



הכנסת

# דין וחשבון

הוועדה הציבורית לבחינת  
הפיקוח הפרלמנטרי  
על מערכת הביטחון  
והדרכים לשיפורו

סבת התשס"ה - דצמבר 2004

## תוכן עניינים

<u>עמודים :</u>	<u>נושא :</u>
3	1. מבוא
4	2. תפקידה של ועדת החוץ והביטחון
6-5	3. מבנה ועדת החוץ והביטחון וועדות המשנה
9-7	4. טיבן של סמכויות הפיקוח
11-10	5. סמכות הזימון וחובת מסירת המידע לוועדה ולוועדות המשנה
13-12	6. דיווח על פעולות עתידיות
15-14	7. תקציב הביטחון
16	8. תודות
17	9. נספח : כתב המינוי של הוועדה

ביום 2/9/2003 מינו אותנו יו"ר הכנסת, ח"כ ראובן ריבלין ויו"ר ועדת החוץ והביטחון, ח"כ דר' יובל שטייניץ לכהן כחברי ועדה ציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון והדרכים לשיפורם (להלן: הוועדה). כתב המינוי מצורף לדו"ח זה ומסומן כנספח א'.

לאחר מינוינו קיימנו 13 ישיבות, ושמענו את עדויותיהם של האנשים הבאים:

- ח"כ דר' יובל שטייניץ - יו"ר ועדת החוץ והביטחון
- ח"כ אורי אריאל - יו"ר הוועדה המשותפת לתקציב הביטחון
- ח"כ חיים רמון - יו"ר ועדת המשנה לכ"א בצה"ל ויו"ר ועדת החוץ והביטחון לשעבר
- ח"כ אפרים סנה - יו"ר ועדת המשנה לתפיסת הביטחון ובניין הכח
- ח"כ יוסי שריד - חבר ועדת החוץ והביטחון
- מר שאול מופז - שר הביטחון
- דר' עוזי לנדאו - שר במשרד ראש הממשלה ויו"ר ועדת החוץ והביטחון לשעבר
- פרופ' משה ארנס - שר הביטחון לשעבר ויו"ר ועדת החוץ והביטחון לשעבר
- מר דן מרידור - יו"ר ועדת החוץ והביטחון לשעבר
- רא"ל משה (בוגי) יעלון - הרמטכ"ל
- אלוף (מיל') מאיר דגן - ראש המוסד
- מר אבי דיכטר - ראש השב"כ
- אלוף (מיל') עמוס ירון - מנכ"ל משרד הביטחון
- תא"ל משה ליפל - ראש אגף התקציבים במשרד הביטחון

כמו כן, תרמו חברי הוועדה מניסיונם הפרלמנטרי והצבאי בגיבוש המלצותינו.

## קיבלנו תזכירים :

- דו"ח ועדת אגרנט-חלק שביעי : ועדת החוץ והביטחון של הכנסת.
- דו"ח הוועדה לבירור אירועי ירדן ספט' 97' (ועדת צ'חנובר).
- מסמך רקע : הפיקוח הפרלמנטרי על הכוחות המזוינים בארה"ב, אוסטרליה, ובמדינות אירופה (הוכן ע"י מרכז מחקר ומידע בכנסת).
- מסמך רקע : הפיקוח הפרלמנטרי על השירותים החשאיים בארה"ב ובמדינות אירופה (הוכן ע"י מרכז מחקר ומידע בכנסת).
- מזכר מס' 68 של מרכז יפה למחקרים אסטרטגים – יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל : קשרי גומלין ודרכי בקרה.

נושא הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון – דהיינו, על צה"ל ועל מוסדות השירותים החשאיים – המוסד והשב"כ – קשה במיוחד בשל הסתירה הפנימית הטבועה בו. נושאי הביטחון הם קיומיים ובמדינה כמו ישראל הניצבת בפני איומים ביטחוניים ואסטרטגיים חמורים, הם מקבלים משמעות מיידית. החלטות התקבלות במערכת הביטחון עשויות להשפיע על כל מגזר בחיינו ומשום כך, באורח טבעי, הכנסת, כנציגת העם, חייבת לפקח עליה, לבקרה ולדאוג שמערכת אדירת כוח זו תשמור על חוקי הכנסת, מדיניות הממשלה והאינטרסים של המדינה.

מצד שני, נושאי הביטחון מעצם טיבעם הם חסויים וסודיים וחשיפתם בדיון פרלמנטרי גלוי עלולה לשרת את צורכי האויב. הפשרה בין שני צרכים מנוגדים אלה הייתה לראות בוועדת החוץ והביטחון, מעין כנסת זוטא לענייני ביטחון – וזאת בהנחה שהוועדה יכולה למלא את תפקידה הפרלמנטרי וגם לשמור על סודיות. אכן, בכך שונה מערכת הביטחון – לא רק בישראל – ממערכות ציבוריות אחרות: הדיון הפרלמנטרי בהחלטותיה ובמעשיה מוגבל וחסוי בניגוד לכלל המקובל לגבי משרדים ממשלתיים רגילים. אנו סוברים כי בכפוף לכלל הדורש שמירה על סודות שגילויים עלול לפגוע במישרין בביטחון המדינה, יש לנקוט בעקרון הגורס כי ככל שהדיון גלוי יותר, כך ייטב גם לדמוקרטיה הישראלית, גם לביטחונה.

## 2. תפקידה של ועדת החוץ והביטחון

תפקידה של הוועדה (וועדות המשנה שלה) הוא מיוחד, שכן זו הזירה העיקרית בה יכול להתקיים דיון פוליטי בנושאי ביטחון – גם כאשר מדובר בנושאים סודיים. מערכת הביטחון – צה"ל, השב"כ והמוסד – אינם חשופים לדיון פרלמנטרי, עיתונאי וציבורי כמו משרד ממשלתי אחר כלשהו. משום כך, כל כך חשובה סמכות הפיקוח של הוועדה וועדות המשנה שלה – בהבדל מסמכות הפיקוד והשליטה – על מערכת הביטחון. אנו ממליצים על תפנית חשיבתית בכל הכרוך בסמכות פיקוח זו, כדי שיתאפשר לכנסת – ולו גם באמצעות ועדה מוועדותיה – לקיים כלפי מערכת הביטחון אותם עקרונות פיקוח הנהוגים בכנסת לגבי פעילות אחרת של הרשות המבצעת. ולכן, בוועדת החוץ והביטחון, צריכה להתקיים רמת פיקוח אינטנסיבית יותר מאשר כל ועדה בכנסת.

בשנים הראשונות להקמת המדינה קיימה ועדת החוץ והביטחון במליאתה תפקיד זה, אך כאשר הסתבר כי דיווחים דולפים מתוך דיוני הוועדה לתקשורת, נמנעו גורמי הביטחון מלדווח לוועדה בנושאים בהם חששו מהדלפות. במקום זאת, עברו דיונים בנושאים חסויים לוועדות המשנה של ועדת החוץ והביטחון. ועדות משנה אלה כוללות:

- ועדת משנה למודיעין ולשירותים חשאיים
- ועדת משנה לתפיסת הביטחון ובניין הכח
- ועדת משנה לכוננות ובטחון שוטף
- ועדת משנה לכ"א בצה"ל
- ועדת משנה לענייני חוץ והסברה

א. ראוי לציין שוועדות משנה אלה אינן מנויות בתקנון הכנסת וכל כולן אינו אלא פרי החלטת הוועדה ויושב הראש שלה בכל כנסת וכנסת. מר דן מרידור, לשעבר יו"ר הוועדה, אמר בעדותו לפנינו כי תהליך זה של העברת הסמכויות לוועדות המשנה הוא תהליך לא תקין שכן ועדות המשנה הן בעלות מספר חברים (6-10 חברים) – וזאת בניגוד למגבלה הקבועה בסעיף 5(ג) לחוק הכנסת, הקובע כי "מספרם של חברי ועדת המשנה לא יעלה על חמישה" – וכוונתה המקורית של הכנסת – הנכונה והראויה – היא שוועדת החוץ והביטחון במליאתה היא שתחליף את מליאת הכנסת במילוי חובת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון.

ב. אנו ממליצים כי רק חברי ועדה רשמיים יהיו שותפים לדיונים וכי לא יוזמנו חברים חליפיים לדיוני הוועדה. בידי הסיעות תישאר האפשרות להחליף נציגיהן בוועדה, אך במגבלה שיעשו זאת רק פעם אחת בשנה. חברנו, ח"כ מיכאל איתן, קובע בדעת יחיד, שיש לאפשר לסיעות להחליף את נציגיהן פעם בחצי שנה. כמו כן, נראה לנו כי ראוי למסד ועדות המשנה, ע"י אזכור שמן וסמכויותיהן בתקנון הכנסת – כך שיהפכו לוועדות קבועות, וכן כי יתוקן החוק כך שיתאפשר למנות מספר חברים ראוי. ועדת משנה אחת מוזכרת בסעיף 29(2) לחוק שירות בטחון המתייחס להודעה בדבר גיוס חירום של מילואים שיש להביאו לידיעת "ועדת משנה .... שוועדת החוץ והביטחון הסמיכה

לכך". כמו כן, חוק שירות הביטחון הכללי, ס' 9, קובע: "ועדת המשנה למודיעין ושירותים חשאיים של ועדת חוץ ובטחון תשמש כועדת הכנסת לענייני השירות לפי חוק זה". במילים אחרות: שני החוקים האלה מתייחסים לוועדות המשנה ולדעתנו ראוי הדבר כי לפחות בתקנון הכנסת – אם לא בחקיקה ראשית – יוסדר עניין הקמתן של ועדות המשנה וסמכויותיהן.

ג. כמו כן אנו ממליצים שתוקם ועדה משותפת לוועדת החוץ והביטחון ולוועדת חוקה חוק ומשפט שתטפל בסוגיות של חוק ומשפט וזכויות אדם בשטחים מוחזקים. נראה לנו שיש צורך בוועדה כזו, שכן חוקי הכנסת אינם חלים עליהם – פרט לתחולתם של חוקים מסוימים על האזרחים הישראליים בשטחים אלה. אין צורך לומר עד כמה חשוב פיקוח פרלמנטרי זה דווקא בשטח בו אין המשפט הישראלי חל ועד כמה הוא חשוב לצורכי שמירת אופייה של ישראל, כלפי פנים וחוץ כאחד, כמדינת חוק. הוועדה אכן מקיימת דיונים לגבי פעולת צה"ל בשטחים, אך כפי שמעיד ניסיוננו, היקף הדיונים ורמת הפיקוח אינה משביעת רצון. כך, למשל, העיד בפנינו ח"כ יוסי שריד על הקושי שיש לו כחבר ועדה לקבל דווח אלמנטרי על מאחזים בלתי חוקיים שהוקמו בידי מתנחלים בשטחים המוחזקים ביהודה ושומרון. גם חברי הוועדה, התבטאו בנושא זה ובדבר העדר פיקוח פרלמנטרי ראוי על המתרחש בשטחים בהתייחסם הן אל התנהגותם של חיילי צה"ל במחסומים, הן אל העובדה כי רק כ-6 חודשים לאחר שנהרג אזרח בריטי בשטחים, נפתחה חקירת מצ"ח לגבי הריגתו.

אנו סוברים אפוא כי כדי לקיים פיקוח פרלמנטרי של ממש וכדי לקבל מידע שוטף ואמין על פעולות ישראל בשטחים יש להקים ועדה משותפת שתכלול, כמקובל, נציגי אופוזיציה, לצורך זה, ושתפקידה יהיה, בין השאר, לקבל דיווח שוטף מרשויות הביטחון הנוגעות לשמירת המשפט, החוק והסדר, לשמירה על חיי אדם וזכויות אדם בשטחים אלה וזאת, במסגרת הפעולות של מערכת הביטחון לשמירת ביטחונה של המדינה ואזרחיה – בנסיבות הקשות של טרור ומלחמה.



לוועדה – ולא כל שכן לוועדות המשנה – יש סמכויות סטטוטוריות מועטות ודלות. למה, אם כן, הכוונה כאשר עוסקים בפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון? צה"ל והשירותים החשאיים כפופים אך ורק לרשות המבצעת וסרים למרותה, כפי שנקבע הדבר בחוק יסוד: צבא הגנה לישראל וחוק שירות הביטחון הכללי וכפי שנהוג הדבר מימים ימימה לגבי המוסד לתפקידים מיוחדים. אין זה רצוי שלוועדה פרלמנטרית או לוועדות משנה שלה, תהיה סמכות פיקוד ישירה או שתחול עליה אחריות כלשהי לגבי החלטות ופעולות מערכת הביטחון. אנו רואים את הפיקוח הפרלמנטרי מתמצה בעניינים הבאים:

א. קבלת מידע שוטף ואמין משלוחותיה השונות של מערכת הביטחון, הן באמצעות התייצבות עובדיה ומפקדיה על פי דרישת הוועדה בפני הוועדה או ועדת המשנה, כדי לתת עדות בע"פ ולענות לשאלות חברי הוועדה, הן באמצעות מסירת מידע בכתב לוועדה או לוועדת המשנה.

ב. בעזרת מידע זה, יכולה הוועדה או ועדת המשנה, לקיים בירור ודיון בנושאים של מדיניות ביטחונית ואם יש צורך, גם לגבש עמדת ועדה. דיון כזה מתבקש שכן לא פעם זהו הדיון היחיד המתקיים מחוץ למערכת הביטחון עצמה ויש חשיבות רבה לכך שאנשי המערכת יהיו נזונים מדעות שונות ומגוונות בתוך הוועדה.

ג. במקרים מיוחדים עשויה הוועדה, אם היא מגיעה למסקנה שיש צורך בכך, לפנות במישרין, או באמצעות היו"ר שלה, לראש הממשלה או לשר הביטחון ולהפנות את תשומת לבם לדיוני הוועדה ולמסקנותיה. מסקנות אלה אינן מהוות מתן הוראה לראש הממשלה או לשר הביטחון, אך ראוי הדבר שראש הממשלה ושר הביטחון ישמעו גם את דעת הוועדה ויתנו דעתם עליה בגיבוש מדיניותם והחלטותיהם. דברים אלה נכונים במיוחד במצב החירום בו נתונה ישראל, שכן לא פעם להחלטות בנושאי בטחון יש השלכות אסטרטגיות, מדיניות, כלכליות והסברתיות רחבות ביותר.

7. במקרים בהם אין שאלה של סודיות ביטחונית – דהיינו, שגילוי העובדה עלול לפגוע בביטחון ישראל - רשאית הוועדה, או ועדת משנה, לפרסם את מסקנותיה בפומבי, כדי שלא להתייחש השפעה על הדיון הציבורי ועל התהליך הפוליטי. אנו ממליצים כי מסקנות אלה לא ישאו את השם חקירה או ועדת חקירה שכן אלו שמורים לוועדת חקירה שהוקמה ע"י הכנסת.

ה. תיפקוד הוועדה – ובמקרה זה אנו מדברים על מליאתה – הוא לוודא שמתקיים פיקוח ממשלתי מלא על מערכת הביטחון. בעניין זה שמענו עדויות ויש לנו גם ניסיון אישי המצביעים על כך כי תהליך פיקוח זה הוא חלקי, לקוי ושרירותי. תקנון הממשלה קובע, מדי פעם בפעם, הוראות חלקיות בעניין סמכויותיה של ועדת השרים לענייני ביטחון. סעיף 6 לחוק הממשלה קובע כי בממשלה תפעל ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי, והחוק מפרט גם את הרכבה, אך לא את סמכותה. הוא הדין בצוות יעוץ לביטחון לאומי, שבו עוסק סעיף 7 לחוק. לדעתנו אין המצב משביע רצון וגם המלצותיה של הוועדה הציבורית בראשותו של דר' י. צ'חנובר בפרשת ניסיון ההתנקשות בחאלד משעל לא אומצו בתקנון הממשלה. ראש הממשלה הוא המחליט מה יובא ומה לא יובא לאישור ועדת השרים. כך, למשל, הפעולה שהתבצעה ברפיח באביב 2004 ושהביאה בעקבותיה החלטת גינוי של מועצת הביטחון ללא הטלת ווטו אמריקני לא הובאה כלל לאישור ועדת השרים. מצב זה נראה לנו פגום לחלוטין – הן מבחינת הנוהל התקין, הן מבחינת סיכול סעיף 6 לחוק הממשלה. משום כך אנו ממליצים שתוך חצי שנה מיום פרסום דו"ח זה, תביא הממשלה לוועדת החוץ והביטחון במליאתה, תקנון מפורט בעניין סמכויותיה של ועדת השרים לענייני בטחון לאומי להביא בפניה עניינים שייקבעו ולא להותיר עניין זה להחלטות ראש הממשלה או ממשלה כלשהי. אנו ממליצים כי התקנון יובא לידיעת הוועדה ואנו רואים בעניין זה תפקיד מרכזי של הוועדה – הוועדה, ולא ועדת משנה שלה – לוודא שמתבצע פיקוח של הרשות המבצעת על מערכת הביטחון. אין אנו ממליצים על הצורך באישור הוועדה, ודי בידיעה. חברנו ח"כ מיכאל איתן קובע בדעת יחיד כי יש להביא תקנון זה לאישור מליאת הוועדה. כל שינוי עתידי בתקנון אף הוא יובא לידיעת הוועדה

במליאתה. אנו מצפים שהתקנון יקבע כללים ברורים לגבי אישור מראש של סוגים שונים של פעולות צבאיות וביטחוניות.

1. אין אנו ממליצים שהוועדה תהיה מעורבת בעניין החלטות בדבר מינויים בצמרת צה"ל ובשירותים החשאיים. במשטר הפרלמנטרי שלנו, עניין כזה ראוי שיישאר בתחומה של הרשות המבצעת. שוכנענו כי למרות שייתכנו חילוקי דעות מהותיים לגבי התהליך הקיים, יתרונותיו עולים על חסרונותיו והפקדת הוועדה על תהליך המינוי, אפילו בצורה מינימלית של שימוע, עלולה להביא לפוליטיזציה של תהליכי המינוי. אנו מודעים לכך שבסעיף 543א לחוק השיפוט הצבאי, דרוש אישור הוועדה למינוי המועמד לנציב קבילות החיילים, אך אנו רואים הבדל מהותי בין מינוי כזה לבין מינוי הרמטכ"ל, סגנו, מפקדי חיילות ואגפים.

2. בנושאי תקציב מערכת הביטחון מעמד הרשות המחוקקת שונה לחלוטין ונעמוד עליו בפרק נפרד.

כיצד מממשים פיקוח פרלמנטרי, כפי שצוין לעיל, הלכה למעשה? בכך נדון עתה.

מבחינה משפטית, סמכות הזימון של עובד המדינה ע"י ועדות הכנסת אינה ברורה כל צרכה. האם ההזמנה צריכה להיות באישור השר או רק בידיעתו? לגבי השר – שר הביטחון במקרה זה – קובע תקנון הכנסת את חובתו למסור את ההסברים או הידיעות המבוקשות ע"י הוועדה "בעצמו או ע"י נציגו". לעומת זאת, בחוקי יסוד הממשלה והכנסת נקבע כי זימון אדם לוועדה "יעשה באמצעות השר הנוגע בדבר או בידיעתו". תקנון הכנסת, בסעיף 106א, קובע כי עובדים ונושאי משרה המוזמנים ע"י ועדה, חייבים להופיע בפניה לכשיידרשו, "ולמסור לה את המידע שבידו הנוגע לנושא הדיון", ואולם "רשאי השר הממונה ... להודיע לוועדה כי הוא עצמו יופיע במקום מי שהוזמן". לגבי זימון איש מערכת הביטחון ע"י הוועדה או ועדת משנה שלה, נראה לנו שיש לקבוע כלל מיוחד, שכן בשל העדר דיון אחר כלשהו יש חשיבות מיוחדת לכך שאנשי מערכת הביטחון יופיעו במועדי הזימון. בעניין זה עדיפה בעינינו ההוראה ספציפית של תקנון הכנסת, על פני הוראות החוק. אנו ממליצים על כן על הנוהג הבא:

א. על זימון עובדי מדינה ואנשי מערכת הביטחון תחול חובת הופעה, כמו זו הנהוגה בוועדת ביקורת המדינה. מכל הנימוקים שהובאו לעיל, נראה לנו הדבר חיוני שחובה כזו תוחל בצורה חדה וברורה בחוק או בתקנון הכנסת.

ב. זימון אנשי מערכת הביטחון, מכל דרגה ותפקיד, ייעשה ע"י יו"ר הוועדה באמצעות משרד השר הממונה. ההודעה תהיה לצרכי ידיעה בלבד ולא לצורך אישור – כדי לאפשר לשר להחליט אם ברצונו להופיע בעצמו במקום האיש המוזמן כאמור בס' 21 לחוק יסוד הכנסת. השר יופיע במקום מי שזומן רק במקרים בהם קיימת סיבה מיוחדת לכך שהשר ינמקה לוועדה.

ג. הזימון ייעשה למועד שבו יוכל המוזמן להיערך ולדווח כראוי לוועדה. אנו ממליצים שלעניין זה, במקרה של חילוקי דעות, יגיעו יו"ר הוועדה, ראש הממשלה או שר הביטחון לסיכום כללי לגבי המועדים הראויים לזימונים אלה, אך בכל מקרה אין להאריך מועד ההופעה ללמעלה משבועיים מיום הזימון. חברינו ח"כ מיכאל איתן קובע

בדעת יחיד כי אין להעריך מועד ההופעה ללמעלה משבוע מיום הזימון. לדעתנו, פרק זמן זה ראוי שיישמר גם כאשר צה"ל או השירות החשאי עורכים תחקיר פנימי בנושא הנדון בוועדה. אין מניעה שדיוני הוועדה ייעשו במקביל לתחקיר הפנימי. אחרת, ייגרם דיחוי לא רצוי בדיוני הוועדה.

ד. השר יורה לכפופים לו, שיזמנו ע"י יו"ר הוועדה, להופיע בפני הוועדה, לענות על שאלות חברי הוועדה ולספק כל חומר וכל מסמך הנדרשים ע"י יו"ר הוועדה לפי כל דין. חריג לכך הוא חומר רגיש ביותר – כגון שמות של סוכנים מחוץ לישראל וסודות מסוג זה. התגלעו חילוקי דעות בין הוועדה לבין מערכת הביטחון לגבי מה נופל במסגרת חריג זה לחובת הדיווח, יכריע בעניין יו"ר הכנסת. יו"ר הכנסת יתייעץ טרם הכרעתו עם יו"ר הוועדה, עם ראש הממשלה או שר הביטחון – לפי העניין.

ה. אנו ממליצים שבדומה לאמור בסעיף 12 לחוק השב"כ, ידווח הרמטכ"ל לוועדה או לוועדת המשנה המתאימה – הכל לפי החלטת יו"ר הוועדה - מעת לעת על פעילות צה"ל. הנוהג הנוכחי של דווח פעם בחודש נראה לנו כעונה על הצרכים.

ו. במקרים של דיון דחוף, שנושאו אינו סובל דחייה לדעת יו"ר הוועדה, רשאי יו"ר הוועדה לזמן את הרמטכ"ל או את סגנו לדיון דחוף תוך 48 שעות. חלק שר הביטחון על קביעה זו יחליט בעניין יושב ראש הכנסת.

ז. תחקירים שעורך הצבא יהיו בכלל המסמכים שהוועדה וועדות המשנה מוסמכים לקבל ולבדוק ולשם כך יש לתקן בהתאם את סעיף 593א לחוק השיפוט הצבאי.

התחבטנו רבות לגבי היקפה של חובת הדיווח לוועדה ולוועדות המשנה. ברור הדבר כי קיימת חובת דיווח מלאה לגבי פעולות ותוכניות שבוצעו כבר. לפי העדויות שקיבלנו מקבלת ועדת המשנה לשירותים החשאיים דיווחי מודיעין ודיווחים שוטפים אחרים בהיקף המאפשר לה למלא את תפקידיה. לשאלה אם דיווח זה ימנע מחדל מודיעיני כמו זה שקדם למלחמת יום הכיפורים - ועל חלקה של הוועדה באחריות לחדל עוסק דו"ח אגרנט - אין מענה מוחלט. אנו מאמינים שככל שהוועדה וועדות המשנה שלה תהיינה מעורבות יותר בביקוח פרלמנטרי על תהליך קבלת ההחלטות במערכת הביטחון, כך תפחת הסכנה לקיומם של מחדלים מסוג זה. אמת הדבר: חובת דיווח מלאה אינה יכולה לרפא חסרון של מחדל מודיעיני כשלעצמו - בהבדל מהערכתו - כפי שאירע לגבי חוסר המידע על הצטיידותה של לוב בנשק להשמדה המונית, על פי קביעת ועדת המשנה לשירותים חשאיים בדו"ח שלה ממרץ 2004. אך הרחבת חובת הדיווח תאפשר לוועדת המשנה ליצור לעצמה תמונת מצב מלאה יותר לגבי ביצועי השירותים החשאיים, ולהתריע על ליקויים בפעולות אלה.

השאלה בהקשר זה היא האם קיימת חובת דיווח והתייעצות בוועדה גם לגבי החלטות שנועדו להתבצע בעתיד. דנו הרבה בנושא זה. ברור הדבר שלגבי פעולות מבצעיות שגרתיות, אין קיימת חובת דיווח או התייעצות כאלה, שכן אין הוועדה מפקדת על מערכת הביטחון ודי בביקוח הממשלתי, עליו דיברנו לעיל. השאלה היא מה גורלן של החלטות לביצוע שיש להן השלכות אסטרטגיות על מעמדה של ישראל על יחסיה הבינלאומיים ועל קיומה או אי-קיומה של סכנה מלחמה. אמת הדבר, כל פעולה מבצעית, בתנאים המיוחדים של ישראל, יכולה להתגלגל ולקבל ממד אסטרטגי, אך נראה לנו שיש הבדל מהותי בין פעולה מבצעית שגרתית, גם אם זו מתבצעת מעבר לגבול, לבין החלטה, כמו הפצצת הכור הגרעיני בעיראק, שעלולות להיות לה השלכות ארוכות טווח לכאן או לכאן.

בדיוני הוועדה, עלו גם דוגמאות אחרות של פעולות בעלות השלכות אסטרטגיות דומות אחרות שיש להן, או עלולות להיות להן, השלכות מרחיקות לכת. בין העדים שהופיעו בפנינו היו בעניין זה חילוקי הדעות וגם ההשוואות הבינלאומיות לא היו לנו לעזר בעניין זה. היו שסברו כי ראוי שתיעשה הבחנה בעניין זה בין החלטות העשויות באורח סביר להביא לתפנית אסטרטגית לבין פעולות מבצעיות אחרות. ההבחנה היא אנלוגית להבחנה שעושה סעיף 40 לחוק יסוד: הממשלה בין "פתיחה במלחמה" לבין "פעולות

צבאיות הנדרשות למנוע למטרת הגנה על המדינה וביטחון הציבור". על שתי ההחלטות יש למסור הודעה "בהקדם האפשרי" לוועדת החוץ והביטחון, אך רק לגבי הראשונה קובע הסעיף הוראות מפורשות: ההחלטה תתקבל ע"י הממשלה וראש הממשלה ימסור את ההודעה גם במליאת הכנסת.

מכוח הבחנה זו, ניתן לעשות אנלוגיה לגבי החלטות בעלות אופי אסטרטגי העלולות להביא לפרוץ מלחמה או לשינוי מהותי במעמדה של ישראל. בעבר, היו ראשי ממשלה שנהגו להתייעץ בעניינים אלה עם ראש האופוזיציה. לנו נראה כי יש להשאיר בידי ראש הממשלה את שיקול הדעת באם להתייעץ ועם מי להתייעץ: עם חברי וועדת המשנה המתאימה, או עם ראש האופוזיציה, או עם ראשי סיעות או שלא להתייעץ כלל. נראה לנו כי גם אם החליט ראש הממשלה להתייעץ עם גורם פרלמנטרי כלשהו, כאמור לעיל, אין גורמים אלה נושאים באחריות להחלטה הנדונה, גם אם היו שותפים להתייעצות שכן האחריות הפרלמנטרית והציבורית תמיד מוטלת על הרשות המבצעת. נראה לנו כי בנסיבות קיצוניות של הכרעות שעלולה להיות להן משמעות קיומית, ראוי לקיים התייעצות מסוג זה, הכל לפי שיקול דעתו של ראש הממשלה.

הוועדה התבקשה לחוות דעתה גם בנושא תקציב הביטחון ואישורו. בנושא זה אין לנו שום התחבטות לגבי סמכותה של הרשות המחוקקת, שכן תפקידה המפורש של זו הוא לאשר את תקציב הביטחון וגם לפקח על ביצועו. בשל הסודיות הנלווה לתקציב זה, אין הוא נדון בוועדת הכספים אלא בוועדה המשותפת לוועדת הכספים ולוועדת החוץ והביטחון. לפני שהוקמה ועדה זו בשנת 1985, דנה ועדת משנה של ועדת החוץ והביטחון בתקציב. העברות תקציביות בנושא זה – בשונה מהתקציב הרגיל - נדרשות רק כאשר מדובר בסכומים גבוהים הרבה יותר מאשר אלה הדורשים את אישור ועדת הכספים בסעיפי תקציב אחרים. הסכום הכולל של תקציב מערכת הביטחון הוא ענק – כ-40 מיליארד ₪. יתר על-כן, תקציב זה כולל פרויקטים ארוכי טווח שיש להם השלכות משמעותיות גם על ביטחון ישראל וגם על משאביה הכספיים. מפי חבר ממשלה לשעבר, וגם מתוך ניסיון חלק מאתנו, למדנו כי הבקרה על הצעת התקציב בממשלה היא מינימלית, והעבודה נשלמת בהתדיינות בין האוצר למשרד הביטחון, כאשר לדרג האזרחי – הן בממשלה, הן בוועדה המשותפת – אין ידע של ממש על חלופות שונות בפרוייקטים לאומיים ואין בדיקה ממשית של הסכומים הגדולים להוצאה שוטפת. אנו רואים בכך פגם גדול ומשום כך, בלי לאמץ במלואו את הדגם האמריקני של אישור ובקרה היורדים לפרטי-פרטים, אנו ממליצים על תפנית מהותית בתהליכי האישור של תקציב הביטחון כדלקמן :

א. המסגרת הכללית – תקרת ההוצאה של תקציב הביטחון – תיקבע על ידי ועדת הכספים במסגרת סמכותה הכללית לאישור תקציב המדינה.

ב. מבנה התקציב ופרטיו יאושרו על ידי ועדה מיוחדת של ועדת החוץ והביטחון שתהיה מורכבת מיושבי ראש ועדות המשנה ומחברי ועדת המשנה לבניין הכוח – הכל כפי שיציע יו"ר הוועדה באישור מליאת הוועדה. ועדת משנה זו גם תקבל מידע לגבי פרויקטים רב-שנתיים – דהיינו, פרויקטים שביצועם נמשך למעלה משנת התקציב – עלותם הנצפית ומשך הזמן המשוער בו יושלמו. כל שינויים בפרוייקטים אלה גם הם ידווחו לוועדה.



ג. העברות תקציביות ידונו ויאושרו בוועדות המשנה של ועדת החוץ והביטחון – כל אחת בתחומה, כפי שיציע יו"ר הוועדה באישור מליאת הוועדה. לכל ועדת משנה יש ידע מתאים כדי לבחון בקשות כאלה להעברה תקציבית ולבדוק גם את משמעותה. אם נדרשת העברה תקציבית לצורך קידומו של פרויקט רב שנתי כלשהו, תקבל ועדת המשנה את כל המידע הנדרש לגבי עלותו הנצפית ומשך הזמן המשוער בו יושלם כאמור בסעיף ב לעיל.

ד. אין אנו מבקשים לשנות את הסכומים הדורשים אישור להעברה תקציבית. עניין זה עשוי להיבדק בנפרד על ידי הוועדה. חברנו ח"כ מיכאל איתן, קובע בדעת יחיד כי אין להעלות על הדעת שהעברות תקציביות מסעיף לסעיף בהיקפים של עשרות מיליוני שקלים יעברו ללא בקרה פרלמנטרית ומציע לקבוע סכום גג שלא יעלה על חמישה מיליון שקלים.

ה. משרד הביטחון ורשויות הביטחון האחרות יהיו חייבים להציג את כל המידע הנדרש לעיל לגבי פרויקטים רב-שנתיים.

אנו מאמינים כי אישור תלת-שלבי זה יאפשר לכנסת למלא ביתר יעילות את תפקידו כמפקח על תקציב הביטחון ומאשרת אותו.

לבסוף אנו מבקשים להודות למר אסף פרידמן, עוזר ויועץ הוועדה על מסירותו ועל עזרתו וכן ליועצת המשפטית של ועדת החוץ והביטחון, עו"ד מירי פרנקל-שור, על שתרמה רבות מניסיונה, ותודה גם למרכז המחקר והמידע של הכנסת, בראשות דר' יעקב ורשבסקי, על הכנת מסמכי הרקע לוועדה.

אנו מבקשים שדו"ח זה שלנו יימסר לפרסום כלשונו.

נספח :

כתב המינוי של הוועדה



**יו"ר הכנסת**  
**וועדת החוץ והביטחון**

סימוכין : 15803403

ירושלים, ה' באלול, התשס"ג

02 בספטמבר, 2003

**לכבוד**

**פרופ' אמנון רובינשטיין**

**פרופ' יפה זילברשץ, אונ' בר-אילן**

**ח"כ מיכאל איתן, יו"ר ועדת החוקה חוק ומשפט**

**ח"כ אברהם בורג, יו"ר הכנסת לשעבר**

**רא"ל (במיל') דן שומרון, רמטכ"ל לשעבר**

**רא"ל (במיל') אמנון (ליפקין) שחק, רמטכ"ל לשעבר**

**מכובדיי,**

**הנדון: ועדה ציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון והדרכים**

**לשיפורם - כתב מינוי**

אנו מתכבדים בזאת למנותכם כחברי ועדה ציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון ודרכים לשיפורו. במסגרת עבודת הוועדה נבקשכם לדון, בין היתר, בסוגיות הבאות:

1. סמכויות הזימון של נושאי משרה וממלאי תפקיד במערכת הביטחון (כולל בצה"ל, במשרד הביטחון, בשב"כ ובמוסד) למליאת ועדת החוץ והביטחון ולוועדות המשנה המסווגות בהתאם לתחומי אחריותן. חובת ההתייצבות של מי שזומן לוועדה ולוועדות המשנה להתייצב בפניה, הן בדרג הפקידותי והן בדרג הצבאי.
2. רמת השקיפות והגילוי הנאות הראויים בדוחים של מערכת הביטחון ונציגיה בפני הוועדה וועדות המשנה; וכן חובת המצאת מסמכים ונגישות ועדות המשנה לרשומות ולמידע ביטחוני, ולאתרים ביטחוניים בלתי מקוצר לפי שיקול דעתם.
3. מעמד הרשות המחוקקת באמצעות ועדת החוץ והביטחון בהליכי האישור של תקציבי מערכת הביטחון, החלטות בדבר מינויים בצמרת צה"ל ובשירותים החשאיים, השקעות במחקר, פיתוח וייצור בפרויקטים בסדר גודל לאומי, וכן

בקשירת עסקאות מרכזיות לייצוא ביטחוני או עסקאות רכש מרכזיות. נוהלי דיווח מוקדם (שיאפשרו דיון שאינו רק בגדר דיון שבדיעבד) על תכניות ואלטרנטיבות בנושאים אלו בנושאים נוספים הקשורים בבניין הכוח הצבאי והמודיעיני והכרוכים לעיתים בשעבוד תקציב הביטחון שנים קדימה.

4. מעמדן הקונסטיטוציוני הרצוי של מסקנות ועדת החוץ והביטחון בנושאים שבתחום תפקידה וצורת היישום או ההתייחסות להמלצותיה.

5. כל נושא אחר אשר ייראה ליו"ר הוועדה וחבריה כראוי וכחיוני לצורך בחינת הדרכים לשכלולו, ולהגברת האפקטיביות והתועלת של הפיקוח הפרלמנטרי, כאמור.

במסגרת דיוני הוועדה ייבחנו המצב החוקי והחוקתי התקף כיום וכן הפרקטיקה המצויה והרצויה ביחסים שבין ועדת החוץ והביטחון למערכות הביטחון בהקשרים הנדונים. זאת במגמה של השוואת האפקטיביות של הפיקוח למקובל במרבית הדמוקרטיות המתוקנות במערב, וכמתחייב ממצבה הביטחוני המיוחד של מדינת ישראל, ובכלל זה המלצות אפשריות על תיקוני חקיקה ו/או תקנון כנסת מתבקשים.

בין השאר, לצורך דיוני הוועדה ועל מנת לגבש את מסקנותיכם והמלצותיכם נבקשכם להזמין לדיוני הוועדה את יושבי הראש של הוועדה בהווה ובעבר, את היושבי ראש של שבע ועדות המשנה של ועדת החוץ והביטחון (כולל ועדת המשנה לתקציב הביטחון), את ראשי מערכת הביטחון והשירותים החשאיים, וכן כל אדם היכול לסייע בעבודת הוועדה מכח תפקידו בהווה או בעבר או בשל נסיונו או מלומדותו בנושאי ביטחון, משפט, מדעי המדינה, מינהל ציבורי וכיו"ב.

כיו"ר הוועדה יכהן פרופ' אמנון רובינשטיין וכממלאת מקומו פרופ' יפה זילברשץ.

כמוזכיר הוועדה ישמש מר אסף פרידמן והוועדה תקבל את הסיוע הלוגיסטי הנדרש מכנסת ישראל.

נודה לכם על השלמת דיוני הוועדה והגשת מסקנותיכם בתוך שלושה עד ארבעה חודשים, דהיינו עד ל-31/1/2004.

בכבוד רב,

בכבוד רב,

ח"כ דר' יובל שטייניץ  
יו"ר ועדת החוץ והביטחון

ח"כ ראובן ריבלין  
יו"ר הכנסת