראל**, גבריאל שפר, אורן ברק ועמירם אורן, עורכים, (ירושלים: הוצאת כרמל, 2008), עמ' 16-44.
- 10 קובי מיכאל, **בין צבאיות למדינאות בישראל**, (תל אביב: אוניברסיטת תל אביב, 2008).
- 11 יגיל לוי, "לעומתיות צבאית – מרחב ההתנגדות של הרמטכ"ל לדרג הפוליטי", **צבא ואסטרטגיה**, כרך 5, גיליון 2 ספטמבר 2013, עמ' 35-52.
- 12 פז, "גנרלים ממאדים, מדינאים מנוגה".
- 13 בן כספית, **חמקן**, (אור יהודה: כנרת, זמורה-ביתן, 2013).
- 14 מבקר המדינה, דוח ביקורת על פרשת "מסמך הרפז", 2012,
- 15 אלוף בן, 18 באוגוסט 2010; ארי שביט, 26 באוגוסט 2010 וכן 18 באוקטובר 2012.
- 16 כספית, **חמקן**, עמ' 313.
- 17 מבקר המדינה, דוח ביקורת על פרשת "מסמך הרפז", עמ' 244.

- 18 הארץ, 14 באוגוסט 2014.
- 19 אמיר אורן, הארץ, 25 באוגוסט 2013.
- 20 מבקר המדינה, דוח ביקורת על פרשת "מסמך הרפז", עמ' 244.
- 21 Yehuda Ben Meir, *Civil-Military Relations in Israel* (New York: Columbia University Press, 1995).
- 22 מרדכי קרמניצר ואריאל בנדור, **חוק יסוד: הצבא**, (ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי על שם הרי ומיכאל סאקר, האוניברסיטה העברית, 2000); שמואל אבן וצביה גרוס, **הצעה לחוק צה"ל**, מזכר מס' 93, תל אביב: המכון למחקרי ביטחון לאומי, אפריל 2008.
- 23 כפי שקרה ב־2003 בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, שדנה בחוק יסוד: הצבא, במסגרת יוזמת "חוקה בהסכמה" (פרוטוקול מס' 112, 5 בדצמבר 2003, <http://huka.gov.il/wiki/index.php/> פרוטוקולים).
- 24 Yoram Peri, *Between Battles and Ballots, Israeli Military in Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003 [1983]).
- 25 ראיון אישי, 2003.
- 26 אבן וגרוס, **הצעה לחוק צה"ל**, עמ' 13.
- 27 חנן מלצר, **היבטים קונסטיטוציוניים על יחסי ממשלה-שר ביטחון-רמטכ"ל: סיכום גישות**, (הפרקליטות הצבאית הראשית, חוות דעת מספר 10.0101, 4 בנובמבר 1977).
- 28 אבן וגרוס, **הצעה לחוק צה"ל**, עמ' 14.
- 29 אייל נון, 2002, "המגבלות החוקתיות על הצבא בישראל", **משפט וצבא** 13, **תשס"ב**. http://www.law.idf.il/SIP_STORAGE/files/1/281.pdf
- 30 כספית, **חמקן**.
- 31 מלצר, **היבטים קונסטיטוציוניים על יחסי ממשלה-שר ביטחון-רמטכ"ל: סיכום גישות**.
- 32 א' פרידברג וע' שרקנסקי, "עמימות בתהליכי קבלת החלטות במימשל ובמינהל הציבורי בישראל בראי ביקורת המדינה", **עיונים בביקורת המדינה**, 1997, 57: עמ' 50–61.
- 33 דמיטרי אדמסקי, **תרבות אסטרטגית וחדשנות צבאית**, מושב בן שמן: מודן, 2012, עמ' 174–190.
- 34 הוועדה לבדיקת אירועי המערכה בלבנון, 2006 (ועדת וינוגרד), **דין וחשבון סופי**, כרך ב'.
- 35 כפי שהעידו קצינים ועיתונאים בבית המשפט, למשל: **מעריב**, 19 באוגוסט 2013.
- 36 דן מרגלית ורון ברגמן, **הבור**, (אור יהודה): כנרת, זמורה-ביתן, 2011, עמ' 12.
- 37 כספית, **חמקן**, עמ' 196.
- 38 יורם פרי, "הפוטש הדמוקרטי" בבחירות 1999, בתוך: **בשם הביטחון**, מאג'ד אלחאג' ואורי בן-אליעזר, עורכים, חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה, 2003, עמ' 125–143.
- 39 שם.
- 40 מיכאל, **בין צבאיות למדינות בישראל**, עמ' 138.
- 41 יוסי שריד, "יחסי דרג צבאי-דרג מדיני – מבט אישי", בתוך: **יחסי הגומלין בין הדרג האזרחי-מדיני ובין הדרג הצבאי**, פנחס יחזקאלי, עורך, (תל אביב: משרד הביטחון-ההוצאה לאור, ספריית האוניברסיטה המשודרת, 2005), עמ' 117–122.