

## הסמכות והאחריות הפיקודית

### בצה"ל

יהודה בן מאיר

**גבריאל סיבוני במאמרו ב"עדכן אסטרטגי" מאוגוסט 2007 (כרך 10 גיליון 2) מבקר את עמדתה של ועדת וינוגרד בקשר לתפיסת הסמכות הפיקודית בצה"ל. ועדת וינוגרד כתבה, כי חובת הנאמנות העליונה של אנשי המקצוע היא למקצועם ולתפקידם ולא למי שמופקד עליהם או לארגון בו הם משרתים. יתרה מכך, אם הארגון או הממונה פועלים לדעתו של איש המקצוע בצורה שיש בה נזק ממשי, עליהם להתריע על כך ולא להירתע מעימות עם הממונים.**

על דברים אלו יצא קצפו של סיבוני. לדעתו, קביעתה של הוועדה "עלולה לפגוע בצורה משמעותית ביכולת של צה"ל לתפקד כארגון צבאי יעיל". סיבוני קובע, כי "הרמטכ"ל הבין לעומק מה שלא הבינה הוועדה" והוא ההפרדה המוחלטת בין קיום דיונים בתוך הצבא ובין החובה של הרמטכ"ל להכריע ולהציג הכרעה זו לדרג המדיני, תוך שהוא "מקבל עליו את האחריות המלאה לעמדה זו כמפקד הצבא". סיבוני קובל מרה על קביעת הוועדה, לפיה חובת הנאמנות של הדרג הצבאי היא למקצועם ולתפקידם. לדעתו, המחויבות של אנשי הצבא היא למפקד וזו חובה חוקית. קביעתה של הוועדה, כי כאשר הממונה או ארגון פועלים – לדעתו של איש מקצוע – בצורה שיש בה נזק ממשי וחמור, העלול להיות מסוכן, חובתו להתריע בפני דרגים עליונים יותר – היא, לדעתו של סיבוני, "מדהימה" והיא תעמיד את צה"ל "בפני מצב לא נסבל".

עם כל הכבוד וההערכה לכותב, אני סבור, כי בכל הקשור ליחסים בין הדרג הצבאי לדרג האזרחי, התיזה שלו מבוססת על אי-הבנה יסודית ועמוקה בדבר מקומו של הצבא במדינה דמוקרטית וכי הצדק הוא אכן עם ועדת וינוגרד. אם יש מקום לתדהמה, זו דווקא ביחס לחלק מקביעותיו של סיבוני.

יהודה בן מאיר הוא עמית מחקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

ראשית, קביעתו כי המחויבות של אנשי צבא היא למפקד הינה מופרכת מעיקרא. במישור הכלל – להבחין ממישור הפרט – אין מקום למחויבות לאיש או לאדם. רק במשטרים האפלים ביותר נשבעים אמונים למנהיג. מחויבותו של חייל וקצין בצה"ל היא למדינת ישראל ולחוקיה. מכוח מחויבות זו ואך ורק מכוחה חייב כל חייל בצה"ל "לציית לכל הפקודות וההוראות הניתנות על ידי המפקדים המוסמכים" – כפי שציטט הכותב מתוך שבועת האימונים בצה"ל. חובת הציות למפקד קיימת משום שהיא מעוגנת בחוק, אך המחויבות היא לשלטון החוק והנאמנות היא למדינה.

הטעות השנייה של הכותב היא בכך שהוא מכתיר את הרמטכ"ל כ"מפקד הצבא" או כ"מפקד של צה"ל, שניתנה לו סמכות להפעיל את כל משאבי הצבא". קביעה זו היא חסרת בסיס ואינה כתובה בשום מקום. חוק יסוד: הצבא מגדיר היטב ובמדויק את מעמדו של הרמטכ"ל. לו המחוקק רצה להכתיר את הרמטכ"ל כ"מפקד של הצבא" הוא היה אומר זאת במפורש. אולם, לא זה מה שנאמר – החוק קובע, כי "הדרג הפיקודי העליון בצבא הוא ראש המטה הכללי". הרמטכ"ל הוא אכן המפקד הבכיר ביותר בתוך הצבא והוא מפקדם של כל קציני הצבא, אבל הוא אינו המפקד של הצבא. הרמטכ"ל הוא חלק מהצבא והצבא כולו, לרבות הרמטכ"ל, נתון למרות הממשלה שהיא – קרי הממשלה – המפקדת של הצבא. הסמכות להפעיל את הצבא אינה של הרמטכ"ל אלא של שר הביטחון מטעם הממשלה. שר הביטחון בלבד מוסמך להפעיל את כל משאבי הצבא או את חלקם, כפי שימצא לנכון וכפי שיוורה לרמטכ"ל.

טעותו הגדולה ביותר של סיבוני היא בהבנת מהותו של המטה הכללי. האם יעלה על הדעת שראש מטה פיקוד צפון יכנס את המטה לקראת דיון אצל אלוף הפיקוד, ישמע את דעות קציני המטה, יסכם את הדיון בהצגת עמדתו שלו השונה בתכלית מעמדתם של קציני המטה או של חלקם – ובדיון אצל אלוף הפיקוד יציג את עמדתו שלו כ"עמדת המטה" ובזה

## תשובה ליהודה בן מאיר גבריאל סיבוני

**תגובתו של יהודה בן מאיר למאמרי, שפורסם בעדכן אסטרטגי, אוגוסט 2007 וכלל ביקורת על תפיסתה של ועדת וינוגרד את הפיקוד הצבאי בצה"ל, הראתה עד כמה גדולים המבוכה והבלבול בכל הקשור למהות המושג פיקוד צבאי בכלל ובצה"ל בפרט. אין להמעיט כלל בחשיבות הנושא בכל הקשור ליכולתו של צה"ל לתפקד כגוף צבאי אפקטיבי אשר יוכל ביום פקודה למלא את משימותיו וייעודו.**

יהודה בן מאיר בוחר לדון ראשית בנושא היחסים שבין הדרג האזרחי לדרג הצבאי תוך שהוא טוען כי "... מחויבות של אנשי צבא למפקד הנה מופרכת מעיקרא"<sup>1</sup>. בן מאיר מגדיל לעשות כשהוא בוחר לקשור את הנושא ל"משטרים אפלים בהם נשבעים אמונים למנהיג"<sup>2</sup>. הדין בנושאים אלה מחייב מידתיות ושכל ישר. הקצנת הדברים עד אבסורד כדי להקל על את ההתמודדות אתם אינה משרתת את הקורא ועלולה להעמיק את מבוכתו.

היכן בדיוק ניתן להבין ממאמרי שיש מקום למחויבות למנהיג בדומה למשטרים האפלים? הבסיס לקיומו של ארגון צבאי הינו ביכולת של מפקדים לתבוע מפקדיהם לממש את הפקודות שהוטלו עליהם. סמכות זו ניתנה למפקדי צה"ל על פי חוק ואין כל מקום לפלפול וטשטוש בנושא זה. טענתי המרכזית היא כי חובת הציות **לפקודות** הנה חובה עליונה.<sup>3</sup>

טענתו השנייה של יהודה בן מאיר נוגעת להבנת תפקידו של הרמטכ"ל. החוק קובע שהרמטכ"ל הנו **הדרג הפיקודי העליון** בצבא. המשמעות של החוק הנה שהרמטכ"ל הנו מפקדם של כל קציני וחיילי צה"ל ובעל הסמכות לתת להם פקודות. בנוסף, המשמעות של דברים אלה היא שאין כל גורם מחוץ לצה"ל אשר לו הסמכות לתת פקודות לחיילי צה"ל. לא ברור לי מדוע בוחר להתווכח יהודה בן מאיר עם הטענה שצבא כפוף למרותה של הממשלה. בשום מקום

יגמר העניין? האם מוסמך ראש המטה לאסור על קציניו להעלות בפני אלוף הפיקוד דעות או עמדות השונות משלו? האם קיים אלוף פיקוד או מפקד אוגדה או מפקד חיל אשר היה משלים עם מצב כזה?!

סיבוני סבור, כנראה, שהמטה הכללי הוא המטה של הרמטכ"ל – ולא היא. המטה הכללי הוא המטה של ממשלת ישראל, שהיא מפקדו של הצבא. הרמטכ"ל כשמו כן הוא – ראש המטה הכללי, המטה אשר בא לשרת ועומד לרשות הממשלה ולרשות שר הביטחון, המופקד מטעם הממשלה על הצבא.

כל חברי המטה הכללי (ובעצם כל קצין וחייל) המשתתף בדיון אצל שר הביטחון או ראש הממשלה או בישיבת ממשלה חייב להביע את דעתו הכנה והאמיתית בכל נושא העומד לדיון. חובה זו כבר נקבעה כחובה חוקתית על ידי ועדת חקירה ממלכתית בראשות נשיא בית המשפט העליון, השופט קהאן (וועדת סברה ושתילה). הוועדה הוציאה מסקנות אישיות חמורות נגד ראש אמ"ן דאז, האלוף יהושע שגיא, וזאת לא משום שהוא טעה בהערכותיו – אדרבא, הוא צדק בהן אחד לאחד – אלא משום שהוא, כדברי הוועדה, "זי הצידה". בדיון אצל שר הביטחון (אגב, לא דיון אצל הרמטכ"ל אלא אצל שר הביטחון שהוא כבר דרג מדיני), ראש אמ"ן הביע דעות והערכות המנוגדות בתכלית לאלו של הרמטכ"ל ושל שר הביטחון. אולם, בישיבת הממשלה, כאשר ראש הממשלה ביקש ממנו להציג את דעתו באופן חופשי – הוא מילא פיו מים. הוועדה קבעה, כי בכך הוא הפר את חובתו הבסיסית כקצין בצה"ל.

אינני יודע אם הרמטכ"ל דן חלוץ אכן אסר על קציניו להביע בפני הדרג המדיני דעה השונה משלו. אם הוא עשה כך, אני סבור כי זו פקודה בלתי חוקית בעליל ואסור היה לחברי המטה הכללי לציית לו. להגנתו של דן חלוץ, אותו אני מעריך מאוד, ניתן לומר שהוא עשה כך מתוך פרשנות מוטעית למעמדו. פרשנות זו מהווה את התשתית הרעיונית למאמרו של סיבוני ולביקורתו על ועדת וינוגרד. אולם, אם ניתנה פקודה כזו היא מהווה ביטוי חמור של אי-קבלת מרות.

ד"ר גבריאל סיבוני הוא חוקר במכון למחקרי ביטחון לאומי

המלאה של המפקד ולמרות זאת השימוש באיסור זה על דרך השגרה הנו בעל טעם לפגם.

באשר למסקנותיה של וועדת קהאן לגבי ראש אמ"ן דאז האלוף יהושע שגיא. כאן יש לזכור שמעמדו של ראש אמ"ן הנו מעמד מיוחד. ראש אמ"ן נושא במספר תפקידים ובהם תפקידו של קצין המודיעין של הממשלה נוסף על היותו קצין המודיעין של צה"ל. רבות נכתב על הבעייתיות שנגזרת ממצב דברים זה ואין כאן המקום להרחיב בנושא. אולם, ראוי לזכור, שבשום מקום במאמרי לא נכתב שקציני צה"ל אינם רשאים להביע את דעתם בדיוני הממשלה. אלא, שהדבר צריך להעשות רק בהסכמת הרמטכ"ל ומשלא נתקבלה הסכמה שכזו, ראוי לו לקצין המטה להתפטר מתפקידו לאלתר ולהציג את עמדתו המנוגדת. טענתי המרכזית במאמר היתה שקביעתה של וועדת וינוגרד בסוגיה זו עלולה לקבע נורמה פסולה בצה"ל אשר תקעקע את הסמכות הפיקודית של מפקדי צה"ל.

ולבסוף הערה באשר לשימוש הראוי בשפה ובמושגיה. קביעתו של יהודה בן מאיר, שפקודתו (אם היתה כזו) של רב אלוף חלוץ לקציני צה"ל, שלא להביע את דעתם בפני הממשלה, הנה פקודה בלתי חוקית בעליל, היא קביעה סוחפת ואולי אף מוגזמת. ראוי לברור את המילים ולדייק בשימוש בהם. בן מאיר יכול לטעון, לכל היותר, שפקודה זו היתה בלתי חוקית (הגם שהיה מתקשה להוכיח זאת). ואפילו אם היתה כזו, יש לזכור שחובת הציות מתקיימת אף **לפקודות בלתי חוקיות**. חובת הסירוב עומדת אך ורק לפקודות בלתי חוקיות בעליל. פקודות שעליהן מתנוסס דגל שחור של חוסר מוסריות. ונדמה כי לא זה המקרה בו דובר.

### הערות

- 1 התייחסותו של בן מאיר, כאן
- 2 שם
- 3 קיימים מקרים בהם קיימת חובה שלא לציית לפקודות אולם רק במקרה בו הפקודה הנה לא חוקית בעליל. זו הגדרה כפקודה אשר דגל שחור של חוסר מוסריות מתנוסס מעליה.

לא כתבתי אחרת וזהו המצב החוקי במדינה. אולם אין להתעלם מהקביעה שהדרג האזרחי (הממשלה ושר הבטחון) מפעיל את הצבא דרך הרמטכ"ל. אין בנמצא כל גורם אזרחי אשר לו הסמכות לתת פקודות למי מפקדי צה"ל. הרמטכ"ל מקבל הוראות מהדרג האזרחי ותפקידו הנו להפעיל את משאבי הצבא כדי לממש הוראות אלה. לא ברור לי מהו הוויכוח אות מנסה ליצר כאן יהודה בן מאיר.

בן מאיר מלין על הבנתי את מהותו של המטה הכללי. ראשית, המטה הכללי כפוף פיקודית לרמטכ"ל, זאת בהתאם לחוק. אין בנמצא קצין אחד במטה הכללי אשר יטען ש**כפיפותו הפיקודית** הנה לממשלת ישראל. הממשלה אינה נותנת פקודות ישירות למפקד חיל האוויר, למפקד פיקוד מרחבי או לכל קצין אחר במטה הכללי. אמת, המטה הכללי הינו גורם מקצועי המשמש אף את עבודת הממשלה וראוי שכך יהיה. אולם בין מצב זה לבין הסמכות הפיקודית של הממשלה או מי מחבריה על קציני צה"ל מרחק רב. **לממשלה אין כל סמכות פיקודית על קציני צה"ל**. בדוגמה שמביא יהודה בן מאיר טמון הבלבול. האנלוגיה שבין ראש מטה פיקוד הצפון לבין הרמטכ"ל הנה אנלוגיה מוטעית. הרמטכ"ל אינו ראש המטה של צה"ל הרמטכ"ל הנו הדרג הפיקודי העליון בצה"ל ולו הסמכות העליונה בצה"ל. ואילו לראש מטה הפיקוד אין כל סמכות פיקודית על קציני המטה בפיקוד. מפקדם של הלה הנו אלוף הפיקוד. מקבילו של ראש מטה הפיקוד במטה הכללי הנו סגן הרמטכ"ל המשמש כראש המטה של צה"ל. הסדרה זו הונעה עם כניסתו של דני חלוץ לתפקידו כרמטכ"ל וקובעה לאחרונה על ידי הרמטכ"ל הנוכחי ובה נקבע שסגן הרמטכ"ל הנו ראש מטה (רמ"ט) הצבא. ולכן, הדוגמה שמביא יהודה בן מאיר אינה רלבנטית לענייננו. וכדי להשלים את התמונה, אציין שאכן, רשאי אלוף פיקוד לאסור על קציני מטה להתבטא בניגוד לעמדתו בדיונים אצל הרמטכ"ל זאת מפני שהוא הגורם העליון בפיקוד הנושא באחריות. איסור זה הנו בסמכותו החוקית