

מפלגת העבודה הישראלית
כיוון חדש - קבוצה למעורבות חברתית פוליטית

רפורמה במערכת הפיקוח הממשלתי והפרלמנטרי על פעולות צבאיות

סיכומי הצוות החוקתי
ערך: ד"ר שמעון שטרית

רקע

אירועי מלחמת לבנון הבליטו את הצורך בהגדרה ברורה יותר של מערכת הפיקוח האזרחי על פעולות הצבא, והבליטו מספר מקרים שבהם נתגלה חוסר פיקוח אזרחי נאות על פעולות הצבא, ואשר עוררו עניין ציבורי.

החלטה על כניסה למערב ביירות התקבלה בהתייעצות של ראש הממשלה ושר הבטחון, ולא ע"י מליאת הממשלה; ההתקדמות לעבר כביש ביירות דמשק לאחר הפסקת האש בוצעה ללא ידיעתו של מ"מ ראש הממשלה מר שמחה ארליך; הכנסת הפלנגות למחנות הפליטים במערב ביירות נעשתה תוך מימוש החלטת ממשלה כללית שנתקבלה בעבר בעניין שיתוף הכחות הנוצריים, ולא מכח החלטת ממשלה מיוחדת לעניין זה.

לא רק בנושא הפיקוח הממשלתי על הפעלת הצבא התעורר ויכוח; גם בנושא המעורבות הפרלמנטרית בפיקוח על פעולות צבאיות היו דיונים. כך, למשל, התעוררו ספקות אם ההתחייבויות של ישראל שנכללו במזכר ההבנה שנחתם עם ארה"ב, היה ראוי שיינתנו ע"י הממשלה ללא מעורבותה של הכנסת. נושא מעורבות הכנסת התעורר גם בקשר להימנעות שר הבטחון וראש הממשלה מלהופיע בפני ועדת החוץ והבטחון של הכנסת, כאשר ההופעה לא התיישבה עם רצונם או נוחיותם.

על רקע זה נתעורר צורך דחוף להגדיר באופן בהיר יותר את צורות הפיקוח הממשלתי והפרלמנטרי על הפעלת הצבא.

הצוות החוקתי ומסקנותיו

בחודש אוגוסט השנה הוחלט על הקמת צוות חוקתי שידון בהגדרות ברורות יותר של מערכת הפיקוח האזרחית - הן הממשלתית והן הפרלמנטרית - על פעולות הצבא. הצוות כלל משפטנים, אנשי צבא לשעבר, אנשי מדע המדינה, וממלאי תפקידים אקזקוטיביים בכירים.

הרכב הצוות:

אלוף (מיל.) לפאל ורדי, פרופ' עמוס שפירא, אלוף (מיל.) אהרון יריב, תא"ל (מיל.) יוסף קסטל, תא"ל (מיל.) אורי טלמור, פרופ' אפרים טורגובניק, עורך-דין אליעזר דלמן, אלוף (מיל.) יוסף גבע, עו"ד משה וילנקו, אלוף (מיל.) אלעד פלד, והח"מ, שמעון שטרית, שהנחה את עבודת הצוות וערך את הסיכומים.

על פי תיאום מוקדם עם יו"ר מפלגת העבודה ח"כ שמעון פרס ומזכ"ל המפלגה, ח"כ חיים בר לב יוגשו מסקנות הצוות לעיונם לשם אימוצם האפשרי ע"י מוסדות המפלגה. הצוות יגיש את ההצעות ליו"ר הכנסת, וליו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט טלה; לשר המשפטים, ליועץ המשפטי לממשלה, לשר הבטחון ולרמטכ"ל לעיונם ולהערותיהם.

לאחר דיונים מעמיקים בנושא גיבש הצוות החוקתי של "כיוון חדש" מספר צורות של פיקוח ממשלתי ופרלמנטרי על פעולות והתחייבויות צבאיות כדי להגביר ולהדק את הפיקוח האזרחי על פעולות הצבא, אולם תוך התחשבות בצרכי הבטחון ובמורכבות הנושא.

להלן עיקרי ההצעות.

עיקרי ההצעות

על פי ההצעה יחולקו פעולות צבאיות והתחייבויות בעלות אופי צבאי למספר קבוצות, כאשר לגבי כל קבוצה נקבעה פרוצדורה שונה לאישור הפעולה.

הפרוצדורות המוצעות הן:

1. אישור מוקדם של מליאת הכנסת לגבי התחייבויות מדיניות צבאיות או התחייבויות כלפי מדינה אחרת להפעלת כחות צבא. אישור זה יינתן ע"י ועדת החוץ ובטחון במקרה של הסכם שדיון פומבי בו יפגע בבטחון המדינה.
2. אישור מוקדם של ועדה מצומצמת של ועדת החוץ והבטחון לגבי נקיטת פעולה יזומה נגד מדינה שאינה ארץ אויב, או שאין לה גבול עם ישראל, ומשלוח כחות צבא למדינה שאין לה גבול עם ישראל.
3. החלטה של מליאת הממשלה לגבי פתיחת מלחמה יזומה וקביעת מטרותיה, קביעת תוכנית מלחמה, הפעלה יזומה של כחות יבשה ואויר שלא בעת מלחמה, התקדמות יזומה של כחות צבא מעבר לקו שנקבע בהפסקת אש, וגיוס חירום של כחות מילואים.
4. אישור מוקדם של ועדת שרים לענייני בטחון הפעלה יזומה שלא בעת מלחמה של כחות צבא מעבר לגבול שלא לצרכי סיור או מודיעין, הפגזה יזומה או הפצצה ע"י מטוסים מעבר לגבול המדינה.
5. פעולות על פי החלטת ראש ממשלה ושרים במקרים דחופים בכפוף לאישור בדיעבד של מליאת הממשלה, למעט פתיחת מלחמה יזומה וקביעת תוכנית מלחמה, רשאי רה"מ בהתייעצות עם שרי הבטחון והחוץ ושרים אחרים לנקוט פעולות דחופות ולהביאן בדיעבד לאישור הממשלה.
6. אישור בדיעבד ע"י ועדת החוץ והבטחון של הכנסת פעולות שהן בסמכותה של הממשלה וועדת שרים יובאו לאישור בדיעבד של ועדת החו"ב.

באשר לתפיסה הבסיסית עליה מיוסדת ההצעה, ראוי לציין את תפקידו המכריע של ראש הממשלה במערכת ההחלטות ובמיקוד אחריותו בענייני בטחון, במסגרת על-מיניסטריאלית.

לגבי פעולות צבאיות שלא נקבעה לגביהן הוראה החוק, הוטלה החובה על הממשלה לקבוע כללים בדבר הפרוצדורה לאישורן.

מגמת ההצעות היא שכל הפעולות הצבאיות יעמדו לאישור בפרוצדורה שתיקבע.

הצעת החוק

ההצעות נוסחו כהצעת חוק לאישור פעולות והתחליבויות צבאיות חשמ"ג. כמו כן מוצע לחוסיף סעיף בחוק יסוד: הצבא להשלמת המערכת התחיקתית בנושא.

הצעת חוק לתיקון חוק יסוד: הצבא התשמ"ג-1983

1. אחרי סעיף 6 בחוק יסוד הצבא יוסף סעיף 7 כדלהלן:

"7. סדרי אישור פעולות והתחליבויות צבאיות יהיו כפי שייקבעו בחוק".

הצעת חוק סדרי אישור פעולות והתחליבויות צבאיות תשמ"ג-1983

1. אישור מוקדם של מליאת הממשלה
של מליאת הממשלה

(1) פתיחת מלחמה יזומה וקביעת מטרותיה;

(2) קביעת תוכנית מלחמה ושינוי עיקרי בה;

(3) הפעלה יזומה של כחות הצבא כדרג של חטיבה ומעלה, הפגזה יזומה ממושכת, או הפעלת מטוסים להפצצה, והכל שלא בעת מלחמה.

(4) התקדמות יזומה של כחות הצבא בעת מלחמה מעבר לקו שנקבע בהפסקת אש;

(5) גיוס חירום של כחות המילואים.

2. אישור ועדת שרים לעניני בטחון
שרים לעניני בטחון

(א) הממשלה תקבע מתוכה על פי הצעת ראש הממשלה ועדת שרים לעניני בטחון שמספר חבריה לא יעלה על שליש ממספר חברי הממשלה.

(ב) פעולות אלה טעונות אישור מוקדם של ועדת השרים לעניני בטחון:

הפעלה יזומה שלא בעת מלחמה של כחות הצבא מעבר לגבול המדינה שלא לצרכי סיוע או מודיעין, הפגזה יזומה או הפעלה יזומה של מטוסים מעבר לגבול המדינה.

3. פירושים
בחוק זה יהיו למונחים הבאים פירושים אלה:

(1) "הפעלה יזומה": הפעלת כחות הצבא שלא כתוצאה ממתקפת אויב.

(2) "הפגזה": ירי ע"י ישראל בנשק ארטילריה ותלול מסלול לסוגיו או תותחים אחרים.

(3) "גבול המדינה" - לרבות שטחים המוחזקים ע"י ישראל.

4. החלטה דחופה
במקרים יוצאים מן הכלל של סכנה חמורה ומיידית לבטחון המדינה שמן ההכרח לפעול לאלתר, רשאי ראש הממשלה בהתייעצות עם שר הבטחון, שר החוץ ושרים אחרים וכן עם ראש המטה הכללי של הצבא, להורות על הפעולות המצויינות בסעיף 1, למעט הפעולות הנזכרות בסעיפים 1(1)-1(2), או 2 בכפוף לאישור בדיעבד של מליאת הממשלה תוך 12 שעות או במקרים מתאימים בכפוף לחובת דיווח והנמקה בדיעבד תוך פרק הזמן האמור.
5. החלטת ראש הממשלה ושרים
ראש הממשלה בהתייעצות עם שר הבטחון, שר החוץ, שרים אחרים וכן עם ראש המטה הכללי של הצבא מוסמך להחליט על תגובה ארטילרית מוגבלת שלא כעת מלחמה, או על הפעלת מטוסים או כחות לחילוץ כחות מעבר לגבול או למטרה דחופה אחרת בתקופה כאמור.
6. קביעת כללים
הממשלה תקבע כללים מפורטים בדבר סדרי אישור פעולות צבאיות שאינן נזכרות בחוק זה.
7. אישור מוקדם של הכנסת
(א) הסכמים בכתב או בעל פה עם מדינות חוץ, שיש בהם התחייבות מדינית צבאית או התחייבות של הממשלה כלפי מדינה להפעלת כחות הצבא, יובאו לאישור מוקדם של הכנסת.
(ב) במקרים שלדעת הממשלה דיון במליאת הכנסת יפגע בבטחון המדינה יובאו הסכמים או התחייבות כאמור לאישור הועדה הבצומצמת של ועדת החוץ והבטחון של הכנסת.
8. אישור ועדת כנסת מצומצמת
(א) פעולות אלו יובאו ע"י הממשלה לאישור מוקדם של הועדה המצומצמת של ועדת החוץ והבטחון של הכנסת:
(1) נקיטת פעולה צבאית יזומה נגד מדינה שאינה ארץ אויב או שאין לה גבול עם ישראל.
(2) משלוח כחות הצבא למדינה שאין לה גבול עם ישראל.
(ב) הועדה המצומצמת של ועדת החוץ והבטחון של הכנסת תמנה שליח ממספר חברי ועדת החוץ והבטחון של הכנסת כפי שיקבע מעת לעת, וייוצגו בה כל הסיעות החכרות בוועדת החוץ והבטחון באופן יחסי לייצוגן בוועדה.
(ג) הועדה תקיים דיוניה בדלתיים סגורות ודיוניה והחלטותיה יישמרו בסוד.
9. אישור בדיעבד של ועדת כנסת
הפעולות הנזכרות בסעיפים 1, 2, 4 ו-8 יובאו לאישור בדיעבד של ועדת החוץ והבטחון של הכנסת תוך 48 שעות.
10. חובת דיווח
ראש הממשלה, שר הבטחון, שר החוץ ושרים אחרים חייבים לרווח על פעולות הצבא ומהלכים מדיניים הקשורים בהם לוועדת החוץ והבטחון של הכנסת, על פי הזמנתה, ולא יאוחר מ-96 שעות מהזמנה זו.