

הקדמת יו"ר ועדת החוץ והביטחון

ועדת החוץ והביטחון של הכנסת רכשה לעצמה במרוצת השנים מעמד של החשובה והבכירה שבועדות הכנסת. חשיבותה נעוצה בכך שרבים מהנושאים המטופלים על-ידיה – נושאי ביטחון לאומי מהחיוניים והרגישים ביותר – אינם חשופים במלואם לביקורתם של אזרחי המדינה, התקשורת, או האקדמיה, ואף לא מליאת הכנסת. מכאן שועדת החוץ והביטחון היא למעשה מעין "כנסת זוטא", המחלקת עבודתה למספר ועדות משנה שהן למעשה ועדות העיקר.

לאחר שנתיים בתפקיד מצאתי לנכון לעגן את תחומי דפוס הפעולה של ועדה מיוחדת זו, על ששת ועדות המשנה העיקריות שלה, במסמך שלפניכם. מטרת המסמך למסד את יעוד, מבנה, משימות, ועקרונות עבודת הועדה, על מליאתה, ועדות המשנה שלה, והצוות המקצועי.

השפעתי על תוכן המסמך מוגבלת בלבד. ההיגיון המסדר של המסמך מבוסס על תקנון הכנסת, על המסורת הקיימת, על ניסיונם של הח"כים, ועל הניסיון המצטבר של הצוות המקצועי. בנוסף לכך מכיל בתוכו מסמך זה את עיקר המסקנות וההמלצות של "הועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון", בראשות פרופ' אמנון רובינשטיין, אותה מיניתי בשיתוף עם יו"ר הכנסת, ח"כ ראובן ריבלין. כזכור, הזרז להקמתה של ועדת רובינשטיין היה ניסיונה של מערכת הביטחון להיאבק בזמנו כנגד הקמת "הועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המערכה בעיראק". דו"ח רובינשטיין המלא מצורף כנספח למסמך יסוד זה.

מסמך יסוד זה יהווה כלי עזר לח"כים ולגורמים המקצועיים בועדה, בהוותו תוכנית עבודה עקרונית לצורך הגברת המעורבות והפיקוח הפרלמנטרי של ועדת החוץ והביטחון על הזרוע המבצעת ועל שלוחותיה, כולל מעורבות קונסטרוקטיבית יותר בתהליך קבלת ההחלטות והקצאת המשאבים. שלא בדומה לוועדות הכנסת האחרות, הפתוחות לכל גוף פרטי או ציבורי המעוניין להשתתף בפיקוח ולהביע את דעתו במסגרתן או בתקשורת, בועדת החוץ והביטחון הדיונים סגורים ומסווגים ועל כן לא ניתנת לציבור גישה לתהליך קבלת ההחלטות ולדילמות העומדות במרכז העשייה הביטחונית. מכאן נובעת חובתה של הועדה, על ועדות המשנה שלה, לבצע בקרה הדוקה יותר מהמקובל בדרך-כלל; ובקרה זו חייבת להיות גם פרו-אקטיבית ולא רק רטרו-אקטיבית. המסמך מבטא, אפוא, את הצורך להביע דעה על ההחלטות בטרם התקבלו, ואת האמצעים שיאפשרו לועדה להזהיר מבעוד מועד את מקבלי ההחלטות על משמעויות של החלטות שגויות, במידה ועולה ספק בעיני הועדה בעניין כוונת הפעולה הנבחרים על ידי הזרוע המבצעת.

יחד עם זאת, ישנם מספר סעיפים שהם שאיפה לעתיד ועדיין נמצאים בתהליך לקראת מימוש:

- א. העברת אישור תקציב הביטחון מהועדה המשותפת לתקציב הביטחון לוועדת החוץ והביטחון- דורש שינויי חקיקה.
- ב. תקינה ותגבור כ"א ואמצעים- דורש עבודת מטה מול הנהלת הכנסת.
- ג. ויתור על ממלאי מקום במליאת הועדה ובוועדות המשנה ואיסור התראיינות לפני תום ישיבות המליאה- דורש הכנסה לתוקף ע"י מליאת ועחו"ב.

לסיכום, ברצוני להודות לצוות הועדה, ובמיוחד למנהל תא"ל (מיל') אבריאל בר-יוסף וליועץ הבכיר אלי"מ (מיל') שמואל לטקו, על תרומתם למסמך; לחברי הועדה בשנתיים האחרונות, ובמיוחד לרכזי הקואליציה והאופוזיציה אהוד יתום וחיים רמון, על שיתוף הפעולה הפורה; וליו"ר הכנסת ראובן ריבלין, על הסיוע בעניין ועדת רובינשטיין, ועל הגיבוי שלא יסולא בפז. כולי תקווה שמסמך יסוד זה יסייע בידינו, ובידי הבאים אחרינו בכנסות ישראל מכאן ולהבא, בשיפור עבודת הועדה והעמקת הפיקוח והביקורת על צה"ל ומערכת הביטחון, על הארגונים החשאיים והמלמ"ב, על משרד החוץ, על משרד הביטחון, ועל משרד ראש הממשלה.

בברכה,

ח"כ ד"ר יובל שטייניץ
יו"ר ועדת החוץ והביטחון

2. תוכן העניינים

<u>עמוד</u>	<u>הנושא</u>
1	1. הקדמת יו"ר ועדת החוץ והביטחון
3	2. תוכן העניינים
4	3. יעוד ועדת החוץ והביטחון
5	4. משימות ועדת החוץ והביטחון
6	5. תפקידי ועדת החוץ והביטחון
10	6. עקרונות ועדת החוץ והביטחון
11	7. מליאת ועדת החוץ והביטחון
15	8. <u>ועדות המשנה</u>
15	8.1 כללי
15	8.2 ועדות המשנה הקבועות
15	8.3 ועדות עתיות וועדות אד-הוק
16	8.4 ועדת המשנה למודיעין ולשירותים החשאיים
20	8.5 ועדת המשנה לתפישת הביטחון ולבניין הכוח
23	8.6 ועדת המשנה לכוננות ולביטחון שוטף
25	8.7 ועדת המשנה למשאבי האנוש בצה"ל
26	8.8 ועדת המשנה למדיניות החוץ וההסברה
28	8.9 ועדת המשנה לחקיקה בנושאי חוץ וביטחון
29	8.10 ועדות נוספות
29	8.11 ועדות- סיכום
31	9. <u>מבנה ומשימות הצוות המקצועי של ועדת החוץ והביטחון</u>
31	9.1 מבנה המערך המקצועי
32	9.2 משימות בעלי התפקידים
35	9.3 נהלי העבודה
43	<u>נספחים</u>
	נספח א' - דו"ח הוועדה הציבורית לבחינת הפיקוח הפרלמנטרי על מערכת הביטחון והדרכים
44	לשיפורו

3. יעוד ועדת החוץ והביטחון

יעוד ועדת החוץ והביטחון, הפועלת מטעמה ומכוח סמכותה ואחריותה של הכנסת, בנושאי מדיניות החוץ והביטחון של המדינה, כוחותיה המזוינים וביטחונה הלאומי, לבצע חקיקה בנושאי חוץ וביטחון וכן לפקח ולבקר את פעולות משרדי הממשלה הרלבנטיים ולאשר את סעיפי תקציביהם. הפיקוח מתבטא באישור תקנות וצווים, אישור החלטות ופעולות הרשות המבצעת, זימון אישים וקבלת מידע וכן דיון בהחלטות ובפעולות הממשלה וזרועותיה.

4. משימות ועדת החוץ והביטחון

- 4.1 לבקר ולפקח על הזרוע המבצעת ובאי כוחה במליאת הועדה וועדות המשנה שלה, בהתאם לחוקים, לתקנות, לכללים ולמסורת שהתגבשה במשך שנים.
- 4.2 ליזום, לבצע ולאשר חקיקה בתחומי הביטחון, מדיניות החוץ ומערך ההסברה, הביטחון הלאומי והמודיעין של מדינת ישראל.
- 4.3 לבקר, לפקח ולאשר את תוכניות העבודה ותקציבי מערכת הביטחון וצה"ל, המועצה לביטחון לאומי וגופי המודיעין והביטחון הכפופים למשרד ראש הממשלה.
- 4.4 לוודא התאמת תפישת יחסי החוץ, הביטחון והביטחון הלאומי של המדינה לסביבה המדינית-ביטחונית המתפתחת באזורי ומוקדי העניין של מדינת ישראל.
- 4.5 באמצעות התראה פעילה למול הרשות המבצעת; ליזום, לבקר ולפקח על תהליכים מרכזיים בהווה ובעתיד העלולים לגרום לפגיעה או להזדמנויות במדיניות החוץ והביטחון, והביטחון הלאומי של מדינת ישראל. כל זאת גם באמצעות התייחסות לשאלות ולהצעות לסדר.
- 4.6 לוודא התאמת בניין הכוח, הפעלת הכוח, תוכניות העבודה ותקציבי משרדי הביטחון, החוץ וראש הממשלה למדיניות ותפישת הביטחון הלאומי של מדינת ישראל.
- 4.7 לשמר את הבקרה והפיקוח באמצעות ניתוח, חקירה והסקת מסקנות מאירועים שהשפיעו על הביטחון הלאומי של מדינת ישראל בנושאי מדיניות החוץ והביטחון.

5. תפקידי ועדת החוץ והביטחון

5.1 חקיקת חוקים ותקנות בנושאי ביטחון, חוץ ומודיעין

הכנסת היא הרשות המחוקקת במדינת ישראל, ותפקידה העיקרי הוא חקיקה. סעיף 13 (א) (4) בתקנון הכנסת קובע כי תחומי העניין של ועדת החוץ והביטחון הם "מדיניות החוץ של המדינה, כוחותיה המזוינים וביטחונה". מתוקף כך, הכנתם של חוקים כגון חוק שירות ביטחון, חוק השיפוט הצבאי, חוק שירות הביטחון הכללי וכיוצאים באלה, נעשתה בועדה זו. אישור מסגרת תקציב הביטחון, כחלק מתקציב המדינה, מתבצע בועדת הכספים ואישור חלוקת התקציב שאושר בועדת הכספים מתבצע בועדות המשנה הרלבנטיות.

5.2 ביקורת ופיקוח על גופי הזרוע המבצעת :

- משרד ראש הממשלה, כולל המוסד והשב"כ
- משרד הביטחון, כולל צה"ל, המלמ"ב והתעשיות הביטחוניות
- משרד החוץ
- המשרד לביטחון הפנים, כולל משטרת ישראל (לנושאים ביטחוניים בלבד)
- המועצה לביטחון לאומי
- משרד האוצר, בנושאי תקציבי החוץ, הביטחון והמודיעין בלבד

תפקיד חשוב שני שיש לכנסת ולועדותיה הוא הפיקוח על פעולות הממשלה. היבטיו השונים של הפיקוח כוללים את הזדקקותה של הממשלה באמון הכנסת לעצם קיומה, לפיקוח התקציבי, לקבלת אינפורמציה ולפיקוח על הפעלת המערכים ובניין כוחם.

חלק מפעולות הפיקוח נעשה במליאת הועדה וחלקן נעשה בועדות המשנה. לעתים אף מוקמת ועדה "אד-הוק" לבדיקת נושא ספציפי, דוגמת הועדה לחקירת מערך המודיעין בעקבות המערכה בעיראק והועדה לבדיקת המיגון והאבטחה של תשתיות אסטרטגיות במדינה.

הפיקוח מתבטא באישור תקנות, אישור החלטות ופעולות המתקבלות ברשות המבצעת, זימון אישים וקבלת מידע ודיון בהחלטות ובפעולות של הממשלה וזרועותיה :

5.2.1 אישור תקנות וצווים

חוקים רבים מסמיכים שרים להתקין תקנות או להוציא צווים הטעונים את אישור הכנסת. בפועל, חקיקת המשנה מובאת לאישור הועדה הרלבנטית. בין התקנות והצווים המובאים לאישור ועדת החוץ והביטחון (רשימה חלקית) :

- צווים לקביעת שירות מוכר כשירות סדיר בצה"ל, לפי חוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986.

- תקנות הקובעות כי שירות מילואים שנתי ביחידות מסוימות או בתפקידים מסוימים יהיה ארוך מהשירות הקבוע בחוק.
- צווי קריאה לשירות מילואים בתעסוקה מבצעת ליוצאי צבא מעל גיל 41 שהם בעלי תפקידים חיוניים.
- תקנות וכללים שמתקין ראש הממשלה בדבר שירות הביטחון הכללי.
- תקנות שמתקין שר הביטחון מתוקף חוק תשלום קצבאות לחיילי מילואים ולבני משפחותיהם, התשס"ב-2002.
- תקנות שמתקין שר הביטחון מתוקף חוק דחיית שירות לתלמידי ישיבות שתורתם אומנותם, התשס"ב-2002.
- צו לגיוס ציוד לפי חוק רישום ציוד וגיוסו לצבא הגנה לישראל, התשמ"ז-1987.
- תקנות בדבר ציוד חובה במקלטים, לפי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.

5.2.2 אישור החלטות ופעולות הרשות המבצעת

חוקים שונים קובעים הסדרים לפיהם החלטות או פעולות שונות של הממשלה טעונים את אישור ועדת החוץ והביטחון. בין ההחלטות והפעולות נמנות (רשימה חלקית):

- גיוס חירום של יוצאי צבא לשירות מילואים או לשירות סדיר ("צו 8"), לפי סעיף 34 לחוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986.
- פעולות מסוימות של שירות הביטחון הכללי (במסגרת ועדת המשנה למודיעין ולשירותים החשאיים).
- החלטת ממשלה בדבר סודיות דיונים או נושאים העולים בפני ועדת חקירה ממלכתית.
- הכרזה על מצב מיוחד בעורף.
- מספר החיילים המשרתים במשטרת ישראל.
- קביעת מדינות האסורות בכניסה לחיילים שהם חלק ממערך המילואים.
- הכרזה על אתר הנצחה ממלכתי או חילי לפי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998.
- כללים בדבר כיתוב על מצבות בבתי קברות צבאיים.
- החלטת ממשלה לפיה המדינה לא תתקשר בחוזה לביצוע עסקה עם מדינות מסוימות או עם תאגידים ממדינות מסוימות.
- מינוי נציב קבילות חיילים.
- הכרזה בדבר עניינים סודיים.

5.2.3 זימון אישים וקבלת מידע

חוקים מסוימים מחייבים את הממשלה או גורמים אחרים לדווח לוועדת החוץ והביטחון על החלטות או על פעולות שבוצעו. כך, מתאפשר פיקוח פרלמנטרי על החלטות או על פעולות אלו. בין ההחלטות והפעולות נמנים (רשימה חלקית):

- החלטת ממשלה בדבר פתיחה במלחמה או בדבר פעולות צבאיות אחרות הנדרשות למטרת הגנה על המדינה וביטחון הציבור.

- התקנת תקנות שעת חירום במצבי חירום, לפי חוק יסוד: הממשלה.
- דין וחשבון של ועדת חקירה ממלכתית, שנקבע כי כולו או חלקו סודיים.
- דיווח של ראש השב"כ על פעילות השירות אחת לשלושה חודשים (במסגרת ועמ"ש מודיעין).
- דין וחשבון שנתי של שירות הביטחון הכללי בעניין שימוש במאגרי מידע (במסגרת ועמ"ש מודיעין).
- צווי קריאה לשירות מילואים שהוציא הרמטכ"ל עקב צרכים דחופים או בלתי צפויים, לפי סעיף 29 לחוק שירות ביטחון (נוסח משולב), התשמ"ו-1986.
- דין וחשבון שנתי של נציב קבילות חיילים.
- דין וחשבון שנתי על שירות חיילים במשטרת ישראל ובשירות מוכר.
- תחקירים צבאיים (במסגרת ועמ"ש כוננות).
- דיווח שנתי על היתרים שניתנו להאזנות סתר הדרושות מטעמי ביטחון המדינה לפי חוק האזנות סתר, התשל"ט-1979 (במשותף עם ועדת חוקה, חוק ומשפט).
- בנוסף, מוסמכת הועדה, לפי סעיפים 14 (ב) ו-106 (א) לתקנון הכנסת, לזמן אישים שונים לישיבותיה, על מנת שייסקרו בפניה את תחום פעולתם באופן כללי או באופן מסוים. סקירות כאלה ניתנות, למשל, על ידי ראש הממשלה, שר החוץ, שר הביטחון, הרמטכ"ל, ראשי אגפים ומפקדי חילות בצה"ל, ראש השב"כ, ראש המוסד, ראש המועצה לביטחון לאומי, שגרירים וכיו"ב.

5.2.4 דיון בהחלטות ובפעולות הממשלה וזרועותיה

חברי הכנסת רשאים להציע הצעות לכלול נושאים לדיון בסדר יומה של הועדה (להלן הצעות לסדר), לפי סעיפים 97 (א) ו-103 לתקנון הכנסת. סעיף 103 מקנה גם ליושב ראש הועדה את הסמכות לקבוע את סדר יומה של הועדה.

הועדה מפקחת ומבקרת את מדיניות הביטחון הלאומית באמצעות:

- הכרת התוכניות המדיניות
- הכרת עמדות מקבלי ההחלטות בתחומים המדיניים השונים
- מעקב אחר האיומים המידיים והעתידיים על מדינת ישראל והמענה של מערכת הביטחון ומערכות המודיעין לאיומים אלה
- מעקב אחר מוכנות מערכת הביטחון ומערכות המודיעין בתחום הביטחון השוטף ובתחומי תרחישי הסלמה שונים, כולל אבטחה ומיגון תשתיות אסטרטגיות

כך, למשל, נדונו בוועדת החוץ והביטחון בשנת 2004: "מפת הדרכים", מדיניות צה"ל בנוגע לשיבוץ חיילות בתפקידי לחימה, המהלכים הננקטים לשחרורו של עזאם עזאם, בניית "גדר הביטחון" ועוד.

הועדה מבצעת את הבקרה והפיקוח באמצעות:

- מפגש עם בכירים ממשרדי הממשלה הרלבנטיים
- מפגש עם בכירים במערך החוץ והביטחון

- מומחים רמי דרג בתחומי החוץ והביטחון
- סיורים במוקדי עניין ציבורי
- סיורים לבחינת נושאי הבקרה והפיקוח
- ימי עיון בנושאי חוץ וביטחון אסטרטגיים

בשנת 2004 יצאה הועדה לסיורים שונים, על מנת לבחון את המציאות הקיימת בשטח; בין השאר ביקרה בפיקוד הצפון, לאורך תוואי "גדר הביטחון", בפרוייקט המרכבה בתל- השומר, במערך הנ"מ ועוד.

5.3 אישור תוכניות העבודה, תקציבים והסטות תקציב של הגופים הבאים:

- צה"ל (לאחר אישור מסגרת התקציב בועדת הכספים)
- שב"כ
- מוסד
- גופים נוספים ממערכת הביטחון
- גופים הסמוכים למשרד רה"מ (כולל המועצה לביטחון לאומי)

5.4 ביצוע שימוע, (ללא סמכות אישור) למועמדים לתפקידי מפתח במערך החוץ והביטחון, לפני כניסתם לתפקידי המפתח, כחלק מתהליך ההכרה של הבכירים וכחלק מהפיקוח על בעלי תפקידי המפתח:

- רמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל
- ראש אמ"ן
- ראש המוסד
- ראש השב"כ
- ראש המל"ל
- ראש המלמ"ב
- מנכ"לי משרדי החוץ והביטחון
- שגרירי ישראל בארה"ב, בריטניה, רוסיה והאזורים

5.5 ביצוע שימוע לפני קבלת החלטות עקרוניות בבניין הכוח ובפרוייקטים ביטחוניים שעלותם הכוללת (הרב שנתית) מעל 200 מליון ש"ח, ובכך להביע את דעתה בהחלטות עקרוניות אלה.

6. עקרונות עבודת ועדת החוץ והביטחון

- 6.1 ח"כים קבועים, ללא ממלאי מקום. מינויים ע"י ועדת הכנסת. מעבר לכך יוכל יו"ר הועדה להזמין כנוכחים בישיבות הועדה, במעמד "אקס-אופיציו" (ללא זכות הצבעה)- ראשי ממשלה לשעבר וראשי ועדת החוץ והביטחון לשעבר המכהנים באותה עת כחברי כנסת ואינם חברים בממשלה כשרים או כסגני שרים. כניסת סעיף זה לתוקף על-פי החלטת ועדת הוב"ב, ולכל המאוחר בתחילת הכנסת ה-17.
- 6.2 מינוי ח"כים לוועדות משנה- יעשה עד כמה שניתן על סמך כישורים אישיים, באישור מליאת ועחו"ב ובמגמה לאפשר ייצוג האופוזיציה בכל ועדות המשנה.
- 6.3 הח"כים יחתמו על הצהרת סודיות, בה יתחייבו, בין השאר, לא להעביר מידע לעיתונאים במהלך ישיבות המליאה- כולל לא את דבריהם ופועלם שלהם- ולא לעדכן שום גורם במידע הנוגע לוועדות המשנה, אלא באישור יו"ר ועחו"ב.
- 6.4 כעקרון, סיווג הועדות יהיה כדלקמן:
- ✓ מליאת ועחו"ב, ועמ"ש למדיניות החוץ וההסברה וועמ"ש לחקיקה בנושאי חוץ וביטחון- סודי.
 - ✓ ועמ"ש לתפישת הביטחון ובניין הכוח, ועמ"ש לכוונות וביטחון שוטף וועמ"ש למשאבי אנוש בצה"ל- סודי ביותר.
 - ✓ ועמ"ש למודיעין ושירותים חשאי- סודי ביותר "קהילייה".
- יו"ר ועחו"ב בלבד רשאי להחליט על שינוי הסיווג של דיון זה או אחר.
- 6.5 דיוני כלל הועדות יוגדרו כחשאיות ויהיו סגורות לתקשורת; לפני, במהלך ואחרי הדיונים, למעט מליאת ועחו"ב, בה יותר צילום "פוטו- אופ" וכשעה בתום הדיון במליאה, יבוצע תדרוך לעיתונאים ע"י צוות הועדה ו/או דובר הכנסת, לפי החלטת יו"ר הועדה.
- 6.6 יו"ר ועחו"ב בלבד רשאי להחליט על פתיחת דיון מסוים לתקשורת ו/ או לח"כים שאינם חברים קבועים בוועחו"ב.
- 6.7 יו"ר ועחו"ב יעודכן **אישית ומראש** ע"י ראש הממשלה/ שר הביטחון/ שר החוץ/ רמטכ"ל/ ראש מוסד/ ראש שב"כ וראש אמ"ן בנושאים בעלי השפעה מרחיקת לכת על ביטחון המדינה או על פעילותם התקינה והנורמטיבית של הגופים השונים. העדכונים ע"י ראש הממשלה יהיו במתכונת דומה לעדכונים מול ראש האופוזיציה.
- 6.8 ח"כ באחת מועדות המשנה המסווגות כסודי ביותר, לא יוכל לבצע רוטציה עם ח"כ אחר מסיעתו במשך שנה לפחות. חריגים- באישור ועדת הכנסת ויו"ר ועחו"ב בלבד.
- 6.9 הן למליאת ועחו"ב והן לוועדות המשנה מוגדרת מתכונת עבודה קבועה. לפני כל מושב תסוכם (ע"י יו"ר הועדה ומנהל ועחו"ב) תוכנית עבודה פרטנית שתופץ לחברי הכנסת הרלבנטיים ולאותם גופים המפוקחים ע"י אותה ועדה, על מנת שיוכלו להיערך טוב יותר לדיונים המתוכננים.
- כמובן שיתכנו שינויים בנושאי הדיונים ובמועדם, אך התוכנית שתופץ תהווה לכל הפחות עוגן קבוע לכלל הגורמים.
- 6.10 תום כל מושב, יופץ סיכום כלל פעילות ועדות החוץ והביטחון, בסיווג בלמ"ס.
- 6.11 אחת לשנה, בתום מושב החורף, יופץ סיכום נפרד של מליאת ועחו"ב ושל כל אחת מועדות המשנה שלה (בסיווג שהוגדר לאותה ועדה).

7. מליאת ועדת החוץ והביטחון

7.1 כללי

- סה"כ מספר החברים בועדה לא יעלה על 17 (לא כולל נוכחים אקס-אופיציו, שאינם חברים קבועים בועדה)
- בתחילת דיון בהובלת ראש הממשלה, שר הביטחון והרמטכ"ל יועברו סקירות שוטפות בנושאי מודיעין ומבצעים. זאת בכפוף להחלטת היו"ר על נחיצותם באותה העת מול אילוצי הלו"ז
- בתחילת דיון בהובלת שר החוץ תועבר סקירה מודיעינית- מדינית ע"י ראש הממ"ד, גם זאת בכפוף להחלטת היו"ר על נחיצותם באותה העת מול אילוצי הלו"ז
- מעת לעת יעדכן הצוות המקצועי של הועדה, באישור יו"ר הועדה, את נשיא המדינה בנושאים מדיניים- ביטחוניים מרכזיים שעל סדר היום הציבורי.

7.2 ייעוד מליאת ועדת החוץ והביטחון

לאפשר בקרה ופיקוח על תהליכי קבלת ההחלטות בנושאי חוץ וביטחון מרכזיים ובחינת התאמתם לתפישת הביטחון של מדינת ישראל ברובד בין המדינאים והקברניטים ובין מערכת הביטחון על נספחיה ובחינת ההשפעה ההדדית ביניהם. זאת באמצעות דיונים עתיים, חקיקת חוקים, הצבעות ומענה לשאלות, בהתאם לתקנון הכנסת.

7.3 הגופים שבפיקוח

- משרד ראש הממשלה (בנושאים מדיניים- ביטחוניים), כולל המוסד, השב"כ, המועצה לביטחון לאומי וגופים נוספים
- משרד הביטחון, כולל צה"ל, התעשיות הביטחוניות וגופים כגון סיב"ט, מלמ"ב, אגף השיקום ועוד. כיום מונחת על שולחן הכנסת הצעת חוק לפיה ניתן יהיה לזמן את הרמטכ"ל או סגנו למסור דיווח לועדה בהתרעה של 48 שעות בלבד.
- משרד החוץ, כולל שגרירויות ונציגויות בחו"ל
- המשרד לביטחון פנים, כולל משטרת ישראל (בנושאים ביטחוניים בלבד)
- משרד האוצר (בנושאי תקציב הביטחון והחוץ)
- מערך ההסברה, בין אם משרד החוץ, משרד ראש הממשלה או כל משרד ממשלתי אחר

7.4 נושאי הפעילות ונושאי הפיקוח

- התוכניות המדיניות ותוכניות ההסברה
- עמדות מקבלי ההחלטות בתחומים המדיניים והביטחוניים השונים
- האיומים המידיים והעתידיים על מדינת ישראל והמענה של מערכת הביטחון לאיומים אלה
- מוכנות מערכת הביטחון בתחום הביטחון השוטף ובתחום תרחישי הסלמה שונים, כולל אבטחת מתקנים אסטרטגיים, בהתאם לתפישת הביטחון של מדינת ישראל
- בניין הכוח של המערכות הביטחוניות, בהתאם לתפישת הביטחון של מדינת ישראל

הערה- על שולחן הכנסת מונחת הצעת חוק לפיה יועבר הטיפול בכלל תקציבי הביטחון לועדת החוץ והביטחון. במסמך זה ישנה התייחסות למצב שבו שפרטי התקציב הביטחוני כבר מאושר כולו בועחו"ב.

7.5 אמצעי הפיקוח

- מפגשים עם בכירים ממשרדי הממשלה השונים
- מפגשים עם בכירים ממערכי החוץ והביטחון
- מפגשים עם מומחים רמי דרג בתחומי החוץ והביטחון (כולל שגרירים זרים ומשלחות שונות)
- סיורים במוקדי עניין ציבורי
- סיורים בצה"ל ובתעשיות הביטחוניות
- ימי עיון בנושאי חוץ וביטחון אסטרטגיים

7.6 עוגנים לתוכנית העבודה של המליאה

קביעת התוכנית תתבסס עקרונית על עוגנים קבועים. יחד עם זאת, תהיינה דרישות ודגשים של יו"ר הועדה וכן יהיו נושאי אקטואליה שנרצה לדון בהם. מצורפת בזאת תוכנית עוגנים בסיסית, על מנת לאפשר תכנון שילדי של תוכנית עבודה קבועה למליאת הועדה:

(1) משרד ראש הממשלה

- מפגש עם ראש הממשלה- אחת לששה שבועות
- מפגש עם ראש המוסד- אחת לשנה
- מפגש עם ראש השב"כ- אחת ל- 6 חודשים
- מפגש עם ראש המועצה לביטחון לאומי- אחת ל- 6 חודשים

(2) משרד הביטחון

- מפגש עם שר הביטחון- אחת לחודשיים
- מפגש עם הרמטכ"ל- אחת ששה שבועות
- מפגש עם מנכ"ל משרד הביטחון (בנושאי תעשיות הביטחון)- אחת לשנה
- מפגש עם ראש המלמ"ב- אחת לשנה
- מפגש עם סגן הרמטכ"ל (לנושאי בניין הכוח)- אחת לשנה
- מפגש עם ראש אמ"ן- אחת לחודשיים
- מפגש עם כל אחד ממפקדי הפיקודים (ארבעה סה"כ)- אחת לשנה
- מפגש עם מפקדי הזרועות: חיל אוויר, חיל ים, מז"י ואג"ת (כל אחד בנפרד)- אחת לשנה
- מפגש עם מז"י ואמ"צ (מפגש ייעודי לנושא תאונות ותחקירים)- אחת לשנה
- מפגש עם מבקר מערכת הביטחון- אחת לשנה
- מפגש עם נציג קבילות החיילים- אחת לשנה (כולל הגשת הדו"ח השנתי)
- מפגש עם מתאם הפעולות בשטחים- אחת לשנה
- מפגש עם ראש סיב"ט- אחת לשנה

3) משרד החוץ

- מפגש עם שר החוץ- אחת לחודשיים
- מפגשים עם שגרירים מובילים של ישראל בעולם- מספר פעמים בשנה, לפי זמינותם בארץ
- מפגש עם מנכ"ל משרד החוץ (בנושא פעילות המשרד- תוכניות עבודה, תקציבים וכו')- אחת לששה חודשים

4) משרד הבטי"פ

- מפגש עם שר הבטי"פ ומפכ"ל המשטרה (בנושאי ביטחון בלבד)- אחת לששה חודשים

5) מומחים בעלי שם

- מפגש עם מומחים בעלי שם מהארץ ומהעולם (בנושאים מרכזיים שעל סדר היום הציבורי)- בהתאם לצורך

6) סיורים

- סיורים להבנת סוגיות ביטחוניות ומדיניות שעל הפרק- כשלוש פעמים בשנה
- סיורים ללימוד והעשרה- כשלוש פעמים בשנה

7) ימי עיון וכנסים

- יום עיון בנושא "תמונת המצב האזורית הכוללת: מצבה הביטחוני- אסטרטגי של מדינת ישראל"- אחת לשנה
- יום עיון בנושא "תמונת המצב האזורית הכוללת: מדיניות החוץ וההסברה של מדינת ישראל"- אחת לשנה

8) סה"כ וסיכום

- 59 מפגשים בשנה ו- 8 סיורים/ ימי עיון.
- נושאי חקיקה, מפגש עם שגרירי ישראל ונושאים "אד- הוק" ידונו ויאושרו בנוסף, על פי הצורך.

7.7 מתכונת עקרונית- תוכנית עבודה שנתית למליאת ועחו"ב

דצמבר	נובמבר	אוקטובר - חצי פגרה	ספטמבר - פגרה	אוגוסט- פגרה	יולי	יוני	מאי	אפריל- פגרה	מרץ	פברואר	ינואר
	רוה"מ		רוה"מ	רוה"מ		רוה"מ	רוה"מ		רוה"מ	רוה"מ	רוה"מ
										ראש המוסד	
			ראש השב"כ						ראש השב"כ		
שר הביטחון		שר הביטחון		שר הביטחון		שר הביטחון		שר הביטחון		שר הביטחון	
רמטכ"ל		רמטכ"ל		רמטכ"ל		רמטכ"ל		רמטכ"ל		רמטכ"ל	
ראמ"ן		ראמ"ן		ראמ"ן		ראמ"ן		ראמ"ן		ראמ"ן	
מפקד זרוע/ אגף	מפקד זרוע/ אגף	מפקד פיקוד			מפקד פיקוד	מפקד זרוע/ אגף	מפקד זרוע/ אגף	מפקד פיקוד	מז"י ואמ"צ		מפקד פיקוד
שר החוץ		שר החוץ		שר החוץ		שר החוץ		שר החוץ		שר החוץ	
	שר הבטי"פ ומפכ"ל המשטרה						שר הבטי"פ ומפכ"ל המשטרה				
					ראש המל"ל						ראש המל"ל
	מנכ"ל משהב"ט				ראש המלמ"ב	מבקר מערכת הביטחון	ראש סיב"ט			נציב קבילות חיילים	מתאם הפעולות בשטחים
סגן הרמטכ"ל				מנכ"ל משרד החוץ			מנכ"ל משרד החוץ				
	סיוור		סיוור		סיוור		סיוור		סיוור		סיוור
					יום עיון				יום עיון		
6 מפגשים	5 מפגשים	5 מפגשים	4 מפגשים	5 מפגשים	6 מפגשים	7 מפגשים	6 מפגשים	5 מפגשים	6 מפגשים	6 מפגשים	6 מפגשים

7.8 נורמות התנהגות בדיוני ועחו"ב

7.8.1 כל דיוני ועחו"ב סגורים לתקשורת. אישור להכנסת תקשורת (למעט "פוטו-אופ" בתחילת דיוני מליאת ועחו"ב) יינתן ע"י יו"ר ועחו"ב בלבד.

7.8.2 במהלך הדיונים יכבו כל המשתתפים בדיונים את מכשירי הסלולאר ובדיוני ועדות המשנה אף ינתקו הסלולות מהמכשירים.

7.8.3 כעקרון, הסדרנים לא יתנו לאדם שאינו אמור להשתתף בדיון להיכנס לחדר הדיונים במהלך הדיונים. הסדרנים יכניסו פתקים לח"כים רק לאחר שוידאו שהדבר דחוף.

7.8.4 הח"כים רשאים להביע דעתם בתקשורת, בנושאים הנדונים במליאת ועחו"ב, ללא חשיפת המידע שהוצג, אך יעשו זאת רק בתום הדיון ולא במהלכו.

8. ועדות המשנה

8.1 כללי

- ככלל, מספר החברים בכל ועדת משנה לא יעלה על יו"ר וששה חברים. בועדת המשנה למודיעין ולשירותים החשאיים לא יעלה המספר על יושב ראש וחמישה חברים.
- הח"כים לא ידליפו מאומה ואף לא יתייחסו לעצם קיום הדיונים בועדות המשנה. התייחסות לדיונים בועדות המשנה השונות תעשינה רק על-ידי יושבי הראש של ועדות המשנה, באישור ובתיאום עם יו"ר הועדה.
- ועדת המשנה למודיעין ושירותים חשאיים הפכה לועדה בעלת מעמד סטטוטורי מובהק בעקבות חוק השב"כ והמטלות המוטלות עליה מכוחו. שאר חמשת ועדות המשנה הקבועות מוקמות על-פי המסורת, ובהתאם להחלטת היו"ר, כאשר המגמה לקיימן ולהפעילן באורח שוטף ככל האפשר.

8.2 ועדות המשנה הקבועות

- ועדת משנה למודיעין ולשירותים החשאיים
- ועדת המשנה לתפישת הביטחון ולבניין הכוח
- ועדת המשנה לכווננות וביטחון שוטף
- ועדת המשנה למשאבי האנוש בצה"ל
- ועדת המשנה למדיניות החוץ וההסברה
- ועדת המשנה לחקיקה בנושאי חוץ וביטחון

8.3 ועדות עתיות נוספות וועדות אד-הוק

- יו"ר ועדת החוץ והביטחון רשאי, לפי שיקול דעתו, להקים ועדות לחקירה, בדיקה או בחינה של נושא מסוים. ועדות כאלה יוקמו בין אם כדי לבחון נושא מסוים שאינו כלול באופן מובהק בתחומי אחת מועדות המשנה הקבועות, ובין אם החליט היו"ר להקים ועדה/ צוות אד-הוק, כדי להתמקד בסוגיה מסוימת במיוחד ובמתכונת מיוחדת, גם אם היא כלולה בתחום עיסוקה השוטף של אחת מועדות המשנה או של מליאת ועח"ב.
- יו"ר ועדת החוץ והביטחון רשאי להקים ועדות משותפות עם גופים אחרים ו/או פרלמנטים אחרים.
- ירצה היו"ר להקים ועדה עתית האמורה לפעול לטווח זמן של שנה ומעלה- יביא את הועדה והרכבה להצבעה לאישור במליאה.

8.4 ועדת המשנה למודיעין ולשירותים החשאיים

8.4.1 כללי

ועדת המשנה למודיעין ולשירותים חשאיים הנה הועדה המסווגת ביותר של ועדת החוץ והביטחון העוסקת בכל הנושאים הרגישים ביותר במדינה בכלל ובקהילת המודיעין בפרט. כינוסיה ודיוניה חשאיים ואינם מתפרסמים בסדר היום של הועדה בכנסת, אלה באמצעות קשר ישיר עם הח"כים החברים בה. יו"ר ועדת החוץ והביטחון הנו היושב ראש של הועדה. סה"כ בועדה עד 6 חברים, כולל היו"ר.

8.4.2 יעוד הועדה

ועמ"ש למודיעין ולשירותים חשאיים פועלת מטעמה ומכוח סמכותה של ועדת החוץ והביטחון בנושאים הנוגעים לשירותי המודיעין של מדינת ישראל. סמכותה ואחריותה של הועדה לחוקק חוקים, תקנות וכללים ולבצע בקרה, פיקוח ואישור תוכניות עבודה ותקציבים של כלל גופי המודיעין ושל נושאים רגישים אחרים שלהם נגיעה מודיעינית.

8.4.3 הגופים שבפיקוח

- המוסד (כולל אישור תקציבים)
- השב"כ (כולל אישור תקציבים)
- אמ"ן (כולל למד"ן, מד"ן, חיל מודיעין וכלל התקציבים)
- המלמ"ב (על פי הנושא)
- המזכיר המודיעיני לראש הממשלה (במידה ויהיה כזה)
- מז"א/ חיל מודיעין השדה
- המועצה לביטחון לאומי (היבטים מודיעיניים בלבד)
- משרד החוץ/ המרכז למחקר מדיני
- היועץ לענייני ערבים (י.ע.ע.) במתפ"ש (מתאם הפעולות בשטחים)

8.4.4 נושאי הפעילות ונושאי הפיקוח

- הערכות המודיעין השנתיות, הרב שנתיות והעתיות
- עיקרי הצי"ח השנתי והרב שנתי
- תוכניות העבודה השנתיות והרב שנתיות וסיכום תוכניות העבודה היוצאות (כולל פרקי התקציב)
- תוכניות איסוף ופערי איסוף
- יחידות האיסוף ומערכות האיסוף המרכזיות- תפקידן והתאמתן לצי"ח
- מבנה יחידות וגופי קהיליית המודיעין והתאמתם למשימות
- פרויקטי איסוף בפיתוח
- השקעת התקציבים בהתאם לעדיפויות הצי"ח
- התיאום הבין שירותי בכלל נושאי פיקוח הועדה
- לוחמת מידע

- ביטחון מידע וצנזורה
- שבויים ונעדרים
- מערך המחקר המודיעיני
- התאמת כ"א למשימותיו
- נושאים "אד- הוק"

8.4.5 הפילוסופיה של ראשי גופי המודיעין המרכזיים

הפילוסופיה וה"אני מאמין" של ראשי גופי המודיעין (ראמ"ן, ראש המוסד, ראש השב"כ, מזכיר מודיעין לראש הממשלה-מתוכנן- רח"ט מחקר באמ"ן, ראש אגף המודיעין במוסד, ראש המל"ל וראש המלמ"ב), לקראת/ עם כניסתם לתפקידם וכן לקראת/ עם סיום תפקידם.

8.4.6 אמצעי ושיטות הפיקוח

- עיון בכלל הפרסומים המודיעיניים מכלל קהיליית המודיעין
- עיון ולימוד הערכות המודיעין בהשוואה ל"איומי הייחוס", תוכניות העבודה, תוכניות האיסוף, תוכניות הצי"ח, פרויקטי פיתוח בתחום האיסוף ותוכניות התקציב של כלל הגופים המפוקחים
- הכרת מערכי האיסוף והמחקר והתאמתם לצי"חים ולתוכניות העבודה
- דיונים וביקורים (יפורט בהמשך)
- דרישות למחקרים ייעודיים ושאלות מודיעיניות
- מעקב אחר מימוש התקציבים, על פי הצי"ח ותוכניות העבודה
- מעורבות בפעילות מבקר המדינה מול קהיליית המודיעין (ועדת השניים)
- ועדות בדיקה/ חקירה "אד- הוק"- על פי הצרכים

8.4.7 הניהול השוטף

- יו"ר וחברי ועדת המשנה משולבים בפיקוח, הן ע"י קריאת פרסומי המודיעין והן בהשתתפות פעילה בדיונים וביקורים. כל חבר ועדה ראשי לזום שאלות מודיעיניות שיועברו, באמצעות מנהל הועדה, להתייחסות הגורמים הרלבנטיים.
- מנהל הועדה יהיה אחראי לניהול השוטף של הועדה, ובכלל זה הכנת תוכנית עבודה בשת"פ יו"ר ועדת המשנה.
- מנהל הועדה, בשת"פ עם העוזר הבכיר למודיעין וביטחון, יגבשו תוכנית עבודה מפורטת עבור ועדת המשנה- על בסיס העוגנים המפורטים במסמך זה- שתאושר ע"י יו"ר הועדה.
- העוזר למודיעין יהיה אחראי למעבר מלא ומקיף על כלל החומר המודיעיני המופץ לועדת המשנה. הוא אף ידאג להשלמות והסברים, על פי הצורך. בנוסף יכין דו"ח מודיעין שבועי שיהווה כלי מרכזי לעדכוני מודיעין עבור יו"ר הועדה וחבריה.
- שמירה על ביטחון המידע- מעל הכל.
- בנושאים חריגים ברגישותם, ראשי השירותים לבקש מהיו"ר לשקול השארת הנושא בינם לבינו ולהחליט על דחיית הדיון והדיווח בנושא לזמן המתאים.

8.4.8 עוגנים לתוכנית העבודה של ועדת המשנה (ללא נושאים "אד- הוק" וחקיקת מודיעין)

- מפגש עם ראש הממשלה- אחת לשנה
 - מפגש עם שלושת ראשי שירותי המודיעין והמזכיר הצבאי/ מודיעיני לרה"מ- אחת ל- 6 חודשים
 - מפגש עם גורמי אמ"ן- אחת ל- 3 חודשים
 - ביקור ביחידות אמ"ן- אחת ל- 6 חודשים
 - מפגש עם גורמי שב"כ- אחת ל- 3 חודשים
 - ביקור ביחידות השב"כ- אחת ל- 6 חודשים
 - מפגש עם גורמי מוסד- אחת ל- 3 חודשים
 - ביקור ביחידות המוסד- אחת ל- 6 חודשים
 - מפגש עם גורמי מל"ל- אחת ל- 6 חודשים
 - מפגש עם גורמי מלמ"ב- אחת ל- 6 חודשים
 - מפגש עם גורמי מחלקת מחקר מדיני במשרד החוץ- אחת לשנה
 - מפגש עם היועץ לענייני ערבים במתפ"ש- אחת לשנה
 - מפגש עם צוות שו"ן- אחת לשנה (ובנוסף- על פי הצרכים)
 - מפגש בנושאים ייעודיים "חותכי ארגונים"- אחת ל- 3 חודשים
- סה"כ- 32 פגישות וסיורים במהלך שנה, לא כולל נושאים "אד- הוק" ונושאי חקיקת מודיעין

8.4.9 מתכונת עקרונית תוכנית עבודה שנתית לוועדת המשנה למודיעין ולשירותים החשאיים

ינואר	פברואר	מרץ	אפריל- פגרה	מאי	יוני	יולי	אוגוסט- פגרה	ספט'- פגרה	אוקטובר - חצי פגרה	נובמבר	דצמבר
					רה"מ						
				ראשי שירותים						ראשי שירותים	
אמ"ן- מפגש			אמ"ן- מפגש			אמ"ן- מפגש			אמ"ן- מפגש		
	אמ"ן- ביקור					אמ"ן- ביקור					
		שב"כ- מפגש			שב"כ- מפגש			שב"כ- מפגש			
					שב"כ- ביקור						
	מוסד- מפגש			מוסד- מפגש					מוסד- מפגש		
			מוסד- ביקור								
						מל"ל					
							מלמ"ב				
											מחקר משרד החוץ
											י.ע. מתפ"ש
									שו"ן		
					נושא ייעודי			נושא ייעודי			
סה"כ 3 מפגשים	סה"כ 2 מפגשים	סה"כ 3 מפגשים	סה"כ 3 מפגשים	סה"כ 3 מפגשים	סה"כ 2 מפגשים	סה"כ 3 מפגשים	סה"כ 3 מפגשים	סה"כ 3 מפגשים	סה"כ 2 מפגשים	סה"כ 3 מפגשים	סה"כ 3 מפגשים

8.5 ועדת המשנה לתפישת הביטחון ולבניין הכוח

8.5.1 כללי

▪ **תפישת הביטחון**: מונח הבא לבטא בכותרת את הרעיונות היסודיים שמהם נגזרות הדרכים ונקבעים האמצעים והשיטות להגן על מדינת ישראל ולהבטיח את קיומה ואת ביטחונה במובן הרחב ובתנאים האופטימליים אל מול הסכנות והאיומים. זאת, בהתחשב במאפיינים הגיאוגרפיים והאילוצים המדיניים, הכלכליים והמוסריים.

עדכון ובחינת תפישת הביטחון מתבקש כל העת, נוכח סוגי האיומים וההתפתחויות המדיניות המשתנות – המקומיות, האזוריות והגלובאליות- נוכח הפיתוחים הטכנולוגיים- צבאיים והשלכותיהם על שדה הקרב ועל תורות הלחימה, ובמיוחד על רקע התגברות איומי הטק"ק והנב"ק.

כל זאת מבלי להתעלם מסכנות הטרור והגרילה (העימות המוגבל), לרבות משמעויותיהן האסטרטגיות, האתגר והדילמות שהם מציבים בפני מדינת ישראל.

שאלות מפתח כגון ייסוד ההרתעה בתפישת הביטחון; התהליך המדיני כמרכיב בתפישת הביטחון- הן בהיבט הסיכוי והן בהיבט הסיכון; "תרחישי הייחוס" וההתאמה של המענים הצבאיים ועקרונות הלחימה, מחייבות מענה ובחינה כל העת.

▪ **בניין הכוח**: מכלול המשאבים והאמצעים הנגזרים מתפישת הביטחון ומ"תרחישי הייחוס", על פי סדרי העדיפות, תיקצובם ומימונם; תוכניות הרכש וההצטיידות; בחירת אמצעי הלחימה ואפיקי השקעת מאמצי המו"פ (מחקר ופיתוח); העמקת מו"פ וייצור אמל"ח בתעשיות הביטחוניות הישראליות- לצרכים מקומיים וליצוא; הסד"כ והכשרתו למשימותיו על פי תורות הלחימה ומטרותיה והכנת התוכניות האופרטיביות ותרגולן.

8.5.2 יעוד הועדה

ועדת המשנה לתפישת הביטחון ולבניין הכוח פועלת מטעמה של ועדת החוץ והביטחון בנושאים הנוגעים לתפישות הביטחון של מדינת ישראל למצבי מלחמה כוללת, עימות מוגבל ומצב של שלום, לבחינת התאמת בניין הכוח לתפישות הביטחון במצבים השונים ולאישור תקציבים להפעלה ולבניין הכוח בהתאם לתפישות ביטחון אלה.

יעוד הועדה גם לפקח ולבקר, באמצעות מעורבות פעילה מול מערכת הביטחון בתהליך קבלת ההחלטות המרכזיות בבניין הכוח, בבחינת התשתיות הביטחוניות הלאומיות- מצבן, איכותן, והתוכניות המרכזיות של התעשיות הביטחוניות של המדינה; כל זאת בהתאמה לתפישות הביטחון של מדינת ישראל.

8.5.3 הגופים שבפיקוח

- משרד הביטחון
- צה"ל
- מפא"ת
- תעשיות ביטחוניות
- סיב"ט
- המועצה לביטחון לאומי (בהיבטים הביטחוניים)

8.5.4 נושאי הפעילות ונושאי הפיקוח

- תפישות הביטחון של מדינת ישראל לאירוע מלחמתי כולל ולעימות מוגבל- המערכה הצפונית, הזירה הפלסטינית, הטרור העולמי ועימות מול מעגל שני ושלישי, והתאמת התפישות ל"איומי הייחוס"
- "איומי הייחוס" ו"תרחישי הייחוס", והתאמת המענה הביטחוני אליהם
- התאמת המבנה, הסד"כ, אמצעי הלחימה ותפישות הפעלת הכוח לתפישות הביטחון התקפות פרויקטים ביטחוניים מרכזיים עבור שדה הקרב העתידי (כולל בתעשיות הביטחוניות)
- התאמת תוכניות העבודה והתקציבים לצרכים הביטחוניים וחלוקה מיטבית של המשאבים שהוקצו לנושא
- שימור ופיתוח תשתיות טכנולוגיות לאומיות
- מפת האינטרסים הביטחוניים של מדינת ישראל
- תפישת המענה הביטחוני לאיומי הטק"ק, הרק"ק והנב"ק (נב"ק מלחמתי ונב"ק טרור)
- תפישת המענה הביטחוני לטרור לסוגיו
- צרכי הביטחון לעת שלום
- תוכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות- צה"ל וזרועותיו

8.5.5 אמצעי ושיטות הפיקוח

- עיון ולימוד "איומי הייחוס", "תרחישי הייחוס" ותוכניות העבודה.
- הכרת הפרוייקטים הביטחוניים המרכזיים המתוכננים ואישורם, מבחינת נחיצותם והתאמתם לתפישת הביטחון הכוללת ולסדר העדיפויות הביטחוני המושפע גם מהתקציבים.
- הכרת תקציבי הביטחון הקשורים לבניין הכוח ואישורם.
- דיונים וביקורים.
- דרישות למחקרים ייעודיים ושאלתאות.

8.5.6 הניהול השוטף

מנהל ועדת החוץ והביטחון יהיה אחראי על הניהול השוטף של הועדה, ובכלל זה הכנת תוכנית עבודה בשת"פ עם יו"ר ועדת המשנה. מנהל הועדה ימנה מרכז לפעילות הועדה שיהווה איש קשר ומתאם בין יו"ר ועדת המשנה לבין מערכת הביטחון על ניגזרותיה.

■ **סיורים** - אחת לחודשיים (יעדים אפשריים - רשימה חלקית):

- ✓ **תעשיות ביטחוניות** - תע"א, תע"ש, רפא"ל, אלביט, אלישרא, אלתא, חץ הכסף, תדיראן מערכות, מגל וכו'.
- ✓ **צה"ל** - ביקור בביקודים, בזרועות ובמטכ"ל להכרת תפישות ההפעלה ומימוש בניין הכוח.
- ✓ **צה"ל** - ביקור ביחידות צה"ל לבחינת יישום תפישות הביטחון בתכנונים האופרטיביים, בפעילות השוטפת ובהצטיידות (מקצת הביקורים בשיתוף ועדת המשנה לתפישת הפעלת הכוח).
- ✓ **צה"ל** - ביקור באימונים ותרגילים לבחינת יכולות האמל"ח ויישום תפישת ההפעלה.

■ **דיונים** – 3 בחודשיים (נושאים אפשריים - רשימה חלקית):

- ✓ מעקב שוטף אחר מימוש התקציבים ואישור התקציבים השנתיים והרב שנתיים הרלבנטיים.
- ✓ תפישות הביטחון השונות והתאמתן ל"איומי ותרחישי הייחוס".
- ✓ תוכניות עבודה רב שנתיות ושנתיות - צה"ל על זרועותיו ואגפיו, והתעשיות הביטחוניות.
- ✓ "איומי ייחוס", "תרחישי ייחוס" והמענים המבצעיים.
- ✓ כווני מו"פ מרכזיים (כולל תקציבים, הישגים, מגבלות ופערים) והצגת הפרוייקטים המרכזיים.
- ✓ סקירות מפקדי פיקודים, זרועות ואגפי המטה הכללי בנושאי ייעוד, תוכניות, תו"ל, סד"כ, אמל"ח ומבצעים.
- ✓ השת"פ הביטחוני האסטרטגי עם מדינות ידידותיות.
- ✓ ההתפתחות הטכנולוגית ותפישות הלחימה בצבאות ערב, ב"רשות" הפלסטינית ובקרב גורמי הטרור השונים ובחינת התאמת המענה בצה"ל.
- ✓ **נושאים ממוקדים - לדוגמא:**

- **כללי** - לוחמה אלקטרונית/ אופטית; מגבלות לחימה - מז"א/ לילה, ופתרון; יחידות מיוחדות - מטלות ומשימות בשגרה ובעת מלחמה.
- **מז"י** - השריון - עתיד הטנק כרק"מ המערכה המרכזי ותורת השריון בשדה הקרב העתידי; התפתחויות טכנולוגיות בארטילריה והחמ"מ.
- **חיל הים** - מיקומו בתפישת הביטחון הכוללת; המערכים השונים וחשיבותם בתפישת הביטחון הכוללת.
- **חיל אוויר** - יכולות ומגבלות בטווחים רחוקים; כלי טייס בלתי מאוישים (כטב"מים) והשלכותיהם על עתיד הלוחמה האווירית; מערך המסוקים, מיקומו בקרב המשולב ובשת"פ קרקעי; מערך הנ"מ.

8.6 ועדת המשנה לכוננות וביטחון שוטף

8.6.1 כללי

בעוד ועדת המשנה לתפישה ותקציב הביטחון ובניין הכוח דנה בעקרונות היסוד, ובתכנון ארוך טווח של תוכניות ואמצעים, עוסקת ועדת המשנה לכוננות וביטחון שוטף בששה תחומים עיקריים:

▪ **כלל סוגיות הביטחון השוטף** - תו"ל, מו"פ, מיגון הלוחמים, יחידות מיוחדות, בטיחות, מודיעין, אמצעים לוגיסטיים, אמל"ח, חיל הים וחיל אוויר לבט"ש, אימונים, בטיחות באימונים וכוח אדם.

▪ **תחקירים** - לימוד וניתוח תחקירי תאונות אימונים, תאונות מבצעיות, פיגוע נגד כוחותינו תקלות בפעילות מבצעית וכו'.

▪ **מוכנות לחירום** - אימונים והכשרות כוח אדם למתארי חירום ובחינת מוכנות כוח האדם למשימותיו, רמות מלאי לחירום - תחמושת, רכבים, חלפים, דלק, ציוד לוגיסטי וכו'; שמישות וכשירות האמל"ח והציוד, צנרת אספקת ציוד מחו"ל לארץ, ייצור מזורז של אמל"ח וציוד בעת חירום, מוכנות הימ"חים ושטחי הכינוס וההיערכות, גיוס מילואים - נוהל ותרגול גיוס תחת איומי טק"ק/רק"ק/נב"ק/טרור; התוכניות האופרטיביות של צה"ל לחירום, ברמת המטכ"ל, הפיקודים והזרועות והתאמתם ל"תרחישי ואיומי היחוס"; מוכנות ללחימה בלתי קונבנציונאלית, מוכנות רמת המטכ"ל - המצפ"ע, מערכות התקשורת, תרגילים מטכ"ליים; מוכנות וכוננות הזרועות והאגפים - חיל האוויר, חיל הים, אמ"ן, אט"ל ומז"י; מוכנות הפיקודים, החיילות והאוגדות; אבטחת צירים ומתקנים אסטרטגיים, והביקורת והבקרה בצה"ל ובמערכת הביטחון.

▪ **כוננויות** - מצבי הכוננות בצה"ל, גיוס מילואים - רשתות קריאה ותרגילי גיוס; נהלי כוננות לבט"ש ונהלי כוננות נוכח התרעות פח"ע בגזרות השונות ובזרועות השונות.

▪ **הגנת העורף** - מקלוט ומיגון אישי לאוכלוסייה, מוכנות והיערכות כוללת לטיפול באסון המוני/מגה טרור/טרור בק"י בשגרה, מוכנות והיערכות כוללת לטיפול באירועים קונבנציונאליים ובלתי קונבנציונאליים בחירום, הגנה אקטיבית מטק"ק, משק לשעת חירום ומוכנותו למשימותיו, מערך הרפואה האזרחית והצבאית בחירום, אבטחה ומיגון מתקנים אסטרטגיים בשגרה ובחירום ומוכנות האוכלוסייה מול איומי רק"ק בעימות מוגבל.

▪ **אישור תוכניות העבודה והתקציבים לנושאים שלעיל.**

8.6.2 יעוד הועדה

ועמ"ש לכוננות וביטחון שוטף פועלת מטעמה ומסמכותה של ועדת החוץ והביטחון בנושאים הנוגעים להפעלת הכוח בבט"ש ובחירום. סמכותה ואחריותה של הועדה הנה לפקח ולבקר את מערכת הביטחון ולאשר את תקציבי הביטחון בנושאים אלו.

באמצעות מעורבות פעילה בתחום סמכותה, תוודא הועדה התאמת הפעלת הכוח בבט"ש ובחירום לתפישת ההפעלה של צה"ל והתאמתו לתפישת הביטחון הלאומי של המדינה.

8.6.3 הגופים שבפיקוח

- משרד הביטחון - אגפי המשרד, מבקר מערכת הביטחון, מל"ח.
- צה"ל - הזרועות ואגפי המטה, הפיקודים המרחביים, החיילות והאוגדות.

- המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל (בנושאי ביטחון בלבד).

8.6.4 נושאי הפעילות ונושאי הפיקוח

- בנושאי כוננות-
 - ✓ נהלי גיוס וכוננות ומעבר משגרה לחירום
- בנושאי מוכנות
 - ✓ מוכנות צה"ל לעימות מוגבל ולמלחמה כוללת- אימונים, הכשרות, מלאים וכו'
- בנושאי ביטחון שוטף
 - ✓ תחקור פעולות מבצעיות
 - ✓ תחקור אירועים שוטפים המשפיעים על ביטחון המדינה
- בנושאי הגנת העורף
 - ✓ מוכנות והערכות לטיפול באסון המוני ובטרור בלתי קונבנציונאלי
 - ✓ הגנה אקטיבית ופסיבית על העורף
 - ✓ משק לשעת חירום (מל"ח)
 - ✓ הגנה על תשתיות אסטרטגיות
- בנושאי תוכניות העבודה והתקציבים
 - ✓ התאמת תוכניות העבודה והתקציבים לצרכים הביטחוניים וחלוקה מיטבית של המשאבים שהוקצו לנושאים הנ"ל

8.6.5 אמצעי ושיטות הפיקוח

- עיון ולימוד תחקירי בטיחות ותחקירי אירוע, פקודות אופרטיביות וכו'
- דיונים
- סיורים- בגזרות הלחימה, בימ"חים, במחסני התחמושת ומאגרי הדלק, במתקנים אסטרטגיים, במפקדות צה"ל וכו'

8.6.6 הניהול השוטף

- מנהל ועדת החוץ והביטחון יהיה אחראי על הניהול השוטף של הועדה, ובכלל זה הכנת תוכנית עבודה בשת"פ יו"ר ועדת המשנה. מנהל הועדה ימנה את העוזר המקצועי לנושאי ביטחון שירכז את הפעילות השוטפת של הועדה. העוזר יקשר ויתאם בין יו"ר הועדה ומערכת הביטחון וכן ידאג לקבל באופן שוטף את תחקירי צה"ל בנושאי תאונות, בטיחות ופעילות מבצעית עם נפגעים, לנתחם, להפיץ המסקנות לחברי הועדה ולהמליץ על קיום דיון בנושאים אלו.
- העוזר המקצועי לנושאי ביטחון ינתח גם את אירועי הבט"ש ופעילות כוחותינו

8.6.7 עוגנים לתוכנית העבודה

- סיורים- אחת לחודשיים
- דיונים- אחת לחודש

8.7 ועדת המשנה למשאבי האנוש בצה"ל

8.7.1 יעוד הועדה

ועמ"ש למשאבי האנוש בצה"ל פועלת מטעמה ומכוח סמכותה של ועדת החוץ והביטחון בנושאים הקשורים לניצול המיטבי של משאבי האנוש (סדיר ומילואים) לצורכי הביטחון של מדינת ישראל.

8.7.2 הגופים שבפיקוח

צבא הגנה לישראל- כוח אדם סדיר ומילואים, וכן כוח אדם של צה"ל הפועל בגופי ביטחון אחרים.

8.7.3 נושאי פעילות ונושאי פיקוח

- המדיניות ותפישת הפעלת כוח האדם בצה"ל
- תוכנית העבודה השנתית והרב שנתית של אכ"א, כולל נגזרות הזרועות, ושל אג"ת- בהיבטי תכנון כוח אדם
- כוח אדם סדיר (חובה וקבע) ומילואים- נתונים וצפי במכלול תחומים
- תע"מ ושמ"פ שנתי- הצרכים, התכנית וחלוקת הנטל; כולל התפלגות בין לוחמים, תומכי לחימה, מטה ומנהלה וכן בין נשים וגברים לאורך שנים
- בחינת כוח אדם סקטוריאלי: דתיים, מיעוטים שונים, נשים, מחוננים ואוכלוסיות חלשות
- סמים ופשיעה בצה"ל
- מוכנות וכשירות מבצעית של כוח האדם הלוחם ותומך הלחימה
- התאמת תוכניות העבודה והתקציבים הביטחוניים וחלוקה מיטבית של המשאבים שהוקצו לנושאים הנ"ל

8.7.4 אמצעי ושיטות פיקוח

דיונים עתיים ומעורבות פעילה בתהליך קבלת ההחלטות ו בניצול המיטבי של המשאב האנושי בצה"ל

8.7.5 הניהול השוטף

מנהל הועדה יהיה אחראי על הניהול השוטף של ועדת המשנה, ובכלל זה הכנת תוכנית עבודה בשתי"פ עם יו"ר הועדה. מנהל הועדה ימנה מרכז, אדם מהצוות המקצועי, שירכז מתאמו את עבודת הועדה ויהיה איש הקשר בין יו"ר הועדה, הגופים המבוקרים ומנהל הועדה.

8.7.6 עוגנים לתוכנית עבודה

- דיון - אחת לחודש
- סיוור - אחת לששה חודשים

8.8 ועדת המשנה למדיניות החוץ וההסברה

8.8.1 כללי

הועדה תבחן לעומק 3 נדבכים מרכזיים:

- התוכניות המדיניות הקיימות, הנדונות והאופציונאליות עבור מדינת ישראל.
- יחסי החוץ של מדינת ישראל- בתחום המדיני ובהשלכות של נושאים אחרים על יחסי החוץ המדיניים.
- מערך הסברת החוץ הישראלית- מהארץ ובחו"ל וע"י גורמים ישראלים, יהודיים ואחרים.
- ההסכמים, הועדות והבריתות המחייבים את ישראל- המצוי מול הרצוי.

8.8.2 יעוד הועדה

ועמ"ש למדיניות החוץ וההסברה פועלת מטעמה ומכוח סמכותה של ועדת החוץ והביטחון בנושאים הקשורים למדיניות החוץ של ישראל, תוכניותיה המדיניות, שיתוף הפעולה שלה עם מדינות וארגונים זרים ומערך ההסברה שלה. סמכותה ואחריותה של הועדה לבצע בקרה ופיקוח על תוכניות העבודה ועל כלל העיסוקים של הגופים העוסקים במדיניות החוץ, בקביעת תוכניותיה המדיניות ובמימוש מערכת ההסברה של מדינת ישראל כלפי חוץ.

8.8.3 הגופים שבפיקוח

- משרד החוץ
- משרד ראש הממשלה (לנושאים המדיניים ולנושאי חוץ והסברה בלבד)
- ארגונים העוסקים בפעילות מדינית ובהסברה בארץ ובחו"ל
- המל"ל- בנושאי מדיניות ויחסי החוץ בלבד

8.8.4 נושאי פעילות ונושאי פיקוח

- התוכניות המדיניות הקיימות, המתהוות והנדרשות
- האמנות וההסכמים הבינלאומיים עליהן מחויבת ישראל
- הארגונים והאגודות בהן חברה ישראל בחו"ל
- מערך החוץ הישראלי
- מערך הסברת החוץ

8.8.5 אמצעי ושיטות פיקוח

- דיונים בנושאים ייעודיים
- מפגשים עם שגרירים ונציגים ישראלים בחו"ל
- מפגשים עם שגרירים ונציגים זרים בארץ
- בחינת תוכניות ההסברה של ישראל

8.8.6 הניהול השוטף

מנהל ועדת החוץ והביטחון יהיה אחראי על הניהול השוטף של ועדת המשנה, ובכלל זה הכנת תוכנית עבודה בתיאום יו"ר הועדה. מנהל הועדה ימנה מטעמו מרכז פעילות הועדה שינהל בפועל את פעילותה ויהווה איש קשר בין יו"ר הועדה, הגופים שבפיקוח ומנהל הועדה.

8.8.7 עוגנים לתוכנית עבודה

- אחת ל- 6 חודשים- דיון בנושא תוכניות עבודה ותקציבים
- אחת לחודשיים- מפגש עם שגרירים/ נציגים שונים/ אנשי הסברה
- אחת לחודשיים- דיון ייעודי הקשור במדיניות החוץ
- אחת לחודשיים- דיון ייעודי בנושאי הסברה
- אחת לחודשיים- דיון ייעודי בתוכניות המדיניות של מדינת ישראל

8.9 ועדת המשנה לחקיקה בנושאי חוץ וביטחון

8.9.1 כללי

רציונל הועדה- טיפול מקצועי ומקיף בסוגיות חקיקה ובסוגיות חיקוק אחרות, על מנת להביאן בשלות להצבעה במליאת ועחו"ב, וכך לחסוך מזמנה של המליאה.

8.9.2 תפקידי הועדה

לוועדה שני תפקידים מרכזיים:

- דיון בהצעות חוק פרטיות וממשלתיות והכנת ההצעות לקראת הצבעה במליאת ועדת החוץ והביטחון. הועדה מכינה את הצעות החוק לקראת קריאה ראשונה (הצעות חוק פרטיות בלבד) וגם לקראת הצבעה בקריאה שניה ושלישית.
- דיון בנושאי חיקוק הדורשים אישור ועדת החוץ והביטחון: צווים, תקנות ואישור החלטות ממשלה.

8.9.3 הגורמים המזומנים לדיוני הועדה:

- המשרד הרלבנטי לנושא הנדון (לרוב משרד הביטחון וצה"ל).
- משרד המשפטים.
- משרד האוצר (בנושאים בעלי נגיעה תקציבית).

8.9.4 שיטת העבודה:

- יו"ר קבוע.
- אין ח"כים קבועים. הדיונים פתוחים לכל הח"כים בוועדת החוץ והביטחון. במקרים חריגים, באישור יו"ר ועחו"ב, יצורפו ח"כים נוספים להם הסתייגויות מהצעת החוק/ מנושא החקיקה.

8.10 ועדות נוספות

8.10.1 ועדה משותפת (עם ועדת חוקה) לעניין האזנות סתר

- אחת לשנה דיווח לוועדה המשותפת על האזנות הסתר בשנה שעברה
- דיונים "אד-הוק" בהתאם להתרחשויות
- יו"ר ועדת חוקה הנו מוביל הדיונים

8.10.2 ועדה משותפת (עם ועדת חוקה) לעניין הכרזה על שעת חירום

- מתכנסת "אד-הוק", בהתאם לבקשת הממשלה או הכנסת
- יו"ר ועדת החוץ והביטחון הנו מוביל הדיונים

8.10.3 ועדה משותפת לועחו"ב עם הסנט והקונגרס האמריקני

- מורכבת מיו"ר ועחו"ב ומראשי ועדות המשנה הביטחוניות או חברים אחרים לפי החלטת היו"ר
- מתכנסת כפעמיים בשנה (פעם בשנה בכל מדינה)
- דנה בנושאי עניין משותפים בתחומי שיתוף הפעולה הביטחוני והמדיני

8.10.4 מפגשים עם ועדות פרלמנטריות במדינות חיוניות בנושאי חוץ וביטחון

- מפגשים עם ועדות חוץ ו/ או ביטחון של מדינות חיוניות לישראל בארץ ובחו"ל. מתוכננות שתי נסיעות לחו"ל בשנה למטרה זו.

8.11 ועדות- סיכום

8.11.1 תוכנית ישיבות שבועית- תוכנית עקרונית

ה'	ד'	ג'	ב'	א'
יום חופשי מדיונים/ סורים (ישמש כרזבה)	ועמ"ש 1100-0900	מליאה/ ועמ"ש 1300-1000	מליאה 1330-1000	סיר/ יום עיון
		ועמ"ש 1600-1400		

סה"כ בחודש ישנם חלונות זמנים ל :

- 4-5 ישיבות מליאת ועחו"ב
- 8-10 ישיבות ועדות משנה של ועחו"ב
- 4-5 ישיבות מליאת ועחו"ב/ ועמ"ש (בהתאם לצרכים)
- 4-5 ימי סורים/ ימי עיון
- 4-5 ימי רזרבה

8.11.2 תוכנית דיונים וסיורים שנתית כוללת- תוכנית עקרונית

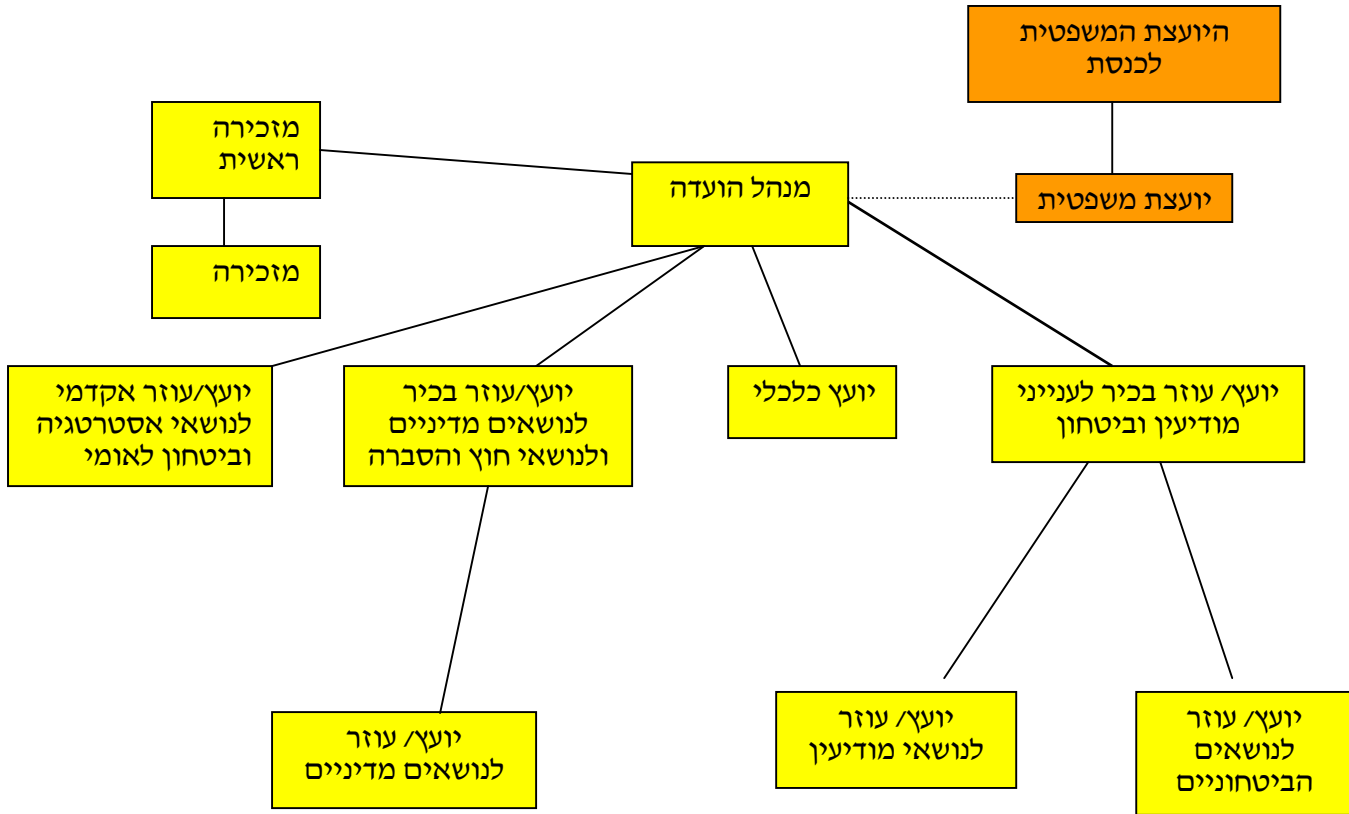
הועדה	ינו'	פבר'	מרץ	אפר'	מאי	יוני	יולי	אוג'	ספט'	אוק'	נוב'	דצמ'
מליאת ועחו"ב- דיונים וסיורים	5+1	6	4+2	5	5+1	7	4+2	5	3+1	5	4+1	6
ועמ"ש מודיעין- דיונים וסיורים	3	2+1	3	1+1	2	3	1+1	2+1	3	2+1	2	2+1
ועמ"ש תפישה- דיונים וסיורים	1+1	2	1+1	2	1+1	2	1+1	2	1+1	2	1+1	2
ועמ"ש כוננות- דיונים וסיורים	1	1+1	1	1+1	1	1+1	1	1+1	1	1+1	1	1+1
ועמ"ש משאבי אנוש- דיונים וסיורים	1+1	1	1	1	1	1	1+1	1	1	1	1	1
ועמ"ש חוץ והסברה- דיונים	2	2	2	3	2	2	2	2	2	3	2	2
סה"כ ועמ"ש	8+2	8+2	8+1	8+2	7+1	9+1	6+3	8+2	8+1	9+2	7+1	8+2
סה"כ ועחו"ב	+3	+2	+3	+2	+2	+1	+5	+2	+2	11+2	+2	+2
	13	14	12	13	12	16	10	13	13	14	11	14

הערות-

- בטבלה לא מחושבות: ועמ"ש לחקיקה, משותפת עם הסנט והקונגרס, נסיעות לחו"ל, מפגש עם שגרירים, נושאי "אד-הוק", ועדות חקירה/ "אד-הוק" וועדות משותפות בכנסת.
- התוכנית העקרונית- מתכנסת.

9. מבנה ומשימות הצוות המקצועי של ועדת החוץ והביטחון

9.1 מבנה המערך המקצועי של ועדת החוץ והביטחון



יועצים חיצוניים לא בשכר

- למליאת ועחו"ב
- לועמ"ש מודיעין ושירותים חשאיים
- לועמ"ש לתפישת הביטחון ובניין הכוח
- לועמ"ש לכוננות וביטחון שוטף
- לועמ"ש למשאבי אנוש בצה"ל
- לועמ"ש למדיניות חוץ והסברה
- לתקציבי הביטחון והשירותים החשאיים

9.2 משימות בעלי התפקידים בועחו"ב

9.2.1 מנהל הועדה-

- אחריות כוללת לניהול תקין ושוטף של כלל נושאי העשייה בועדת החוץ והביטחון
- סמכות ואחריות כוללת, הנובעת מבקיאות וניסיון עשיר, בתחומי העיסוק המרכזיים בהם עוסקת הועדה

9.2.2 היועצת המשפטית-

- 100% משרה בועדת החוץ והביטחון
- הסמכות העליונה בנושאי חקיקה בתחומי החוץ והביטחון

9.2.3 היועץ/ העוזר הבכיר לענייני מודיעין וביטחון-

- אחריות למליאת ועחו"ב
- מחקרים, ניירות עמדה, שאילתות, ועדות "אד-הוק" ומעקב אחר ביצוע תוכניות העבודה בכל ועדות המשנה הביטחוניות, תוך מימוש בקיאות וניסיון עשיר בתחומי עיסוק

9.2.4 היועץ/ העוזר לנושאי מודיעין-

- מעבר על כלל החומר המסווג (מודיעיני וביטחוני) בועדה וטיפול בו
- אחריות כוללת לאבטחת המידע
- אחריות לועדת המשנה למודיעין ולשירותים החשאיים

9.2.5 היועץ/ העוזר לנושאים הביטחוניים-

- אחריות לועדת המשנה לתפישת הביטחון ולבנין הכוח
- אחריות לועדת המשנה לכוננות וביטחון שוטף
- אחריות לועדת המשנה למשאבי האנוש בצה"ל
- אחריות לועדת המשנה לחקיקה בתחומי החוץ והביטחון

9.2.6 היועץ/ העוזר הבכיר לנושאים מדיניים ולנושאי חוץ והסברה -

- מוקד ידע בנושאים מדיניים ובתוכניות המדיניות של ישראל

9.2.7 היועץ/ העוזר לנושאים מדיניים-

- אחריות לועדת המשנה למדיניות החוץ וההסברה של ישראל
- מרכז התקציבים בועדה
- אחראי ספריית ועחו"ב

9.2.8 היועץ/ העוזר האקדמי לנושאי אסטרטגיה וביטחון לאומי

- בעל תואר שני לפחות בתחומים רלבנטיים
- ניסיון של לפחות 5 שנים בפעילות/ במחקר בתחומי אסטרטגיה וביטחון לאומי
- יכין ניירות עמדה ומסמכי יסוד בתחומים הנ"ל

9.2.9 היועץ הכלכלי

- ריכוז נתונים עבור מליאת ועחו"ב וועדות המשנה העוסקות בתקציבים.
- יעוץ ליושבי ראש הועדות ולצוות המקצועי העוסקים בתקציבים.

9.2.10 המזכירה הראשית-

- אחריות כוללת לניהול השוטף של מזכירות הועדה
- אחריות זימון דיונים וסיורים
- אחראית לו"ז
- אחריות תיאום הלו"ז גם מול העוזרים הפרלמנטריים

9.2.11 מזכירת הועדה-

- דואר נכנס ודואר יוצא
- אחראית תיוק וגניזה
- הזמנת ציוד משרדי
- זימון דיונים וסיורים
- ביצוע כלל הפעילות הפקידותית לטובת כלל הועדות והצוות המקצועי

יועצים חיצוניים לא בשכר

9.2.12 יועץ למליאת ועחו"ב -

- השתתפות בדיוני מליאת הועדה ופעילותיה
- יעוץ ליו"ר הועדה ולמנהל הועדה בנושאי חוץ וביטחון
- המלצות לנושאי דיון שעל סדר היום הציבורי בתחומי החוץ והביטחון
- הערות על פרסומי מליאת הועדה
- יעוץ ליו"ר הועדה ומנהלה בקישור עם גורמים אקדמאים ואזרחיים בארץ ובחו"ל.

9.2.13 יועץ לוועדת המשנה למודיעין ולשירותים החשאיים -

- השתתפות בדיוני הועדה
- יעוץ ליו"ר הועדה ולמנהל הועדה בנושאי מודיעין
- המלצות בנושאי דיון
- היערות תוכניות על כל פרסומי הועדה

9.2.14 היועץ לוועדת המשנה לתפישת הביטחון ולבניין הכוח -

- השתתפות בדיוני הועדה
- יעוץ ליו"ר הועדה ולמנהל הועדה בנושאי הועדה
- המלצות בנושאי דיון
- היערות תוכניות על כל פרסומי הועדה

9.2.15 היועץ לועדת המשנה לכוננות וביטחון שוטף -

- השתתפות בדיוני הועדה
- יעוץ ליו"ר הועדה ולמנהל הועדה בנושאי הועדה
- המלצות בנושאי דיון
- היערות תוכניות על כל פרסומי הועדה

9.2.16 היועץ לועדת המשנה למשאבי האנוש בצה"ל -

- השתתפות בדיוני הועדה
- יעוץ ליו"ר הועדה ולמנהל הועדה בנושאי הועדה
- המלצות בנושאי דיון
- היערות תוכניות על כל פרסומי הועדה

9.2.17 היועץ לועדת המשנה למדיניות החוץ וההסברה -

- השתתפות בדיוני הועדה
- יעוץ ליו"ר הועדה ולמנהל הועדה בנושאי הועדה
- המלצות בנושאי דיון
- היערות תוכניות על כל פרסומי הועדה

9.2.18 היועץ לנושא תקציבי הביטחון והשירותים החשאיים -

- השתתפות בדיונים העוסקים במישרין או בעקיפין בתקציבים
- יעוץ ליושבי ראש הועדות ולמנהל הועדה בנושאי תקציב

אבטחת מתקנים

- לא יפורט

סווג ביטחוני

- כל צוות חברי הועדה, היועצת המשפטית ועוזריה והעוזרים הפרלמנטריים של יו"ר הועדה יהיו בעלי סווג ביטחוני מתאים.
- כל הקצרניות העובדות בועדה יהיו בעלי סווג ביטחוני מתאים, בנוסף לשתי קצרניות שיהיו בסיווג ביטחוני רגיש.
- אחת לשנה ימציא קצין הכנסת דו"ח למנהל הועדה לגבי סטטוס הסיווג הביטחוני של כל העובדים הנ"ל.
- לא תחל העסקתו של עובד בועדה לפני שיתקבל אישור כתוב מטעם קצין הכנסת המאשר את סיווגו הביטחוני.
- ח"כ, החבר בועדה, הנדרש לעסוק בחומר מסווג, לא ישתמש בשירותי משרדו (הדפסות, עיסוק בדואר וכ"ו) של עובד שאינו מסווג בסווג הנדרש (על פי הנחיות קצין הכנסת). במידת הצורך- ייעזר בצוות הועדה.

הטיפול במסמכים מסווגים

- דואר נכנס בסיווג סודי ומעלה ירשם במחברת דואר נכנס.
- דואר יוצא בסיווג סודי ומעלה ירשם במחברת דואר יוצא ותצורף אליו תעודת משלוח. למסמכים יוצאים בסיווג סודי ביותר, ירשם בנוסף גם מספר העותק מתוך סך כל העותקים (לדוגמא- עותק 4 מתוך 8 עותקים הנו עותק שנשלח לשר הביטחון).
- כל הכותב מסמך ומתכוון להפיצו, יפעיל שיקול דעת לגבי סיווג המסמך. אחריות קביעת הסיווג הנה על כותב המסמך. ניתן להתייעץ בנושא הסיווג הראוי עם קצין הכנסת/ האחראי על הביטחון בועדה.
- כל חומר מסווג שמעוניינים בהשמדתו- ייגרס. מגרסות מצויות במשמר הכנסת ובעדה. יש לציין במחברת דואר נכנס שהמסמך הושמד. קצין הכנסת יוציא הנחיות להשמדת חומר מסווג במדיה מגנטית.
- אין להפיץ מסמך מסווג באמצעות מערכת הדואר הרגילה. דואר מסווג יופץ ע"י בלדר בלבד.
- אין להפיץ מסמכים מסווגים באמצעות פקס רגיל. במשרדי הועדה מצוי פקס שניתן לשלוח בו חומר מסווג- "פקס אדום" (מותנה בהמצאות מכשיר פקס דומה בצד המקבל).
- אין להדפיס/ לשמור מסמכים מסווגים במחשב המחובר לרשת האינטראנט של הכנסת או לרשת האינטרנט.
- צילום חומר מסווג (סיווג סודי ביותר) מחייב רישום במחברת דואר נכנס/ יוצא (כמות העותקים שצולמו ויעוד המסמכים).

- צילום מסמכים בסיווג סודי ומעלה יבוצע אך ורק במכונת הצילום המצויה בחדר הכספות של הועדה.

הערה- מסמך מסווג יחשב מסמך מסווג שמור ומעלה

תנועה עם חומר מסווג מחוץ למתחם הועדה

- לא יפורט

עיון ח"כים בחומר מסווג-

- העוזר הבכיר למודיעין אחראי למיין הדואר המודיעיני המתקבל בועדה ולהכינו לעיון הח"כים המורשים.
- ח"כים החברים בועדת המשנה למודיעין ושירותים חשאיים רשאים לעיין, במתחם הועדה בלבד, בכל החומר המודיעיני המתקבל בועדה, אלא אם הנחה היו"ר אחרת, לגבי חומר מסוים, מפאת רגישותו המיוחדת.
- ראשי ועדות המשנה האחרות יהיו רשאים לעיין בחומר המודיעיני הרלבנטי לועדה אותם הם מנהלים, על פי הנחיות היו"ר ו/או שיקול דעתו של העוזר הבכיר למודיעין.
- ח"כים המקבלים חומר מסווג לא מודיעיני, יעינו בחומר במתחם הועדה והחומר יתויק, במידת הצורך, בועדה בלבד.

9.3.2 דיונים, סיורים וזימון לדיונים/ סיורים-

- במהלך מושב הכנסת ירוכזו, בשאיפה, דיוני הועדות לימים ב', ג', ו- ד' והסיורים לימים א' ו- ה'.
- העדיפות הראשונית לקביעת דיונים :
 - יום ב', 0900-1400- דיוני מליאת ועחו"ב
 - יום ג', 0900-1300- דיוני מליאת ועחו"ב
 - יום ג', 1330-1600- דיוני ועדות משנה
 - יום ד', 0900-1100- דיוני ועדות משנה
- במהלך פגרות הכנסת- אין חשיבות ליום קיום הדיונים והסיורים.
- האחריות לקביעה ותיאום לו"ז דיונים וסיורים- מזכירת הועדה.
- האחריות לקביעה ותיאום תכני דיונים וסיורים- מרכז הועדה.
- הליך התיאום והזימון לדיונים ולסיורים :
 - פניה של מנהל הועדה/ מרכזי הועדות למזכירת הועדה בבקשה לזימון דיון באמצעות הטופס המצורף :

הנושא	הפירוט	היערות
הגורם המבקש		
תאריך העברת הבקשה		
המסגרת בה יתקיים הדיון/ הסיור		
הגדרת נושא הדיון/ הסיור		
הדחיפות: רגיל/ דחוף/ בהול		
מועד מועדף/ נדרש		
משך הדיון/ הסיור		
מוביל הדיון/ הסיור		
רשימת המוזמנים		
היערות		

- פנייה לגורמים המזמנים ותיאום מועדים אפשריים לקיום הדיון/ הסיור- המזכירה הראשית של הועדה.
- פנייה לעוזר הפרלמנטרי הבכיר של יו"ר הועדה/ ועדת המשנה ותיאום המועדים האפשריים מולו- המזכירה הראשית של הועדה.
- קביעת תאריך מוסכם לדיון/ לסיור והוצאת זימון כתוב לדיון/ לסיור ובו מועד הדיון/ סיור, היכן יערך, הגדרת הנושא ורשימת המשתתפים. המסמך יופץ גם למשרד הממשלתי הרלבנטי, גם ליו"ר הועדה הרלבנטי, למנהל הועדה ולמוביל הועדה בצוות המקצועי- מזכירת הועדה.
- מוביל הועדה- יפיץ למשרד הממשלתי הרלבנטי מצע מפורט לדיון, מצע שיאושר ע"י יו"ר הועדה הרלבנטי וע"י מנהל ועחו"ב.
- במהלך כינוס הכנסת, מזכירת הועדה תזמן לדיונים את חברי הכנסת הרלבנטיים, את היועצים החיצוניים ואת הקצרניות בפקס/ דואר אלקטרוני וכן טלפונית ביום ד' שלפני השבוע בו אמור להתקיים הדיון. לגבי סיורים- זימון עקרוני יופץ עם זימון הסיור וזימון סופי יופץ ביום ד' שלפני השבוע בו אמור להתקיים הסיור.
- במהלך פגרת הכנסת, יופץ לגורמים הנ"ל לוי"ז חודשי שיעודכן ויאושרר ביום ד' שלפני השבוע בו אמור להתקיים הדיון/ הסיור.

9.3.3 מעקב אחר ביצוע החלטות-

- בפעילות השוטפת של ועדת החוץ והביטחון מתקבלות החלטות רבות- הן בדיונים/ סיורים והן בעבודת המטה השוטפת.
- על מנת לוודא שהחלטות ונושאים לטיפול יבוצעו וימומשו, מצורפת טבלת מעקב החלטות. כל מרכז ועדה או אחראי נושא ימלא טבלת מעקב החלטות משלו וישתמש בה בעצמו וכן מול יושבי ראש הועדות ומנהל הועדה.
- אחת לחודש תתקיים ישיבת מעקב החלטות בראשות מנהל הועדה.
- החלטות שיש לעקוב בטבלה אחר מימושו, ולדווח על כך, הן של יושבי ראש הועדות ומנהל ועחו"ב.

מס"ד	תאריך ההחלטה	הגורם המחליט	פירוט ההחלטה	ההחלטה	מועד למימוש ההחלטה	הגורם האחראי למימוש ההחלטה בעחו"ב	סטטוס הטיפול בהחלטה	הערות
1								
2								
3								
4								
5								
6								

דואר נכנס

- אחריות כוללת- מזכירת ועחו"ב.
- דואר מסווג ודואר בלתי מסווג מסוכנויות המודיעין- כל הדואר המסווג ירשם במחברת דואר נכנס ואישור הקבלה ישלח לשולח. כל הדואר שיתקבל יועבר לעיונו וטיפולו של העוזר לענייני מודיעין וביטחון שיחליט על המשך הטיפול בדואר שהתקבל.
העוזר יעבור על מסמכי הדואר, ימיינם ויעבירם ליו"ר הועדה, מנהל הועדה וחברי הכנסת המורשים יעיינו בהם. לשם כך יתייק העוזר את המסמכים בתיק דואר מודיעין לעיון ויצרף את הטופס המצורף לכל מסמך ומסמך. חברי הכנסת ומנהל הועדה יעיינו בחומר המודיעיני ויחתמו כי אכן קראו החומר.

טבלת מעקב קריאת דואר מודיעיני

תפקיד	שם	לעיון	חתימה	תאריך	תיק? שם התיק	הערות
יו"ר ועחו"ב						
מנהל ועחו"ב						
יו"ר ועמ"ש תפישת הביטחון						
יו"ר ועמ"ש כוננות ובט"ש						
חבר ועמ"ש מודיעין						
חבר ועמ"ש מודיעין						
חבר ועמ"ש מודיעין						
חבר ועמ"ש מודיעין						
חבר ועמ"ש מודיעין						
אחר						
אחר						

לאחר מכן יתייק העוזר את המסמכים שהחליט שיש לתייכם (בתיקים נושאים בכספת). המסמכים שלא נדרש לתייכם- ייגרסו, ועוד קודם לכן ירשם במחברת רישום דואר מסווג נכנס שהמסמכים נגרסו.

- דואר כללי (כולל פניות ציבור)- כל הדואר ירשם במערכת השרדוקס חוצץ כללי, כאשר כל חודש יפתח מסמך נפרד לנושא:

דואר נכנס- אוגוסט 2004 (לדוגמא)

מס"ד	תאריך קבלה	השולח	הנדון	הועבר ל-	היערות
1					
2					
3					
4					
5					

בנוסף לרישום בשרדוקס, יתויק עותק מהמסמך בתיק דואר נכנס כללי (נספחים לא יתויקו, אך יצוין בשרדוקס למי הועברו הנספחים).

▪ **דואר בנושאים פוליטיים**- יועבר ליו"ר ועחו"ב (באמצעות העוזרים הפרלמנטריים של יו"ר הועדה).

▪ **דואר בנושאי חוץ וביטחון**- יועבר לאחד מהעוזרים, בהתאם לנושא. העוזר יטפל במסמך ובהתאם לצורך יעדכן את יו"ר ומנהל ועחו"ב.

• **פניות ח"כים**- כל פניית ח"כ או מזכירות הכנסת תתויק בתיק פניות ח"כים וכן יועברו עותקים לגורמים הבאים: יו"ר ומנהל ועחו"ב וכן העוזר הרלבנטי. במידה והפניות הנן הצעות לסדר או הצעות לדיון מהיר- הן תתויקנה בתיק הצעות לסדר או בתיק דיון מהיר ולא בתיק פניות ח"כים.

דואר יוצא

• **דואר מסווג**- ירשם במחברת דואר יוצא וישלחו אישורי קבלה. יבוצע מעקב רציף אחר אישורי הקבלה.

• **הזמנות וסיוורים**- עותק של דואר יוצא בנושא זימונים לדיוני וסיוורי הועדה יתויק בתיק הזמנות וסיוורים.

• **תיק ת"ת**- עותק של דואר יוצא ובו בקשות לקבלת מידע/ מסמכים יתויק בתיק ת"ת.

• **תיק כללי**- עותק של דואר יוצא כללי יתויק בתיק דואר יוצא כללי.

• **תיקים נושאים**- דואר יוצא בתיקים נושאים יתויק באחריות העוזרים המקצועיים, בהתאם לנושא.

9.3.5 תקציב הועדה-

• בכוונת ועדת החוץ והביטחון לנהל תקציב עצמאי במספר תחומים ייעודיים שיפורטו לעיל וכן למסד תקינה הן בכוח-אדם והן באמצעים.

• תחומי התקציב האחרים- ללא שינוי.

• התקציב הייעודי השנתי לועדת החוץ והביטחון יכלול:

▪ נסיעה אחת לארה"ב (5 ח"כים) עבור הועדה המשותפת עם הקונגרס האמריקני

▪ 2 נסיעות לחו"ל (5 ח"כים) למפגשים עם ועדות חוץ ו/ או ביטחון בפרלמנטים חיוניים

- עד 300 שעות ייעוץ חיצוני (לפי תמחור שעות יועץ בכיר)
- עד 1200 שעות נוספות לעובדי הועדה
- קיום כנסים וימי עיון במקומות חיצוניים לכנסת- עד 15,000 ₪
- עיתונות וספרות מקצועית- עד 6,000 ₪
- תקינת כוח-אדם מפורטת בעמוד 31.
- תקינת האמצעים המבוקשת:
 - קו טלפון פתוח לשיחות לחו"ל
 - 3 מחשבים ניידים (2 עם כרטיסי "חרב-אש")
 - 4 טלפונים ניידים
 - 2 מכשירי פאלם
 - מצלמת סטילס דיגיטלית
 - מצלמת וידאו דיגיטלית
 - 2 ברקו קבועים ואחד נייד
 - ויוגרף לדפים אחד
 - 2 לוחות ממוחשבים
 - 2 מגרסות
 - מחשב ומדפסת לכל עובד בועדה
 - מחשב ומדפסת בחדר הכספות
- תקינת מחשוב וטלפוניה מסווגת:
 - לא יפורט

הטיפול בפרוטוקולים

- כל דיון/ סיור המתקיים במליאת ועחו"ב או באחת מועדות המשנה שלה ירשם במחברת הפרוטוקולים (מחברת אחת למליאה ומחברת אחת לועדות המשנה). ירשם: תאריך הדיון/ סיור, הנושא, הגורמים המשתתפים והערות. לאחר הגעת הפרוטוקול, ירשם גם מספר הפרוטוקול.
- מחלקת הפרוטוקולים תעביר לועדה 3 עותקים "קשים" ועותק "רד" אחד מכל פרוטוקול.
- העותקים ה"קשים": עותק יתויק בתיק הרלבנטי וישמר בחדר הכספות, עותק ישמר לטובת גנזך המדינה ועותק ישלח לראש המשרד הממשלתי של מוביל הדיון (במקרה של מובילים ממספר משרדים - מח' הפרוטוקולים תעביר עותקים נוספים מהפרוטוקולים; ע"פ דרישה נקודתית בלבד). העותק ה"קשה" שישמר בוועחו"ב, ישמר למשך כשנתיים ואז יושמד (בחודשים ינואר-יולי).
- העותק ה"רד": יועתק למחשב הקבוע בחדר הכספות (תיקיה נפרדת לדיוני מליאת ועחו"ב ולכל אחת מועדות המשנה/ ועדות "אד-הוק" שלה). הדיסקט המקורי ישמר בקופסה ייעודית לכך מספר חודשים. אחת ל- 6 חודשים (ינואר ויולי) יועבר כל החומר בתיקיות אלו ל- CD-ROM בשני עותקים שישמרו בוועחו"ב והדיסקטים יושמדו.
- האחריות הכוללת- מזכירת ועחו"ב.

הטיפול בגניזה

- עותק אחד מכל פרוטוקול של מליאת ועחו"ב ומועדות המשנה שלה וכן כל מסמך המופץ ע"י ועחו"ב ובו סיכום נושא/ הבעת עמדה בנושאי חוץ וביטחון (לדוגמא- סכום ועדת חקירה/ בדיקה/ "אד-הוק", נייר עמדה לרוה"מ/ שר ביטחון/ גורם אחר) בכל סיווג שהוא יועבר לגנזך המדינה, כמתחייב על פי החוק.
- החומר יועבר במרוכז אחת לחודש (עד 5 לחודש העוקב)- באחריות ע' מזכירת ועחו"ב.

הספרייה הלאומית

- מכל פרסום של ועדת החוץ והביטחון בסיווג בלמ"ס (בלתי מסווג) יועברו שני עותקים למדור עותקי חובה בספרייה הלאומית.

נספחים

תוכן עניינים

<u>עמודים :</u>	<u>נושא :</u>
48	1. מבוא
49	2. תפקידה של ועדת החוץ והביטחון
50	3. מבנה ועדת החוץ והביטחון וועדות המשנה
52	4. טיבן של סמכויות הפיקוח
55	5. סמכות הזימון וחובת מסירת המידע לוועדה ולוועדות המשנה
57	6. דיווח על פעולות עתידיות
59	7. תקציב הביטחון
60	8. תודות

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 ספטי '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 אסטרטגיים – יחסי הדרג האזרחי והדרג הצבאי בישראל: קשרי גומלין ודרכי בקרה.

1. מבוא

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 הפיקוח 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 שייחפכו 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 ניסיונו, 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 ניזונים 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.

ד. 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 להתייחס 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 ד"ר 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 כך 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 למחדל עוסק דו"ח אגרנט - אין מענה מוחלט. אנו מאמינים שככל שהוועדה וועדות המשנה שלה תהיינה מעורבות יותר בפיקוח 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 בפיקוח 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 החלטות 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.

7. תקציב הביטחון

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 ויאשרו 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, מזכיר 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.